

美国政府预算政策演变及其对我们的启示

1998 财政年度美国联邦政府出现了 700 多亿美元的财政盈余,这是美国联邦政府 30 年来首次出现财政盈余,它标志着克林顿政府削减财政赤字、实现预算平衡的努力已见成效.那么,在实行了几十年赤字预算政策以后,美国为什么要转向平衡预算?克林顿政府为实现预算平衡都采取了那些措施?美国实现平衡预算中国是否应当借鉴?这些问题都值得我国财政学界加以认真研究和探讨.

一.美国预算赤字的发展及其原因

美国的预算赤字最早可以追溯到第一次世界大战期间.但直到 70 年代中期,美国联邦政府的预算赤字都还处于期限短、规模小的状态.这期间,除了一战和二战时期,美国联邦政府的预算赤字一般都不超过 GDP 的 1%.二战以后,由于财政收支趋于平衡,美国联邦政府的债务也大幅度下降,国债余额从 1947 年占 GDP 的 114%下降到 1974 年占 GDP 的 24%.但从 70 年代中期以后,由于受到经济危机的影响,美国联邦政府的预算赤字开始呈连年增长的趋势.70 年代后期联邦政府的预算赤字占 GDP 的比重平均为 2.9%,80 年代上升到 4%,90 年代中期又上升到 5%.连年赤字导致政府的债务负担日益加重,到了 90 年代中期,美国联邦政府的债务余额占 GDP 的比重已从 1974 年的 24%上升到了 50%以上,国债余额达到 4 万多亿美元.

70 年代中期以后美国联邦政府预算赤字不断攀升,分析起来主要有以下几个原因:

1.经济增长缓慢,导致财政收入增长势头下降.据统计,1940 年代末期至 1973 年,美国人均 GDP 年均增长率为 2.5%,而从 1974 年到 1995 年的 20 年间美国的增长率仅为 1.5%.

2.贫困率提高,导致政府社会福利性支出加大.1962 年至 1972 年美国国会和联邦政府出台了一系列社会福利措施,例如对老年人提供的医疗照顾计划(Medicare)、向贫困者提供的医疗帮助计划(Medicaid)、食品券计划、住房补助计划、补充性保障收入计划(SSI)以及社会保障津贴与物价指数挂钩等等.这些社会福利计划个人不需要缴费,资金完全由政府从财政预算中筹集;在津贴支付上这些计划采用家庭收入调查制度,一旦个人或家庭陷入贫困就有权享受福利津贴,所以这类社会福利对美国而言属于一种公民权利性的承诺,只要贫困人口增多,政府的这类开支就会加大.而自 70 年代中期以后美国的贫困率呈上升的趋势.一是由于 70 年代中期以后美国经济持续衰退,劳动者的收入增长缓慢,贫困人口逐年增加;二是进入 70 年代以后美国的离婚率不断提高,未婚母亲逐渐增多,这些社会问题也导致美国的贫困率上升.贫困人口的增加使得美国联邦政府的社会福利开支发生了意想不到的增长.1968 年,美国联邦政府的社会福利支出只占 GDP 的 1.8%,到 1992 年该比例就上升到了 4.9%.

3.社会福利、社会保障津贴与物价指数挂钩,在通货膨胀的情况下加重了政府的支出压力.从 70 年代起美国的社会保障计划、补充保障收入计划、食品券计划等开始实行津贴与物价指数挂钩的制度.而从 70 年代中期到 80 年代早期美国发生了严重的通货膨胀,这必然导致政府财政支出的大幅度增长.

4.1981 年里根总统上台后强调扩大美国的国防能力,造成联邦政府的国防开支迅速增长,国防支出占 GDP 的比重 1986 年为 6.3%,比 1980 年的水平提高了 1.4 个百分点.另外,里根上台后还实行了一系列以减税为主要内容的税制改革,但由于从 80 年代初开始美国的通货膨胀得到了抑制,个人名义收入的增长随之放慢,

致使个人所得税收入的减少大大超出改革前预计的规模,到 1986 年,美国联邦财政收入占 GDP 的比重与 1981 年相比已下降了 11 个百分点。

5. 由于 70 年代中期以后联邦政府的预算赤字和国债规模不断增加,造成联邦政府的利息支出负担日益加重。70 年代美国联邦政府利息支出只占 GDP 的 1.5%,但到了 90 年代,利息支出已达到 GDP 的 3% 以上。

