



应对 COVID-19 的财政政策特别系列

本文是财政事务部为帮助成员国应对冠状病毒紧急事件而撰写的系列说明之一。本文内容仅代表国际货币基金组织工作人员的观点，不一定代表国际货币基金组织及其执行董事会或管理层的观点。

财政规则、例外条款和重大冲击¹

COVID-19（新冠病毒）疫情和全球经济收缩，将对以规则为基础的财政框架构成挑战。在严重冲击下，财政赤字和公共债务可能暂时性出现大幅恶化。许多国家已激活例外条款，偏离或暂停执行财政规则。重要的是，应确保这种灵活做法是临时性的并保持其透明性，包括说明偏离财政规则的程度、重回财政规则的流程等，以维护财政框架的可信度。

如对本文有任何问题或评论，请直接联系 cdsupport-macrofisc@imf.org

一、财政规则、财政纪律与冲击

财政规则是对财政政策的长期制约，目的是对遵守财政纪律做出可靠的承诺。财政规则为预算总额设定了数字上的限制（如公共债务水平、赤字、公共支出增速等）。这些制约在解决赤字偏好（可能导致债务水平过高）和顺周期性政策（会加剧经济周期）等问题中十分有用，有利于最终实现审慎、稳定的财政政策。²同时，财政规则也必须有足够的灵活性，以便应对意外经济冲击或其他重大冲击（Eyraud 等人，2018 年）。这一点对于可能给财政、经济带来巨大影响的罕见事件（如当前的新冠疫情）尤其重要。同时，可能还需要例外条款来暂时偏离财政规则。

但使用例外条款时，应确保其过程的明确与透明，以维护财政框架的可信性。当前危机带来了极大的不确定性，这要求当局更加灵活，但这不应该以过多的自由裁量权为代价——其会被滥用并在中期阻碍重回财政规则。此外，一些国家还未设立例外条款，可能需要考虑在未明确流程的情况下暂停执行财政规则，甚至放弃或修改财政规则。本文讨论了如何在当下巨大冲击造成的不明朗前景下充分利用财政框架灵活性，以及当缺乏例外条款或其存在不足时的替代方法。

二、例外条款的设计与使用

过去几年特别是全球金融危机以来，一些国家在其财政规则框架中引入了例外条款。例如，欧盟于 2011 年在其财政框架中建立了新的例外条款。其他例子还包括哥伦比亚（2011 年）、牙买加（2014 年）、格林纳达

¹ 本文由 William Gbohoui 和 Paulo Medas 撰写。

² 参见 Wyplosz, 2013 年; Persson 和 Tabellini, 2000 年; Alesina 和 Tabellini, 1990 年。

（2015 年）等。各国经验表明，定义清晰的例外条款应就以下内容做出规定：（1）有限且定义明确的例外条款触发事件；（2）负责启动例外条款的当局；（3）恢复常态的时间安排及相应程序；（4）有效的控制机制；（5）良好的沟通策略（相关国家案例参见 [IMF 财政规则数据集](#)）。

何时触发例外条款？例外条款的触发事件应处于政府控制之外，且若可能，最好以定量形式予以明确定义。这些事件通常包括严重的经济衰退、大规模自然灾害、各种紧急情况等。³为确保财政规则的可信性，应仅在需要应对上述事件时才启动例外条款，也即偏离财政规则的幅度应与应对危机的政策相一致。当前危机中，多种因素证明许多国家都可启用例外条款：

- 临时性的卫生安全危机可能需要额外投入大量财政资源，这可能需要违反财政规则（如突破财政赤字或债务的限制）。
- 一国采取的抗疫举措，或是他国实施措施对该国外需带来的溢出效应，预计将使其经济活动严重萎缩。财政预算可能受到很大影响，这既是因为所谓的“自动稳定器”发挥了作用（即经济活动放缓导致税收下降和失业福利等周期性支出上升），又是因为需要采取相机决策来应对危机。例如，与 2019 年相比，2020 年发达经济体的财政赤字平均增幅预计达到 GDP 的 7.7%，新兴市场赤字增幅则达到 GDP 的 4.3%。发达经济体公共债务的增幅预计达到 GDP 的 17% 以上，中国为 10%，南非为 15%（见 2020 年 4 月《财政监测报告》）。
- 大宗商品出口国的贸易条件正遭受突然的大规模冲击，包括石油价格暴跌。这导致石油出口国预算收入锐减。如何应对此类巨大冲击，取决于一国财政缓冲的大小及其预算对大宗商品收入的依赖程度。如果财政规则阻碍一国采取适当措施应对危机，可能还需要启动例外条款。⁴例如，2020 年 4 月《财政监测报告》预计石油出口国赤字将从 2019 年 GDP 的约 1% 上升至 2020 年 GDP 的近 7%。
- 激活例外条款的策略（包括偏离财政规则的程度）将取决于冲击的影响（如医疗支出需求、为家庭企业提供的保障），且受到财政空间和可用外部援助的制约。

