



临“危”不惧：瑞典如何保持长期良好的财政可持续性

黄 严 张培培

摘 要：20 世纪 80 年代与 90 年代中期，瑞典曾两次经历政府赤字和债务率的急剧增长，导致政府入不敷出，然而其通过“世纪税制改革”、削减社会福利与经常性支出等一系列措施逐步降低了政府赤字及负债率，同时开始反思如何保持良好的财政可持续性，因此于 90 年代中期实施全面的中期预算框架改革，逐步建立起具有强大抗危机能力的预算制度，因而在 2008 年金融危机引发的欧洲主权债务危机中，欧洲多国政府债务率急剧上升甚至面临违约风险，但瑞典却临“危”不惧，政府负债率不升反降，成功应对了危机并保持了良好稳定的国家财政可持续性。如何防范地方政府债务问题带来的国家财政可持续风险正是我国现阶段亟待解决的实际难题，因此瑞典的成功经验对我国具有重要借鉴意义。
关键词：瑞典；政府债务；预算改革；财政可持续

国家财政可持续性是一个国家解决其政府债务问题、规避其政府债务违约风险的能力。当一国政府债务比例过高且其财政收入无法偿付相应债务时，则该国财政不可持续并面临国家破产的风险(Chen,2014:1-15;Ahmad & Fanelli,2014:291-303)。欧盟多国主权债务危机的爆发就是鲜活案例。在 2008 年美国次级贷款金融危机的影响下，全球各国经济增速普遍放缓，甚至很多欧盟成熟经济体国家出现经济负增长，而同时为了维持国家经济运转及解决国民养老、失业等各种社会保障问题，欧盟主要国家的公共支出节节攀升，使得政府赤字及负债水平不断上升，造成其国家财政入不敷出从而引发政府债务违约风险，最终导致欧盟大部分国家主权债务危机串联式大爆发。然而，尽管欧债危机的大火蔓延至大多数欧盟国家，如希腊、意大利、英国、爱尔兰、法国、葡萄牙等国的政府债务占 GDP 比例皆超过 90%^①，但仍有几个为数不多的欧盟国家能在这场重大主权债务危机中保持较低政府负债率从而稳保其国家财政可持续性，如瑞典、卢森堡、爱沙尼亚等(黄严,2014:81-82)。其中，瑞典的政府债务率反经济周期之道而行之，不升反降，一直保持在 40% 以下，保持着稳定良好的财政可持续性。

当前中国政府债务的雪球越滚越大，政府正面临越来越严峻的财政可持续风险(马骏,2013:19-30)。欧洲主权债务危机发生后，很多学者将债务危机比较严重的国家(如希腊、意大利、西班牙)作为反面经验(丁纯,2010:57-59;王莹莹,2011:53-54;李旭东,2013:69-70;孙彦红,2015:96-112)，研究对中国防范债务危机的启发，但这些国家并未成功战胜双重危机的打击，所得到的经验仅仅是根据此次危机导致的负面结果推理而知，且呼吁通过预算制度建

^①OECD, *Government at a Glance* 2013, OECD Publishing, Available on line: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.

设来防范财政风险的建议甚少,但将预防财政风险的有效措施进行制度化恰恰是解决中国地方政府债务问题的关键步骤与方法,因此本文以瑞典政府在应对多次国际、国内危机过程中的一系列预算制度的建设与改革为研究对象,总结其如何在此过程中不断提高国家财政可持续性并成功应对此次双重危机的重要成功经验,来回答中国政府“应该怎么做”才能有效防范财政风险的问题。

本文首先论述了瑞典在 2008 年全球经济危机后政府债务率不升反降的客观现状;其次阐述了瑞典如何通过改革税制与养老金制度来应对其 20 世纪 80 年代与 90 年代中期所经历的两次重大政府债务危机;随后深入分析了瑞典如何在两次大危机后进行反思与改革,通过全面建立中期预算框架并赢得长期良好的国家财政可持续性,使其能在 2008 年的经济危机及 2011 年的欧洲主权债务危机中临“危”不惧,从容应对;最后总结了瑞典经验对防范中国政府债务风险的重要启示。

一、2008 年全球金融危机后瑞典政府债务率不升反降

2008 年美国次贷危机的爆发殃及全球各类经济体,同时成为欧债危机爆发的催化剂。欧洲大部分国家财政可持续状况不容乐观,原先政府债务率处于低水平的芬兰、德国、奥地利等国的债务率立即进入快速上升通道,而瑞典的政府债务率却反经济周期之道而行之,不升反降,一直保持在 40% 以下,保持着稳定良好的财政可持续性(见图 1)。2014 年,穆迪公司对瑞典政府债务的评级维持在 AAA 级,且认为其经济的稳定增长和较低的财政赤字仍会让瑞典债务比率比其他 AAA 评级水平的国家更低^①。

