

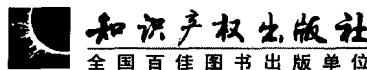
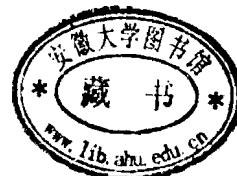
2012
Reporte de Economía
y Desarrollo

经济和发展报告



面向发展的公共财政： 加强收入与支出之间的联系

CAF – 拉丁美洲开发银行◎主编



责任编辑：刘睿 刘江
文字编辑：刘江

责任校对：韩秀天
责任出版：卢运霞

图书在版编目（CIP）数据

面向发展的公共财政：加强收入与支出之间的联系/CAF – 拉丁美洲开发银行主编. –北京：知识产权出版社，2013. 4

ISBN 978 - 7 - 5130 - 1934 - 7

I. ①面… II. ①C…②中… III. ①公共财政 – 研究 – 拉丁美洲 IV. ①F817. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2013）第 048643 号

原版由 CAF – 拉丁美洲开发银行以下面的西班牙语标题出版：

Finanzas públicas para el desarrollo
FORTALECIENDO LA CONEXIÓN ENTRE INGRESOS Y GASTOS
© 2012 Corporación Andina de Fomento
保留所有权利。
© 2013 中国社会科学院拉丁美洲研究所负责中文版翻译
中文版翻译质量以及与原文的一致性由中国社会科学院拉丁美洲研究所负责。

面向发展的公共财政：加强收入与支出之间的联系

Mianxiang Fazhan De Gonggong Caizheng: Jiaqiang Shouru Yu Zhichu Zhijian De Lianxi
CAF – 拉丁美洲开发银行 主编

出版发行：知识产权出版社

社 址：北京市海淀区马甸南村 1 号	邮 编：100088
网 址： http://www.cnipr.com	邮 箱： bjb@cnipr.com
发行电话：010 - 82000860 转 8101/8102	传 真：010 - 82005070/82000893
责编电话：010 - 82000860/8113	责编邮箱： liurui@cnipr.com
印 刷：保定市中画美凯印刷有限公司	经 销：新华书店及相关销售网点
开 本：720mm × 960mm 1/16	印 张：21
版 次：2013 年 5 月第一版	印 次：2013 年 5 月第一次印刷
字 数：333 千字	定 价：52.00 元

ISBN 978 - 7 - 5130 - 1934 - 7/F · 596 (4777)

京权图字：01 - 2013 - 2781

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

序 言

国家的参与是发展过程的核心。一方面，与国防、安全和公正有关的服务不仅仅保障生存和自由的基本人权，而且是进行经济活动需要确保合同履行和保护财产权所必不可少的。此外，国家提供医疗保健、教育和基础设施所有服务的可获性，可以改善生活质量、促进经济增长。除了公共部门能相应提供市场不能提供的产品的“特定功能”外，现代国家在推动收入分配改善方面还起着越来越重要的作用。该作用首先通过包含累进性要素在内的税收制度来实现；其次通过制定社会计划和用于就业及对最弱势群体救济所需要的转移支付来实现。

这本新的“经济和发展报告”（RED）提供了解释公共财政在促进公平发展中的核心作用的理由和论据，其假设强调税收与支出决策之间存在很强的相互依赖性，它们之间发生关联的方式可以形成一种良性循环，即增加税收，提高公共产品供应的质量和数量。可能源自这一联系的良性循环的例子是，当公共资金主要源自广大纳税者的税收时，它就会在国家与公民之间形成一个授权和回报的过程，纳税公民就会有更多参与和监督公共管理的动力，同时使管理者的工作更加透明和有效，最终效率的提高会增强公民履行纳税义务的意愿。

在此过程中，按国内生产总值计算的公共部门增长了，伴随着国家管理能力的提高，财政政策起到引导公平发展进程的作用。通过选票和体制（如议会和审计机构）实现民主参与和监督的过程，在监督之下还可以使税收和支出水平从社会福利角度看达到最优化。

