

# 长期问题 日益临近

像许多发达经济体一样，  
法国也面临着人口迅速老  
龄化的支出需求

Kevin Cheng, Erik De Vrijer 和  
Irina Yakadina

法国已先于大多数欧洲发达经济体，开始从大萧条中恢复。然而，疲软的国内需求以及其在欧洲和其他地方的主要贸易合作伙伴的经济复苏缓慢，导致高失业率的缓慢反弹。欧洲债券市场的动荡和可能的溢出效应也会影响短期的经济复苏。

但如果短期内看不到经济前景好转的迹象，那么长期的财政状况将更加难以预测。不仅是公共财政会受到经济衰退的不利影响，而且人口老龄化所带来的健康和养老金成本问题也会给法国财政带来越来越大的压力，大部分发达国家都存在这一问题（见本期《金融与发展》“财政的前景有多糟？”）。

政府将被迫在以下方面作出微妙的平衡。一方面，政府担心过快地削减财政赤字会影响脆弱的经济复苏。另一方面，它不能拖延已实施的政策，这些政策旨在保持收入和支出的长期平衡。政府已经宣布了一项在2011—2013年庞大的财政整顿计划，为保持财政的可持续性铺平了道路。在这些计划中，中长期的整顿计划是养老金制度改革，这也是一个有争议的政治改革。

## 脆弱的财政状况

法国面临的财政挑战既有短期的紧急问题，也有长期的根源问题。短期问题主要是经济衰退，它使法国付出了巨大代价，包括对公共财政直接和间接的影响。直接影响包括财政刺激计划以公共需求取代了私人需求以及对金融部门的支持。间接影响包括与危机相关的收入损失（主要是税收和社会保障收入）、自动稳定器的成



法国布列塔尼，老人们在玩法式滚球游戏。

本（如失业救济金）及国民经济产出的下降。这都使得与国民收入相比，其公共债务规模相对较大。

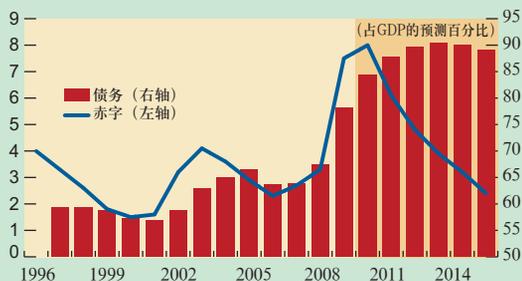
由于深受危机影响，法国的财政状况已很脆弱（见图）。财政赤字从2003年占GDP的4.1%下降到2006年的2.3%，但从2007年开始，财政赤字再次攀升，预计2010年支出占GDP的比重将超过收入占GDP比重的8%左右。根据现行政策，相比起危机前的水平，公共债务（即累计赤字）与GDP的比值可能在几年内增长超过25个百分点——达到GDP的90%。

人口老龄化是法国面临的最深层次的长期性问题。根据经合组织的一项研究，法国的老龄人口抚养比率，即65岁以上人口占工作年龄人口的比例，2007年大约为27%。据测算，这个比例在2025年将上升到42%，在2050

### 正在上涨

法国的公共债务占GDP的比重在2008年急剧上升，并预计在未来仍将上涨。

（占GDP的百分比）



资料来源：IMF工作人员的计算。  
注：2009年以后的数据为预测值。



年将攀升到58%。其他发达国家同样也面临严重的人口老龄化问题。同样，20—64岁的人数与65岁以上的人数比将由2010年的3.5下降到2040年的2，这无疑增加了目前的现行现付制养老金体系的压力。简单地说，老人们将要消耗法国大部分的资源。退休人口已经大量出现，并可能在几年中激增。

然而，导致因养老问题所造成的财政负担不仅仅是由于人口结构的变化，法国养老金制度也是原因之一。首先，以退休金和福利安全网形式向65岁以上人口提供的公共转移支付占到了他们收入的85%以上。这在经合组织中，位居第二，而经合组织国家的平均数约为60%。在过去的30年中，法国的公共财政一直处于赤字状

