

政治与公共投资

圣吉夫·古普塔、艾斯黛拉·雪·刘、卡洛斯·暮拉斯-格拉纳多斯

位于英国蒂斯河畔斯托克顿的无限大桥。

在选举临近时，迎合选民的做法会阻碍对基础设施支出作出明智决策

几乎所有国家都需要建造额外的基础设施，如道路、桥梁、机场、电信网络、发电厂以及公共交通。由于利率走低——以及由此带来的廉价的政府支出融资成本，许多分析人士和政策顾问纷纷提倡通过增加在基础设施领域的公共投资来推动增长，这不仅将降低债务在 GDP 中的占比，还将增强经济体的长期产能 (IMF, 2014)。

然而，即便已经确定了即将开展的项目，而公共投资决策流程也在高效运转，投资活动仍未必会展开。这是为什么呢？

这是政治考量在作梗。随着选举的临近，政策制定者们会在牺牲公共投资的前提下，通过减税或增加收入转移为选民

们提供直接好处，而公共投资的见效则需要时日。其他因素也可能阻碍必要的投资。比如，政府内政党的政治倾向可能偏向减少公共投资。

如果没有政治或体制局限，公共投资应主要由发展需要决定——以便满足日益增多的人口需求，并减少基础设施瓶颈。公共投资的决策偶尔也会出于需求管理的考量——比如，经济体内出现剩余生产力，而政策制定者们认为投资可以在短期内拉动总需求，并促进就业。然而，在实际生活中，政治考量通常会严重影响公共投资的决策。

糟糕的激励举措

威廉·诺德豪斯 (William Nordhaus, 1975) 就政治周期可能影响经济决策提供了早期模型。他认为, 在位者在选举临近时有刺激经济的意愿, 以暂时缓解失业, 这是选民们乐见其成的事情, 而选民通常都是短视的。越来越多的研究开始关注预算和财政政策的政治经济学。这些研究发现, 有四个因素可能是政治因素影响公共投资的方式:

- 政治家是机会主义者, 因此他们只在选举期开始时推出投资项目, 以便在下一选举前开始投资。随着选举的临近, 政治家们选择通过增加公共部门工资、减税和现金转移等来获得选民的青睐, 并通过减少投资来找到践行这些承诺所必须的资金。

- 财政结果反映不同政党的意识形态。比如, 偏向提供有限的国有物质和人力资本的右翼政党会暗示减少对基础设施、健康和教育领域的公共投资。而另一方面, 左翼政党偏向一个更为积极的政府, 因此会暗示增加对上述领域的公共投资。

- 少数派政府、立法机关内部分化、联盟和多党派内阁可能会带来财政挥霍和公共投资减少的后果。大规模的联盟和少数派政府可能在平衡预算方面更难以达成一致。与其他支出相比, 政府投资更容易被裁减。

- 预算体制——有关预算编制、审批和执行的规范和法规——不健全在危机期间无法保护公共投资。

上述四个因素中的一个或多个可能会影响公共投资行为。我们对这四个因素进行了审视, 以确定哪个是主导因素以及在何种情况下是主导因素 (Gupta、Liu、Mulas-Granados, 2015)。我们针对 1975—2012 年的 80 个民主国家的情况建立了一个特别的数据库, 涵盖所有的地区和收入水平。这个数据库包含了行政和立法选举, 而且在重要的研究方式上与之前的研究有所不同: 除了涵盖发达的民主国家之外, 这个数据库还包含了多个举行自由竞选的新兴市场和低收入国家, 而且通过指明确切的公民投票的年月日来使用更为精确的选举周期测量指标。比如, 如果选举在 2012 年 11 月举行, 我们可以通过数据库衡量出距离下一次选举的月份数。按选举年月划分的选举日期的数据来自世界银行公布的政治机构数据库 (Database of Political Institutions)。

我们的数据显示, 在过去 30 年内, 多数经济体的公

共投资均出现下降 (见图 1, 左图)。在发达经济体内, 公共投资在 GDP 中的占比从 20 世纪 80 年代中期的 5% 左右下降到 2014 年的 3% 左右。在新兴市场和低收入国家, 降幅基本相似, 在同一时期其公共投资在 GDP 中的占比从 10% 降至 7%—8% 左右。与此同时, 公共消费却出现小幅上涨——特别是在发达经济体内, 公共消费在 GDP 中的占比几乎达到 20%, 这在一定程度上反映了医疗和养

