

WILEY FINANCE

2013年度国家出版基金资助项目



“十二五”国家重点图书出版规划项目
当代财经管理名著译库

RISK MANAGEMENT

威立金融经典译丛·风险管理系列

Chipping away at Public Debt

Sources of Failure and
Keys to Success in Fiscal Adjustment

Paolo Mauro

(美) 保罗·莫罗 主编

马蔡琛 等译 马蔡琛 审校

削减公共债务 财政调控的成功之道与失败之源

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

WILEY



WILEY FINANCE



WILEY FINANCE

Paolo Mauro

(美) 保罗·莫罗 主编

马蔡琛 等译 马蔡琛 审校

削减公共债务

财政调控的成功之道与失败之源



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

WILEY

大连

Paolo Mauro; Chipping away at Public Debt; Sources of Failure and Keys to Success in Fiscal Adjustment

Copyright © 2011 by The International Monetary Fund. All rights reserved.

Published by John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey.

This translation published under license.

This translation is published with the consent of the International Monetary Fund, the International Monetary Fund does not accept any responsibility for the accuracy of the translation. In case of any discrepancies, the original language shall govern.

No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, scanning, or otherwise, except as permitted under Section 107 or 108 of the 1976 United States Copyright Act, without either the prior written permission of the Publisher, or authorization through payment of the appropriate per-copy fee to the Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, 978-750-8400, fax 978-646-8600, or on the web at www.copyright.com. Requests to the Publisher for permission should be addressed to the Permissions Department, John Wiley & Sons, Inc., 111 River Street, Hoboken, NJ 07030, 201-748-6011, fax 201-748-6008, or online at www.wiley.com/go/permissions.

辽宁省版权局著作权合同登记号: 图字 06-2012-25 号

本书简体中文翻译版由约翰·威立父子有限公司授权东北财经大学出版社独家出版发行。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。

版权所有, 侵权必究。

图书在版编目 (CIP) 数据

削减公共债务: 财政调控的成功之道与失败之源 / (美) 莫罗 (Mauro, P.) 主编;

马蔡琛等译. —大连: 东北财经大学出版社, 2013. 9

ISBN 978-7-5654-1199-1

I. 削… II. ①莫… ②马… III. 国债—研究—世界 IV. F811.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 117534 号

东北财经大学出版社出版

大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: 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: 292 千字 印张: 14 1/4 插页: 1

2013 年 9 月第 1 版 2013 年 9 月第 1 次印刷

责任编辑: 刘东威 高 鹏 责任校对: 惠恩乐 赵 楠

封面设计: 冀贵收 版式设计: 钟福建

定价: 38.00 元

前 言

“计划本身其实微不足道，规划过程却是博大精深”，这是美国前总统德怀特·D. 艾森豪威尔在 1957 年所说的一句名言。其含义在于，军事背景的不断变化，会使得一项计划很快变得过时且无用；然而，针对所有可能发生的意外情况加以事先考量，并采取恰当的应对方式，却是至关重要的。这位已逝将军的名言流传至今，如果适当加以调整，同样适用于经济学和公共财政领域。

自全球性金融和经济危机在 21 世纪前十年后期爆发以来，我和国际货币基金组织（IMF）的同事们就一直在呼吁，要求发布可靠的中期财政调控计划。在危机的早期阶段，在新的“大萧条”（Great Depression）真的可能到来的情况下，我们强调采取财政刺激政策（当然是在那些具有足够财力承受空间的国家），然而，同时我们也建议颁布相应的财政调控计划，以使公共财政系统逐渐恢复到更加可持续之状态。随着世界经济开始复苏，我们再次呼吁各国开始实施财政调控计划。

对于我们而言，不仅规划过程是至关重要的，如果计划能够设计得有条不紊，计划本身也同样重要。试图调控公共财政体系的计划，是一项漫长且艰辛的使命，这一过程将向广大公众阐释政府如何能够确保公共财政的稳定，进而稳定市场预期。在缺乏计划及其有效执行的条件下，市场参与者们将变得更加关注财政的可持续性，并且迟早会要求政府债券具有高风险溢价，从而导致政府筹资成本攀升，抑或导致利率上扬。

然而，艾森豪威尔名言中蕴含的核心要义就是，情况时常有变，这一点应用于经济状况恰恰是非常适合的。就财政赤字成本对应的意外事件，列出一个可能的类型清单，将是十分庞大的：特别是其中包括对宏观经济变量产生冲击的事件，如经济增长或利率；有时候银行危机或自然灾害也会导致公共财政体系的重大损失。

鉴于这些可能的突发事件，财政调控计划一定要精心策划，使之既具有足够的韧性，以适应各种冲击的影响；又要具有足够的弹性，即使基本经济环境较之预期发生了根本性的逆转，也足以确保中期财政整顿的目标得以实现。

