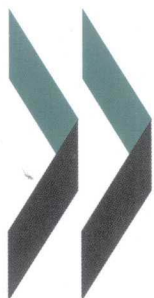


拉美研究译丛
Latin American Translation Series



2012年拉丁美洲经济展望 ——面向发展的国家转型

经济合作与发展组织发展中心 联合国拉美经委会◎主编



LAC



当代世界出版社



中国社会科学院
拉丁美洲研究所
INSTITUTO DE AMERICA LATINA
ACADEMIA DE CIENCIAS SOCIALES



2012 年拉丁美洲经济展望

——面向发展的国家转型

经济合作与发展组织发展中心 / 主编
联合国拉美经委会



当代世界出版社

本报告原文由经合组织以英语、法语和西班牙语发表,标题如下:
Latin American Economic Outlook 2012: Transforming the State for Development
Perspectives économiques de l'Amérique latine 2012: Transformation de l'état
et développement
Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para
el Desarrollo
© OECD/UN – ECLAC 2012
© 2012 年中国社会科学院拉丁美洲研究所 (ILAS, CASS) 负责本报告中文
版翻译
并根据与位于巴黎的经合组织签订的协议出版。
中文翻译版本质量与原文一致性由中国社会科学院拉丁美洲研究所负责

图书在版编目 (CIP) 数据

2012 年拉丁美洲经济展望: 面向发展的国家转型 / 经济合作与发展组织发展中心 联合国拉美经委会主编. —北京: 当代世界出版社, 2012. 5
ISBN 978 - 7 - 5090 - 0482 - 1
I. ①2… II. ①经… III. ①经济展望—拉丁美洲—2012 IV. ①F173.04
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 073551 号

图字: 01 - 2012 - 2535 号

书 名	2012 年拉丁美洲经济展望——面向发展的国家转型 2012nian Ladingmeizhou Jingji Zhanwang—Mianxiang fazhan de guojia zhuan xing
作 者	经济合作与发展组织发展中心 联合国拉美经委会 主编
出版发行	当代世界出版社
地 址	北京市复兴路 4 号 (100860)
网 址	http://www.worldpress.org.cn
编务电话	(010) 83907528
发行电话	(010) 83908410 (传真) (010) 83908408 (010) 83908409 (010) 83908423 (邮购)
经 销	新华书店
印 刷	北京九天众诚印刷有限公司
开 本	787 × 1092 毫米 1/16
印 张	13
字 数	193 千字
版 次	2012 年 5 月第 1 版
印 次	2012 年 5 月第 1 次
书 号	ISBN 978 - 7 - 5090 - 0482 - 1
定 价	25.00 元

如发现印装质量问题, 请与承印厂联系调换。
版权所有, 翻印必究; 未经许可, 不得转载!

本报告在秘书长领导下出版。报告所表达的观点和使用论据不一定反映 OECD、OECD 发展中心及其各成员国政府和联合国拉美经委会的意见。

本报告及其包含的任何一张地图，无论是对任何领土现状或主权、疆界和国际边界划分，还是对任何领土、城市或地区的名称而言，都不存在任何偏见。

请按下述方式引用本出版物：

OECD/UN – ECLAC (2012), 2012 年拉丁美洲经济展望——面向发展的国家转型, OECD 出版

[http://dx. doi. org/10. 1787/LEO - 2012 - es](http://dx.doi.org/10.1787/LEO-2012-es)

序 言

拉美及加勒比地区所处的国际背景和历史时刻，以及目前的一些挑战，为拉美国家提供了应该利用的机遇以设计其长期发展战略。除民主制度逐渐巩固和加强之外，尤其是，由于近些年良好的宏观经济管理，拉美大部分国家已经经受住了经济危机和金融危机的影响。

为了充分利用这些优势，以及应对仍然面临的诸多挑战，特别是为了改善生活质量、减少贫困和不平等，国家能够而且应该发挥重要作用：创造高质量的就业机会；巩固健全、透明和公平的财政制度；对居民进行教育和培训；增加基础设施投资的效益，以及支持创新和生产力的发展。

本报告由经合组织发展中心和联合国拉美经委会共同完成，旨在分析拉美国家在经济增长和国家发展中发挥的重要作用。拉美及加勒比国家的改革应该包括哪些主要内容？拉美及非拉美国家的改革经验可以提供哪些教训？

