

摘要

财政政策可以发挥更大作用（第一章）

全球经济正在经历重大转变，包括生产率增速放缓、技术变革和全球经济一体化。这对公共政策提出新的要求——即推动这些转变，同时缓解对受到负面影响人口造成的影响。财政政策可以在促进可持续和包容性增长方面发挥更大的作用。同时，由于前景充满高度不确定性和政府资产负债表捉襟见肘，需要更好地了解和管理风险。因此，在更受限的环境下，要取得更多更好的成果，财政政策的任务艰巨。

财政状况发生变化和风险升高

2016年，发达经济体的财政态势有所放缓，幅度相当于GDP的0.2%，打破了五年逐步整顿财政的趋势。预计2017年及之后几年的总体财政态势将大致保持中性。因此，发达经济体的公共债务在中期应趋于稳定，平均超过GDP的100%，而不是像之前预期的下降。

在新兴市场和发展中经济体，财政状况恶化似乎已经结束，尽管预期的改善在很大程度上取决于大宗商品市场的发展情况。石油出口国正在实施大规模的整顿计划，根据量入为出原则进行重新调整，预计2016年至2018年期间，财政赤字将下降约1500亿美元（明年的改善将主要来自非石油收入）。在石油进口国，2017年财政赤字占GDP的比例将大致保持稳定，之后将在中期逐步实施整顿。

未来政策的不确定性和宏观经济风险将笼罩着全球财政前景。美国预期的财政刺激的规模和措施构成不够具体、欧洲一些国家的选举以及中国即将举行的党代会都增加了政策的不确定性。在新兴市场和发展中经济体，利率加速上升、美元大幅升值以及大宗商品价格下跌均可能加剧债务的脆弱性，引发或有负债成为现实，尤其是与政府对企业借款提供隐性担保相关的负债。

制定财政政策路线

由于特殊环境，特别是全球金融危机以及使用宏观经济和调查数据的新学术研究，在过去十年里，对财政政策的作用进行了重新评估。财政政策通常被认为是促进包容性增长的有效工具，其有助于稳定经济，特别是在经济严重衰退期间以及货币政策不太有效的情况下尤其如此。同时，由于债务水平居高不下、存在长期人口挑战和财政风险高企，建立健全的公共财务管理就十分重要。尤其是，政策应该置于可靠的中期框架之内，该框架需确保债务的可持续性，充分管理风险，并鼓励各国在经济繁荣期间

建立缓冲机制。总体而言，三大主要目标应为实施财政政策提供指导，尽管有限的预算空间和可能的权衡取舍将限制政府同时实现这些目标的能力。

财政政策应具有逆周期性。逆周期性的财政应对措施应主要依赖自动稳定器，并且应该是对称的（换言之，在顺境时收紧，在逆境时扩大）。然而，在需求长期缺乏和货币政策受限的国家，如日本，辅之以结构性改革和持续宽松的货币政策，酌情的财政支持可以提高名义 GDP，帮助摆脱债务-通缩陷阱。在欧元区，其所处的总体周期位置也要求在 2017 年实行略微扩张的总体财政态势，但是，如果中央财政能力不够，这种态势将难以实现。另一方面，总体而言，经济产能闲置有限和存在通胀压力迹象的经济体应撤销财政支持，以重建缓冲。在经济接近充分就业的美国，可以从明年开始进行财政整顿，以使债务稳步下降。在中国，鉴于就业水平强劲和预期通货膨胀率将上升，“扩大的”财政赤字应在中期内下降，以支持经济的再平衡调整；财政资源应从预算外公共投资转移到预算内支出上，用于社会资助、教育和医疗卫生。然而，通过灵活的财政政策来稳定经济周期并非总是可行的。在有些国家，无论周期性条件如何，都需进行财政整顿，以确保在发生巨大冲击时（例如大宗商品出口国）财政可以持续，或是为了恢复市场信心。

财政政策应有利于经济增长。税收和支出措施可用作结构性工具，用以支持长期增长的“三大引擎”：实物资本存量、劳动力和生产率（然而，这些措施对经济活动的短期影响可能取决于整体经济形势）。由于借款成本低，基础设施严重不足，许多国家仍有充分的理由增加公共投资，但严格的项目选择、管理和评估应确保投资是高效的。更加有利于增长的企业税收体系侧重于对租金征税和减少繁琐的税收征管做法，这一体系可以促进私人投资。例如，在美国，改革公司税有助于重振企业活力和投资。各国还应继续努力，为创造就业机会营造更好的环境，例如，在发达经济体，可以通过降低较高的劳动税，更多地使用积极的劳动力市场政策，以及对脆弱群体采取有针对性的支出措施；在新兴市场和发展中国家，则可通过改善人们获得医疗保健和教育的渠道来实现。几乎所有国家都需提高女性劳动力参与率。在生产率方面，一系列政策可以促进创新，包括减少企业间资源错配的税收措施（参见第二章摘要）。

