

## 20世纪90年代拉美国家的财政管理改革

<http://www.criifs.org.cn> 2007年3月14日 孙洪波 吕薇薇

**内容提要** 20世纪90年代大多数拉美国家实施了调整预算权力分配、建立财政货币政策协调机制、进行财政支出项目规划、完善财政支出控制和监督制度等方面的财政管理改革，其目标是控制财政赤字，提高财政管理效率和公共支出效益，发挥财政政策的宏观调控功能。由于经济不稳定和政治力量分化严重，一些国家财政管理改革的连续性较差，难以深入。上述两重因素构成了拉美国家深化财政管理改革的主要障碍。

**关键词** 财政管理 财政政策 预算周期 支出评估 政策协调

20世纪80年代债务危机爆发后，拉美国家普遍选择了压缩公共投资和社会开支的财政措施，以保持债务清偿能力。在80年代“应急性”调整和“结构性”改革的基础上，大多数拉美国家在90年代逐步从关注增收节支的财政调整向改革财政体制转变。

### 一 调整政府与立法机关之间的预算权力

20世纪90年代，大多数拉美国家通过修改宪法重新调整了预算权力在政府和立法机关之间的分配。修改宪法后，立法机关的预算权力有所扩大。为控制政府任意扩大财政支出，拉美国家修改后的宪法普遍规定政府要按照“量入为出”的原则确定年度预算。例如，委内瑞拉国会专门设立了办公室审核预算编制的指导原则。同时，为防止立法机关扩大支出，一些拉美国家的宪法或预算组织法禁止立法机关对财政收入重新测算，这样避免了立法机关为扩大财政支出而找到经济依据。例如，阿根廷和智利修改后的宪法规定，如果国会为扩大财政支出而修改政府提交的预算草案，国会则必须说明资金来源。

尽管大多数国家立法机关的预算权力有所扩大，但对很多议员而言，在讨论财政问题时仍缺乏必要的技术性支持，即政府向国会提交的预算草案的背景资料不够充分。由于90年代中后期拉美地区金融市场动荡不定，一些拉美国家开始关注财政透明度问题，政府必须将有关预算执行信息定期提交给立法机关。比如，巴西规定政府必须每隔两个月公布预算执行情况；而智利是在90年代中期以前除了审计署，政府没有责任报告预算执行情况，但国会和公众对不能及时地了解预算实际执行情况而感到不满，1995年之后财政部同意并承诺对预算执行情况进行季报。

### 二 完善财政政策和货币政策的协调机制

20世纪90年代拉美国家在财政政策与货币政策的协调性方面成效显著。在国际金融机构的推动下，大多数拉美国家提高了中央银行和经济部或财政部的研究能力，财政政策与货币政策的协调性与80年代相比明显增强。在大多数拉美国家，财政部与中央银行的协调并没有固定的组织形式，并

且不像工业化国家那样广泛听取公众和专家的意见。

哥伦比亚、墨西哥和委内瑞拉等国成立了专门的财政货币政策协调机构。哥伦比亚的政策协调主要通过中央银行同财政与公共信贷部的对话来实现，尤其在准备宏观经济调控方案时异常重要。虽然哥伦比亚的财政与公共信贷部负责预算编制，但分配预算资金必须与宏观调控目标相一致，以便确定本财政年度赤字规模的大小，并且在不影响通货膨胀的条件下寻求解决为赤字融资的问题。智利因长期以来经济比较稳定，在没有特殊的情况下，财政政策与货币政策的协调效果良好。智利主要通过财政部和中央银行交换信息建立政策协调机制，由财政部向国会提交预算草案，并附上中央银行的报告。墨西哥的财政政策和货币政策协调有两个层次，第一层次由中央银行和财政部的中层官员召开政策协调技术性层面的会议，主要讨论宏观经济状况并评估本年度的财政收支执行情况、债务结构和债务规模等问题；第二层次则由中央银行和财政部的高层官员做出政策决策。如90年代末期，墨西哥在总结1982年和1994年债务和金融危机的教训之后，政策的协调效果非常明显。

与发达国家相比，拉美国家在政府内部讨论预算和政策协调没有固定的组织形式。在议会讨论政策协调时一般也不遵循法律规定的规则，因改革造成的制度变化以及政治压力，很难形成政策协调原则。在拉美地区，总统和部长之间的双向协调非常普遍，甚至总统可与不同的政治力量直接对话。在以上分析的案例国家中，财政部肩负着控制财政赤字责任的同时，还承担着财政货币政策协调的职能，与中央银行保持信息沟通。