本报告经过分析表明，就拉丁美洲总体而言，税收与财政收入结构及支出决策和预算机构并非总能推动收入结构、参与和授权、回报、预算规

模、财政政策再分配的能力和效率之间实现良性循环。

至于财政收入的结构，虽然近年来征税水平有所提高，但与其他发展中国家相比，拉美国家所得税、财产税和利润税所占比例仍然较低；与高收入国家在人均国内生产总值与拉美国家目前的水平相应的历史时期的税收结构相比，也是比较低的。如果只计算对个人征收的所得税和财富税，那么这种反差就更加明显。税收结构中存在的这一问题不仅制约了国家获取新的资金的能力，而且削弱了税收制度有助于提高公平程度的可能性。

通过采取各种具有明显再分配性质的支出计划，比如扩大非缴付型养老金和针对低收入家庭的有条件转移支付计划等社会保障的覆盖面，赋税结构不能提高公平度的弊端部分地得到弥补。尽管在促进公平方面收获令人鼓舞，然而为了实现收入与支出之间的良性循环，必须提高这些计划的管理效率，以达到其既定目标。按照不同方法来衡量技术效率这一概念表明，在部分拉美国家教育和医疗保健服务的管理方面还存在改善的余地。

2011 年 CAF 民意调查结果证实，赋税征收与良好的管理之间具有联系的假设，在地方层面证明，管理质量与履行纳税义务的意愿之间存在重要的正相关关系。同样还印证了在非再生资源（如石油）开采所得财政收入所占比例较高的国家和地区，税收与良好的管理之间也存在相关性。这一证据表明，如果把支出决策与向人民征税的必要性相分离，这一要素可能导致资源的增加不一定会带来更多更好的公共服务。

最后，本报告强调公共预算在加强收支决策关联度方面起着主要作用。在公民参与并通过其代表性机构和权力分离的政治制度，以透明的方式对预算进行讨论，首先可以使社会效益和成本都公开，其次便于作出使福利最大化的税收和支出决策。

我们希望，这一报告对财政制度问题的研究和分析，能成为进一步讨论公共财政改革的基础，兼顾各国的特殊性，并有助于达成有关行动路线的共识。

L. 恩里克·加西亚

CAF – 拉丁美洲开发银行执行主席

致 谢

本报告由发展战略与公共政策副主席负责，由莱昂纳多·维亚尔为总协调，巴布罗·桑吉内迪负责学术指导和协调。

各章的撰稿人分别为：

第一章 巴布罗·桑吉内迪

第二章 卢西拉·贝涅利

第三章 费尔南多·阿尔瓦雷斯

第四章 巴布罗·桑吉内迪

第五章 丹尼尔·奥尔特加

第六章 阿德里亚娜·阿雷亚萨

第七章 丹尼尔·奥尔特加、迈克尔·潘福特和巴布罗·桑吉内迪

希梅娜·里奥斯·阿芒与玛丽亚娜·乌尔维纳任本书总编辑。

各章节的某些部分是在参考特别为本书撰写的研究材料的基础上完成的。这些材料的撰写者有：费尔南多·阿尔瓦雷斯、马丁·贝斯法米列、塞巴斯蒂安·布斯托斯、何绥玉（Sui - jadeHo）、弗朗西斯科·加菲亚斯、胡安·卡洛斯·戈麦斯·萨瓦易尼、胡安·巴布罗·希门尼斯、诺拉·勒斯蒂格、乔纳森·马拉贡、豪尔赫·马丁内斯·巴斯克斯、马库斯·梅洛、何塞·安东尼奥·奥坎波、丹尼尔·奥尔特加、卡洛斯·佩雷拉、吉列尔莫·佩里、卢卡斯·龙科尼、巴布罗·桑吉内迪、米盖尔·圣奥温、杰弗里·蒂蒙斯和比奥莱塔·布罗维克。

作者向曾为本书提出过宝贵意见的以下人士表示感谢：路易斯·贝卡里亚、吉列尔莫·克鲁塞斯、莱昂纳多·加斯帕里尼、胡安·卡洛斯·戈麦斯·萨瓦易尼、胡安·巴布罗·希门尼斯、奥斯卡·拉腊尼加、

安赫尔·梅尔吉索、弗朗西斯科·莫纳尔迪、爱德华多·莫伦、何塞·安东尼奥·奥坎波、吉列尔莫·佩里、赫尔曼·里奥斯、卢卡斯·龙科尼、埃内斯托·施泰因、罗伯托·施泰纳、路易斯·比列拉。

