



正确 安排 支出

横跨巴西首都巴西利亚的帕拉诺阿湖的长 4000 英尺的儒塞利诺·库比契克总统大桥。

Benedict Clements、Christopher Faircloth 和 Marijn Verhoeven

拉丁美洲必须对公共支出加以改革，使其更为有效、更为有利于穷人，并解决基础设施瓶颈问题。

拉丁美洲国家最近以来经济增长较为强劲。该地区正处于自 20 世纪 70 年代以来最有活力的经济扩张时期，过去 30 年的平均经济增长率超过了 5%。通货膨胀率也在 2006 年降到平均 5% 的水平，而且据 IMF 预测，对外经常项目余额在 2007 年也连续 5 年实现了盈余，强劲的经济增长有助于降低贫困率。

然而，人们也广泛认识到，拉丁美洲国家的经济增长仍然落后于整个发展中国家的平均水平。要使该地区的经济持续增长并减少宏观经济的脆弱性（包括降低较高的公共债务水平）还有很多事情要做。该地区财政状况由于政府税收收入的提高而得到了改善，而收入的提高又主要是商品收入的提高所带动的。但是，公共债务依然高达 GDP 的 52%（截至 2006 年末的加权平均数），该地区面临的重大挑战就是降低政府支出的增长幅度。最近几年来这一幅度迅速上升，并且阻碍着公共债务负担的进一

步降低。与此同时，该地区还面临着基础设施质量底下和收入高度不平等等问题。如果该地区各国政府要在减少公共支出的同时改善基础设施，并提供较高水平的服务，包括向穷人提供服务，它们就必须提高公共支出的效率和公平性。

公共支出的最新趋势

自 20 世纪 90 年代中期以来，拉丁美洲国家的公共支出（减去利息偿付额）呈惯性上升趋势（见图 1）。但是支出的增长并不是连续性的。在该地区经济扩张的早期阶段，尤其在 2003—2004 年，支出连续增长，但从那以后，17 个国家中只有 11 个在 2004—2006 年支出恢复了增长势头。在过去两年中，实际支出每年的平均增长相当于 GDP 的 7.5%，但由于 GDP 也快速增长，只增加了 1 个百分点。

从 20 世纪 90 年代开始的支出增长

受到了经常项目支出增长的驱动。与总产出和总支出有关的资本性支出减少了，而社会支出在政府预算中处于更加显著的地位，尤其是教育和社会保险支出。例如，1995—2004年间，社会支出增加量相当于GDP的大约两个百分点，大约相当于该时期总的基本支出（即非利息支出）的增加量。

该地区各国如果要在减少公共支出的同时保持目前（最好能再高一些）的公共服务水平，就有必要对支出加以改革。该地区的大多数支出效率低下——同样水平的公共支出应该能够提供更高水平的公共服务。改善不同类别和不同计划之间公共支出的结构，也将有助于促进增长和减少贫困。以下是在这方面的一些优先事项：

改革政府支出涨缩的格局。政府支出在年景好的时候往往会上升，只有在经济萎缩的时候才会大幅削减（见图2）。Akitoby等人（2006）发现，在支出和产出顺应经济周期而变动，即二者沿同一方向变化的情况下，在拉丁美洲大约2/3的国家中，对实际产出的冲击与实际基本支出之间的短期相关性有统计上的显著性。而在拉丁美洲地区，支出顺周期变化的国家所占的比例高于整个发展中国家。资本性支出显然对宏观经济的发展最为敏感，反映出该地区在经济衰退时大幅度削减此类支出的趋势。

过去两年该地区支出旺盛的趋势使得确保支出的增长与财政状况的长期可持续性保持一致这一依然发挥着作用的挑战变得更为严峻。就此而言，限制支出增长的财政法规将十分有用，尽管这类法规还要得到有效的监督与制约系统的支持，以确保其有效性。

提高公共投资的效率。自2000年以来，该地区的公共投资率从1995—1999年占GDP 5.8%的水平上下降到5.1%，但这种下降部分由私人对基础设施较高的投资所补偿。公共投资支出的低效率造成了基础设施的短缺。以公共投资与基础设施指标改善之间的关系来衡量的此类支出的货币价值，各国之间存在明显的差异。这说明还有进一步提高的余地，当各国在项目筛选、评价和监督中遵循了该地区的最佳惯例时，尤为如此（IMF，2005）。各国还应该实行稳妥的多年度公共投资预算，并提高工作人员的能力（Aldunate，2007）。

提高行政事务的效率。该地区公共部门的工资支出大约占GDP的7%，接近于其他地区通行的平均水平。然而，该地区政府服务的质量却低于世界上许多增长迅速的地区，而且自20世纪90年代以来没有改善。最近的一份评估（Echebarria和Cortazar，2006）表明，在该地区一半以上的国家，行政系统对合格的工作人员缺乏吸引力，而且难以确保雇员高效率地发

挥能力。

正如许多国家那样，在过去的10年中，本地区工资支付水平的提高与政府服务质量的提高之间并没有必然的相关性。这表明，使工资支付实现更高的货币价值尚有空间，同时也表明，单靠提高报酬不可能带来更高的服务质量。相反，改革的着力点应该是更多地依据于绩效来对政府系统进行考核，并解决本地区行政管理部门的一些主要弱点。这些弱点包括在雇员的雇用和晋升中的恩赐态度、绩效评价的缺失、内部报酬不公平，例如同工不同酬等（Echebarria和Cortazar，2006）。

