

财政政策为什么退出了美国的宏观调控舞台？*

——事实、文献与观点

付敏杰

〔摘要〕保持宏观经济稳定被认为是财政政策的重要功能,但是在 20 世纪 70 年代到 21 世纪初金融危机以前的 30 年中,美国和欧洲等发达经济体宏观调控政策中却基本看不到财政政策的身影。在回顾了财政政策从凯恩斯主义到反凯恩斯主义,再到非凯恩斯主义的转变后,本文概括了目前解释财政政策变化的主要观点:财政政策空间有限、财政支出重点转向结构性支出、宏观环境的好转、货币政策作为替代政策所取得的巨大进步、财政政策效果识别困难、财政政策时滞、财政政策的政治约束等,提出了理性预期框架下财政政策和财政制度对于信息公开的不同要求,认为是战争时代美国人对总统的英雄主义崇拜终结后,美国三权分立背景下公共选择思潮导致的财政制度化,表现为两党分别控制政府和国会框架下预算平衡的回归和预算权力的加大,从根本上消除了政府的宏观调控空间。

关键词: 财政政策 财政制度 信息 理性预期

JEL 分类号: E62 E63

危机总是能够促进人们反思,只是不同人的反思不同。2008 年金融危机以来,财政政策再一次走向了宏观经济政策的风口浪尖^①。先有 2008 年 9 月百位美国著名经济学家联名发对美国财长鲍尔森的 7000 亿美元金融救助法案,称其“不公平,含糊不清,产生负面长期效果”^②,后有 2009 年 9 月英国 12 位经济学家致信英国女王,反思为什么经济学家不能预测到本轮经济危机的持久性、范围和严重性。学术界和政策界对财政政策的反思更加深入,许多文献将现有的诸多问题,例如无就业复苏、债务扩张导致的宏观经济二次探底等,归结为 2008 年金融危机以来的财政政策。

以扩大财政支出为核心的财政政策,曾经是二战后世界各国反周期宏观经济政策的重要内容,但是从 20 世纪 80 年代开始,以美国和欧洲等为代表的发达经济体已经很少采用(Solow, 2005),90 年代后减税作为反周期调控的措施也很少再采用(Romer and Romer, 2009, 2010),取而代之的共识是越来越精确的货币政策(Goodfriend, 2007)。在 80 年代的减税之后,1992 和 1993 年,美国国会相继否决了布什和克林顿两位总统的反周期财政政策刺激法案,标志着美国财政政策正式退出美国的宏观调控舞台(Taylor, 2000)。反周期的宏观相机决策被认为既非必须,在政治上也不可行

* 付敏杰,中国社会科学院财经战略研究院助理研究员,经济学博士。本文为国家社科基金重大项目“扩大内需的财税政策”(09&ZD031)、国家社科基金重大项目“加快经济结构调整与促进经济自主协调发展研究(12&ZD084)”、国家社科基金项目“政府行为与中国经济增长:比较经济发展视角的解读(12CJL027)”的阶段性成果。作者感谢中国社会科学院财经战略研究院税收室张斌的指导意见。本文仅代表个人观点,不代表任何机构意见。

① 本轮经济危机从次贷危机开始,逐步从金融危机深化为更严重为就业危机和财政危机(Romer, 2012)。目前的欧债危机和美国的财政悬崖就是财政危机的表现,并不排除进一步演化为政治和社会危机,因为财政关乎整个公共部门运行,而公共部门的稳健运行是社会健康的基础。

② 不公平是指用纳税人的钱救助投资者,含糊不清是指新的救助机构的任务和监管不清晰,长期负面影响主要是会带给美国繁荣的动力和创新性个人资本市场(见 To the Speaker of the House of Representatives and the President pro tempore of the Senate, <http://www.informationclearinghouse.info/article20873.htm>)。

(Eichenbaum, 1997)。伴随着财政政策宏观调控功能的弱化,整个财政政策和财政学的研究方向也开始从需求管理转向供给面的最优税和以公债为核心的政府部门可持续运行研究。

当我们回顾 20 世纪后半期以美国为代表的发达国家宏观经济政策所发生的历史性转变时,得出的基本结论是财政政策逐步退出了宏观调控舞台。是什么因素导致了这种转变,使美国 and 欧洲放弃了财政政策作为宏观调控的核心位置?本文认为在战争时代结束和民众对总统的个人英雄主义淡出后,财政目标的内在冲突导致了上述结果的出现。在短期财政政策和长期财政制度之间,存在的以信息为基本载体的冲突机制,即宏观调控所强调的信息不对称和财政制度所强调的信息公开透明之间存在根本冲突。20 世纪后半期美国公共选择思潮的兴起导致的预算权力强化和财政平衡回归,成为财政政策退出宏观调控的根本原因。

一、财政政策宏观调控:事实

二战以后发达国家财政扩张的趋势并没有停止,而是趋于常态化并维持了半个世纪^①。这违背了罗斯福在“大萧条”中首次当选总统就职演说要求国会授权时所提到的“紧急战争”思路^②。在“大萧条”的 1929 年到 1933 年,美国的实际产出下降了 27%,由于伴随着高达 36%的通缩,名义产出下降到原来的 54%^③。伴随深度衰退出现了以支出来表示的政府规模迅速扩张,1933 年美国政府支出占 GDP 的比重从 1929 年的 7.7%上升到 16.3%,增加了一倍多(图 1 右)。之后开始 15%左右的水平上维持到大萧条结束,期间还出现轻微下降的迹象。1941 年日本偷袭珍珠港后美国正式卷

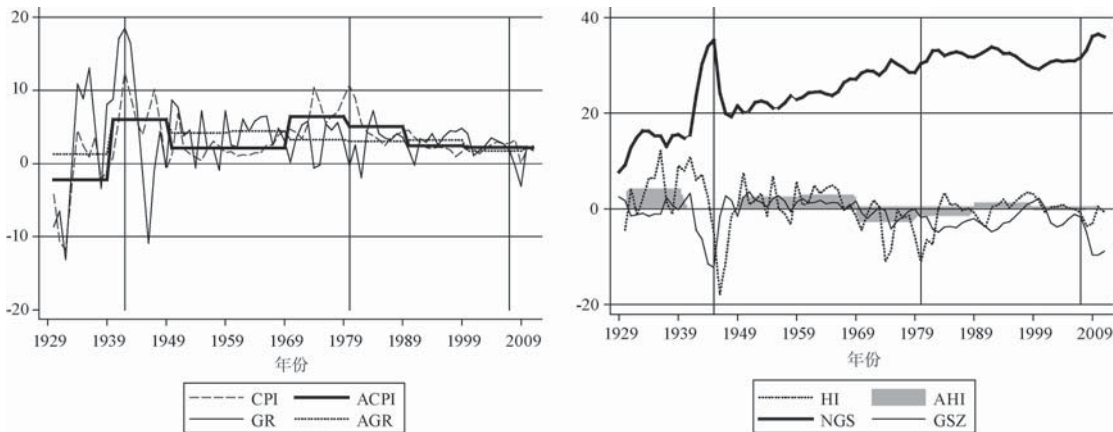


图 1 大萧条以后的美国政府规模、宏观经济表现与国民幸福指数

说明:图左的四个指标分别为通过通胀率 CPI 和 GDP 增长率 GR 及其各自在每一个十年内的平均值 ACPI 和 AGR,图右是政府规模 GSZ 政府净储蓄率 NGS 和幸福指数 HI 及其每十年平均值。图左标记的三个年份分别是 1942、1980 和 2007,图右分别是 1945、1980 和 2007。数据来自美国经济分析局 BEA。