本报告的研究助理是：玛丽亚·安德烈娅·阿夸韦拉、卡洛斯·卡坦霍、托马斯·利拉、莱丝维娅·马利斯、亚历山德拉·罗伊特、毛里西奥·施泰因、玛丽亚娜·乌尔维纳。

目 录

第一章 国家与发展：再分配、效率与代表性	(1)
一、前言	(1)
二、发展过程中的国家规模：国际和拉美地区的实证	(5)
三、发展过程中公共规模扩大的决定性因素	(12)
四、税收和支出结构与良好的治理：本报告的主要结论	(18)
五、结论	(25)
第二章 拉美的公共财政与平等	(27)
一、前言	(27)
二、对拉美不平等状况的展望	(30)
三、政府规模与再分配的关系	(36)
五、对拉美公共支出及税收影响的整体分析	(78)
六、结论	(83)
第三章 有质量的公共支出：衡量与最佳实践	(86)
一、前言	(86)
二、拉美的公共支出具有效率吗？——从生产边界的角度看	(88)
三、通过细分数据进行的效率分析：各国内部教育质量方面的 差距	(111)
四、提高公共管理效率的原则和实践	(122)
五、结论	(134)
第四章 税收结构与征税的挑战	(136)
一、前言	(136)
二、概念框架：直接税和间接税怎样组合才是适当的？	(138)
三、当前拉丁美洲的税制结构和征税水平发展趋势	(144)

四、拉美的税收努力很低吗？税制结构问题和逃税	(157)
五、结论	(178)
第五章 税收与好政府：授权和回报	(180)
一、前言	(180)
二、纳税激励和好政府的作用	(183)
三、作为“授权”机制的税收	(201)
四、结论	(214)
第六章 自然资源及公民与国家之间的关系	(216)
一、前言	(216)
二、自然资源、预算融资的结构和公共政策质量：理论框架	(218)
三、通过自然资源收益为预算提供融资及其对公共管理的影响：国际经验	(223)
四、拉丁美洲：来自不可再生资源的收入对一国内部的影响	(230)
五、拉美不可再生资源的税收体制	(235)
六、有关自然资源收入使用的预算规则	(242)
七、结论	(250)
附录：拉美各国获取不可再生资源开采收益的财政制度的演变	(252)
第七章 预算过程与收支联系	(257)
一、前言	(257)
二、拉丁美洲的预算体制	(259)
三、强化预算作用的范围	(268)
四、结论	(280)
参考文献	(282)
译者后记	(318)

图表检索

- 图 1.1 国家规模和经济发展（1900 ~ 2000 年） (6)
- 图 1.2 人均 GDP（发展水平）与国家规模（根据公共支出占 GDP 的比重来衡量）之间的关系（2000 ~ 2010 年） (8)
- 图 1.3 英国公共支出结构（1900 ~ 2010 年） (10)
- 图 1.4 美国公共支出结构（1902 ~ 2010 年） (11)
- 图 1.5 美国联邦政府税收结构（1934 ~ 2011 年） (13)
- 图 2.1 根据各国发展水平确定的不平等和贫困程度 (31)
- 图 2.2 部分拉美国家基尼系数水平（1999 ~ 2001 年与 2007 ~ 2009 年） (32)
- 图 2.3 基尼系数变动及其初始水平的关系（贝塔趋同分析） (33)
- 图 2.4 部分拉美国家和经合组织国家全部公共支出占 GDP 的比重（1990 ~ 1992 年对比 2007 ~ 2009 年） (37)
- 图 2.5 部分拉美国家工资、采购、利息、补贴和转移支付占全部经常公共支出的比重（1990 ~ 1992 年，1999 ~ 2001 年和 2007 ~ 2009 年） (38)
- 图 2.6 拉美社会公共支出增长（若干年） (39)
- 图 2.7 部分拉美国家社会性公共支出占 GDP 比例变化以及初始水平（根据简单贝塔趋同法分析）之间的关系（1990 ~ 2006 年） (39)
- 图 2.8 拉美中央政府税收演变（1990 ~ 1992 年，1999 ~ 2001 年和 2007 ~ 2009 年） (40)
- 图 2.9 部分拉美国家税收支付集中度状况（若干年） (41)