态，而养老金制度使得这一情况进一步恶化。其次，法国目前的法定退休年龄为60岁，这在欧盟中是最低的。因此，法国人享有的退休年限在全欧洲是最长的，平均女性28年和男性24年。如此长的支出年限加剧这一问题的恶化。

如果没有重大政策变化，养老金支出所带来的巨大压力，以及伴随人口老龄化而造成的医疗费用的上升，都需要增加公共开支和举借债来维持这种支出，以至于长期内公共债务将上涨至不可持续的水平。但是，不仅是卫生方面的支出和养老金加重了法国的财政负担。在过去的十年中，地方政府支出一直在迅速增长，部分原因是财政权力的过度下放。法国政府正在采取措施来限制这种增长。

## 法国的政策选择

继续实施现有政策不是一个好的选择。潜在的后果太严重。旨在中长期内精简公共开支，并同时保护支出，以维持国内需求的政策，都是必须的。这些目的为达到“财政可持续性”的政策应该集中在三个方面：

- 养老金改革。政府建议的养老金改革旨在在2018年实现财政平衡。这是一个雄心勃勃的目标，因为目前的养老金体系赤字几乎占GDP的1.5%。法国国民议会必须批准这项改革，但应从多方面对其进行审核。其中一项改革内容是把法定退休年龄从60岁提高到62岁，这是工会极为反对的。目前，全部退休金福利到65岁的时候便能获得，改革后将推迟到67岁。这项改革议案还将提

高高收入阶层的社会保险缴纳额度，减除一些缴费方面的豁免，并逐步调整私人部门与公务员退休金制度。政府已经将缴费年限从37.5年增至41年，该政策于2012年起实施。这些措施加在一起将导致退休年龄明显增加，这需要更好的与退休时的预期寿命一致的退休政策。

- 医疗保健。政府已提出若干措施限制医院和药物成本，并更好地执行已制定的削减开支的现行国家标准计划。与养老金改革相反的是，医疗保健改革的议程将进一步深化，遏制医疗服务开支，同时不降低医疗服务质量。

- 控制地方政府支出。20世纪80年代开始的财政分权改革使地方政府支出快速增加，中央向地方的转移支付不断扩大。2011年，将冻结中央政府向地方政府的转移支付，这将鼓励增加效率利益，包括减少不同层级政府的职责重叠。

## 需要一项财政规则

在任何情况下，实现必要的财政紧缩都很困难。增强财政约束可能会有所帮助。为实现这一目标，一项所谓的财政规则——对征税和支出政策进行长期控制，通常它可以作为衡量财政总体状况的一项指标——将大大加强已公布的财政整顿计划。这一规则将锁定法国实现公共财政平衡的承诺，并向各级政府推行。此外，法国的财政规则可能会强化《稳定与增长公约》——这是一项欧盟协议，旨在要求欧盟国家财政赤字占GDP的比重不能超过3%且公共债务占GDP的比重不能超过60%——的执行，并促进欧元区的财政规则，鉴于法国的突出作用。

在6月份，由IMF前总裁米歇尔·康德苏领导的财政规则工作小组，提出在宪法中应予以强化的多年期预算框架（见本期《金融与发展》“按规则行事”）。这个框架将包括一个具有约束力的调整，方向是实现零结构性赤字，即政府赤字根据商业周期来进行调整。政府要让民众相信法国稳定计划的财政目标。工作组还呼吁建立一个独立的财政委员会，在预算框架下，提高宏观经济预测的现实性和增强政府的责任。法国未来数年若要保持稳健的公共财政，则需要一个大规模的财政整顿计划。尽管这具有挑战性，只要国家让公众坚信政府能够坚守中长期的财政目标，这些调整都是可以实现的。■

Kevin Cheng是IMF欧洲部的高级经济学家，Erik De Vrijer是该部的副主任，Irina Yakadina是该部的经济学家。