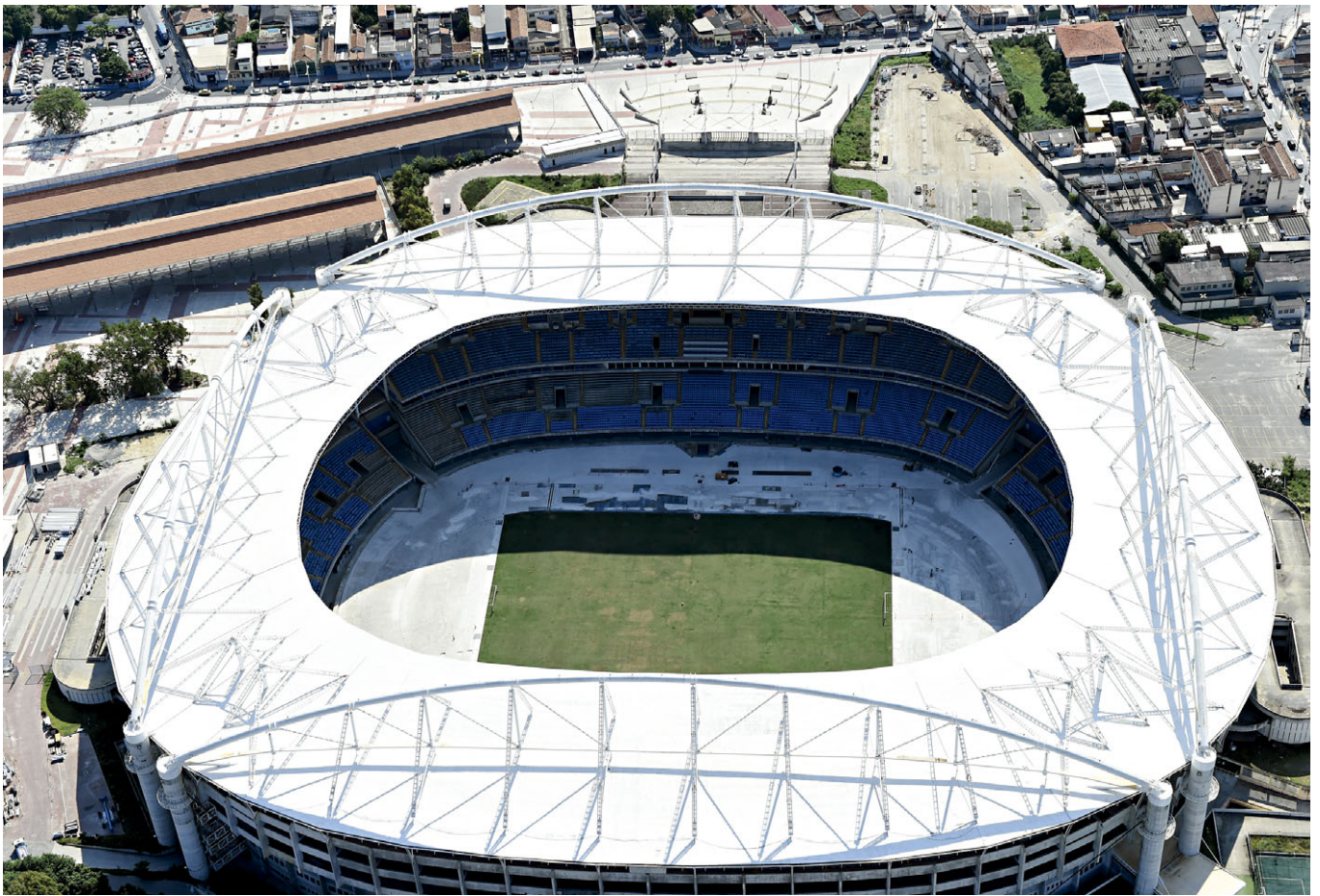


# INTERNATIONAL FINANCE

国际

□ 巴西政治经济危机的根源与应对

□ 超主权国际机构融资方式及借鉴



DOI:10.19409/j.cnki.thf-review.2016.07.030

2016年4月6日,巴西里约,鸟瞰里约体育场。

## 巴西政治经济危机的 根源与应对

文/王飞

在不到6年的时间里,巴西总统迪尔玛·罗塞夫从90%的民众支持率沦落到被弹劾,巴西从“金砖明星”跌落至爆发政治经济危机,其深层次原因值得探究。巴西如何摆脱危机,重回正常轨道,同样值得关注。