本书讲述了许多过去发生的“财政战争”故事以及影响事件进程的事态变化。其中的某些故事是在毫无计划情形下的遭遇战；另一些则是进行了周密详细的计划但不得不放弃；有些计划则是具有弹性和可实施性的，最终实现了公共财政运行的有效控制。这些故事是非常重要且信息丰富的，其本身也趣味横生，因而很值得加以记录和阅读。本书记载了这些计划及其相关者的动机、目标乃至最终的成败得失。所谓相关者，系指制订计划并将其付诸实施的、具有相应能力的公民和政治

家。这些经验在今天以及未来的很长时间内，都将会有效，其原因不仅在于最近爆发的危机之于财政的影响，需要历经多年才能化解，还在于危机的深化与新的财政挑战，毫无疑问地还将在未来出现。

国际货币基金组织（尤其是其财政事务部）的主要任务之一，就是协助各国制订并执行财政政策，以实现强劲、可持续的均衡增长。我们通过政策建议和技术援助来实现这一使命，正如本书所记载的那样，这些建议是建立在我们数十年集体合作的经验和研究基础之上的。我们的同行和对话者都是重要的国家政要。然而，本书的关键发现之一却是，财政调控的最终成功，必须得到广大公众的支持。因此，本书不仅是针对技术专家的，也是针对纳税人、投资者以及选民的，只要他们希望更好地了解既往的经验是如何引导当前及未来岁月中的政府财政政策的。我希望读者会觉得这些工作是妙趣横生且颇有助益的。

卡罗·科塔莱利 (Carlo Cottarelli)
国际货币基金组织财政事务部主任

致 谢

本书是一个庞大团队集体努力的成果。尽管在各章中标明了主要作者的姓名，但本书是经由作者团队的多次讨论才得以创作完成的，在讨论中，我们确立并贯彻执行了共同的研究方法，交换了思想，核对了注释，分享了反馈意见。除了各章列出的作者名单外，还有一些同仁的贡献需要专门说明并致以诚挚的感谢。他们是：国际货币基金组织（IMF）财政事务部主任卡罗·科塔莱利，他自始至终对本项目给予大力支持。李嘉图·韦洛索（Ricardo Velloso）和毛里西奥·维拉菲尔特（Mauricio Villafuerte），他们两位在项目整体设计以及部分国别研究小组的细节性意见中发挥了核心作用。我们的助理团队由帕特里夏·奎洛斯（Patricia Quiros）、卡蒂亚·陈（Katia Chen）和爱丽卡·戴泽罗里维克（Alica Dzelilovic）组成，他们提供了完美的编辑和后勤支持，并且在文件搜索方面提供了重要的帮助。本研究项目由保罗·毛姆倡导发起。许多国际货币基金组织的同事、其他组织机构和学术团体提出了富有见地的建设性意见：特别需要加以单独说明的是，浅川雅嗣（Masatsugu Asakawa）、艾伦·奥尔巴赫（Alan Auerbach）、罗埃尔·俾斯麦（Roel Beetsma）、伯努瓦·科利（Benôît Coeuré）、卡罗·科塔莱利、大卫·海尔德（David Heald）、保罗-亨利·拉普安特（Paul-Henry Lapointe）以及其他在各章中加以致谢的同仁。国际货币基金组织对外关系部的肖恩·卡尔汗（Sean Culhane）和帕特里夏·罗（Patricia Loo）高效地联系了我们的出版商。娜塔莎·安德鲁-诺埃尔（Natasha Andrews-Noel）、蒂莫西·布加德（Timothy Burgard）以及约翰·威立父子出版公司数据库的斯泰西·里维拉（Stacey Rivera），在整个编辑和出版过程中均给予了高效的帮助。

本书的观点均系作者和编辑的个人见解，并不代表国际货币基金组织及其董事会、管理层或者任何与国际货币基金组织相关的机构的意见。

目 录

导言	1
第1章 加拿大：一个成功的故事	10
1.1 引言	10
1.2 背景	11
1.3 计划与结果的对比：宏观因素	15
1.4 调控计划的性质和构成	19
1.5 结构性改革	25
1.6 调控持续的程度	28
1.7 结语	29
1.8 致谢	30
第2章 美国：寻求财政纪律	31
2.1 引言	31
2.2 实际的与预期的财政绩效表现对比：基于综合预算整顿法案（1993年）	41
2.3 20世纪90年代的赤字缩减：政策好还是运气好？	43
2.4 容易得到，就容易失去吗？	48
2.5 结语	50
2.6 致谢	52
第3章 法国：优点与财富	53
3.1 导言：财政整顿需求的潜在因素	53
3.2 财政调控的早期尝试	58
3.3 中期财政整顿的第一次尝试（1994—1997年）	59
3.4 更为系统的中期预算方针：遵循《欧洲稳定与增长公约》的财政整顿	65
3.5 结语	72
3.6 致谢	73
第4章 德国：财政调控的变革与拒绝变革	74
4.1 导言	74
4.2 1975—1979年的整顿计划	76
4.3 1991—1995年的财政整顿探索	85
4.4 2003—2007年财政整顿的探索	90
4.5 教训	94
4.6 致谢	95