在位者在选举临近时有刺激经济的意愿。

老成本的不断上升以及与人口老龄化相关的其他资金转移情况 (见图 1, 右图)。这些长期的推动因素符合在短期内投资周期也受到政治考量所影响这个证据。

选举效应

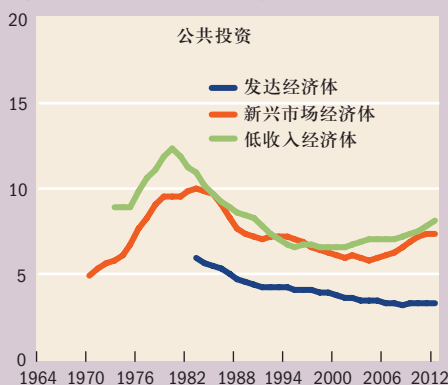
我们的分析说明了其他相关变量对投资产生的影响。我们的分析还发现, 随着选举的临近, 公共投资在 GDP 中的占比出现减速, 而经常性支出却出现小幅加速 (见图 2)。比如, 在选举前 2—3 年, 公共投资在 GDP 中的占比达到 2%, 但当选举前大约 12 个月时, 公共投资的增速不仅放缓, 甚至还变成了负值。与此相反的是公共消费。这一模式与许多学者 (如 Rogoff, 1990) 的研究结果相一致, 这些学者认为, 选举激励可能会让现任者将公共支出转移至“效果更显著”的政府消费, 并裁减公共投资。

我们的量化分析也证实, 公共投资会在选举前两年左右的时候开始减速。实际上, 离下一次选举每靠近一年, 公共支出在 GDP 中的占比就会下降 0.3—0.6 个百分点。

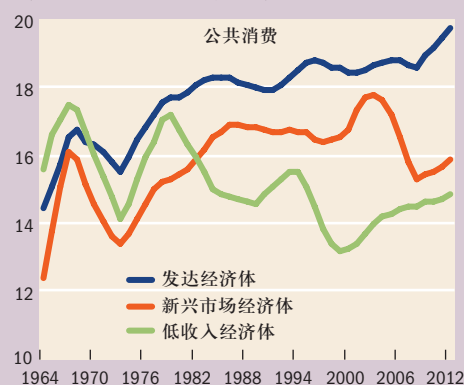
图1
下跌

在过去的30年间, 公共投资在GDP中的占比已在下滑, 而公共消费则出现了不同程度的变化。

(占GDP的百分比, 5年平均)



(占GDP的百分比, 5年平均)



资料来源: 哈沃分析; IMF (2014); 世界银行, 《2014年世界发展指标》。

在选举前 4—2 年之间，公共投资会加速。由此可见，政府似乎一般都会在任期开始时进行公共投资，然后随着下一次选举的临近，慢慢地将支出转移至其他项目（见图 3，左图）。

无论一国处于财政巩固期还是财政扩张期，这些结果都依然成立。但是，考虑不同国家组别时，在财政部门

的实力如何帮助弱化选举对公共投资的影响这方面就会出现有趣的微妙差别。比如，在民主历史更为悠久、财政部门更有实力确保高效的公共投资规划、分配和执行的发达经济体中，公共投资增速在选举周期内达到峰值的时间却远远晚于其他经济体（见图 3，右图），且公共投资减速的幅度更小。这可能可以通过三个互相交织的考量来解释：由于发达经济体内的公共投资流程更为稳健，与其他国家组别相比，操控这些流程的可能性相对有限；在成熟的民主国家，政策制定流程更为透明，而且选民往往会因操控支出而惩罚在位者；现任政府无需通过改变公共投资支出来显示自己的能力，因为他们可以采取其他的方式来达成这个目的，比如有效的财政政策沟通、高效的税收政策和项目执行等。

持续的投资热潮

到目前为止，我们一直将目光聚焦于短期投资决策。在多次出现的持续经年的投资热潮背后，这些同样的政治因素能否经历更长的时间跨度呢？一般而言，多年的投资支出都是基于长期的扩大经济体产能的战略之上：政府对公共资本进行为期几年的投资——比如，一个公路项目需要几年的时间才能竣工。我们希望多年的投资热潮少受一点选举考量的影响，因为这些项目持续的时间长于一届政府通常执政的 4—5 年时间。比如，1980—2012 年美国出现了三次公共投资持续增长的情况（见图 4），加起来一共有 18 年的时间。第一次投资热潮始于 20 世纪 70 年代末民主党总统吉米·卡特执政的后期，并贯穿了共和党总统罗纳德·里根的整个 8 年执政期。第二次热潮发生在民主党总统比尔·克林顿的第二个任期内。第三次热潮始于共和党总统乔治·沃克·布什 2004 年再次当选总统之后，并一直持续至 2009 年，当时民主党总统巴拉克·奥巴马执政刚满一年。