自2015年10月开始,巴西总统迪尔玛·罗塞夫遭到弹劾的新闻从未间断,里约奥运会前夕因经济衰退和政治纷争使巴西再次走上了风口浪尖。随着2016年5月11日巴西参议院第一轮投票结果结束,罗塞夫被要求离职180天,副总统特梅尔接管政权宣告此次弹劾案暂时有了些眉目。在不到6年的时间里,罗塞夫从90%的民众支持率沦落到被弹劾,巴西从“金砖明星”跌落至爆发政治经济危机,其深层次原因值得我们探究。巴西如何摆脱危机,重新回到正常轨道,同样值得我们关注。

### 总统遭到弹劾引发政治经济危机

2016年4月11日,巴西众议院弹劾特别委员会建议弹劾总统罗塞夫,17日众议院通过了弹劾提案。有趣的是,此次弹劾行动的主要发起和推动人之一、排在第二顺位的总统继承人——众议院议长库尼亚5月5日在巴西总检察长的要求下被联邦最高法院停职,代议长瓦尔迪尔·马拉尼昂随即在9日公布了废止已获众议院全体会议通过的弹劾案的决定。巴西参议院议长雷南·卡列罗斯立即做出回击,无视众议院代议长废止弹劾案的决定,将按原有程序继续审理对罗塞夫总统的弹劾。然而,仅过去一天,马拉尼昂就撤回了其废止弹劾的决定。巴西政坛的弹劾大戏,真可谓一波未平一波又起。

2016年,巴西经济预计将继续衰退3%以上,从昔日的“黄金十年”到今天崩溃的边缘,经济不景气以及民众生活水平下降是最直接的原因。即使有里约奥运会这样的全球盛宴,巴西也抵挡不住近乎“全民倒戈”带来的冲击。

探究此次巴西政治经济危机的根源,很大程度上是整个国家经济管理不善、宏观经济政策配合失误、劳工党社会政策转型滞后造成的恶果。宏观经济政策方面,主要表现为巴西货币政策双重目标与单一工具之间的矛盾造成货币政策效果大打折扣,财政政策与货币政策长期和短期目标不兼容以及罗塞夫违背财政责任

法使政府债务可持续性受到威胁。此外,劳工党延误了结构性改革的最佳时机,当危机袭来时完全丧失了招架之力。社会政策方面,一系列制度性障碍使庞大的养老金规模与不可持续的财政之间的冲突加剧,形成弹劾总统的民众基础。社会矛盾不断加剧造成劳工党执政基础的萎缩和流失,尤其体现在中产阶级队伍中。

### 经济治理失误成为危机的根源

通货膨胀一直是巴西经济社会中最重要的问题之一,贯穿了巴西独立后的全部经济史中。因此,治理通货膨胀成为历届政府宏观经济政策的中心。1960—1994年,巴西是全球通货膨胀率最高的国家。为根除恶性通货膨胀顽疾,卡多佐政府于1994年7月推出“雷亚尔计划”,通过对传统经济体制和管理方式的深刻变革,从体制和机制等根源上消除产生高通货膨胀的条件。雷亚尔计划总体上取得了不错的效果,自20世纪70年代以来的高通胀得到了有效控制,经济实现了持续增长。但由于该计划未能真正触及巴西通货膨胀的根本原因——公共部门的大量财政赤字,最终仍然不能避免巴西金融动荡的发生。

巴西金融动荡后,卡多佐政府推出了以治理通货膨胀为中心的“三位一体”宏观经济政策框架:首先,实行通货膨胀目标制货币政策,规定年通货膨胀率上限,逐步改变公众预期;其次,颁布财政责任法,通过法律形式确定各级政府需严守财政纪律;最后,实行浮动汇率制度,避免为维护固定汇率耗费外汇储备,加强应对外部冲击的能力。2003年,劳工党主席卢拉总统上台开启了巴西的左翼执政周期。卢拉执政的8年间,承袭了前任卡多佐总统的主要经济政策,更加坚定地执行“三位一体”宏观经济政策,巴西实现了年均4.06%的经济增长率,成为20世纪“巴西经济奇迹”后又一增长高潮。巴西经济总量的全球排名从第12位上升到第7位,人均国内生产总值(GDP)也突破一万美元大关,达到11094美元。巴西的通货膨胀率也得到了控制,除