① 这个财政扩张时期从 1933 年罗斯福第一次当选总统到 1980 年里根当选总统,将近 50 年(见斯坦著,《美国总统经济史——从罗斯福到克林顿》,第 1 页)。

② 从 1933 年到 1945 年去世,罗斯福四次当选美国总统。1933 年 3 月 4 日,罗斯福在首次当选总统的就职演说中提到:“我将要求国会授予我一件足以应付目前危机的武器,这就是,让我拥有足以对紧急事态发动大战的广泛行政权。这种授权之大,要如同我们遭受外敌侵略时一样”(见斯坦著,《美国总统经济史——从罗斯福到克林顿》,译序第 2 页)。很明显,罗斯福将“大萧条”比喻成了外敌入侵。

③ 大萧条(1929~1939)是发自美国、扩散到整个西方发达国家所经历的最持久的深度衰退,1933 年是大萧条最严重的年份,随后各国经济体开始缓慢复苏。本文的数据来自美国经济分析局, Romer(2003)估计从 1929 到 1933 年产出下降 30%,工业产出下降 47%,通缩程度为 33%。大萧条使世界各国开始注重宏观经济健康,本文从美国经济分析局 BEA 可获得的最早的宏观经济数据就起始于 1929 年。

入二战,到1945年二战结束时,战争融资所导致的美国财政支出比重已经上升到35%,比1933年又增加了一倍多。战争结束后,这个比重开始逐渐下降到1947年的19%,依然高于1933年。这也是战后美国政府支出占GDP比重的最低值,尽管其远远高于1933年大萧条时的水平。

从战后美国的历史来看,20世纪50年代的美国财政和货币政策比较温和,控制通胀是其目标。60年代开始,更加激进的“认为市场本身就存在缺陷”的加尔布雷斯主义取代了“在自由市场基础上运行的”凯恩斯主义,管制计划和反贫困计划迅猛扩张,国家对经济进行更多的干预以收入再分配的要求,制定“工资指导线”这类干预市场微观运行的手段也开始出现,“充分就业预算”从一个学术概念正式进入宏观政策。1964年减税政策的实施,使得坚持了上百年的美国平衡预算规则彻底被补偿性财政政策所取代。减税和支出扩张同时进行,更加积极地财政和货币政策被持续使用以刺激快速增长(斯坦,1997,2010;Romer and Romer,2002)。1942年,美国商务部同意成立经济计划委员会,政府有责任以财政和货币政策来稳定总需求的概念得到广泛传播。从十年平均数来看,战争期间美国经济的平均增长率从大萧条十年的1.31%增加到20世纪40年代的6%左右。二战结束的两个十年内,美国经济的平均规模增长率保持在4%左右,几乎是其长期增长率的2倍。伴随着政府规模扩张带来的是通货膨胀的长期化倾向,从20世纪50~60年代的2%的爬升通胀上升到70年代6.44%而趋于恶性化,导致整个70年代居民消费价格翻了一番。但是对美国经济产生长期影响的,是减税之后美国联邦政府膨胀的预算赤字和迅速攀高的债务水平。

到1980年里根当选总统时,美国的CPI增长已经超过10%^①。经济出现负增长正是由于财政扩张所导致的需求过旺、通胀导致的投资机会减少和各种税率的普遍上升,导致家庭的新增收入大部分流向了政府,市场已经很难再找到投资机会。经济体供给能力开始下降,滞胀格局基本形成。正由于财政扩张导致的通胀持续高涨走向不可控,20世纪70年代的美国国民的幸福指数降到20世纪最低的-3.18%,永久的告别了50~60年代2%左右的正值(图1)。在与前总统卡特的竞选最后角逐中,里根对美国人说:“在你们决定选谁时,不妨自问一下,你们今天的生活是否比4年前更好?”(斯坦,1997)。民众和经济学家已经不再相信通胀是由于供给面因素所致,而是将其指向了总需求(费尔德斯坦,2001)。

伴随着里根以放松管制、推动市场化改革的供给经济学政策实施,美国经济在1982年开始重新步入健康增长,通货膨胀率逐步下降并逐步走出滞胀。20世纪70年代当美国经济学家和政策界尚未就宏观经济政策改革达成一致意见时,经济理论研究中已经开始出现明显的变化:凯恩斯主义宏观经济学和干预主义微观经济学走向衰落,亚当斯密时代兴起的市场导向经济学取而代之并开始对宏观经济政策产生越来越大的影响。20世纪80年代美国财政研究的一个明显的转变,是从转向关于Ramsey和Mirrlees一般均衡框架下的最优税研究和最优社会保障研究,这些研究重新定义了财政作为公共政策所必须关注的效率和公平概念。对于财政政策的平抑周期功能的研究仅仅局限于投资税收抵免和折旧补贴的研究(Feldstein,2002),财政作为公共部门运转血液的首要问题变成依靠税收、公债和支出的动态变化来实现的为公共部门以财政平衡为核心的可持续运行研究。

在里根的直接影响下,20世纪80年代美国宏观经济政策发生根本性变化,表现为从需求管理转向供给面激励。自此,以增加支出来扩张总需求为目标的财政政策正式退出美国宏观调控舞台。政府的任务则从需求管理转向反托拉斯和规制,这些政策都明显的强化市场,最大程度的鼓励竞争,关注财政和货币刺激行为、财政预算赤字和公债的负面结果,关注资本形成,强调资源配置效率。政策措施包括扩大联邦基金利率的市场自由调整空间,税收等级指数化以消除通胀对于实际税率的影响,消减资本收益税,扩税基、降税率、统一税基^②,导致了战后历史上规模最大的减税

① 1974年和1980年,美国的通货膨胀率两次超过10%(Goodfriend,2007)。

② 20世纪80年代开始美国的个人所得税税率出现明显下降,边际最高税率从70%消减到10年后的低于35%,中产阶级的边际税率下降了1/3,个人投资收入税率下降(费尔德斯坦,2001)。

(图 2)。降低国防支出增速,增大社会保障和社会福利支出比重等(费尔德斯坦,2001)。美国政策转向后,经济增长逐步步入常规轨道,通货膨胀得到了明显的抑制,国民幸福指数逐步恢复到正增长的状态(图 1)。

