



2010年11月4日上传

如何烘烤出可信的中期财政馅饼

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

政府怎么做馅饼，做好又怎么吃？财政政策怎样才能向经济活动提供足够的支持，同时向市场保证财政偿付能力不存在风险呢？大多数先进国家的财政账户状况不佳，因此必须采取紧缩的财政政策，以防止目前几个小型先进经济体的信心危机扩散到大型经济体。但紧缩不是非要现在就开始：前倾式调整——即，紧缩不是采取渐进方式，而是不成比例地集中在调整初期——可能破坏经济复苏。

但是，国家是否可以在限制前倾式行动的同时，还能获得公信力呢？可以，不过可能需要很多的配料才能烘烤出可信的财政馅饼。尽管确切的配方要视国家情况而定，但以下列出了我们建议的配料。

1. 财政规则

首先，在强有力的法律支持下，各国可以通过规则来约束其未来行为，在出现不当行为时采取适当严厉的惩罚。

然而，事实的真相是，规则是有用的，但可能并不足够。例如，鉴于许多国家初始点的赤字水平接近两位数，因此，从长期来看十分合理的财政规则——比如说，促进结构平衡的预算规则——就无法立即执行。一个弥合期将是很必要的——例如德国的新财政规则将实现结构差额均衡的时间目标设在 2016 年。当然，要提高该弥合过程的可信度，还需要其他的配料。

2. 多年开支上限

其次，由立法机构而不仅仅是由政府批准的合理的多年开支上限将至关重要。在支出比例很高的国家，很大部分的调整措施将与支出约束有关。这一直是成功的财政退出的特点，如 20 世纪 90 年代的瑞典和加拿大。而现在的许多国家，包括世界上最大的经济体在内，都丧失了这些特点。

目前的难点是就硬性上限的必要性达成一致（对上限的修订绝非易事），同时确保在经济复苏趋缓时仍然具有少量的灵活性。

- 这意味着部分项目——特别是周期性支出（如失业救济金）、非自由支配支出（利息支出），或者中性财政支出（如欧盟资助项目）——应该免于受到上限的限制。
- 还需确保修订上限的立法过程（通常每年进行一次，至少对有些开支项目来说可能是不可避免的）不会变成吵吵嚷嚷的财政聚会。

This IMFdirect post: <http://blog-imfdirect.imf.org/2010/11/04/how-to-bake-a-credible-medium-term-fiscal-pie/>

IMFdirect blog home: <http://blog-imfdirect.imf.org/>

3. 公开与负责的预算编制

财政透明度是我们的第三种配料。各国应该透明地制订并向社会公布预算。市场和公众必须确信，中期计划或对其进行的相应调整是完全基于宏观经济考虑，而不是出于短期政治目标等其他因素。他们也应该确信，收入预测——以及基本的增长假设——并非是一厢情愿的结果。

实现这一目标的最好方式是建立政治独立的财政机构，来监测财政政策的制定过程。美国有一个这样的机构，即国会预算办公室。许多欧洲国家都没有，尽管部分国家（如德国和英国）在北欧国家的正面经验的基础上，最近引入了这类机构设置。这些新机构面临的考验是，要表现出真正的独立性。其他国家（两个债务占 GDP 比率最高的先进国家——日本和意大利——尚无这些机构）则迫切需要在此方向尽早采取行动。

透明度还意味着向社会提供关于公共财政状况的全面信息。先进国家肯定已经这样做了，是不是？事实并非如此。

- 在 20 国集团的 9 个先进国家中，有几个提供了覆盖整个公共部门——包括央行、国家抵押担保机构及其他公有公司——的财政统计数据？只有 3 个。
- 有多少国家公布了其他财政假设情景，也就是说，这些信息不仅包括财政基线，而且包括冲击（如，利率升高）发生时的情景？只有 5 个。
- 有多少国家充分公布了税收优惠成本（与针对某些部门和活动的特殊税务处理有关的收入损失）的报表？只有 4 个。（如果它们能够通过实行税收减免加以规避，设定支出上限又有什么意义呢？）
- 有多少个国家同时做到以上几点呢？只有加拿大。

4. 严格的预算编制与执行过程

各国还需要更加严格的预算编制和执行过程。预算编制应该受到整体中期赤字和支出上限的约束。也就是说，它必须是“自上而下”。预算执行要尽量减少违反计划的风险。在此方面，先进国家表现相对较好。然而，还需进一步提高，包括部分欧洲经济体。

配方。只是搅拌和烘烤就好了？

最终，我们进入了最困难的阶段：各国需要采取一些前倾式措施，以便为馅饼填一些馅。

等一下！我们不是说前倾式做法是错误的吗（除非不这样做会使问题变得更糟）？

在此，我们需要将措施的批准及其实施区分开来。在大多数情况下，前倾式的实施并不恰当。但是，对于那些将在稍后日期生效的措施，或随时间推移将逐渐影响经济的措施，做出前倾式立法决定肯定是适当的。例如，部分或全部地冻结即将退休的公务员人员的流动就属于这一类。

就是如此简单，对吗？当然不是，否则这早就已经完成了。但是，比起那些缺乏可信的中期财政计划的情况，我们的法子要更加容易一些。

附言：以上内容只是为了能够吊起您的胃口。同样值得观察的是，主要经济体过去数月宣布的中期财政调整计划与上述配方相比孰优孰劣。如果你想对此有更多了解，我们建议您品尝我们最新发布的 [《财政监测报告》](#)。吃过才知味道。