2003年之外，均在中央银行规定的通货膨胀上限以内。

卢拉政府时期的“黄金周期”为劳工党连续执政奠定了坚实的基础。2010年，来自劳工党的罗塞夫总统继任，开启劳工党第三届执政周期，并于2014年连续赢得总统选举。但是，自罗塞夫总统的第二任任期开始，劳工党遇到了前所未有的困难：经济增长率下降甚至负增长、连续加息却难以遏制高企的通货膨胀率、失业率和贫困人口比重再次上升、汇率大幅贬值等。

巴西经济出现危机，是经济治理失误以及经济发展战略不合理的结果。卢拉政府8年经济高速增长只不过是资源富裕的巴西赶上了国际大宗商品繁荣的周期，只要繁荣周期结束，巴西经济的各种结构性问题全都爆发出来。对外贸易首当其冲，以初级产品为主的单一出口模式在全球大宗商品价量齐跌的背景下对经济的拉动率大幅下降；其次，发达国家货币政策分化影响全球流动性，造成雷亚尔币值的不稳定；最后，中央银行为实现通货膨胀目标而连续加息，严重制约了国内投资，“去制造化”使得产业结构畸形发展。

巴西以控制通货膨胀为核心的“三位一体”经济政策在全球经济不景气背景下表现出了脆弱性和不可持续性。高企的通货膨胀率蚕食了民众的消费能力，高利率加重政府债务负担的同时限制了大量私人投资，大宗商品繁荣周期结束则严重影响了巴西的对外贸易，经济增长的“三驾马车”集体失速，造成经济加速负增长。

自通货膨胀目标制实施以来，巴西中央银行通过调节基准利率（SELIC）实现货币政策单一目标：通货膨胀率上升时提高利率，抑制通货膨胀，反之亦然。利率上升主要通过两个渠道影响国内经济，对国内私人部门产生“挤出效应”以及加重政府公共债务负担。此外，

利率上升还会吸引外资流入，造成本币升值，阻碍出口。因此，为实现通货膨胀目标，巴西的在财政方面和汇率方面都做了牺牲，高利率造成公共债务支出负担加重，吸引的大量投机性资本则对国内金融体系的稳定带来了威胁。由于巴西中央银行的独立性有限，利率变动对通货膨胀产生的间接效应强于直接效应，提高利率并不能显著降低通货膨胀，这成为巴西自2014年以来连续9次提高利率却仍然无法实现通货膨胀目标的症结所在。实际上，巴西还一直将维护汇率稳定作为隐形的货币政策目标。为防止雷亚尔币值大幅波动，单一的利率工具同时肩负实现通货膨胀目标和保持汇率稳定两个货币政策目标，货币政策被赋予过多的功能，政策效果大打折扣。

### 社会政策转型缺失成为危机的酵因

经济治理方面的失误是巴西陷入当前危机的根源，而社会政策的僵化和“福利赶超”则是酿成此次危机的酵因。劳工党两任总统虽然成功降低了失业率和贫困率，但是在医疗卫生和教育等公共服务方面的投入较低。政府以低收入阶层为主的社会政策忽视了新兴中产阶级的政治参与度和经济社会需求，成为游行抗议不断、政府支持率持续下降的原因之一。

卢拉上任之前，由于财政纪律较为涣散、社会保障体系复杂以及巨大的公共开支，巴西财政长期赤字。卢拉总统执政的8年间，利用全球大宗商品繁荣周期，开源节流，坚持落实《财政责任法》，加强中央政府和地方各级政府的债务管理，打击偷税漏税行为，从2003年开始连续7年完成了初级财政盈余的预期目标，公共债务占GDP的比重从53.5%下降到40.7%（2010年）。在财政收支状况明显好转的前提下，卢拉政府通过“零饥饿计划”和“家庭补助金计划”等一系列社会支出计划，

加大对贫困人口尤其是赤贫人口的直接转移支付，仅用了不到三分之一的时间就完成了联合国千年计划中贫困人口总数降低一半的目标，约3000万人加入中产阶级的队伍中。2010年巴西0.53的基尼系数成为有记录以来的最低值，社会不平等程度显著降低。除了社会救助外，卢拉政府还通过提高最低工资标准和加快社会福利制度改革等方式提高巴西的社会保障水平。卢拉执政的8年间，巴西社会保障覆盖率从45%提高到51%，最低工资标准提高8次，名义增长155%，扣除通货膨胀因素之后的实际增长率则达到53.67%。

