

## 拉美国家的“顺周期”财政政策：经验教训及启示

· 孙洪波 王芊

**内容提要** 大多数拉美国家的财政政策具有顺周期性。这种顺周期性的产生是经济波动和政治动荡双重作用的结果，根源在于国内储蓄率较低。顺周期的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，削弱了拉美经济抵御外部冲击的能力。拉美国家的经验教训表明，对开放经济而言，贸易条件和国际资本流动对财政政策具有较强的制约作用。

**关键词** 财政政策 顺周期性 债务危机 金融危机 委托代理

长期以来，财政政策的顺周期性成为拉美国家宏观调控的难点。根据凯恩斯主义理论，财政政策应“逆经济风向”行事，以熨平经济波动。新古典宏观经济学理论则认为，财政政策应保持中性，不应用作需求管理的工具。然而，大多数拉美国家的财政政策具有顺周期性，与上述两种理论都不相符。本文重点分析拉美国家财政政策顺周期性的表现、产生的根源及其影响，并总结可供中国借鉴的政策理念。

### 一 顺周期财政政策的表现

凯恩斯主义理论认为，财政政策应是逆周期的：在经济衰退时，政府应扩大支出并减税，以刺激经济复苏；在经济高涨时，为防止经济过热，政府应实行紧缩性财政政策，以控制总需求的扩张。新古典宏观经济学理论则认为，由于“自动稳定器”的作用，财政盈余与赤字会自发调节，财政政策不应用作需求管理的工具。但是，大多数拉美国家却实施了顺周期的财政政策，即在经济高涨时，政府扩大支出并降低税率；在经济衰退时，政府削减支出并提高税率。<sup>①</sup> 总体而言，拉美国家财政政策的顺周期性具有以下三个特点。

第一，政府消费性支出具有顺周期性。通过分析财政支出，尤其政府消费性支出在经济周期上的变化，可以判断财政政策的顺周期性。从政府消费

性支出与产出的相关性来看，拉美国家的财政政策具有顺周期性的明显特征。七国集团的政府消费性支出与产出在经济周期上不相关，但是，在发展中国家，政府消费性支出与产出具有正相关性。<sup>②</sup> 换言之，除七国集团外，政府消费性支出都具有顺周期性，拉美国家尤为明显。在拉美地区，政府消费性支出与产出的平均相关系数高达0.53。<sup>③</sup> 拉美国家财政政策的“顺周期”程度国别差异较大，阿根廷、玻利维亚、厄瓜多尔和巴巴多斯的“顺周期性”相对较低，而哥斯达黎加、墨西哥、秘鲁和委内瑞拉具有高度的“顺周期性”，其相关系数超过0.8。<sup>④</sup>

第二，税率调整具有顺周期性。在应对金融危机时，一些拉美国家的税率调整具有顺周期性。例如，1994~1995年，在墨西哥金融危机爆发后，墨西哥和阿根廷的经济陷入深度衰退，然而，两国却都实施了削减财政支出和扩大税收的紧缩性财政政策：阿根廷提高了劳务税，墨西哥则扩大了增值税。此外，在对拉美国家和工业化国家的通胀税进行分析后发现，在工业化国家通胀税是逆周期的，即经济扩张时通胀税将上升，经济衰退时通胀税则会下降，且通胀税与产出具有正相关关系；而拉美国家的情况却恰恰相反。<sup>⑤</sup>

<sup>①</sup> Michael Gavin and Roberto Perotti, "Fiscal Policy in Latin America", *NBER Macroeconomics Annual* 1997, pp. 27-29.

<sup>②③</sup> The World Bank, "How Should Fiscal Policy Be Set over the Business Cycle?", *PREM Notes*, No. 47, Nov. 2000, p. 2.

<sup>④</sup> Ernesto Stein, Ernesto Talvi and Alejandro Grisanti, "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience", *Inter-American Development Bank, Working Paper*, No. 367, Feb. 1998, p. 35.

<sup>⑤</sup> The World Bank, "How Should Fiscal Policy Be Set over the Business Cycle?", *PREM Notes*, No. 47, Nov. 2000, pp. 2-4.