第5章 英国：面对挑战的四位财政大臣	96
5.1 引言	96
5.2 稳定计划的遴选	96
5.3 四个财政调控计划的背景、内容和运行情况	98
5.4 成功和失败的决定性因素	105
附录 5A 英国：财政调整计划和决算	118
致谢	125
第6章 意大利：政府频繁更迭下的中期财政计划	126
6.1 引言	126
6.2 意大利财政规划框架的变迁简述	127
6.3 中期财政规划失效的短期根源	130
6.4 加入欧盟前后计划设计与运行之叙述	135
6.5 来年计划的实施情况	137
6.6 两个重要计划的详尽分析	139
6.7 结语	144
6.8 致谢	145
第7章 日本：财政调控计划与宏观经济冲击	147
7.1 引言	147
7.2 1997 年的财政结构改革法案	148
7.3 中期财政调控计划：2002 财年及以后	157
7.4 结语	169
附录 7A Bohn 的财政可持续性测试	171
附录 7B 日本中期财政调控计划的大事记	174
7.5 致谢	174
第8章 欧盟大型财政调控计划的运行：跨国统计分析	175
8.1 引言	175
8.2 数据、样本选择和方法论	177
8.3 描述性分析	179
8.4 回归分析	192
8.5 结语	199
附录 8A 数据问题和周期性调整	201
附录 8B 欧洲货币整合的时间表（1990—2009 年）	202
8.6 致谢	203
第9章 结论	204
9.1 核心发现：以往财政调控尝试中的成败得失	205
9.2 计划性调控的寓意	209
参考文献	212
译后记	220

导言

在发达经济体中，广大公众对于政府债务及其后果的关注，已经达到空前高涨的程度。事实上，自21世纪前十年后期的全球金融和经济危机爆发以来，发达经济体的公共财政正处于第二次世界大战（以下简称“二战”）以后最为广泛且日益显著恶化的境况。^①目前，在七国集团（G7）中，政府债务占国内生产总值（GDP）的比重已高于20世纪50年代初期的水平，而那时还是二战余波未平之时（参见图I-1）。来自与老龄化相关领域（如养老金）的支出压力，尤其是卫生保健方面，在未来几年中还将带来进一步的挑战。

2008—2009年“大衰退”（Great Recession）之前，^②在发达经济体中，公共债务与赤字的进展，很少成为重头戏。只是在偶然情况下，才会出现预算谈判导致执政联盟分裂甚至政府倒台的现象。紧缩性举措有时会引发公众示威或罢工，甚至严重的暴力事件。然而，由于财政变量（诸如总收支）在年度间通常只是缓慢变化，公众对于公共债务的感觉，总体上有些类似于胆固醇：水平偏高会增加患严重疾病的概率，但没有人能确定问题一定会发生，最起码在近期不会。众所周知，债台高筑终将在某一时点导致经济崩溃：最终财政调控将被启动，以避免采行诸如违约（default）或通胀（inflation）等破坏性方式来削减债务。然而，延迟进行调控的诱惑是巨大的，这意味着（正如本书后面所讲到的）财政调控计划在设计与执行过程中往往力度不够。正如发展中国家和新兴国家所呈现的，财政危机最终促成了财政调控计划，这些调控计划主要涉及以下方面：利息率高度攀升、再融资困难（refinancing difficulty）、国际金融机构的援助以及主权债务违约。^③

随着财政危机近期已然开始影响到一些发达经济体（尽管迄今为止还仅是相对较小的经济体），目前更多人士日益认识到，今后财政调控是极其重要的，并且毫无疑问在未来很长时间内，这将是关键性的政策措施。与之相应，许多政府已然开始准备并细化未来期间的中期财政调控计划。在沉寂多年之后，财政政策的学术研究正处于重新振兴之中。

① 国际货币基金组织的《财政监测》（*Fiscal Monitor*）（每年出版两期）反映了财政变量的发展变化，并评估了财政调控所需要的大量国家样本。贯穿该书的术语“财政调控”一词的含义是，政府支出减少和收入增加的结合，改善了财政平衡，阻止或逆转了GDP中公共债务的增长。