二. 克林顿执政前美国政府削减预算赤字的努力

早在里根执政时期,美国政府和国会就已开始关注预算赤字问题。1982 年以后美国经济逐渐从衰退中恢复过来,70 年代中后期发生的两位数字的通货膨胀也得到了抑制,但此时美国仍没有走出巨额预算赤字的阴影,联邦政府的预算赤字仍是越来越大。面对这种情况,许多美国人认为,在经济繁荣时期政府出现巨额预算赤字,说明美国的政治体制已不能使政府自我约束。由于预算赤字导致的国债象滚雪球一样迅速扩大,越来越多的美国人觉得这是把当代人的幸福建立在后代人的“痛苦”之上,因为政府的债务最终要靠征税来偿还,而这种财政行为是不道德的。此外,还有一些经济学家担心,巨额的预算赤字会产生对私人投资的“排挤效应”。总之,到了 80 年代,美国公众的舆论和巨额国债的事实使得总统和国会再也不能对预算赤字熟视无睹了,共和党和民主党都以公开许诺削减预算赤字作为取悦民众、争取选票的手段,预算赤字问题越来越成为美国社会的一大政治问题。鉴于当时美国有关的预算法律并不能让国会和总统采取有效的措施解决预算赤字问题,1985 年美国国会通过了《平衡预算和紧急赤字控制法案》(又称格拉母—鲁德曼—霍丁斯法案,GRH)。该法案规定了各年的预算赤字最大规模,而且规定联邦预算赤字要逐年递减,直到预算平衡为止,总统的预算建议和国会的预算报告都要满足该法案规定的预算赤字削减目标;如果预算执行中赤字要超过赤字控制目标 100 亿美元,则国会的管理和预算办公室(OMB)就要负责削减多出来的预算支出,削减的预算支出中国防预算和非国防预算支出要各占一半。但社会保障支出和有收入调查的社会福利支出等都不在削减冻结之列。

然而,《平衡预算和紧急赤字控制法案》并没有达到预期的目的,主要原因是联邦政府在预算执行中使用了一些手腕来逃避法案规定的预算纪律的约束。联邦政府之所以要这样做,是因为它认为该法案存在许多问题,实践中不好操作。例如:法案提出的冻结和削减支出的方法过于僵硬,是用短期性的办法解决长期性的问题;制裁手段也过于极端,而且不公平,许多不是造成预算赤字的开支也要被砍许多;如果严格按这个法案办事,经济和社会就可能出现动荡。在《平衡预算和紧急赤字控制法案》执行的 5 年中,美国联邦政府的预算赤字平均每年都超出法案规定数额的 400 多亿美元。到了 1990 年,实际预算赤字与法案要求相差了 1200 多亿美元。

1990 年,美国经济又陷入低谷,同时,美国军方正加紧准备进攻伊拉克,在这种情况下,《平衡预算和紧急赤字控制法案》最终被布什总统和民主党控制的国会达成的《总体预算调和法案》(OBRA90)所取代。这个新法案规定,从 1991 年到 1995 年用 5 年的时间,通过增加税收和削减开支的手段,联邦政府要累计削减预算赤字 4820 亿美元。另外,为了吸取《平衡预算和紧急赤字控制法案》执行管理不严的教训,美国国会还通过了《预算执行法案》。这两个新法案并没有提出削减赤字新措施,而是强化了正在实施的一些削减预算赤字的措施。另外,它们所规定的预算赤字削减目标和程序与《平衡预算和紧急赤字控制法案》相比也更加灵活。比如,它没有规定削减预算赤字每年必须达到的目标,而只规定一个 5 年期的总体目标,至于各年削减多少赤字可以灵活掌握。又比如,国防、行政管理费等可灵活掌握的支出(与社会福利、社会保障等承诺性支出相对应)的限度应随预期

通货膨胀率离差的大小自动上下调整;总统和国会共同商定的开支属于紧急性支出,它们不属于限制之列;等等.不过,由于 1990-1991 年美国经济步入衰退,加之社会福利支出意想不到的增长,《总体预算调和法案》最终也没能扼制住联邦政府预算赤字的增长.1992 年联邦政府的预算赤字高达 2900 亿美元,打破了美国历史的最高纪录.美国公众对此十分不满,这也是布什没能连选下一届总统的一个重要原因.