收稿日期：2009-05-12

**作者简介**：孙洪波，男，2007年毕业于中国社会科学院研究生院，获经济学博士学位。现为中国社会科学院拉丁美洲研究所国际关系研究室助理研究员。（中国社会科学院拉丁美洲研究所，北京100007）

王芊，女，财政部财政科学研究所研究生部2006级硕士研究生。（财政部财政科学研究所，北京100036）

孙洪波  
王芊  
拉美国家的「顺周期」财政政策：经验教训及启示

Journal of Latin  
American Studies

27

第三, 债务政策具有顺周期性。在经济得到恢复增长、贸易条件得到改善和外资流入开始增加时, 拉美国家普遍大量举借外债, 扩大财政支出, 导致公共债务迅速积累。当经济衰退时, 政府财政收入随之而减少, 同时因在国际资本市场上融不到资金, 政府的筹资能力受限, 偿还债务的压力迫使政府实施紧缩性财政政策。从债务政策与经济周期性波动的关系来看, 拉美国家公共债务的变化具有顺周期性的明显特征。

## 二 顺周期性财政政策产生的根源

20世纪70年代中期至90年代, 顺周期的财政政策在拉美地区具有普遍性。财政政策的顺周期性可从预算约束和财政支出两个方面加以解释, 即国际资本流动、经济周期性波动及财政支出决策的过程都是导致拉美国家选择顺周期财政政策的原因所在。

第一, 国际资本市场的不完美性强化了债务融资约束力。国际资本市场的不完美性是指国际债权人无法对拉美经济周期作出准确预期, 从而影响了拉美国家的借贷行为。当经济繁荣时, 拉美国家易于在国际资本市场上得到融资; 而当经济衰退时, 因无法在国际资本市场上得到融资, 政府只能削减支出并增加税收, 被迫实施顺周期的财政政策。由于拉美经济呈现周期性波动, 当陷入衰退时, 国际债权人理应预期拉美经济会走向复苏, 从而决定向拉美国家融资, 但实际情况却与之相反。<sup>①</sup> 国际信贷市场的不完美之所以会造成拉美国家实行顺周期的财政政策, 是因为国际资本市场中的债权人的预期与拉美经济周期性波动出现了不一致, 或这些国际资本本来就是投机性的资本。

尽管国际资本市场的不完美性通过债务融资约束导致拉美国家财政政策的“顺周期性”, 但其根源仍在于拉美国家的储蓄率较低。从拉美国家发展模式转型中可以看出, 拉美的国家发展陷入了依赖外债的怪圈, 其外债在拉美国家资本形成总额中所占比重较大, 国内资本形成高度依赖外部储蓄。

第二, 税基不具有稳定性, 波动幅度较大。大多数拉美国家的财政收入依赖初级产品出口, 由于受到贸易条件波动的影响, 其税基的稳定性较差, 财政收入难以得到稳定。根据最优财政政策模型, 假设存在政治扭曲, 若政府实现财政盈余, 将会带来扩大公共支出的政治压力。<sup>②</sup> 因此, 当政府预期

税基出现较大波动时, 实施顺周期的财政政策将是政府的最佳选择。

在税基不稳的条件下, 根据税收平滑模型, 经济高涨时政府要实现财政盈余, 而当经济萧条时政府则要实行赤字政策。若税基波动较小, 财政支出的政治压力不会很大, 税收平滑则更为有效。若税基波动较大, 财政盈余难以得到稳定, 抵制财政支出的政治压力则较大, 并会对财政政策产生扭曲性影响。迫于利益集团的政治压力, 拉美国家的政府往往缺乏实现财政盈余的能力, 财政资源被政府机构、国有企业、地方政府或其他寻租者用于消耗浪费, 而不是被储蓄起来用于偿还债务。实际上, 在拉美国家中滥用财政资源的情况较普遍。拉美国家的经验表明, 尤其对于资源型财政而言, 税基越不稳定, 财政政策的顺周期性就会越强。

第三, 行政体制内的委托代理会扭曲财政政策选择。制定财政政策是政治过程中的集体决策, 由于存在委托代理的逆向选择和“搭便车”行为, 这种集体决策可能会扭曲政策选择。<sup>③</sup> 从政治因素看, 财政政策的顺周期性源于政治的委托代理问题。在一个腐败政府里, 官僚们可获得政治租金, 即利用部分财政收入进行非生产性的公共消费, 或照顾某些利益集团。尽管投票人可通过选举更换政府, 由于信息不对称, 投票人无法了解政府具体的财政收支, 且对新政府获取政治租金的做法不能加以控制。与此同时, 在经济繁荣时, 投票人一般会要求政府降低税收和提供更多的公共产品。鉴于获得政治租金和取悦投票人的动机, 在信息不对称的条件下, 政府极易制定顺周期的财政政策。

此外, “搭便车”行为也会催生政府选择顺周期的财政政策。当政府财政收入增加时, 国内强势利益集团对财政资金的争夺会更加激烈, “搭便车”问题更为严重; 尽管财政收入增加, 最终也将出现财政赤字。经验研究表明, 若政府权力分散在多个政党之中, 且税基不稳定, 这种政治体制下

<sup>①</sup> Alvaro Riascos and Carlos A. Vegh, “Procyclical Government Spending in Developing Countries: The Role of Capital Market Imperfections”, *NBER Working Paper Preliminary Draft*, Oct. 2003, pp. 6-10.