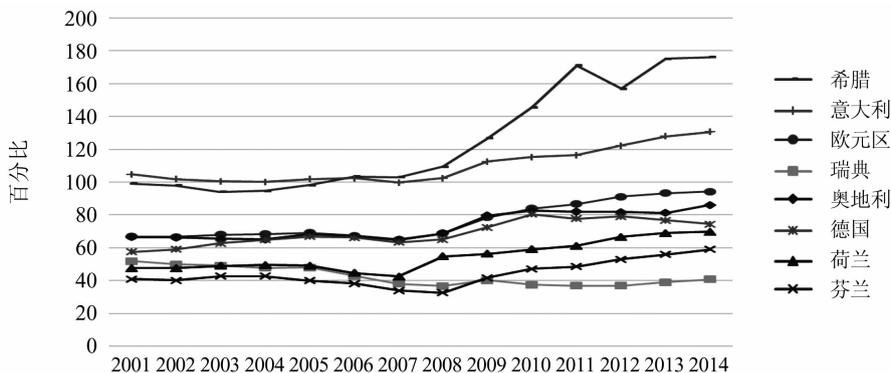


图 1 欧洲主要国家政府债务占 GDP 比重

资料来源:OECD Economic Outlook No 96-November 2014-OECD Annual Projections。

全球经济危机与欧洲主权债务危机当前,瑞典如何能临“危”不惧,继续保持稳定良好的财政可持续性,且政府债务还不升反降?实际上,瑞典 2009 年 GDP 比上年下降 5.1%,降幅超过绝大部分欧元区国家,但出乎意料的是,2010 年其实际 GDP 却触底反弹上升 5.7%,一年间实现了 10.8% 的增长,开始强势复苏(见图 2)。因此,瑞典能保持良好的财政可持续性,并非因其没有受到经济危机影响,而是得益于建立了应对危机的强大财政能力。

若回顾瑞典经济史就不难发现,该国并非每次都能像 2008 年这样成功应对经济危机且保持健康的低政府债务水平。自 18 世纪 70 年代开始,瑞典曾经历过 7 次经济危机,其中 1970 年代末和 1990 年代初的最近两次大危机皆致其政府债务大幅增加,并引发国家财政危机(Jonung & Hagberg, 2005: 6),因而 1980 和 1990 年代中期,瑞典政府负债率相继两次攀上 60% 和 75.7% 的高峰,但在第二次高峰后却不断下降,2011 年降至仅 31.8% (见图 2)。正是在这两次危机中,瑞典逐步进行财政体制改革并建立起现代预算管理制度,才使之在 2008 年的全球经济危机中,能够快速恢复经济增长并维持和稳固其低水平政府债务率。

^①评估结果来源于穆迪投资者服务公司网站, https://www.moodys.com/research/Moodys-Wealthy-diversified-economy-and-healthy-growth-prospects-underpin-Swedens-PR_314635。

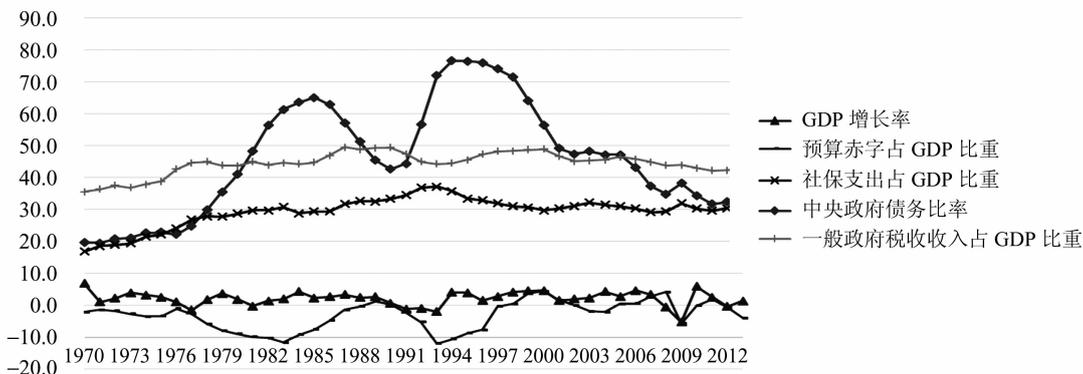


图 2 瑞典经济与财政发展状况 (1970—2012)

注:GDP 增长率以 2010 年为基期;债务比率和中央政府赤字占 GDP 比重根据网站数据计算得到。自 1996 年开始,瑞典财政年度由当年 6 月一次年 6 月改为当年 1—12 月,但在计算赤字率时的分母仍为日历年 GDP。

资料来源:Statistic Sweden;瑞典统计年鉴 1971—2014;OECD (2015),doi:10.1787/d98b8cf5-en (2015 年 2 月 15 日获取)。

二、两次大危机下的政府债务高峰及其预算改革

(一) 20 世纪 80 年代国际石油危机引发政府债务危机

二战之后,瑞典一直保持较快速的经济增长,并逐步建立了包括疾病保险、失业与劳动保险、养老保险、妇女产假、儿童补贴、免费教育、社会救济等一整套全民社会福利制度。从经济总量上看,1951—1960 年间其 GDP 年均增长率为 3.3%,1961—1970 年间其经济增长尤为迅速,GDP 年均增长率达 4.7%;同时,其财政收入也不断增加,1970 年其税收收入占 GDP 的比重达 37.8%(Murray, 2004:84-95)。因此,在国家全民社保制度建立与完善的过程中,尽管社会福利支出不断攀升,但 19 世纪 50—70 年代初,瑞典并未出现过严重的财政危机,政府债务率也相对稳定(Hort, 2014a:116)。

然而,自 1970 年代开始,瑞典经济增速开始放缓,但公共支出仍不断增加,导致财政危机的产生。如图 2 所示,1971 年瑞典 GDP 增长率由上年的 6.9% 降至不足 1%,加上两次石油危机的打击,其经济增长持续下滑,1977 年出现二战后的第一次经济负增长。在经济增速放缓、财政收入减少的同时,瑞典公共部门却不断扩张,公共支出规模不断增加,其社保支出占 GDP 的比重从 1970 年的 16.9% 一路升至 1983 年的 30.8%。经济下行压力下,财政收入无法继续满足不断增长的公共开支需求,致其财政状况不断恶化。然而 1976 年上台的非社会民主党政府因害怕受到指责,既不想削减福利开支,又拒绝增税,只有通过借外债来解决财政资金入不敷出的问题,因此 1977—1985 年间,瑞典全民福利体系主要依赖政府债务而建立(Palmer, 2002:189),此间瑞典财政赤字率不断增加,尤其第二次石油危机更是加速了其债务积累,到 1983 年其财政赤字率已超过 11.56%,政府债务率也从 1977 年的 26.9% 飙升至 1985 年的 65.1%,政府面临严重的债务危机。

