



财政邻国

加拿大和美国都曾面临着预算赤字不断增加、公共债务持续上升的局面，但结果却各不相同。

吉里·乔纳斯、
杰米莱·桑卡克

由于最近全球经济出现严重衰退，许多发达经济体公共债务迅速增长。现在，这些国家将必须承担前所未有的成本并进行税收调整（即财政调整），以保证债务稳定。过去的财政调整尝试给决策者带来了宝贵的经验。我们一起来看看加拿大和美国十多年以前所做的努力，这些努力为解决现在的问题提供了借鉴。

19世纪80年代，美国和加拿大两个国家都曾面临着财政赤字及公共债务持续增长的问题，起初它们在改善这两方面问题上所做的努力并不充分。随着1990—1995年赤字及债务持续上升，这两个国家都启动了重建债务稳定的调整计划。在加拿大，1994年和1995年的预算中引入的“1995年计划”主要依靠

支出措施将联邦赤字在1997财年（从1996年4月1日至1997年3月31日）前削减至不高于GDP的3%。最终目标是预算平衡。美国1993年的《综合性预算调整法案》（OBRA-93）希望通过削减支出、增加税收两种措施，将联邦赤字从1992年时占GDP的5%削减至1997年的2.5%。

两个国家都改善了财政平衡，扭转了债务—GDP比率不断高涨的局面。加拿大的整体财政状况在1995—1997财年不断好转，GDP增长了5%，到1998年时财政出现盈余，直到2007—2008年全球衰退发生以前，一直保持财政盈余的水平。同样，在1993—1998年，美国的财政状况改善，GDP增长了5%，甚至在1998—2001年实现财政盈余。



然而，美国的财政盈余并没有持续，到2003年时，预算赤字又超过了GDP的3%。

尽管美、加两国在财政平衡方面都取得了显著成效，但是为什么在随后的21世纪头10年中两国财政状况会有不同的结果呢？部分原因在于两国控制赤字所采取的手段不同。美国财政状况的改善归结为缩减支出和改革税收。不过部分原因也在于当时强劲的经济活动以及资本收益的显著增长，这种增长所产生的税收不可持续。这些暂时收入误导了美国，使其放松了财政警惕性。而与此同时，加拿大则在支出和税收政策上进行了深刻的结构性变革，从而取得了更加长久的效果。

财政失衡刺激行动

19世纪90年代中期着手进行财政调整前，美、加两国的财政状况非常相似。基本财政收支（不考虑利息支付）状况几乎相同（见图1，上图），尽管在将利息支出考虑在内时加拿大的整体财政状况

还不如美国（见图1，下图）。两国的债务比率都快速提高（见图2），且在两国同时调整的时期，经济增长率也很接近（见图3）。全球衰退及加息等周期性因素对债务比率的增长也有影响，正如支出项目指数化调整等结构性因素对加拿大通胀的影响一样。伴随债务—GDP比率的上升，减税以及支出增加等旨在促进经济增长的刺激政策频出。

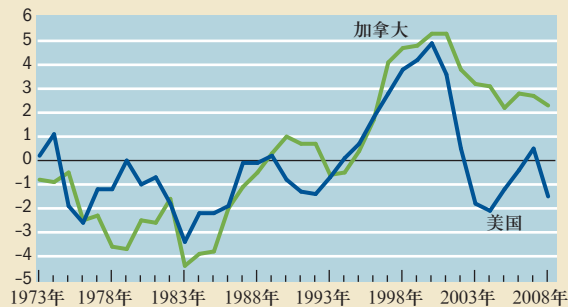
两个国家都视公共债务的增加为威胁经济繁荣的因素，虽然各自的原因不同。加拿大政府强调加息对增长的负面影响、跨代间平等的重要性（未来的公民要为现在的公民买单），以及在保证医疗、养老等一些重要的公共项目开支的同时保持长期财政稳定。美国政府强调高利率对私人投资，进而对整个经济增长的副作用。

