



什么是财政政策？

Mark Horton和Asmaa El-Ganainy

财政政策是政府使用支出与税收手段来影响经济的政策。财政政策一般被政府用以推动强劲的、可持续的增长以及减少贫困。作为各国政府为支持金融系统、助推经济增长以及消除危机对弱势群体的影响而采取的步骤，财政政策的作用与目标在当前这场危机中赢得了声望。二十国集团的领导人在伦敦4月峰会之后发表的联合公报称，这些国家正在采取“史无前例的、一致性的财政扩张政策”。财政扩张意味着什么？或者更笼统地说，财政政策如何才能促进世界经济繁荣？

从历史上看，作为一种政策工具，财政政策的声望时高时低。在1930年以前，有限的政府或者自由放任的方针风行一时。随着股市崩盘和大萧条的到来，决策者开始推动政府在经济中扮演更积极的角色。在近代时期，随着市场在货物与服务配置中作用的加强，各国政府的规模与职能都相应下降了。而当前，由于金融危机风头正盛，更为积极的财政政策再次受到青睐。

财政政策是如何发挥作用的？

当决策者试图去影响经济时，一般会使用两个主要工具——货币政策与财政政策。中央银行可以通过调整利率、银行准备金要求，以及政府证券与外汇的销售等间接目标来影响货币供应；政府可以通过改变税收的水平和税种，支出的范围和结构，以及借款的程度构成来影响经济。

政府还可以直接或者间接地影响经济中资源使用的方式。国民收入核算的基本等式有助于我们理解这种情况是怎样发生的：

$$GDP=C+I+G+NX$$

等式左边是国内生产总值（GDP）——一个经济体中生产的所有货物与服务的最终总价值（见本刊2008年9月号“返归基础”）。等式的右边是总支出或总需求——私人消费（C）、私人投资（I）、政府采购的货物与服务（G）以及进口与出口的差额（净出口，NX）。这个等式清楚地表明了政府对经济活动（GDP）的影响：通过改变税收、转移支付和支出，政府可以直接控制G，并间接影响C、I和NX。通过增加政府支出来直接增加总需求的财政政策一般称之为

扩张性政策，或者“宽松”的政策。相反，通过降低政府支出来减少需求的财政政策通常被称为紧缩性政策，或“收紧”的政策。

除了提供货物与服务外，财政政策的目标还很宽泛。从短期看，政府可能会关注于宏观经济的稳定，例如刺激境况不佳的经济、遏制日益上升的通货膨胀，或者帮助减少对外的脆弱性。从长期看，政府的目标可能是从供给角度入手改善基础设施或教育，以促进经济的可持续增长或者减少贫困。尽管这些目标被各国广泛分享，但每个目标的相对重要性因各国的国情而异。从短期看，各国的优先重点不同可能反映了商业周期的差异或者对自然灾害的不同反应；从长期看，这种差异可能是发展水平、人口结构或者自然资源的差异造成的。减贫的愿望可能导致一个低收入国家将其支出向基本卫生保健倾斜，而在一个发达国家，养老金改革可能是致力于降低人口老龄化的长期成本。而在一个石油生产国，财政政策可能会以调节顺周期的支出为目标——平抑油价飙升时的收入与成本的暴涨和油价下降时收入减少所带来的阵痛。

对危机的回应

危机给全球各经济体都带来了负面影响：金融部门陷入困境，信心萎靡不振打击着私人投资、消费和国际贸易（请重温国民收入核算等式）。各国政府通过两个渠道促进经济活动：自动稳定措施以及财政刺激手段，即安排新的可自主支配的支出以及减税。随着税收收入和支出水平发生变化，稳定措施开始显效，其不取决于具体的行动，而取决于与商业周期相关的运作方式。例如，当产出增速减慢或者下降时，税收的征收会随之下降，因为企业利润和纳税人的收入减少了。失业津贴和其他社会支出也是在经济下降时为提高收入而设计的。这些周期性变化使得财政政策在衰退时自动扩张，而在经济升温时自动收缩。

自动稳定措施的使用与政府的规模有关，一般发达国家使用的力度更大。在自动稳定措施力度大的地区，可能就不太需要采取刺激手段——减税、补贴或公共工程项目——因为两种方法都有助于减缓衰退的影响。的确，在当前这场危机中，稳定措施力度大的国家一般很少求助于可自由支配的支出手段。此外，

尽管自由支配的手段可以根据稳定化的需要度身定制，但自动稳定措施在实施上不会滞后（例如新道路项目的设计、批准和施工），而且随着情况的改善，其影响会自动消除。刺激手段可能比较难以有效地设计和实施，而且当状况好转时会难以立即弃之不用。但是在许多低收入和新兴市场国家，制度的局限性和狭窄的税基可能意味着稳定化措施会相对薄弱。即便在稳定化措施力度较大的国家，可能也迫切需要对经济活动的损失做出补偿，并且政府也有令人信服的理由为最迫切的需要采取措施。