如何激活例外条款？在提出启动例外条款的建议时，应说明（1）启动例外条款的原因；（2）其如何与法律中预先设定的触发条件具有一致性；（3）暂停执行财政规则的时间；（4）恢复财政规则所需进行的调整。鉴于预算可能受到的影响，启动例外条款应获得议会的批准，这也有助于保证例外条款得到恰当使用。

许多国家已经利用了基于规则的财政框架下的灵活性，包括启用例外条款来偏离或暂缓执行财政规则。各国的做法各有不同，包括超国家机制、补充预算、利用结构性规则或国家紧急状态下的法律灵活性等。例如：

- 巴西政府请求国会宣布进入“公共灾难”状态，从而突破了《财政责任法》规定的基本财政收支目标等限制。该请求包含了截止日期（2020 年底），说明了原因，并对经济影响进行了估计。哥斯达黎加颁布了《国家紧急法令》，预计将启动紧急例外条款，允许当前支出增速超出 2020 年的限制。哥伦比亚财政规则咨询委员会指出，财政框架最多允许预期产出缺口 20% 的额外（逆周期）支出。
- 根据欧盟委员会提议，欧盟启动了一般性例外条款，允许成员国暂缓为财政目标实施调整。此外，半数以上欧洲国家也启动了本国的例外条款。⁵一些国家的财政规则与欧盟规则挂钩，因而可以自动启动。葡萄牙、法国、意大利均是如此。其他国家则拥有自己的财政规则和例外条款。例如，德国议会以压倒性多数票通过了一揽子大规模财政计划补充预算，暂停执行“债务刹车”规则。

³ 对于能够测量的事件，一些国家在财政规则明确了触发例外条款的最低门槛（如对增速或财政收支预期影响的最小值）。此外，限制偏离的程度也有助于在精确度和自由度之间找到适当的平衡。

⁴ 请参阅 [《应对油价暴跌的财政政策举措》](#)。

⁵ 根据欧盟独立财政机构完成的《欧洲财政监测报告》（2020 年 3 月），奥地利、保加利亚、克罗地亚、捷克、德国、爱沙尼亚、法国、希腊、意大利、立陶宛、拉脱维亚、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛文尼亚都已启动了本国的例外条款。

- 其他国家也正考虑启动例外条款。西非经货联盟（WAEMU）国家可能很快暂缓执行 3% 的区域赤字趋同标准。⁶大多数国家预计将从 2022 年起恢复执行财政规则。根据《财政责任法》，加纳有望暂停实施财政赤字不超过 GDP 5% 的财政规则。该法允许在疫情爆发或预计出现严重经济冲击下暂缓执行财政规则。洪都拉斯总统已向国民议会提交了一系列财政措施，政府也正计划启动例外条款，并将在两年过渡期内重回 GDP 1% 的赤字目标。格林纳达也计划启动“公共卫生疫情”例外条款，以应对疫情给财政带来的影响。

重回财政规则的流程。一些国家的例外条款对财政政策偏离目标的时长做出了限制，并要求财政政策在此后重回目标。设定明确的要求可以增强财政框架的稳健性，但其须在确保及时重返规则和避免突然纠正间取得适当的平衡。各国采取了灵活程度各异的不同做法。例如，巴拿马的例外条款要求在 3 年内恢复执行财政规则，且无需弥补积累的偏差。洪都拉斯的例外条款规定，需要在两年内过渡并重回 GDP 1% 的赤字目标。一些国家即使激活了例外条款，也可能面临一些限制。如德国宪法规定，在自然灾害或国家紧急情况下使用例外条款时，应在“合理的期限内”为额外借款实施“补偿计划”。在瑞士，启用例外条款后，非常规支出带来的赤字会被放入摊销账户，需通过结构性财政盈余在 6 年内将其归零。此外，例外条款也可能仅仅适用于某些财政规则和政府层级。