为了探索这些长期动态，我们发现了从投资阶段的最低点到最高点之间公共投资的变化。我们计算了数据库中 80 个民主国家在 1975 年至 2012 年内发生的 264 次投资热潮。一次投资热潮的平均规模占 GDP 的 3.8%，其中最大的一次增长发生在 1978—1982 年间的莱索托，这次增长在 GDP 中的占比高达 26%；最低的一次增长发生在 1998—2003 年的美国，这次增长在 GDP 中的占比为 0.3%。

我们的量化分析证实，从长期来看，内阁分散化和意识形态等政治特征在解释持续投资热潮

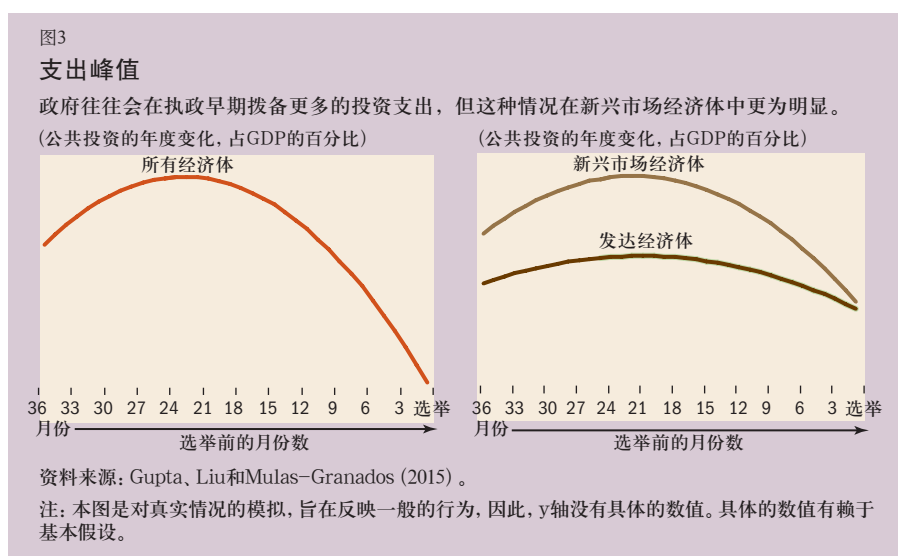
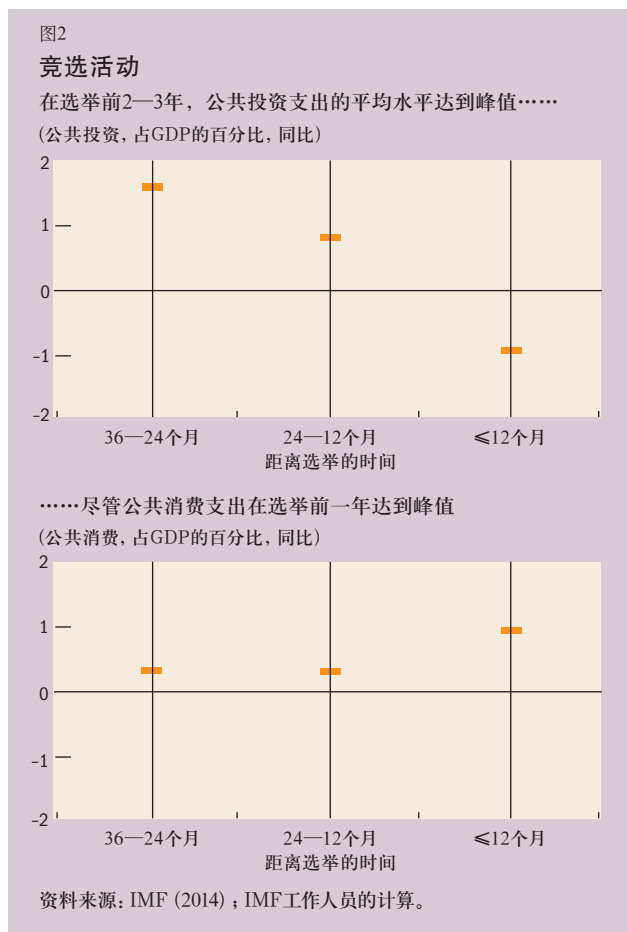
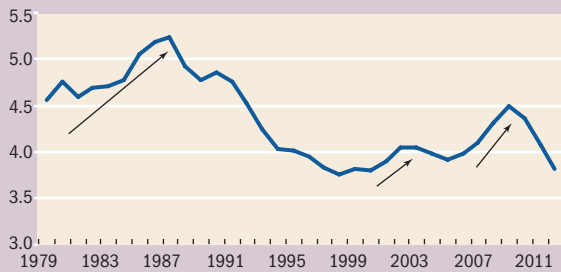


