



财政机构与新冠疫情

智利的经历显示了构建适当财政政策框架的价值

费利佩·拉腊因·巴斯库尼安

财政制度对每个国家都至关重要，对资源密集型国家而言尤其如此。新冠疫情时期，财政制度的重要性更加突显。让我们来分析一下其中的原由。

各国财政政策的框架十分多样，这是区分它们各自的新冠疫情应对措施的一个重要之处。较富裕的国家，或者那些在新冠疫情之前的几年里就已经实施负责任财政的国家，能够更好地强化卫生系统，开展财政转移支付以及提供补贴和担保。这些国家也能更快地从疫情冲击中恢复过来。

一些国家采取了积极的财政措施来开展新冠

疫情的防控，对其股票市场、货币、工业生产、就业、信心和主权风险溢价产生了积极影响（德布（Deb）等人，2021年）。还有证据表明，发达经济体和公共债务较低经济体的此类措施效果更好。大多数拥有财政空间或主权财富基金的国家，都能够利用这些措施来应对新冠疫情带来的经济和社会影响。

相比之下，非洲、美洲和亚洲最贫穷的国家，应对新冠疫情的余地则非常有限，这些国家增加支出或削减税收收入的规模，都不到GDP的2.5%，并且因此需要数年时间，才能从这场疫情造成的

经济和社会影响中恢复过来，而其产出和收入分配也将面临重大的负面影响。

在许多情况下，这种差异体现的是这些国家的财政政策制度框架（或体现的是这种框架的缺失）。智利是世界第43大经济体，拥有健全的财政政策框架，能够以与世界上一些最富有的国家（德国、日本、英国和美国）大致相同的规模来应对这场新冠疫情。智利增加的支出或放弃的收入占GDP的10%以上。

这是如何实现的？答案很简单，如果没有财政政策的制度框架，政府支出会受限于特定年份可用公共资源的数量（这主要反映的是税收收入）和有限的借贷能力。采用这种机制的问题在于，财政收入往往是顺周期性的，而依靠当前收入和受限的信贷来提供资金的支出政策只会加剧（而非减缓）经济周期波动。这会对汇率、通胀和利率等关键变量的波动性产生有害的宏观经济影响，进而对投资、经济增长和就业产生负面影响。此外，这还会威胁到公共卫生、教育、住房和养老金等更长期政策所需资金的长期可持续性。

对于智利这样的自然资源密集型国家而言，这个问题更加突出。智利的大宗商品出口通常占到总出口的60%以上，有时甚至超过了90%。在这种情况下，财政收入不仅取决于GDP，还取决于国家生产和出口商品的价格。在这些经济体中，建立一个指导财政政策决定的制度框架甚至更为重要。

这样的框架应至少包含三个要素：中长期视角的财政规则、主权财富基金、独立的财政机构（如财政咨询委员会）。

除了为社会政策进行可持续融资之外，还应制定一个以更长时期为导向的财政政策制度框架，不然，这些政策的实施将遵循与政府任期一致的时间框架。因此，适当的财政框架会强调跨期预算约束的存在，这种约束考虑的时间范围很长。在应对新冠疫情等冲击时，此等框架至关重要。这种重要性既体现在需要使用资源时，也体现在需要进行财政整顿以确保公共财政的长期可持续性时。

各国（尤其是新兴市场和资源密集型国家）建立一个包含三大支柱的财政框架尤为重要。

财政规则：必须制定一个长期愿景，将公共

支出与经济的周期性波动隔离开来。例如，可以根据一国获取长期收入或结构性收入的能力（而非根据其当前的收入）确定年度财政收支目标，来做到这一点。当一国处于经济繁荣时期，使其实际收入高于长期水平时，就应将部分或全部的额外资金存入之后的下行周期——在那时，税收会不可避免地下降。

财政规则必须具备灵活性，以便政府应对意外冲击。

主权财富基金：这是国家储存额外收入的地方（例如，由于该国生产和出口的自然资源价格上涨，而获得了额外收入）。这些资金应投资于（通常是国际市场上的）多元化、高流动性的资产组合，并且在国家面临经济危机时能够根据客观标准进行使用。

独立的财政机构：建立一个财政政策框架往往需要几届政府合力完成，因此建立和加强自治性质的财政委员会变得越来越重要。这些机构可就财政问题向政府和立法机构提供建议，同时必须针对财政可持续性提出技术建议、宏观财政预测和评估。最重要的是，这些财政机构应该为关于财政政策的公开辩论做出贡献。其还应针对可能危害公共财政可持续性的经济和政治决策的财政风险提前发出警报。

一些国家更倾向于制定支出、公共债务或财政赤字限制的财政规则，但这些规则并未设定长期愿景，不太适合出口大宗商品的新兴市场经济体。这些机制可以用作对周期性调整收入规则的补充，但可能需要对此做出额外的约束——拥有高额债务或正在迅速累积负债的国家尤其如此。

IMF与智利财政部合作（拉拉因（Larraín）、里奇（Ricci）和施密特·赫布尔（Schmidt-Hebbel），2019年）分析了智利的财政框架和国际经验，发现新兴市场和发达经济体越来越多地采用了财政规则。分析结果强调了财政纪律的必要性，因为政府会受到跨期预算的约束，而财政规则会强化这种纪律性。该研究指出，财政规则是一种潜在的有效工具，可有助于保障财政可持续性、增加偿付能力和改善经济表现。越来越多的经验证据

表明，财政规则往往会改善财政的表现。然而，财政规则的有效性可能会受到其复杂性或合规问题的影响，这一点在几个拉丁美洲国家中有所体现。因此作者建议制定灵活、简单、透明和可实现的财政目标。

财政规则必须灵活，以便政府能够应对意外冲击，但应借助免责条款来设定明确的界限。理想情况下，免责条款不仅包含以定量方式对未能实现财政目标进行定义，而且还描述了恢复可持续财政路径的机制和最后期限。

当新冠疫情结束时，政府将承担更多的债务；主权基金的规模会缩水，在许多情况下还需要进行财政调整，以确保财政账户的可持续性。由此可见，加强财政制度建设应该被列为经济政策的优

先事项，以帮助确保这一进程按照有关技术标准，以有组织且透明的方式进行，并尽可能减少其社会影响。FD

费利佩·拉腊因·巴斯库尼安 (FELIPE LARRAÍN BASCUÑAN) 智利天主教大学的经济学教授，拉丁美洲经济和社会政策中心 (CLAPES UC) 研究员，以及智利前财政部长。

参考文献：

Deb, Pragnan, Davide Furceri, Jonathan D. Ostry, NourIawk, and NaihanYang. 2021. "The Effects of Fiscal Measures during COVID-19." IMF Working Paper 2021/262, International Monetary Fund, Washington, DC.

Larraín, Felipe, Luca Antonio Ricci, and Klaus Schmidt-Hebbel. 2019. Enhancing Chile's Fiscal Framework: Lessons from Domestic and International Experience. Washington, DC: International Monetary Fund.