当前疫情等罕见事件的经济影响存在高度不确定性，可能需要更大幅地偏离财政规则，并需要更长的回归过渡期。例如，大多数国家的财政、经济预测都假设一切将在 2020 年下半年恢复正常。当前预期假定各国都将遵循例外条款所规定的调整路径，其中预计许多国家在一两年内重新执行财政规则（一些经济体没有给出明确的日期，如欧盟在启用例外条款时并未明确日期，但为此设定了条件）。考虑到极大的不确定性，各国在启动例外条款时应根据基线情景制定计划。若必要，政府应准备好重新评估并充分利用财政框架所允许的全部灵活性，包括更新或延长使用例外条款。也是因此，保证流程的高度透明变得更加重要（见下文）。延长使用例外条款时，应遵守与第一次启用例外条款时相同的原则，其包括修订后的、重回财政规则的计划。重要的一点是，相关程序应接受外部审查和议会批准，这样做可以在灵活性与可信度之间取得平衡。⁷

实施有效的监督与控制。监督例外条款的启动和执行可能有一定难度。一种解决方案是将这一任务交给由专家组成的独立财政委员会负责，同时最高审计机构也要发挥作用。⁸该机构可评估政府的宏观经济、财政预测，以确定例外条款的启用是否得当。而且，由于该机构具有独立性，因此在各方看来其可信度也更高。例如，秘鲁的财政委员会对当局在 2020-2021 年暂缓执行财政规则的决定予以支持，但也建议当局发布报告，对已实施的非常规措施开展评估并说明 2021 年赤字目标，以确保透明与问责。

三、良好的沟通至关重要

在启动例外条款时，精心设计的沟通策略可以发挥出重要作用。其可提高财政框架的可信度，避免市场做出不利反应。成功的沟通策略应使用简明扼要的信息，其目的是向公众和市场通报最新经济形势、财政计划背后的假设以及计划面临的不确定性。其应阐明启动例外条款的影响，预计偏离财政目标的程度和持续时间，以及重回财政规则的调整路径。在当前巨大不确定下，随着当局获得新的信息，需要经常开展沟通，对前景以及政策将如何调整做出说明。沟通策略应包含以下要素：

⁶ 除几内亚比绍外，所有成员国都已经或正在修订 2020 年的财政赤字目标，使其超出 3% 的区域赤字趋同标准。西非经货联盟各国当局在达成一致后，将正式暂停执行区域财政规则。

⁷ 在某些情况下，延长使用例外条款可能需要修订法律，尤其是要对批准和使用延长例外条款的权力予以澄清，或在立法中对延期予以规定或限制。还需要对例外条款中限制不明确的情况予以澄清。

⁸ 监督职责的分工将取决于各国的制度框架。财政委员会通常负责宏观财政政策的分析和评估，且往往也负责在事前或事后检查财政规则的遵守情况。如果应该启动例外条款，其还能在事前验证中发挥作用。审计机构通常专注于在事后检查公共财政法律的遵守情况。但某些情况下，审计机构可能也会被要求开展事前的初步检验。

- 发布可靠的中期财政战略以稳定预期。其应包括对危机经济、财政影响的估计。尽管基线预测（例如冲击大小和持续时间）存在较大不确定性，其仍是关于回归常态的承诺与策略的一份重要文件。该文件可强调风险并加入其他情景预测，以便政府保持灵活性并在政策变化时保持透明度。
- 政府定期就所有措施和计划发布报告。报告应包括所有计划和措施的目标、相关财政成本、潜在预算风险（如或有负债）的描述。随着当局获得更多信息，可在定期报告中加入对成本和风险的最新估计。一些国家已经成立了工作组或推出网站，以便就所采取的措施进行监督并提供透明信息（参见《对行动负责：应急响应中的透明度、问责制和合法性问题》）。
- 由独立机构发布报告。财政委员会或最高审计机构（或技术小组）可定期发布独立报告。例如，荷兰经济政策分析会议局（财政委员会）准备了几种情景来评估新冠疫情对经济和公共债务的影响。

