

拉美地區葡語國家的政府經濟改革研究 —— 以卡多佐總統當政時期巴西公共行政及財政改革為例*

葉桂平**

一、前言

作為拉美地區唯一的一個葡語國家，巴西地大物博，全國土地面積851萬平方千米，是僅次於俄羅斯、加拿大、中國和美國的世界第五大國；擁有豐富的礦產，如鐵、錳、鐵礬土、銅、鉛、鋅等；人口衆多，至1995年已達1.6億人，是拉丁美洲第一大國。它北鄰法屬圭亞那、蘇里南、圭亞那、委內瑞拉和哥倫比亞，西界秘魯、玻利維亞，南接巴拉圭、阿根廷和烏拉圭，東瀕大西洋。海岸線長約7400千米。領海寬度為12海里，領海外專屬經濟區188海里。國土的80%位於熱帶地區，最南端屬亞熱帶氣候。北部亞馬遜平原屬赤道氣候，中部高原屬熱帶草原氣候，分旱、雨季。南部地區年均氣溫16C°~19C°。

進入90年代以來，經濟全球化的浪潮洶湧澎湃，巴西總統費爾南多·恩里克·卡多佐（Fernando Henrique Cardoso）當政時期正值這一嶄新的歷史時代。這一時代既帶來了推動經濟發展的機遇，也帶來了對經濟發展造成破壞的風險。身處於這個史無前例的時代，對於巴西這個發展中國家，其除了面臨巨大的經濟危機外，更面臨著公共行政及財政改革的巨大挑戰。本文主要以巴西作為“國家”，卡多佐本人及其政府領導班子作為特定的“人物”為基礎，通過探討“行政及財政改革”這一變數，對“社會問題”和“經濟發展”作為因變數的影響，並且對改革的具體成效進行反思這樣一種思路來進行研究。

* 本文於2010年10月22日第四屆“廿一世紀的公共管理：機遇與挑戰”國際學術研討會上發表。

** 中國社會科學院經濟學博士，澳門區域公共管理學會副理事長，曾先後於中山大學、北京大學及中國社會科學院拉美所取得經濟學學士、管理學碩士及經濟學博士。

二、減人事支出的公共行政體制改革

歷來，巴西的行政改革總不如消除貧困或保護亞馬遜河那樣容易引起人們的共鳴，但它卻可能具有更持久的重要性。因為巴西最大的問題不在於通過紙面的方式來公佈一些好政策，而在於如何有效地執行它們。例如，巴西建立私營的還是國營的電話網絡並不至關重要，更重要的是要有一個能夠運行的網路。巴西的環境和人權立法是非常好的，但是執行起來卻總是達不到要求。

當然，這一問題並不是巴西所獨有的。例如，在阿根廷和委內瑞拉爆發的危機中，無法忠實和有效地執行政策與政策選擇錯誤的效果是相當的。俄羅斯總統弗拉基米爾·普京（Vladimir Putin）在2002年8月18日的演講中說，俄羅斯在兩年內通過了一系列非常好的改革計劃，但它們沒有得到有效地執行。《經濟學家》評論道“大多數改革都是因官僚作風而陷入困境。大多數俄羅斯人發現賄賂比花時間在法庭與政治腐敗作戰要簡單得多。新的規定最終會開始運行，但這一時刻不會很快到來。由於種種可能的風險，俄羅斯還不是投資的理想地方。”¹

巴西的立法機關通過改革計劃的速度往往要比俄羅斯來得更慢，因為巴西的功能型民主政治建立了較完善的分權機制並擁有積極活動的壓力集團。1988年的憲法作了很多效率低下的規定，需要大量的修正案來改正。自1995年以來，這部憲法總共修改了31次。這些修正案包括取消一系列國營壟斷權、允許外國人在巴西的大學任教、為維持和發展基礎教育建立基金、改革社會保障體系、廢除勞動法庭體系中的“小組判決”（Class judge）（裁決特定行業勞動-管理爭議的法官小組）、轉移部分聯邦收入支援州的衛生支出、為消除貧困建立基金，以及其他很多不應由憲法詳細規定而應由立法機關另外規定的事項。²卡多佐在擔任總統期間花費了大量的時間和精力來說服國會通過這些修正案。

1. 有關普京的演講內容可參閱The Economist, April 20, 2001, p. 50.