两国的调整计划也有所不同。加拿大的“1995年计划”主要采取削减开支，并根据综合支出审核采取了深入的结构措施，改革失业保险项目，修改了联邦税收转移到各省的体系，并改革了养老金体系。加拿大政府当局主要是通过削减开支的方式来调整公共

图1
几乎同步

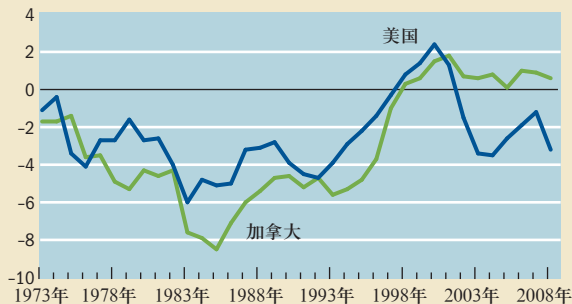
1998—2000年，美国和加拿大的财政发展状况相似。两国基本财政收支状况（利息支付前）占GDP的百分比非常接近……

（基本财政收支，占GDP的百分比）



……尽管在包括利息支付的情况下，加拿大的情况比美国更糟。

（整体财政收支，占GDP的百分比）

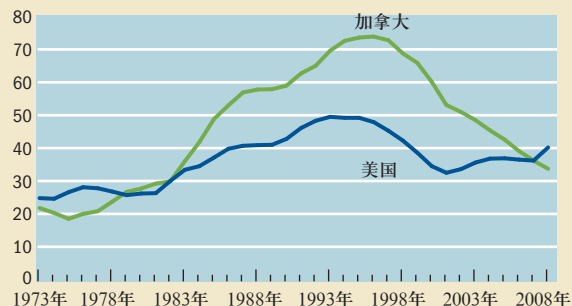


资料来源：加拿大财政部、美国国会预算办公室。

图2
大量借债

从20世纪80年代到90年代中期，政府努力减赤且美国税收开始迅速增加，加拿大和美国两国的政府债务，占GDP的百分比，都迅速增长。

（公共债务，占GDP的百分比）



资料来源：加拿大财政部、美国国会预算办公室。

财政，因为该国税负已经高于其主要贸易伙伴美国了。美国 OBRA-93 调整方式既包括控制开支，又包括增加税收的措施。

初步成功

两个国家的减赤都取得了比预期显著的成果，但因为所采取的措施不同，它们在随后 10 年中的发展也各有不同。

美国国会预算办公室（1993 年）预计通过 OBRA-93 计划将赤字减半，到 1997 年时降低至 GDP 的 2.7%，但之后赤字又继续增长。然而，在 1997 年，实际赤字已接近零，到 2000 年，预算收支已变成盈余，超过 GDP 的 2%。这个预计与最终结果的对比揭示了初步成功的根源以及其有限的持续时间。在减赤方面所取得的结果好于预期主要是税收提高导致的，尤其是个人所得税的提高（见图 4），另外还有小部分原因在于对一些必要开支项目进行了小幅削减（主要是医疗保险、医疗补助以及社保）。国会还控制自主开支的项目的最高额度。

税收增加主要是因为美国联邦税收体系的累进税制。由于 20 世纪 90 年代实际收入大幅提高，使得更多纳税人须交纳更高税率的赋税。随着收入分配问题的加剧，高收入人群获得的收入所占比重大幅增长，同时他们也交纳了更高税率的赋税。此外，由于股票市场的蓬勃发展，使得人们的资本收入增加，进而增加了个人所得税收入。

加拿大的总体财政赤字在三年内降低了 GDP 的 4.7%，超出了计划的预期目标。支出削减好于预期，部分原因是由于利息成本比预期的更低。税收增加也好于预期目标，但是税收对整个减赤的贡献度小于削