图 2.10 经合组织和拉美国家直接和间接税现行税率 (2010 年)	(42)
图 2.11 拉美有条件现金转移支付计划的覆盖率及资金拨付 (2000 ~ 2010 年平均值)	(61)
图 2.12 部分拉美国家有条件现金转移支付支出与赤贫及 贫困人口年收入缺口的比率 (2009 年)	(62)
图 2.13 拉美部分国家按 1/10 人口段划分的公共医疗 保险覆盖率 (若干年)	(68)
图 2.14 部分拉美国家及其他地区国家根据社会经济条件、 学校类型决定的学习成绩	(73)
图 2.15 欧洲和拉丁美洲转移支付和税收对基尼系数的影响	(78)
图 2.16 根据市场收入、市场净收入、可支配收入、税后收入 以及最终收入计算的部分拉美国家的基尼系数	(80)
图 2.17 阿根廷各类公共计划的集中度指数和规模	(81)
图 3.1 部分国家 PISA 测试成绩比较 (2006 年对比 2009 年)	(94)
图 3.2 各地区及部分拉美国家中学入学率 (2005 ~ 2009 年平均值)	(94)
图 3.3 部分拉美国家教育质量效率指数 (2006 年对比 2009 年， 包括投入变量和环境变量)	(98)
图 3.4 各地区出生时预期寿命以及婴幼儿存活率变化 (1960 ~ 2010 年)	(101)
图 3.5 各地区卫生支出占 GDP 比例 (2000 ~ 2004 年 对比 2005 ~ 2009 年)	(102)
图 3.6 部分拉美国家卫生支出占 GDP 比重 (2005 ~ 2009 年 平均值)	(103)
图 3.7 基础设施的数量和质量：电信、电力和道路 (1981 ~ 2005 年)	(107)
图 3.8 部分拉美国家基础设施数量和质量综合指数 (2001 ~ 2005 年平均值)	(108)
图 3.9 部分国家物流成本占 GDP 的百分比 (2004 年)	(109)

- 图 3.10 部分国家 PISA 测试成绩以及公立、私立学校之间的质量差距（2009 年） (112)
- 图 3.11 根据学校类型分类的 SIMCE 成绩和效率水平分布状况（2004~2010 年平均值） (116)
- 图 3.12 不同类型学校的 ECE 成绩（2010 年） (118)
- 图 3.13 根据学校城乡状况确定的 ECE 考试成绩（2010 年） (118)
- 图 3.14 各类学校根据 1/5 收入段确定的 ECE 成绩（2010 年） (119)
- 图 3.15 根据学校类型划分的社会经济水平（2010 年） (120)
- 图 3.16 ECE 阅读测试效率指数分布情况（2010 年） (122)
- 图 3.17 PROGRESA 计划按教育阶段确定的继续就读率（1994~2002 年） (127)
- 图 4.1 拉美主要税种在税收框架中平均所占的相对比重的演变（占总税收的比率） (148)
- 图 4.2 拉美部分国家税负和人均国内生产总值（多年值） (159)
- 图 4.3 拉美部分国家当前税负和潜在税负（多年值） (160)
- 图 4.4 拉美地区所得税和增值税法定税率演变（20 世纪 80 年代至 2009 年） (162)
- 图 4.5 拉美部分国家个人和企业收入税的征收、实际值和潜在值（2005~2007 年） (163)
- 图 4.6 拉美国家、美国和加拿大在不同人均收入阶段自然人和企业收入税的平均比重 (167)
- 图 4.7 苏克雷区（米兰达州，委内瑞拉）企业收到旨在提高其受检查威胁感的信后的纳税表现（2011 年） (176)
- 图 5.1 社会准则：支付个人税款的意愿和对他人纳税程度的感知，拉丁美洲部分城市的平均值（2011 年） (200)
- 图 6.1 部分国家来自自然资源的财政收入及其占预算的比重（2004~2008 年平均值） (224)
- 图 6.2 部分国家经过调整的净储蓄以及自然资源收入（2003~2008 年平均值） (226)