② 国际货币基金组织称此次经济危机为“Great Recession”。此前，历史上影响最深远的经济危机为1929年至1933年间的全球性经济“Great Depression”（大萧条）——译者注。

③ 自20世纪40年代以来，发达经济体从未尝试过强力地削减债务/GDP的比率。恶性通货膨胀只有在大规模战争之后才发生。在战争过程中曾发生部分的政府违约，比如20世纪20年代末的意大利（Alesina, 1988）和1933年的美国，当时债务合同中规定的防止政府债务/GDP比率高于25%的“金条款”（gold clauses）被废除了（Kroszner, 2003）。在过去的几个世纪中，大多数发达经济体的历史均充斥着频繁的债务危机（Reinhart and Rogoff, 2010）。

(占 GDP 百分比)

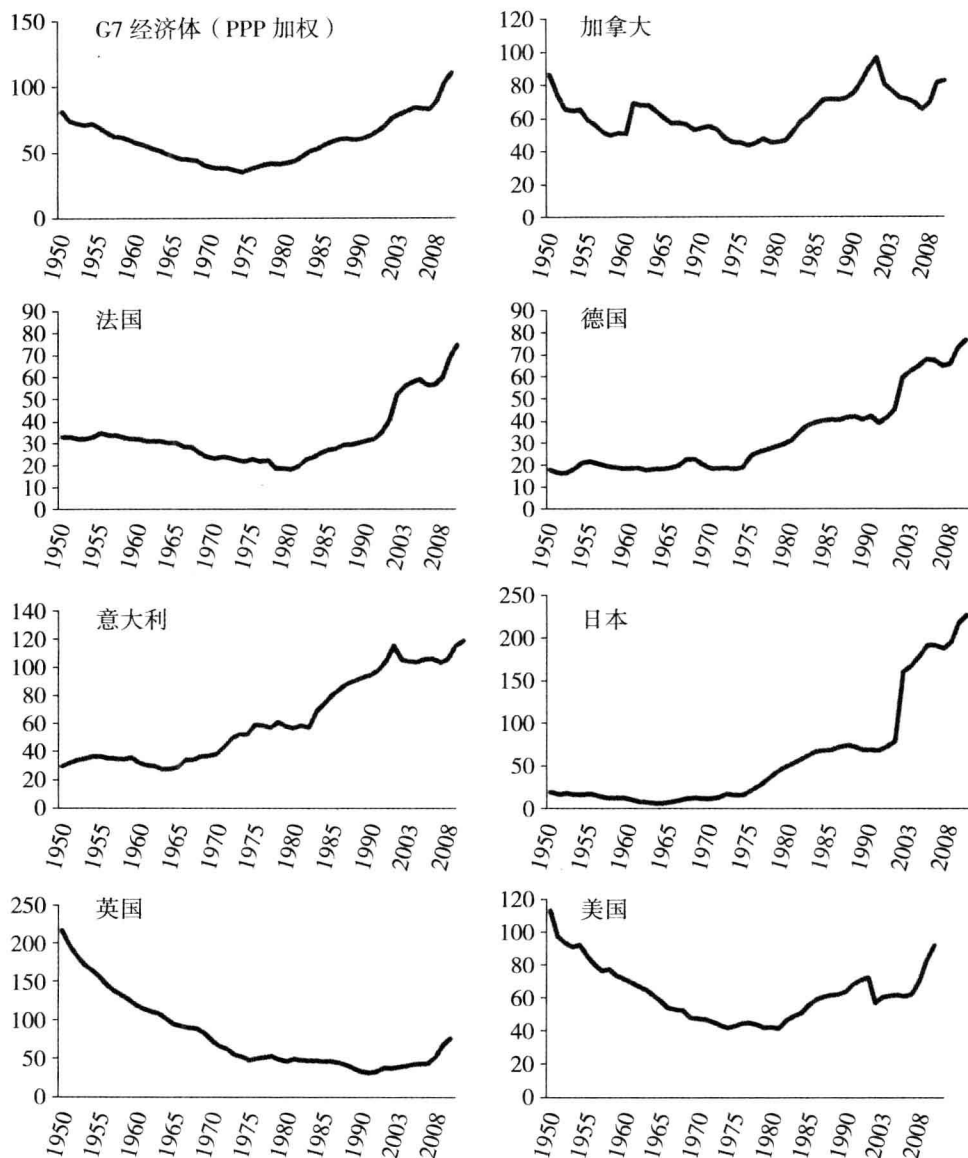


图 1-1 1950—2010 年七国集团 (G7) 政府的总负债率

资料来源：数据主要来源于国际货币基金组织财政事务部的政府负债数据库，另有以下来源作为补充：加拿大（1950—1960）：联邦政府总债务（哈佛分析库）；法国（1950—1977）：国家债务（古德哈特，2002）；德国（1950—1975）：信用市场债务与贷款（德国联邦统计局）；意大利（1950—1978）：国家政府债务（意大利银行）；日本：中央政府债务（日本财政部）；英国（1950—1979）：国家债务（古德哈特，1999）；美国：联邦总债务（管理与预算办公室、美国人口调查局）。七国集团平均值是国内生产总值按购买力平价计算的。

本书的目的就在于，通过对既往财政调控计划及其后果的系统分析，让公众舆论了解如何在未来确保财政调控的成功。^① 我们坚信，尽管今天的环境或许与以往有所不同，然而历史总是会提供有益的指引。我们期待，当下诸计划之设计与施行，能够避免以往计划所遭遇的陷阱，并能从过去的经验中得到启迪。在某种意义上，目前所面临的挑战，极大地激励着我们的工作。毕竟我们感到，汲取的经验在未来许多年中都会派上用场。通过财政调控使发达经济体的公共财政重新步入可持续发展的轨道，将会历时数年，乃至数十年：我们正是走在这样的漫漫征途上。此外，纵观整个历史进程，财政调控曾经在很多情况下采用，可以肯定地预期，在今后这种状况还将会反复出现。

的确，政策制定者和公众一直以来都十分关注居高不下且不断增长的政府债务，且不断定期地尝试财政调控。本书在分析中就使用了这些既往的经验作为佐证。财政调控问题在公众舆论中的影响，根据时间及国别有所不同，这取决于经济发展状况、金融市场情况，甚至还可能取决于基于共识积淀的社会文化准则及观念。无论如何，可以说在过去四十年的大部分时间里，多数发达经济体都尝试着去努力解决政府债务及赤字问题。因为财政收入与主要（包括社会福利、养老金及卫生保健）的政府支出之间，总是存在着缺口。

特别是在 20 世纪 80 年代和 90 年代早期，许多发达国家都出现了债务迅速增长的现象，这导致了若干大型财政调控计划的设计和实施（这些计划在不同程度上取得了成功）。在 20 世纪 90 年代中期到末期，财政调控——作为加入欧洲货币联盟（European Monetary Union）先决条件的一部分，是许多欧洲国家日常频繁讨论的话题。对于另一些发达经济体而言，在 20 世纪 90 年代末以及 21 世纪头十年的早期至中期，由于经济提升和资产价格的暴涨，这种关注被暂时性地淡化了。当时收入上升，政府赤字减少，因经济增长致使债务相对国内生产总值的比重降低了。然而事后看来，显而易见的是，公共债务始终是一项重要的政策挑战。公众对于这一问题的关注通过多种方式表现出来：既包括数不清的辩论，辩论焦点为适宜的财政状况与财政调控的政策举措；也包括各种引人注目的行为方式（诸如曼哈顿的“美国国债钟”广告牌，还有在美国和其他国家出现的各种类似的时钟以及在线债务追踪方法）。

从分析问题的角度来看，本书试图改变我们观察大规模财政调控的视角，将实证分析的重点，转移到大规模财政调控计划本身，进而就计划与结果进行配比性分析。早先的研究关注于事后的成功，以财政调控在政府债务改善及财政平衡方面是否取得了显著的成效，作为判断其成功与否的标准。^② 那些传统的研究方法提出了一些重要问题（例如，在更加依赖于支出削减，而不是增加税收的情况下，财政

^① 更为明确地讲，我们关注的对象，是如何确保财政调控计划实现其预期的财政目标。我们并不分析财政调控对经济绩效的影响（这个问题的近期研究和早期研究的回顾，参见国际货币基金组织，2010）。

^② 早期的研究包括，关于发达经济体的：Alesina and Perotti, 1995; Alesina and Ardagna, 1998, 2009; von Hagen 等, 2001; 囊括较多国家样本的：Giavazzi 等, 2000; Gupta 等, 2005; Tsibouris 等, 2006; Baldacci 等, 2006。

调控是否会长久持续且更加成功),并且获得了有用的信息。然而,令人困惑的一些重要细节却仍旧不为所知。在我们看来,有益的经验不仅可以从成功中获得,也可以来自于失败。此外,重要的是,不仅需要知道结果,还需要明了结果是否如预期般出现。因此,对于一些通过传统的以结果为基础的研究方法所得到的结果,在本书中将展开进一步的剖析与诠释。

我们的研究方案采用了另一种互补性的方法。它始于事前的财政调控计划,而非实际的事后结果数据。对于大规模财政调控计划的判断,将主要基于计划中的大量削减债务和赤字。展开实证分析进而追踪事后结果与事先计划的对比。我们关注宏观经济变量(经济增长率、利率等)相对于计划确定时的预期水平,其间的偏离程度。我们也关注支出是否超过预期,或者收入是否低于预期,进而分析其成因,以及预计债务削减的实际进展,到底是快于还是慢于相应的计划预期。