2. 這幾項修正案列於Fernando Henrique Cardoso, *Mensagem ao Congresso Nacional, Brasília: Presidência da República*, 2002. <http://www.planalto.gov.br/publica.htm>. “Oito Anos de Estabilidade, Desenvolvimento e Conquistas Sociais”, November 10 2006, pp. 478-479.

改革公務員服務準則的憲法修正案最終於1998年通過，從而解僱不需要的員工成為可能。不過，這在實際操作中其實很難，通常首先被解僱的也往往是那些非終身制的或試用期間的員工。但是，實際上這項改革最重要也是最有效的措施，應該是限制州和地區政府用在公務員工資上的財政收入。有些州將所有的財政收入都用在公務員的工資上，沒有給他們應該執行的計劃留下任何儲備。

雖然卡多佐總統的行政改革最終進行得不夠徹底，但已經取得了重大的進展。“國家非官僚化計劃”（National Debureaucratization Program）在法規上做了600多項微小但非常重要的改變，政府機構的日常工作變得更快更有效了。³此外，還為巴西政府的社會計劃建立了統一的登記體系，避免了為不同的服務專案反復填寫表格。巴西重組了公務員的職業規劃以適應新近的需求，加強了在職培訓計劃，並提高了公務員的待遇。同時，公務員的數量也將進一步下降，其中執行部門的人員減少了15%，即88000人。⁴

然而，這些變化是漸進的而不是劇烈的，但卻是持久和非常重要的。正如卡多佐總統自己所說的，它們超越了“陳腐的極端做法，如中央集權經濟統治對自由市場，或者在公共部門和私營部門之間人為地劃出鴻溝。我們的目標不是最小化或最大化州政府的權力，而是讓它剛好符合要求。這樣的州政府應該能夠創造和改善經濟發展的環境，應對普及公共服務的挑戰和將滿足最貧困階層需求放在第一位。”⁵

當然，其中大部分草案是延續和改良前任政府開始的計劃，其餘的是在卡多佐上任後開始進行的新計劃，並將為他的繼任者進一步發展。也許卡多佐的改革中最重要的是，這些改革都是按照規範的民主程序進行的。正如卡多佐在向國會作的報告中說道“我斗膽斷言，如此深刻的變革是在完全民主的程序下進行，整個社會都參與其中並取

3. Fernando Henrique Cardoso, *Mensagem ao Congresso Nacional*, Brasília: Presidência da República, 2002. <http://www.planalto.gov.br/publica.htm>. “Oito Anos de Estabilidade, Desenvolvimento e Conquistas Sociais”, November 12 2006, p. 509.

4. Fernando Henrique Cardoso, *Mensagem ao Congresso Nacional*, *ibid.*, p.510.

5. Fernando Henrique Cardoso, *Mensagem ao Congresso Nacional*, *ibid.*, p. 503.

得了絕大多數人的贊成，這在巴西的歷史上從來沒有過，在世界上也是罕見的。”⁶

依據1985年通過的“利達·卡馬達法”（Rita Camata Law）規定，各級政府的人事支出必須限制在每年財政收入的60%以下，這是節約政府支出的重要規定，但是初步達成目標的只有卡多佐的聯邦政府（58%）以及六個州政府，另外卻有六個州因1988年憲法新的收入分配而花掉近80%的年度財政收入。

依據“聯邦行政暨國家革新部”（MARE）所提的改革方案包括：⁷

（一）將聯邦公務員區分為兩類，一類為“國家戰略核心類”，包括法官、檢察官、警察、外交官、稅務人員等，將繼續維持現有的保障與考核；其餘的則為“輔助型”公務員，將做更有彈性的調度，適度的裁員、彈性契約等。

（二）限制公務員只能領取單一部門薪資及退休金。

（三）將公務員聯合法（RJU）中規定的軍、公共部門人員薪水聯動取消。

（四）建立更嚴格的退休標準。

這些提案事實上受到很大的反彈，光就其中的第二項而言，聯邦行政暨國家革新部所提出的原案是以聯邦部長月薪為門坎，約10,500雷亞爾的上限，國會議員本身受到的影響就很大⁸，因為等於就是在削

6. Fernando Henrique Cardoso, *Mensagem ao Congresso Nacional*, Introdução, p. xx.

7. David Fleischer, *The Cardoso Government Reform Agenda: A View from the National Congress, 1995-1998*, in *Journal of Interamerican studies and World Affairs*, Vol. 40, No.4, 1999, pp.119-136.

