

## 世界经济可持续发展前景堪忧

中国社会科学院财经战略研究院党委书记、研究员 闫坤 中国社会科学院财经战略  
研究院副研究员 于树一

当前,全球经济增长前景黯淡,不确定性上升。这充分说明,此前各国为了走出全球金融危机阴影、保障宏观经济稳定而做出的各种财政和金融上的努力,并没有带来经济全面持续的增长。与此同时,那些扩张性的宏观经济政策还导致财政和金融风险持续加大,不但不能对经济发展贡献力量,反而成为经济发展的负累,一些国家不得不面对赤字恶化、债台高筑等问题。这就迫使世界各国要高度重视经济可持续发展,努力找出一条适合本国的“可持续发展之路”。

国家层面纷纷推出各自可持续发展战略

自20世纪90年代末美国推出以信息技术为核心的新经济战略。在全球金融危机后又提出重振制造业战略,旨在通过制造业的回归本土,带动实体经济的发展和就业增长,进而改善经济发展质量,实现美国经济的“再繁荣”。在此之后,美国又先后推出以“大数据研究和发展倡议”为载体的国家大数据战略,以“人工智能研究和发展战略计划”为载体的国家人工智能战略,引领全球数字经济和人工智能的发展。除此之外,还不断推出提升其创新、产业、信息领域能力的国家发展战略以支撑其可持续发展。

日本追求可持续发展是以其创新发展战略为载体的,从“国民收入倍增计划”到“科学技术立国”,再从“创新2025战略”到“超智能社会”,再到近年发布的年度“综合创新战略”,均旨在通过创新发展为日本经济增长提供持续的动力。

中国提前完成了多项联合国千年发展目标,并自党的十五大开始,就陆续将可持续发展作为国家经济和社会发展规划目标、现代化建设目标、全面建设小康社会目标,并将其作为科学发展观的基本内涵,五大发展理念的基本组成部分。2017年,党的十九大报告提出了从“全面建成小康社会”到“基本实现社会主义现代化”再到“建成社会主义现代化强国”的阶段性可持续发展目标。

但世界经济可持续发展境况不佳

但是,从目前世界经济总体运行情况和世界主要国家经济运行情况来看,经济可持续发展的基础不佳、前景不明。换句话说,无论是世界经济,还是具体国家和地区的经济,可持续发展任务均变得更加艰巨。

首先,世界主要国家的经济发展乏力,经济可持续发展不具备牢固的基础。2019年以来,世界主要经济体的经济增长速度均呈现逐季放缓趋势。美国前三季度的实际GDP增速分别为3.2%、2%、1.9%,尽管第三季度经济增速下降幅度收窄,但经济下行压力依然较大,其投资、净出口数据依旧走弱,消费呈现疲态。欧元区增速延续了自2017年第四季度以来的下行走势,2019年前三个季度GDP同比增速分别为1.3%、1.2%和1.1%。日本经济在2019年仍保持低速增长,但增长形势明显好于去年,第一、二季度同比增速均为1%,经济运行相对稳定。

目前美国、欧元区、日本经济可持续发展均遇到困境。在美国,由其挑起的国际贸易摩擦对本国经济有害无利。一方面净出口持续走弱,其对二季度和三季度经济增长的贡献分别为-0.68%和-0.08%,成为其经济增长的直接拖累;另一方面对消费者信心造成间接影响,对关税成本和就业前景表示担忧,各机构公布的消费信心指数持续下降,最终造成主导其经济增长的消费出现疲态,第三季度仅增长2.9%,较二季度下降1.7个百分点。此外,制造业和非制造业的增长情况均

不乐观，扩张性财政政策的经济刺激效应递减，多种因素共同形成美国经济下行压力。在这种现实情况下，美国企业投资信心不足，导致投资持续低迷。当然，美国仍然具备经济可持续发展的基础，但要实现经济可持续发展的目标还需依赖更为宽松的宏观经济政策，那么就需要密切关注背后的财政和金融可持续发展问题。

在欧元区，经济的长期低迷导致投资和消费信心不足或不稳定，经济可持续发展的动力缺失。欧元区 19 国 sentix 投资信心指数基本呈持续下行趋势，已从 2017 年 11 月的 34.00 降至 2019 年 10 月的 -16.80。而消费信心指数则更加堪忧，无论是欧元区 19 国，还是欧盟 28 国，消费者信心指数长期为负且不稳定。相对而言，欧元区的就业表现良好，失业率基本呈持续下降趋势，但其劳动生产率（即单位劳动产出，不变价 GDP 与就业人口之比）并没有被高就业带动，也就是说，就业扩大对经济增长基本没有贡献，并不能构成经济可持续发展的有力支撑，这一问题需要引起重视。此外，英国能否顺利脱欧也为欧元区的经济可持续发展带来极大不确定性。

在日本，2019 年经济保持稳定增长的原因主要是服务业表现稳健。第三季度各月日本服务业 PMI 均高于 50，总体呈现扩张态势。相比之下，其工业生产则相对无力，工业生产指数（制造业和采矿业）除 1 月和 6 月同比增长外，其余各月均为负增长。日本私人消费也不景气，商业销售额已连续 9 个月处于负增长状态。10 月日本消费税税率从 8% 调升至 10% 的政策会对国内私人消费产生冲击，消费对经济可持续发展的贡献可能减弱。此外，日本失业率长期保持在较低水平，是经济可持续发展的重要支撑，但其 CPI 与日本央行 2% 的通胀目标还有相当的距离，也无法满足经济可持续发展的要求。