精确的应对措施最终取决于政府所拥有的可供采取新的支出举措或减税措施的财政空间——即政府以合理的成本获得额外融资的可能性，或者其在现有的支出计划中重新制定支出重点的能力。一些政府没有能力采取刺激性应对手段，因为其潜在的贷款人认为额外的支出和举债会给通胀、外汇储备或者汇率带来太大的压力——或者过多地从本地私人部门获取资源（也称挤出效应），而这会推迟经济的复苏。对于其他政府来说，当财政收入下降时，更严苛的融资约束必然会使其削减支出（稳定化措施的功能）。而对于面临高通货膨胀或对外经常账户赤字的国家，财政刺激手段似乎不会生效，甚至是不合时宜的。

精心调整应对措施

刺激手段的规模、实施的时机、内容的构成以及持续的时间都至关重要。决策者一般都想按其产出缺口大小（预期产出与经济充分发挥其全部产能所得产出之间的差距）的估计设置刺激政策的规模。衡量刺激手段的有效性——或者更精确地说，对其在产出方面的转化（也称之为乘数）加以衡量也是必要的。如果不出现损失（例如，只有一小部分刺激手段是服务于或者花费在进口上的），货币状况对新情况有较强的适应性（财政扩张不会引起利率上升），而且在采取刺激手段后，国家的财政状况仍被认为是可持续的，那么乘数效应一般就会更大些。如果扩张性政策引起了对未来可持续能力的担忧，这种情况下私营部门可能不会投资或消费，而是通过增加储蓄，甚至于将资金转移到海外，来抵消政府的干预。这样一来，乘数效应就很小，甚至会出现负效应。支出手段的乘数效应一般比减税或者转移支付手段要大，大国比小国乘数大（两种情况都是由于损失较少）。至于时机，支出手段的实施一般要假以时日，而且一旦手段实施后可能就不再有存在的必要。但是，如果衰退预计还会持续较长时间（正如当前的危机一样），对支出实施滞后的担忧可能就不那么迫切。出于以上的

理由，刺激手段应该是适时的、有针对性的和暂时的——一旦状况改善，就应立即中止。

同样，稳定措施的敏感度和作用范围也应予以强化。例如，政府可启用更具累进性的税收制度——高收入居民的纳税税率高于低收入居民。转移支付也可以明确地与经济状况（例如失业率或者其他可能引发劳动力市场变化的因素）挂钩。在一些国家，财政法规旨在限制繁荣时期支出的增长，此时财政收入，尤其是来自自然资源的收入增长非常高。而在其他国家，对项目的正规的复审或截止（“日落”）机制有助于确保新举措的实施不会在其实现最初的意图之后还难以截止。最后，覆盖范围全面的中期框架以及对财政收入、支出、资产与负债以及风险的评价，有助于改善整个商业周期中的决策。

巨额赤字与上升的公共债务

由于针对危机采取了财政应对措施，许多国家的财政赤字与公共债务比率急剧扩大。而其为金融与工业部门提供支持与担保则进一步增加了人们的担忧。在财政扩张时期，许多国家有能力承受适当规模的财政赤字，国内和国际金融市场以及国际和双边合伙国也对其履行当前和未来债务的能力抱有信心。但是，赤字增加过多，持续时间过长会削弱这种信心。意识到当前这场危机的此类风险，IMF呼吁各国政府建立一个四管齐下的财政政策战略，以协助确保财政偿还能力：刺激手段不应应对赤字造成长久的影响；中期框架应该包括一旦状况改善就立即对财政加以纠正的承诺；对结构改革应该加以甄别和实施，以促进增长；面临长期和中期人口压力的国家应该坚定地承诺为卫生保健和养老金改革制定明确的战略。■

Mark Horton是IMF财政事务部处长；Asmaa El-Ganainy是该部门经济学家。

建议进一步阅读：

Daniel, James, Jeffrey Davis, Manal Fouad, and Caroline Van Rijckeghem, 2006, "Fiscal Adjustment for Stability and Growth," IMF Pamphlet 55 (Washington: International Monetary Fund).

Heller, Peter S., 2005, "Understanding Fiscal Space," IMF Policy Discussion Paper 05/4 (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund, 2008, "Fiscal Policy as a Countercyclical Tool," World Economic Outlook, Chapter 5 (Washington, October).

International Monetary Fund, 2009, "The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis" (Washington); available at www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/030609.pdf

Spilimbergo, Antonio, Steve Symansky, Olivier Blanchard, and Carlo Cottarelli, 2008, "Fiscal Policy for the Crisis," IMF Staff Position Note 08/01 (Washington: International Monetary Fund).