

智利财政改革成功经验及启示

<http://www.criifs.org.cn> 2006年8月1日 孙洪波

内容提要：20世纪90年代智利实施了以提高财政透明度和财政管理效率以及完善财政政策形成机制等为内容的财政改革。积极主动的财政改革成效十分显著，财政政策的宏观调控能力增强，债务负担迅速下降，收入分配状况明显改善。智利财政改革的成功经验可以为我国提供一些有益的启示和借鉴。

关键词：财政改革 预算制度 财政绩效

长期以来，智利财政制度“等级制”特征十分显著，属于典型的以政府为主导的集权财政管理模式。

智利的“等级制”财政制度是在军事独裁时期形成的，这种财政制度对财政管理效率重视不够，并且缺少有效的制度制衡。20世纪90年代，智利民主制度的发展对“等级制”财政制度形成了挑战，要求财政改革的呼声日益高涨。面对这一形势，智利政府实施了一系列的财政改革，成效显著，成为拉美国家中成功实施财政改革的典范。分析智利财政改革的成功经验，将为我国财政改革提供有益的启示。

一、智利财政改革的基本进程

(一) 20世纪90年代智利财政改革主要措施为了克服“等级制”财政制度的缺陷，智利政府和国会对如何实施财政改革达成了共识。20世纪90年代提高财政透明度和责任性，并限制政府各部门

支配公共资源的“自由裁量权”成为智利财政改革的主要内容。

11 控制现金支出。在20世纪90年代早期，智利国会总是批评政府利用预算灵活性条款扩大支出，

以至于超过国会授权的额度。为此，政府和国会在限制经常项目和资本项目现金支出方面达成了共识，并写入预算法的第四条款。根据规定，政府在“项目队”里享有分配财政资金的灵活性，但不能提高财政支出的“总盘子”或者把资金从资本项目支出转移到经常项目支出。

21 及时披露预算执行情况。20世纪90年代中期以前，除了审计署，智利政府没有责任报告预算执

行情况。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。20世纪90年代中期以后，财政部同意并承诺对预算执行情况进行季报，对中央政府意外事故准备金的使用进行月报。从

2000 年开始, 这些报告也在财政部预算办公室的网站上进行发布, 而且在审计署出台法定报告之前, 预算办公室在年底也出版一些临时的财政报告。

31 制定财政绩效指标。从1994 年开始, 财政部预算办公室要求政府各部门和其他政府机构提供财

政绩效方面的定性和定量信息。智利的财政部使用这些信息建立了财政绩效指标体系, 并且在讨论年度预算时作为背景资料提供给国会。目前, 这个体系包括537 个指标, 已评估了109 个政府单位的财政支出的“有效性”、“效率性”和“经济性”。该指标体系对公众来说可视为为加强财政责任的一种手段, 也可以为国会的预算讨论提供必要的信息。

41 财政支出项目评估。为了完善原有的财政绩效评价, 1996 年智利建立了新的项目评估体系。1997年之后, 新的项目评估体系已对至少120 个项目进行了独立的事后评估。这些项目评估是由来自非公共部门的专家组完成的, 专家组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, 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的中长期收益、资源使用效率和经济性以及项目管理中出现的问题进行综合评价。

51 管理改进计划。为了提高公共管理效率和公共服务质量, 1998 年智利启动了“管理改进计划”, 其主要措施是把对公务员的货币奖励与工作目标挂钩。2001 年智利重新设计了“管理改进计划”, 建立了“关键管理”制度, 即以更宽泛的目标对公务员的工作进行评估, 尽量减少对公务员的评价或控制。该管理制度可以转换成管理矩阵, 对每阶段的进步可以进行标准化的衡量。值得一提的是, “管理改进计划”对性别问题也给予了充分的关注。2002 年“性别平等”制度纳入了“管理改进计划”, 目的是在政府提供公共服务时为男女提供相同的工作机会。