三.克林顿政府平衡预算的措施

克林顿 1993 年 1 月上任总统后,他当时面临的一个有利条件是,总统由民主党人担任,国会两院也都由民主党人控制.为了显示统一政府有能力解决预算赤字这个国家面临的最棘手的问题,克林顿上台不久就签署了一个新的《总体预算调和法案》(OBRA93).该法案提出在 1994 年到 1998 年的 5 年中,要累计削减联邦政府的预算赤字 4330 亿美元,其中五分之三的数额要靠增加税收来实现.在 1994 年的国会中期选举中,民主党分别在参院和众院失去了控制地位.为了使政府按共和党的意愿平衡预算,共和党控制的国会于 1995 年通过了《平衡预算法案》,这项法案提出的平衡预算的原则是:一方面,在不对税制结构做很大改革的情况下大幅度减税,刺激经济增长;另一方面,对社会福利支出进行大刀阔斧的改革,例如,将医疗帮助计划(Medicare)和对有子女家庭的帮助计划(AFDC)的筹资办法由联邦政府与州政府对半拿钱,改为由联邦政府少量资助,资金主要由州和地方政府筹集的办法.《平衡预算法案》规定,从 1996 年开始到 2002 年的 7 年中,联邦政府的税收收入要减少 2180 亿美元,财政支出要削减 1.2 万亿美元,其中削减幅度较大的依次是非国防性可灵活掌握的支出(Nondefense discretionary)、医疗帮助支出、医疗照顾支出和国防支出等.但克林顿总统认为该法案对社会福利支出砍的过多、过狠,有损于美国的社会安全网,所以否决了国会提出的这个《平衡预算法案》.为了避免与国会在预算平衡问题上发生过大的磨擦,克林顿总统决定与国会达成妥协.在国会预算局(CBO)建议的基础上,克林顿提出了在 2002 年以前削减预算赤字的一揽子计划.该计划同意实行小规模减税,同时,对政府的社会福利开支进行小幅度的削减,但对国防支出和其他可灵活掌握的支出则按照共和党提出的要求进行削减.根据克林顿的上述计划,美国国会在 1997 年 7 月底通过了新的《平衡预算法案》和《税收削减法案》,这两项法案于 1997 年 8 月 5 日由克林顿总统签字生效.至此,美国在平衡预算的方式上总统和国会终于达成了一致.根据这两项法案,美国削减预算赤字最主要的手段是压国防费、行政管理费等可灵活掌握的支出.例如,国防部的军用支出占联邦政府总支出的比重 1995 年为 17%,到 1998 年该比例已被压到了 14.6%;对社会福利这类承诺性支出有的也要适当削减,例如,医疗照顾计划的支出将在今后 5 年内减少 1150 亿美元.在削减支出的同时,联邦政府要对税收将作有升有降的结构性调整,例如,资本利得的最高边际税率将从 28%降为 20%;烟草的消费税税率将有所提高,但在 5 年内税收收入将净削减 950 亿美元.

从上述情况来看,消灭预算赤字、实现预算平衡是近一、二十年来美国两党以及总统和国会共同的奋斗目标,总统和国会之间以及民主党和共和党之间的分歧不是要不要平衡预算,而是如何平衡预算.但不能否认的是,自克林顿执政以来,美国联邦预算赤字递增的趋势立即得到了扭转,联邦预算赤字在 1992 年达到 2900 亿美元的高峰后,从 1993 年开始便逐年回落,1993 年至 1997 年联邦政府各年的预算赤字分别为 2550 亿、2030 亿、1640 亿、1070 亿和 220 亿.1998 年,美国联邦政府预算出现了 700 亿美元的盈余,平衡预算的目标提前实现.克林顿政府之所以

能有效扼制预算赤字的增长,以致于提前实现平衡预算的目标,除了他上台以后采取了一些削减赤字的有力措施之外,一些客观因素也起了很大作用.这些因素包括:

1.美国经济近年来持续快速增长,为政府平衡预算创造了良好的经济环境.克林顿上台后,美国经济出现了较好的增长势头.1995年到1998年各年的经济实际增长率分别为2%、2.8%、3.8%和3.9%.克林顿在2002年实现预算平衡的计划是按照2%的年经济增长率安排的,而近两年的经济增长率几乎超过了计划数的一倍.美国联邦预算收入中个人所得税约占40%,个人所得税的收入弹性较大,所以经济的快速增长对预算收入的增加是十分有利的.另外,经济的快速增长,有助于提高就业率和家庭收入水平,而人们享受社会福利计划的津贴一般需要经过家庭收入调查,所以经济快速增长对政府压缩社会福利开支也有积极作用..