伴随着里根供给经济学政策的实施,美国两个最重要的宏观经济指标开始明显好转:经济增长保持高位平滑,失业率和通胀率明显下降,进入“大稳健(Great Moderation)”时期:从 20 世纪 80 年代中期开始,美国季度实际产出波动下降了一半以上,季度通胀率的波动则下降了三分之二(Bernanke,2004)^①。失业率的波动也呈现出类似的变化,尤其是在制造业部门(Warnock and Warnock, 2000)。市场摩擦因素缩小,失业率向自然失业率靠近,经济衰退变得更加温和。1993~2000 年间,美国经济进入了近 30 年以来的最长的经济扩张阶段。到克林顿的第二任期内,美国经济增长率达到了 4.5%,失业率下降到 4%,达到了宏观经济政策的最优目标。1998~2000 年美国财政开始连续出现盈余,彻底改变了基本连年赤字累积的局面。在 2000 年美国联邦财政预算盈余达到 GDP 的 2.5%的背景下,2001 年美国国会预算办公室甚至预测,到 2009 年财政年度以净值计算的美国公共债务将消失(弗兰克尔和奥萨格,2003)^②。

20 世纪 80 年代美国宏观经济政策和宏观经济运行环境上出现的巨大转向,只是整个发达国家的一个缩影。除了日本以外,其他主要工业国家的经济增长平稳,通胀下行(Bernanke,2004)。从经济周期的角度看,扩张阶段明显延长,衰退阶段变短而且更加温和。英国首相撒切尔夫人的私有化政策,似乎比里根政府更加引人注目。伴随着苏东社会主义阵营的解体,以压缩财政赤字、降低边际税率、去管制化、利率市场化、贸易和资本账户自由化和产权私有化等以“稳定化、私有化和自由化”的市场化导向为特征的从标准新古典模型中推导出来的“华盛顿共识”在世界银行、国际货币基金组织和美国官方等发达国家体系内和发展中国家政策界逐步占据了主导地位,也被当作国际援助的先决条件^③。

或许正是受到这种思潮和社会形势的影响,也可能是因为日渐累积的严重的政府债务。在 20 世纪 70 年代末终结了财政扩张政策之后,从 20 世纪 90 年代开始反周期性的减税政策也很少再出现,取而代之的是不断形成共识的税收平滑原则(图 2)。减税预案越来越

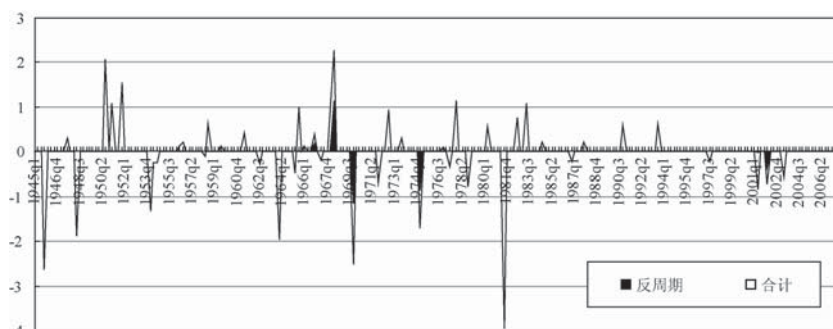


图 2 美国政府的税收变化:反周期与总量 1945~2007

数据来源:Romer and Romer(2010)利用美国国会报告、总统经济报告等公开资料整理。反周期是指为了平抑经济周期,总体是用于政府支出、平抑周期、弥补赤字和长期增长四种目的的税收变化。

① Galí and Gambetti(2009)的研究结果是从 1948 年 1 季度到 2005 年 4 季度,采用一阶差分的美国季度实际产出自然对数的波动率下降到了原来的 44%,采用 BP 滤波的结果是下降到原来的 47%。

② 今天来看,这个预测结果令人啼笑皆非,也让我们也从一个侧面了解了站在经济学研究前沿的美国政府的财政收入与支出预测能力。与 2001 年的乐观预期的错误相比,1996 年美国国会预算办公室的第一份 75 年期预算预测,2020 年美国的公共债务将会超过 GDP,实际上 2012 年这个比重已经超过 100%。

③ “华盛顿共识”的提法正式形成于 1990 年,提出者是哈佛大学 Williamson(1990)。“华盛顿共识”的特征是内容简单,政策含义明显(Stiglitz,1998)。随着其所倡导的“休克疗法”的失败和中国等渐进式转型国家经济发展的成功,“华盛顿共识”过于表象化的陈述而遭到诸多批评(Rodrik,2005;2006;WorldBank,2005)。有趣的是,当作者 2013 年 1 月从 google 学术上搜索“Washington Consensus”,发现引用率最高的并不是 Williamson(2000)本人的文章(引用 724),而是 Stiglitz(1998)批评“华盛顿共识”的文章(引用 1249)。

越多地遭遇被国会否决的命运,在 1982 年美国国会缩减了里根政府的减税规模之后,1992 和 1993 年美国国会相继否决了布什和克林顿两位总统的反周期财政政策刺激法案(Taylor, 2000; Auerbach, 2012)。在 1982 和 1990 年两次经济衰退中,美国选择了维持财政平衡。在网络等新经济泡沫破灭后,2001 年和 2003 年美国虽然在硝烟弥漫的争论中通过了 19 世纪 70 年代以来首次反周期刺激法案(Auerbach, 2012; Romer and Romer, 2010),但是这并不能改变我们在纵观过去半个多世纪以来得出的关于财税政策退出美国宏观调控领域的基本判断,因为财政政策的密度和幅度在里根政府之后都明显下降(图 2)。1993 年欧盟成立后,作为全球第一大经济体,欧盟统一宏观调控的职能只能由欧洲央行来执行,因为目前还没有统一的欧洲财政部。这种严重滞后于经济一体化的政治体制改革,从制度上制约了整个欧盟层面上财政政策宏观调控职能的实施^①。

二、财政政策宏观调控:文献

宏观经济调控是马斯格雷夫定义的财政政策的三个基本功能之一。财政宏观调控功能从全球流行到逐渐弱化乃至退出,再到 2008 年以来理论和政策界激烈争论的背后,是凯恩斯经济学的兴起、没落和(似乎)重新流行的周期性转变(Auerbach, 2012)。本文将美国宏观经济政策中所出现的巨大转折——从财政扩张、减税、到减税基本消失,从其对应的扩张政府、缩小政府,到不刻意强调政府规模的过程,总结为从凯恩斯经济学、反凯恩斯经济学,再到非凯恩斯经济学的转变。

