

明智财政政策的五项原则

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

2017年4月19日

我们生活在一个经济急剧变化的世界中。快速的技术创新从根本上改变了我们的生活和工作方式。国际贸易和金融、移民和全球通信使各国比以往任何时候都更加相互关联，工人也因此面临着更激烈的海外竞争。虽然这些变化带来了巨大的好处，但也导致人们越来越感到不确定和不安全，特别是在发达经济体尤其如此。

当今形势要求我们采取新的、更具开创性的解决方案，基金组织称之为“明智的财政政策”。我们所说的明智政策是指那些能促进变革、利用其增长潜力并能保护受伤害人口的政策。而过度借款和创纪录的公共债务水平却限制了政府可用的金融资源。因此，财政政策必须做到“事半功倍”。幸运的是，研究人员和决策者都意识到财政工具包的范围更加广泛，而且可运用的工具比其想象的更加有效。**五项指导原则**概述了这些明智财政政策的基本内容，基金组织 2017 年 4 月《[财政监测报告](#)》第一章对此进行了介绍。

1. 财政政策应具有逆周期性

财政政策可以用来熨平经济周期。这就是所谓的逆周期政策。在经济不景气时期，可以降低税收，增加支出，以便让公司和消费者手头更加宽裕；在经济景气时期，可以减少支出，增加税收。相较过去，目前财政政策在稳定经济方面起着更大的作用，因为许多发达经济体的央行已经将利率降至几乎接近零的水平，货币政策的极限正经受考验。

在正常情况下，逆周期财政政策应依赖于“自动稳定器”，即根据经济起伏来调整支出和收入。失业保险就是一个例子。当经济不景气时，失业工人自动享受政府福利。但是，在经济遭受长期萧条和利率不能进一步降低的国家，如日本，这些自动稳定器可能是不够的。在这种情况下，暂时的财政刺激措施可以打破低增长、低通胀和高债务的恶性循环。

另一方面，经济产能闲置有限的经济体总体上应该撤销财政支持。例如，接近充分就业的美国可以在明年开始减少预算赤字，从而实现公共债务稳步下降。

然而，通过财政政策来熨平经济周期并不总是可行的。不管周期性条件如何，一些国家可能不得不重点减少公共赤字。例如，石油出口国（如沙特阿拉伯）受到原油价格从 2011 年的峰值基础上下跌超过 50% 的严重打击。这类国家必须减少支出，以适应收入减少。这些国家已经开始进行调整：预计在 2017 年和 2018 年这些国家的总体预算赤字将下降约 1500 亿美元。

2. 财政政策应有利于增长

税收和支出措施可用于支持长期经济增长的“三大引擎”：资本（如机器、道路和电脑）、劳动力和生产率（或每个工人每小时的产出）。

- 资本。在许多国家，由于借款成本低，基础设施严重不足，因此有充分的理由增加公共投资。
- 劳动力。各国应继续鼓励创造就业机会和提高劳动力市场参与率。工资税较高的发达经济体应降低此税，更多利用求职援助和培训方面的政策，并针对弱势群体，（如低技能工人和老年人）采取有针对性的支出措施。新兴市场和发展中经济体可以改善人们获得医疗保健和教育的机会。
- 生产率。如《[财政监测报告](#)》第二章所述，一系列政策可以促进生产率的提高，包括改善税收制度。

3. 财政政策应提高包容性

全球化和技术变革是增长和各国实现趋同的主要动力。自 20 世纪 80 年代初以来，已有十亿多人口摆脱了极端贫穷，其中大部分在中国和印度。同时，许多国家国内的收入不平等现象加剧。在过去 30 年，发达经济体收入最高的 1% 人口的年均收入增速几乎是剩下人口的四倍。

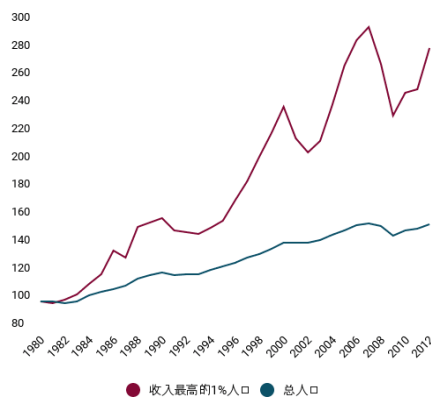
税收和公共支出是确保各国人口分享增长红利的有力手段。例如，有条件的现金转移支付（例如，对贫困家庭的转移支付以送儿童去诊所和上学为条件）成功地减少了一些拉丁美洲国家的不平等现象。

财政政策还应有助于人们充分参与和适应不断变化的经济。更好地获得教育、培训和医疗服务以及社会保险，可以使工人更容易从失业或疾病中恢复。

不平等扩大

在过去30年，发达经济体收入最高的1%人口的收入增速是剩下人口收入增速的四倍。

（发达经济体人均实际收入，1980-2012年（指数））



来源：基金组织2017年4月《财政监测报告》。

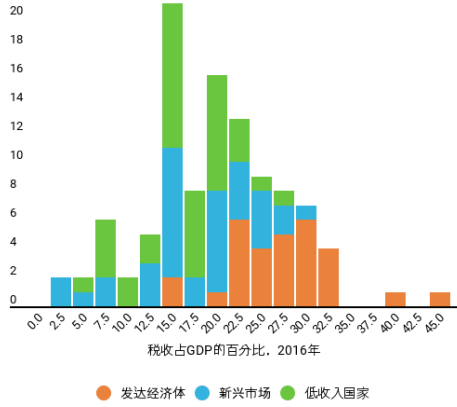
4. 财政政策应得到强有力的税收能力的支持

当公共债务处在历史最高水平时，政策制定者应如何实现财政政策宏大的议程？他们可以从哪里得到资源？

要实施我们所描述的政策，政府需有强有力的税收能力。税收可以提供稳定和可调整的收入来源，可以在需要时动用。它也是确定一国偿债能力的核心因素。

这对于低收入国家尤其重要。事实证明，这些国家中近一半国家的税收占 GDP 比例低于 15%。利息支付往往占其税收收入的很大一部分。在低收入国家，建立税收能力是可持续发展的重中之重。

税收能力
低收入国家的收入调动仍然有限。
(国家的数量)



来源：基金组织2017年4月《财政监测报告》。



5. 财政政策应该审慎

全球金融危机表明，公共财政所面临的巨大风险经常被低估。在发达经济体，救助破产银行和经济萧条深化导致公共债务达到和平时期前所未有的水平。各国政府应更好地了解所面临的风险，并采取管理风险的策略。中国的例子证明了审慎财政政策的重要性。在过去十年里，中国的债务增长非常快，甚至快于任何其他主要经济体。当局认识到有必要采取措施遏制债务快速累积，并降低金融风险。这是中国增长模式再平衡调整总过程的一部分。早日解决这些风险将改善中长期可持续发展的前景。在中国，财政政策可以在促进调整过程中发挥重要作用。在改善公共财政管理和各级政府关系方面已经采取重大措施或正在开展相关工作。

债务上升
中国的家庭和企业债务水平非常高，这给公共财政和经济带来风险。
(占GDP的百分比)



来源：基金组织2017年4月《财政监测报告》。



总之，财政政策应做到“事半功倍”。《财政监测报告》提出五项原则，为如何在此艰难的环境下实施财政政策提供了指导。世界各国仍有余地实施更多的逆周期、有利于增长、包容性、强劲和审慎的财政政策。



Vitor Gaspar, 葡萄牙人，现任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，包括最近担任的特别顾问。2011年至2013年，他任葡萄牙财政部长；2007年至2010年，任欧洲联盟委员会欧洲政策顾问局负责人；1998年至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并在该大学做博士后。他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。