

Latin American Economic Outlook 2009

Summary in Chinese

2009 年拉丁美洲经济概览

中文概要

民主制度看来已在拉美地区牢固扎根，同时该地区各国受益于经济全球化进程也在继续经历持续的经济增长。

本期《拉美经济展望》是经合组织发展中心推出的新系列年度报告第一期，在影响拉丁美洲发展的四个关键问题上提出独特视野、提供比较性指标：财政实施对民主合法性的影响；养老基金改革及管理、国民储蓄、资本市场深化的关系；寻求市场的私人投资对改善电信服务接入能发挥什么作用；与中国印度日益增加的贸易可刺激拉美各国竞争力的提高。

对该地区提出政策建议、找到最佳做法，是为了将经合组织专门知识和众所周知的严谨分析贡献出来，为拉美地区发展做出贡献。

拉美地区财政政策与发展之间的关联

财税政策不仅是宏观经济管理的工具，也是拉美各国政府可用以追求发展的手段。深思熟虑积极有效地运用税务政策、公共开支和债务管理，能促进增长、减少贫困及贫富差距，从而推动拉丁美洲的发展。

况且，一个国家实施的财政制度，是政府与公民之间社会契约的反映。一方面由公共部门提供合理数量质量的物品、服务，另一方面有透明、进步的税收制度，是健全的社会契约的特征。这两方面是相辅相成的：如果健康保健、教育和基础设施等公共物品匮乏、质量低或供应不公平，社会契约就被削弱。脆弱或退步的财政制度同样会削弱社会契约。

这种社会契约对拉丁美洲来说至关重要，因为该地区目前正在巩固民主化的过程中。在此背景下一个国家财税制度的实施，及公民对此实施的看法，都和民主制本身的合法性密切相连。财税合法性，即人们相信税务与公共开支制度的公正，是关键决定因素。高度财税合法性的表现是：具有有效解决收入差距的税收、转移制度；公平提供优质公共服务；对义务和权益有公正透明的管理规则；政府财税制度管理得到合理程度的公众支持。

对财税政策的选择不是在真空中做出的，总要受到政治因素的制约。政治之所以重要，是因为财税政策与福利国家的性质密切相关，而福利国家的形成是个深刻的政治过程。总之，不能不讲政治经济学：除了从技术层面设计财税制度外还需考虑政治制约因素，以改进该地区长期改革的前景。

传统观念将财税政策视为对经济增长的不利因素（因税收对就业、投资的障碍），或最多不过视为稳定通胀、失业率的宏观经济手段，本期展望则持相反观点，认为税务政策可以成为促进拉丁美洲经济、政治和社会发展的关键工具。财税制度能为利于增长的投资和结构性改革提供资源。运用税收和公共开支能向该地区两大痼疾-贫困和贫富不均直接开战。

这种潜在良性作用在拉美基本上没有得到发挥。在欧洲，税收和转移措施使贫富不均程度减少了 19 个基尼点，而在拉丁美洲产生的作用还不到 2 个基尼点。拉美地区的社会保障开支严重落后，是税务政策不能发挥再分配作用的主要罪魁祸首。而医疗保健、教育等基本公共货品、服务的质量，既不能满足该地区发展的需要，也不能促使公民和国家同心同德。拉美各国政府必需改变方针，才能充分利用税务政策作为发展工具的潜力。

拉丁美洲财政的近期趋势

自 1990 年以来，拉丁美洲的财政业绩一直是令人鼓舞的。例如该地区财政赤字占政府收入的比例，从 1970 和 1980 年代的百分之十一，下降到 2000 年以来的百分之八。这一变化是归因于运气好，还是政策好？政策改进的实例包括开支增加、宏观经济管理更加务实、权力更加下放。此外还有一些创新做法，如新的财

图 1. 拉丁美洲的民主巩固：
专家观点和老百姓观点



政责任规则、附有条件的财政拨款制度、参与性预算制定等。

然而拉美地区的财政业绩和经合组织标准相比仍有很大差距。而且，商品价格上涨、贸易条件有利、资本廉价充裕等拉美地区迄今享有的优越条件一旦发生变化，该地区的良好势头和创新制度有多大承受应对能力尚未可知。这种考验可能即将来临。

本期展望将拉美地区和经合组织各国的财政业绩进行比照，以衡量拉美地区的差距。拉美地区的公共收入和开支水平均低于经合组织平均水平，尽管两个地区内各国间也有很大差异。1990至2006年期间，拉美地区各国政府总收入平均为国内生产总值百分之二十三，而经合组织各国政府总收入平均为国内生产总值百分之四十二。同期政府总开支在拉美地区平均占国内生产总值百分之二十五，在经合组织平均占百分之四十四。拉丁美洲各国政府收入和开支在国内生产总值中的份额都在不断提高。