在凯恩斯经济学经典的希克斯-汉森的模型中,依靠扩张性财政政策以保持充分就业和增加产出的功能得到了明确显示。基于总需求管理的财政政策配以相应的货币政策,就可以同时控制产出和利率水平。如果将产出缺口转化为就业缺口,利率转化价格,就可以得到凯恩斯主义需求管理的重要工具模型,也是战后不同宏观经济学流派政策和宏观经济学争论的核心——萨缪尔森-索洛版本的菲利普斯曲线,宏观经济政策的争论被总结为是在菲利普斯曲线的适当位置寻找通胀和失业最优契合点^②。与斯密所说“守夜人”为基本特征的自由放任“古典经济学”相比,凯恩斯经济学的政策主张是大幅度扩张政府的职能,将维持充分就业和促进产出增加作为政府的经济目标(斯诺登和文, 2008)。

宏观经济学作为一个理论体系兴起于凯恩斯。从 1936 年通论出版开始,政府维持就业和促进产出增长的功能在英国、美国和欧洲大陆流行开来,希克斯、莫迪利安尼、帕廷金、托宾等一系列关于凯恩斯理论的精细化和模型化处理,萨缪尔森和汉森经典经济学教科书的流行和“新古典综合”概念的提出,再加上克莱因等创建的体现凯恩斯需求管理特征的大规模宏观经济计量模型出现、考尔斯委员会(Cowles Foundation)的发展壮大和英国政府在 1944 年的《就业政策》白皮书承诺维持一个“高而稳定的就业水平”、美国 1946 年的《就业法》要求政府致力于追求“最高限度的就业水平、生产能力和购买能力”,都在很大程度上促进了战后初期“凯恩斯共识”的迅速形成^③。20 世纪 60 年代中期,正统凯恩斯经济学达到了其影响力的顶峰。1965 年底,已经去世近 20 年的凯恩斯登上了只刊登活人照片的美国《时代》杂志封面。1971 年尼克松引用了弗里德曼的那句名言:“我们都是凯恩斯主义者”,来为其财政赤字和经济干预主义辩护(Greenspan, 2007),尽管弗里德曼声辩称自己被别人断章取义。

① 相对美国和欧洲而言,日本反周期财政政策退出的时间要晚很多。直至 20 世纪 90 年代中期,日本依然使用增加公共投资出来作为反周期调控措施(Fukao, 2012)。

② Samuelson and Solow(1960)的经典论文将菲利普斯曲线推到了宏观经济政策讨论的前台并迅速成为正统凯恩斯经济学的核心。加尔布雷斯提到:“1968 年主流的美国凯恩斯主义者信奉萨缪尔森-索洛版本的菲利普斯曲线”(斯诺登,文, 2008)。

③ 虽然罗斯福新政和战争期间很多国家的政府政策都暗合了凯恩斯学说,但是凯恩斯在宏观经济理论界的统治地位是战后确立的。斯诺登和文(2008)提到,《通论》用 12 年就赢得了大多数经济学家的心。

1973年滞胀的出现使得“凯恩斯共识”在突然间土崩瓦解。各种反凯恩斯主义经济学逐步占据政策和学术研究舞台。1974年长期批评集体主义的计划经济和政府不能有效利用信息,力主经济个人主义的哈耶克获得诺贝尔奖经济学奖,1976年坚持提倡政府角色最小化,认为大萧条是政府不当收缩货币造成的自由市场派经济学家的弗里德曼获得诺贝尔奖经济学奖,标志着凯恩斯经济学已经从西方发达国家主流经济学的舞台上退出。1978年卢卡斯和萨金特的(Lucas and Sargent, 1978)“后凯恩斯主义宏观经济学”宣告了凯恩斯经济学的终结。在里根执政白宫之后,认为政府具有经济人特征、而不是完全利他主义的公共选择理论创始人布坎南,力主通过市场交易、而不是政府来消除外部性的制度经济学家科斯,认为政府反周期决策会因为市场主体的理性预期而无效的卢卡斯和认为经济波动只是完善市场中理性经济主体对于供给冲击做出的最优反应的实际经济周期理论创始人基德兰德和普雷斯科特,分别在1986、1991、1995和2004年纷纷问鼎诺贝尔奖经济学奖,凯恩斯主义所强调的需求管理政策已经被挤出宏观经济学和宏观经济政策舞台。

对于战后美国财政政策中所出现的巨大转折,学术界主要强调了如下几个方面:

(1)宏观经济运行环境好转,反周期财政政策变得没有必要。周期性财政政策的空间,被结构性支出的不断增长和由此所带来的巨额赤字所压缩,很可能是因为经济周期比较缓和,同时巨大的预算赤字成为国会否决周期性减税预案的主要原因(Taylor, 2000)。20世纪80年代以来,美国经济进入“大稳健”时期,经济运行平稳,产出、物价和就业波动变小,政策选择空间大。宏观经济运行环境的不断优化,为使用作为价格工具的货币政策,进行反周期调控提供了良好的制度环境。

(2)财政支出重点的变化。师承自马斯格雷夫的公共经济学手册的编著者之一、加州大学伯克利分校的财政学教授 Auerbach(2006)从支出结构的角度认为,1962年以来美国的相机财政支出一直保持在GDP的3%左右,并且效果良好。但是周期性支出整个财政支出中的比重不断下降,逐步让位于社保、医疗等“应享权益(Entitlement Spending)”类的结构性支出^①。周期性财政支出让位于结构性财政支出意味着难以在经济周期内实现预算平衡,老龄化必然会带来长期维持赤字^②。

(3)反周期财政政策已经没有空间。30年来的财政支出扩张,加上10年的减税,只能使和平时期美国政府的债务规模像滚雪球一样越来越大。初始债务和赤字水平,是影响财政政策空间的主要因素。尽管美国政府债务有所谓的上限限制,但是这个上限一再被打破^③。严峻的赤字使财政可持续性受到比反周期更多的关注。果真如此,也说明美国民众对于反周期政策正在看淡,从而财政政策转变的背后反映出美国社会思潮的变化(Romer and Romer, 2002)。

(4)作为财政政策的替代品,货币政策制定取得了巨大进展并逐步形成共识,政策实施效果好。货币政策制定更加透明和系统,联储较好地控制了通胀水平,实体经济更加稳定,货币政策的实施使美国更接近效率前沿。政策研究更加科学,集中于评估不同政策规则的效果,通行的做法是在动态随机一般均衡模型中加入代理人的理性预期和各种粘性,以此来研究不同政策规则对于产出和通胀的反应。动态随机一般均衡框架的容纳能力可以使得不同的经济思想——理性预期、新古典经济学、新凯恩斯经济学和实际经济周期可以进行不同情景的数值模拟(Taylor, 2000; Goodfriend, 2007)。经济学家开始宣布货币政策制定成为一门科学(Clarida et al, 1999),与货币政策相比,财政政策制定至今还处在炼金术的阶段(Leeper, 2011)。作为财政政策的替代工具,货币

① 周期性财政政策和结构性财政政策的区别是,前者以“充分就业盈余”为核心,力图在一个经济周期内实现预算平衡。后者则不必刻意追求经济周期内的预算平衡,而是以实现特定的功能为取向,例如完善社会安全网、建立全民医疗保障体系等。

