



## 概要

先进经济体经济增长持续低迷，债务比率居高不下，发展中经济体的脆弱因素不断出现，这为全球财政形势笼上了一层阴云。在先进经济体，随着预算赤字不断削减（日本显然是例外），平均公共债务比率预计将在 2013 至 2014 年逐渐趋于稳定，但仍将达到历史峰值（约为国内生产总值的 110%，比 2007 年水平高出 35 个百分点）。模拟分析表明，这些经济体如能将总体预算水平保持在基金组织工作人员中期建议的水平上，那么，到 2030 年，其平均债务占国内生产总值的比率将降到约 70%，尽管某些国家的这一比率仍将保持在 80% 以上。然而，巨大的债务存量、不确定的全球环境、疲弱的增长前景，以及日本和美国等系统重要性经济体具体的中期调整计划的缺失，都将加大实现上述目标的难度。在起草本文之际，美国联邦政府关闭以及至今未能提高债务上限均加剧了不确定性。政府短暂关闭的影响可能有限，但长时间关闭可能会非常有害。如果不能及时提高债务上限，则可能会产生更严重的后果。与此同时，在新兴市场经济体和低收入国家，财政脆弱性因素在不断累积。究其原因，在新兴市场，是由于金融波动加剧，潜在增长率下调；而在低收入国家，则是由于商品价格可能下降，援助可能减少。

因此，加强财政平衡和加固信心依然是政策议程的首要任务，尽管各国的形势紧急程度有所不同。在债台高筑的先进经济体，财政整顿应以可信的、基于周期调整项的中期计划作为支撑，从而使自动稳定机制有空间发挥缓解意外冲击的作用。在融资允许的情况下，这些经济体财政整顿的速度和内容应有所调校，其目标应是减轻短期经济活动风险，同时改善长期增长前景。而那些财政空间缩小甚或消失的新兴经济体，则应利用总体上仍较为有利的周期性条件，开始重建其财政缓冲。由于潜在增长和利率前景存在不确定性，这些经济体需采取更主动的行动应对市场情绪的突然转变。尽管如此，其重建财政缓冲的速度应由债务和赤字水平来决定，同时还要将融资情况考虑在内。低收入国家可获得的优惠资金的减少，以及资源丰富型国家商品价格的下滑，都突出表明，须加强国内财政收入筹划，并提升资金使用效率。

着眼于上述问题，本期《财政监测报告》将进一步探讨税收改革能否以及将如何促进公共财政的增强。税收一直都是一个敏感话题，如今也比以往更显著地处于全世界政策辩论的核心。主要的难题在于，在降低先进经济体债务比率，以及满足发展中国家日益增多的财政支出需求方面，税收如何能最好地发挥作用？我们应如何——特别是在困顿时期——兼顾公平与效率，从而保障长期增长？

在实践中，到目前为止可以看出，财政整顿对收入措施的依赖程度高于人们最初的设想。但各国做出的选择往往只是权宜之计，而非出于构建更强健、更公平的税收制度的考虑，从长期看来，这可能会导致越来越多的问题。例如，为解决环境层面的问题或纠正金融部门低效问题，原本更有效的方法是扩大税基和增加税种，但现下的方法

却是提高税率。虽然很多国家进行了相当部分的调整工作，但增长前景并未改善，有鉴于此，当前的政策设计应重在消除长期存在的税收扭曲因素并推动潜在增长。

各国能否更多、更好、更公平地开展税收？本报告中的研究结果表明，在很多先进经济体，提高财政收入的空间受到了限制，并且，在税收比率已经很高的经济体，很大一部分调整举措都不得不落在财政支出方面。然而，很多经济体（包括财政整顿需求最大的一些经济体，如美国和日本）依然能够筹集大量的财政收入，同时又能限制经济增长所受到的扭曲和负面影响。扩大增值税的税基从经济效益上来看是首选举措（新的研究结果证实了这一点），并且在大多数情况下易于与贫困群体保护措施相结合。在新兴和低收入国家，提高财政收入的潜力往往巨大，加强征管仍将是一个核心挑战。各国早就应认识到，国际税收框架已经难堪大用。尽管难以量化，但对这一框架的改革也可以带来大量财政收入。这对于发展中国家尤为重要，因为它们更多地依赖于公司税收，而这些税收又往往来自于一大批跨国公司。

对于很多先进经济体来说，从收入分配顶层筹集更多的财政收入（在某些经济体，这可以满足相当一部分财政调整需求）似乎还是有操作空间的。无论是先进国家还是发展中国家，大多都有充足理由从房地产税收中获得显然多于其他来源的收入，尽管这种做法在房地产市场具有合理弹性的情况下才最为适宜。原则上，针对财富的税收也能带来可观的潜在财政收入，且效率成本相对较低。此类税收在以往表现并不理想，但随着公共利益的增长，国际合作的加强，此方面的支持将增多，逃税机会将减少，因此情况将得到改善。国际税收改革的难度将加大，因为改革不仅要应付那些千方百计减少纳税的投机行为，而且还要解决更根本的问题，例如：如何在各国间分配税基，以及如何通过加强税收合作来更好地实现互利。

即便是设计最佳的税收改革，也难以摆脱政治上的限制。历史经验表明，行之有效、长期持续的税收改革往往都是在局势较好的时期实施的，因为，在这样的时期，丰厚的财政收入可用来补偿改革受损方。但在困顿时期，改革若能与各国制度状况相适应，并辅之以广泛的政治共识构建以及宣传策略，那么也是可以顺利实施的。在当前的税收时代，对此类改革的呼声自然会日益增多。