(二) 90 年代末智利财政改革的新进展

20 世纪90 年代在完善“等级制”财政制度基础上, 智利已建立了比较健全的财政制度。但是在90年代末, 由于受到国际金融动荡的冲击和政府选举的影响, 智利在保持财政纪律和财政支出的有效性方面暴露了一些问题^①。拉格斯总统执政后, 积极深化了财政改革, 其改革措施主要有: 11 改革财政政策规则。拉格斯政府执政期间实施了以结构性预算平衡为基础的财政政策规则。结构性预算平衡是IMF 和OECD 确立的财政政策评估方法, 它能够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。结构性预算平衡规则在解决由政治因素引起的赤字方面也是一个非常有效的工具, 而且能够提高财政政策的透明度。智利结构性预算平衡规则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, 主要作用体现在三个方面: 一是能够减少经济主体对宏观经济政策预期的不确定性, 有利于降低紧缩性货币政策的风险, 即降低主权外债在外国金融市场上的风险溢价; 二是只要让自动稳定器自动发挥作用, 财政政策可以有效发挥“逆周期”的调控功能; 三是在经济衰退时, 可以判断财政支出的削减是否有效, 若出现了暂时性盈余, 有助于避免过度的财政扩张。21 完善中期财政预测。中央政府的中期财政预测由财政部预算办公室负责。这些预测都是法定的, 仅在总量上对财政运行状况做出测算, 为年度预算提供部分背景信息。目前, 预算办公室已发布了涵盖三年的中期财政预测, 并公开印刷出版。中期财政预测对智利制定《反逃税法》和

2001年、2002年的预算讨论发挥了积极的作用。此外，中期财政预测有助于政府提高财政管理能力。由于90年代末的私有化，来源于国有企业的财政收入急剧减少，中期财政预测使政府意识到一方面必须提高私有化收入使用效率，另一方面也亟需提高国有企业的盈利能

力，拓宽公共服务收费范围，并且增加国有金融资产的盈利性。

31 改革预算分配方式。为了打破原有的“增量”预算并控制预算规模，智利在2001年和2002年引入了新的预算分配方式。严格限制各部门根据过去“预算盘子”确定的预算额度的使用，并且要求至少重新分配其预算额度的2%。对于新项目的支出预算，各部门要竞争申请中央基金，该基金根据各部门所建议的新项目是否符合政府优先发展的项目来分配资金。在该基金执行的前两年里，有512亿美元资助了330个项目。这种机制被证明是一种比较透明和有效的改善“增量”预算配置的方式。⁴¹ 促成财政改革的社会共识。为了解决不同利益集团在预算分配上的矛盾，主要在年度预算上附加政治协议加以协调。这不仅有利于打破原有的预算分配利益格局，而且还有利于促成不同利益集团达成财政改革的共识。拉格斯政府时期年度预算所附加的政治协议除了强调财政透明度和支出评估等问题外，政府还强化了财政管理的责任性。一是加强对金融问题的研究，如隐性债务、最低退休金保障和国有企业的盈利能力等，研究结果要上报给国会；二是为了使国会能够对上年度政府工作做出评价，在下年度预算讨论之前，政府要向国会提供上年度预算执行、绩效指标和项目评估等信息。⁵¹ 改革财政管理制度。一是改革公共部门会计制度。目前，智利公共部门的会计制度是权责发生制，而预算会计制度则是收付实现制。公共部门的会计制度改革目标是使会计制度能更精确地计量公共部门的真实经济成本，并且能够有效地强化公共机构的财务责任。二是公共部门的财务管理一体化。智利的审计署和财政部的预算办公室共同推动了公共机构财务管理一体化的实施。其目的在于建立一个完整和统一的信息制度，使得公共机构的管理更加有效和透明。财务管理一体化不仅有助于设计产出和绩效指标，而且有利于财政支出项目评估。三是加强流动性资金管理。智利财政部改变了过去分散的现金管理方式，根据年度现金支出项目对政府部门或公共机构按月拨付现金。财政部和政府其他机构的流动性资金分别存入中央银行和国家

