

## 再论国家的未来：改革公共支出

作者：Sanjeev Gupta 和 Martine Gerguil

2014年4月16日

全球金融危机使公共财政可持续性变得突出。但它只是加剧了一个迟早会受到关注的情况，即世界各国政府在最近几十年里的支出越来越多。在基金组织，我们一直在分析公共支出，特别是社会支出增加背后的因素，我们最新的《[财政监测报告](#)》讨论了支出改革的一些可选方案。

### 解释政府支出增长

政府支出多少主要反映了国家对政府规模及其提供的服务的独特偏好。然而，多年来，政府支出占总体经济产出的比重一直呈明显上升趋势。这部分可能是由于基本经济因素所致（图1）。

图1. 广义政府支出的向上趋势（占GDP的百分比）



19世纪的德国经济学家阿道夫·瓦格纳的理论认为，随着国家日益富裕，对公共产品和服务的需求会增加（“瓦格纳定律”）。威廉·鲍莫尔提供了另一种解释，即提供公共产品和服务成本增加的速度往往快于生产力提高的速度；他的例子是乐团的音乐家，哪怕其演奏水平并不比几十

年前好，其工资也会上涨（“鲍莫尔成本病”）。《财政监测报告》中我们自己的分析提供了支持这两种假说的证据。

这些发现意味着，如果没有缓解措施，政府支出的压力将继续，但随着收入和生产率增长持平，速度可能较慢。事实上，我们的估计表明，如果没有改革，到 2050 年，新兴市场经济体的政府支出将增加 GDP 的 3 至 6 个百分点。

公共支出的上行压力可能至少来自两个其他来源：人口老龄化，这将增加提供医疗保健和养老金的成本；货币政策常态化，这将在利率最终开始上升时增加债务支付。

### 支出改革可选方案

政府的主要任务是确保其现在和将来的财政状况能够保持可持续，同时仍能促进增长和公平，并在某种程度上是在增加支出的压力下这么做的。为了做这一不可能的事，政府将需要在税收政策和支出改革之间取得微妙的平衡。

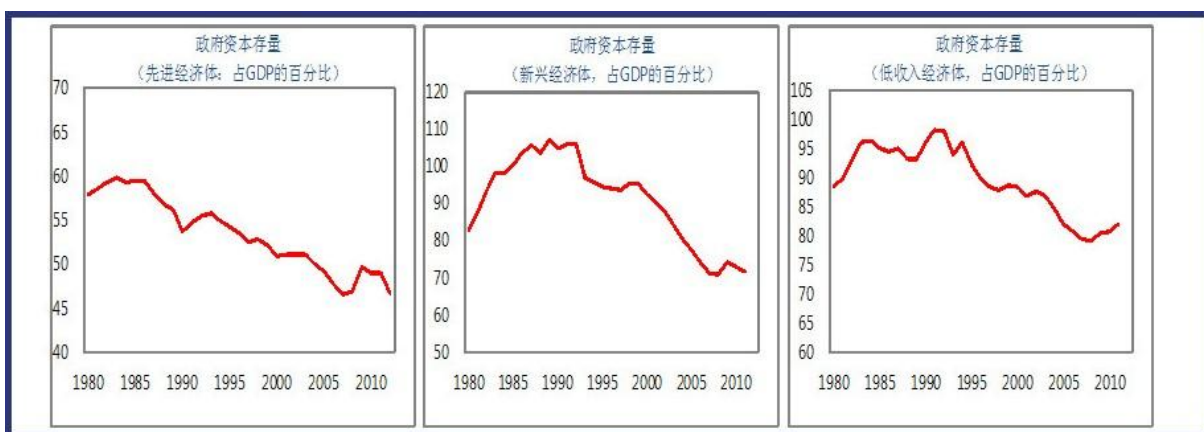
在先进经济体，财政整顿的需求是最大的，[通过税收增加额外收入的空间有限](#)，因此，可能需要削减支出，作为更广泛的改革战略的一部分。另一方面，在许多新兴市场和低收入经济体，很大一部分人口无法获得全面的公共服务，如教育和医疗。在他们的情况下，可以通过增加税收来扩大公共产品和服务的提供。但是，可能也需要对支出进行重新排序。

国家的情况和偏好显然很重要，而魔鬼则总是藏在细节之中，但是，实施支出改革的国家从其经验中总结出一些共同要素：

- 各国应避免全面削减支出。尽管可能是作为权宜之计，但这种削减既没有效率，也无助于提高福利，并会对经济长期的增长能力产生有害影响。
- 恢复可持续性将要求控制社会支出和公共部门工资支出，这两者构成了大部分政府支出。控制社会支出增长需要解决公共养老金和福利。在养老金改革的情况下，逐步提高退休年龄，同时保护弱势群体并在必要时扩大贷款，这似乎是最有吸引力的方案。在先进国家和发展中国家，改善福利的目标可产生财政结余，同时不损害公平。以可持续的方式减少工资支出要求将 2009 年以来在几个国家实施的工资和招聘冻结替换成更深层次的结构措施。
- 政府可通过提高效率来实现成本节约。在提供教育和医疗及公共投资方面取得的效率收益范围较大—后者对低收入国家特别相关。

- 需要逐渐阻止先进和新兴市场经济体公共资本存量下降趋势。减缓这种下降趋势（图 2）将需要更多的生产性公共投资或增加私人部门参与。
- 支持性的财政机构可提高支出改革的有效性。经验证据表明，例如，有效的权力下放框架和支出规则可有助于促进支出控制。
- 最后但同样重要的是，如果得到广泛的政治共识支持，支出改革更有可能获得成功。广泛的传播战略特别重要，因为政治不确定性和社会压力可以很容易破坏改革。

图 2. 政府资本存量的下行趋势



#### 作者简介：



**Sanjeev Gupta** 任基金组织财政事务部副主任。曾在德国基尔研究所任访问学者、在印度海得拉巴行政人员学院任高级教授、任位于新德里的印度工商会联合会秘书长。他于 1986 年加入基金组织欧洲部，还曾在非洲部工作过。Gupta 先生曾发表大量关于宏观经济和财政政策问题的出版物。他与人合著或合编了许多书籍，包括：《治理、腐败和经济绩效》（与 G. Abed 合编，2002 年 11 月）；《帮助各国发展：财政政策的作用》（与 B. Clements 和 G. Inchauste 合编，2004 年 9 月）；以及《先进和新兴经济体公共医疗改革经济学》（与 B. Clements 和 D. Coady 合编，2012 年 4 月）。



**Martine Guerguil**，法国裔，负责监督重要刊物《财政监测报告》的起草。Guerguil 女士之前在基金组织的工作包括研究债务可持续性和减债，以及拉丁美洲和非洲的宏观经济政策的设计。在 1994 年加入基金组织以前，Guerguil 女士就职于设在智利圣地亚哥的联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会。Guerguil 女士毕业于巴黎政治学院和巴黎索邦大学。