



# 戮力同心，立即行动起来

作者：[Vitor Gaspar](#) 和 [Luc Eyraud](#)

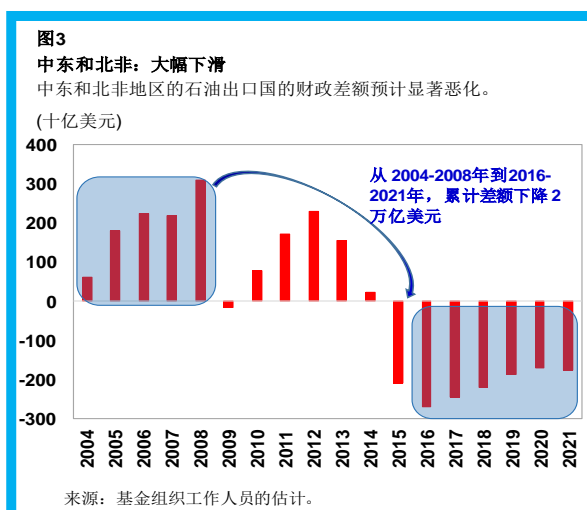
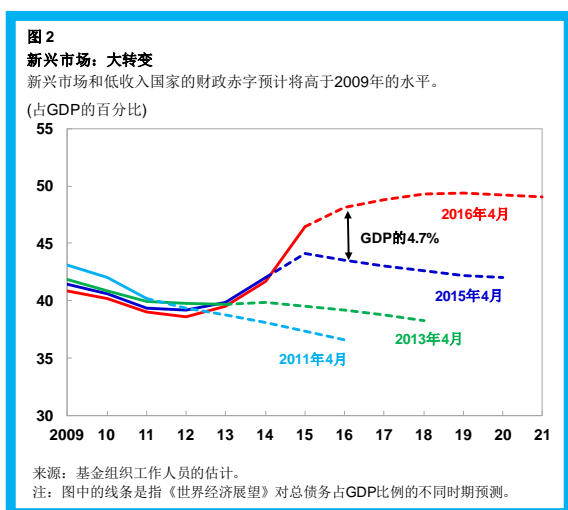
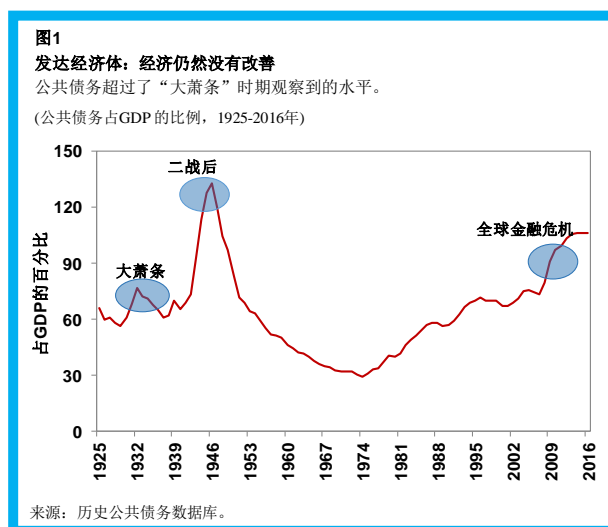
2016年4月13日

在过去的一年，公共财政经历了困难。新的现实正在形成。在此背景下，各国须立即行动起来，促进经济增长，提高抵御能力。此外，还须戮力同心，共同抵御全球风险。

## 公共财政状况日益恶化

[2016年4月期《财政监测报告》](#)显示，世界范围内的公共债务继续上升。许多国家的财政赤字也在增加。在发达经济体，债务比率将在一年之后才可能下降。平均而言，目前的公共债务已经高于大萧条时期观察到的水平，并接近第二次世界大战过后不久的水平（图1）。

在新兴市场 and 低收入国家，预计2016年的财政赤字甚至将高于2009年全球金融危机期间的水平。与我们一年之前的预期相比，这是一个很大的变化，未来的公共债务比率将大幅度上升（图2）。



