

财政监测

重回正途：财政政策能发挥怎样的作用

概要

近期财政发展态势及展望

在过去六个月中，由于低利率和债券市场波动减弱，大多数国家的公共财政压力有所缓解。然而，主要的财政脆弱性仍然存在，同时新的风险也在出现。

在先进经济体，结构性赤字削减步伐将会放缓，这将为经济活动提供良好支持。过去五年的财政努力已经稳定了平均的债务/GDP 比率。尽管如此，在本十年期结束时，预计该比率仍将超过 GDP 的 100%。必须继续削减债务，使其降至更安全的水平，并重建财政缓冲。经济复苏摇摆不定，低通胀与改革疲劳症持续构成风险，这要求财政政策能够谨慎地在支持经济增长和就业创造与保持财政可持续性这两方面保持平衡。

在新兴市场和中等收入经济体，负债率和赤字总体适中，但平均而言仍高于危机前的水平。融资条件收紧和潜在增长率可能降低的未来前景，加上不断上升的或有负债，要求重建过去几年中所使用的政策回旋空间；并要求加强财政框架，以管理目前预算中未覆盖的政府活动的风险。融资条件不利的国家应早日采取财政行动。

在低收入发展中国家，财政风险一般不大，但在少数国家，负债率显著增加。最近爆发的埃博拉疫情使受影响国家的预算遭受严重限制甚至出现中断。低收入发展中国家的挑战仍然是走可持续的财政道路，加强基本公共服务的提供，加大那些能促进经济增长的投资。为此，关键的政策优先事项是通过税收政策和行政改革来调动收入，以及对支出进行优先排序，同时加强财政治理，这对越来越多的正在融入全球金融市场的低收入发展中国家尤其重要。

财政政策能否更好地促进创造就业机会？

创造就业是全球政策议程的重点。失业率持续居高不下要求做出广泛的政策回应，一般而言，这需要劳动力市场改革和其他经济政策密切配合。虽然财政政策不能代替全面的改革，但它可以许多方面支持创造就业机会。

首先，财政整顿方案的设计对劳动力市场结果有影响。基于支出的财政整顿与基于收入的财政整顿对经济增长和就业有什么影响，这方面的辩论尚无定论。一些研究发现，短期支出乘数大于收入乘数，而其他研究却得出相反的结论。我们的分析显示（这种分析应被视作具有提示性而非决定性），在先进经济体，基于税收的整顿在正常时期

对就业的不利影响看来更大。然而，如果财政调整开始时，经济正处于长期衰退，那么结果则不一样。在这种情况下，支出调整对就业的短期不利影响更大。在新兴和发展中经济体，基于支出的财政调整对就业的不利影响往往更大，这可能是由于已经处于很低水平的公共投资和公共服务进一步被削减。最终来看，最为重要的可能是所采取的具体收入或支出措施的性质。

其次，在某些条件下，一定的财政政策立场可以为劳动力市场改革赢得时间。劳动力市场改革通常也可能产生巨大的财政成本，这要么是因为直接削减劳动力税，要么是间接地因为必须采取措施来减轻一些改革带来的短期不良分配效应。较高的财政赤字或者放缓财政整顿的步伐可以吸收这些成本，并抵消改革对产出或就业产生的短期负面影响。在适当的时候，这可以为增加公共投资创造空间，进一步增强经济的长期增长潜力（见 2014 年 10 月期《世界经济展望》第三章中的讨论）。可以考虑放宽财政态势以支持改革，但前提是这不会增加债务可持续性风险，而且改革成本和效益明确，规模以及持续时间得到限制，并有充足的把握将改革进行到底。

第三，削减劳动力税可以对先进经济体的就业产生显著的积极影响，但通常伴随较高的财政成本。可以通过定向削减特定群体的税收来减少这项成本，如低技能工人或青年，因为他们的失业问题可能更严重。这些有针对性的措施已被证明非常有效，因为这些群体的就业对减税较为敏感。然而，这些措施成功的关键取决于最大限度地减少新的扭曲和就业替代效应的范围。在新兴市场和发展中经济体，消除税收壁垒和提供基本的公共服务并扩大获得融资和培训的机会将有助于解决非正规就业和劳动生产率增长所带来的挑战。

最后，一些国家可能会选择通过有针对性的养老金改革措施来解决老年人劳动力参与不断下降的问题。有证据表明，提高法定退休年龄本身并不一定会增加老年员工对劳动力市场的参与。配套改革可包括严格提前退休的规则、福利合理化，以及采取其他金融激励措施和推动对延迟退休劳动力需求的政策。