图 6.3 部分拉美国家自然资源收入管理透明度以及贡献金所占比例（2010 年）	(227)
图 6.4 石油收入管理透明度和石油财政规模（2010 年）	(228)
图 6.5 秘鲁对地方进行矿税转移支付的规模变化 (2001 ~ 2011 年)	(233)
图 6.6 拉美主要不可再生资源价格指数变化 (1960 ~ 2010 年)	(237)
图 6.7 部分拉美国家来自自然资源的财政收入（若干年）	(239)
图 6.8 部分拉美国家来自自然资源开采的财政收入构成 (阿根廷、玻利维亚)	(253)
图 6.9 部分拉美国家来自自然资源开采的财政收入构成 (巴西、智利)	(254)
图 6.10 部分拉美国家来自自然资源开采的财政收入构成 (厄瓜多尔、墨西哥)	(254)
图 6.11 部分拉美国家来自自然资源开采的财政收入构成 (秘鲁、委内瑞拉)	(255)
图 7.1 一些拉美国家行政机构提案获得议会通过的比例 (若干年间)	(262)
图 7.2 部分拉美国家预算制度的等级性指数（若干年）	(265)
图 7.3 拉美部分国家和 OECD（2010 年）成员立法制度的强度 指数	(268)
图 7.4 拉美部分国家立法能力指数	(271)
图 7.5 拉美部分国家的预算透明度指数（2010 年）	(274)
图 7.6 一些拉美国家的重要文件的可获情况	(276)
图 7.7 拉美及 OECD 部分国家审计机构稳固 情况（2010 年）	(278)
表 1.1 不同地区根据公共支出、税收及公共就业衡量的国家规模 (1990 ~ 2009 年)	(7)

表 1.2 公共支出（占 GDP 比重）与经济基本特征之间的相关性	(9)
表 2.1 拉美部分国家平均非正规就业率	(49)
表 2.2 拉美部分国家根据教育水平和城乡区域划分的平均非正规就业率及其差异（1990、2000 年前后以及近年来）	(54)
表 2.3 拉美部分国家的非缴费型养老金计划	(56)
表 2.4 拉美部分国家缴费型和非缴费型养老金的集中度指数（若干年）	(58)
表 2.5 拉美部分国家非缴费型养老金受益者构成（若干年）	(58)
表 2.6 拉美部分国家有条件现金转移支付计划对赤贫和非穷人 的覆盖率	(63)
表 2.7 拉美国家和发达国家公共和私人部门卫生支出（2009 年）	(65)
表 2.8 拉美国家的公共卫生系统	(66)
表 2.9 部分拉美国家和人均高收入国家学前、中学和大学教育的 毛入学率（1970 ~ 1979 年与 2000 ~ 2009 年）	(70)
表 2.10 拉美部分国家不同年龄段按五等分划分的收入区间的平均 覆盖率及其演变	(71)
表 2.11 拉美部分国家按教育阶段划分的教育转移支付（实物支付） 集中度指数（若干年）	(72)
表 2.12 部分拉美国家供水、卫生设施和供电平均覆盖率以及按收入 段划分的覆盖率的差异	(74)
表 2.13 拉美部分国家补贴收益集中度指数及规模 (占 GDP 比重) (若干年)	(77)
表 2.14 拉美部分国家按不同收入类型划分的基尼系数、赤贫率 和贫困率（若干年）	(82)
表 3.1 各地区和拉美部分国家教育投入（2005 ~ 2009 年 平均值）	(95)
表 3.2 各地区和拉美部分国家教育质量效率指数（2006 ~ 2009 年 平均值）	(96)

表 3.3 各地区和部分拉美国家教育可获性效率指数（2000 ~ 2004 年与 2005 ~ 2009 年比较）	(99)
表 3.4 部分拉美国家卫生效率指数（2000 ~ 2009 年平均值）	(103)
表 3.5 部分拉美国家卫生效率指数（2000 ~ 2009 年平均值）	(104)
表 3.6 部分拉美国家港口货物装卸效率指数（2000 年）	(110)
表 3.7 智利教育有关数据（2004 ~ 2010 年平均值）	(114)
表 3.8 智利根据学校类型划分的教育质量效率指标（2004 ~ 2010 年平均值）	(115)
表 3.9 秘鲁学校所在社区的经济社会特征（2010 年）	(119)
表 3.10 ECE 测试效率指数以及根据学校管理类型划分的结果变量（2010 年）	(121)
表 4.1 拉美部分国家税负压力表（1990 ~ 2009 年）三年段平均值及占用国内生产总值的比率	(146)
表 4.2 拉美部分国家税制结构的动态变化（1990 ~ 2009 年）	(149)
表 4.3 拉美部分国家金融交易税税收（2008 年）	(153)
表 4.4 拉美部分国家来自初级产品的财政收入和国内生产总值的比率（1990 ~ 2009 年）	(155)
表 4.5 拉美部分国家的税收努力（多年值）	(161)
表 4.6 拉美地区和经济合作与发展组织所得税平均法定税率（2007 年）	(162)
表 4.7 拉美和经济合作与发展组织部分国家所得税征税结构（多年值）	(164)
表 4.8 拉美部分国家增值税和所得税逃税率的比较（多年值）	(171)
表 4.9 美国自然人收入税的逃税率（2001 年）	(174)
表 5.1 全球部分地区和拉美部分国家回答“逃税是完全没有道理”的人口比例，认可总统执政的人口比例以及表示信任政府的人口比例（多年的平均值）	(186)
表 5.2 拉丁美洲总统支持率和税收道德相关性（多个年份）	(189)