8. 如來自南里奧格蘭德州（Rio Grande do Sul）的自由陣線黨眾議員蘇阿雷斯（Jair Soares），眾議員薪水8500雷亞爾，前州長的退休金1萬雷亞爾，聯邦州議會牙醫師退休金9500百雷亞爾，總計每月所得28000雷亞爾，年收入約34萬雷亞爾。擔任參議員的前總統薩尼薪資更高，因為他的薪水包括前總統、前州長、前眾議員的退休金及現任參議員的薪水。至於在州的層級也有許多更嚴重的問題，有些州最高法院法官月薪高達3萬雷亞爾，是聯邦部長的3倍，有些特殊單位的員工月薪也超過2萬雷亞爾。相關的討論可以參閱David Fleischer, *The Cardoso Government Reform Agenda: A View from the National Congress, 1995-1998*, in *Journal of Interamerican studies and World Affairs*, Vol. 40, No.4, 1999, pp.119-136.

減他們的薪水。於是改革法案在國會中屢屢受阻後，聯邦行政暨國家革新部再提新案時已經將上限提高1倍，為21,000雷亞爾，同時聯邦參、眾議員不包括在限制的範圍內，才勉強在參、眾兩院中經過多輪投票後通過。此外，在選舉前後禁止任意僱用及開除公職的規定則已生效，至於前任總統佛朗哥在1994年以臨時措施成立聯邦內部控管部（*Secretaria Federal de Controle Interno, SFCI*）以監控公務員的服務質量，卡多佐政府則尚未尋求將其制度化。

總而言之，巴西的行政革新主要的著眼點還並非簡單為了提升運作效率及公共部門的服務質量，最重要的還是縮減人事支出。通過人事支出的減少，達到幫助財政收支平衡的目標。受到行政革新影響的物件包括全國的公務員，影響的選票非常廣，所以不僅左派議員不支援，連中間派和右派議員也不支援。

三、稅務及財政改革新方案

卡多佐政府在財政改革方面所初步取得的重要成果就是將“緊急社會基金”的有效期限從1995年12月31日順利延展到1996年2月，即“財政穩定基金”通過之前。但由於其他財政改革法案沒有通過，使卡多佐政府企圖將有效期本至1997年6月的“財政穩定基金”再延展到1999年12月，但由於這個基金的主要目的是保留部分聯邦原應撥交給地方的年度財政收入並分配於聯邦，因此聯邦的國會議員在1997年連任法通過後，受到來自地方的強大壓力，希望能夠否決延展案。最後在多方折衷之後，才在“財政穩定基金”逾期5個月後的1997年11月通過延展案。

除了“財政穩定基金”的延展案外，最重要的非憲法層次的措施就是縮減財政赤字的努力。其重要的目標包括：

（一）免徵營業稅的範圍擴展到出口部門。這將嚴重影響到州的稅收收入，地方金融事務委員會（*Council of state financial officers, Confaz*）正在尋求補償措施。

（二）嚴格限制地方政府發行公債，以及建立更嚴謹的程序規範，避免地方政府借錢揮霍。

(三) 由於地方徵稅能力弱⁹，聯邦政府同意讓地方的債務有條件轉至聯邦，但條件是整頓州的金融狀況，包括出售州營銀行、私有化州營企業。

此外，卡多佐政府對州和地區的財政體制也進行了如下的改革，主要表現在各種導致結構性財政收支不平衡的來源被消除了：

1. 大多數原屬州政府的銀行私有化後，通過這些銀行為州財政融資的渠道沒有了；

2. 嚴格限制為預算資金墊付款的做法。這曾是向金融體系借款的最有效方法；

3. 禁止發行司法信用證（*Precatórios*），例如，根據司法判決中的支付義務向私有部門簽發有價證券，實際這種有價證券在經常被用作其他目的，造成了90年代州和地區財政的惡化；