财政政策应提高包容性。全球经济一体化和技术变革促进了经济增长和繁荣，自 20 世纪 80 年代以来，十亿人口因此摆脱了贫困。但是，全球层面的增益并未在各国之内得到广泛分享。例如，过去 30 年里，发达经济体最富有 1% 人口的收入增速几乎是其他人口的三倍。在确保贫困人口和中产阶级分享增长红利方面，财政政策可以发挥重要作用。一个挑战是找出可以促进包容性的转移和税收工具，同时为投资和工作创造健全的激励机制。例如，在若干新兴市场和发展中经济体，可以扩大有条件的现金转移计划——例如，向贫困家庭的转移要求以送儿童去诊所和上学为条件。通过为人们提

供更多优质教育、培训和医疗保健服务以及社会保险，包容性的财政政策还可以帮助人们充分参与和适应不断变化的经济。

实现可持续和包容性增长，同时解决债务过高问题

前面概述的三个目标为政策制定者提供了路线图，但是，在大多数国家，有限的财政缓冲要求政策制定者在预算选择过程中更加有针对性。如果需要额外资源，则应该以对增长最有利的方式增加资源，同时保持债务水平可持续。

对于有财政空间的国家，一个选择是通过额外借款为政策融资。但是，应该明智地使用债务。债务融资项目的回报应明显高于更高杠杆率带来的成本和风险。如何评估以安全的方式增加公共债务是一项艰巨任务。基金组织最近制定了一个新框架，该框架结合各种指标和工具，可以更系统和一致地评估各国的“财政空间”。在此背景下，利率持续下降可能减轻了发达经济体的政府预算限制；如果利率与 GDP 增长率之间的差异持续低于过去几十年的水平，各国就能够维持较高的公共债务水平。

对于没有财政空间的国家，须在预算内创建空间：可以增加收入或节省开支，以预算中性的方式实施所需政策。在收入方面，确定可以利用的、扭曲程度最小的措施（即最不影响工作、储蓄和投资积极性的措施）应该是优先工作。可选方案包括扩大税基（通过消除税收减免和优惠税率）以及提高间接税和财产税。例如，在中国，大幅度提高化石燃料税将增加收入，同时有助于减少排放，提高能源效率。在支出方面，可以让支出更加有针对性和提高支出效率（最好是作为全面支出检查的一部分）通常可以节省支出。特别是，各国可以消除给高收入群体带来不成比例好处的一般性补贴，转而对有需要的人口提供有针对性的帮助。虽然所有这些措施都可以增加一些额外资源，但是，在政治层面，在给定的预算范围内重新分配税收和支出可能很困难。

改善税收体系以提高生产率（第二章）

政策制定者当今面临的一个首要挑战是提高全要素生产率，这是提高长期生活水平的主要推动力。应对此项挑战需使用所有政策杠杆，特别是有利增长的财政政策。第二章分析指出，改善税收体系对于提高生产率十分重要，因为它可以减少阻碍资源转向最有效率领域的扭曲。本章得出以下重要结论：

- 各国可以通过减少企业间的资源错配获得巨大的生产率收益。资源错配是由一些政府政策或市场运作不畅造成的，其以牺牲效率更高企业为代价使得效率较低的企业获得市场份额。估计显示，消除资源错配造成的扭曲可能会带来相当大的生产率收益，并在 20 年里实现年实际 GDP 增长率提高约 1 个百分点。

- 各国可以通过改善税收制度的设计来减少资源错配，确保企业的决定是为了商业目的而非税收目的。特别是，各国可以通过减少基于资产类型、融资来源或企业特征（例如，形式和规模）的税收歧视做法实现生产率大幅度提高。
- 最大限度地减少基于资本资产类型和融资的区别税收待遇，有助于企业在作出投资决策时更多考虑成效，而非税收优惠。例如，有利于债务而非股权融资的税收待遇会对研发投资征收更高的边际税，因此造成资源错配，因为与其他资本支出相比，研发投资更加依赖于股权。不同资本资产类型的税收差异也会影响企业的投资决策。通过采用现金流量税或对公司股权制度提供抵补（允许对正常股权收益率进行税收抵扣）可以消除这两个扭曲。
- 政府应通过提供公平的竞争环境来鼓励生产性企业发展。例如，通过逃税，非正规企业能够在生产率低的情况下继续生存。更有效的税收征管体系有助于减少这些公司相比其他生产率更高且依法纳税企业所享受的不公平成本优势。公平竞争环境的另一个例子是通过降低税收合规成本，并通过针对新成立企业而非小企业的税收减免措施来鼓励小企业发展和提高生产率，以避免出现抑制增长的“小企业陷阱”。

总而言之，政府如何征税将影响生产率。改进税收政策的设计有助于消除阻碍生产率较高企业发展的扭曲现象，从而对总体生产率和增长产生积极的影响。