



Michel Camdessus 和 Renaud Guidée

按规则 行事

在法国，一个委员会提出
一项基于规则的框架以达
到平衡预算

类似于大多数发达国家，法国财政面临着同样令人不安的前景。在2010年初，法国成立了一个高级别工作组，来设计一套基于规则的稳定财政预算的框架，以达到2008年法国宪法中规定的公共预算平衡。

这个工作组由IMF前任总裁米歇尔·康德苏担任主席，有15个成员：四人来自议会、七人是高级公务员（包括法兰西银行行长克里斯汀·诺亚）、四人是学者。

在法国，实现债务的可持续性还有更多的工作要做，也就是说，使赤字和债务率下降到合适的水平，而非仅仅逐渐取消在最近的危机期间所推行的经济刺激政策。像其他发达国家一样，法国将不得不在今后的预算中应付与日俱增的退休金和老龄人口的医疗费用问题（见本期《金融与发展》“长期问题日益临近”）。对于法国正修订的养老金制度中的部分政策，工作组提出，基于规则的框架应该是这一政策的重要补充。

在推行法国财政制度时，规则发挥了作用。这些规则包括稳定与增长公约，即在欧盟范围内有关赤字和债务水平的协议以及一套国内的支出规则。这些规则禁止目前一般性政府支出年复一年的增长。

根据工作组参考的最近一份文件（IMF，2009），这些规则是有效的，但“由于规则制定不局限于收入方面，因此不直接和债务可持续性的目标相关联”。工作组的目标是加入现有规则框架中缺少的环节，通过设计一个结合决策者中期目标和提供相关政策操作的工具来着手进行财政政策调整。

制定关键性政策的目的是确保年复一年通过的

预算条例符合达到预算平衡的最终目标。为了实现这一目标，工作组建议立法者提交强制性多年执行的预算方案——通过设置进度里程碑来调整预算，最终达到财政政策调整，这会对未来每年的预算条例构成约束。

财政规则必须有足够的灵活性以应对冲击，避免政府政策与商业周期同方向异动。每个里程碑通常可限定于结构性平衡中，此平衡中预期收入和预期支出相匹配。但是，这样做会遇到很多障碍。首先，结构性平衡是一个估计值，而不是固定的数。它依赖于产出缺口的估算，即一个国家可以生产的产品以及实际生产的产品之间的差异。此外，对较早时期国内生产总值估计值的修正将对产出缺口估计值产生影响。因此，这些事后的修订会危害遵守时间一致性规则的能力。其次，估计收入弹性，即税收如何应对商业周期的变化，可能是非常有挑战性的事情。正如IMF文件中指出的，“有关周期对企业利润和资产价格影响的一个重要方面是收入的变化可能不会被适当考虑。这个影响可能很大，原则上应该考虑到。然而在实践中，这些影响的调整具有挑战性，很少系统地进行”。

因此，工作组建议单独考虑结构性平衡中不可任意支配的部分，即在支出和收入中立法者不可控的部分，包括税收收入弹性波动的影响。相反，规则的范围还包括受可任意支配的政策及管理影响的政府收入和支出。这项计划与法国财政部Duchêne和Lévy（2003）、Guyon和Sorbe（2009）的早期作品内容相似。

对立法者而言，规则应限定于其可控的范围内。



把政策制定的可控性和政策制定者的责任相匹配，会促进规则的发布和实施。由于规则关注结构性平衡中可任意支配部分的变化，因此，不仅忽视了立法者不可控的因素，而且也忽略了这些内容会取决于商业周期，这种情况通常被称为自动稳定器。根据稳定与增长公约，自动稳定器包括税收和失业津贴。这些内容不属于规则的范围。然而，仍可考虑税收微调：然而根据适用法律制定的基础从纳税人那里收集的金额每年都在变化，但这并不能被视为是政策制定的结果，法律的修订同样如此，这会影响到政府收入，而其他事情也是一样的。

为全面达到可任意支配的结构性措施的目标，有约束力的进度里程碑必须同时适用于净成本或来自于新制定的税法的收入，以及除失业补偿外的所有政府支出。这些措施在结构性方面可使决策行动保持预算的连续性，最终达到平衡。

规则不仅应约束每年的预算法案，而且还应对预算的实施以及应对偏离预算的情况进行约束。应设置一套程序以监督其实施情况，目的是尽早发现预算年度中的重大的问题——特殊的修正可使预算回到正轨。如果是在年底发现偏差，工作组建议自动收紧数值里程碑以适应于今后的预算。

当局的承诺对规则的可靠性、有效性和可持续性

是非常关键的。工作组成员包括国民议会和参议院的预算委员会的负责人，也就是说其成员既包括多数派也包括少数派的成员。他们一致赞成在更高层次上立法的建议，表明他们有共同应对前方挑战的勇气、责任感和愿望。

2001年，由法国议会制定的财政责任法已经赢得了广泛的支持。通过强化一系列的规则，法国明确表明其进行财政整顿的承诺。■

米歇尔·康德苏是IMF前任总裁，担任财政整顿委员会主席，Renaud Guidée担任秘书长。

参考文献：

Duchêne, Sandrine and Dan Lévy, 2003, "Solde 'structurel' et effort 'structurel' : un essai d'évaluation de la composante 'discrétionnaire' de la politique budgétaire," French Ministry of Economy, Directorate General of the Treasury Working Paper No. 2003/18 (Paris).

Guyon, Thibault, and Stéphane Sorbe, 2009, "Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques," French Ministry of Economy, Directorate General of the Treasury Working Paper No. 2009/13 (Paris).

International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 2009, "Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances," IMF Policy Paper (Washington: December 16).

2010
10月
华盛顿特区

国际货币基金组织 / 世界银行集团

年会

系列讨论会

10月7—9日

确保全球的繁荣

汇集政策制定者、各国财长和高级专家，
共同探讨如何维持世界经济的增长和发展
——建立一个适合各国的21世纪经济监管体系

10月8日，BBC“世界辩论”
节目将播出“确保全球繁荣”会议

欲了解更多信息及参与方式，请登录：
www.worldbank.org/pos





Media Partner:

