

# 选举与波动



克里斯汀·艾柏科、迪兰·奥尔可

经济学家早已对政府随意调整税收和政府支出会影响长期经济增长和社会整体福利达成共识。

而选举是引起政策波动的源头之一。为了在连任选举中获胜，在位者可以操纵经济政策工具，其中包括通过增加公共支出、扩大政府赤字来增加总需求、创造就业（即使是短期行为），以使民众对其继续执政充满信心。

但选举前的支出增加往往会导致在选举后出现后遗症。选举结束后，政府往往会实施紧缩计划，以弥补选举前自由支出政策带来的副作用。这一由政治催生的繁荣与衰退周期会损害一国的长期经济增长和稳定。

选举前出现的经济繁荣主要发生在发展中国家 (Shi 和 Svensson, 2006 年)。我们重点关注低收入国家，即年人均 GDP 低于 1175 美元且无法持续地、实质性地获得国际金融市场资金的国家。

通过一组覆盖 21 年的数据，我们发现了强有力的证据证明 68 个低收入国家存在这种由选举导致的周期波动。选举前一年的支出和赤字都会增加。之后，为重建财政缓冲器，政府会削减投资支出，同时增加税收。我们也研究了两个对在位者因政治因素调整财政计划的重要潜在制约因素，即为预算设定具体目标的财政纪律，以及包括清晰的财政目标的 IMF 项目。我们发现，这两个因素能够明显地限制政治预算周期的影响。

## 政治商业周期

20 世纪 70 年代至 90 年代的政治商业周期实证研究几乎涵盖了所有发达经济体。总体而言，研究者们没有发现明显数据来证明发达经济体存在这样的政治商业周期。然而，近期关于当前政

低收入国家通常在大选前会出现政府支出扩张，而大选结束后则会出现财政紧缩

府支出、间接税收入及预算赤字的研究证明了发展中国家存在由政治活动导致的经济周期。

多数研究并没有明确地针对低收入国家，而是所有发展中国家，即低收入和中等收入国家。此外，尽管这些研究者们对大选时的具体变量进行了研究，但并未就大选后进行调整的因素提供强有力的数据。

我们之所以关注低收入国家，是因为这些国家尤其容易出现与大选有关的经济周期。低收入国家的机构能力更为薄弱，预算透明度较低，可能会使在位者使用财政政策帮助其在连任选举中获胜。由于大选期间低收入国家的财政缓冲器受到损害，这进一步加剧了这些国家经济对负面因素的脆弱性，同时也限制了其处理外部冲击的能力，如商品价格突然出现动荡等。因此，更好地理解在低收入国家中出现的受选举影响的预算周期，并研究控制财政政策波动的途径至关重要。

## 选举后的几年间，通常会为重建财政缓冲器作出努力，但这是有代价的。

我们对大量低收入国家 1990—2010 年期间的情况进行了实证研究。在分析选举对支出、赤字等财政变量的作用中，我们考虑了低收入国家财政情况的其他决定因素以及国家宪法没有要求的其他选举形式的作用。我们采用了各种不同的关于选举的数据，包括来自海德和马尼诺夫（Hyde 和 Marinov，2012 年）的数据——这一组包括 68 个低收入国家在 21 年间情况的数据。其中，约 50 个国家在这期间经历了至少一次选举。我们发现，低收入国家存在政治预算周期，政府在大选年份一般会增加政府支出，约为 GDP 的 0.8 个百分点。因此，整体财政赤字会膨胀。选举后的几年间，通常会为重建财政缓冲器作出努力，但这是有代价的。公共投资将下降，约为 GDP 的 0.5 个百分点（见图 1）。尽管我们没有对其进行具体研究，这种选举后在投资方面的财政紧缩会严重影响经济增长。生产性政府投资是经济增长的重要驱动因素，必须保持稳定。例如，一条设计良好的道路建设项目可能因为选举后的紧缩措施半途而废，这不仅造成浪费，还影响经济活动。