图4

美国支出热潮

1980年以来，美国的公共投资支出已经出现了三次持续多年的增长。

(公共投资支出，占GDP的百分比)



资料来源：Gupta, Liu和Mulas-Granados (2015)。

的原因时具有比选举更重要的意义。更多的右翼政府倾向减少公共投资的增长，除非其立法机构出现分化且议会联盟更倾向于投资。在里根总统和小布什总统执政期间，美国有时会出现类似情况。分散的政府一般也会倾向于缩短持续的投资热潮期。

政策启示

从研究中我们可以得出三个重要的政策启示：首先，即便财政空间和货币政策等宏观经济条件合适，并且也具备有效的准备就绪的投资项目，但是当选举临近时，扩大公共投资未必会成为可能。现任政府的动机是加大减税、公共工资或公共转账计划等“可见”的经常性支出，以使其获取政治支持。这类支出可能难以逆转，从而造成对当前赤字的偏差。这类支出还可能影响经济的长期增长潜力，因为选举压力可能会造成次优的公共投资水平，从而减少对道路、机场等能提升经济体交付货物和服务能力的投资。其次，当各国恳请国际组织提供建议或财政支持时，财政

援助计划应明确表示对经常性支出的偏爱，这些经常性支出一般在选举前2年左右发生。在这个阶段设计更为强大的财政政策有助于限制一些支出项目的永久性增加。最后，要想让公共投资周期免受选举压力的影响，最佳的选择就是增强预算体制、改善公共投资管理制度。■

圣吉夫·古普塔 (Sanjeev Gupta) 是IMF财政事务部副主任，艾斯黛拉·雪·刘 (Estelle Xue Liu) 和卡洛斯·慕拉斯-格拉纳多斯 (Carlos Mulas-Granados) 是该部的经济学家。

参考文献：

Gupta, Sanjeev, Estelle Liu, and Carlos Mulas-Granados, 2015, "Now or Later? The Political Economy of Public Investment in Democracies," IMF Working Paper 15/175 (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund (IMF), 2014, "Is It Time for an Infrastructure Push? The Macroeconomic Effects of Public Investment," Chapter 3 in *World Economic Outlook: Legacies, Clouds, Uncertainties* (Washington, October).

Nordhaus, William, 1975, "The Political Business Cycle," *Review of Economic Studies*, Vol. 42, No. 2, pp. 169-90.

Rogoff, Kenneth, 1990, "Equilibrium Political Budget Cycles," *American Economic Review*, Vol. 80, No. 1, pp. 21-36.

Statement of Ownership, Management, and Circulation required by 39 USC 3685

1. Title: *Finance & Development*. 2. Publication No. 123-250. 3. Date of filing: October 29, 2015. 4. Frequency: Quarterly. 5. Number of issues published annually: four. 6. Annual subscription price: \$27. 7/8. Complete mailing address of known office of publication/publisher: *Finance & Development*, International Monetary Fund, 700 19th Street, N.W., Washington, DC 20431. 9. Full names and complete mailing address of publisher, editor, and managing editor: Jeremy Clift, Jeffrey Hayden, Marina Primorac,

International Monetary Fund, Washington, DC 20431. 10. Owner: International Monetary Fund, 700 19th Street, N.W., Washington, DC 20431. 11. Known bondholders, mortgagees, and other security holders owning or holding 1 percent or more of the total amount of bonds, mortgages, or other securities: None. 12. Tax status: has not changed during preceding 12 months. 13. Publication title: *Finance & Development*. 14. Issue date for circulation data below: September 2015.

15. Extent and nature of circulation	Average no. of copies each issue in preceding 12 months	Actual no. of copies of single issue published nearest to filing date (September 2015)
A. Total number of copies	16,356	17,525
B. Paid and/or requested distribution	2,322	2,230
C. Total paid distribution	2,322	2,230
D. (4) Free or nominal rate distribution outside the mail	12,028	12,137
E. Total free or nominal rate distribution	12,028	12,137
F. Total distribution	14,350	14,367
G. Copies not distributed	2,006	3,158
H. Total	16,356	17,525
I. Percent paid and/or requested circulation	16.09	15.52

I certify that the statements made by me above are correct and complete.
Jeremy Clift, Publisher