



运用财政政策支持结构性改革的理由

作者：[Angana Banerji](#)、[Era Dabla-Norris](#)、[Romain Duval](#) 和 [Davide Furceri](#)

2017年3月13日

许多发达国家都需要开展[结构性改革](#)，以提高经济生产力，提升长期生活水平。我们的新研究显示，在财政空间允许的情况下，一国可通过支出和税收激励等财政政策，帮助政府克服改革中（特别是在改革初期）所面临的一些障碍。

[结构性改革](#)有助于提升就业、鼓励创业和提高生产率。例如，产品市场改革（如能源、交通运输等行业的取消管制）可促进企业竞争。劳动力市场改革（如降低就业税、改革失业福利等）则能帮助劳动者加入劳动大军并找到工作。

同时，上述部分改革也会带来短期经济成本，往往在政治上面临既得利益集团的强烈反对。

我们的[新分析](#)表明：

- 改革不仅能促进经济增长，还能逐渐减轻公共债务的负担。因此，实施改革对财政拮据的政府有利。
- 改革往往会促进增长并增加税收收入，因此，若将改革与临时性财政支持（对高回报项目进行支出，或出台税收优惠）相结合，可能会在中期减少（而非增加）一国的债务负担。即便当这些激励措施不增加预算赤字时也是如此。
- 不过，一国只有在财政空间允许时才能考虑上述一揽子措施；一国也必须确保其财政具有可持续性，建立起稳健的中期财政框架，并需对重大改革做出可信的承诺。

改革能使经济增长与公共财政双双受益

我们对 26 个发达经济体在过去开展的劳动力和产品市场改革进行了新的实证和模型研究，并对芬兰、德国、爱尔兰、荷兰和英国的改革进行了更详细的案例研究，在此基础上得出了结论。

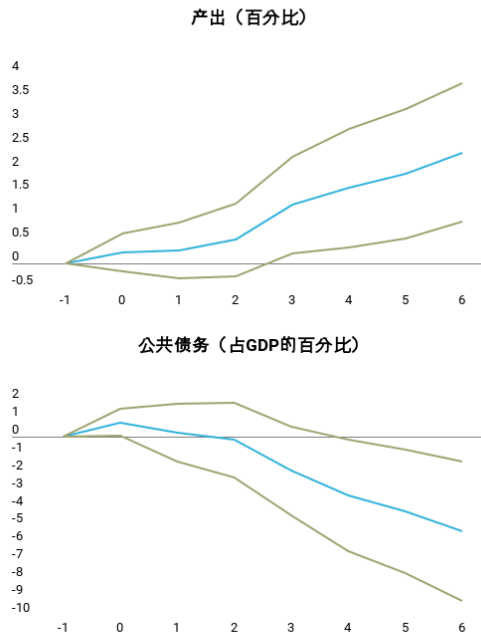
我们发现，在中期内，劳动力和产品市场改革通常会使 GDP 提高 2% 至 3%，具体提高程度取决于改革的类型（即提高生产率或促进就业）。

反过来，GDP 增长后，政府能获得更多的税收收入。GDP 增长和税收收入的增加，都会减少公共债务占 GDP 的比重。过去的产品市场取消管制便是如此（如上世纪 90 年代中期德国在电信和能源等网络产业的取消管制）。

正确的改革

正确的改革能提高经济增速，减少债务。

(产品市场改革的影响，横轴为年份)



来源：基金组织工作人员的计算。

注：t=0 表示面临重大改革冲击的年份（更多细节，参见基金组织，2016年）。蓝线表示冲击后的平均影响估计值；绿线表示90%的置信区间。

国际货币基金组织

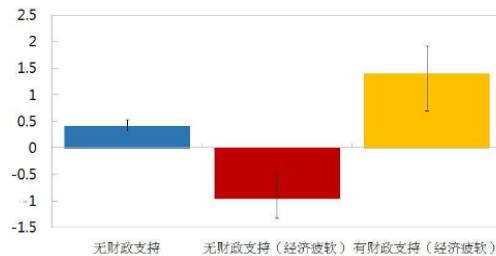
财政成本带来财政收益

我们还发现，由于部分改革会暂时性地减少（而非增加）GDP，它们可能在该过程中损害公共财政。例如，当政府减少长期雇员的就业保障，或在经济疲软时削减失业福利时，就会出现这种情况。

正确的时点

当经济已处于疲软状态时，部分劳动力市场改革反而会损害公共财政。

(占GDP的百分比)