事先方法(ex-ante approach)在分析大规模财政调控中的优势,是本书的重点。据此我们单纯依据事先标准,选择了案例研究的国家样本。我们期待,本书中描绘的经验,对于最为迫切需要财政调控的发达经济体中的读者们,尤其能产生共鸣。我们也希望,作为案例研究分析样本的国家,能够具有两个或更多的大规模中期财政调控计划,这些计划有必要的细节,具有普遍性,至少具有三年的应用前景。最后,可能也是最重要的,我们试图还原财政调控背后的原动力,再现决策者们面临的约束因素,以及在当时可知信息条件下,他们所必须做出的现实抉择。换言之,是为当今的选择提供信息,我们希望读者们(以及目前的决策者)能够将自己置身于前辈们当时所处的情况,以便能够学到前辈们的经验。为了展开深度考察,我们的国家样本就必须聚焦于数目相对较少的案例研究。于是我们选择了七国集团(加拿大、法国、德国、意大利、日本、英国和美国),这是一个历史悠久且又声名显赫的最大发达经济群体。

针对每个国家,我们需要鉴别出最大(或者最重要)的财政调控计划,用来进行案例研究(再次强调是仅以“事先”作为基础)。我们运用的主要遴选标准如下:

■财政调控的规模大小,其测度依据是财政平衡的改进程度(或者是周期性的财政调控平衡,或者是周期性的总体调控平衡,财政措施被最为紧密地置于政府掌控之下)。

■计划的公开性和媒体上的曝光程度。

■计划的正式性和细节介绍。

■计划定位为中期调控。

依据这些主要的遴选标准,针对各国的具体情况以及可获取的信息量,从事个案研究的团队采用了更为具体的事先标准来遴选调控计划,每个案例研究都详细阐释了其选用的方法,简言之:

■加拿大。尽管财政调控是经常提出的政策目标,但只有两个中期财政调控计划公之于众。

■法国。该案例简要地分析了20世纪70年代和80年代的两次紧缩性计划,

进而深入研究了这两个最富雄心计划的细节。这两个计划都是在欧洲国家为加入欧元区而实行措施背景下制订的：计划意在满足《马斯特里赫特条约》加入欧元区的门槛要求，以及在欧盟超额赤字程序（European Union's Excessive Deficit Procedure）的指导下，校正财政赤字。

■德国。中期财政调控计划每年都会准备很长时间（基于滚动机制）。该案例的研究者测度了每项计划预期实现的目标（通过对预期上一周期性总体调控平衡中的指标改进来加以测度，其中的周期性调控指标，则仅以当时可获得的实时数据加以分析），进而依据这种测度事先数据的方法，分析了四项最为雄心勃勃的财政调控计划。

■意大利。在意大利，政府债务长期居于高位，每年都出台中期财政调控计划，但政府总是短命的。这一案例研究分析了两个问题：（i）最为重要且最具雄心的财政调控计划（为满足《马斯特里赫特条约》加入欧元区的门槛要求）；（ii）唯一的一项由同届政府制订并完整地付诸实施的计划。

■日本。正式的中期财政调控计划是20世纪90年代后期才出台的，只有两项计划是拥有足够细节且公开发布并具有分析价值的。

■美国。对于中期财政调控计划历来不太重视，且不够规范。然而，与之特别相关的计划主要有三个，这是为了遏制财政赤字由政府 and 国会共同倡导提出的：20世纪80年代中期的《格拉姆-林德曼-霍林斯（Gramm-Rudman-Hollings）法案》，以及20世纪90年代早期的两项《综合预算调整法案》（Omnibus Budget Reconciliation Acts, OBRA）。

■英国。四项入选中期财政调控计划，都是由新任财政大臣在新一届立法机构和政府的任期开始时出台的。每项计划都体现了强烈的事先预期目标和促进财政平衡的愿望。

在案例研究中得以详尽分析的大规模财政调控计划，其主要特征，可以归纳为表I-1。尽管计划完全是基于事先预期的考量而遴选的，但根据事后绩效以及针对初始计划目标的达成情况，表I-1中还是简要描述了涉及广泛的各种成果。这是为了激发读者对案例分析的兴趣。在这些案例研究中，将对比事前目标与事后结果，并试图辨析导致这些差异的相关因素。