2.养老社会保障计划年度收支结余不断增加,为联邦政府实行预算平衡提供了十分有利的帮助.我们知道,根据1985年美国国会通过的《平衡预算和紧急赤字控制法案》,从1986年开始,社会保障计划中的老年、遗属、残疾保障计划(OASDI)的财政收支不再列入联邦预算内,而是作为预算外收支处理(另外,邮政服务基金的收支也作为预算外处理),对这部分预算外收支国会不再进行审批.但根据这项法案的规定,OASDI的年度收支结余仍要作为联邦政府预算平衡的因素,就是说,这部分结余仍可以冲减联邦基金收支的赤字,从而缩小联邦政府的预算赤字.而另一方面,为了应付人口老化,美国从1983年起就开始逐步提高OASDI的工薪税率,目的是把OASDI的筹资模式从现收现付式逐步转向基金式.近几年来,随着美国经济持续增长以及劳动者工薪收入的提高,美国社会保障的收支结余逐年加大.据统计,美国社会保障的收支结余(其中主要是OASDI计划的结余)1995年仅为140亿美元.,1996年增长到660亿美元,1997年为780亿美元,1998年又上升到810亿美元.可见,社会保障收支结余的逐年加大,是1998年美国联邦预算提前实现平衡的重要原因.同时我们也可以看出,目前美国联邦预算的平衡是有不少水分的.

3.近两年来美国许多州调整了自己的福利政策,这对联邦政府预算赤字的削减也是有利的.美国许多收入调查类型的社会福利计划都是由州政府管理、联邦政府资助的,而且很多计划是联邦与州对半出钱,这样,如果州政府定的福利津贴标准高,那么,联邦政府和州政府就都要多出钱.近年来,许多州(如加利福尼亚等)出于财政考虑纷纷降低本州的福利水平,这就在客观上帮助了联邦政府大幅度降低财政支出的水平.

四.美国预算平衡对我们的启示

改革开放以来,我国的预算赤字总体呈上升趋势.前些年,国家提出要削减赤字,并确定了每年削减100亿赤字的目标.1998年,出于宏观经济形势的考虑,我国不仅没有削减财政赤字,反而扩大了500亿的赤字规模.1999年国家财政又安排了1503亿元的预算赤字.鉴于近年来欧美国家纷纷主张削减预算赤字、实行平衡预算,尤其是1998年美国已经实现了预算平衡,我国许多同志对当前我国的赤字预算政策产生了疑问.我认为看待这个问题应注意以下几个问题.

1.目前中美两国政府预算政策所面临的任務不同,中美两国预算赤字的性质也不同.美国近年来一直处于经济景气时期,私人部门的投资和消费十分旺盛,所以美国并不需要利用预算政策来刺激经济(事实上,自70年代以来,美国一直比较重视利用货币政策来调节经济,预算政策已不再是政府宏观调控的主要工具).因此,美国所要削减的预算赤字属于结构性赤字.所谓结构性预算赤字,就是国民经济在充分就业和繁荣时期政府预算出现的赤字,它与经济紧缩时期政府因采取扩张性

财政政策而导致的预算赤字是不同的.据报道,1998年,美国企业在计算机和其他设备上的投资比上年猛增了16.5%;1998年第四季度美国个人消费开支按年率计算增长了5%,超过了美国全年3.9%的经济增长率.而我国目前预算政策面临的主要任务是扩大内需.1997年爆发的东南亚金融危机对我国的出口造成了很大的影响.1998年我国出口仅比上年增长0.5%,1999年第一季度出口则比去年同期下降了7.9%.我国经济目前对出口的依存度较大,出口已占GDP的近20%,如果出口需求下降,我国的经济增长将面临严重挑战.另外,由于种种原因,近年来我国私人部门的投资和消费开始出现增长放慢的趋势.据统计,我国居民的平均消费倾向已由1991年的94%下降到了1997年的81%;1998年,我国居民储蓄增幅大于消费品市场增幅的2.5倍,最终消费需求增长对GDP增长的贡献度只有30%,达到了历史最低点.1999年第一季度我国城乡居民储蓄又比去年同期多增了1551亿元,相当于1998年全年新增存款额的58%.1998年集体经济成分的固定资产投资比去年下降了3.5%,个人投资也只增长6.1%.面对上述宏观经济形势,中央作出实行积极财政政策以扩大内需的决策,在这种情况下我国出现的预算赤字应当属于相机抉择财政政策引发的赤字,与美国的结构性预算赤字是根本不同的.所以,我们不能简单地用美国的预算平衡来评价我国的预算政策.