- 表 5.3 拉美部分城市在某些与政府有关的假设情况下缴纳更多税的意愿（2011 年） (190)
- 表 5.4 拉美部分城市居民交纳各种税的情况及其对税负水平的看法（2011 年） (191)
- 表 5.5 拉丁美洲部分城市对政府（当地或国家）的看法和交更多税的意愿之间的条件相关性（2011 年） (193)
- 表 5.6 拉丁美洲部分城市对政府（当地或国家）的看法和申报纳税额之间的条件相关性（2011 年） (194)
- 表 5.7 拉丁美洲部分城市得到含有当地政府管理正面或负面新闻的信封对于对政府质量印象的效果（2011 年） (196)
- 表 5.8 里约热内卢一项实验市民对于市政府的看法和交纳更多地税的意愿的相关性（2011 年） (198)
- 表 5.9 拉丁美洲部分城市受访者声称在上次总统选举中投票的比例和为了获知候选人竞选纲领所做努力的程度（2011 年） (203)
- 表 5.10 拉丁美洲部分国家最近几次大选民众参与程度（多个年份） (204)
- 表 5.11 拉丁美洲部分城市最近 5 年曾为要求政府更好地使用公共资金参加过会议、抗议或游行的受访者的比例（2011 年） (205)
- 表 5.12 拉丁美洲部分城市受访者对参与式预算的了解度和参与度（2011 年） (206)
- 表 5.13 拉丁美洲部分城市在政府通过参与式预算支出的情况下，愿意交比现在更多还是更少的税的受访者的比例（2011 年） (207)
- 表 5.14 拉丁美洲部分城市受访者对以下陈述的看法（比例）：“依法纳税者理应比不依法纳税者有更多权利要求政府”（2011 年） (208)

表 5.15 拉丁美洲部分城市受访者对以下陈述的看法（比例）： “纳税使得人们在投票时更好地掌握候选人情况” (2011 年)	(209)
表 5.16 拉丁美洲部分城市受访者对以下陈述的看法（比例）： “纳税使得人们参与监督政府活动的程度更高” (2011 年)	(210)
表 6.1 拥有高额资源收入的国家财政表现（2000 ~ 2003 年平均值）	(225)
表 6.2 部分拉美国家资源税制度	(240)
表 7.1 拉美部分国家立法能力综述（若干年间）	(270)
表 7.2 拉美国家加强立法机构能力的倡议	(272)
表 7.3 拉美部分国家审计机构设计	(278)
专栏 2.1 拉美近期不平等程度改善的原因	(33)
专栏 2.2 公共支出以及税收对收入分配作用的测算	(44)
专栏 2.3 以可持续性和覆盖面为目标的社会保障体系改革	(51)
专栏 2.4 非缴费型收入转移支付及劳动力市场表现之间的互动	(59)
专栏 3.1 生产效率的概念及测量	(90)
专栏 3.2 拉美教育部门的绩效奖	(124)
专栏 4.1 现有的测量逃税状况的方法	(169)
专栏 5.1 波哥大的“为进步作贡献”机制	(185)
专栏 6.1 各国如何使用来自不可再生资源的收入？	(221)
专栏 6.2 挪威政府养老基金	(246)
图解 2.1 再分配政策工具	(29)
图解 4.1 美国税收缺口的组成部分（2006 年）	(173)
图解 5.1 征税与公共有效性间的良性循环	(182)
图解 7.1 预算在政府与公民之间的角色	(258)