

试论美国财政赤字的原因、 影响、发展趋势

潘渭河

长期以来,美元汇率持续下跌,美国政府产生巨额财政赤字,使世人为之瞩目。在美国政府三万多亿美元赤字的巨额累积中,里根政府两届任期占一万三千多亿美元。本文拟对八十年代以来,美国巨额财政赤字形成的原因、影响和发展趋势,作一分析。

—

西方发达资本主义国家,经历了五、六十年代黄金发展时期以后,由于劳动力成本等各项费用的上涨,市场的扩张又受到限制,普遍陷于七十年代的滞胀困境。产生滞胀的重要原因是,二次大战后一系列科技革命所激发的经济发展潜力,已经消耗殆尽。就美国而言,七十年代中期出现的微电子革命,充分显示了在新的科技革命的基础上,实现经济增长的现实可能性。而以微电子技术改造美国经济,则需要巨大的投入。里根政府的财政政策,正是在这样的背景下出现的。它的基本思想就是:削减社会福利开支,削减政府开支,削减税收,刺激私人投资,从降低成本和实现技术进步两个方面,促进经济增长。实际的结果是,税收有大幅度下降,政府开支削减很小,从而产生了巨额赤字。

里根政府实施的各项减税政策中,加速资本折旧对美国经济产生了持久而重大的影响。一方面,由于折旧份额的扩大,使得公司税前利润在国民收入中所占份额有所下降,直接减少了公司所得税;另一方面,由于折旧份额的扩大,导致净投资的下降,并不意味着资本实际积累的规模有所削弱。根据前苏联学者的研究材料,从1948年起,美国经济就开始出现折旧基金超过实际损耗的现象,1960~1970年期间,每年超过的数额,按当年价格计算,从80亿美元增加到148亿美元。在七十年代中期,这一数额达到170~190亿美元。在美国经济的私人部分中,固定资产报废与折旧提成之比,从1947年的93.4%下降到1973~1974年的66%。由于里根政府在1981年进一步缩短了折旧年限,仅此一项,五年内,公司多得1640亿美元,从而极大地刺激了私人投资的高涨。八十年代中期,美国出现了战后最高的投资增长率,这是美国转入以微电子技术为基础的经济增长轨道而进行的大规模的产业结构调整。在固定资产的投资中,电脑所占比重,从1981年的5%提高到1988年的25%。

里根经济政策的理论,有一个名称,“消费经济学”或“享乐经济学”。这个名称易使人望文生义,产生误解,认为里根经济政策的特征是鼓励消费,忽视投资。里根的消费经济学有其特定的含义。在美国,大规模的社会福利保障计划,是在约翰逊总统任期内实施的。随着各种社会条件的变化,社会福利开支日趋庞大,成为国家财政的沉重负担。在美国对此有两种主张:

共和党的“节衣缩食经济学”认为,为了实现预算平衡,抑止通货膨胀,必须付出代价,削减福利开支,并提出了“禁止提供免费午餐”的口号。“消费经济学”认为,不必付出代价,只要刺激供应,克服预算中的浪费,就可实现上述目的。里根的“消费经济学”是对某种现实的妥协,而不是对它的鼓励。里根曾经长期持有“节衣缩食经济学”主张,因而在1976年的争取共和党总统的提名中受挫。出于政治上的原因,里根才转向“消费经济学”的。从实际的情形看,在消费方面,美国八十年代财政赤字虽然有巨额增长,政府支出占GNP的水平并没有提高甚至略有下降。而1986年每小时工资收入(经过调整的实际小时工资)购买力比1977年要低5%。

上述分析表明,八十年代美国财政赤字巨额增长的基本原因,并不是由于消费水平有增长,而是由于国民收入的分配,向着减少政府收入、刺激私人投资的方向发生的变化所致。因而表现了独特的宏观经济效应:财政赤字的巨额增长没有推动通货膨胀。相反,通货膨胀率较之七十年代有显著下降。甚至为了刺激经济增长,里根政府将货币政策由紧变松,M1的供给量在1985~1986年上升了31%以后,通胀率仍然保持在一个较低的水平上。这说明由于税负下降、投资增长而产生的经济发展,带来的私人赢余,能够吸收政府的赤字增长,从而抑止了通胀率的抬头,缩小了资金需求和资金供给的缺口。1979~1980年,美国公债的外国持有者占联邦债务的14%;1985~1986年这一比例下降到11%。同期本国私人占有的比重,从77%上升到81%。

从资金供给的各个组成的变化趋势看,1985年以来,由于各种原因,美国的个人储蓄率下降了二、三个百分点,在4%左右。在美国七千多亿元的资金供给量中,个人储蓄仅占百分之二十左右,它的下降仅影响几十亿美元。在资金供给总额中,折旧份额占主要地位,和七十年代相比,八十年代有较大幅度增长,从而为美国的经济的发展,提供了资金条件。(见表一)以储蓄率度量一国的资本积累规模,暗含着一个前提,政府支出是最终消费,这并不完全是适当的。美国政府的开支中,用于经济发展的直接投资占有相当的比例。以国内研究与开发的经费支出为例,1988年,政府拨款占48.8%;该年度日本的研究和开发的经费来源中,政府拨款仅占5.1%。显然,美日两国储蓄率的差异,并不完全反映两国资本积累规模的差异。如果美国的资本积累水平受个人储蓄率的下降而削弱,八十年代以来,美国强劲的经济增长势头就难以为人理解。