本报告的主旨是，要想让社会更加公平和更具包容性，近些年的社会政策远远不够。此外，国家应该提高货币和财政政策的质量和有效性，以及积极促进教育、投资基础设施和创新以及生产力的发展。

《2012 年拉丁美洲经济展望》旨在解决上述问题，为拉美及非拉美地区的公共行动寻求最佳方案。我们希望，这将有助于参加第 21 届伊比利亚美洲首脑峰会的国家元首和政府首脑们增强国家促进经济发展的能力，从而创造更多的机遇并改善公民的生活质量。

阿里西亚·巴塞纳
联合国拉美经委会执行秘书

安赫尔·古里亚
经济合作与发展组织秘书长

致 谢

本报告由联合国拉美经委会（ECLAC）和经济合作与发展组织（OECD）共同完成。

经合组织发展中心的以下人员参加了本报告的撰写和修改，他们是：罗兰·阿文达尼奥、阿尔贝托·A·帕切科、纳列利·卡罗、芭芭拉·卡斯特耶蒂、克里斯琴·道德、杰夫·戴顿—约翰逊、安娜·冈萨雷斯、哈姆雷特·古铁雷斯、安娜·詹科伍斯卡、安赫尔·梅尔吉索、塞巴斯蒂安·聂托·巴拉、何塞·拉蒙·佩雷亚、安纳·皮耶蒂卡伊纳、安纳利萨·普里米和安纳利萨·普里松。美洲开发银行的胡戈·尼奥波和阿道尔夫·伊万涅斯大学教授埃杜阿尔多·比特安分别负责教育和基础设施章节的撰写。托库托·底德拉大学教授埃杜阿尔多·列维·耶塔蒂负责宏观经济展望章节中关于资本管制的专栏。

本报告写作小组由杰夫·戴顿—约翰逊和克里斯琴·道德领导。感谢发展中心主任马里奥·佩兹尼和副主任卡洛斯·阿尔瓦雷斯的贡献和指导。发展中心特别感谢公共治理和领土开发司副主任马里奥·马塞尔在公共管理章节的贡献。

同时，我们也衷心感谢经合组织其他部门的同事们，他们对报告的不同版本做出了评论，尤其是财政政策和管理中心、教育司、就业、劳动和社会事务司、经济部、统计司、公共治理和领土开发司，以及秘书长办公室的同事。我们也感谢发展中心出版部、经合组织公共事务和联络司，以及本报告的译者和校对者们，他们为本报告的面世做出了贡献。

经合组织发展中心同样特别感谢西班牙经济和财政部、西班牙外交部、智利经济部、智利外交部、瑞士发展和合作处、智利全国电力股份公司、西班牙对外银行保险和养老金部，感谢他们对《拉丁美洲经济展望》一贯的经济上的支持。最后，我们对拉美及加勒比地区发展中心的成员国

表示感谢，它们是：阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、墨西哥、多米尼加共和国以及秘鲁。

拉美经委会以下人员参加了本报告的撰写和修改，他们是：埃利萨·卡尔萨、玛丽亚·维多利亚·埃斯帕达、胡安·巴布洛·希门尼斯、安德烈·拉普拉纳、伊莎贝尔·洛佩兹、里卡多·玛特纳，威尔逊·佩雷斯、费尔南多·罗哈斯和塞巴斯蒂安·罗维拉。

在拉美经委会产业发展和企业部主任马里奥·西莫利领导下，该部的经济事务官员塞巴斯蒂安·罗维拉负责协调拉美经委会工作小组。同时，我们感谢来自其他部门官员的合作、贡献和建议，他们是社会发展部（丹尼埃拉·特鲁卡）、天然资源和基础设施部（加布里埃尔·佩雷斯、丹尼尔·佩罗蒂、里卡多·J·桑切斯和戈登·韦尔姆斯默）。