减开支。在实现了三年目标之后，财政状况继续改善，在 1997—1998 年时，整体财政收支已转为盈余。

加拿大的成功反映了联邦政府角色的重要转变，以及围绕以下四个方面而展开的深入的结构性改革措施：

- 对支出费用进行了全面审核，这有助于通过考察联邦政府整体的管辖范围以及每个部委的管辖范围，重新定位政府的角色；

- 劳动力市场改革对福利体系、劳动力市场政策以及该体系的资金来源进行了详细检查，有助于提高工作的激励机制，降低失业保险制度的额外成本；

- 改革向各省转移支付体系，提高了成本效率、灵活性以及各省限制额外社会开支的激励机制；

- 加拿大养老金计划中联邦政府及各省的改革促进了长期债务稳定。

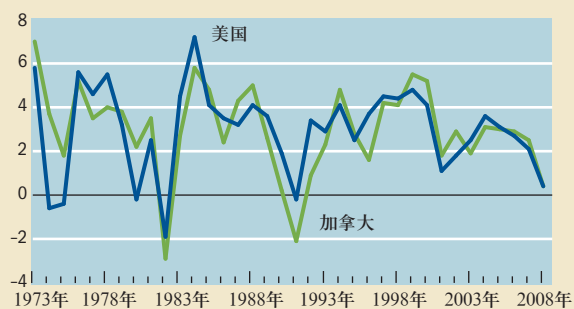
这些深层次改革的持续要归功于公众的大力支持，这是政府通过明晰有效的沟通策略建立起来的，包括由联邦财长组织的全国及区域交流会和全国范围内充分的公众讨论。加拿大人越来越意识到高债务水平对增长和跨代公平的意义以及随之而来的较高的债务—服务成本，这一成本在 20 世纪 90 年代早期占了政府税收的 35%，使得资源从更具收益性的支出项目中流失。

此外，政府采取了谨慎的宏观经济与财政政策，促使整体结果一直好于预期，提振了公众对“1995 年计划”的信心。应急储备金（占 GDP 的 0.4%）也包含在赤字规划中，以应对那些不可预测的事件及预测失误的风险。这部分储备金可以用于支出，但不能用于筹建新项目。这部分储备金没有派上上述用场的话，它们最终将被用于支付债务。

图3
联系紧密

在1973年后的35年中，加拿大和美国的实际GDP增长基本一致。

(实际GDP增长，年增长率)

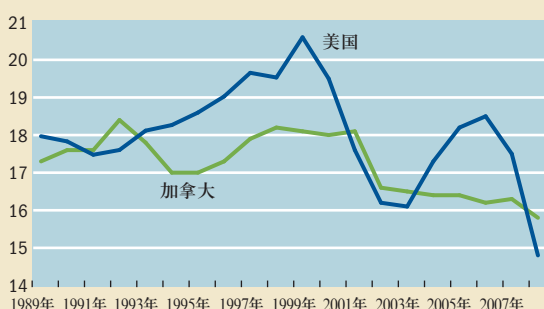


资料来源：IMF《世界经济展望》。

图4
税收不同

美国的不可持续税收增长开始于20世纪90年代中期，在世纪之交之际消失，而加拿大的税收却在逐步增加。

(税收，占GDP的百分比)



资料来源：加拿大财政部、美国国会预算办公室。

财政路线不同

两国的财政状况在 21 世纪早期开始出现分化。美国财政状况日益恶化，到 2003 年时，赤字超过了 GDP 的 3%。相反，加拿大的总体财政收支直到 2008 年全球金融危机前一直保持盈余状况，而且目前加拿大的净债务—GDP 比率在七国集团国家（加拿大、法国、德国、意大利、日本、英国和美国）中仍然是最低的。

事后来看，美国在 19 世纪 90 年代后期以及 21 世纪初期改善财政状况的基础没有加拿大坚实，因为美国的成功部分是由一些与股市及资本收益的短期因素驱动的，同时也是由快速的信用扩张推动的。在 21 世纪初期几年间，决策者曾对如何处理财政盈余进行讨论，并对公共债务消失的意义表示担忧。没人能想到财政赤字和债务占 GDP 的比重到 2010 年时会达到战后的新高。当时的财政前景非常乐观的，这导致了财政管理的放松。