② 20世纪90年代,美国财政学界逐步接受了不包含社会保障项目的预算平衡理念(弗兰克尔, 2003)。作为一个高度实践的学科,财政学研究必然随着财政支出的重点而转向研究社会保障和医疗支出等当代更具实践的问题(Feldstein, 2002)。

③ 1917年的第二自由债券法案(Second Liberty Bond Act)制度化了美国联邦债务上限问题,并允许政府在此基础上自由发债。自1962年以来,美国政府已经70多次打破债务上限。2002年以来美国连续11年打破债务上限,将其从2001年的5.95万亿美元增加到2012年的16.394万亿美元(Austin and Levit, 2013)。

政策制定的学术化和规则化,无疑严重挑战了财政政策作为宏观调控工具的位置。既然反周期财政政策和货币政策的目标相同,在更加科学化的货币政策研究和货币政策制定前,反周期的财政政策变得没有必要,把调控宏观经济的任务交给决策更加科学的货币当局即可(Taylor,2000)。如果同时使用相机财政决策,只会凭空增加货币当局的操作难度,因为货币政策制定者必须预判财政政策的效果。但是货币政策很明显更适合于控制通货膨胀,因为二者都是名义变量(Solow,2005)。

(5)反周期政策效果难以识别。财政政策理论上讲,财政政策实施效果是以乘数来表示的,但是乘数难以衡量和估算,方向也难以保证正确(Barro and Redlick,2011;Solow,2005)。Blanchard and Perotti(1999)认为税收变化对于财政支出构成的影响与大部分模型预测完全不同。在长期赤字的欧洲,紧缩性的财政政策甚至导致产出扩张(Giavazzi et al.,1999),爱尔兰低利率的扩张效果被政府支出的下降所抵消。在名义利率已经低至零的情况下,日本90年代以来的扩张性财政政策也没有起到什么效果(Taylor,2000)。经济学界已经同意,计算政策效果的核心是确认政策招致的变化和非政策招致变化之间的界限(Auerbach,2006)。遗憾的是,在次贷危机以来关于财政乘数的辩论中,关于财政政策效果的讨论依然没有取得实质性共识:Romer and Romer(2010)认为减税乘数显著为3,而Barro and Redlick(2011)则认为暂时性军事支出的乘数仅为0.6~0.7。或许正因为才对于财政政策效果的不确定性,奥巴马政府的复苏与再投资税收法案(American Recovery and Reinvestment Tax Act,ARRA)就同时包含了减税、增加对家庭、州政府的转移支付和增加政府购买(Auerbach et al.,2010)。

(6)财政政策时滞的存在。从实践来看,财政政策的内在缺陷是难以确定其实施的准确时机。两种时滞——政策制定时滞和执行时滞的存在,意味着严重的时间不一致性问题(Leeper),这一点和货币政策没有区别。Blanchard and Perotti(1999)发现财政支出对于产出影响的峰值在几年后才会出现,这已经远远错过了危机最严重的阶段。滞后的财政政策具有了严格的顺周期特征,其实施不是在平抑经济周期而是在加剧经济波动(Alesina,2008;Frankel,2013)。与财政政策相比,货币政策的优势是执行时滞更短:只要联邦公开市场委员会(Fed Open Market Committee,FOMC)开个电话会议投个票,然后通知纽约联储柜台调整短期利率即可。货币政策的快捷性可以使其在几个月内迅速进行反向政策操作,这个速度是财政政策所不具备的(Taylor,2000)。

(7)财政政策实施所面临的政治约束。财政政策覆盖全局(高培勇,2013),却又必须具体到每一个细节,这一特征在直接税和转移支付领域表现得尤为明显。与货币政策注重的总量调控不同,财税调控既包括总量估计,也包括具体细节的考量,从而具有明显的结构和收入分配含义(张平、付敏杰,2011)。每一次反周期的财政政策,都必须重视对其他两个财政政策功能的影响:收入分配和效率搅拌。收入分配是现代政治影响经济表现的最主要渠道之一(Alesina and Rodrik,1994;Lockwood,2002)。在反周期财政政策的支出方向上,各种刚性的存在意味着在一个经济周期内维持“充分就业盈余”总量平衡是很难实现的,不论其采用政府购买、转移支付还是减税^①。一种较好的规避国内政治约束的反周期财政政策是军事支出,但是我们又很难指望战争恰好一个经济周期内打完,从而很好地实现逆周期调节目标^②。从实践来看,一个运行良好、功能正常的公共部门,本

① 福利国家理论研究了财政政策只能单向演变的福利刚性特征。虽然可以加总成总量,但是财政支出必须是具体的,政府采购、转移支付或者减税都必须落在某一个特定的利益团体头上,如果这些政策的力度和方向随着经济周期而实现周期性变化,必然会遭到该利益集团的强烈反对。在一个经济体快速增长的时期,不仅仅政策方向不能变化,甚至连财政政策力度也不能减小。以提高退休金为例,如果前9年一直维持10%的增长,第10年也最少要提高10%,不论财政收支状况如何,否则会被认为没有能力。

② 战争这种盛大的工程一开奠基,必然面临巨大的后期支出和软约束问题,软约束是政治经济学重要内容(Kornai et al.,2003)。值得注意的是,最近两篇研究财政支出乘数的文章(Barro and Redlick,2011;Ramey,2011)的学术贡献,就是将美国国防支出中的暂时部分和持久部分进行了分别处理。

身就是宏观经济稳定的核心内容。考虑到政治周期理论所强调的官员可以通过操纵财政支出来实现其政治目标,秉承独立性美国中央银行制度使其能在很大程度上摆脱现任政府官员压力的干扰(Alesina and Summers, 1993, Alesina and Stella, 2010)。从趋势上来看,信息技术的应用使货币政策时滞越来越短,严格预算等政治体制的发展却使财政政策时滞原来越长。

三、信息公开:财政政策与财政制度不同内涵

是什么导致了财政政策从财政扩张、减税到周期性减税逐步消失的转变? 或者从凯恩斯经济学、反凯恩斯经济学,再到非凯恩斯经济学的转变? 在《财政理论与实践》中,马斯格雷夫夫妇在论述了财政的配置、分配和稳定三大职能后,认为不同财政目标间可能存在冲突而必须注重协调问题,那么这些冲突究竟存在于什么方面? 美国财政政策逐步退出宏观调控,就是一个在冲突的财政目标之间进行公共选择的故事。这个冲突的载体是信息,冲突的对象是财政制度和财政政策,前者所要求的信息最大范围内的公开在很大程度上限制了相机决策的政策效果,当战争时代的人们对总统的英雄主义情结逐步淡去,三权分立下美国预算平衡制度的重新回归和预算绩效的不断加强所导致的财政制度化过程,成为财政政策退出宏观调控的根本原因。

在 20 世纪 40 年代那场关于体制的大论战中,社会主义经济学家兰格提出通过收集私人信息并尊重私人动机,政府可以通过其掌握的分配机制做到向市场一项配置资源,并且完全可能比市场经济的无序竞争更有效率(Lange, 1940)。哈耶克则认为计划体制对于信息的要求过高,而市场才是最有效利用信息的资源配置方式(Acemoglu et al., 2008)。理不辨不明,信息作为一种有价资源的观点在这次争论中正式提出,信息经济学的基本理念和机制设计理论等由此而产生。

20 世纪 80 年代理性预期宏观经济学的兴起,虽然没有改变宏观经济学的结构,但是却改变了人们思考宏观问题的方式和政府制定宏观政策的方法(斯诺登和文, 2008)。卢卡斯的“政策无效性”命题揭示:产出的波动是由人们的预期误差引起的,只有出人预料、不可预测的政策变动才能实现政策目标,而理性预期会使预期误差接近于零。在理性预期下,市场主体依据政策规则的系统信息形成对于价格的理性预期。不管政府采用什么样的政策措施,经济活动当事者总是能够预测到政府的政策行为及其后果,从而采用相应的对策将政府政策效果缩小到无效。只有私人未预料到的政策规则变化,才能导致总需求和均衡产出变动。从这个意义上讲,政府干预私人经济的核心是制造预期误差。在市场经济中,私人为获得价格信息而支付的成本、缺乏有效的信息搜集和处理机构、有限的认识能力和活动范围局限,是导致其不能形成理性预期的原因。理性预期下,政策有效的核心是在政府与私人博弈中,政府可以拥有比私人更多的信息,从而做出优于私人信息的决策。这样,宏观调控的核心,就演变成政府和私人部门之间的信息博弈。调控当局的突然行动,逐步成为宏观经济政策出台的主要方式。从这个意义上看,货币政策的优势确实越来越明显(Taylor, 2000)。在现实中,我们也经常能看到突然发生的政策变化,其核心在于造成调控机构和市场之间的信息不对称,减少市场预期对于政策效果的影响。货币当局突然宣布提高利率或者存款准备金率成为市场的常态,目的是让市场难以预测。

理性预期宏观经济学对于政策制定的最大影响,在于其将宏观调控问题推向了博弈框架。在一个标准的博弈游戏中,参与者的地位是对等的。这实际意味着调控者与市场、执法者与立法者、政府与选民之间有一个对等的地位,所以宏观调控和信息博弈最终演化成了政府和预算机构之间的权力博弈。20 世纪 80 年代后,美国公共选择理论的兴起所导致的社会观念的变化、两党分别控制政府和国会格局的形成所导致的国会预算权力的加强和预算平衡法则的回归,成为制约美国宏

观调控理念和政府宏观调控能力的根本原因。

美国国会和总统的预算权力之争始自建国之初。在三权分立背景下,1789年美国宪法将征税和借款的权力赋予了美国国会,并要求所有预算支出必须经国会批准后才可由财政部支出,这种先批准后支出的资金使用方式坚持了130多年。随着第一次世界大战的爆发和美国参战,这种严格的政治程度已经不能满足战争的需要。世界紧张局势并没有随一战的结束而得到彻底缓和,1921年美国国会制定预算与审计法,授权总统在预算编制中起主导作用,在财政部成立预算局和政府审计办公室,自此进入了总统主导预算编制的时期。大萧条的出现促使罗斯福再一次要求国会授权,将更多地资源动员权力移交给总统。这种预算编制方式为走出危机和最大程度的筹集战争资源提供了制度保证,但是也带来了政府规模过快扩张和资金使用无度的问题。

二战结束后,战争期间所形成的国家利益高于一切党派利益和个人利益的共同价值观开始分化。总统的权力被逐步限制,但是其对于美国经济的影响并没有立刻消失。1951年美国宪法修正案规定总统最多连任一次,罗斯福连任四届的成就永远成为历史。随着战争远去、英雄迟暮,总统政治影响力恢复常态,因战争而被授予总统的权力被逐步国会剥夺。1974国会预算法案改变了原有格局,使国会可以独立起草预算提案,并在新的分析机构的基础上形成了国会预算办公室(Congressional Budget Office)。自此,美国国会不仅可以表决预算,也可以独立提出预算提案,美国进入国会和总统共同控制预算管理过程时期(王熙,2010),总统将国会批准资金挪作他用的权力被剥夺,政府“促就业、保增长”经济支出逐步让位于日渐增长的应享权益支出。1985年国会制定平衡预算和赤字控制法(格拉姆-拉德曼-霍林斯法案),设立预算赤字减少的目标。赤字控制成为政府预算的核心内容,该法案规定当总统和国会关于消减赤字不能达成一致时,必须按照公共选择学派所提倡的“自动消减”办法以实现赤字最小化(费尔德斯坦,2001)。国防成为首要的消减对象,虽然军事支出一直被认为是以财政支出来促进产出增长的重要内容(刘怡和张淑芳,1992)。1990年美国国会制定预算执行法,建立自主支出的上限和法定支出的量入为出原则,实现了预算权力的再一次加强(李俊生和王淑杰,2011)^①。尽管从事后来看,美国预算权力的加强并没有完全实现对于赤字的限制,但是却限制了反周期财政政策的实施。

限制政府和财政扩张的进一步措施是要求信息公开。美国严格的预算制度和政府公开制度要求财政透明和预算公开,政府掌握最少的私人信息,这与宏观调控所强调的信息结构完全相悖。1974年通过的《信息自由法修正案》规定,如果政府拒绝公民的信息公开要求,公民可以提起行政诉讼。每年政府机构需要向司法部提供上一年度信息公开的基本情况,包括所接到信息公开的请求次数和解决的次数,解决的平均时间、最长时间和最短时间,未解决的公开要求和平均等待时间,拒绝公开的文件的次数和拒绝公开的理由。这些信息所形成的报告数据都需要以统计数据形式向公众公开。1976年通过的《阳光下的政府法案》要求政府机构要最大限度的公开所举行会议的内容,包括会议记录、会议摘要、会议产生的文件、会议录音等,允许公众参加旁听非保密会议。21世纪之初的《电子政府法案》和《开放政府指令》则作出了更详细、更具体的规定(吴金鹏、嵇岚馨,2012;李幸祥,2013)。虽然政府部门也存在主观上的消极、抵触、乃至博弈,但是信息公开已经成为原则而不是例外(胡锦涛和王书成,2009)。美国货币政策制定者—联邦市场公开委员会(FOMC)的会议记录一般在下次会议后几天内公布,包括对对宏观政策投赞成票、反对票的委员数目、名单,属于典型的信息公开。这样,在财政制度所要求的信息公开和宏观调控所要求的信息垄断之间就