## 提高税收

我们也特别指出，在大选后的几年中，政府会加大增税努力，但以损害经济增长的方式。我们将总税收分解为不同税种，发现在大选后低收入国家政府为

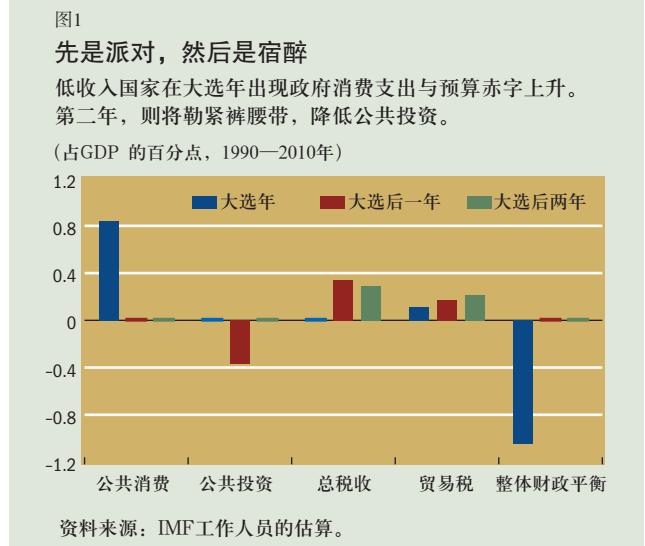
重建财政缓冲器，一般会提高贸易税（无论是进口税或出口税）。即使是在选举前支出规模较大而导致进口需求下降的情况下，贸易税收也出现上升。这可能反映了低收入国家贸易税征收相对容易，因为与发达经济体和新兴市场经济体相比，通常低收入国家收税（尤其是国内税）的难度更大。但大幅提高贸易税可能损害一国的外部竞争力，最终使该国的长期经济增长下降。我们的研究结果非常有说服力，即使是当我们将在位者可能操纵选举时间以获得良好的经济条件的可能性考虑在内，也同样如此。

我们并没有对低收入国家财政纪律和 IMF 项目相似性、规模及政治预算周期的构成进行实证研究。

专家们通常对低收入国家的财政纪律持怀疑态度。因此，我们通过 IMF 近期对财政纪律发布的数据，对低收入国家财政纪律的重要性进行了测试（Schaechter 等人，2012 年）。尽管采用国家财政纪律的国家数量还在增加，国家财政纪律在低收入国家并不普遍。依靠财政纪律作为财政政策制定依据的国家有亚美尼亚、佛得角、肯尼亚和尼日利亚。

在过去十年中，许多低收入国家也有 IMF 项目。考虑到贷款与这些项目相关联的情况，这也一定程度上限制了在位者在选举年进行挥霍。

我们对国内财政政策（如通过法律建立起来的财政纪律）的制度约束以及 IMF 项目带来的制约进行了区分。如果国家财政纪律能够防范在位者在国内大选时扩大财政支出，国家财政纪律就可能会降低因选举导致的财政操控程度。在低收入国家，本国国内的财政纪律较超主权财政纪律更加有效，且实施范围更广。超主权财政纪律一般通过货币联盟等区域协定，对该协定的所有成员国都具有同等强制作用。实证结果表明，没有制定国家财政纪律的低收入国家，政治预算



周期对政府消费的影响约为GDP的1%。而当一国制定了清晰明确的国家财政纪律，大选年份的财政扩张会降至GDP的0.13个百分点（见图2）。

## IMF协定

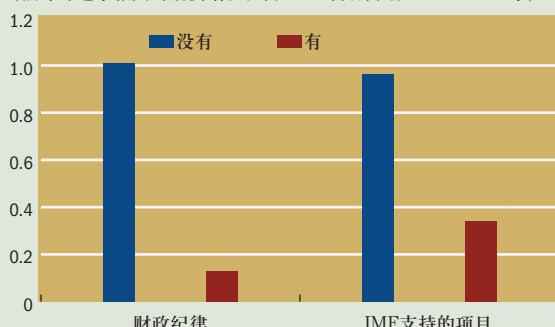
此外，我们测试了参与IMF项目的这些低收入国家，以找出这些国家是否会因受到IMF项目条件的约束而导致出现政治预算周期的可能性减少。项目条件的关键因素之一是要求这些国家采取可持续的宏观经济政策。

