

PPP与公共财政创新丛书

# Restoring Public Debt Sustainability

The Role of Independent  
Fiscal Institutions

## 恢复公共债务的持续性

独立财政机构的作用

George Kopits

乔治·科彼茨 主编 赵静 毛捷 译



东北财经大学出版社  
Dongbei University of Finance & Economics Press

国家一级出版社  
全国百佳图书出版单位

PPP与公共财政创新丛书

# Restoring Public Debt Sustainability

The Role of Independent  
Fiscal Institutions

## 恢复公共债务的持续性

独立财政机构的作用

George Kopits

乔治·科彼茨 主编 赵静 毛捷 译



东北财经大学出版社  
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

©Oxford University Press 2013.

This title of Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions was originally published in English in 2013. The translation is published by arrangement with Oxford University Press. Original ISBN: 978-0-19-96447-6.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, without the prior permission in writing of Oxford University Press, or as expressly permitted by law, by license, or under terms agreed with the appropriate reprographics rights organization. Enquiries concerning reproduction outside the scope of the above should be sent to the Rights Department, Oxford University Press, at the address above.

本书中文简体翻译版由牛津大学出版社授权东北财经大学出版社独家出版发行。此版本仅限在中华人民共和国境内（不包括中国香港、澳门特别行政区及中国台湾）销售。未经授权的本书出口将被视为违反版权法的行为。未经出版者预先书面许可，不得以任何方式复制或发行本书的任何部分。

#### 图书在版编目 (CIP) 数据

恢复公共债务的持续性：独立财政机构的作用 / 乔治·科彼茨 (Kopits, G.) 主编；赵静，毛捷译. —大连：东北财经大学出版社，2016.8

(PPP与公共财政创新丛书)

ISBN 978-7-5654-2270-6

I. 恢… II. ①科… ②赵… ③毛… III. 国债-研究 IV. F810.5

中国版本图书馆CIP数据核字 (2016) 第036856号

东北财经大学出版社出版发行

大连市黑石礁尖山街217号 邮政编码：116025

网 址：<http://www.dufep.cn>

读者信箱：[dufep@dufe.edu.cn](mailto:dufep@dufe.edu.cn)

大连图腾彩色印刷有限公司印刷

幅面尺寸：170mm×240mm 字数：285千字 印张：20.25

2016年8月第1版 2016年8月第1次印刷

责任编辑：刘东威 刘 佳 责任校对：魏 巍 蔡 丽 孙晓梅

封面设计：张智波 版式设计：钟福建

定价：48.00元

教学支持 售后服务 联系电话：(0411) 84710309

版权所有 侵权必究 举报电话：(0411) 84710523

如有印装质量问题，请联系营销部：(0411) 84710711

# 序 言

艾伦·布德爵士

《安娜·卡列尼娜》令人难忘的开头提到：“幸福的家庭都是相似的，不幸的家庭却各有各的不幸。”那么，幸福的财政政策和不幸的财政政策，是否也是如此？

本书的章节似乎支持托尔斯泰的观点。不同国家可能存在一些共同因素，这些因素导致了糟糕的财政政策。但是，一国独特的政治制度和传统文化才是其中至关重要的因素。因此，具有国家特色的问题，需要具有国家特色的解决方案。就像很多作者承认的那样，这种多样性意味着，关于独立财政机构（IFIs），没有一个标准的模式，每个社会和经济体都不得不努力寻找最适合当地条件的安排。

英国在2010年大选之后，建立了临时的预算责任办公室（OBR）。作为该办公室的首任主席，我对本书的主题特别感兴趣。同时，英国在1997年大选之后，成立了英格兰银行货币政策委员会（MPC），我也曾是其创办人。我希望这些经历可以解释（或者原谅）我在这篇序言中有些强调英国的原因。

一个普遍的主题是社会公众不信任政府能透明地、正确地实施经济政策。

在货币政策方面，这一观点被广泛认为是对的。独立财政机构将该观点扩展到财政政策方面。这是一个老故事。1930年，温斯顿·丘吉尔在牛津大学罗曼尼斯讲座上介绍了这个故事的一个特别版本。他认为，国会是一个很好的机构，可以解决简单的利益问题。一方（及其支持者）一定获利，而另一方一定失利。但是，经济政策往往包含强加给所有群体的、不受欢迎的措施。因此，存在下述风险：某一政党会声称，这些措施是不必要的，从而寻求竞选优势。丘吉尔提议建立一个经济国会，“完全脱离于政党的迫切需要，并且由在这类问题上具有特定资格的人员组成”。

正如凯恩斯的著名论断所述，丘吉尔不是经济学家，而且也不熟悉时间不一致性、财政不透明性和公共池问题等概念；但是，他准确指出了核心问题，即政治家们会赋予提高竞选连任的几率胜过一切的优先级。这绝不仅限于经济政策的问题。这会使得政治家们极不愿意采取不受欢迎的行动。我写这篇序言时，英国正在进行一项关于政治家与媒体关系的公开调查。这项调查表明，政治家们极为关注对其行动的媒体报道。任何曾和政策制定者亲密工作过的人，都会认同哈罗德·威尔逊担任首相时的说法，即在政治上，一周都十分漫长。有时，这些人看起来正在思考的最远的未来，其实就是明天新闻报纸的头条。在英国，保守党政府执政13年，紧接着工党政府也执政这么长的时间，这使政治家们更关心选举的成功。在政治权力方面，落选的代价极高。

虽然短视并不总是理性的，但它是政治家们害怕选举失败而做出的可以理解的反应。它也不一定是不光彩的。政治家们可以相信，或者说服自己，他们失去权力是国家的灾难，必须不惜一切代价来避免。在这样的环境下，政府会做出不受欢迎的决定，但我们可以理解，特别是在临近选举时，为什么他们并不愿意这样做。

本书解决的一个有趣问题是，与财政政策相比，为什么人们在相信货币政策委托代理的优点方面有更多共识。值得注意的是，货币政策的委托代理甚至

并不是被普遍接受的。例如，在英国，长久以来存在争论，认为一个强大议会制中的部长负责制的传统，使政府不可能考虑将诸如利率这样重要的政治问题委托给一个非选举产生的团体。当货币政策委员会成立时，它被明确地描述为手段独立性的一个例子，而非目标独立性。政府设定通货膨胀目标。据说，货币政策委员会通过设定基准利率的技术工作，来实现通货膨胀的目标。可能算是幸运的是，在运行的第一个十年中，货币政策委员会在保持通货膨胀水平接近目标和产出接近（预感的）走势方面，获得了成功。直到2007年以后，在通货膨胀水平与其目标的偏离以及产出与其走势的偏离之间的短期选择上，货币政策委员会的自由裁量权才变得非常明显。（尽管在原则上，当通货膨胀水平偏离其目标超过1%时，货币政策委员会需要写信给英国财政大臣，由其指导货币政策委员会来调整通货膨胀水平回归其目标的预期速度。）

但是，正如一些作者所指出的，主要的难题是经济学家们没有对财政政策的中期目标或长期目标达成共识。只要政府有可靠的征税权力，对财政持续性的要求就是一个弱约束。关于公共债务与国内生产总值（GDP）的最优比例，或者公共债务与GDP的比例偏离其既定目标后的调整速度，尚未形成一致的观点。暂且不论对错，似乎存在一个广泛的共识，即对于很多经济体而言，2%左右的通货膨胀目标是合适的。但是，关于公共债务与GDP比例的目标，没有形成类似的共识。《马斯特里赫特条约》提到的60%的限制，恰巧是当时欧元区的候选成员国所在的水平。该限制的设定，缺乏相关理论依据，这有助于解释为什么，甚至在金融危机出现之前，违背该限制、与该限制大概保持一致或者对预算赤字与GDP的比例进行限制，都是可被容忍的。

由于存在时间不一致性，建立独立的货币机构是合理的。但是，时间不一致性的解决方法，不能轻易地用于普遍存在的赤字现象。我们需要另寻出路。在已有文献所提供的解释中，我发现很难接受这样的观点：政府为了限制其未来可能的继任者，会故意增加赤字和债务。根据我自己的经验，我认为，政府

对赤字的痴迷，是为了避免它们自身的选举失败，而不是为了使那些可能会在选举中打败它们的人艰难度日。然而，这可能并不会阻止它们欢迎为其继任者带来不适的行为。当联合政府在2010年选举中赢得权力后，新任命的财政部秘书长（负责控制公共支出的官员）发现了他的前任留给他的一封只有一行字的信，上面写着：“亲爱的秘书长，我不得不告诉你，我们已经没钱了。”（据说这只是个玩笑。）