<sup>②</sup> Ernesto Talvi and Carlos Vegh, “Tax Base Variability and Procyclicality”, *NBER Working Paper*, No. 7499, Jan. 2000, p. 13.

<sup>③</sup> Alberto Alesina and Guido Tabellini, “Why is Fiscal Policy Often Procyclical?”, *NBER Working Paper*, No. 11600, Sept. 2005, pp. 16-19.

的财政政策决策更倾向于具有顺周期性。<sup>①</sup> 换言之，在税基不稳定的条件下，政治力量高度分化将会导致财政支出具有较强的顺周期性。

### 三 顺周期财政政策与影响 财政赤字的政治因素

拉美国家财政政策顺周期性的产生是经济波动和政治动荡双重作用的结果。若要阐明拉美国家实施顺周期财政政策的制度性根源，除要关注经济周期和税基变化两个经济因素以外，还要关注不同的政治因素（如政府类型、选举制度、政治稳定性、财政分权程度等）对财政赤字的影响。拉美国家在政治制度选择和政府治理模式上虽然具有诸多共性，但各国的特殊性及其地区内的多样性却不容忽视。因此，在研究影响拉美国家财政赤字的政治因素时，分析政治因素的差异性尤其重要。

第一，财政分权程度越高，越倾向于扩大财政赤字规模。财政分权程度是影响财政赤字的重要政治制度变量。秘鲁、哥伦比亚、玻利维亚、智利、乌拉圭等国属于单一制国家，而巴西、阿根廷、墨西哥和委内瑞拉则属于联邦制国家。拉美国家财政分权程度因国别差异较大，联邦制国家的财政分权程度要高于单一制国家。20世纪80年代债务危机爆发后，拉美国家的财政分权改革与民主化同步进行。财政分权意味着中央政府失去了对财政收支的一部分控制权。在财政分权改革过程中，地方政府的财政支出增长快于收入增长，其收支缺口要么由中央政府的转移支付弥补，要么形成巨额赤字，导致地方债务不断积累。在高度财政分权的国家，地方政府的财政收支有可能会背离中央政府的财政政策导向，从而导致过度负债以及破坏宏观经济的稳定性。在拉美地区，联邦制国家与单一制国家相比，随着财政分权扩大，其财政赤字恶化更加严重。一般而言，中央政府对财政收支控制程度越高，财政赤字的水平则越低。

第二，政府缺乏凝聚力和稳定性，财政赤字水平一般较高。政府类型可分为多数派政府或联合政府，它是影响财政赤字的重要政治制度变量。在拉美地区，不同政党组成联合政府的现象较普遍。尤其在20世纪90年代，近一半的拉美国家组成了联合政府，而其他的国家多属于一党执政或多数派执政。对多数派政府而言，由于政府有能力进行财政调整，不必向反对派支付较高的财政成本，其财政

赤字水平一般较低。对联合政府而言，实现财政调整较困难，必须向联合政党分配较多的财政资源，其财政赤字水平一般较高。而如果联合政府的稳定性较差，高级官员的任期是不确定的，这将导致官僚们倾向于扩大财政开支。换言之，高级官员任期越短，他们控制下属和获得下属信息的能力就会越弱，在缺乏制度约束的条件下，官僚则会大力提高预算或尽力避免削减预算。因此，缺乏凝聚力和稳定性的政府，其财政赤字规模一般较高。

第三，总统的预算权力愈大，越有助于控制财政赤字。联合政府与一党执政或多数派政府相比，之所以更倾向于扩大财政赤字，是因为构成联合政府的不同党派在削减预算方面陷入“囚徒困境”。<sup>②</sup> 但是，总统的预算权力是影响财政赤字的又一政治因素。大多数拉美国家实行总统制，总统的行政权力相对较大。由于各国宪法不同，拉美国家总统协调政府成员的能力有很大差异。尤其在协调财政政策方面，总统的能力与在预算程序中是否拥有以下四个特权有关：是否只有总统享有提出财政支出项目的权力；对总统提出的年度预算草案是否规定财政支出的最高限额；如果国会没有通过预算草案，总统的预算草案是否可以继续执行；总统是否拥有条款否决权，总统能否拒绝或同意立法机关提出的具体支出项目。总统的上述四个特权对财政赤字有着重要影响，总统的预算权力越大，越有助于控制财政赤字。<sup>③</sup> 总统执行财政政策的能力取决于所属政党在立法机构中的实力。总统的政党实力越强，总统为获得立法机构的支持而作出让步并向其他政党支付的财政资源就越少。因此，总统所在政党在立法机构中的席位越多，就越有可能实现控制财政赤字的目标。