图2

### 控制政府支持的消费

财政纪律和IMF支持的项目都会抑制大选年的政府消费增长，而财政纪律的效果更佳。

（预计与选举相关的消费增长，占GDP的百分点，1990—2010年）



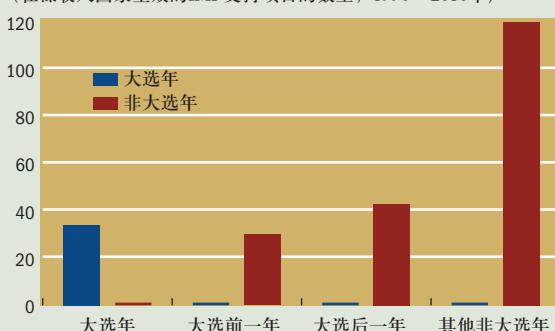
资料来源：IMF工作人员的估算。

图3

### 等到大选之后

政府通常在大选后接受IMF支持的项目，因为这些项目一般会限制政府的支出和借款。

（在低收入国家生效的IMF支持项目的数量，1990—2010年）



资料来源：IMF工作人员的估算。

注：图中柱状表示低收入国家在1990—2010年间分别于大选年、大选前一年、大选后一年以及其他非大选年时拥有IMF支持项目的数量。例如，一个典型的低收入国家的项目通常会持续三年。如果在大选前一年开始，则在大选前一年、大选当年、大选后一年分别算一次。如果一国在此期间有多个IMF项目，那么每个项目各算一次。

济政策。因此，如果得到落实，这些条件会增加政府在大选期间采取扩张性财政政策的难度，从而限制政府财政。

有些学者提出，政府在大选期间不愿受到IMF协定的约束，研究也表明政府愿在大选后接受这样的协定（见图3）。但即使在考虑了政府的不情愿及对其他与IMF申请项目相关的制约因素后，实证结果也证明IMF项目制约了低收入国家的政治预算周期。在没有IMF项目的情况下，大选期间政府支出约增加GDP的1个百分点，而在参与IMF项目的情况下，则可能降至GDP的0.34个百分点。即使在一国决定加入IMF支持项目时考虑经济条件与选举周期，我们的研究结果依然能够站得住脚。

我们发现，国家选举是低收入国家财政波动（支出和税收上的变化）的一个重要影响因素，同时对长期经济增长存在潜在的副作用。财政纪律和IMF项目可以制约政治预算周期。但至今几乎只有很少的低收入国家采用了清晰的国家财政纪律，且多数国家建立可靠的财政纪律的难度也非常大，因为其经常受到冲击（如自然灾害以及商品价格波动），这些冲击对这些国家预算纪律的破坏作用要比对经济发展更好的大经济体严重得多。IMF项目和国家财政纪律都无法替代政府保持预算一致的政治决心。■

克里斯汀·艾柏科（Christian Ebeke）是IMF欧洲部的经济学家，迪兰·奥尔可（Dilan Ölcer）是瑞典中央银行的经济学家。

本文基于IMF工作论文13/153，“Fiscal Policy over the Election Cycle in Low-Income Countries”。

#### 参考文献：

Fatás, Antonio, and Ilian Mihov, 2003, “The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion,” The Quarterly Journal of Economics, Vol. 18, No. 4, pp. 1419–447.

———, 2013, “Policy Volatility, Institutions and Economic Growth,” The Review of Economics and Statistics, Vol. 95, No. 2, pp. 362–76.

Hyde, Susan D., and Nikolay Marinov, 2012, “Which Elections Can Be Lost?” Political Analysis, Vol. 20, No. 2, pp. 191–210.

Schaechter, Andrea, Tidiane Kinda, Nina Budina, and Anke Weber, 2012, “Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the ‘Next-Generation’ Rules. A New Dataset,” IMF Working Paper 12/187 (Washington: International Monetary Fund).

Shi, Min, and Jakob Svensson, 2006, “Political Budget Cycles: Do They Differ across Countries and Why?” Journal of Public Economics, Vol. 90, No. 8–9, pp. 1367–389.