

贫困人口的保护措施



俄罗斯诺威俄瑞恩盖的石油天然气工厂。

尽管全球经济危机引发经济下滑，但过去10年间，世界主要大宗商品的价格却增长显著。对于那些主要依赖大宗商品收入的国家而言，上述价格增长会带来巨大财富，政府可将其用于消费或储备以及减少赤字。

尽管诱人，但这笔资金的花费却是个问题。如日后大宗商品价格下跌，这笔消费很可能就得作出大幅削减。根据大宗商品收入决定消费方式，政府也从实质上将全球经济波动引入了本国经济。

更为稳妥的方式是政府使用额外收入减少债务及增加政府资产。一些国家已经采取了这种途径。如石油出口国挪威和铜出口国智利已经取消了短期大宗商品价格浮动和政府支出间的关联。上述两国已使用相应的财

务法案对支出和/或税收进行限制，以维持财政秩序和减少财政波动，这经常是以法律规定的强制性的措施。其他国家也采取了类似方法。过去10年间，石油出口国尼日利亚（见图，左图）和俄罗斯（见图，右图）已将政府债务从GDP的100%减少到GDP的10%。债务减少帮助他们经受住了当前的经济危机，即在不使其长期可持续性债务陷入危机的前提下，两国均保持或增加了无息政府开支（含社会支出）。

尽管从政府财政上看，存储而非支出大宗商品收入可能是更好的财政政策，但这真的代表民众将从中受益吗？经济学家早就指出，评估经济政策的最好方法就是评估其对经济发展或福利事业的影响。对出口基本天然

大宗商品出口国 可减少债务，保 护其贫困人口

埃文·坦纳、
乔治·雷斯特雷波

资源——石油或矿产的国家，我们采用“动态一般均衡模型”（见专栏）来对其替代性财政政策的影响进行评估。上述模型允许我们采用真实经济信息，模拟不同经济政策或外部因素（我们称之为“震荡”）对经济的影响。在对一些国家的分析中，我们假设出口大宗商品的为国有公司，这就使得公共收入直接与大宗商品的命运联系起来。影响国家出口价格的外部震荡也将直接影响政府预算。

我们发现，最为稳妥的方法是建立财政法规，将政府开销与长期经济状况进行绑定。但是我们同时发现，保护贫困人口免于经济波动影响的最好方法是建立法规，促使政府积累一定的财富，以便在经济低迷时期资助那些变得更为贫困的家庭。我们将其称为结构性盈余法规。

经济繁荣与萧条期的财政支出

模型中，我们假设政府支出大宗商品收入，从私人领域购买商品和服务。通过购买商品和服务及选择何时支出收入，即通过出口收益随时间推移进行分配的方式，政府成了将出口收入转移到私人机构的通道。

在此模型中的一种政策选项是，政府单纯在获得大宗商品收入时进行支出。这种财政政策导致财政繁荣和财政衰退交替出现：当大宗商品价格上涨时，支出增加，而仅在价格下跌时对其进行削减。在这种政策下，政府实质上将全球经济波动引入了本国经济。

这种经济波动不会以同样方式影响所有家庭，较为贫困且无没有机会获取金融服务的家庭对这种经济波动的承受能力最为脆弱。我们假设，依赖工资收入（或

更为不稳定的收入）的贫困家庭在收入来源中断时，由于无法借款并且没有足够的积蓄来保证他们度过难关而无法解决其日常开销问题。事实上，即使在经济较好的时期，某些贫困家庭仍需要政府援助。经济萧条期，这些家庭的生活标准将会显著下降——特别是在他们的收入下降的同时，经济衰退迫使政府减少对贫困人口和失业人员的救济。

面对这种经济繁荣和经济萧条的情况，还另有选择。政府可以将财政支出与长期（而非当前）出口价格进行绑定。

而对于其他阶层，波动性政府支出对其影响相对较小。拥有进入资产和信贷市场机会的家庭——即所谓的“优势型消费者”——可以自行应付上述经济波动。但是不太富裕的家庭需依赖政府的公共政策，以保护自己免受经济波动带来的影响。

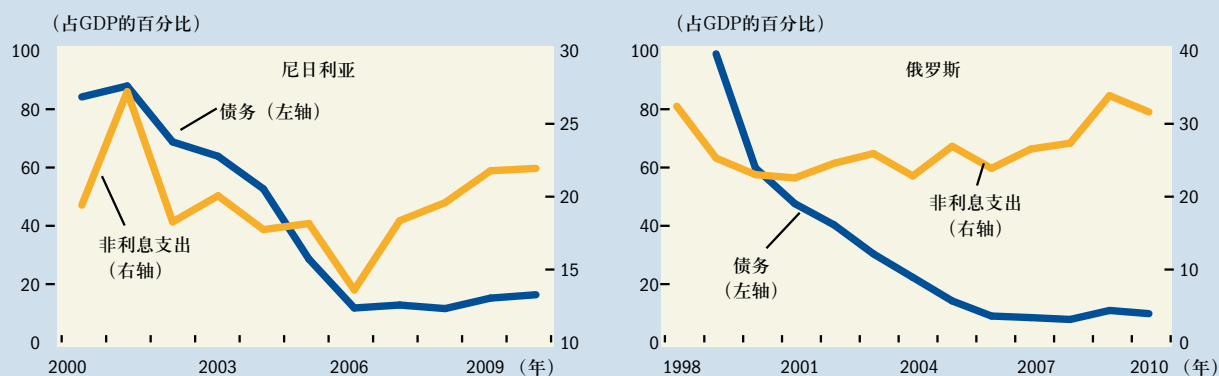
赢家和输家

面对这种经济繁荣和经济衰退的情况，还另有选择。政府可以将财政支出与长期（而非当前）出口价格进行绑定，这样可以保护国内经济免受全球经济波动的影响。这就意味着，在经济萧条期和繁荣期，政府均可以有更为稳定的支出。