在新兴和发展中国家，由于这些国家的对外依赖性较强，国际环境不利影响其经济增长整体趋弱。巴西、俄罗斯、南非经济依旧在低位徘徊，印度经济增速保持高位，但一年来也持续下滑，2019 年前两个季度 GDP 增速都跌破了 6%。除印度商业乐观指数呈现逐月回升趋势外，各国的消费信心也都表现不佳，巴西、俄罗斯和南非的消费者信心指数多月来持续下降。

其次，国际机构对世界经济的预测并不乐观，经济可持续发展不具备稳定的预期。

国际货币基金组织（IMF）基于全球范围内经济同步放缓的现实情况，对世界经济做出了持续悲观的展望，今年以来对世界经济增长率的预测连续三次下调，从 4 月的 3.3% 下调至 7 月的 3.2%，再下调至 10 月的 3%，同时对发达国家、新兴和发展中国家的经济增长率均下调 0.2 个百分点，认为 2019 年世界经济增速下行趋势加重，将降至全球金融危机以来的最低水平。同时分析了两方面的主要原因，一是制造业增长不足，已至全球金融危机以来的最低水平；二是贸易局势紧张，并且存在较大变数，这不仅对贸易领域造成不利影响，也通过形成不良预期对消费和投资领域造成不利影响。由于这两方面因素短期不能消除，IMF 对 2020 年的世界经济增长预期也逐季下调，从 4 月的 3.6% 下调至 7 月的 3.5%，再下调至 10 月的 3.4%。尽管如此，IMF 仍然维持对 2020 年世界经济增长将提速的预期，因为其预计新兴市场和发展中经济体的经济增长率将在明年出现回升，从而带动世界经济向好。

再次，为应对经济可持续发展困境，各国竞相实施更为宽松的货币政策，在世界范围内掀起“降息潮”，但效果堪忧。

10 月 30 日美联储进行了 2019 年的第三次降息，并且下调超额准备金率，延长维持回购操作期，这“三箭齐发”充分表明美国对经济增速放缓的担忧，期望通过加快货币政策的放宽进程、加大货币政策的宽松程度来阻止经济增速的进一步放缓。但是，在三次降息后，美国的实际利率已经接近于零，货币政策空间已经很小，如果政策继续放松，将导致实际利率为负，不但不利于促进经济增长，更有可能起到反作用。无独有偶，近日欧洲央行也有货币政策“三箭齐发”的行动：一是降息，二是重启量化宽松，每月计划购买 200 亿欧元资产，三是启动第三轮定向长期再融资操作（TLTRO-III）。

事实上，不只是美欧在实施更加宽松的货币政策，“降息潮”已然在世界范围内被高调掀起。国际清算银行（BIS）追踪全球 38 家央行的数据显示，截至 9 月 5 日，2019 年全球央行合计已经

降息 32 次，降息幅度达 13.85 个百分点，并预测未来 12 个月全球央行还会降息约 58 次、合计降息幅度高达 16 个百分点。可见，为了应对世界性的增长乏力、通胀偏低、贸易摩擦的冲击等不利情况，很多国家选择了宽松的货币政策，但是宽松货币政策对于经济增长的提振效应存在边际弱化趋势，在货币政策空间已经如此有限的情况下效果更难以发挥，因此需要财政政策助力。

各国财政可持续发展亦有担忧

尽管今年已有那么多家央行降息，但成效并不显著。诸如美联储虽然多次降息，但仍收效甚微。有观点表明，未来两年美国经济可能面临更大的压力，且这种压力可能从制造业向服务业蔓延，宽松的货币政策并不能扭转不利局面。也有观点表明，欧洲央行重启货币宽松很可能不会增加投资和消费，而是增加储蓄。既然货币政策放宽松的举措并不奏效，那么财政政策是否可以扭转局面让经济走上可持续发展的轨道呢？

我们认为，财政作为国家治理的基础和重要支柱，而经济作为国家治理的重要组成部分，经济可持续发展谋求财政的力量支持是正确的方向，关键在于财政本身是否在可持续发展的轨道上，而不在于政府是否愿意花更多的钱或者减少更多的税收来支持经济增长。事实上，自 2008 年全球金融危机以来的十余年中，大多数国家运用宽松的财政政策应对各种外部与内部冲击，却疏于对财政本身可持续问题的重视，财政“健康”程度不断下降，尤其是给后人留下了巨额债务，财政可持续发展前景堪忧。IMF 发布的《财政监测报告》指出，发达经济体公共债务仍居高不下，新兴市场和发展中经济体公共债务攀升并对财政可持续性表示担忧。可见，在当前世界范围内的经济可持续困境中，各国应谨慎行事，只有处理好短期经济增长与长期财政可持续之间的平衡关系，才能让财政政策发挥更大作用。

在当前世界经济形势和各国经济可持续发展的需求背景下，需要考虑更多维度的影响因素，对财政可持续重新认识。具体思路是综合考虑财政运行的有效性、财政政策的稳定性、财政体制的合理性以及财政风险的可控性等方面，将政府的偿债能力内含于财政运行的有效性和财政风险的可控性之中。最终定义如下：财政可持续应是包括财政运行的可持续、财政功能的可持续、财政政策的可持续和财政体制的可持续四个方面的完整体系，它能够保障财政运行平稳顺畅、财政职能有效实现、财政政策兼顾稳定灵活、财政体制科学完善，充分发挥财政在国家治理中的基础和支柱作用。只有在完整全面地认识财政可持续内涵的基础上，才有可能更加有效地保障财政可持续发展，进而更加有效地运用财政政策推动经济可持续发展。