拉美和经合组织各国在税收和开支结构上也有重大差别。仅看收入方面，拉丁美洲公共财政中的非税务收入要多得多，平均占国内生产总值百分之八。该地区纯税收收入仅占国内生产总值的百分之十六，而经合组织各国平均占百分之三十五。总税收中直接税收所占比例在拉美各国平均为百分之二十五，而经合组织各国为百分之四十二。直接税中个人所得税所占比例，在拉美只有百分之四，而在经合组织各国中为百分之二十七。

与教科书传授的理念相反，拉美各国的财政政策是助长周期性的：政府在经济繁荣时一般开支更多、萧条时则减少开支。此外，拉美一系列重要财政变量，包括收入、开支和赤字，都比经合组织各国波动性更大。但本期展望显示，该地区的财政波动性在不断下降，1990年以来和经合组织国家的差距一直在缩小。为本期展望专门计算的一个赤字波动指数，从1990-1994年到2000-2006年下降了三分之一，后阶段中拉美地区仅比经合组织高百分之六。在同样时间跨度中，拉美的收入波动性下降了四分之一，开支波动性下降了百分之四十。

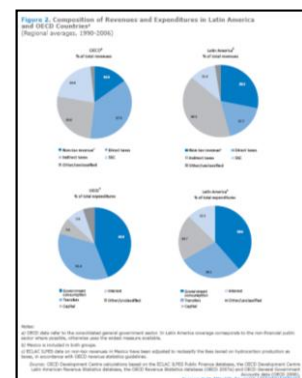
拉美地区地方政府的财政能力正在增加，但和经合组织的地方政府相比财政能力仍然很小，对中央政府财政拨款的依赖程度很高。1990至2006年期间，经合组织地方政府一级的开支大约为中央政府开支的百分之四十一，而拉美地区地方政府的开支只是中央政府开支的百分之二十三。收入所占比例也大体如此。拨款方面的差距正在逐渐缩小，但仍然相当可观：政府间拨款占国内生产总值的比例在经合组织各国为4.9%，在拉美地区仅为2.7%。

尽管拉丁美洲在财政业绩方面总体趋势良好，在财政改革方面仍然任重道远。财政创收应多元化，而不是仅依赖非税收资源和间接税。不利于增长的财政波动性还可进一步下降。资源的社会再分配也尚未起到应有的作用。应该将财政领域的成就和创新转化为可持续的政策和长期的体制改革。

财政决策的政治考虑：公共债务、政治周期和资本市场

与经合组织相比，拉美的财政收支在国内生产总值中所占份额很小。但收支差别却经常产生与经合组织同样规模的赤字。巨大

图 2. 拉美和经合组织地区的收入、支出组成



财政赤字的历史原因是公共债务，债务管理是拉美各国政府长期面临的头痛问题。拉丁美洲地区财政赤字水平居高不下，使各国面临逆境时非常脆弱。当然也不能因此而抹杀拉美各国在管理债务构成方面取得的重大进展，特别是在减少货币搭配不当方面。政府收入和偿债义务都由各种不同货币组成。

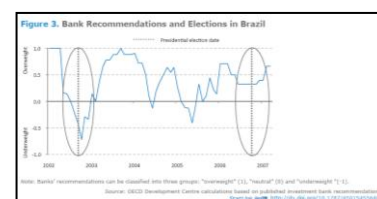
以拉美各国货币表示的公共债务市场并不是新事物，新情况是拉美各国政府借助强有力的经济环境，越来越有能力将本地货币债务发放到国外。当然挑战依然存在。例如，虽然近年来更多国内债券市场已能到期偿还，但该地区与其他新兴市场及发达国家相比，总体到期偿债率仍然较低。

拉美主权债券市场一个重要特征就是对政治事件极其敏感，例如遇到民主选举特有的不稳定时期就会出现下挫。不仅是经济政策，就连竞选人的经济政策纲领都会在选举期间对拉美主权债券市场产生重大影响。

首先投资者担心现任执政党会扩大开支来拉拢政治支持，这会对选举后的经济造成负担。这种担心并非空穴来风：无论是富裕还是贫困的民主国家都有过这种政治性经济周期。其次选举后将奉行什么经济政策的不稳定性也会扰乱资本市场。

从巴西总统鲁拉赢得两次选举后资本市场的不同反应，可以明显看出政党和竞选人在这方面的影响。鲁拉 2002 年参加竞选时被视为对政府保守财政政策的一种民俗反对势力，从一开始市场对鲁拉参选就忧虑重重并愈演愈烈，各大投资银行对巴西的评价迅速转向负面。而鲁拉上台执政后，通过宣传运动和务实可信的政策使市场安心、信心得到恢复。同一个鲁拉，2006 年与另一个主张务实可信政策的对手竞选并当选连任时，这次总统选举基本上没有造成任何市场波动。