最后，我们要特别感谢拉美经委会文件和出版物部，他们对《2012 年拉丁美洲经济展望》各个章节的编辑和整理付出了宝贵的劳动。

缩写和简写

BNDES	巴西国家经济和社会发展银行
CIAT	美洲税务管理中心
COMTRADE	联合国货物贸易统计数据库
EAP	经济活动人口
ECLAC	拉美经委会
FDI	外国直接投资
IDB	美洲开发银行
IMF	国际货币基金组织
IT	信息技术
ILPES	拉美及加勒比经济和社会计划研究所
GDP	国内生产总值
NPM	新公共管理
OECD	经济合作与发展组织
PISA	国际学生评估项目
R + D	研究与开发
RICYT	伊比利亚美洲和美洲科学和技术指标网络
SEBIG	伊比利亚美洲秘书处
UNESCO	联合国教科文组织
VAT	增值税

目 录

序言	1
致谢	1
缩写和简写	1
概览	1
第一章 宏观经济概览	17
第二章 面向发展的公共管理	38
第三章 财政政策改革	67
第四章 教育体系改革	94
第五章 国家与公共基础设施政策改革	128
第六章 完善创新与生产发展机制	161
译者后记	194

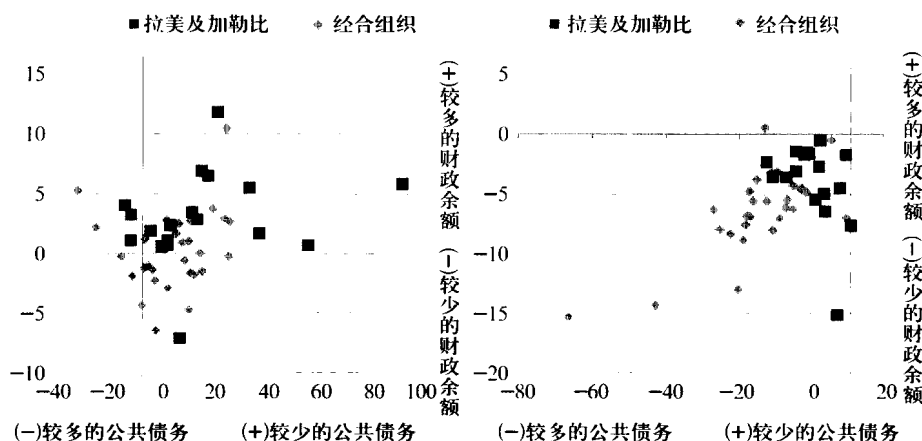
概 览

2003 年以来拉美经济的稳定增长使得拉美国家有可能考虑雄心勃勃的公共政策议程，以减轻风险并抓住当前发展机遇。尽管南美洲和中美洲、墨西哥、加勒比地区在经济动力方面存在很大差异，但持续的共同的外部需求（尤其是像中国这样的新兴经济体），和强劲的国内需求相结合，使得拉美在 2003 年至 2008 年期间年增长率平均达到 5% 左右。¹ 这种良好表现同样归因于宏观经济的适度管理，因为在很多情况下没有损害财政支付能力，创造了财政空间应对全球金融危机的影响（图 0.1）。2000 年—2007 年，拉美国家平均减少的公共债务相当于国内生产总值的 15 个百分点，将占国内生产总值 2.4% 的财政赤字转为 0.4% 的盈余。宏观经济的管理和出口初级产品价格的上涨加强了宏观经济的稳定，并且提供了资金，从而使政府可以实施减少贫困并方便获得基础服务，以及有可能弱化危机影响的政策，从而比经合组织成员国能更快地恢复经济。虽然预计发达经济体的增长继续放缓，但是据估计 2011 年拉美经济增长率为 4.4%，2012 年将在 4% 左右。² 在这样的背景下，已经给出了拉美国家设计和制定公共政策的条件，以便利用长期发展的机遇，降低中短期风险。

拉美应该加强宏观经济的应变能力，以应对全球经济不确定性和国际资本市场波动所造成的风险。国际经济仍然是拉美和加勒比不确定性的主要根源。由于拉美与发达国家之间利率的巨大差异所造成的资本强劲流入，以及通胀和汇率的压力，都是需要特别关注的因素，它们也是 2011 年上半年争论的主要内容。欧元区的财政问题将导致国际金融体系产生严重问题，包括新兴市场，以及资本流向的逆转可能导致汇率大幅波动，对实体经济造成破坏性影响。2000—2009 年拉美与中国的贸易增加了两倍，这是拉美经济迅速恢复的因素之一。不过，这同样意味着对中国经济增长潜力放缓具有更大的敏感性，这种敏感性既来源于对拉美产品需求的减少，