此外，选举周期也是对财政赤字产生影响的重要因素。在选举年，为谋求连任，总统有扩大公共开支的动机；获胜后，总统则会削减公共支出，以缓解选举年因扩大支出而积累的通胀压力。一般来说，选举年的财政赤字水平一般较高，选举后的财

<sup>①</sup> Philip Lane, "The Cyclical Behavior of Fiscal Policy: Evidence from the OECD", *Journal of Public Economics*, Vol. 87, 2003, pp. 2661 - 2675.

<sup>②</sup> N. Roubini and J. Sachs, "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies", *European Economic Review*, No. 33, May 1989, pp. 903 - 933.

<sup>③</sup> Lisa Baldez and John Carey, "Presidential Agenda Control and Spending Policy: Lessons from General Pinochet's Constitution", *American Journal of Political Science*, Vol. 43, No. 1, 1999, pp. 29 - 55.

政赤字水平较低。

综上所述,通过分析政治因素对财政赤字的影响,可得出以下结论。其一,财政集权对财政平衡具有积极作用,即集权政府有利于控制财政收支,其财政行为一般较谨慎。其二,财政分权会产生政治分化,导致财政赤字规模扩大,因此,提高财政集权和降低政党数目的政治改革有助于降低财政赤字。其三,政府的凝聚力及政府在议会中的实力对财政赤字具有明显影响;议会权力越分散,政府削减财政赤字的难度越大。其四,政府的意识形态倾向对拉美国家的财政支出具有重要影响,左翼政府与右翼政府相比,更倾向于扩大政府开支。

#### 四 拉美国家实施顺周期财政政策 的经验教训

顺周期的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,削弱了拉美经济抵御外部冲击的能力。20世纪80年代以来,拉美经济始终难以摆脱财政风险和金融风险的威胁,这两种风险已成为拉美经济稳定和发展的桎梏。对财政政策决策而言,由于财政收支的政治过程扭曲及外部因素的负面冲击,一些拉美国家被迫选择了顺周期的财政政策,经验教训较深刻。

第一,顺周期财政政策是债务危机和金融危机的产物。20世纪80年代拉美陷入债务危机,表面上是债务清偿危机,实质上则是陷入深度财政危机,政府失去了对财政政策的调控能力,只能被迫实施顺周期的财政政策。20世纪90年代,因币值高估、投机资本大肆流动及金融监管缺位,拉美金融市场动荡不已,并由此放大了财政风险,财政政策的调控能力受到限制。毋庸置疑,顺周期财政政策是拉美经济内部失衡和外部失衡的双重产物:债务危机反映了资源配置的制度性扭曲,严重削弱了政府的财政能力;因金融和贸易的过度开放,外部冲击对财政政策的约束力日益增强。

第二,顺周期财政政策产生的经济根源在于拉美国家的储蓄率较低。拉美经济从20世纪80年代的内部失衡发展到20世纪90年代的外部失衡,这种失衡转换的根源在于拉美经济的结构脆弱,即依赖外部储蓄、技术和市场,造成抵御全球化冲击的能力十分薄弱。广大发展中国家、尤其是拉美国家因储蓄率较低,严重依赖外部储蓄。在金融自由化理念的鼓动下,一些拉美国家过快开放金融市场

和资本项目,外部储蓄以不同的资本形式流入,形成短期繁荣假象。因内部资本积累能力不足,储蓄率较低,在外部资本大肆进出的冲击下,严重制约了财政政策的调控能力。

第三,国际收支政策与财政政策不协调加剧了财政政策的顺周期性。对大多数拉美国家而言,在经济繁荣时期,经常项目赤字扩大,大量外资流入;在经济衰退时期,经常项目则会出现盈余,资本迅速流出。除汇率因素以外,拉美国家经常项目失衡与国内需求变化有关。20世纪90年代拉美地区的内需扩张主要有四种途径,即初级产品贸易条件改善的贸易途径、国有企业私有化的收入效应、消费信贷扩张的金融途径和币值高估的财富效应。而在经济繁荣时期,大多数拉美国家的财政政策在抑制总需求方面的能力较弱,也就加剧了财政政策的“顺周期性”。