由于收入骤跌，大宗商品出口国的财政状况受到尤其严重的打击。就中东和北非地区而言，在未来五年，与 2004-2008 年危机前的水平相比，仅石油出口国的累积财政差额就将出现惊人的 2 万亿美元的恶化（图 3）。全球经济的基本和长远趋势正在影响全球范围内的公共财政。这些转变包括全球经济活动持续疲软，发达经济体顽固的低通胀压力、大宗商品价格下降（过去 12 个月下降了约 35%；2014 年以来，石油价格下跌了 65%）以及贸易增长放缓。新兴市场和发展中经济体也面临利率水平升高和资本流入日渐下降。世界各地的风险普遍上升。这些变化看来将继续存在，至少在一段时期内会是如此。

各国需适应这些新的现实，但没有“放之四海而皆准的办法”。适当的政策应对措施因国而异，但确切的政策组合结构取决于各国面临财政挑战的性质。我们认为存在三大主要挑战。

### 三大挑战

#### 挑战之一：避免低增长和低通胀陷阱

发达经济体正面临三重威胁：低增长、低通胀和高公共债务。这些因素加在一起可以导致自我强化的螺旋式下降。其含义是，增长率和通货膨胀率持续下调与公共和私人债务占 GDP 比率上调相互关联。这可能导致政府、企业和住户削减开支，以降低债务，从而进一步抑制经济活动和通货膨胀。

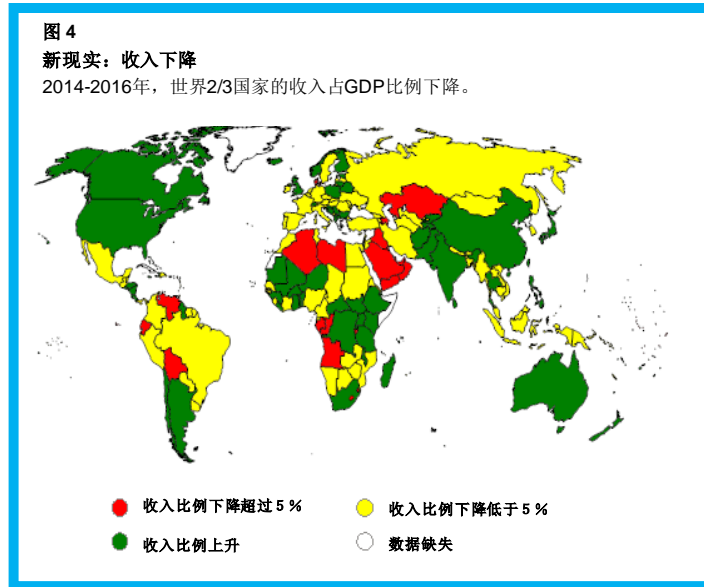
为了避免落入此陷阱，各国应采取“三管齐下”的方法，实施扩张性货币政策、有利于增长的财政政策和提高生产率的结构改革。有利于增长的财政政策是指在中短期内能促进经济增长的措施（如增加基础设施投资）以及能支持实施结构性改革的政策行动。这方面的一个例子是使用公共资金向那些因改革（如促进更激烈竞争的改革）而遭受损失和那些可能阻止采纳改革的人提供补偿。

在具有财政空间的国家，预算还可以对总需求提供进一步的支持。许多国家缺乏这种财政空间，当然，各国在多大程度上可以支持需求将取决于具体国情，特别是债务水平以及当前和未来的借贷成本。有些国家无法放慢财政调整步伐。但是，即使在这种情况下，政府仍应保护增长，避免削减更具生产性的公共开支，同时减少低效项目。

如果宏观经济形势变得更糟糕会如何呢？如果发生刚才描述的可能导致世界经济陷入螺旋式下降的全球经济增长大幅度下滑和通缩压力加剧，各国该如何应对呢？如果此情况真的发生，各国采取单独行动是不够的。决策者应迅速采取共同行动，对抗停滞力量，世界主要经济体应采取协调一致的政策。在国际层面，应从供需两侧采取有利于增长的应对政策。各国同时采取行动至关重要，这样，单个国家政策的有利效果会放大。当然，一些经济体无法参与协调一致的政策应对行动，特别是那些面临市场压力的经济体。但是，由于贸易增强和全球稳定状况改善，这些经济体仍然会间接受益于其他国家增长率的提高。

