

来自MFdirect博客

先进经济体进行财政调整的十项要则

作者：[Olivier Blanchard](#)和[Carlo Cottarelli](#)

当前，各先进经济体的经济复苏仍然十分脆弱。如何才能在不损害经济复苏的前提下执行财政调整战略，这是一项艰巨的挑战。财政调整是增加私人投资和提高长期增长率的关键所在。财政调整还可能对避免金融市场的无序状态具有关键意义（至少在某些国家如此）。如果金融市场存在无序状态，就会影响信心和贷款活动，从而对经济增长产生较为直接的影响。但调整过度也可能妨碍经济增长，而且这个风险并非微不足道。如何设计财政战略才能同时符合短期增长和长期增长的需求？我们认为有十项要则有助于实现这个目标。简言之，先进国家需要的是：目标明确；妥善校准财政措施的目标；充分开展结构性改革。此外，还需要货币政策以及友邦（新兴市场经济体）助其一臂之力。

要则一：必须制定可信的中期财政计划，包括可观测的指标（其形式可以是平均调整速度，也可以是期限为四到五年的财政目标）。

并没有普遍适用的简单规则。根据我们目前的宏观经济预测，未来四到五年期间，若按周期调整的基本余额能每年平均提高大约 1%，则可逐渐补足产出缺口（依据当前对私人部门需求的预测数据），并可在 2010 年代中期之前使平均债务比率达到稳定。赤字/债务较高国家的调整幅度应较大，其他国家的调整幅度应较小。为了实现该调整速度，必须进行较为具体的开支和收入预测，还必须采取相应的结构性改革措施（见下文）。

要则二：财政调整决不能采取前倾方式，除非因融资需求的原因而必须这样做。

少数国家可能必须采取前倾方式才能使用金融市场、以合理利率获得弥补赤字所需的资金；但总体而言，保持稳定的调整速度强于采取前倾方式，因为前倾方式可能妨碍经济复苏，并可能被撤销。尽管如此，仍有必要规定可观的初始调整金额，因为仅仅承诺今后采取行动是不够的。根据 20 国集团先进国家当前的财政紧缩计划，按周期调整的赤字与 GDP 的比率到 2011 年须平均减少 1¼ 个百分点（根据各国具体情况，减少幅度会有相当大的差异）。这个减少幅度大体而言是满足要求的，并且符合要则一（至少根据目前预测的总需求恢复数据可以得出这个结论）。然而，尽管前倾式财政紧缩一般而言不适当，但若能以前倾方式对政策措施给予批准（生效日期推迟到以后某个日期），则可提高调整措施的可信度。

要则三：目标必须是长期降低公共债务与 GDP 的比率，而不仅限于使其稳定在危机后的水平。

公共债务比率高会使利率上升，使经济增长能力下降，并限制财政的灵活度。1970年代初期以来，大多数先进国家都把公共债务作为不良冲击的最终缓冲器，在困难时期增加，在景气时期不下降。2007年，七国集团的平均总债务为GDP的82%，而此前的无大规模战争时期从未达到过该水平。当前的财政困境不仅来源于这次危机，而且来源于景气时期对财政政策管理不善。这一次必须改变这种状况：最终目标必须是逐渐而稳步地降低公共债务比率。

要则四：必须着重采用有利于增强经济增长能力的财政紧缩工具。

这就要求我们多采用（经常性）开支削减措施，因为先进国家的开支比率较高，其所需的税收水平具有很强的扭曲效应。有一些可采取的开支削减措施显而易见，例如：把普遍社会转移改为重点社会转移可以节省大量资金，同时还能保护穷人。十年来几个先进国家的公共部门工资增加速度快于GDP，也有必要加以限制。然而，不应排除任何可能性。一些国家的收入比率较低，需要进行大规模调整（例如美国和日本），因此还应在税收方面采取措施。无视国情而一味承诺“不征新税”是不现实的。

要则五：必须尽早进行退休金和医疗制度的改革，因为当前的趋势是不可持续的。

几十年来，七国集团基本公共开支与GDP比率大幅度上升，而其中80%以上来自退休金和医疗开支。以净现值计算，医疗和退休金开支未来增加额相当于这次金融危机导致公共债务增加额的十倍以上。任何财政紧缩战略都必须包括对这两个领域的改革。需要改革的地区包括欧洲，因为欧洲的官方预测数据大都低估医疗开支的增长趋势。鉴于开支增加幅度很大，因此尽早在这些领域采取行动有助于提高可信度，其效果远优于采取前倾式财政措施，而且不会危及经济复苏。这方面的一些措施（虽然在政治上有难度）将对需求和供应两方面都产生良好的效应（例如承诺逐步提高退休年龄）。

要则六：措施必须公平。要使财政调整措施具有长期可持续性，就必须公平。

公平性包括许多方面，例如保持适当的社会安全网，以及通过提供公共服务创造公平竞争环境（不论人们出生时的经济状况如何）。打击逃税行为也是确保公平性的关键一环。增值税对逃税行为的抵抗力相对较强，20国集团先进国家该税种的逃税率平均约为税收的15%。其他税种的逃税比例很可能更高。

要则七：必须采取广泛的改革措施来促进经济增长能力。

强劲的经济增长能力对公共债务会产生巨大的影响：假定税率为40%，增加的税收均不用于开支，则经济增长能力每增加一个百分点，五年内可使债务比率下降10个百分点，10年内可使债务比率下降30个百分点。因此，加快劳动力市场、产品市场和金融市场改革具有至关重要的意义。在目前总需求低迷的状态下，增加投资的改革措施相比增加储蓄的改革措施更为有益。虽然这两种改革措施都会产生良好的长期效应，但促进投资的改革措施能在短期内使需求和产出增加，而促进储蓄的改革措施则反

之。然而要注意：我们并不确定结构性改革措施对经济增长何时发生作用、程度如何，因此如果将财政调整计划建筑在经济增长较快的预测上，则可信度不高。

要则八：必须加强财政制度。

要使财政调整措施具有长期可持续性，就必须有合理的财政制度。危机前，现行财政制度对公共债台历史性高筑的现象放任自流，因此不足以完成其使命。为了解决这个问题，必须：加强财政规则（包括在欧洲）；加强预算程序（包括在美国，因为该国的预算基本上是一年为期，至少国会是如此）；加强财政监督（包括建立类似于英国最近创建的那种独立财政机构来主管该工作）。

要则九：必须对货币政策和财政政策进行适当的协调。

如果财政政策紧缩，则提高利率的速度不应象在经济复苏其他阶段那样快。目前呼吁先进经济体尽早收紧货币政策为时尚早。

要则十：各国必须与其他国家协调政策。

一些先进国家在减少预算赤字的同时，还必须减少经常账户赤字。换言之，为了维持经济复苏，财政紧缩措施初期对国内需求产生的不良影响，必须通过增强外部需求来抵消。但这意味着其他国家会发生相反的情况。几个新兴市场经济体必须减少其经常账户顺差，而且必须从依赖外需转向增加内需。最近中国在这方面所做的决策十分重要、值得欢迎。某些结构领域也需要进行政策协调，例如在中期内，十分有必要避免财政收入受到税收竞争加剧的损害。

如果能够遵循上述要则，就能大大提高实现财政调整和可持续经济增长的可能性。