(危机前后的财政空间。财政余额和公共债务的变化)

2007—2009



资料来源：ECLACSTAT，拉美及加勒比和经合组织（2011a）和其他国家的国家财政统计资料。

统计链接: [http://dx. doi. org/10. 1787/888932510105](http://dx.doi.org/10.1787/888932510105)

宏观经济政策也必须与当前经济和人口变化的长期需求相一致。虽然主要的短期目标应该是重建因政府应对危机而缩小的财政空间，但是各国还必须解决宏观经济和结构性的制约与问题，因为它们制约了拉美实现发展目标的可能性。因此，虽然原则上外国投资的大量流入有利于拉美经

济，但是也带来多重挑战：汇率的较大波动、“荷兰病”（当本国货币升值破坏了不同于商品的资本品出口的国际竞争力时）以及信贷有可能不可持续地扩张。各国政府应该利用掌握的工具，抵制过度的波动以及非经济要素造成的汇率升值的压力和通胀。在特殊环境下，资本管制可以作为一整套遏制汇率压力的有效措施之一；对资本流动进行管制或者出台短期金融交易税可以作为实现上述目标的有效工具，尤其是在如果审慎的金融监管不足以保证金融稳定的情况下。这些措施不仅可以减少经济周期的波动，而且还可以消除经济多样化的障碍，并且为方便投资新技术和公共财政的稳定提供一定的可预测性，因为这些要素可以让长期政策实施得更快更好。所有这些情况都处于人口增长和其他的结构性变化之下（包括新兴中产阶级的愿望）这意味着各国将需要更多的财政操作空间以提供所需要的服务。

在提供公共服务方面，拉美各国应该抓住机遇消除发展的制约因素并实现量和质的飞跃。虽然经济高峰时期拉美在减少贫困方面取得进展（贫困人口从 2002 年的 44% 下降到 2008 年的 33%），而且在一定程度上减少了不平等。但是，需要消除的差距和面临的挑战仍然明显存在。首先，拉美应该更加努力减少社会不平等现象。每三个拉美人中就有一人生活在贫困线以下（18000 万人口），而且有 10 个拉美经济体仍然处于 15 个世界最不平等的国家之列。有条件转移政策在减少贫困方面已经取得了进步，不过缺乏更广泛的社会保障网络仍然是拉美大多数公民面临的主要问题。另一个重要方面是，当存在加强以自然资源为基础的部门赢利性和扩张的迹象时，例如汇率，不太容易设计机制和刺激机制来创造以知识和创新为基础的经济，这可以提高生产力水平及产业结构多样化。总之，拉美各国现在应该创造可持续性发展的基础，即使扭转了一些有利的外部条件。从这个意义上说，在自然资源密集型经济下，各国政府应该考虑利用增加的部分收入，通过投资教育、基础设施和创新，来推动其他部门经济的多样化和竞争力。如果现在不采取行动，其出口将仍然集中于低附加值的初级产品和妨碍新企业进入的寡头市场，并且不利于收入再分配和社会包容性。在这样的背景下，越来越多的家庭，即使是那些不太贫困或者没有困

难的家庭（例如，新兴的中产阶级），³ 将容易受到不利的冲击，如疾病和自然灾害。这些发展方面的后果，将可能反过来加剧社会冲突并削弱体制。因此，要高度关注面向发展的国家转型的政策讨论。