4. 以未來收入作為抵押，將州和地區政府發行的債券聯邦化，可為州和地區債務重新募集資金。這種方法促使州和地區政府調整財政政策以償還30年期的債務。因為在很多州，這些債務最高達到收入的30%，若不遵守執行將受聯邦政府的懲罰。聯邦政府可以運用合法權力停止制度性轉移支付，甚至從商品和勞務流通稅（*Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, ICMS*）的稅收收入取得適當的份額；

5. 其他規定，如《財政責任法》（*Lei de Responsabilidade Fiscal*，即2000年5月4日頒佈的第101號補充法案），規定了工資的上限根據州和地區政府收入而定，從而限制了政府加薪的權力，尤其是在選舉年度。此外還將透明機制引入公共部門賬戶報告工作，禁止聯邦政府為州和地區政府債務提供新的資金。

同樣，巴西政府在預算程序方面也進行了相應的改革，並最終通過了《預算指南法案》（*Ley de Diretrizes Orçamentárias*）。這項法

9. 巴西的市級政府徵稅能力很差，僅佔總額的5.4%，與美國的37.7%，日本的16.3%，法國的12.2%相差甚遠。

案採用了《財政責任法》¹⁰中修改過的預算程序。國會在每年6月份討論通過該法案，同時為下一年的聯邦預算計劃設定參數，聯邦預算計劃書在8月份提交國會。《財政責任法》能夠保證《預算指南法案》不僅為聯邦預算計劃制定當年聯邦政府的初級財政目標，還制定以後兩年的目標。這個初步的中長期預算框架建立了有效的預算約束方式：根本限制了財政總支出以及條件允許就會發生預算外支出的機會。在巴西，預算約束向來難以實現，這個中長期預算框架算是真正的制度創新。

歷來，巴西稅賦之沉重聞名世界，而且也是造成收入分配不均的一個主要因素。稅收制度一直是巴西企業所有者強烈要求改革的重點。稅務改革與增加就業有著密切的關係。巴西的稅收包括向聯邦、州和市三級政府交納的稅（Imposto）和費（Contribuicao）。據統計，1999年政府收取的稅和費達到3060億雷亞爾，約佔當年國內生產總值的30.3%。2000年全國稅收收入總額上升到3615.71億雷亞爾，相當於國內生產總值的33.18%。在2000年3級政府的稅收構成中，聯邦政府收取的稅佔巴西當年全部稅收的69.23%，州政府收取的稅佔26.19%，市政府收取的稅佔4.59%。據巴西聯邦稅務局統計，2002年聯邦稅收總額為2836.32億雷亞爾，扣除通脹因素，實際稅收2430.05億雷亞爾，比上年增長8.9%，是歷史上最高的。主要稅收來源為：信貸、投資公司營業稅607億雷亞爾、源頭稅549億雷亞爾、企業所得稅402億雷亞爾、工業製成品稅230億雷亞爾和養老金、國有企業盈利稅254億雷亞爾。個人所得稅僅為53億雷亞爾。這是因為政府為減少財政赤字，不斷提高各種稅費（特別是社會領域的稅費），使企業難以承受。因此，企業大量偷稅漏稅和減少僱傭員工。低收入者、特別是月收入在372雷亞爾以下的勞動者，是沉重稅收的最大受害者。據巴西應

10. 為了抑制公共財政赤字，2000年4月卡多佐總統批准和頒佈了《財政責任法》，對聯邦、州和市財政開支進行嚴格管理，用財政責任法規範和管理三權機構（行政、立法和司法）和3級政府（聯邦、州和市）的公共開支。該法規定了機構人員開支的比重、內債的最高限額以及實施無收入不准支出的條款。同時，規定對於支出超過收入的機構相關負責人將受到法律制裁；聯邦政府有權停止向這些州、市政府撥款。這對抑制公共赤字起到了重要作用。轉引自呂銀春、周俊南：《巴西》，社會科學文獻出版社，2004年，第333頁。