图 3. 银行关于巴西的建议与选举的关系



财政收入来源：拉美的税收

财政决策的一个方面是公共债务管理，另一个方面是税收。我们已经提到，拉美税收占国内生产总值的比例比经合组织国家小。但这并不说明拉美的税收太低或太高。两个不同地区的国家来自于不同的历史背景，面临不同的制约和机遇。由于同样原因，拉美国家之间的税收差距也很大，从巴西占国内生产总值 30%，到萨尔瓦多仅占国内生产总值 14%。

税收水平低是拉美各国财政制度再分配功能较差的原因之一。但拉美各国和经合组织各国国民一样，都很关注贫富差距，都向往福利国家。对财富再分配的赞成或反对意见，平均在两组国家里相同，虽然拉美的意见比经合组织更为两极分化。

造成拉美税收差距的原因不止一个。在经合组织国家个人所得税占税收四分之一以上，是个很好的例子。如果将芬兰三万美元人均国内生产总值和哥伦比亚的不足六千美元做比较，马上能看出个人收入低自然会限制个人所得税数额。许多国家的大多数职工，大约巴西、智利、哥伦比亚和哥斯达黎加 90% 的职工，收入都低于必须缴纳个人所得税的最低水平。同样重要的是拉美各国收入分配的剪刀差很大，意味着在平均收入相同的国家，赚取应

赋税收入的职工人数会更少。

逃税范围的可靠全国性数据极其缺乏。但一些简单可信的模拟显示，即使完全排除逃税因素，对经合组织和拉美各国间的税收差距影响也不大。实际上，将非正式部门职工、雇主都纳入税务系统或许还会造成财政净损失，因为许多人就有资格享受各种福利、奖励，税务主管部门行政费用也会增加。但是，限制逃税的措施和防止避税的法律手段，对提高财政合法性而言是重要手段。

税务政策和拉美社会经济现实：非正式经济的原因

拉美非正式经济规模很大，其存在与税务制度有密切关系。顾名思义，非正式经济部门的雇主和职工都不缴纳个人或公司所得税，（或者是因为收入太低，或者是未在税务局注册），其客户一般也不缴纳任何相关的销售税。因此，非正式经济在将一些人置于社会安全网之外的同时，也降低了公共部门的开支。

从一些人不交税的角度，还是从一些人得不到社会保障的角度定义非正式经济，这是社会契约不健全和社会契约破裂的重要分野。一些人进入非正式经济是出于个人选择、利弊考虑不愿意与国家立约，尽管他们并不这样看问题。另一些人是被排除在正式经济部门之外，他们的非正式就业实际上是劳力市场管制僵化造成的变相就业不足。和欧洲做个比较很能说明问题。在欧洲非正式经济主要是个逃税问题。拉美的非正式经济要复杂得多，很少公司和职工是完全正式或完全非正式的。有证据表明该地区对税收、福利持有挑肥拣瘦的态度，个人、企业不完全遵循国家规定。例如在墨西哥一个调查中，被提问的微型企业中只有一半是完全非正式的，而玻利维亚的一个调查反映，愿意在市政府注册履行附加税义务的公司可能多一倍。

拉美的财政决策者除了要考虑非正式经济成分的范围外，还需应对该现象的多种表现及各种根源。

在向非正式经济企业、个人提供有吸引力的特别税务，和针对所有人的普遍税收福利制度之间，必须要有政策平衡，每套政策都有可能产生意想不到的反向刺激作用。各国政府（不仅是拉美国家）往往为使特定经济部门正式化设计一些特殊税务制度。但这些制度可能会阻碍小企业的发展。在四分之一到一半以上职工是非正式就业的地方，零打碎敲地扩大税收、开支制度可能无济于事，尤其是因为社保、各种国家福利等的享受资格往往和正式部门就业挂钩。而普遍性社会保险可能鼓励非正式就业，因为其享受资格与是否正式就业无关。但另一方面它能保护脆弱职工，也能通过促进部门间和地区间劳动力流动而提高全国劳动生产率。

拉美和其它地区的创新政策试验表明，通过更好地协调从事正式就业的个人利弊、简化所有纳税人的税务制度、向正式和非正式职工平等提供社会服务，可以促进对税务制度的遵守。

图 4. 拉美和经合组织各国的
税务收入

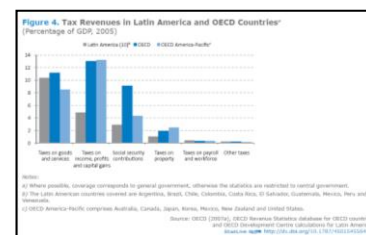
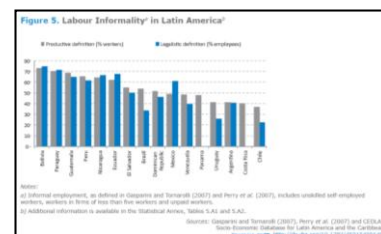