2.分析中美两国的预算赤字问题还必须考虑到两国预算结构的差异.美国联邦预算从1969年开始实行所谓的统一预算(the unified budget)形式,联邦政府的全部收支都放到该统一预算内进行反映.由于这种预算形式属于单式预算,所以政府发行国债从技术上看既可以为资本性支出筹资,也可以为消费性支出筹资.美国联邦政府的总支出中,国防、行政管理、社会福利等消费性支出一直占有很大比重,政府购置资产的资本性支出(包括转移支付给地方政府用于购置资产的支出)平均只占7%左右.在这种情况下,美国联邦预算扩大赤字并通过发行国债来弥补,实际上是政府动用一部分私人储蓄来为社会消费性支出筹资,如果预算赤字规模过大,国债发行过多,就有一个消费侵蚀投资的问题.而目前我国实行复式预算.其中,经常性预算的收入主要是各项税收,经常性预算的支出主要是行政、国防、文教科卫等“人吃马喂”性支出(还包括非生产性的基本建设支出),根据我国的国家预算法,这部分预算不能列有赤字;建设性预算的收入主要是经常性预算转移过来的结余,建设性预算的支出主要是生产性基本建设支出,即政府购置生产性固定资产的支出,建设性预算如果出现支大于收的差额,则为国家预算的赤字,它要靠国债预算的结余(即当年国债发行额扣除当年国债还本付息后的余额)来弥补.从复式预算的结构上看,我国预算出现赤字与建设性预算安排的生产性基本建设支出直接相关.由于我国的国债是为建设性预算筹资的,所以在经常性预算收支规模不变的条件下多搞一点赤字,财政就可以多安排一些生产性的基本建设支出,这与美国扩大预算赤字主要是为公共消费支出筹资是不同的.

3.我国实行积极财政政策必须注意政策的力度.应当看到,我国目前的宏观经济状况与美国30年代的经济大萧条是完全不同的.1929年-1933年间,美国经济发生了严重的经济危机,这期间,平均年经济增长率为负1.9%,失业率从1929年的3.2%猛增到1933年的24.9%.在这种情况下,罗斯福总统实行“新政”,通过增加政府的基本建设支出来扩大社会有效需求,从而促进经济增长.但即使实行这种扩张性的财政政策,美国在大萧条时期的国债也只增长200多亿.我国目前经济虽比前几年“过热”时期的增长速度有所放慢,但在世界上仍属于高速增长.1998年我国GDP比上年增长了7.8%,1999年第一季度GDP又比去年同期增长了8.8%.这种情况与美国30年代的经济危机绝不可同日而语.因此,即使积极财政政策这剂

“药”有效,但也不能用药过猛.否则,很可能起负作用.

4.无论从积极财政政策的角度还是从扩大建设性支出的角度来看,我国实行扩张性预算政策都应当是一种短期性的权宜之计.因为长期搞预算赤字必然会陷入巨额预算赤字的深渊.这一点正是美国的教训.目前我国预算赤字和公债余额占GDP的比重分别为1.18%和9.6%,有人认为,这离3%和60%的国际警戒线还相差较远,所以我国仍有很大的赤字和发债余地.但笔者认为,我国的宏观税负较低,税收只占GDP的10%多一些,财政的还债能力十分有限,这与发达国家税收占GDP的30%-40%的情况有很大的不同,所以,上述警戒线对我国是否适用很值得商榷.另外,有的同志认为,我国社会保险预算的年度收支结余没有象美国那样用于冲减财政赤字,如果按照美国的做法,我国的预算赤字还会减小.但需要注意的是,我国目前国债的付息支出在计算赤字时也没有考虑进来,这样就减小了一块赤字.所以如果按照美国的预算赤字口径来计算,上述两个因素基本上可以互相抵消.美国陷入预算赤字深渊不可自拔的原因主要是政府承担过多的社会福利性开支,这类支出直接与人们的收入水平挂钩,政府不能灵活控制支出数量,而且支出的刚性很大,可上不可下,这些特点极易把政府拖入预算困境.我国目前在几百个城市和县镇实行的家庭最低收入保障计划与美国的社会福利计划很相近,这种最低收入保障计划从社会稳定的角度来看十分必要,但制度一旦出台,政府就很难控制它的支出规模,如果贫困家庭数量增多,政府最低收入保障计划的开支就必然加大.所以,这项福利计划的补贴标准一定不能订得过高.

参考资料:

- Attiat F.Ott: “Public Sector Budgets”, Edward Elgar Publishing Limited, 1993
Robert D.Reischauer: “Setting National Priorities”, Brookings Institution Press, 1997
Stuart E.Weiner: “Budget Deficits and Debt”, Economic Review, 1995 Fourth Quarter
《财贸经济》, 1999年第4期
《金融时报》, 1999年2月13日
《中国统计年鉴》, 1998

中国人民大学财金学院
朱 青

本文发表在《涉外税务》, 1999年第7期