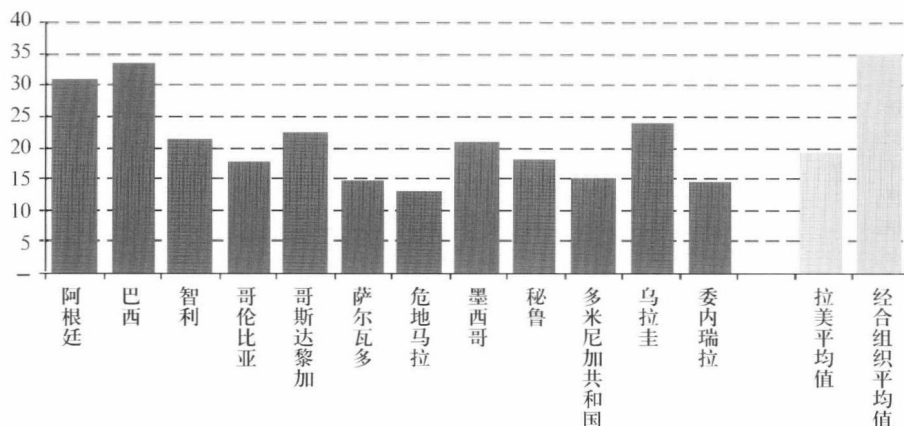
为了构建能够满足发展需求的国家，有必要开展旨在倾向于缩小需求和可利用资源之间鸿沟的财政改革。最近 20 年，甚至在最近的危机中，拉美公共财政的稳健性十分突出。公共债务水平已经从 20 世纪 90 年代初负债占国内生产总值的 80% 下降到今天的 30% 左右，部分原因是财政收入的增加。反过来，从增长、贫困的减少和收入再分配的角度看，公共支出已经更加有效；像公共投资和社会支出也增加了。此外，降低了预算刚性，财政空间得到扩大。不过，要满足公民的期望，大多数拉美国家拥有的人均资源比发达国家的要少，甚至比许多新兴国家的也要少。这是拉美国家在满足社会需求方面面对的真正的制约因素。

拉美的税收收入不仅少，而且税基也小，倾向于非累进税。除了南锥体几个国家之外，像阿根廷、巴西和乌拉圭，它们的税收占国内生产总值的 30% 左右（与经合组织成员国的平均值类似），整体上拉美的税收负担少（图 0.2）。反过来，可以看到，对个人所得征收的税收水平较低。相比其他国家而言，更多的是扣除税收和免税，而且税收结构集中于间接税。由于税务管理很不正规，而且能力有限，大量逃税导致低水平税收。因此，应该加强税务管理能力和扩大所得税税基，以及采用其他的税收方式，共同提高公共服务质量和公民财政教育的主动性，最终提高财政道德。拉美及加勒比比较低的财政收入妨碍国家在教育、基础设施和诸如包括健康及社会保障等发展领域进行足够的支出，而这些部门对提高生产力、竞争力和社会包容至关重要。

税基也受到税收支出扩大的制约：扣税和免税。各国政府应该考虑取消各种类似的税收支出，尤其是最明显的累退和扭曲的税收支出。各国应该提供更多的信息，更加透明，并对已完成的税收支出所产生的效果进行研究。特别是，对现有的税收支出效益进行技术评估。以此为基础，各国政府应该考虑按照社会目标及再分配转移目标和更加透明的消费政策，改变税收支出。在评估各种工具的有效性（税收支出相对直接补贴）的同

时，相比于支出执行机构的管理能力，也应该考虑税收管理的相对能力。

图 0.2 拉美税收收入低（2008 年公共税收收入占国内生产总值的百分比）



注：a) 统计资料指阿根廷、哥伦比亚、哥斯达黎加、萨尔瓦多、墨西哥和委内瑞拉（玻利瓦尔共和国）非金融公共部门；巴西、智利和秘鲁各级政府；以及危地马拉、多米尼加共和国和乌拉圭中央政府；b) 墨西哥的税收收入包括来自石油生产某些项目的收入。

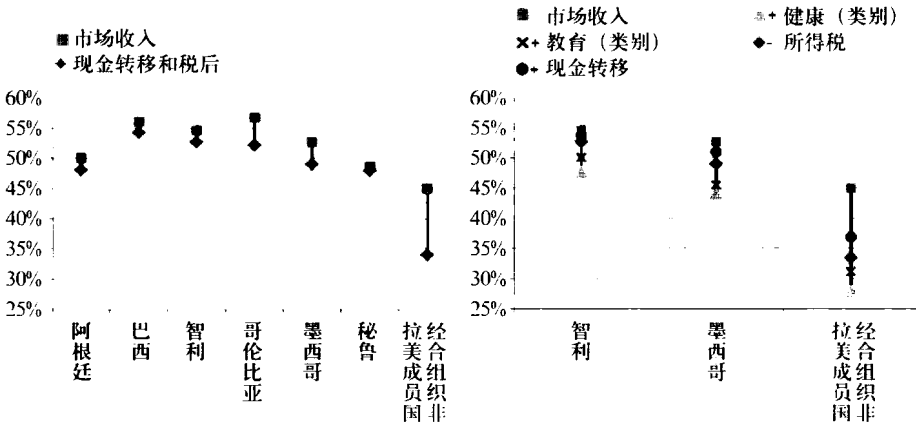
资料来源：根据 ECLAC、ECLACSTAT/CIAT/OECD 数据、拉美收入统计数据编制。