图 5. 拉丁美洲的非正式就业



改进公共开支质量：以教育为案例

财政税收和转移对收入再分配能发挥巨大潜力，特别在医疗保健、教育等人力资源发展方面的社会开支更能发挥巨大作用，使人人得到更公平的机遇。本着这种观念，本期展望对拉美教育开支及业绩进行了深入审视。结论是该地区面临的主要挑战是如何改进体现在学生学习、认知能力方面的教育质量。同时也应加强数量方面，因为拉美各国必须提高普及初级教育后更高水平的入学率和毕业率。

拉丁美洲公共教育开支很大，并仍在增加。拉美教育开支在公共开支总额中的比例一直在提高，教育开支占国内生产总值的份额目前为百分之四左右，与经合组织国家水平相仿。但拉美学生人均开支仍是经合组织的五分之一，因为拉美学龄群体人数达人口总数的四分之一至三分之一，而经合组织学龄人数不到五分之一。

与经合组织相比，拉美各国小学教育经费所占比例更高，而中等高等教育经费比例更低。中等教育经费的差别特别明显，拉美国国家花费人均国内生产总值的 13%，而经合组织国家平均达到人均国内生产总值的 24% 以上。部分由于这种开支分配情况，拉丁美洲平均中学毛入学率不到 77%，而经合组织的平均毛入学率超过 100%。

为了估计教育开支的结果质量，本期展望将重点放在教育成绩和公平性两个方面。前者用经合组织国际学生评估研究计划 (PISA) 测验的平均分数和分数分配情况衡量，后者用学生社会、经济背景对其测验成绩的影响程度来衡量。在这两方面拉丁美洲按 PISA 计划测出的结果都令人担忧。

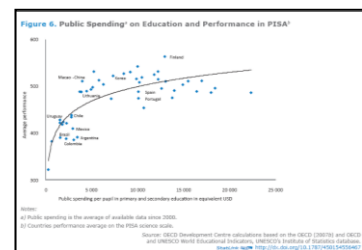
在参加研究的六个拉美国家，即阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、墨西哥和乌拉圭，PISA 测验分数都比经合组织国家差。拉美和经合组织学生之间的成绩差距相当于三年学习水平，而参与计划的其它新兴经济国家与经合组织的差距只有一半左右。令人欣慰的是拉美国家在 2003 和 2006 年两轮 PISA 测验中，成绩普遍有所提高。

采取正确政策有助于改进。立陶宛和中国澳门等经济体的学生人均教育开支和拉美相仿，但无论在学习成绩还是公平性方面都做得更好。经合组织的学校和教育政策，如学生正式上课时、改善问责制、量才录取等，都能对学生学习产生有力影响。PISA 研究还表明，学习成绩和公平性并非不能兼顾。拉美各国决策者在努力解决教育改革的政治经济学问题时，可以从 PISA 研究等项目中受益。

教育开支只是拉美如何能利用财政政策，不仅促进经济增长而且促进发展的例子之一。各国面临的挑战是如何将公共开支用于鼓励最佳做法的政策，赢得对推动国家行动所需的公众支持。在物质、人力资源的关键领域当然需要更多开支，但拉美地区的真正重点在于改善开支质量，提高效率和针对性。

PISA 研究也表明提高学习成绩和公平性并不矛盾，但前提是

图 6. 用于教育的公共开支和 PISA 成绩



学校必需是反映整个社会的缩影。一个教育制度下的学校越有包容性，其来自不同背景的学生结构与全国各种社会经济背景的家庭结构越一致，在教育成绩和公平性两方面就能做得越好。

欲查阅全文请链接 www.oecd.org/dev/publications/leo2009

本摘要中含有 **StatLinks** 统计数字链接, 可提供打印页的 Excel™ 文档!

© OECD 2008

本概要并非经合组织的正式译文。

在提及经合组织版权以及原著标题的前提下允许复印本概要。

多语种概要出版物系经合组织英法双语出版原著的摘要译文。

由经合组织在线书店免费提供 www.oecd.org/bookshop/

如需更多信息，请与经合组织出版事务及通信总司版权及翻译处联系
rights@oecd.org 或传真：+33 (0)1 45 24 99 30

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
Paris, France

请访问我们的网址 www.oecd.org/rights/