20世纪90年代拉美国家的预算法在控制财政赤字上具有一定的约束力，几乎所有的预算法都规定了预算编制必须遵循“量入为出”的原则，而实际的预算执行却没有为实施“逆周期”的财政政策留下政策空间，即在经济形势较好时，没有形成公共储蓄。虽然90年代大多数拉美国家关注了财政货币政策的协调性问题，财政政策的“顺周期”性却依然难以消除。与此同时，由于失业保险制度不完善和已有的失业保险制度涵盖的人口比例很低，导致拉美国家难以实施补偿性的财政政策。为保护易受政策调整影响的弱势群体，90年代一些拉美国家设立了社会基金，这种做法缓解了因缺乏失业保险计划所导致的弱势群体的福利损失。此外，为增强财政政策“逆周期”的调控功能，一些拉美国家尝试设立了“稳定基金”。

### 三 制定财政支出规划

由于拉美国家的宏观经济具有高度的不稳定性，使得测算经济变量和进行跨年度财政规划非常困难。拉美国家一般不公开经济预测情况，并且财政收支预测也不构成预算讨论的内容，只有阿根廷从1997年开始公布宏观经济运行和财政收支预测结果。一些与国际货币基金组织合作的拉美国家因谈判需要，一般都会提供财政收支预测报告以备讨论，但这些报告交流范围非常有限。

预算作为财政支出管理规划的工具，因拉美经济的不稳定性，其作用非常有限。大多数拉美国家批准预算与执行预算的差异和通货膨胀密切相关。巴西的批准预算与执行预算的差异在-7%和将近600%之间波动(1990年特殊情况除外)。阿根廷的平均差异在30%左右。批准预算与执行预算之间的差异反映了对宏观经济变量预测的困难。90年代末部分国家与预期相比，财政支出有所降低，其原因在于1995年未预期到的“龙舌兰”效应和预算过程的中期调整。在研究的案例国家中，智利90年代后半期批准预算与执行预算之间的差异较小。

### 四 强化预算周期管理

拉美国国家预算周期管理与部分工业化国家相比，组织安排的合理性较差。因经济的不稳定性，很多拉美国国家很难预测所需要的应急性调整措施，并且多变的政治因素也影响了预算讨论。但20世纪90年代，不论在实践上还是在制度建设上，大多数拉美国家的预算周期管理取得了很大进步，很多拉美国国家基本上都遵守预算计划安排财政支出。阿根廷国会将近30多年都没有按时批准预算，但从1991年开始做到了按时批准预算。虽然在不同的国家，其宪法规定批准预算的最终期限差异很大，但大多数立法机关都有充足的时间分析政府提交的预算草案。例如智利国会有60天的时间讨论预算草案，若在此期限内国会还没有批准预算，预算草案则将自动生效。部分国家(如阿根廷、巴西和哥伦比亚)都要求事前提供有关预算草案的信息，而在另一些国家这类信息可能不是通过正式渠道提供的，比如由财政部的代表与立法机关的委员会召开非正式会议讨论预算安排情况。预算执行单位在参与预算编制过程方面，各国差异较大。拉美国家的这种参与非常有限，尤其削减预算时更是如此。一般而言，公共机构只是被动接受财政部严格的预算编制安排，并且在预算编制过程中几乎没有主动权。每个部门内部的预算讨论通常在财政年度开始后才进行，并分配预算资金。这种惯例不仅妨碍了对预算安排的分析评价，而且很难对预算草案进行效率评估。

## 五 严格控制财政支出

20世纪90年代，拉美国国家控制财政支出有了很大改观，一些国家清晰地界定了内部控制职能，建立了内部控制制度和公共支出监督机制。为了确保财政支出安排的正确执行，还普遍接受了政府应建立自己的内部控制制度这一思想。拉美国家的内部控制制度的建立和发展遵循了发达国家的模式。阿根廷财政支出的内部控制由国家审计长办公室和总统办公室共同负责；巴西财政支出的内部控制则由联邦控制秘书负责；委内瑞拉于1997年成立了财政支出监督机构，行使内部控制职能。

巴西和墨西哥很重视监督预算执行，这种监督把预算资金的分配与其结果或产出紧密联系起来，墨西哥实施的“社会控制计划”成效显著。阿根廷通过内部控制机构把公众吸收到预算控制的过程中(称为“社会监督计划”)，发挥了社会监督的作用。虽然预算编制与预算执行是紧密联系在一起，但拉美国家的预算监督普遍滞后，例如一些国家推行了项目预算，但对项目预算缺乏评估或控制。此外，90年代哥伦比亚和阿根廷等国通过修改宪法加强了立法机关监督预算执行的权力。从实施效果来看，拉美国国家立法机关的预算执行监督普遍存在监督资金所占比重较低的问题，除哥伦比亚外，阿根廷、巴西和智利等国立法机关监督的预算资金所占比重在90年代变化不大。

审计具有重要的管理职能，并有助于改善决策。然而，拉美国国家并没有完全接受这一思想。政府虽然建立了审计制度，但预算执行单位很难配合审计部门的工作。拉美国国家在扩大审计职能的方法上国别差异较大。巴西和哥伦比亚通过立法扩大了审计职能，阿根廷审计职能的扩大不是通过立法，而是通过劝说被审计单位接受审计。90年代拉美地区内部审计不断发展，而且审计技术得到了扩展。有关经济性和效率性标准在阿根廷和哥伦比亚等国家得到了广泛认同。目前，拉美国国家财政支出监督机构实施的经济性、效率性和有效性标准审计缺乏跨部门的专业性人才。