提高社会支出的效率与针对性。本地区卫生保健、教育、社会保障和住房的支出巨大，大约占GDP的13%（大致相当于政府非利息支出的一半），但是这种开支给社会指标带来的结果好坏参半。教育成就与卫生保健指标普遍看来与该地区的发展水平相符合（ECLAC，2006），而诸如学校入学率、洁净水的可及性以及免疫接种率等卫生保健和教育指标在20世纪

图1
较高的支出

拉丁美洲的基本公共支出¹一直处于上升之中。

（占GDP的百分比）



资料来源：作者的计算。

注：17个国家的未加权平均数。

¹减去利息偿付额的政府总支出，基于最广义的政府可得数据。

图2
支出时涨时缩

拉丁美洲的政府支出在好年景趋于上升，坏年景趋于下降。
(年度百分比变化)



资料来源：作者的计算。

注：17个国家的未加权平均数。

¹减去利息偿付额的政府总支出，基于最广义的政府可得数据。

90年代都攀升了。但是，与工业国和其他发展较快的地区相比较，人力资本发展方面还是大大滞后了。例如，以阅读、科研和计算能力的国际测验成绩衡量的教育质量还很低。尽管教育质量不高可能是一系列因素造成的，但教育支出的较大份额被用于工资支出，而不是用在诸如教材等非工资投入上可能是一个主要原因，而且对于好的成绩表现也缺乏激励(De Ferranti等，2003)。

社会支出对于减少贫困和缩小贫富之间巨大差距的效用有限。平均而言，在社会支出福利中，穷人享受到的比例较低，但他们在不同社会支出计划中享受到的份额相差却很大(见表)。高等教育和社会保险支出的福利大部分被较高收入阶层获得，而初等教育和社会援助支出主要惠及了穷人(De Ferranti等，2004；ECLAC，2006；Lindert、Skoufias和Shapiro，2006)。

本地区光明的一面是有条件的现金转移支付计划取得了成功。这类计划有效地为穷人疏通了资金获取渠道，有利于减贫。这类计划通常根据受援者自助的步骤给予现金援助，如送家庭成员上学，从长期来看，它有望解决脱贫问题。在大多数国家，这类以及其他社会援助计划的支出平均大约占GDP的1%—1.5%，并构成了社会支出的一个较小份额。

改革路线图

要使支出更为有效，政府必须抑制在好年景中支出的急剧上升，衰退时期出现的急剧下降趋势。有效的财政法规会有助于在经济上升时期抑制政府支出。政府还应提升它们评价和管理投资项目的能力。还应通过就业与报酬绩效考核体系的实施，来帮助提高支出效率。

社会支出福利的权衡

与低端收入者比较，拉丁美洲的社会支出更多地惠及高端收入阶层。

(来自社会支出的福利分布，百分比)

	最贫困的20%人群	最富裕的20%人群
教育	20.2	20.4
小学	29.0	7.9
中学	13.2	18.3
大学	1.9	52.1
卫生保健	20.6	17.6
社会保障	5.6	51.2
总社会支出	15.0	30.4
占基本收入总量的份额	3.6	56.4

资料来源：作者的计算。

注：未加权平均数。国家覆盖面依支出类别而有所不同。总社会支出、教育、卫生保健和社会保障支出的国家覆盖面分别是8个、13个、14个和9个。

拉丁美洲地区最近的经验为构建一个更亲贫的支出格局提供了启示。朝着这个方向努力应采取的步骤包括：继续推进公共养老金体系的改革，减少其慷慨的程度，使其回归到切实可靠的基础上；提高对高等教育使用者的收费，并同时向低收入家庭提供补贴；提高高等教育的质量；为有针对性的社会援助计划买单。

“社会支出对于减少贫困和缩小贫富之间巨大差距的效用有限。”

对社会支出——这类支出大多数置穷人于不顾——进行调整将面临政治上的挑战，但如果一个政府要充分履行其建立一个更公平的社会的职责，做到这一点是至关重要的。

Benedict J.Clements，IMF西半球部处长；Christopher Faircloth，IMF西半球部经济学家；Marijn Verhoeven，IMF财务部副处长。

本文根据IMF工作报告07/21号“拉丁美洲的公共支出：趋势与主要问题”撰写。

参考文献：

Akitoby, Bernardin, Benedict Clements, Sanjeev Gupta, and Gabriela Inchauste, 2006, “Public Spending, Voracity, and Wagner’s Law in Developing Countries,” European Journal of Political Economy, Vol. 22, pp. 908–924.

Aldunate, Eduardo, 2007, “Sistemas de Gestión de Inversión Pública en América Latina,” presented at the 19th Annual Regional Seminar on Fiscal Policy, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, Chile.

De Ferranti, David, Guillermo Perry, Indermit Gill, J. Luis Guasch, William Maloney, Carolina Sanchez-Paramo, and Norbert Schady, 2003, Closing the Gap in Education and Technology (Washington: World Bank).

De Ferranti, David, Guillermo Perry, Francisco Ferreira, and Michael Walton, 2004, Inequality in Latin America: Breaking with History? (Washington: World Bank).

Echebarria, Koldo, and Juan Cortázar, 2006, “Public Administration and Public Employment Reform in Latin America,” in The State of State Reform in Latin America, ed. by Eduardo Lora (Washington: Inter-American Development Bank).

Economic Commission on Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2006, Social Panorama of the Americas (Santiago: United Nations).

International Monetary Fund (IMF), 2005, Public Investment and Fiscal Policy—Lessons from the Pilot Country Studies (Washington).

Lindert, Kathy, Emmanuel Skoufias, and Joseph Shapiro, 2006, Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean (Washington: World Bank).