财政目标的不一致，以及政府极不愿意将监管权，更别提政策制定权和财政领域的其他职能委托给民主国家中非选举产生的团体，解释了为什么独立财政机构要比独立货币机构更为罕见。而且，这也解释了为什么一些独立财政机构所起的作用十分有限。

需要认识到，成立一个有效的独立财政机构是勇敢的一步，它将使政府不能再推迟令人不快的行动或者掩饰不明智的举措。这可能解释了，为什么早期的独立财政机构都是为了应对反对党的施压而建立的，如美国的国会预算办公室（CBO）。（最近，英国的情况也是这样。预算责任办公室是由保守党提议成立的，当时保守党是反对党。顺便提一下，虽然在1997年工党赢得选举之后，时任英国财政大臣的戈登·布朗就以超出人们预期的速度，提出了关于货币政策独立性的提议，但该提议同时也被一个反对党提出。）但是，反对党也会变成执政党，并且不得不忍受可能十分痛苦的后果。在这种情况下，独立财政机构最先在最不需要它们的国家成立，可能是不可避免的。

然而，近年来，很多政府（包括英国）建立了独立财政机构，来加强它们在金融市场上的可信度。特别在建立财政政策委员会时，瑞典和匈牙利正面临财政不透明这一严峻问题。建立独立财政机构来增强对已有体制（已有财政美德的传统）的信心是一回事，而建立独立财政机构以期在有着财政无能传统的国家建立起财政美德是另一回事。正如一些作者强调的，独立财政机构不能替代必要的、大胆政府行动。匈牙利的情况给出了一个可悲的提醒，即如果独

立财政机构的观点可能令政府不适，那么，强大的民主传统可能有必要对独立财政机构施加保护。

从当前独立财政机构的分类来看，读者可以自行判断它们的哪些差异是最重要的。我个人认为，两个问题特别重要。第一，独立财政机构应该对财政政策的实施（包括财政政策在短期需求管理中可能发挥的作用）做出总体评价吗？第二，独立财政机构是否应拥有直接的财政权力？

对于第一个问题，瑞典是一个例子。瑞典的独立财政机构会对财政政策做出评价，但这些评价有时并不被接受。我非常欣赏一些独立财政机构的负责人所展现的直言不讳的独立性，但在对财政政策已进行激烈公开讨论的国家，独立财政机构的上述作用可能并不必要。英国可能是一个恰当的例子。英国从其财政研究所的工作中获益匪浅。英国财政研究所对财政政策的独立研究有着较高的质量，因而拥有良好的声誉，特别是在微观经济分析方面。英国财政研究所拥有大量的财政政策评论员，他们来自于学术机构、媒体和金融部门。1980年以来，英国财政研究所已经建立的财政政策的中期框架包括了赤字目标，在1997—2010年间，还包括了债务比例的目标。英国财政研究所的缺点在于，它使用英国财政部所做的预测值。有人认为，有时这些预测值被故意地乐观化，以掩盖通过增加税收或减少公共支出的方式来紧缩财政的实际需要。现实是否如此？现在还不完全清楚。现有的证据并未表明，财政部的财政预测值是有偏的，或者偏向乐观主义，或者偏向悲观主义。真实情况是，预测误差是序列相关的。所以，如果在某时期低估了赤字，那么，在接下来的时期，往往会高估赤字。工党政府的下半个任期（大概从2002年起），其特点是对公共财政的预测过于乐观，此时，公共支出（特别是对健康的支出）正在不断地被扩大。保守党递交给预算责任办公室的提案，正是对此的反应。（对经济周期时间的判断，是工党政府的结构性的“黄金准则”的一个重要部分，而这一判断自身又在财政部的掌握之中。这加深了人们对官方预测值的怀疑。）在英国的

环境中，将生产财政预测值和判断发布的公共收支计划是否有可能实现政府财政目标的责任委托给预算责任办公室，是一项可理解的、合意的、提高透明度的举措。

对于第二个问题，关于独立财政机构是否应拥有财政权力，一些作者没有将这样的权力纳入独立财政机构的合意特性之中；而另一些作者提倡让独立财政机构拥有财政权力，特别是在解决公共池问题时。比较上述两类作者的观点，将是极为有趣的。（最后一次）参考英国的情况，与之前的预测相比，预算责任办公室在2011年11月的预测，对GDP增长路径持更悲观的看法。因此，其预测值表明，如果政策保持不变，联合政府将不会实现其财政目标。对此，尽管政策已快到期，英国财政大臣乔治·奥斯本还是宣布了一系列收紧财政政策的措施。这似乎表明，假如政府能够依据独立财政机构的预测来调整其政策，那么独立财政机构就不需要财政权力。可能这并不是在所有国家都可行。值得注意的是，英国的上述事件，引出了第一份要求废除预算责任办公室的公共提案（该提案由一位愤愤不平的保守党国会下院议员提出）。

欧元区主权债务危机的严重性，突出了本书在解决一些关键问题上的相关性和重要性。如果更早、更广地建立独立财政机构，是否能防止危机的出现？对于那些问题最严重的国家，即希腊、爱尔兰、西班牙、意大利、葡萄牙和塞浦路斯，没有一个国家在危机之前建立了独立财政机构。欧盟委员会的监管，很明显不能替代独立财政机构的作用，更不用说国际货币基金组织（IMF）、经济合作与发展组织（OECD）的监管了。当然，答案取决于一国财政政策的哪些方面导致了困难的出现，并且独立财政机构是否能够避免这些困难的出现。虽然人们欢迎独立财政机构，也高兴地发现更多的独立财政机构正在计划筹建之中，但人们不应过度宣扬独立财政机构的作用。在近半数受到影响的国家，当前的的问题在很大程度上都是由经济私营部门中出现的危机所导致的。政府不仅在救市计划方面受到金融危机的直接冲击，也在公共收支方面受到随之

而来的经济衰退的间接影响。从总体来看，公开的财政状况越好，政府就越有能力较好地处理金融危机所产生的后果。

没有人认为，独立财政机构将会解决所有的财政问题。但是，本书的各章表明，独立财政机构永远是一种强大的力量。

## 致 谢

本书的汇编基础是在2010年3月18—19日于布达佩斯的匈牙利科学院召开的一次关于独立财政机构的会议，该会议由匈牙利共和国的前财政委员会主办。本书的大部分章节都在会议上介绍并讨论过。会议的参与者来自24个国家。其中，独立财政机构的前任和现任负责人超过了10位。这些负责人在会议上介绍了他们的经验和观点。会议开始由匈牙利共和国总统拉斯洛·绍约姆和哈佛大学名誉教授亚诺什·科尔内做主题演讲，然后进行分组讨论。以下演讲者、讨论者、小组成员和分会场负责人也对会议做出了贡献：巴里·安德森、乔治·布拉戈·迪马赛多、法布里奇奥·科里切利、拉斯洛·沙巴、亚历克斯·卡克里曼、雅克·德尔普拉、古斯塔沃·加西亚、贝拉·卡达尔、克里斯蒂·卡斯特罗普、爱德华多·雷、沃尔夫冈·明肖、盖博·奥布拉特、路德维希·奥德、瓦西里斯·拉帕诺斯、马尔扬·塞纽尔、克劳斯·施密特-赫伯尔、格哈德·斯蒂格和亚当·托洛克。肯尼斯·罗格夫是本书第5章早期版本的合作者。书中的观点只反映了作者的看法，并不一定代表他们所属机构的意见。

## 贡献者列表

法布里奇奥·巴拉索内，意大利银行

朱莉娅·贝塔斯曼，兰德公司

弗里茨·博斯，荷兰中央规划局

艾伦·布德爵士，牛津大学

拉斯·卡尔马福斯，斯德哥尔摩大学

罗伯特·乔特，英国预算责任办公室

吕克·科恩，比利时国家银行

丹尼尔·法兰克，意大利银行

基娅拉·戈蕾蒂，意大利参议院

乔治·科彼茨，伍德罗·威尔逊中心、葡萄牙公共财政委员会

吉尔特·兰格努斯，比利时国家银行

凯文·佩奇，加拿大国会预算办公室

斯蒂芬妮·兰宁，城市研究所

爱丽丝·里夫林，布鲁金斯学会、乔治城大学

巴拉兹·罗姆哈尼，布达佩斯财政责任研究所

尤金·斯图尔勒，城市研究所

科恩·特林斯，荷兰中央规划局

于尔根·冯·哈根，波恩大学、经济政策研究中心、葡萄牙公共财政委员会

西蒙·雷恩-刘易斯，牛津大学

托尔加·亚尔金，加拿大国会预算办公室

# 目 录

|                       |      |
|-----------------------|------|
| 1 引言和概述               | /1   |
| 乔治·科彼茨                |      |
| 第一部分 分析问题和制度问题        | /19  |
| 2 政治和独立的分析            | /21  |
| 爱丽丝·里夫林               |      |
| 3 独立财政机构的范围和限制        | /36  |
| 于尔根·冯·哈根              |      |
| 4 比较货币政策和财政政策的委托      | /60  |
| 西蒙·雷恩-刘易斯             |      |
| 5 公共债务不断上升形势下的独立财政机构  | /83  |
| 朱莉娅·贝塔斯曼              |      |
| 第二部分 内部推动产生的独立财政机构的经验 | /107 |
| 6 美国：财政监督的先锋          | /109 |
| 尤金·斯图尔勒和斯蒂芬妮·兰宁       |      |

|                    |      |
|--------------------|------|
| 7 荷兰：培养关于财政政策的共识   | /135 |
| 弗里茨·博斯和科恩·特林斯      |      |
| 8 比利时：促进联邦体系中的财政纪律 | /159 |
| 吕克·科恩和吉尔特·兰格努斯     |      |
| 9 加拿大：具备良好独立性的监督   | /186 |
| 凯文·佩奇和托尔加·亚尔金      |      |

第三部分 危机推动产生的独立财政机构的经验和展望

|                            |      |
|----------------------------|------|
| 10 瑞典：具有广泛职权范围的监督机构        | /211 |
| 拉斯·卡尔马福斯                   |      |
| 11 匈牙利：昙花一现的财政监督机构         | /237 |
| 乔治·科彼茨和巴拉兹·罗姆哈尼            |      |
| 12 英国：财政监督机构和官方预测机构        | /261 |
| 罗伯特·乔特和西蒙·雷恩-刘易斯           |      |
| 13 意大利：独立财政机构发挥什么作用？       | /279 |
| 法布里奇奥·巴拉索内、丹尼尔·法兰克和基娅拉·戈蕾蒂 |      |

# 图目录

|         |                                       |      |
|---------|---------------------------------------|------|
| 图 4-1   | 英国：比较货币委托和财政委托                        | /63  |
| 图 4-2   | 最优合作及与短视财政政策进行纳什博弈的成本推动冲击下的<br>公共债务路径 | /71  |
| 图 8-1   | 比利时：1989—2011 年公共财政的发展变化              | /164 |
| 图 8-2   | 比利时：2010—2060 年与老龄化相关支出增加的预测值         | /166 |
| 图 8-3   | 比利时：1990—2011 年建议所产生影响的综合指标           | /170 |
| 图 8-4   | 比利时：1994—2011 年主要次国家级政府的预算余额          | /173 |
| 图 9-1   | 加拿大：1994—2004 年预算余额的预测值和调整后结果         | /189 |
| 图 10-1  | 瑞典：1980—2012 年一般政府净贷款                 | /212 |
| 图 10-2  | 瑞典：1980—2012 年一般政府总债务                 | /212 |
| 图 10-3  | 瑞典：1987—2011 年 10 年期政府债券的利差           | /213 |
| 图 11-1  | 匈牙利：1997—2009 年的一般政府余额                | /238 |
| 图 11-2  | 匈牙利：1997—2009 年的一般政府总债务               | /240 |
| 图 11-3  | 匈牙利和欧元区：1997—2009 年的财政政策立场            | /241 |
| 图 11-A1 | 匈牙利：2009—2012 年实施债务规则的时间表             | /257 |

|         |                              |      |
|---------|------------------------------|------|
| 图 11-A2 | 匈牙利：债务规则的数学表达                | /258 |
| 图 12-1  | 英国：2001—2008 年对公共部门借款预测的修正   | /262 |
| 图 13-1  | 意大利：1997—2008 年一般政府基本盈余目标及结果 | /281 |