

摘要

近期财政动向及前景

财政风险略有消退，但依然较高。在先进经济体，近期政策行动大致稳定了公债比率，但是，中期前景仍不确定，而且，债务仍然维持在历史高位。在新兴市场经济体和低收入国家，财政脆弱性均在上升，不过，多数国家的起始水平都相对较低。从国家组别看，财政政策应该以重建政策空间为宗旨，同时支持复苏和中期增长前景。

2014年，随着大部分先进经济体的平均债务总水平稳定下来，同时重点适时转向确保调整构成能够支持仍然不均衡的复苏势头，财政紧缩的步伐将会有所放慢。主要例外是日本，预计，该国今年财政紧缩会加剧。在大部分国家，居高不下的债务比率的阴影仍然笼罩着中期前景，同时，财政预测的风险大多依然处于下行趋势，这反映了增长前景暗淡、中期政策不确定性，以及持续的通缩担忧，这对债务动态和预算结果具有潜在的不利影响。在这种背景下，第一优先事项仍然是设计和实施可信的中期紧缩计划，把债务比率降低到更安全水平，同时，认真平衡平等和效率这两个目标之间的关系。

在新兴市场经济体，由于多数国家今年选择推迟财政调整，赤字依然明显高出危机前水平。在那些与国际资本市场一体化程度更紧密的国家，全球流动性状况的正常化已经开始推升借款成本，加大金融波动，从而使得财政紧缩变得更加紧迫，特别是在那些赤字和公债一直居高不下的国家。更广泛地说，设计良好的财政改革能够有助于强化安全保障网，提高潜在增长率，并增加被侵蚀的国内储蓄。

在许多低收入国家，由于增收速度滞后于开支的迅速增长，财政空间正在萎缩。对这些国家来说，援助资金减少和商品价格波动仍然是主要风险，这就需要进一步加强国内增收，以及通过改革提高支出效率，如通过压缩补贴等。虽然到目前为止经济增长还算有力，但是，由于新兴市场经济体增长放慢或先进经济体增长疲软的可能性所造成的溢出效应，财政状况可能会恶化。

支出改革 – 做出艰难的选择

要确保公共财政的可持续性，需要在预算的两个方面都做出困难的选择。虽然税收改革能够通过消除不应有的扭曲而有助于提高潜在增长率，但开支改革在加强公共服务提供效率方面起关键作用。不过，这不是一件易事：就算是各国在政府的规模和作用方面有着不同的偏好，但随着国家变得越来越富裕，公共物品和服务的需求（“Wagner 定律”）和提供成本（“Baumol 成本病”）相对于经济中生产的其他物品和服务来说，都会增加。加之人口老龄化造成的老龄开支预计也会增加，政府开支压力未来只会越来越大。

有意义的支出改革策略要真正产生作用，最终落实到三项主要内容上：确保社会开支和公职人员工资总额的可持续性——这是大部分国家政府预算的主要项目；实现效率提高，同时照顾到平等问题；另外，还要建立起相应制度来改进开支控制。在这些参数以内，各国存在很大的空间来选择它所希望的公共服务提供水平和优先开支事项。

将重点放在社会开支和政府工资总额方面是有道理的，因为这两项是大部分国家政府开支趋势性增加的主要推动因素。以往财政调整成功的事例还表明，这些项目的削减最具持久效应，而且有利于增长。要持久遏止工资总额上升，需要进行更深入的增效型结构改革，用以代替 2009 年以来几个国家实施的全面的工资和招录冻结。在那些需要扩大公共服务来提高潜在增长率的新兴和发展中国家，公职人员工资总额的相应增加应该与服务提供的增加和收入的同时增长相称。

确保公共养老金和医保体系的长期可持续——或视情况扩大其覆盖面——需要认真选定优先次序。对于养老金来说，提高退休年龄和调整缴费和领取额是主要选项。在这些选项中，逐步提高退休年龄，同时保护弱者，似乎是最有吸引力者。对于公共医保体系来说，有证据表明，在大部分国家，还有通过增加竞争和改进监管来提高效率的余地。这将帮助遏止先进国家医疗卫生开支的上升，并会带来节约，用于扩大新兴和发展中经济体的覆盖范围。

通过提高教育和政府投资的开支效率也可以获得很大的潜在收益，但各国家组别之间存在差异。通过调整班级规模和合理安排教育工资总额来控制学生平均开支，对于适应教育开支需求的增加至关重要。在新兴市场和发展中经济体，提高公共投资过程的效率能够使其更容易地满足基础设施需求。在先进国家，公共投资的效率低下情况较为有限，在这种情况下，有必要通过增加政府投资或提高私营部门的参与程度，来遏止公共资本存量的趋势性下降，并支持增长。

最后，开支改革成功与否在很大程度上取决于开支改革实施的机构框架。经验表明，有两个方面尤其重要。首先，公共财政管理体系能够有助于降低过度支出和不当支出

公共资金的动力。特别是，财政规则，包括支出规则，能够对政府开支的路径施加有约束力的承诺和限制。其次，设计良好的财政分权框架会促进开支改革的有效实施，同时确保公共服务的充分提供，不过，分权程度最终还要取决于具体国家的政治选择。此外，如果努力建立广泛的政治共识，并有一个广泛的沟通策略，那么，开支改革就更容易成功。