上述政策可以通过财政法规的方式实施，以对政

减少赤字

尼日利亚和俄罗斯利用经济繁荣期大宗商品的价格优势来减少政府赤字在GDP中所占比例，同时也在经济危机时维持或增加开支。



资料来源：IMF，《世界经济展望》，2011年9月。

注：债务为政府一般债务总额。

动态一般均衡模型

模型中有两类客户：优势型消费者（通常被称为“李嘉图”，指拥有可进入资本市场的机会并且能够借款和储蓄的人）和勉强糊口型消费者（指那些无法进入上述资本市场的人）。勉强糊口型消费者将他们可支配的收入全部用于支出，较之李嘉图型群体，他们对市场波动的承受能力更为脆弱。

上述两类家庭的成员供职于生产中间体产品（还需进一步加工）和最终消费品的工厂。因为市场竞争机制尚不

完善，工厂靠成本盈利。只有当工厂收到对工资和价格表进行调整的信号后，它才会对其作出调整（Calvo, 1983年）。这些工资和价格变化导致短期内产量和就业的波动。当政府消费其出口收入时，将会从雇佣家庭劳动力的同样的工厂中购买商品和服务。这样，政府就会将出口收入间接地传递到其选民手中。如果政府开支使用不均衡的话，优势型消费者家庭（而不是勉强糊口型家庭）可通过借贷方式抵消上述政策性波动产生的影响。

府支出和/或借款进行限制。某些情况下，完善的财政政策可以支持财政纪律并减少经济动荡。但是财政法规不能消除可能会导致财政政策松动的基本制度，如：一味地对选民献媚、而让未来几代人买单的短视政府。某些大宗商品出口国已成功实施了与我们的提议类似的财政法规。如，尼日利亚已明确将长期参考价格与政府支出绑定（Okonjo-Iweala, 2008年）。俄罗斯政府框架要求，当石油价格超过某一水平后，将收益置于稳定基金内，禁止用于消费（Balassone、Takizawa和Zebregs, 2006年）。但是，我们所考虑的议案需根据各国的具体情况量身制订。除此之外，我们的模型也考虑到一次性（暂时性）震荡对资源价格的影响，人们不会期望它在短期内消耗殆尽。当大宗商品价格发生永久性变动或资源在不久的将来会消耗殆尽时，应对上述模型作出修正。

第一步

但是简单地将长期大宗商品价格和政府支出相绑定可能只是保护民众免于经济波动影响的第一步。为了提高其选民的福利，政府应替民众着想，采取一些个人无法实施的行动。为了保护其最为脆弱的民众免于经济波动的影响，政府应为其存储相应的生活保障金。

为了达到这一目的，政府可采取结构性盈余措施，不仅要明确解决支出问题，同时也要削减赤字，储备资产。上述措施实施后，债务国的财政状况将稳步提高。在某一时间，政府将从债务国转而成为债权国。根据这一措施，政府开销与持有资产相绑定。政府持有的资产越多，支出也可逐渐增长。随着时间的推移，资产积累速度减慢并最终停止，此时政府资产达到最大。

拥有这样一个有界限的资产储备，政府就可以在严重经济萧条，甚至是大宗商品价格急剧下降且无法销售债券时维持支出。因此经济萧条或大宗商品价格下降时，政府也不会被迫削减关键性安全净支出。

相反，在结构性盈余政策下，政府可以通过持有资产保证其安全净支出。正是由于这些原因，结构性盈余措施较其他经济法规能够更好地保护勉强糊口型消费者。政府可通过一个实质上代替他们所做的预防性存款计划以帮助其解决消费支出问题。

优势型消费家庭不会受益于结构性盈余措施从而会解决政府的支出问题。对于这些家庭而言，上述努力完全没有必要，如果需要，他们可以从世界货币市场借款并且能够积累自己的预防性资产。

另一方面，上述经济政策甚至还可能会使优势型家庭的收入减少。在政府积累资金的过程中，其支出水平将会由先前较低水平而稳步增加。在这一上升时间曲线的初始阶段，政府积累的是本应由最优家庭获得的资金。因此，较之其他经济法规，优势型消费家庭在结构性盈余措施下所获得的投资机会较少。

正是由于这个原因，在较为宽松的结构性盈余措施的框架下，整个社会都将获得最大益处。为解决优势型群体的福利问题，政府可以制定经过修订的结构性盈余法规，通过允许经济繁荣期政府支出略微增加，以及采取更多层次的长期消费政策，允许一些外部波动因素进入本国经济体。■

埃文·坦纳（Evan Tanner）和乔治·雷斯特雷波（Jorge Restrepo）为基金学院的高级经济学家。

本文基于Carlos Garcia、Jorge Restrepo和Evan Tanner所著“波动世界的财政措施：基于福利的方法”，刊登于《政策模型日报》2011年7—8月。

参考文献：

Balassone, Fabrizio, Hajime Takizawa, and Harm Zebregs, 2006, “Managing Russia’s Oil Wealth: An Assessment of Sustainable Expenditure Paths,” in Selected Issues, Russian Federation, IMF Country Report No. 06/430 (Washington: International Monetary Fund), pp. 3–43.

Calvo, Guillermo, 1983, “Staggered Prices in a Utility-Maximizing Framework,” Journal of Monetary Economics, Vol. 12, No. 3, pp. 383–98.

Okonjo-Iweala, Ngozi, 2008, “Nigeria’s Shot at Redemption,” Finance & Development, Vol. 45 (December), pp. 42–44.