^① 1993年美国国会制定政府绩效和成果法,规定自1999财年开始,政府所有项目开支要制定绩效措施并进行绩效评价,目前结果导向的新绩效预算是预算改革的核心(马骏,2005)。财政部网站《美国预算法律制度考察报告》列举了现有美国预算制度的主要法律体系。其中大多涉及到国会通过预算来实现对政府的限制内容。

形成了取舍问题。

财政和税收的核心是正规制度安排,而不是专门的应急工具。一个正规的制度安排必然要求公开、透明、可预期。美国立法程序规定,制定一个反周期财政政策的程序至少包括:总统召开内阁会议,确定哪个部分的税收或财政支出要进行调整,随后提交国会辩论以确定是通过、修改还是否决提案,历时最少要几个季度,或者几年(Taylor, 2000),这种严格的程序限制了政府和财政部门依据可能突然出现的宏观经济形势转变而采取行动的权力。从信息的角度而言,消费者的理性预期极大地影响财政政策宏观调控的职能。再加上财政政策不是典型的总量政策,其灵活性面临福利刚性和收入分配格局的挑战,偶尔采用一次可以,像 20 世纪 50~60 年代那样长期采用而制度化,早已经被消费者所预期到而失去了例外的效果。在经历了战后政府权力的过度扩张后,从 20 世纪 70 年代开始,政府所执行的美国国会通过的法律都必须明确有效期(即日落条款 Sunset Clause)^①,以期最大程度的限制执行者授权立法的权力,减税和财政刺激法案也是如此(Auerbach, 2006)。日落条款对财政政策期限进行了严格限制,从制度上限制了短期调控措施的长期化倾向。

作为一个国家的正规制度安排,财税制度演进的方向往往是单向的,不会随经济形势而出现周期性的变化,当考虑到财税制度在改善收入分配和促进社会公平发挥作用时尤其如此。对于同时进行防治经济过热的繁荣期调控和防止经济下滑的萧条期调控的国家,尤其应该注重这一点。频繁的调整基本制度和国民分配结果,会严重影响一个经济体市场主体的行为动机、决策环境和市场效果,造成社会秩序紊乱,影响长期增长。我们不能指望税率和政府支出结构每隔几年就周期性调整一次,而只能看到越来越多的支出刚性和日渐萎缩的财政政策空间,政策灵活度越来越低,如果财政收支全部被各种刚性绑定,完全丧失自由度量的空间。

四、结 论

我们将财政称之为“公共财政”和其内涵的“民主理财”或“公民理财”,已经内涵的表明了财政的决定是一个公共选择程序所制定的公共政策结果。对于具有强力分配功能的财政来说,投票和立法是财政改革的必须过程,任何相机的决策都不能脱离出决策规则。经济学家所强调规则的强于相机决策是技术问题(Kydland and Prescott, 1977),更是美国社会思潮的真实写照(Taylor, 2011a; 2011b)。或许,这才是相机财政政策演变背后的逻辑。

作为一个国家基本制度的核心内容,财税制度参与国内和国际经济关系的核心是经济战略。一些临时的总需求调整措施,看似起到了一定的效果,却必须承受巨大的代价^②。一个如此信奉自由市场和权力制衡的国家如美国,很难允许政府手中有大量的、可以未经投票和立法而随时可以自由调节国民分配结构的权力。毫无意外的美国选择了放弃政府通过相机决策来调控经济的财政政策,走向了更能促进长期繁荣的财政制度,从而使效率和公平,尤其是后者重新成为公共政策的核心^③。

本文没有任何政策暗示。美国并不是中国市场经济发展的模板。当我们透过战后半个多世纪

① 日落条款是一个法律术语,与日出条款(Sunrise Clause)相对应。法律或者法案若非能及时得到重新授权,将于日落条款所规定的日期自动废除。设置日落条款的目的是保证某一个公共部门或者政府机构的行为必须在固定期限内进行评估以确定其行为的合法性。

② 在 2008 年美国财政政策刺激后,无就业复苏的持续和日渐临近的宏观经济二次探底,使学术界和政策界开始反思这种宏观调控的福利效果。Mulligan(2012)通过计算发现大规模的财政支出,直接降低者失业者找工作的努力动机,促使数百万美国人更长时间的保留在失业者队伍中。

③ 这里将周期性财政政策解释为效率,主要是基于其可以更快的促进经济复苏(希瑞克斯、迈尔斯,2011)。

来美国财政宏观调控政策演变过程,看到的是一个被前期宏观调控折磨出满身疾病的不断摸着石头过河的最发达的成熟市场经济体,是怎样一步步在社会思潮的巨大转变中艰难前行的。前期调控为以后的危机埋下伏笔,成为未来调控的对象,从而使经济陷入“调控饥渴症”。美国预算改革传递出来的,是发达国家在长期实行凯恩斯主义导致的滞涨泥沼中挣脱出来的经验,并非市场经济的唯一康庄大道。