1982 年,以“保卫福利、重振经济”为口号的社民党赢得选举,为了应对经济衰退与财政压力,新政府启动了一系列旨在刺激经济复苏、维持就业水平与削减财政赤字的政策措施,将资金引向创造就业和增加税收的行业,促进私人投资,被称为第三条路(The Third Way)^①。同时,瑞典也开始关注其疾病保险和现收现付制养老金体系中存在的问题。1982 年社民党取消前政府对疾病保险所做限制后,瑞典职工人均病假由同年的 18.6 天迅速增长到 1989 年的 26.2 天,同时大批企业却苦于找不到工人,加之工会为争夺领导权而竞相提高要价,导致瑞典在 1986—1989 三年间工业生产率仅增加 4.5% 的情况下,劳动费用增长了约 30%,造成瑞典劳工市场罢工不断,经济环境日渐恶化,国内资本不断外移(高峰, 2002:46)。因此,过高的福利水平不仅会增加“懒人”出现的动机和几率,还会影响国家经济运行机制,从

^①其主要经济政策包括提高企业竞争力、减少政府干预、改造国有企业、降低税收等措施,参见高峰:《瑞典社民党的理论、政策创新与瑞典历史变迁》,载《当代世界社会主义问题》2002 年第 4 期,第 46 页。

而间接影响居民生活水平和社会福祉。瑞典国家社保署(National Social Insurance Board)在1983年公布的一份报告中揭露了其福利体制对经济增长的依赖,因而政府开始担忧其福利政策的长期影响可能造成国家财政的不可持续,并成立了专门养老金委员会对整个福利体制进行重点研究,尤其是养老金制度与经济发展之间的关系(Palmer,2002:189)。

尽管随着经济刺激计划的实施和国际经济环境的好转,瑞典经济发展逐步恢复,财政状况逐渐好转,政府债务危机也有所缓和,但在此过程中,瑞典政府意识到自己并不具备防范债务危机爆发的能力,因此80年代初瑞典财政部预算处已开始讨论预算改革方案,并提出不考虑通胀率而设定严格支出上限的想法,但在当时瑞典通胀率颇高且波动异常的情况下,实施该措施几乎不可能,所以此次讨论并未深入,政府也未能采取有效的改革措施(Molander & Holmquist,2013:9)。而正是由于预算制度中存在的缺陷未能被及时完善,给90年代初期瑞典政府再次爆发债务危机埋下了巨大隐患。

(二) 20世纪90年代国内经济危机再度引发政府债务风险

20世纪90年代初期的瑞典经济危机与该国内金融信贷自由化进程密切相关(Jonung, et al., 2008:20-21)。1985年,瑞典开始放松对金融信贷行业的管制,取消对商业银行发放贷款的限制。受金融自由化的刺激,企业和家庭等市场主体开始在相对较低的利率下大量借债;银行之间也展开激烈市场竞争,大量发放贷款。基于对宏观经济过于乐观的估计,同时受国内政客发展房地产野心的诱导(Ingves & Lind, 2008:21-23),大量信贷资金流入房地产行业,促使房地产行业盲目地迅猛扩张,导致房地产价格飙升。在已然高通胀的国内宏观经济环境、对高通胀的普遍高预期以及当时特殊的税收优惠体制^①下,瑞典实际存款利率为负值,建立在私人部门过度投资和金融体系超负荷借贷基础上的金融泡沫开始产生。

为了应对经济过热,财政部开始实行紧缩政策,并在1991年进行“世纪制改革”(The Tax Reform of the Century)。此次改革扩大了增值税税基、提高了消费税税率并取消了房地产购买者利息支出的税基扣除优惠,导致购房者需要支付的实际利率迅速上升,借贷成本大幅增加,人们纷纷开始储蓄而抛弃房地产贷款,促使市场对房地产与股票投资产生逆向预期,从而引发房地产和股票泡沫迅速破裂(Jonung,2009:8-9)。再加上国际投机者趁机利用欧洲利率机制打击克朗从中牟利,使得国际市场对瑞典金融市场的预期也大幅下降,资本大量外流,股市暴跌,企业、银行破产,失业率从1990年的2%飙升至1992年的6.6%(Flodén,2013:177-197)。

随着国内经济危机的爆发,瑞典政府的财政危机也开始凸显。从图2可以看出,1990年之前瑞典经济增长趋势良好,政府预算甚至出现盈余,政府债务率也明显下降;但自1990年开始,经济增长率明显下滑,政府财政收入也大幅下降。同时国家资产价值降低,但债务名义价值却保持不变,使得政府更加入不敷出。但此时比尔特政府却并未能对财政支出进行实质性削减,而是靠借债维持开支(Hort, 2014b:82; Timonen,2003:44),以至于政府经常性支出与福利支出的亏空雪球般越滚越大,结果催生大规模财政赤字与高额债务。如图2所示,1993年瑞典福利支出占GDP比重已经高达37.3%,政府债务率从1990年的42.7%迅速攀升至1994年的76.6%,财政纪律遭到严重破坏。

面对严重的财政危机,削减政府赤字与债务成为共识,而苦于福利开支居高不下,如何在保障居民基本需求的基础上削减福利支出成为改革焦点。瑞典社民党不顾工会的强烈反对,通过寻求中间党派的支持,与中央党经过艰苦谈判,终于完成了对瑞典社会福利水平的进一步大力调整,具体包括:

首先,对疾病保险进行了调整。“病假工资由原工资的90-100%,改为头3天65%,之后80%,自第91天恢复到90%;对劳资集体协议规定的各种补贴,政府也做了一些限制,要求职工各类疾病补贴加在一起,头三天不得超过原工资的75%,之后不得超过90%;因小孩生病请事假,补贴由工资的90%改为头两周80%,之后90%。”(高锋,2002:46)

其次,经过多次针对原有养老金体系的调查、激烈讨论和协商,瑞典议会在1994年6月通过养老金

^①当时瑞典为了促进消费者购买房地产,国内税法规定:房地产所有者或消费者可以在缴纳个人所得税时从应税税基中扣除需要偿付的房地产利息这部分金额,从而获得减税优惠。参见 Jonas Edlund,“Attitudes towards Tax Reform and Progressive Taxation:Sweden 1991-96”,*Acta Sociologica*,1999,42(4):337-355。

改革法案,主要内容为:(1)取消了原有补充养老金制度中关于以15年最高工资为计算基础的规定,用工资指数代替物价指数作为确定基数的标准,使养老金制度同步适应经济发展趋势;(2)将最低资格年龄提高到61岁,津贴标准由工资的65%降至55%;(3)从现收现付制变为部分积累制,引入个人名义账户,将个人缴费与待遇紧密联系起来,不仅改善了原体制再分配不公、工作激励性不够等问题,还对财政的可持续性具有很强的借鉴意义(Sundén,2006:133-148;陈维佳、丁建定,2003:69-74)。

最后,“把社会保险的补偿程度由80%下调到75%,儿童补贴、住房补贴等其它福利也全线下调,从而彻底打破了社会福利水平只增不减的刚性发展。政府要求失业者随时准备工作,对不接受所推荐之适当工作或自己辞职者,保险部门必须扣发其20至60天的失业保险金。政府还提高了住院费、挂号费和药费等,但同时又规定医药费总开支一年内超过2200克朗(约合270美元)后全部免费,以照顾弱者。政府努力维护其福利制度的总体框架,强调医疗、教育和老幼护理等民众基本需要不能由市场规则主导。”(高锋,2002:48)

通过一系列改革,瑞典的福利支出从1994年的35.9%速降至2000年的29.9%;同时随着浮动利率制度的实施,经济发展逐渐好转,税收占GDP比重明显回升,从1994年的46%升至2000年的51%,政府赤字与债务占GDP比重也不断下降,债务率从1995年的76.6%缩减到2000年的56.5%,且呈现不断下降的趋势,成功度过国内经济危机和政府财政危机。瑞典社民党及其所实施的财政政策获得国际货币基金组织的高度赞扬,“自1994年实施财政预算改革以来,通过削减开支和提高税收,再加上降低利息成本,瑞典财政整体改善金额达到GDP的10%。”^①

而随着经济好转,瑞典又重新提高了社会福利整体水平,如从1998年起将社会保险补偿比例调高到80%,2000年退还个人缴纳的医疗保险参保金的一半,提高补充养老金、提前退休金、儿童补贴及住房补贴水平。此外,政府在将部分财政盈余用于归还国债的同时,还在1996—2001年间增加了对地方的财政拨款245亿以改善幼儿园、小学、老人院和医院等公共服务,从而提高对社会弱势群体基本生活需求的保障水平(高锋,2002:50)。

三、建立中期预算框架以保持长期财政可持续性

政府债务危机总是与国际或国内经济危机相伴相生,如何才能让政府财政具备长期可持续性,避免受到经济危机的波及与影响?20世纪80—90年代的两次政府债务危机使得瑞典改革者开始进行深刻反思,特别是90年代的债务危机让瑞典人民认识到完善的社会福利体系不能依靠举债维持。“有债务,无自由”成为瑞典前财政部长约兰·佩尔松的著名箴言(Virpi Timonen,2003:45-46)。

因此,除了改革社会福利制度、削减政府开支以外,进行预算体制改革、加强财政纪律、进行地方政府预算控制也开始被政府所重视。实际上在1982年第一次债务危机时,瑞典社会民主党为了有效控制财政支出并加强国家财政的可持续性,就已开始准备建立中长期预算框架,并在一些部门进行试点,90年代再次爆发的债务危机则加快了这一进程。1993年,根据国会委员对预算改革的调查结果,国会两次投票通过了瑞典新一轮预算改革法案,通过建立中期预算框架来保持国家财政可持续性,并分别于1996、1997、及2000年逐步深入地实施了四个方面的具体改革措施(Bergman,2011:431-453):(1)总额控制:引入自上而下的预算编制过程,进行支出总额控制;(2)战略前瞻:编制三年期滚动预算,实施“财政边际储备金”制度;(3)开源:设定财政盈余目标;(4)加强对地方政府的预算控制:要求预算平衡。这一系列预算改革措施不仅减少了经济周期波动对政府财政可持续性的不良影响,还为瑞典成功应对2008年全球经济危机及2011年的欧洲主权债务危机奠定了坚实的财政制度基础。

(一) 总额控制:引入自上而下的预算编制过程,进行支出总额控制(Posner & Park,2007:1-26)

1996年,瑞典颁布国家预算法案(The State Budget Act of 1996)引入自上而下的预算编制过程并

^①IMF, *IMF Concludes Article IV Consultation with Sweden*, Public Information Notice (PIN) No. 99/87, <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/1999/pn9987.htm>.