为了充实案例分析，我们扩大了样本国家的范围，并就大规模财政调控计划进行了系统的跨国统计分析。同样，我们基于事先性来审慎地选择样本，并分析了欧盟（EU）诸国。为了成为欧盟成员国，作为相应责任，这些国家不得不出台财政调控计划。特别需要指出的是，我们运用了自己组建的综合性数据库，该数据库包括了每一欧盟成员国在过去几十年中逐年制定的三年期“收敛性”（convergence）或“稳定与增长”计划。^①除了未来三年的财政变量（收入、基本支出和利息支出等），还包括基础性的宏观经济假设（经济增长、通货膨胀等）。

^① 为了构建我们的数据库（该数据库由25个国家1991—2007年的229个三年期计划组成），我们首先从众多的档案资源中收集了1998年之前的计划，将这些硬拷贝（纸介）资料信息输入数据库。而1998年之后的计划，是从既有的EU数据库中导入到新的数据库中的（详见第9章）。

这就使得预期与结果之间的比较，不仅包括了财政变量，还涵盖了宏观经济变量。运用实时数据，我们就可以分析计划执行中的差错和比率（以实际调控效果对比计划调控效果）以及相应的经济和政治决定因素。

在本书的其余部分中，有一点是非常清晰的：所有的计划都遭遇了惊人的意外。尤其是，实际经济增长较之计划中蕴含的预期增长，二者之间存在的差异。这不仅对于财政账户具有巨大的直接影响，还将通过改变决策者和公众的认知而产生间接影响，这种认知是针对财政调控较之刺激计划的相对优势而言的。此外，其他宏观经济冲击、以往财政数据的修订、政治上的重要变化，都会导致重大的挑战。这一普遍的规律显示了计划的设计与实施方式的重要性，要使计划具有足够的灵活性以应对变化，同时又要确保中期目标得到强化。

那些忙忙碌碌的政策制定者或许期望直接阅读我们的结论性章节，因为他们正在寻觅我们提供的政策要旨的简要总结。然而，我们相信症结恰在细节之中，深入解读第1章至第7章的案例分​​析，不仅是一种享受，也足以增长见识，因为这些章节提供了一些重要的细节以及针对特定国家的反思。第1章和第2章剖析了加拿大和美国的案例，尽管在试图巩固和稳定宏观经济发展的时机选择上，二者具有相同之处，但相对而言，在方式和结果上却存在不同。第3章到第5章由法国、德国和英国的案例组成，并且这三个欧洲国家在经济周期（或经济发展）方面体现了共性，法国和德国因遵循并适应欧元区政策，还呈现出更多的相同之处。第6章和第7章聚焦于日本和意大利，这两个国家在过去的20年中，饱受高额债务与经济增长相对低迷的折磨。第8章是我们的跨国统计分析。第9章是总结和结论部分。

表 I-1 大规模财政调控计划的总结

国别	大规模财政计划	目标/设计	评论/结果
加拿大	1985—1991 年	■6 年时间将总赤字降低至 GDP 的 3.5% ■全方位的削减和冻结	达到了削减总赤字的目标，但是决心不够大，未能阻止债务的上升
	1994—1997 年	■3 年时间将赤字减少至 GDP 的 3% ■重大的支出改革，包括失业保险，针对各省的转移支付和养老金保险改革	成功达到了目标，并实现长期债务动力的逆转
法国	巴尔计划（Plan Barre），1976—1977 年	■一系列紧缩政策来遏制通胀，削减经常性账户的赤字 ■并非置于多年期框架	有效地削减了赤字，满足了总体要求，但仅具短期影响
	紧 要 关 头 的 转 折，1982—1984 年	■增税与控制支出的综合应用 ■1982—1984 年的改革	
	1994—1997 年的计划旨	■引入多年期框架	满足了《马斯特里赫特条约》
	在符合《马斯特里赫特条约》原则	■旨在满足《马斯特里赫特条约》的量化目标	要求，部分通过最后时限的收入措施来加以实现。控制支出上有困难