发展银行的不计利息账户。加强流动性资金管理的主要目的是改革现金管理和资金拨付制度，使财政资金的机会成本最小化。

二、智利财政改革的成效

20世纪90年代在有利的国内政治环境下^①，智利积极主动的财政改革取得了优异的经济发

展业绩。经济实现了可持续增长，债务负担急剧下降，收入分配状况明显改善，并且抵御外部冲击能力显著增强。

11 持续实现财政盈余。除1999年，20世纪90年代智利连续9年实现财政盈余，公共储蓄持续增

长。在20世纪90年代平均总预算盈余占GDP的比例为113%，公共储蓄占GDP的比例大多数年份都有增长，在1996年达到518%。这就使得公共债务包括内债和外债都出现了大幅度的减少，占GDP的比例从1990年的4712%下降到2000年的1418%。

①20 世纪90 年代,历史上财政失衡的教训使智利的政治家非常支持谨慎的财政政策。中左联合政府也相信政府的信誉很大程度上取决于它能否谨慎处理公共财政问题,并且90 年代政府的反对派在财政上也属于保守主义者,这就为财政政策的谨慎行事创造了有利的政治环境。

21 提高社会支出比重。20 世纪90 年代,在持续实现财政盈余的基础上,政府扩大了对健康和教育领域的社会支出。社会支出累计增长率高达101 % ,并且占公共总支出的比例由1990 年的65 % 上升到2000 年的70 %。支出增长率最高的是对健康和教育领域的财政支出,在20 世纪90 年代累计增长率分别为117 %和141 %。

31 收入分配状况明显改善。20 世纪90 年代,智利通过扩大社会服务、转移支付以及公共投资,强化了政府的再分配职能。到90 年代末,政府通过转移支付使20 %的最贫困家庭收入增加了近85 % ,但对占人口20 %的富裕阶层收入的影响不超过1 %。政府的转移支付不仅提高了社会公平,明显地改善了90 年代收入分配状况,而且使贫困率从1990 年的38.16 %降到了2000 年的20.16 % ,使同期赤贫率从12.19 %减少到5.17 %。

41 财政政策的宏观调控能力增强。智利实施的结构性预算平衡规则取得了积极的成效,以财政政

策为手段的宏观调控能力增强。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。1988 年智利出现了较大的结构性赤字,到了20 世纪90 年代中期,结构性盈余占GDP 的比例稳定在11.4 %左右。尽管1999 年产生了0.18 %的结构性赤字,但2000 年又产生了0.11 %的财政盈余。智利财政状况的改善和稳定不是经济周期上升的结果,而是政府预算的结构性改善,

得益于以结构性预算平衡为基础的财政政策规则。

三、智利财政改革的启示

继20 世纪80 年代债务危机之后,20 世纪90 年代拉美地区金融市场动荡不安,部分拉美国家长期

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。成功的财政改革关键要在经济、管理和政治三个方面做出平衡,20 世纪90 年代智利的财政改革无疑是一个成功的典范。综合分析智利的财政改革举措,本文认为其成功的经验主要集中于以下几点:一是通过完善中期财政预测,提高了财政资源分配效率,并以改革增量预算分配方式的办法,增加了支出决策的透明度;二是引入了新的管理工具以改进财政绩效,并提高了公共机构的管理效率;三是限制了政府部门支配公共资源“自由裁量权”,并出台了制度化的规定;四是为提高和加强国会在预算讨论中的作用,政府向国会提供了详尽的相关背景信息;五是在国会预算讨论中对于预算博弈的结果,政府用正式的文件来说明,并通过政治协议的形式附加到年度预算之中;六是实行了结构性预算平衡财政政策规则,不仅反映出政府强化财政纪律的决心,而且使财政政策成为智利有效应对外部冲击的宏观经济政策。

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