## 六 对财政支出项目进行评估

20世纪90年代，一些拉美国国家开始建立财政支出项目评估制度。长期以来，拉美地区的公共支出管理不注重追求效率，但由于受到债务危机的长期困扰和金融危机的驱动，大多数拉美国国家开始重视提高公共支出效率。因缺乏公共支出分析技术或不能选择有效的公共服务方式，并且经常受到政治因素的影响，大多数支出项目评估都是零星的、分散的，不具有系统性。目前，拉美国家的学

术界是推动项目评估的重要力量，专家们大力宣传实施项目评估的实效和各种评估方法，但是这些努力还缺少政府和社会的积极回应。在拉美地区国际机构资助的项目要接受事后评估，但是这种评估并不需要当地政府的大量参与。

在拉美国家中，20世纪90年代墨西哥和智利的财政支出项目评估进步较大。墨西哥通过中央预算办公室委任高级专业人士专门负责支出项目评估。为完善财政绩效评价，智利建立了新的项目评估体系，自1997年以来，智利新项目评估体系已对至少120个项目进行了独立的事后评估。这些项目评估是由非公共部门的专家组完成，他们可以向预算执行机构索要信息资料或委托专门的研究机构来辅助评估工作。项目评估周期一般为5个月，评估的主要目的是判断项目执行的连贯性和项目的进度。评估的结论和建议要提交给财政部、总统和国会，以改善以后的财政支出决策。从2001年开始，智利实施了以一年为周期的项目深度评估。项目深度评估是对项目短期、中期和长期收益、对使用资源的效率和经济性以及管理程序上出现的问题进行综合评价。

## 七 结 语

20世纪90年代拉美国家的财政管理改革遵循了结构性改革思路，其目标是控制财政赤字，提高财政管理效率和公共支出效益，发挥财政政策的宏观调控功能。总体上看，大多数拉美国已建立了财政管理改革框架，但由于受到90年代金融危机的不利影响和政治因素的干扰，一些拉美国家财政管理改革的连续性较差，难以深入。毋庸置疑，拉美国国家脆弱的宏观经济影响了财政收支的稳定性；国内党派林立，政治力量分化严重，导致在财政改革的具体问题上难以达成共识，上述两重因素构成了拉美国国家深化财政管理改革的主要障碍。分析拉美国国家财政管理改革的经验教训，可为我国提供有益的启示和借鉴。

第一，完善控制财政赤字的制度设计，并加强公共债务管理。一些拉美国家为控制财政赤字规模和改善债务管理，调整了政府和立法机关的预算权力分配，同时采取了一系列管理措施。例如，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对债务的影响。目前，大多数拉美国国家强调了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，完善财政政策决策机制，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造成的，使得实施矫正性措施非常困难。为了发挥财政政策“逆周期”调控功能，其一，要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转移支付；其二，调整税收体系，增强“自动稳定器”的调控功能，比如扩大征收消费性增值税，对奢侈品的消费开征特殊税种等；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，财政管理改革要以实现财政的可持续性为目标。沉重的债务负担和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，就开始公布公共部门的全面财政状况指标，其中包括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管理的责任性。

为了提高财政透明度和加强财政管理的责任性，90年代末部分国家(如阿根廷、秘鲁、委内瑞拉和巴西等)分别颁布了财政责任法。但拉美地区财政责任法的实践表明，一旦财政责任法与政策制定者的意图相冲突，财政责任法对财政管理责任的约束力则会被削弱。

第五，财政管理改革与其他改革相配套。

拉美国家财政管理改革与其他改革不配套积累了深刻的经验教训。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，都极大地削弱了大多数拉美国家的财政管理职能。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定性和可持续性；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；削减社会支出虽然在短期内减轻了财政负担，但是却使收入不平等社会问题更加恶化。

#### 主要参考文献

1. Alberto Alesina, Guido Tabellini, “Why is Fiscal Policy Often Procyclical ?”, NBER Working Paper, No111600, September 2005.

2. Alberto Alesina, Ricardo Hausmann, Rudolf Hommes and Ernesto Stein, “Budget Institutions and Fiscal Performance In Latin America”, Inter - American Development Bank, Office of the Chief Economist, Working Paper Series, No1394, 19991.

3. Anoop Singh, Agnès Belaisch, Charles Collyns, Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective of the Experience Since the 1990's, International Monetary Fund, February 2005.

4. Mario Marcel, Marcelo Tokman, “Building a Consensus for Fiscal Reform: The Chilean Case”, The Budget Office Working Paper, Ministry of Finance of Chile, 2002.

文章来源：拉丁美洲研究           （责任编辑： x1）