续表

国别	大规模财政计划	目标/设计	评论/结果
德国	欧盟超额赤字程序所要求的2003—2007年财政整顿措施	■ 聚焦于支出控制的财政调控政策 ■ 具有法律约束力的中央政府支出零增长法案；健康和养老保险改革	一些支出减少了，一定程度上通过收入增长来冲抵
	1976—1979年的计划	■ 削减赤字至GDP的2.75% ■ 后置型（back-loaded）计划关注支出—翼（普遍削减，削减劳动力市场的支出，限制工资）	虚弱的经济增长，导致政府的工作重点从财政调控转移到经济刺激
	1981—1985年的计划	■ 削减赤字至GDP的1.25% ■ 前置型（front-loaded）计划，减少权益性支出和工资性支出	很成功
	1991—1995年的计划	■ 削减赤字至GDP的1.5%，同时最大限度地减缓金融一体化带来的税收增长 ■ 主要基于支出方面（国防、社会支出）。自1990年开始实施的有关收入的一系列计划以及提高增值税税率	未能实现预期目标
	2003—2007年的计划	■ 削减赤字和“2010议程”的结构性改革共同进行（劳动力市场、养老金） ■ 后置型计划。均为支出方面：削减失业保险、转向养老体系系统、福利和补贴方面	非常成功。劳动力市场改革的代价比预期中的高。在减轻劳动税收负担的同时，增值税的增长使目标得以实现
意大利	1994年出台的1994—1997年度经济与金融项目文件（Economic and Financial Program Document, EFPD）	■ 从1996年初开始削减债务相对于GDP的比率 ■ 非常有意于加入欧元区（EMU）。意大利的计划最初并非旨在满足《马斯特里赫特条约》的3%赤字率标准，但其中期目标更有魄力	最终实现了债务/GDP比率的下降，尽管仍处于高位。经过最终的努力，达到了《马斯特里赫特条约》规定的标准
	2002年出台的2002—2005年的经济与金融项目文件（EFPD）	■ 计划有限地改善财政平衡（占GDP的1%），同时削减占GDP 2%的收入，也就意味着需要减少GDP 3%的支出	收入率依然没有改变。巨额支出和财政平衡的破灭
日本	1997年——《财政结构调整法案》（Fiscal Structure Reform Act）	■ 至2003财政年度将赤字降低至GDP的3% ■ 在主要政策领域制定三年期支出上限的初始预算 ■ 没有出台增加收入的举措。需要未来的决策促进目标实现	立即因亚洲危机和银行业危机而搁浅

续表

国别	大规模财政计划	目标/设计	评论/结果
英国	2002 年——中期财政调整计划（分两个时段：2002— 及 2006 年）	■目标是在 20 世纪第一个十年的早期，实现基本盈余 ■引入五年滚动框架 ■在 2006 财政年度，在主要的政策领域，提出五年支出削减计划 ■没有出台增加收入的举措。需要未来的决策促进目标实现	最初获得了部分成功。最终因全球经济危机而搁浅
	豪（Howe）1980 年提出的中期财政战略（1980—1983 财年）	■遏制政府举债，以减少货币供给和抑制通胀 ■通过降低支出和一项石油收入的预期增加，将赤字减少至 GDP 的 5.5%	在社会保障、公众的薪酬和支持公共企业方面的支出超支
	劳森（Lawson）1984 年提出的预算（1984—1988 财年）	■从直接税向间接税转变，降低边际税率，重新平衡税收负担 ■缩减国有的疆界（Shrink the State）（撒切尔政府的议程） ■减少公共部门中的雇员	支出的削减超出了预期。大型公共企业的私有化
	克拉克（Clarke）1993 年 11 月的预算（1994—1998 财年）	■至 1998 年，消除占到 GDP8% 的赤字 ■增加国民保险的缴费率和消费税，扩大增值税的税基。结合零基预算的“基本支出审查”，冻结相关运营成本	稳步削减了财政赤字
	达林（Darling）2007 年的前瞻预算报告（Pre-Budget Report）和综合支出审查（Comprehensive Spending Review）（2008—2012 财年）	■通过降低支出的增长，计划温和的赤字削减	由于世界经济危机而搁浅：收入表现不佳，支出超支，向银行业注资
美国	1985 年格拉姆-林德曼-霍林斯法案（GRH）（《平衡预算和紧急赤字控制法案》）	■总统每年提交的预算与 GRH 的目标要求一致，至 1991 年平衡财政预算 ■如果预计立法创立的政策将提高财政赤字，会自动实施削减支出的“扣押”（sequestration）	未能到达目标，但如没有 GRH，财政赤字将会更大

续表

国别	大规模财政计划	目标/设计	评论/结果
美国	1990 年的综合预算调整法案 (OBRA)	■ 1991—1995 年累计减少 5 000 亿美元的财政赤字 (约占 1991 年 GDP 的 8.5%) ■ 对自由裁量性的支出 (discretionary spending) 设立上限, 结合现收现付机制增加一些税收	未能抑制福利项目意外开支的增长 (尤其是医疗卫生和医疗补助)
	1993 年的《综合预算调整法案》(OBRA)	■ 结合 1998 年的无政策变动的原则 (the no-policy-change baseline), 将赤字减少至 GDP 的 1.75% ■ PAYGO 机制继续运行, 可按需支配的支出上限提升, 辅之以五年期的名义支出冻结。增加了某些税收, 对漏洞采取弥补措施	随着较之预期更强劲的经济增长和收入增加, 赤字削减情况优于预期目标, 而与此同时支出上限仍然有效