统计链接：<http://dx.doi.org/10.1787/888932510124>

拉美财政政策的再分配影响不太突出，可归因于低水平个人直接税和社会公共开支，以及对其缺乏足够的重视。这说明，与经合组织成员国相比，在减少不平等的有效性方面存在明显差距（图 0.3）。在（教育和健康）方面，旨在减少不平等的转移的有效性的差距不像现金转移的情况那么明显。为了扭转这种局面，应该巩固低收入公民的收入转移规划和社会保障制度的团结支柱，尤其是养老金（要特别注意引导这些激励手段，使之不会增加劳动力的非正规性或者刺激不劳动）。反过来，拉美各国社会支出水平之间的巨大差距（从危地马拉占国内生产总值的 7%，到巴西占国内生产总值的 25%）反映了社会保障方案方面的强烈反差，特别是在养老金和医疗服务方面。不过，也反映了在健康、教育和失业福利服务方面

人口覆盖范围的明显差别。

图 0.3 拉美的财政政策在减少不平等方面作用很小（基尼系数）



资料来源：OECD（2008a）对 OECD 非拉美成员国，OECD（2008b）对阿根廷、巴西、哥伦比亚和秘鲁，以及基于智利和墨西哥家庭调查的估计。

统计链接：<http://dx.doi.org/10.1787/888932510143>

就此而言，强化公民和国家之间的社会契约的财政约定是关键。⁴ 财政改革的成功取决于要考虑到税收和开支之间的关系，以及只要公民纳税就要保证其公共服务的可获得性。当具备以下几个条件时，税收改革可以取得进展：1. 改革基础要牢固地建立在事前分析及事后透明的评估，以及全面研究的基础之上；2. 改革已经与国家相适应，特别是在经历了其实施所需要的过渡期；3. 依靠明确的领导和居民各阶层的广泛支持。财政约定（各个社会、经济和相关政策部门之间的一致）可以是一般性的或者集中于某个领域，例如，教育、就业、社会保障或基础设施，或者围绕一个具有号召力的主题制定，如平等、公民安全或者反贫困。立法机关在该约定形成及其与预算挂钩，以及在改善税收制度的税制改革谈判中都起着关键作用。

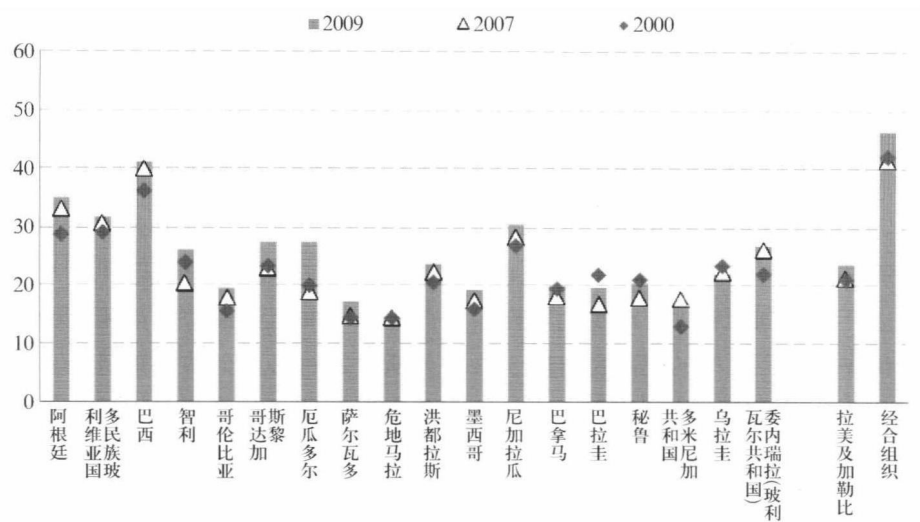
除了增加资金之外，国家也应该转型，以便更好地满足公民的需求，更有效、透明和高效地管理资源。国家是现代社会的重行为者，拉美及