第四,政府信誉不高,削弱了财政政策的可信度。由于一些拉美国家的政府长期缺乏信誉,在金融危机来临时,民众对政府的信任度急剧下降,不相信政府能拯救危机,导致政府拯救危机的财政成本大大提高。因政府储蓄能力不足,面对金融危机造成的社会恐慌,加之民众对政府的信任度较低,政府已无法使用逆周期的财政手段加以调控,只能寻求外部资金救援。

#### 五 可供中国借鉴的政策理念

随着中国经济融入世界经济的深度和广度不断扩展以及社会转型进程加快,其制定财政政策的制约因素日益增多。尤其因当前国际金融形势恶化带来全球经济衰退,中国财政政策的制定及实施面临诸多挑战。尽管中国与拉美的国情不同,但是,在应对全球化冲击和社会转型方面,拉美国家财政政策积累了深刻的经验教训,其中所折射出的一些政策理念,可供中国借鉴。

第一,重视贸易条件和国际资本流动对财政政策的制约。在贸易开放和资本项目开放的背景下,面对国际收支失衡,如何协调贸易政策、国际资本流动与财政政策的关系成为稳定宏观经济的关键点。换言之,在开放经济的条件下,财政政策的调控能力要受到外贸依存度和外资流动的约束。

第二,财政政策应以需求管理为核心。在市场  
(下转第62页)

(上接第 30 页)

经济条件下,“以财行政”,必须提高政府以财力为基础的执政能力。在经济意义上,财政制度设计和财政政策工具选择应以需求管理为导向,通过需求管理稳定宏观经济。在政治意义上,财政政策作为政治工具,应利用经济周期性波动,权衡不同财政政策工具的成本,协调不同利益集团或阶层的利益,谨防出现社会动荡。

第三,注重以财政手段增强社会凝聚力。长期以来拉美国家的收入分配不公,成为社会脆弱的经济根源。经济转型国家普遍存在社会脆弱问题,社会分化严重,社会内部冲突机制难以消除。健全的财政制度和合理的财政政策不仅具有稳定宏观经济的职能,而且还具有稳定社会的职能。

第四,利用财税制度及政策抑制需求扩张。在经济全球化和市场化改革及社会转型的背景下,不同的利益集团或阶层从改革或开放中受益不同,势必出现强势集团和弱视群体,由此也就会产生不同层次的需求扩张。因此,政府应利用财税政策调节需求。

此外,为化解需求扩张,尤其应注意以下几点。其一,在贸易条件改善时,政府应增加储蓄,并加大财政投入,以促进技术创新,使国内产业结构处于产业链中附加值的高端,实现贸易部门和非贸易部门的协调发展。其二,因资本流入增加带来的内需扩张,可考虑征收金融交易税,防止产生经济泡沫。其三,由消费信贷产生的内需扩张,在加强银行业监管的同时,要加强奢侈品税收的征收力

度。其四,为抑制私有化的内需扩张效应,国有企业应优先私有化给本国民族资本,因为如果私有化给了外国垄断资本,在固定汇率制度下,则会扩大货币供应,推动币值上升,对总需求有扩张效应。

#### 主要参考文献

1. Alberto Alesina, R. Hausmann, R. Hommes and E. Stein, "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", *Journal of Development Economics*, Vol. 59, No. 2, 1999.
2. Alberto Alesina and Roberto Perotti, "Budget Deficits and Budget Institutions", *NBER Working Paper*, No. 5556, 1996.
3. Mark Jones, Pablo Sanguinetti, and Mariano Tommasi, "Politics, Institutions, and Fiscal Performance in a Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces", *Journal of Development Economics*, Vol. 61, Apr. 2002.
4. P. R. Lane, "The Cyclical Behaviour of Fiscal Policy: Evidence from the OECD", *Journal of Public Economics*, Vol. 87, 2003.
5. Peter Lloyd - Sherlock, "Failing the Needy: Public Social Spending in Latin America", *Journal of International Development*, Vol. 12, Jan. 2000.
6. [德]阿尔弗雷德·格雷纳著,郭庆旺、杨铁山译:《财政政策与经济增长》,北京,经济科学出版社,2000年。
7. 江时学:《金融全球化与发展中国的经济安全:拉美国家的经验教训》,社会科学文献出版社,2004年。  
(责任编辑 蔡同昌)