#### 挑战之二：解决收入持久大幅度下降问题

2014-2016 年，约三分之二的国家出现收入占 GDP 的比例下降（图 4）。大宗商品出口国的收入降幅最大——石油出口国的平均降幅为 GDP 的 7%。由于大宗商品价格可能会在一段时期内保持低位，生产国不得不削减公共开支，并根据减少的收入相应调整支出。然而，通过调动非大宗商品收入、削减针对性较差的支出及浪费性支出，包括改革燃料补贴政策，可以减少这种不可避免的调整带来的痛苦。那些在过去已经积累了金融资产并面临较小金融市场压力的国家，可以采取较渐进的整顿步伐。



### 挑战之三：在预算资源约束的环境下实现发展目标

几乎一半的低收入发展中国家的税收占 GDP 比率低于 15%。低收入调动是阻碍经济发展的一个重要因素，这不仅是因为它限制了为促进增长的支出提供资金的能力，而且低税收比率通常还与缺乏体制能力有关，而体制能力对于经济起飞至关重要。因此，充足的收入调动是增长和发展战略的一个基本组成部分。

建立最低税收能力可以支持和补充更广泛的国家和法律能力。特别是，基于广泛税基和法规明晰的稳定税收是有效预算过程所必备的。在提高支出效率的同时，更好地调动收入有助于实现可持续发展目标，包括通过加强医疗和教育服务的提供和发展基础设施。在实践中，低收入国家应探索如何增加新形式的收入（例如，通过引入或扩展增值税或财产税）和提高税收合规性，基金组织在这两个领域提供大量技术援助。

### 中期目标

除了上述提及具体国家应立即采取的政策应对措施外，所有国家应遵循两个主要中期目标：

- **加强公共财政抵御冲击的能力。** 在存在风险的环境下，财政政策的一个重要目标是提高公共财政抵御冲击的能力，如大宗商品价格下降或货币贬值。但是，政府如何减少脆弱性呢？主要有三个方面的工作。首先，各国可以改进披露和分析风

险的方式。全面、可靠和及时地公开报告公共财政状况可以减少负面意外的可能性和程度。这类事件并不少见。例如，政府往往为私营部门提供担保，一旦行使担保，其成本可能非常高昂。披露这类担保可以防止此类情况突然出现，因此，非常重要。其次，各国应采取具体措施，减轻已经发现的风险。只有极少数国家制定了风险管理战略来积极降低风险发生的可能性以及限制政府的风险暴露。以政府担保为例，各国可以规定政府担保金额的上限。第三，政府应创造足够的缓冲，以吸收无法缓解的遗留风险。比如，预算应包括充足的“准备金”，作为应对突发事件的安全保证。

- **促进可持续增长。**所有国家均须提高中期增长率。发达经济体如不能提高增长率，就不可能找到解决高债务负担问题的持久方案。事实上，增长率持续上升 1 个百分点可以使发达经济体的债务比率在十年之内回到危机前的水平。新兴和发展中国家也必须实现经济的强劲增长以提高人民的生活水平并为发展战略提供融资。如何促进增长呢？[基金组织的一项研究](#)表明，税收和支出政策改革可以使发达经济体的中[长期增长](#)率提高 0.75 个百分点，对发展中经济体的影响甚至更大。《财政监测报告》[第二章的分析](#)表明，一些财政措施是促进创新和提高生产率的强有力的工具。尤其是，对私人研究和开发提供 GDP0.4%（不到 GDP 的 0.5%）的预算支持（采取研究和开发税收减免或补贴形式）可以在长期内使发达经济体的 GDP 提高 5%。

总之，各国在恢复有活力的增长、实现健康而具有抗冲击能力的公共财政方面面临巨大的挑战。但是，好的消息是，政策制定者（不论是在单个国家层面，还是通过协同方式），仍然有足够的政策工具来应对这些挑战，适应新的现实。

\*\*\*\*\*



**Vitor Gaspar**，葡萄牙人，国际货币基金组织财政事务部主任。在加入基金组织之前，他曾在葡萄牙中央银行担任多个高级政策职务，包括最近担任特别顾问。2011-2013 年，他任葡萄牙财政部长。2007-2010 年，任欧洲联盟委员会欧洲政策顾问局负责人；1998-2004 年，任欧洲央行研究总干事。Gaspar 先生拥有里斯本新大学经济学博士学位和博士后，并曾就读于葡萄牙天主教大学。



**Luc Eyraud** 是基金组织财政事务部的一位副处长。他的主要研究领域是财政规则、财政分权、财富征税、财政乘数设计。加入基金组织之前，他在法国财政部担任公务员。