用經濟研究所的調查，1999年政府對食品的稅收高達13.48%，而貧困者收入的大部分用於食品。¹¹

為減輕沉重的稅收負擔，增強企業在國際市場上的競爭力，政府一直試圖對稅收制度進行改革。稅收改革的主要目標是簡化稅收、防止偷漏稅和鼓勵出口等三大目標。¹²但由於稅收制度涉及政府的收入和企業的利益，因而可以說稅收改革十分艱難。稅收改革的主要目的是要簡化稅收結構，減少稅和費的種類（當時約有50種稅費），減少偷稅漏稅。此外，政府認為必須修改憲法，解決三級政府的稅收種類。1999年10月，政府在向眾議院稅收改革特別委員會提交一份憲法修正案時，特別提到要將工業產品稅、商品和服務流通稅、社會保障稅和一體化稅合併為一種稅——消費稅，或者說是類似歐洲國家的增值稅（Imposto sobre Valor Agregado），在巴西統稱商品和勞務流通稅。但是按照憲法規定，稅收制度的改革必須以憲法修正案的形式在國會進行多次討論和投票，才能最終付諸實施。

由於上述多數改革法案涉及地方的利益，本來就預期在國會將面臨許多反對。而推出這些改革法案的時機也正值1996年各州州長均致力於推動連任法案，以使他們本身能夠立即受益參選連任，於是施壓要求其州的代表議員能夠優先審議該法，同時將財政改革法案排列至最後，所以這些法案一直在國會中被擱置。

四、卡多佐政府改革的成效芻議

（一）政府職能開始轉變，趨於注重社會領域的發展

政府職能的改變與巴西經濟和社會發展的根本改變息息相關，只有通過根本性的改革才能最終實現社會領域的發展。正是由於國有企業私有化進程為政府職能的轉變創造了條件，政府的職能才有可能逐

11. 呂銀春：《巴西經濟改革的成效》，轉引自江時學：《拉丁美洲和加勒比發展報告（2002-2003）》，社會科學文獻出版社，2003年，第397頁。

12. 呂銀春、周俊南：《巴西》，社會科學文獻出版社，2004年，第336頁。

步轉向社會領域，進一步加大對社會領域的投資，推動社會領域的發展。同時，在減少對經濟直接干預的同時，政府將發展教育、注重醫療衛生、改革社會保障制度、關注失業、關注貧困階層和緩解收入分配不公提到政府的議事日程，使之適應巴西未來經濟發展的形勢，逐步協調經濟和社會發展的步伐。例如，為提高巴西的競爭力 and 降低社會領域落後的狀況，1996年8月政府制定的“巴西行動計劃”，計劃投資總額543億雷亞爾，其中社會領域投資佔該計劃總投資額的55%。在社會領域中，為創造就業的投資達到71.4億雷亞爾，教育投資17.83億雷亞爾，衛生投資23.82億雷亞爾，住房投資51.76億雷亞爾，社會環境投資26.65億雷亞爾。該計劃完成後創造了大約150萬個就業機會，其中絕大多數就業機會是為非熟練勞動人口的貧困階層創造的。¹³

總的來說，卡多佐政府的改革政策，使社會政策的指數在市場經濟的框架內整體獲得提高，並且他們也深知社會政策不能以犧牲經濟穩定為代價，政府對市場只是起著一種管理的作用。經濟市場化以後，政府最緊迫要做的是優化管理機制，而不是像以前那樣直接干預生產。當然，政府不直接干預並不意味著政府放棄對經濟的管理和政府對經濟領域無所作為。政府依然要注重宏觀調控，制定和頒佈有利於私人企業發展的法令法規，加強基礎設施建設，降低企業成本。

（二）宏觀調控能力得到加強，經濟保持穩定發展

1. 加強中央銀行的職能，並以合適的金融及貨幣政策作為輔助手段，強化聯邦政府對宏觀經濟的調控能力。

一段時期的經濟繁榮曾一度掩蓋了巴西各級政府財政赤字增長過快、公共債務過度累積和投資規模過大、專案過濫的潛在問題，這些已經嚴重制約了巴西聯邦政府對經濟的宏觀調控能力。對此，自卡多佐政府執政以後，就大力著手施行以整頓國內財政制度為主的經濟改革方案，加強了聯邦政府對經濟的調控能力，力圖為巴西經濟平穩發展奠定一個良好的基礎。