四、暂缓执行和修改财政规则

如果财政规则框架没有预设例外条款或是过于僵化，政府应该怎么办？巨大冲击会对基于规则、过度僵化的财政框架带来很大压力。

- 若不存在例外条款，如果财政规则妨碍政府对疫情及其他重大冲击做出反应，则应暂缓执行。例如，全球金融危机时，各国财政规则几乎不存在例外条款，因此一些国家暂停执行财政规则，通过逆周期刺激措施缓解危机对经济的影响，同时还制定了恢复执行规则的调整路径（Schaechter 等人，2012年）。此类暂停措施应遵循相关法律程序（如可能需要修法）。同时，建议由议会确定实施和监督暂时偏离财政条件的条件。其也应得到沟通策略的支持，若可能，还应由独立机构进行评估（如在启动例外条款时）。例如，印尼政府已宣布将暂缓实施财政赤字目标的上限设为3年。
- 如果存在例外条款但其过于严格，政府可考虑进行修订以提高灵活性。在对例外条款进行修订时，应尽可能明确临时暂停执行财政规则的时点和持续时间，维持透明性。如果能通过一个独立机构来验证例外条款使用的合理性，便可在设计例外条款时保持灵活，同时维持财政框架的稳健性和可信性。例如，巴拿马的法律中包含了上限的例外条款，允许政府2020年财政赤字增幅达到GDP的2%。而国民议会通过了一项新立法，修订了2020年SFRL限制，允许更大的偏离度。秘鲁政府通过法令而非例外条款暂停执行财政规则2年（2020-2021年），其包含了重回财政规则的相关条件。

如果冲击使一国难以在长期遵守财政规则，是否应对规则进行修订？在巨大冲击下，财政规则的设计缺陷可能会暴露出来，校准定量限制的假设条件可能也不复存在。当冲击影响持续存在时更是如此（如油价长期低迷）。2014和2015年大宗商品价格暴跌，许多大宗商品出口国都修订或重新调整了财政规则。当前的危机以及缓解危机影响的扩张性财政政策，也可能对现有财政框架造成压力。例如，一些国家的债务可能大幅增加并远超债务上限。对于高度依赖石油出口的国家而言，油价暴跌将再次考验其财政规则的稳健性。

目前也许是评估、升级财政规则的适当时机，以便在疫情得到控制后提供指导，同时增加财政规则的稳健性。重大冲击发生之后，通常是评估及（必要时）修订财政规则的时机。全球金融危机对许多财政规则都提出了挑战，促成了一系列财政规则改革，包括引入新的规则、修改例外条款、增强监督与执行机制等。

但修改财政规则时需要保持谨慎，因这会带来成本。例如，频繁修订规则可能说明政府在财政纪律方面的承诺不足，可能引发市场的负面反应（借款成本上升）。一般而言，除非持续、大规模偏离“首选”政策，否则不应修订财政规则（Eyraud 等人，2018年）。若已完成，则修订应遵循透明的程序（如通过规定财政规则修订的立法程序完成），且通常应获得议会批准。如果有独立的财政委员会，可要求其提出建议。修订工作可解决财政框架若的若干问题（如框架校准、例外条款等），并确保新的财政规则与前瞻性的政策目标保

持一致（如债务可持续性、稳定性等），而非为了过去违反财政规则而做出修订。最后，作为暂停实施或升级财政规则的一项辅助工作，应通过沟通策略向市场和公众说明原因。

参考文献

Alesina, A., and G. Tabellini. 1990. "Voting on the Budget Deficit." *American Economic Review* 80 (1): 37–49.

Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Lledo, V. and C. Pattillo. 2018. "Second-Generation Fiscal Rules: balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability". IMF Staff Discussion Notes, International Monetary Fund, Washington, DC.

Eyraud, L., J. Reynaud, M. Syed, E. Lundback, and E. Addo Awadzi. 2018. "How and when to revise fiscal rules?". International Monetary Fund, Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF). 2016. "IMF Fiscal Rules Dataset. International Monetary Fund, Washington, DC.

Lledó, V., Fang, X., Kim, Y., Mbaye, S., and S. Yoon. 2017. "Fiscal Rules at a Glance", IMF background Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.

Persson, T., and G. Tabellini. 2000. *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N., and A. Weber. 2012. "Fiscal Rules in Response to the Crisis - Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset." IMF Working Paper 12/187, International Monetary Fund, Washington, DC.

Wyplosz, C. 2013. "Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experience." In *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, edited by A. Alesina and F. Giavazzi. Chicago: University of Chicago Press.