

拉美经济 ·

## 拉美国家金融动荡的财政因素分析

石建华 孙洪波

**内容提要** 20世纪80年代债务危机爆发后,拉美国家实施了应急性的财政调整。由于实行顺周期的财政政策、债务管理方面存在缺陷、大量的隐形债务以及政府间财政关系没有理顺等因素,为90年代金融危机的爆发埋下了隐患,严重地威胁了拉美国家的金融稳定。分析拉美国家金融动荡的财政因素,可以为中国采取合适的财政政策,协调并支持金融改革提供有益的启示。

**关键词** 拉美 债务危机 金融危机 财政政策 顺周期性

20世纪90年代拉美国家金融市场的动荡不安,虽然与资本项目开放、汇率制度以及利用外资等方面的诸多失误密切相关,但其中的财政原因不容忽视。维护金融稳定和金融安全作为中国“十一五”规划的重要内容,在完善金融监管、防范金融风险方面,如何调整和完善中国的财政政策,以避免财政政策和财政风险对金融稳定带来的不利影响,成为完善中国金融改革中最重要的课题之一。因此,深入分析拉美国家金融危机中的财政因素,将有助于认清财政政策与金融稳定之间的关系,并为实施有利于维护金融稳定、防范金融风险、完善金融改革的财政政策提供有益的启示。

### 一 应对“债务危机”的财政措施及特点

20世纪80年代债务危机爆发后,拉美国家采取了以汇率名义锚为核心的稳定计划。同时,针对国际货币基金组织把降低财政赤字作为提供援助的前提条件,以及1985年美国提出的“贝克计划”和1989年的“布雷迪计划”,拉美国家在财政体制、税收制度、财政支出等方面采取了一系列政策和措施,希望“快速解决”财政收支矛盾。这一时期拉美国家的财政改革及政策措施主要有以下几个特点。

收稿日期:2006-03-20

作者简介:石建华,男,2004年7月毕业于财政部财政科学研究所研究生部,获经济学硕士学位。现为财政部财政科学研究所研究生部2005级博士生。(财政部财政科学研究所研究生部,北京100036)

孙洪波,男,2004年7月毕业于财政部财政科学研究所研究生部,获经济学硕士学位。现为中国社会科学院研究生院拉美系2004级博士生。(中国社会科学院研究生院,北京100102)

(一) 注重短期内的财政收支调整。在财政收入上,扩大应急性税收和收费项目,强制推行储蓄计划或公共债务工具转换,其中包括暂时征收额外费用(如在进口税、消费税或所得税的基础上附加征收额外费用)和增加扭曲性税收(如对出口和金融交易征税)。1990年秘鲁的藤森计划所包含的税收政策就引入了“应急”性税种。在财政支出上,大多数拉美国家全面削减非法定性支出项目,通过金融运作延期支付公共债务利息。20世纪80年代,阿根廷、巴西、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉在稳定经济方面出台了一系列财政政策,且财政政策发挥作用的周期越来越短。如阿根廷从1985年中期到1990年底至少制定了15个稳定计划,巴西从1986年年初到1991年至少实施了9个稳定计划。

(二) 削减政府投资和社会支出。拉美各国政府意识到,公共开支的不断扩大使国家财政长期处于赤字状态具有极大的危害性。80年代绝大多数拉美国家都对公共部门进行了大规模的财政调整,大量压缩消费开支和公共投资,并出售国有企业,将其收入用于弥补财政失衡。在80年代后半期开始采取的财政紧缩政策,除了通过取消部分补贴以削减政府预算之外,最重要的是压缩社会支出(表1)。

(三) 改革社会保障制度及工资和价格制度。拉美国家早期的许多稳定计划曾尝试暂时冻结奖金或工资,认为这能消除通货膨胀的预期。巴西、阿根廷等国经常使用冻结措施,通过短暂冻结工资和

Teresa Ter - Minassian and Gerd Schwartz, "The Role of Fiscal Policy in Sustainable Stabilization: Evidence from Latin America", *IMF Working Paper*, No. 94, 1997, p. 25.