进行支出总额控制。法案规定预算编制必须经过春秋两季两次预算提案,并设定支出上限,再由政府在该“上限”之内具体分配各项支出,以达到总额控制目标。根据瑞典国家预算法案规定,议会要对春季财政政策草案和秋季预算草案进行两次投票,且程序非常繁琐。2001年瑞典国会审查委员会建议国会将投票过程主要放在秋季预算草案上,因此现在的春季财政政策草案只包含对下个财政年度预算的总体指导方针,但不再确定支出上限与支出领域(Wehner,2007:313-332)。

(二) 战略前瞻:编制三年期滚动预算,实施“财政边际储备金”制度

1997年瑞典开始编制三年期滚动预算,用以预测并维持政府预算的稳定性与可持续性。先由财政部向议会提交以三年为周期的预算支出总额,议会据此确定三年期最高支出限额,最后决定三年期内预算总额在27个支出领域的分配方案^①。三年期最高支出限额范围主要包括政府预算支出(不含政府债务利息)与公共养老金。要合理确定最高支出限额,既要宏观经济发展进行准确预测,又要密切监控并预测财政支出的变化趋势,才能确保每年财政支出总额既不会因为被滥用或使用效率低下而被浪费,又能符合国家经济社会发展所需。

由于瑞典从1997年开始编制的三年期滚动预算框架并未发生重大变化,因此本文以其最新发布的2015年三年期滚动预算框架为例进行具体分析。由表1可见,2014年瑞典政府提出的2015年支出上限为11600亿克朗,而国会通过的支出上限为11270亿克朗;2015年政府提出的三年期(2016—2018年)滚动预算的支出上限分别为12070、12650与13220亿克朗,国会则仅通过了11670亿克朗作为2016年的支出上限,从而通过在三年期滚动预算的框架内对每年的财政支出进行预测并采取滚动式总额控制的方式来保持其财政可持续性。

表1 2015年瑞典预算支出上限水平

单位:亿克朗

	2014	2015	2016	2017	2018
国会通过的支出上限	11070	11270	11670		
政府提出的支出上限		11600	12070	12650	13220
支出上限占GDP比重(%)		27.6	28.0	28.0	28.0
支出上限约束下的总支出	10940	11340	11740	12140	12440
预算边际储备金	130	260	330	510	780
预算边际储备金占总支出比重(%)	1.2	2.3	2.8	4.2	6.2
预算边际储备金占GDP比重(%)	0.3	0.6	0.8	1.1	1.6
一般政府结构性净借债占GDP比重	-0.9	-0.4	0.0	0.0	0.5

资料来源:Budget statement 2015, <http://www.government.se/>。

此外,在三年期最高支出限额与27项支出领域指导性预算总额之间存在一个差额,即“预算边际储备金”(Budgeting Margin)。其具体规定为本年度预算边际储备金至少占预算支出的1%,下一年度至少占1.5%,第三年则需至少占2%。这项储备金制度的主要作用是提供预算资金缓冲带,避免由于意外事件导致财政支出超过规定上限,同时为临时增加新的预算支出留出余地(Bergman,2011:431-453)。由表2可见,受2008年国际金融危机的影响,自2009年开始,瑞典预算边际储备金总额大幅提升,其占预算支出比例也相应提高;而随着经济危机的结束,瑞典国内经济发展态势逐步回暖,其预算边际储备金额度也相应下降,充分表明预算边际储备金的建立极大提升了瑞典政府预算弹性,因而能更加游刃有余地应对全球性经济危机的冲击,而不会超过支出的最高限额。

(三) 开源:设定财政盈余目标

在宏观掌控国家经济、政府预算数据的基础上,要保持良好的财政可持续性,节流虽必要,开源更重

^①27个支出领域分别是:瑞典政治体制、经济与财政管理、征税管理、司法、外交政策与国际公共事务合作、国防、国际发展合作、移民与难民、卫生医疗与社会服务、残疾人与家庭儿童保险、养老保险、劳工市场与失业保险、教育与大学科研、文化传媒宗教与休闲、房地产计划申请与建设、地区平衡与发展、环境保护、能源、通信、农业林业与渔业等、商业、中央对地方转移支付、中央债务利息、对欧盟的缴费。

表 2 2002—2014 年瑞典预算边际储备金水平

单位:亿克朗

年份	预算边际储备金	预算边际储备金占总支出比重(%)	年份	预算边际储备金	预算边际储备金占总支出比重(%)
2002	19	0.2	2009	376	3.8
2003	29	0.4	2010	350	3.6
2004	24	0.3	2011	660	6.6
2005	57	0.7	2012	580	5.7
2006	118	1.3	2013	290	2.7
2007	279	3.0	2014	130	1.2
2008	169	1.8	2015	260	2.3

注:由于 2009、2010 年瑞典政府预算未列出 2008、2009 年最终预算边际储备金额,因此 2008、2009 年数据分别为估计数和预测数。

资料来源:budget statement 2003—2015, <http://www.government.se/>。

要。因此,1996 年瑞典预算法案同时规定政府必须在一个经济周期内实现占其 GDP2% 的财政盈余目标,此规定并非要求政府每年都必须实现该目标,而是指政府在单个财政年度内可偏离此目标,但必须在一个经济周期内实现平均每年 2% 的财政盈余(Bergman,2011:431-453)。由图 2 可见,预算盈余目标确定后,1998—2008 年间瑞典政府预算盈余率平均为 1.35%,虽然 2008 年预算赤字达到 5.7%,但因其已经建立起完善的财政预算制度来抵抗经济危机风险,所以 2009 年瑞典很快恢复财政盈余状态。