参考文献

- 费尔德斯坦, 马丁 (2001):《20 世纪 80 年代美国经济政策》, 经济科学出版社。
- 弗兰克尔、奥萨格 (2003):《美国 90 年代的经济政策》, 中信出版社。
- 高培勇 (2013):《复杂多变经济形势背景下的宏观政策抉择》,《财贸经济》,第 2 期。
- 胡锦涛、王书成 (2009):《美国信息公开推定原则及方法启示》,《南京大学学报》,第 6 期。
- 李俊生、王淑杰 (2011):《论国会预算权力的实现机制:基于中美两国的比较分析》,《宏观经济研究》,第 3 期。
- 李幸祥 (2013):《美国行政过程中的信息公开制度研究和借鉴》,《人大研究》,第 2 期。
- 刘怡、张淑芳 (1992):《公共选择理论与美国的预算赤字》,《经济理论与经济管理》,第 2 期。
- 马骏 (2005):《中国公共预算改革的目标选择:近期目标与远期目标》,《中央财经大学学报》,第 10 期。
- 马斯格雷夫, 理查德和佩吉·B·马斯格雷夫 (2003):《财政理论与实践》, 中国财政经济出版社。
- 斯诺登, 布莱恩、霍华德·文 (2008):《现代宏观经济学:起源、发展和现状》, 江苏人民出版社。
- 斯坦, 赫伯特 (1997):《美国总统经济史:从罗斯福到克林顿》, 吉林人民出版社。
- 斯坦, 赫伯特 (2010):《美国的财政革命:应对现实的策略》, 吉林人民出版社。
- 王熙 (2010):《美国预算制度变迁及其对中国的启示》,《中央财经大学学报》,第 2 期。
- 吴金鹏、嵇岚馨 (2012):《美国政府信息公开相关法律与制度解读》,《情报科学》,第 6 期。
- 希瑞克斯、迈尔斯 (2011):《中级公共经济学》, 格致出版社。
- 张平、付敏杰 (2011):《稳定化政策的基准、期限与刺激政策组合》,《经济学动态》,第 11 期。
- Acemoglu, D., M. Golosov and A. Tsyvinski (2008): “Markets Versus Governments”, *Journal of Monetary Economics*, 55, 159–189.
- Alesina, A. and A. Stella (2010): “The Politics of Monetary Policy”, In Benjamin M. Friedman and Michael Woodford, Editor(s), *Handbook of Monetary Economics*, Volume 3, 1001–1054, Elsevier.
- Alesina, A. and D. Rodrik (1994): “Distributive Politics and Economic Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, 109, 465–490.
- Alesina, A. and L. Summers (1993): “Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence”, *Journal of Money, Credit and Banking*, 25, 151–162.
- Alesina, A., F. Campante, and G. Tabellini (2008): “Why is Fiscal Policy Often Pro-cyclical?” *Journal of the European Economic Association*, 6, 1006–1036.
- Auerbach, A. (2006): “American Fiscal Policy in the Post-War Era: An Interpretive History”, In R. Kopcke, G. Tootell, and R. Triest, eds., *The Macroeconomics of Fiscal Policy*, 77–100.
- Auerbach, A. (2012): “The Fall and Rise of Keynesian Fiscal Policy”, *Asian Economic Policy Review*, December, 157–175.
- Auerbach, A. and W. Gale (2009): “Activist Fiscal Policy to Stabilize Economic Activity”, *Financial Stability and Macroeconomic Policy*, 327–374.
- Auerbach, A., W. Gale and B. Harris (2010): “Activist Fiscal Policy”, *Journal of Economic Perspectives*, Fall, 141–164.
- Austin, D. and M. Levit (2013): “The Debt Limit: History and Recent Increases”, www.fas.org/srg/crs/misc/RL31967.pdf.
- Barro, R. and C. Redlick (2011): “Macroeconomic Effects of Government Purchases and Taxes”, *Quarterly Journal of Economics*, 126, 51–102.
- Besley, T. and R. Zagha (2005): “Development Challenges in the 1990s: Leading Policymakers Speak from Experience”, The World Bank, Washington: Oxford University Press.
- Clarida, R., J. Galí, and M. Gertler (1999): “The Science of Monetary Policy: A New Keynesian Perspective”, *Journal of Economic Literature*, 37, 1661–1707.
- Eichenbaum, M. (1997): “Some Thoughts on Practical Stabilization Policy”, *American Economic Review*, 87, 236–239.
- Feldstein, M. (2002): “The Transformation of Public Economics Research: 1970–2000”, *Journal of Public Economics*, 86, 319–326.
- Frankel, J., C. Végh and G. Vuletin (2013): “On Graduation from Fiscal Procyclicality”, *Journal of Development Economics*, 100, 32–47.

- Galí, J. and L. Gambetti (2009): "On the Sources of the Great Moderation", *American Economic Journal: Macroeconomics*, 1, 26–57.
- Galí, J. and O. Blanchard (2010): "The Macroeconomic Effects of Oil Price Shocks: Why are the 2000s so Different from the 1970s?" In J. Galí and M. Gertler eds., *International Dimensions of Monetary Policy*, 373–428, Chicago: University of Chicago Press.
- Goodfriend, M. (2007): "How the World Achieved Consensus on Monetary Policy", *Journal of Economic Perspectives*, 21, 47–68.
- Greenspan, A. (2007): *The Age of Turbulence: Adventures in a New World*, Oversea Publishing House.
- Kornai, J., E. Maskin and G. Roland (2003): "Understanding the Soft Budget Constraint", *Journal of Economic Literature*, 41, 1095–1136.
- Kydland, F. and E. Prescott (1977): "Rules rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy*, 85, 473–491.
- Lange, O. (1940): *On the Economic Theory of Socialism*. Macmillan, London.
- Leeper, E. (2011): "Monetary Science, Fiscal Alchemy", In *Macroeconomic Challenges: The Decade Ahead*, Federal Reserve Bank of Kansas City Jackson Hole Symposium, 361–434.
- Lockwood, B. (2002): "Distributive Politics and the Costs of Centralization", *Review of Economic Studies*, 69, 313–337.
- Lucas, R. and T. Sargent (1978): "After Keynesian Macroeconomics." In *After the Phillips Curve: Persistence of High Inflation and High Unemployment*, 49–72, Boston: Federal Reserve Bank of Boston.
- Mulligan, C. (2012): "The ARRA: Some Unpleasant Welfare Arithmetic", NBER Working Paper No. w18591.
- Nafai, M. (2000): "Washington Consensus or Washington Confusion?" *Foreign Policy*, 118, 86–103.
- Ramey, V. (2011): "Identifying Government Spending Shocks: It's All in the Timing", *Quarterly Journal of Economics*, 126, 1–50.
- Rodrik, D. (2005): "Growth Strategies", In P. Aghion and S. Durlauf, eds., *Handbook of Economic Growth*, 1A, North-Holland.
- Rodrik, D. (2006): "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?", *Journal of Economic Literature*, 45, 969–983.
- Romer, C. (2003): "The Great Depression", *Encyclopaedia Britannica*, December.
- Romer, C. (2012): "Fiscal Policy in the Crisis: Lessons and Policy Implications", IMF Fiscal Forum, April 18.
- Romer, C. and D. Romer (2002): "The Evolution of Economic Understanding and Postwar Stabilization Policy", In *Rethinking Stabilization Policy*, 11–78, Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Romer, C. and D. Romer (2009): "A Narrative Analysis of Postwar Tax Changes", Working paper, University of California.
- Romer, C. and D. Romer (2010): "The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks", *American Economic Review*, 100, 763–801.
- Samuelson, P. and R. Solow (1960): "Analytical Aspects of Anti-Inflation Policy", *American Economic Review*, 50, 177–184.
- Solow, M. (2005): "Rethinking Fiscal Policy", *Oxford Review of Economic Policy*, 21, 509–514.
- Stiglitz, J. (1998): "More Instruments and Broader Goals Moving toward the Post-Washington Consensus", United Nations University/WIDER, Helsinki.
- Taylor, J. (2000): "Reassessing Discretionary Fiscal Policy", *Journal of Economic Perspectives*, 14, 21–36.
- Taylor, J. (2009): "The Lack of an Empirical Rationale for a Revival of Discretionary Fiscal Policy", *American Economic Review*, 99, 550–555.
- Taylor, J. (2011a): "The Rules–Discretion Cycle in Monetary and Fiscal Policy", *Finnish Economic Papers*, 24.
- Taylor, J. (2011b): "The Cycle of Rules and Discretion in Economic Policy," *National Affairs*, Autumn, 78–86.
- Taylor, J. (2011c): "An Empirical Analysis of the Revival of Fiscal Activism in the 2000s", *Journal of Economic Literature*, 49, 686–702.
- Williamson, J. (1990): *Latin American Adjustment: How Much Has It Happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Williamson, J. (2000): "What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?" *World Bank Research Observer*, 15, 251–64.
- World Bank (2005): "Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform", D.C.: World Bank.

(责任编辑:罗 滢)