来源：基金组织工作人员的计算。

注：柱状图代表就业保障改革带来的净财政受益，其是通过在中期内相对于不改革情景下的债务占GDP之比的减少程度来衡量。蓝色柱状图代表了所有改革时期的平均净财政受益。红色柱状图代表了在经济疲软但不存在财政刺激的情况下实施改革的平均收益。黄色柱状图代表了在经济闲置时期但存在财政刺激的情况下实施改革的平均净收益。误差线表示经合组织国家的最大和最小值。

国际货币基金组织

在这种情况下，对于那些拥有财政空间的国家而言，若临时性地在高回报项目上进行支出，或推出税收激励措施，则能够让改革变得更为有效。在中期，随着改革逐渐改善了产出，上述措施将带来财政上的收益。在改革初期，政府可以使用税收或支出激励措施，帮助那些受影响最严重的群体，而这也有助于赢取政治上的支持。

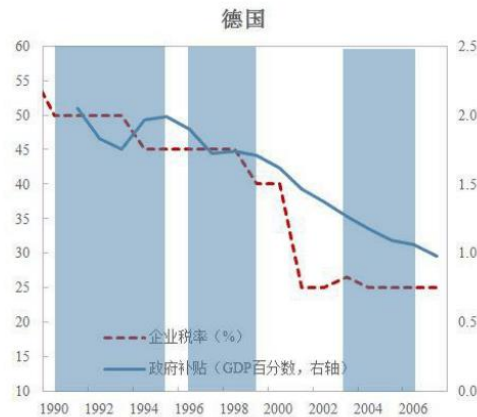
然而，对于缺少资金的国家而言，这些政策可能适得其反，除非实施这些措施对预算的影响是中性的。例如，芬兰、德国和英国降低了低收入人群的税收负担。但它们将削减个人所得税与失业福利及其他社会安全网改革结合了起来，以帮助那些受改革影响的群体，从而避免了增加预算赤字。

德国、爱尔兰和英国也将产品市场改革与减少政府支出的改革相结合，如在削减公司税的同时减少了政府的行业补贴。它们也会偶尔会提供一些财政上的激励，如爱尔兰在施行出租车行业取消管制之后对资本损失提供了税款冲销，但这也仅是在改革实施后才予推出的。

要努力减少政府债务和赤字，同时为改革提供激励，这意味着一些国家会有害地削减基础设施投资。

正确的政策组合

企业减税和政府全部补贴支出降低同时进行。



来源：基金组织《世界经济展望》。
注：阴影部分代表了产品市场改革时期。

国际货币基金组织

关于何时（及如何）利用支出或减税来支持劳动力和产品市场改革，各国的情况有所不同。这取决于改革的类型、经济是否持续向好或处于螺旋通道以及政府通过增支或减税来支持改革的能力。

对于预算空间充裕的国家，可藉此立即为改革提供临时性的支持，在经济疲软时的劳动力市场改革中尤为如此。

资金短缺的国家应该怎么做？

这些国家应该推动劳动力和产品市场改革，优先考虑那些短期成本较低的改革。这种改革将逐渐降低公共债务占 GDP 的比重并缓解预算紧张的压力。

这些国家也可以按照预算中性的方式提供支持，作为更广泛的一揽子改革计划的一部分。此外，各国应巧妙地设计改革，如通过就业改革立法但延迟一、两年再生效。在经济依然疲软的时候，这将鼓励企业在短期内开展投资和招聘，同时避免造成员工下岗。

在改革中发挥主人翁作用至关重要

对于所有国家来说，要在改革初期提供财政支持，非常关键的一点是各国政府应做出可信承诺，强有力地执行全面性改革，实施可持续的财政政策。



Angana Banerji，基金组织欧洲部高级经济学家。目前负责欧元区政策问题，重点关注欧盟的产品和劳动力市场改革。加入基金组织以来，曾就多个发达国家以及新兴市场和低收入国家开展工作，曾担任基金组织对塞浦路斯等国工作的代表团团长。



Era Dabla-Norris，基金组织财政事务部处长。目前负责与结构性改革与生产率问题、收入不平等、财政风险和溢出效应、人口统计和财政动态等有关问题。加入基金组织以来，曾就多个发达国家以及新兴市场和低收入国家开展工作，曾发表多篇文章，广泛涵盖多个主题。



Romain Duval，基金组织研究部顾问，牵头负责结构性改革议题。曾在各种学术期刊和政策性期刊上发表多篇文章，主题内容涉及结构性改革、经济增长、失业问题、改革的政治经济学、经济周期、货币政策、汇率问题以及气候变化等。他拥有经济学博士学位。



Davide Furceri，基金组织研究部经济学家。曾在欧洲中央银行和经济合作与发展组织担任经济学家。曾在学术期刊上发表多篇文章，领域涉及宏观经济学、公共财政、国际宏观经济学等。他拥有伊利诺伊大学经济学博士学位以及巴勒莫大学的区域经济学博士学位。