价格以消除经济“指数化”的影响，并拖延调整公务员工资，以压低公务员的实际工资水平。这使拉

美国家积累了大量欠款或隐性债务，其中包括公务员工资和社会保障支出（表2）。

表1 20世纪80年代拉美国家社会开支状况（平均数）

国家	社会开支占 GDP 的比重 (%)			人均社会开支 (美元, 1985 年)			社会开支占公共总开支的比重 (%)		
	1980~1981	1982~1989	1990~1993	1980~1981	1982~1989	1990~1993	1980~1981	1982~1989	1990~1993
阿根廷	16.8	15.1	16.7	569.9	470.8	516.5	49	39.4	63.3
玻利维亚	5.7	4.7	4.5	73	49.2	45	31	23.8	34.5
巴西	9.7	9.4	10.8	159.6	157.5	177.3	46.5	29.7	36.8
智利	17.7	18.7	14.6	264.5	243.7	260.9	61.7	43.9	63.1
哥伦比亚	7.8	8.1	7.9	91.4	97.9	107.2	33.9	33.7	
哥斯达黎加	15.2	15.2	15.9	251.3	230.8	261.1	66.1	51	63.2
厄瓜多尔	10.3	8.9	6.4	182.9	148.6	105.4	38.8	31.4	36.6
墨西哥	8.6	6.8	7.1	224.8	163	167.4	31.1	24.9	40.7
巴拉圭	3.9	4.2	N	52.1	52.1	0	37.7	57.5	
秘鲁	4.6	3.6	2	38	33.1	13.6	20.6	15.2	15.8
乌拉圭	14.9	16.3	17.5	278.1	277.2	329.6	63.6	50.1	64.4
委内瑞拉	11.5	9.5	8.5	475.5	346.5	306.1	35.9	27.6	32
地区平均	11.2	10.6	10.2	237.1	201.7	208.2	43.5	34.2	45

资料来源：苏振兴、袁东振著：《发展模式与社会冲突——拉美国家社会问题透视》，北京，当代世界出版社，2001年，第196页。

表2 90年代一些拉美国家养老金隐性债务变化测算

国家	占 GDP 的比重 (%)
阿根廷	55~305
玻利维亚	40
巴西	188~213
智利	130
哥伦比亚	59~88
墨西哥	37~118
秘鲁	37~45
乌拉圭	187~289
委内瑞拉	30~37

资料来源：Pedro - Pablo Kuczynski and John Williamson eds., *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Insitute for International Economics, April 2003, p. 83.

(四) 实行“财政分权”的财政体制改革。债务危机爆发后，一些拉美国家开始调整中央政府和地方政府的财权与事权，重新确认财政开支的权力和责任，以降低财政赤字。一些国家相继制定并实施了扩大地方权力和自主的政策和措施。在这方面比较典型的例子是玻利维亚。早在1989~1993年维克多·帕斯·萨莫拉总统执政期间，就讨论了财政分权问题，但由于各方意见不一，没能推进这方面的立法工作。1993年桑切斯·德洛萨达总统执政后，1994年就通过了民众参与法，开始实施分权化改革。

(五) 削减关税的降税模式比较激进。玻利维亚在1985年就启动了关税改革，当时最高关税率为150%，1986年7月关税率统一为20%，以后关税率又几次下调，到1990年资本货的进口关税率为5%，其他商品的关税率降至10%。与此同时，玻利维亚还取消了禁止进口商品和预先许可进口商品的名单。墨西哥的关税改革也始于1985年，当时进口关税率最高为100%，仅3年后就降至20%，并取消了许多非关税壁垒政策。其他国家（如阿根廷、智利、巴西、秘鲁、委内瑞拉等国）的情况均大同小异。

(六) 实施国有企业私有化以缓解财政负担。80年代中期拉美国家从“应急性”调整向“结构性”改革过渡，通过实施国有企业私有化，缓解因大量的财政补贴所带来的财政负担。以墨西哥为例，1983~1986年为墨西哥私有化的准备阶段和试验阶段，政府主要以稳定经济和扩大市场机制作用为目标，在国民经济调整取得初步成效的基础上，正式开始实施私有化政策。1986~1989年墨西哥的私有化步伐大大加快，政府主要在非耐用消费品和中间产品生产部门中全面推进私有化政策。从

阮家福：《玻利维亚税收管理改革的总特征：银行收款制》，载《涉外税务》，1998年第2期，第36页。

俞其锐：《拉丁美洲部分国家的税收改革》，载《福建税务》，1995年第8期，第34页。

1989年起,墨西哥进一步深化私有化,私有化政策扩大到金融和基础设施领域。80年代初,巴西首先对一些小型国有企业进行了私有化实验。1989年萨尔内政府开始对中型国有企业实行私有化,到科洛尔政府则开始进行较大规模的国有企业私有化运动。