为了维护国家财政可持续性,瑞典政府公开表示,货币政策(如量化宽松、升降利率及存款准备金等政策)是稳定宏观经济的主要手段,因此只有在经济受到严重打击时才会使用财政政策进行调节。即使采用刺激性财政政策,如大幅增加财政支出进行基础设施建设以刺激经济发展,甚至不顾就业规律猛然增加公共部门招聘人数、增加工资性财政支出以维持暂时的就业水平,也要等经济恢复时将这些预支的财政赤字平稳转变为财政盈余。瑞典政府通过应对债务危机所得出的经验总结,与凯恩斯的观念不谋而合,他们都认为“政府在经济衰退时可采取相应的赤字政策,但必须在经济扩张时期通过财政盈余对其进行相应的补偿与抵消,因为政府不可能在预期无法偿债的情况下继续发展”(黄严,2014:9)。因此从瑞典经验来看,在经济出现大幅波动时,所采取的积极财政政策必须有利于促进经济增长和长期就业(Bergman,2011:431-453),不能仅仅短视地头痛医头,不然最后只会全盘皆输,难以挽回已导致的政策恶果。

(四) 加强对地方政府的预算控制:要求预算平衡

除在中央层面对国家财政进行宏观预测和控制外,为了保持国家财政可持续,瑞典还进一步加强了对地方政府的预算控制。2000 年实行的预算改革规定(Bergman,2011:431-453):

1. 地方政府必须实行平衡预算,仅允许地方政府在以下两种特殊情况下出现财政赤字:(1)地方政府总体财政状况良好;(2)某年实行赤字预算可降低未来几年的支出成本,如可避免公共财产损失;

2. 即使出现财政赤字,地方政府也应在三年内实现预算总体平衡。但平衡预算只是最低要求,一般而言,地方政府被要求实行全面经济管理,实现每年 2% 的财政盈余;

3. 地方政府必须实时监控财政收支变化,每年必须向中央政府提交年度报告以免出现难以挽回的地方财政赤字与债务。中央政府必须全面掌握及预测国家整体财政变化情况,并根据最新数据调整相应收支与债务总额,以保持国家长期稳定的财政可持续性。

发生第二次国内债务危机时,瑞典中央政府债务率一度达到接近 80% 的峰值,但随后通过总额控制、编制三年期滚动预算、实施“财政边际储备金”制度、设定财政盈余目标并对地方政府加强预算控制等一系列防范财政风险的预算制度改革,才使得瑞典公共部门支出总额与政府债务率开始大幅下降,从而保持了长期良好的财政可持续性。其政府债务率从 2000 年的 56.5% 降至 2008 年的 34.9%,就算在 2008 年全球金融危机爆发之后的第二年也仅微升至 38.3% 且至今一直保持稳定,并未走高(见图 2)。可见,正是由于上述逐步实施的各项预算改革措施,才使得瑞典在防范 2008 年全球经济危机及 2011 年欧洲主权债务危机风险的过程中临危不“惧”,政府债务率不升反降,成为一国政府财政制度抵抗系统性经济风险、保持长期良好财政可持续性之典范。IMF 也认为,瑞典从 20 世纪 90 年代开始的结构性财政

改革增加了其应对危机的财政制度弹性,是该国经济在 2008 年并未受到很大影响的重要原因^①。

四、对中国的启示

政府债务是一把双刃剑,如果使用得当且保持在适当水平,可以利用融资杠杆提高公共资金使用效率从而促进国家经济发展并增进国民福利,还可以在受到意外经济危机冲击时调控国家宏观经济以维持短期内的经济发展水平,并确保公共产品的提供;但如果过度举债,导致政府债台高筑,则不但无法通过这一财政工具对抗意外经济危机,还将陷入自己挖下的泥潭无法自拔。1992 年欧盟创造欧元时通过的《马斯特里赫特条约》规定欧元区政府债务警戒线为一国债务总额占 GDP 的 60%,即如果一国政府债务占 GDP 比例超过 60%,那么该国就该思考其财政是否仍可持续了^②。当然,此比例并非一成不变,还应根据国家公共资产和国民资产的相对水平进行判断,特别是根据国家所处发展阶段及债务结构进行具体分析,比如当一个国家拥有强大的国有资产、处于快速经济发展期、且其政府债务结构大多由具备偿还能力的公共投资形成,那么就算其政府债务率超过 60%但仍在可控范围内就毋须过于担忧,但仍需密切跟踪和监控;然而如果一个国家属于成熟经济体,处于平稳发展期,且其政府债务结构多由社会福利支出或者政府一般公共运转支出构成,就算其债务率尚未超过 60%,也应当引起足够的重视与警惕,尽快通过改革改善其债务结构,以将政府债务危机消除在萌芽阶段。

根据国家审计署公布的数据显示,截至 2013 年 6 月底,我国各级政府负有偿还责任的债务共计 206988.65 亿元,负有担保责任的债务 29256.49 亿元,而可能承担一定救助责任的债务 66504.56 亿元^③。尽管从数据上看,中国政府负有偿还责任的债务总额占 GDP 比例并未超过 60%,且大部分政府债务由公共投资形成,债务风险仍在可控范围内。但由于当前我国 GDP 及财政收入增速皆放缓,地方经济结构转型步履艰难,且随着国际金融合作的不断深入,任何一个大国的系统性金融风险都有可能导全球性经济危机而波及到我国的经济发展与财政稳定,导致财政收入锐减;同时我国公共支出不断增加,特别是人口老龄化程度加重导致具备“刚性”特征的赋权型支出逐年快速上升,再加上近几年来地方政府公共投资无效度高,重复建设与恶性投资竞争现象严重,如果政府债务继续按此态势高速增长,则地方政府极有可能入不敷出导致政府债务违约风险爆发进而引发我国系统性金融风险,因而当务之急必须建立严格的财政制度与纪律来控制地方政府债务总量并优化债务结构,以保持长期稳定的财政可持续性。