加勒比经济体也不例外。民主的巩固、经济的增长、福利制度的发展、城市化以及全球化促使支撑国家的职能及资源不断扩大。虽然最近几十年在拉美一些国家中公共支出占国内生产总值的比例（国家规模的指标）已经上升，但与经合组织成员国相比，仍然明显低很多（图 0.4）。大多数拉美政府没有利用必要的工具来明确发展机遇及付诸行动的政策。因此，应该加强其管理能力及其人力资源：公民服务专业化是拉美公共管理改革的主要挑战之一。反过来，国家需要有效的规划工具和政策、方案以及项目协调工具以发挥转型者的作用。应该加强财政措施和中期框架基础的制度性，推进透明的账户收益并依靠政策及方案评估机制，以及公共投资的国家制度。应对发展的挑战，效率至关重要。利用同样多的资源提供和产出更多，或者利用较少资源得到同样多的产出，从而把资源节约出来用于其他优先事项。效率的提高也有助于赢得公众对实行必要的改革的支持：如果他们看到国家有效利用资源，并从服务和展开的行动中受益，他们会承认国家最合法，将纳税更多。公共部门行动的高效率要求制定政策及其实施的责任者明确计划工具和各项政策、方案及规划之间的有效协调。另外，公共管理较高的透明度提高支出的效益和效率。特别是，减少腐败的政策和行为应该建立在获得更多信息和更高的公民参与公共政策基础之上。新技术（例如，使用电子政务互联网或公共机构新近使用的“开放数据”想法）可能会有用，不过，合适的公共制度是那些应该转变职能并充分发挥潜力相适应的制度。

国家转型不能局限于做得更好，更透明，也就是目前正在做的，而是应该确定新的战略以确定并实现优先目标。有三个重要领域支持可持续性和包容性增长：教育、基础设施及生产力开发和创新。确定战略至关重要，以克服影响拉美国家发展的结构性障碍并实现公平发展的目标。因此，除了更多的资源、公共管理的效率和透明度，以及政策实施的效力之外，有必要确定行动的优先领域并建立治理结构来协调各项方案。扩大教育制度的覆盖面及提高教育质量，增加密度和基础设施的使用，并提高生产力开发与创新的投入，这些对拉美经济体产业结构转型和多样化、提高其出口技术含量及其在全球价值链中的地位来说都是关键因素。它对提高

生产力、创造高质量就业以及发展更公平的经济制度都很重要。

图 0.4 在公共支出方面，拉美比经合组织成员国少
(占国内生产总值的百分比)



注：a) 统计资料指的是阿根廷、玻利维亚多民族国家、巴西、智利、哥斯达黎加、尼加拉瓜和秘鲁各级政府，以及哥伦比亚、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、巴拿马、巴拉圭、多米尼加共和国、乌拉圭和委内瑞拉（玻利瓦尔共和国）；b) 阿根廷、巴西 2008 年最新数据。

资料来源：根据 ECLACSTAT 和 OECD “政府概览”（OECD，2011b）数据编制。

统计链接：<http://dx.doi.org/10.1787/888932510162>

最近几十年，拉美教育的覆盖面和教育支出已经日益得到改善，但是其质量仍然偏低而且教育机会也不平等。拉美国家初等教育的覆盖面已经达到了与 OECD 成员国相似的水平，与此同时就整体而言，拉美中等教育和高等教育的入学率明显落后，与 OECD 成员国相比分别是：82% 相对 99%，以及 43% 相对 76%。尽管拉美教育质量有所改善，但是差距仍然很大。拉美国家的学生在国际测验，如国际学生评估项目（PISA）中，与经合组织成员国的学生相比表现不佳。例如，在阅读水平方面，超过 48% 的拉美学生达不到可以接受的最低水平，而 OECD 成员国这方面的平均值低