13. 呂銀春：《經濟發展與社會公正——巴西實例研究報告》，世界知識出版社，2003，第234頁。

以往的巴西各級政府都依靠通過發行大量的公債，或者到國外尋找商業借貸及國際融資來保持財政平衡，償還到期的外債和彌補鉅額的國際收支赤字。這雖然有助於緩解燃眉之急，但不斷增長的公共債務和居高不下的通貨膨脹同時也日益削弱了聯邦政府對經濟的調控能力。巴西政府雖曾多次推行緊縮財政的計劃，但收效甚微。這使巴西政府意識到，單純地依靠行政命令來“凍結”物價或“削減財政開支”，只是治標而不治本的緩兵之計。卡多佐政府實施的“雷亞爾計劃”，則一舉切斷了這種惡性循環的“經濟鏈”¹⁴，並從利率和匯率制度的改革入手，賦予巴西中央銀行更大的自主權，使其能夠充分運用金融和貨幣政策等工具來調控國民經濟。在卡多佐總統的第一任期內，巴西基本確立了美元和本國貨幣“有幅度浮動的固定匯率制”。中央銀行也將根據經濟運行狀況及時調整匯率幅度，以保持本國貨幣幣值的穩定。與此同時，針對公共赤字龐大、資金不足和消費過旺的問題，政府也利用了利率作為“杠桿”來控制通貨膨脹，吸引國內外資金。1999年巴西爆發金融危機後，政府實行了浮動匯率制，同時採用了“盯住通貨膨脹目標”的經濟調控手段。這一時期，巴西政府確立了未來3年的通貨膨脹預期目標。中央銀行根據物價指數的變化及時調整貨幣政策，通貨膨脹壓力減輕時，就及時降低利率，擴大貨幣發行量，以刺激生產和消費。

2. 制定和實施《財政責任法》，以法律的形式對地方政府的財政開支作了明確的規範。

針對各地方政府為發展本地經濟，取得政績而不計後果擴大公共投資建設，造成地方財政赤字長期居高不下的問題，卡多佐政府在1997年出臺了《財政責任法》。該法規定：各級地方政府的財政收入必須首先保障教育、醫療和公務員工資方面的開支，不得超預算開支，公共債務不得超過法定比例。一旦財政赤字超過一定的比例後，地方政府不得招聘新的公務員，不得發放各種獎金，不得申請商業信貸和國外融資，聯邦政府也將中止按財政分稅制比例撥給地方政府的

14. 吳志華：《巴西加強宏觀調控確保經濟平穩發展》，載於張小沖、張學軍主編：《走進拉丁美洲》，人民出版社，2005年，第174頁。

資金等，直到地方政府財政收支恢復平衡為止。造成地方財政失控的地方政府財政責任人將受到司法機構的調查，情況嚴重者將處以罰款或受到法律的制裁等。

可以說，《財政責任法》的實施和推行，使巴西地方財政狀況有了明顯改善，保證了巴西聯邦政府的財政平衡。而自1999年以來，聯邦政府年年也都實現或超額完成國際貨幣基金組織所規定的目標，2002年，巴西初級財政結算實現盈餘，盈餘額為523億雷亞爾，相當於當年GDP的4.06%¹⁵，其中地方政府的初級財政盈餘相當於當年GDP的0.79%，扭轉了過去由於亂開支，造成財政連年赤字的面。

3. “國家和私人聯合投資”新模式的建立，促成公共部門和私有部門共同發展的合作關係。

以往導致巴西難以及時和準確地調控宏觀經濟的其中一個主要原因是，各級政府公共基礎設施建設投資專案混亂，效益低下。許多大型公共設施建設專案常常不是拖了多年不能完工，就是半途而廢。國家和地方經濟的發展，尤其是公共基礎設施建設又十分依賴於公共投資。

為了解決這個問題，卡多佐政府從1995年起推行經濟體制的改革。其做法是：一方面減少政府直接參與生產，從而減輕國家的公共投資壓力；另一方面則將有限的資金用於保障重點工程項目的建設，並在42項大型公共基礎設施建設專案上，首次鼓勵私人企業參與投資和專案管理。如此，大大地提高了投資的效益，激勵了私人投資者的積極性，使得各項投資專案的建設更能得到保障。