在采取上述财政政策措施以缓解财政赤字、稳定金融秩序、促进经济发展的同时,拉美国家还采取了以下财政措施:通过重新规定税前列支范围和标准,严格控制税收优惠政策;调整和改革税收制度,降低税率,扩大税基,加强税收征管;改革公共支出管理制度,改善优先支出项目的选择机制;对支出情况进行控制和监督,并对支出项目的成本效益进行事后评估;加强预算外收入的管理,建立“紧急社会基金”,并由联邦政府支配,等等。

## 二 金融动荡的财政因素分析

从某种程度上说,拉美国家在应对债务危机中所采取的财政调整措施虽然缓解了财政收支困境,但是却为90年代金融危机的爆发埋下了隐患。20世纪90年代拉美国家金融动荡,除与金融危机爆发国家的银行体制、金融监管、外资引进策略、社会经济发展形势及国际环境等因素有关以外,还与其采取的财政政策和财政改革的缺陷有着密切的联系,具体体现在以下方面。

(一) 财政政策具有高度的“顺周期性”。按照凯恩斯主义理论,财政政策应“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”,即经济增长时政府扩大支出并减税,经济衰退时则实施紧缩性的财政政策。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,结果导致宏观经济更加不稳定,削弱了对外部冲击的抵御,使财政政策在维护金融稳定方面失去了应有的效应。

(二) 公共债务的增加与偿还加剧了财政政策的“顺周期性”。在经济增长恢复、贸易条件改善和资本流入增加时,拉美国家的公共债务普遍迅速上升。当经济衰退时,由于政府筹措资金能力受限,偿还债务的压力却放大了调整财政支出的幅度,结果加剧了财政政策的“顺周期性”。经验研究表明,拉美国家产出缺口缩小1%,初级盈余占GDP的比重将提高0.04%,而在工业化国家将提高0.87%。

(三) 外债管理存在缺陷。由于国际资本市场融资条件比较苛刻、国内资本市场发展的不完善以及政策的稳定性问题等,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;若出现汇率贬值,则外债负担则会急剧增加。例如,2002年阿根廷公共债务占GDP的比重增加了65%,其中绝大部分是由于汇率贬值造成的。

(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有的财政问题。这些大量的隐性债务和或有债务是财政风险的来源之一,是影响拉美金融稳定的潜在不利因素。据国际货币基金组织估计,若按照隐性债务和或有债务占GDP的比重来衡量政府所增加的债务负担,墨西哥(1995~1997)为19%,阿根廷(1999~2002)为14.5%,巴西(1996~2000)为8.5%。

(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90年代中期,拉美将近一半的国家政府税收收入占GDP的比重都少于14%,仅90年代后期才略有上升(参见表3)。除政府收入占GDP的比重较低以外,一些国家的财政收入还过度依赖初级产品的出口,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。

(六) 财政支出的刚性压缩了政府在应对金融危机时调整财政政策的空间。财政支出的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,而且也限制了政府对宏观经济的调控能力。根据对拉美国家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。

(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,在应对财政支出压力时,政府主要压缩基础设施投资。而忽视公共部门的资本积累损害了长期的经济增长,同时也削弱了政府的偿债能力。

(八) 财政关系没有理顺。一些拉美国家的分

李志毅:《主要拉美国家解决财政赤字的经验与教训》,载《南开经济研究》,1998年增刊,第62页。

Anoop Singh, Agnès Belaisch, Charles Collyns, *Stabilization and Reform in Latin America: a Macroeconomic Perspective of the Experience Since the 1990s*, IMF, February 2005.

袁东振:《拉美国家收入再分配政策的局限性》,载《拉丁美洲研究》,2003年第3期,第23页。

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

（九）预算外支出使财政风险增大。一些拉美国家的财政统计数据的不完整和财政账户缺乏透明度掩盖了预算外支出，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。

表3 一些拉美国家税收收入占 GDP 的比重（%）

国别	1994	2001
阿根廷	16.2	17.6
玻利维亚	17.2	18.1
巴西	21.1	24.3
智利	16.0	16.7
哥伦比亚	12.8	16.6
厄瓜多尔	10.9	12.3
墨西哥	11.3	11.2
秘鲁	13.6	12.2
乌拉圭	20.5	22.6
委内瑞拉	13.3	12.2
拉美地区平均水平	17.6	
不包括巴西和墨西哥的水平	14.9	

资料来源：National authorities and IMF Staff Estimates, Anoop Singh, Agnès Belaisch, Charles Collyns, *Stabilization and Reform in Latin America: a Macroeconomic Perspective of the Experience Since the 1990s*, p. 32, IMF, February 2005.