八十年代美国财政赤字的增长,实际上是垄断资本利用国家权力,在全社会的范围加速资本积累。

二

庞大的财政赤字,总要以货币发行量的增长或税负增长来平衡,从而影响长期的经济发展。因此里根政府、布什政府都把削减赤字、平衡预算作为经济政策的重要目标。然而事与愿违。

西方财政学的理论认为:西方财政体制中的转移收支和所得税制度,是市场经济体制的内在稳定器。经济繁荣时,转移支付减少,所得税增加;经济衰退时,转移支付增加,所得税减少,自动调节总需求水平,维持市场经济运行的稳定。美国巨额财政赤字增长的体制结构,扭曲了自动调节器的调节机制,产生了财政赤字累积的倍加效应。

从收入方面看,个人所得税、公司所得税、社会所得税是联邦政府的三大收入来源。里根的税制改革,使得公司所得税在全部收入中所占比重大幅下降,1970年为17.0%;1984年是

8.5%。(表二)由于经济繁荣所表现的 GDP 的增长促进公司利润的相应增长,因而公司所得税对景气循环表现出较大的灵敏性;个人所得税因为实行累进税率制,人们收入提高时,边际税率也将随之提高,从而限制了个人所得对经济繁荣的灵敏性;社会保险税对经济收入的灵敏性更加低于个人所得税,同时社会保险税的支出有限定范围,在政府的税收构成中社会保险税比重的提高,也相应限制了政府实施财政政策的机动性。税制构成的变化,严重削弱了自动调节器的稳定作用。

从支出方面看,首先,在总的政府支出构成中,联邦政府直接购买商品和劳务的比重,除了越南战争以外,从五十年代以来,不断下降,目前占总支出的 1/3 左右;转移支付的比重,不断上升,目前占 40% 多。由于主要用于各种福利开支的转移支付,是由各种条文规定的相关社会条件所决定,并不随经济的景气循环而变动,因而使得财政赤字的增长,具有体制性的稳定特征。近年来,利息支出增长也很快,占总支出比重的 1% 强。由于经济繁荣时,利率趋涨,利息支出也相应增加,从而抵销了自动调节器的一部分稳定作用。

就转移支付的构成看,对景气循环敏感的失业救济等用于低收入家庭的开支,占总福利开支的比重仅 20%。其余 80% 的福利开支,是由中等收入阶层享受的包括健康保险、医疗补助在内的各种社会保险支付,其开支规模并不由经济的景气循环所决定。人口的老化,各种高技术的应用所导致的医疗保健成本费用的上升,直接推动着转移开支规模的不断扩张。从用于低收入阶层的包括失业救济在内的各种社会保障开支来看,八十年代以来,美国的经济增长具有显著的技术进步型特征。各种新技术的应用,使得劳动生产率增长最快的制造业部门,对劳动力的需求日趋下降。大量的劳动力从收入较高的制造业部门,转入收入较低的服务业部门。官方所认可的自然失业率有上升的趋势。五十年代为 3%,六十年代为 4%,七十年代为 5%,八十年代为 6%。自然失业率上升的原因,根据托宾的说法,是由于越来越多的劳动力,频繁地在各种岗位上转换。显然,这是与大量的劳动力从工作比较稳定的制造业部门转入工作流动性较大的服务业部门有关。劳动力从高收入部门向低收入部门的转移,自然失业率的上升,使得对低收入家庭的社会福利开支,同样地呈稳定上升趋势。转移支付失去了对总需求的调节作用。

八十年代以来,美国联邦政府的收入和支出的结构性变化,导致了预算赤字累积增长的长期趋势。

三

美国对外贸易的连年赤字,美元汇率的持续下跌,都说明美国财政赤字的无限增长,必将危及美元的国际地位,促使美国政府下决心削减赤字。克林顿政府就任以来,美国的财政赤字 1993、1994 年连续两年下降。八十年代以来,美国的经济复苏,使得公司利润有大幅度的增长,为美国政府增加税收,提供了可能性;国际形势的变化,对美国政府削减军费开支,提供了极为有利的条件。但是美国预算赤字的减少,仍然是短期的,阶段性的。

根据预测,美国要在 2000 年前实现预算平衡,必须增加六千多亿美元的税收。税收水平在现有的基础上必须增加 60%。1994 年,税收仅增加 10%,缺口仍然很大。公司所得税的增加,必然是有限的;大幅度地增加,必然削弱美国商品的竞争力。克林顿政府显然不会这样做。成为美国巨额赤字主要根源的转移开支,仍然以年均增加 8% 的速度继续增长,预计到 2000 年,美国的财政赤字将因此而再增加一万多亿美元。克林顿政府虽然提出了削减社会福

表一、美国私人总储蓄的组成状况(10亿美元)