正如卡多佐卸任後在一次記者採訪時談到：“私有化是一種方法，但不是唯一的方法。各種形式的公司合夥或合作都是可以選擇的機制，尤其在利潤不足以吸引私有部門且高昂成本難以由公共部門單獨承擔的情況下，公私營企業進行合作更為重要。然而，財政約束也不是迫使私人部門和非政府機構參與公共品供給的唯一原因，通過競

15. 吳志華：《巴西經濟改革的成功與失誤》，載於張小沖、張學軍主編：《走進拉丁美洲》，人民出版社，2005年，第301頁。

爭和多樣化來提高供給者的效率也非常重要。監管質量對於公共物品供給中的制度安排也是相當關鍵。在一定環境下高效運營的私有企業本身就是私有部門和公共部門發展的一種合作機制。私有部門會從事非即刻盈利的專案，比如參與將蕭條的產業區轉變為資訊技術產業群的活動嗎？是的，它們可以，只要他們能夠從投資中獲得長期收益。換句話說，如果我們不想讓私有部門僅僅是‘增長的驅動器’，我們應該努力創建使私有部門對未來充滿信心的商業環境。他們的信心越強，就越傾向於更廣泛地參與發展過程中私有部門與公共部門的合作。”¹⁶

4. 經濟改革方案多以立法的形式作為基礎，有利實現依法改革。

一直以來，卡多佐政府所提出的各項改革方案均以法律草案的形式提交國會討論，經國會批准變成法律後，才加以實施。其好處是在改革前經過充分的醞釀討論，以法律為基礎，這樣做將可避免反對派和利益集團的干擾，並且可避免形成社會動亂。

比如，巴西在拍賣國有採礦企業和電信企業等大型國有企業時，雖然受到工會組織的反對和抗議，但總體來看，進程還算比較順利，沒有引發劇烈的社會動亂。在私有化前，巴西政府也曾通過公開招標，聘請國內外知名企業資產評估公司對擬定進行私有化的國有企業進行資產評估，以防止國有資產的流失，吸引更多私人資本參與拍賣競標。由於參與收購國有企業的私人企業必須經過資格預審和繳納定金，拍賣過程採取秘密競標方式，以爭取最好的拍賣價格。因此，實踐證明，私有化程序和方式確實是有效的，除個別企業外，國有企業的實際拍賣收入都遠遠超過了開標的報價，差價在30%~170%之間。如巴西中西部電力公司的估價為8.7億美元，實際拍賣收入15.3億美元，高出預期價格93%。¹⁷

16. "An Interview with Fernando Henrique Cardoso", Interviewed by Sara Regine Hassett and Christine Weydig, in *Journal of International Affairs*, Vol.58, No.2, Spring 2005, p.215.

17. 吳志華：《巴西經濟改革的成功與失誤》，載於張小沖、張學軍主編：《走進拉丁美洲》，人民出版社，2005年，第301頁。

五、結語

由於沒有通貨膨脹的掩飾，政府財政赤字的問題就更為彰顯，為了解決財政赤字問題，卡多佐採取“開源”與“節流”雙管齊下的方式。在“開源”方面，卡多佐政府藉由對外資的更進一步開放，吸引外資投入巴西的產業，達到開闢新財源的目的。在“節流”方面，則是通過行政革新，縮減人事支出與貪污浪費；稅務與財政改革，縮減赤字、限制地方政府舉債範圍；以及社會保障改革，將救濟金與退休金制度加以改革，以達到將錢花在刀刃上的目的。

總的來說，巴西的行政革新主要的著眼點還並非簡單為了提升運作效率及公共部門的服務質量，最重要的還是縮減人事支出。通過人事支出的減少，達到財政收支平衡的目標。然而，由於受到行政革新影響的物件包括全國的公務員，影響的選票非常廣，所以不僅左派議員不支援，連中間派和右派議員也不支援改革方案，最終使得改革遲遲無法推行。同樣，也由於許多稅收和財政改革法案涉及地方的利益甚多，並且推出這些改革法案的時機也正值1996年各州州長均致力於推動連任法案，以使他們本身能夠立即受益參選連任，因此這些改革法案一直在國會中被擱置。