据统计，2003年以来巴西平均实际工资水平上涨了30%，但生产率基本没有提高。大宗

商品繁荣周期内，财政相对宽松，可以支持大规模的社会开支，但是当石油和铁矿石价格跌落以及全球对初级产品的需求锐减之后，政府财政暴露出不可持续的困难。罗塞夫总统继任后，继续将减贫和改善民生作为政府工作的中心，启动“无赤贫的巴西”计划，并且将原先的“家庭补助金”计划等社会支出的规模继续扩大，加重了政府的财政负担。与此同时，旨在针对中下层民众的补贴已经造成巨大的社会开支，政府没有更多的资金用以满足新兴中产阶级对教育、交通、治安、医疗等公共资源方面的需求。新晋的中产阶级由于不再符合享受社会救助金的标准，在2014年以来的经济不景气中面临高昂的生活成本，出现“返贫”



## 宏观经济政策方面 主要表现为巴西货币政策双重目标与单一工具之间的矛盾造成货币政策效果大打折扣 财政政策与货币政策长期和短期目标不兼容以及罗塞夫违背财政责任法使政府债务可持续性受到威胁。

的迹象。此外，新兴中产阶级对政治参与的热情明显增加，对腐败和不平等表现出强烈的不满。2013年爆发的百万人游行示威首次提出了总统下台的口号，成为中产阶级表达不满的标志。

### 巴西的出路：痛苦与坚定的结构性改革

过去10年间，以大宗商品贸易为基础的经济繁荣遮蔽了巴西国内经济结构性失衡，也阻碍了其在繁荣时期建立起更强大的政治体制、更完善的社会政策以及更加合理的经济治理模式的进程。无论是卢拉还是罗塞夫，在这10年间，均有很多机会进行结构性改革：例如，实行逆周期的财政政策稳定国内总需求、加强中央银行的独立性和货币政策的灵活性、改革劳动力市场结构、加强基础设施建设和调整医疗教育等民生方面的支出，但是劳工党领导人似乎只是认识到该改革了，却迟迟没有改。

目前的政治经济危局，使巴西的结构性改革变得迫在眉睫。虽然结构性改革不宜在经济衰退时期进行，更不宜在具有经济民粹主义传统的巴西进行，但是自1930年以来首次连续两年甚至两年以上的经济衰退以及业已失灵的货币政策使巴西不得不在痛苦中坚定地推行结构性改革，加强经济的自生能力，减少对外部环境依赖的脆弱性。无论未来谁成为巴西总统，政府都必须推行一揽子结构性改革。

首先，颁布财政整顿计划，减少公共支出，增加生产性投入。巴西货币政策在通货膨胀目标制颁布以来被赋予过多的目标，财政政策并未发挥逆周期的作用。尤其对于新兴经

济体，面对国际资本大规模流动，应进行总需求管理，缓解实际汇率变动的压力。只有公共财政政策被大众视为是稳健的，国内和国际投资者才不会对经济的基本面失去信心，这种情况下的“三位一体”才能让社会各界信服。经济衰退期内的预算有限，为使经济在中长期回到增长轨道，政府应该将资源配置到基础设施建设以及其他生产性投资等领域，保证一定的就业。

其次，加强中央银行的独立性，提高货币政策的有效性。根据巴西宪法和财政责任法，在任何情况下中央银行都不可以救助政府。但是，劳工党一直以来拒绝给予中央银行独立的地位，这也就不难理解此次总统弹劾理由中的第二条，即罗塞夫被指“将公共银行资金列为政府收入，人为降低公共赤字”。虽然巴西历史上的各届政府均存在这一问题，中央银行更像是政府的一个部门，但罗塞夫这样做明显违背财政责任法，成为弹劾案的关键原因。

最后，应对社会结构变化，深化社会改革。劳工党执政期间，有效地矫正了20世纪90年代巴西新自由主义改革的一些失误和不良后果，在降低贫困和改善社会阶层结构方面取得了显著的成就。但是，庞大的社会支出规模、不合理的退休制度以及各种社会救助计划给财政造成了较为沉重的负担。因此，巴西未来应该将所有社会支出计划进行整合和精简，关注贫困人群的同时加强对新兴中产阶级在医疗和教育等领域的需求，扩大覆盖率，提高服务质量。❶

(本文编辑/马珊珊)