相较之下,瑞典 20 世纪 80 年代中期的政府债务危机正是因经济增速放缓与不断增长的公共支出之间的矛盾而起,在国际经济危机的打击下发生的;而其 90 年代中期的政府债务危机则是由于在低息刺激下的金融机构超量放贷,政府同时大力发展房地产作为支柱产业,导致大量信贷资金流入房地产行业,最后房地产泡沫破灭导致国内经济危机爆发进而催生政府债务危机爆发。而我国现阶段面临的国际国内经济形势和财政风险与瑞典 80—90 年代中期如出一辙,因此瑞典经验非常值得借鉴。尽管近年来我国已建立多项有力措施来防范地方政府债务风险,例如,2015 年通过的新《预算法》规定建立预算稳定调节金作为财政收入“蓄水池”,在经济发展突飞猛进、财政收入水涨船高时能将一部分财源存储起来,为经济降温从而维持可持续发展,而在经济衰退期,财政收入捉襟见肘时,就可以“开库放水”,成为经济发展及财政稳定的助推器;2015 年财政部已下达 6000 亿元新增地方政府债券和 3.2 万亿元地方政府债券置换存量债务额度^④,用以部分置换地方政府负有偿还责任的存量债务,来推迟地方政府偿债期限、节约部分债务利息以缓解地方政府偿债的燃眉之急,同时大力推行 PPP 模式来解决地方政府债务增量问题。但从维护长期稳定的国家财政可持续性来说,我国必须继续深化如下改革:

① IMF, *Cloudy Outlook for Sweden After Years of Success*, IMF Survey online, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/CAR070512C.htm>.

② 尽管“如果不包括公共资产和全部国民资产,很难在理性的基础上为任何特定水平的公共债务辩护”(托马斯·皮凯蒂,2014:583),但将欧盟当时根据各国政府曾经出现过的债务风险而总结出的该警戒线作为一般国家政府债务风险上限标准仍值得参考。

③ 国家审计署:《2013 年第 32 号公告:全国政府性债务审计结果》,2013 年 12 月 30 日。

④ 楼继伟:《今年地方政府置换债券额度增至 3.2 万亿元》,载新华网, http://news.xinhuanet.com/politics/2015-08/27/c_1116397148.htm。

1. 从宏观财政收支方面看,盲目依靠房地产等固定资产投资模式不可持续,必须在严格控制地方政府债务总额的基础上,改变公共投资方向,加强科技创新、地下管网、环保、食品药品安全等方面的软实力建设,实现可再生性财政支出策略;同时在逐步摆脱高度依赖土地财政的基础上,大力鼓励与培养具备国际竞争力的创新型企业,减弱国企垄断地位,增加国际竞争力,进而培育内生动力性财政收入。

2. 债务水平与风险是与国有资产总量相对应的,如不能完整计算出我国国有资产总额,便失去了评判政府债务风险的最重要依据,因此应完善国家资产负债表与国有资本预算的编制并增加其透明度,使政府与公民都能清楚掌握国有资产总额与国有资本预算收支明细,加强对国有资本经营过程的监督。

3. 参照瑞典建立全面的中期预算框架,合理制定支出总额上限、设定平均财政盈余目标,并编制三至五年期滚动预算,以提前预测宏观经济发展形势及财政水平,增强我国政府财政长期抗风险能力。

4. 尽管提高一国养老、医疗、失业等社会福利水平可以帮助居民解除相应后顾之忧从而促进居民消费增长和就业,提高居民生活水平,但基于公共预算收入的有限性和稀缺性,我们必须对公共预算收支进行总额控制和有效配置,并通过高效管理实现对所有人民负责的目标。固然,国家对社会福利体系需要进行财政投入使之完善,但该体系的意义更多在于保障居民基本生活水平,降低居民因养老、医疗、教育、失业等问题导致的机会成本不均等概率,并且能在一定程度上形成竞争激励,而不能一味过分强调社会福利的普遍高水平,它往往会增加“懒人”出现的动机和几率,更何况一个国家不可能同时在经济循环周期中的增长和衰退时期皆能负担高水平的社会福利体系,因此社会福利水平不应该是刚性的、只升不降的,而应根据不同国情和经济发展阶段进行不断改革和动态调整,通过提高社会保障制度的供给效率来维持对居民养老、医疗、家庭照顾、失业等风险的保障,如瑞典就是典型例子,二战后虽建立了普遍高水平的全民社会福利制度,但当危机出现后,国家一直在改革和调整中慢慢将其完善,既能保障居民基本生活水平、降低机会不均等,还能形成一定激励机制并保持国家财政的可持续发展,从而做到“临危不惧”。因此我国在逐步推行基本社会保障体系的全覆盖的同时,必须认清我国目前经济发展态势处于下行阶段背景下的养老与医疗两大社保体系所存在的巨大风险,尽快完善我国社保基金预算的编制,除对我国社保制度的长期可持续发展进行提前预测与控制外,还应根据经济发展与人口结构变化实时追踪每项社会保险基金的收支情况,并及时做出适应性调整。

参考文献:

- [1] 陈维佳、丁建定(2011). 社会民主主义福利国家福利紧缩研究——以瑞典养老金改革为样本. 兰州学刊, 5.
- [2] 丁 纯(2010). 从希腊债务危机看后危机时代欧盟的经济社会状况. 求是, 7.
- [3] 高 锋(2002). 瑞典社民党的理论、政策创新与瑞典历史变迁. 当代世界社会主义问题, 4.
- [4] 黄 严(2014). 覆巢之下亦有完卵——析卢森堡公共财政可持续及其对中国的启示. 公共行政评论, 1.
- [5] 李旭东(2013). 西班牙债务危机及启示. 中国财政, 8.
- [6] 马 骏(2013). 中国公共预算面临的最大挑战: 财政可持续. 国家行政学院学报, 5.
- [7] 托马斯·皮凯蒂(2011). 21世纪资本论. 北京: 中信出版社.
- [8] 孙彦红(2015). 意大利公共债务问题评析. 欧洲研究, 2.
- [9] 王莹莹(2011). 希腊债务危机对我国地方债务危机之镜鉴. 中国外资, 8.
- [10] A. H. Ahmad & Su-ling Fanelli(2014). Fiscal Sustainability in the Euro-Zone: Is There A Role for Euro-Bonds? *Atlantic Economic Journal*, 42(3).
- [11] Micheal Bergman(2011). Best in Class: Public Finances in Sweden during the Financial Crisis. *Panoeconomicus*, 58(4).
- [12] Jón R. Blöndal(2001). Budgeting in Sweden. *OECD Journal on Budgeting*, 1(1).
- [13] Shyh-Wei Chen(2014). Testing for Fiscal Sustainability: New Evidence from the G-7 and Some European Countries. *Economic Modelling*, 37.
- [14] Jonas Edlund(1999). Attitudes towards Tax Reform and Progressive Taxation: Sweden 1991—96. *Acta Sociologica*, 42(4).
- [15] Martin Flodén(2013). A Role Model for the Conduct of Fiscal Policy? Experiences from Sweden. *Journal of International Money and Finance*, 34.
- [16] Sven E. O. Hort(2014a). *Social Policy, Welfare State, and Civil Society in Sweden. Volume I: History, Policies,*

and institutions 1884—1988(3rd Enlarged Edition). Lund: Arkiv Academic Press.

- [17] Sven E O Hort(2014b). *Social Policy, Welfare State, and Civil Society in Sweden. Volume II. The Lost World of Social Democracy* 1988—2005(3rd Enlarged Edition). Lund: Arkiv Academic Press.
- [18] Stefan Ingves & Göran Lind(2008). Stockholm's Solutions. *Finance & Development*, 45(4).
- [19] Lars Jonung(2009). *Financial Crisis and Crisis Management in Sweden-Lessons for Today*. ADBI Working Paper165. Tokyo: Asian Development Bank Institute.
- [20] Lars Jonung, Jaakko Kiander & Pentti Vartia(2008). *The Great Financial Crisis in Finland and Sweden-The Dynamics of Boom, Bust and Recovery*, 1985—2000. European Economy-Economic Papers 350, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.
- [21] Lars Jonung & Thomas Hagberg(2005). *How Costly Was the Crisis of the 1990s? A Comparative Analysis of the Deepest Crises in Finland and Sweden over the Last 130 Years*. Economic paper 224, DG ECFIN, Brussels.
- [22] Per Molander & Jörgen Holmquist(2013). *Reforming Sweden's Budgetary Institutions-Background, Design and Experiences*. Rapport till Finanspolitiska rådet.
- [23] Richard Murray(2004). Sweden's Welfare State: Trouble Ahead. *Inroads: A Journal of Opinion*, 15.
- [24] Edward Palmer(2002). Swedish Pension Reform: How Did It Evolve, and What Does It Mean for the Future? In Martin Feldstein & Horst Siebert (eds.), *Social Security Pension Reform in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- [25] Paul Posner & Chung-Keun Park(2007). Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations. *OECD Journal on Budgeting*, 7(3).
- [26] Annika Sundén(2006). The Swedish Experience with Pension Reform. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1).
- [27] Virpi Timonen(2003). *Restructuring the Welfare State: Globalization and Social Policy Reform in Finland and Sweden*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- [28] Joachim Wehner(2007). Budget Reform and Legislative Control in Sweden. *Journal of European Public Policy*, 14(2).
- [29] Stuart Wilks(1995). Reform of the National Budget Process in Sweden. *International Journal of Public Sector Management*, 8(2).

Fearless in Face of Crisis: How Sweden Maintain Fiscal Sustainability

Huang Yan (Sun Yat-sen University)

Zhang Peipei (Sun Yat-sen University)

Abstract: Both in the mid-1980s and mid-1990s, Sweden experienced public financial crisis caused by the increasing public deficits and debt ratio. Nevertheless, measures like the tax reform of the century, cuts on social welfare and public spending decreased the deficits and debt ratio. Those two crisis brought Sweden into consideration of how to maintain the public financial sustainability in the long run and Sweden began to build a medium-term budgetary framework reform and gradually put into place a fiscal system which can withstand crisis. Therefore, under the influence of the global financial crisis in 2008, in contrast to the increasing debt ratio and even default risk in several European countries, the debt ratio in Sweden decreased. Sweden has successfully sailed through the crisis and maintained the fiscal sustainability. How to deal with the risk of fiscal sustainability caused by the local government debt by budget reform is a problem to be solved in China. The research on Sweden's success is of great meaning and reference in the China's case.

Key words: Sweden; government debt; budgetary reform; fiscal sustainability

■作者地址: 黄 严, 中山大学中国公共管理研究中心, 中山大学政治与公共事务管理学院; 广东 广州 510275。

Email: laviecommesoleil@163.com。

张培培, 中山大学政治与公共事务管理学院。

■基金项目: 中山大学中国公共管理研究中心项目(09070-31910023); 中山大学基本科研业务费专项(13000-31610133); 中山大学青年教师起步资助计划(13000-1188143, 13000-3321403)

■责任编辑: 叶娟丽