在结构性改革的基础上进行的财政调整，相比根据临时因素所做的调整，更具有可持续性。

然而，美国财政盈余并没有持续，且联邦政府债务并没有消失。开支费用增加，尤其是税收较低，导致再次引发赤字问题，债务比率恶化。此外，个人所得税下降是主要原因，因为这意味着 3/4 的税收在下降。2000—2003 年，按 GDP 比重衡量，几乎各个方面的支出都增加了。

相反，加拿大“1995 年计划”的财政调整效果在以后几年中都得以持续，主要归功于进行了基础的结构性改革。“1995 年计划”使 1997 财年的财政盈余超过 GDP 的 4%。随着债务—GDP 的比率不断下滑，政府决定谨慎地稳定财政支出，并在继续采用审慎宏观经济与财政策略的同时，削减税收。结果，税收开始下滑，开支削减的速度从 1998 年起逐渐慢了下来。基本盈余持续了 11 年之久。10 余年后，联邦净债务下降了 GDP 的 40%。

结构性改革最为重要

美国和加拿大的财政调整提供了哪些经验？

主要经验是在结构性改革的基础上进行的财政调整，相比根据临时因素所做的调整，更具有可持续性。20 世纪 90 年代，加拿大和美国减赤的规模都好于预期，甚至实现了预算盈余。但是，相似的调整结果却

反映了不同的深层次因素。美国的财政调整在很大程度上并非来自税收改革所取得的税收收入，而是得益于因资产溢价的税收收入，这是短期行为，而且这种收入分配的改变不可持续。其实，初步财政调整计划中税收增长远远好于预期可能正好是这种财政状况不能持续的一个预警性标志。相反，加拿大的财政调整主要基于结构性改革。这种通过重新调整政府角色以及结构性支出措施而进行的支出管理更为持久。

第二，即使这种改善过的财政平衡是基于短期因素，也能降低增强财政纪律的压力。一旦美国的财政赤字转入盈余，20 世纪 90 年代启动的支出限制一开始就被人们忽视，2002 年正式废弃。同时，持续财政盈余的前景使政府在 21 世纪前几年决定减税，将财富返还给纳税人。

尽管财政失衡的规模与将来的财政压力与人口老龄化紧密联系，许多发达经济体还将保持财政纪律，即使没有几十年，也会保持几年的时间。决策者如何保证即使在世界经济复苏后也能保持财政纪律呢？富有弹性的中期财政调整计划、财政机构以及 / 或财政法规会比较有效。但是，加拿大在 21 世纪头 10 年一直保持财政盈余的情况表明，最终还是政治共识对稳健的财政管理更值得信赖。而回过头来，这有赖于广大公众对财政挑战的明确理解和对财政调整的广泛支持。实际上，加拿大财政调整的可持续性反映了强烈的公众信任，此外政府对高债务水平对增长及跨代平等等方面影响的沟通战略，也提高了公众对财政调整需要的意识及并更加支持结构性改革。■

吉里·乔纳斯(Jiri Jonas)和杰米莱·桑卡克(Cemile Sancak)是IMF财政事务部的高级经济学家。

这篇文章是根据吉里·乔纳斯(Jiri Jonas)的“美国：对财政纪律的探索”和杰米莱·桑卡克(Cemile Sancak)、露西·刘倩(Lucy Qian Liu)以及中田泰介(Taisuke Nakata)三人合著的“加拿大：成功的故事”两篇文章完成的。两篇文章都发表在由保罗·莫罗(Paolo Mauro)主编、约翰威立国际出版公司(霍博肯, 新泽西)2011年出版的《削减公共债务：财政调整失败的根源和成功的关键》一书中。

参考文献:

Congressional Budget Office, 1993, An Analysis of the President's February Budgetary Proposals (Washington, March).
Department of Finance Canada, 2009, Fiscal Reference Tables (Ottawa).