说明：不包括社会保障缴纳金和国有石油公司的税收。墨西哥仅指联邦政府。

另外，拉美国家大量的社会支出被用于补贴社会保障，而使贫困人口受益较大的基础教育和预防疾病的社会支出所占比重很小。同时，90年代初期社会保障制度改革以后，由于一些国家养老保险包含了政府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。这些都使拉美国家在财政改革后不仅没有提高财政能力，反而将财政改革的成本转向金融领域，引发或加剧了金融动荡。

### 三 财政政策对维护金融稳定和安全的经验借鉴

从拉美国家 20 世纪 90 年代金融动荡的情况来看，财政因素对金融稳定的影响至关重要。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，使财政可持续发展难以实现；而削减社会支出虽然在短期内减轻了财政负担，但却使收入不公等问题更加恶化。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在一起。在金融全球化的背景下，过快的金融开放加上脆弱的财政因素，无疑放大了国家的金融风险。这些都对中国维护金融稳定和金融安全中所应采取的财政政策和措施提供了值得借鉴的经验教训。

（一）建立稳固强大的国家财政，提高化解金融风险能力。从拉美国家及世界其他国家金融动荡的经验和教训来看，金融风险最终要反映和体现在国家财政上来。因此，政府在注意防范和化解金融风险的同时，要注意加强财政收支管理，壮大财政实力，警惕和防范财政风险。在研究制定各种防范和化解财政风险的政策和措施时，最关键的是要以提高财政能力为重点，为实现金融稳定和金融安全提供强大的财力支持和重要保证，避免将财政改革成本转向金融领域而引发金融风险。

（二）切实管好政府债务特别是主权外债，加强对金融风险的防范管理。大力吸引外资有利于缓解国内资金短缺，促进本国经济和社会的发展，但要综合考虑债务负担问题，因此债务政策、尤其发行主权外债，要评估投资项目的长期效益和债务偿还能力。阿根廷金融危机的教训说明，政府举债规模要控制在合理的范围之内，举债权限必须集中到中央政府。中央财政应切实履行统一管理政府主权外债的职责，分析各项债务对国家财政形势、社会经济发展和金融运行所带来的各种影响，并对其实施有效调控。

（三）加强财政支出管理和结构调整，提高财政资金效益。金融作为国民经济运行的“命脉”，国家财政的收支行为必然涉及金融运行。财政支出结构不合理和管理不善，必将对金融的健康有序运行产生影响。金融风险的积累和爆发，与财政支出的结构和管理存在密切联系。例如，阿根廷公务员队伍庞大，工资高、福利好，财政支出居高不下。1996年以后，阿根廷中央政府支出不仅没有削减，而且还在继续增加，而对地方政府也难以进行有效的控制和约束，

（下转第 59 页）

(上接第 51 页)

这使各级财政收支状况逐年恶化，不得不通过举债为继，这对金融良性运行秩序产生了重大影响，金融风险加大。

(四) 完善各项财政改革，创造良好的金融运行环境。国家税收、财政补贴、转移支付、预算管理作为财政政策的重要内容，直接影响金融运行环境，对金融风险起着转移、分散或化解等作用。完善各项财政改革不仅是提高财政管理水平和效率，增强抵御各种风险的能力要求，同时也有助于优化金融运行环境，提高金融运行质量。阿根廷政府通过完善金融交易税等税制改革和强化征管，取消用于各种发展基金或补偿国家监督机构的义务税等，使政府财政收入占 GDP 的比重逐年提高，1990~1992 年分别为 17.5%、21.7% 和 26.8%，这为政府防范和化解金融风险提供了有力支持。

(责任编辑 鲁 渝)

#### 主要参考文献

1. 苏振兴主编：《拉丁美洲的经济发展》，北京，经济管理出版社，2000 年。

2. 吴国平主编：《21 世纪拉丁美洲经济发展大趋势》，北京，世界知识出版社，2002 年。

3. [美] 芭芭拉·斯托林斯著，江时学等译：《经济增长、就业与公正——拉美国家改革开放的影响及其经验教训》，北京，中国社会科学出版社，2002 年。

4. Anoop Singh, Agnès Belaisch, Charles Collyns, *Stabilization and Reform in Latin America: a Macroeconomic Perspective of the Experience Since the 1990s*, IMF, February 2005.

5. Alesina Alberto, Guido Tabellini, "Why is Fiscal Policy Often Procyclical?", *NBER Working Paper*, No. 11600. September 2005.

Teresa Ter - Minassian and Gerd Schwartz, "The Role of Fiscal policy in Sustainable Stabilization: Evidence from Latin America", *IMF Working Paper*, 1997, p. 32.