



什么是结构性政策？

货币政策和财政政策用于应对短期经济波动，但有些经济问题是深层次的

卡雷德·阿卜杜勒-凯塔

经济出现问题的原因多种多样。而决策者试图根据问题出现的原因，通过一些方法进行补救。

例如，当价格上涨太快，而消费者和企业购买的速度已经超过经济生产商品和服务的潜能，即总需求增长太快，决策者可以采取使需求下降。同样，在经济处于下行时期，企业和消费者紧闭钱包不消费时，决策者可以采取鼓励消费，或加大政府支出，以弥补缩小的私营活动开支规模。这样的政府行动就被称之为需求管理或稳定性政策。

但有时，一经济体出现的问题由于受政策和私营活动的影响，比需求过度或不足更深、更加持久，这就是供应。解决这些问题需要对经济结构作出调整，称之为结构性政策。

短期内，稳定性政策非常重要，因为短期内对总需求的各种要素作出调整要比提高一国的资源的产出更容易实现。稳定性政策包括调整税收和支出（见“什么是财政政策”，《金融与发展》2009年6月号），调整利率和货币供应（见“什么是货币政策”，《金融与发展》2009年9月号）。但在长期，需进行结构性调整以改善总供给，政府须解决具体障碍。可能包括经济结构的核心架构，如明确定价机制，管理公共财政，完善国有企业，加强金融监管，完善劳动力市场法律法规，完善社保网及各种机制等。

近来引发的金融和主权债务危机要求一些欧元区国家实施大胆的结构政策，而许多增长下滑的发达国家和发展中国家则需要进行财政、金融、机

构及监管改革，以提高生产率水平。这不仅有利于提高经济增长，同时将为稳定性政策的成功实施提供舞台。

处理长期问题

结构性政策可能集中在一些领域。

价格控制：自由市场中，价格反映了潜在的生产成本。然而，一些国家政府对商品和服务（如电、天然气及通讯服务等）的定价低于生产成本，尤其是这些商品和服务是由国有企业提供的时候。价格控制导致的损失政府必须进行弥补，这将导致预算和稳定性问题。此外，进行价格控制将比价格正常反映真实的生产成本鼓励增加消费。低于正常水平的定价使社会资源配置扭曲。如果取消控制，价格将升至能够抵消成本的水平，有利于提高竞争和有效性。

公共财务管理：尽管在衰退时期，政府可能支出大于收入，或短时期内税收高于所需以应对繁荣时期的支出，但长期而言，支出和税收应匹配。例如，复杂的税法和税收部门的无效使得税收提高变得困难，而常常引发大规模财政赤字和债务累积（稳定性问题）。这将限制政府为发展提供融资的能力，如医疗保健服务、教育、基础设施建设等。税收改革有助于获得纳税人的支持，并通过取消免税、提前纳税、简化税率结构来提高税收。完善的税务管理

也能够提高税收。例如，通过对税务人员加强培训、提高工资可以减少腐败，培养高素质的员工。

国有企业：在有些国家，国有企业在经济中所占比重较大，其中有些运营有效，符合消费者的最佳利益。但常常由于没有竞争或竞争很小，国有企业提供的商品和服务质量很低。由于政治的影响及运营成本较高（例如工人素质低或人数过多等因素），国有企业与私营企业竞争时常常亏损，而政府必须为国有企业补亏。如果国有企业必须向商业银行借贷以弥补损失，那么稳定性的问题就会出现。由于政府通常为贷款作担保，政府预算就增加了或有负债，因为如果企业无法还贷，政府就得代还。拥有大型国有企业的国家可以将其转让给私营企业或个人，或总体上保持国有，但采取关闭低效和亏损的企业、改进管理或削减劳动力数量、为失业员工提供适当的社会保险，以适应企业用工需求等措施。

金融行业：金融行业是将储户资金提供给借贷者的渠道。完善的金融部门有助于保证资金使用的产出最大化，有助于提高经济增长和发展。但是，一些发展中国家的金融系统不发达或监管不善，这会阻碍经济增长，增加稳定性政策实施的难度。例如，央行可以通过在公开市场买卖政府向公众发售的债券来执行货币政策。但如果没有所谓的政府债券的二级市场或二级市场发展不完善，央行要实施有效的货币政策就会受限，并可能重新采用到原来低效（或不公平）的政策工具，如信贷配给或利率控制等。没有充分监管的银行可能会参与导致银行业危机的风险行为，如储户担忧并挤兑存款时，银行可能关门，或由于不良借贷行为引发倒闭等。但即使是运行正常的银行，如果陷入整个银行体系的挤兑，也可能因支付储户存款使现金枯竭而面临倒闭。银行业危机可能使流向借款人的资金流中断，使人们储蓄意愿降低，如果政府担保储蓄或为银行融资，则可能使政府赤字加剧。决策者可以通过引入二级市场、发展股票市场、推动国有银行私有化等措施完善金融体系。为缓解危机，决策者须通过有效监管来强化金融体系。

社会安全网：政府常设计项目来保证贫困人群和其他弱势群体的最低生活标准。但许多发展中国家，燃料及食品补贴等花费较高的项目针对性差，富人受益要多于穷人。在发达国家，由于退休人员数量超过劳动力新增数量，现收现付式养老金计划将会出现巨额无备资负债。此外，失业救济金额不菲也是产生高失业率的原因之一，因为雇主需要为雇员缴纳失业保险，所以不愿增加雇工。政府可以调整社会安全网，以加强针对性，同时实现大规模储蓄。为提高对有需求人员的针对性，政府应向低

收入家庭发放在食品领取的凭证，或只在贫困人口集中地区发放食品。政府也应采用转移支付来取代食品、燃料补贴。并通过提高退休年龄或采用全资

提高经济增长潜能，要求稳定性和结构性政策互相配合。

养老金体系来调整养老金计划，使津贴与预计税收相符合。

劳动力市场：许多国家由于各种原因失业现象相当普遍，经济疲弱时失业率通常上升。但有时，失业的原因除商业周期的影响外，还有深层次原因。例如，社保缴纳额过高以及相对较高的最低工资标准等相关规定，可能推高雇工成本，使劳动力需求萎缩、失业增加。如果工人因缺乏培训或教育而不具备必要的技能，劳动力需求也可能下降。改革教育体系、完善在职培训项目等有助于恢复劳动力需求。

公共机构：公共机构的表现会为国家的经济环境带来显著影响。例如，政府员工（如税务系统员工）工资较低，则可能滋生腐败。此外，法律制度的无效以及法庭、法官数量不足，使企业解决争端不畅，这将增加企业成本、影响投资，尤其是外国直接投资，从而对经济增长造成伤害。可以通过简化企业监管和资质办理、强化国家法律体系、简化税务管理系统、提高从事关键服务的政府职员工资、限制公共部门就业以符合企业需求等来解决。

互相配合

提高经济增长潜能，要求稳定性和结构性政策互相配合。稳定性政策通过降低通胀率、促进消费和投资、降低政府赤字，为经济增长奠定基础。只有在宏观经济失衡得以解决的情况下，才能使结构性政策成功实施成为可能。同样，结构性政策可以提高许多稳定性措施的有效性，如促进竞争（结构性政策）可以促使价格下降，进而降低通胀（稳定性政策目标）。■

卡雷德·阿卜杜勒-凯塔（Khaled Abdel-Kader）是IMF对外关系部的经济学家。