年份	总私人储蓄	个人储蓄	比 重	未分配利润	比 重	折 旧	比 重
75	259.8	83.6	0.32	52.9	0.20	162.0	0.62
76	271.9	68.6	0.25	80.2	0.30	177.8	0.65
77	295.6	65.0	0.24	97.6	0.33	195.4	0.66
78	324.9	72.0	0.22	110.3	0.34	216.9	0.67
79	398.9	86.2	0.21	176.7	0.44	253.6	0.64
80	432.9	101.3	0.22	151.5	0.35	287.2	0.60
81	480.1	107.6	0.22	143.2	0.30	321.6	0.67
82	521.6	125.4	0.24	83.4	0.16	361.0	0.69
83	571.7	118.1	0.21	131.0	0.30	377.1	0.66
84	675.3	156.9	0.23	180.9	0.27	402.9	0.60
85	664.2	127.1	0.19	146.4	0.22	437.6	0.66
86	679.8	130.6	0.19	132.6	0.20	456.6	0.67
87	663.8	101.8	0.15	118.6	0.18	486.7	0.73
88	738.6	144.7	0.20	138.8	0.19	513.6	0.69
89	779.3	171.8	0.22	102.1	0.13	554.4	0.71

(根据《Survey of Current Business》各年度资料整理,未计入存贷调整和统计误差)。

表二、美国税收构成的变化%

来源	1960	1970	1980	1984
总收入	100.0	100.0	100.0	100.0
个人所得税	44.0	46.9	47.2	44.8
公司所得税	23.2	17.0	12.5	8.5
社会保险税	15.9	23.0	30.5	35.9

引自《赤字经济》[美]菲利浦·凯甘主编 28页 中国经济出版社

表三、美国劳动生产率的变化%

分类	1965~ 1970	1970~ 1975	1975~ 1980	1980~ 1985	1985~ 1987
制造业	0.46	2.68	1.82	4.48	3.79
全国	0.9	0.7	0.5	1.0	0.5

《世界经济》1992.1

利开支的改革方案,付诸实施,政治上的难度很大。从根本上来说,促使美国官方采取重大措施,实现预算平衡的社会经济条件并未成熟。

财政赤字对美国的影响,可分为中短期的和长期的。就中短期的影响来说,八十年代以来,美国经济的增长是有成绩的。GNP 的增长率,在西方发达工业国家中是最高的。从总的劳动生产率来看,美国的进步并不显著。但是从制造业部门来看,劳动生产率进步很快,扭转了七十年代停滞下降的趋势。(表三)由于大量的劳动力从制造业部门转入第三产业,在制造业部门劳动生产率进步的同时,第三产业的劳动生产率有所下降。显然,从美国经济实力变化的趋势看,制造业部门劳动生产率的进步,有着决定性的意义。八十年代以来美国的经济增长中,具有显著外向型经济特征的高技术部门的进步,居主导地位。1982~1988年,美国总的商品出口增加48.9%,1989~1992为28.3%。前一时期,美国高技术产品的出口增长是总商品出口增加的两倍,后一时期为28.3%,与总出口的增长速度相当。近几年来,由于美国和欧洲、日本的经济增长不同步,美国经济正处于繁荣阶段;欧洲、日本处于停滞阶段,导致美国进口相对增加,出口相对减少,贸易赤字重新扩大,这并不意味着美国高技术产品的竞争力有所下降。随着欧洲、日本的经济复苏,信息高速公路的建设,美国出口增长的前景是好的。就长期的影响来说,美元汇率的波动,并未影响美国的实体经济。美元汇率的下跌,主要表现在美元对日元、马克汇价的下降上。对美国大多数贸易伙伴来说,贸易商品仍然是以美元计价的。美元汇价的下跌,不会对美国进口商品的价格和通货膨胀率产生显著的影响。只要美国的通货膨胀率仍然保持在较低的水平上,财政赤字对美国经济增长的危害,就仍然是潜在的。八十年代以来,美国经济的国际化特征显著加强。美国仍然是世界上最大的商品、服务和资本市场,从而各国对美元仍将保持巨大的需求。美元汇率的波动,使得美元在各国官方储备中的份额有所下降。据估计,从目前的60%下降到50%,这将是一个缓慢的过程,需要几年的时间。显然,这一前景在短期内,还不足以动摇美元作为世界主要储备货币的地位。正因为如此,美国的决策层对财政赤字的削减步骤、幅度,仍然存在着广泛的争议。美国的学术界,正在讨论“财政赤字的最佳规模”,“用债券代替征税筹措资金的有效性”,就是这一争议的反映。可以预计,到2000年,美国财政赤字的增长幅度将有所下降,但仍将保持相当的规模。

根据美国的财政赤字和其它指标,比较美国经济实力的变化趋势时,必须注意比较基准的选择。把今天的美国与二次大战后取得世界霸主地位的美国相比,美国是衰落了;如果和七十年代的美国相比,则美国经济克服了相对下降的趋势,其实力地位有所加强。这是我们在分析美国的宏观经济政策时,必须注意的一个基本事实。

