

美国财政赤字的深层原因和影响

■ 孙大海

2009年,美国的财政赤字高达1.42万亿美元,是2008财年的3.1倍,赤字率也从2008财年的3.2%猛增至10.0%,创下二战后最高水平,美国联邦政府的债务增至6.71万亿美元,占GDP的47.2%。具体而言,美国巨额赤字的来源主要有:

1. 金融危机的冲击。为应对金融危机,美国推出了一系列经济刺激和金融救助计划。2008年10月,国会通过了资金总额为7000亿美元的问题资产救助计划。2009年2月,国会又出台了《复兴和再投资法案》,资金总额为7870亿美元。此外,救助房利美和房地美的计划资金也有2000亿美元。这三项计划在2009年的支出合计达到3530亿美元,相当于GDP的2.5%,成为财政赤字剧增的重要原因之一。

2. 上届政府赤字财政政策的影 响。上届政府从2001年任期开始就大力推行减税政策,扩大国防军事支出,2002年时财政余额便从盈余转为赤字,并且持续至任期结束。其中,在2001年6月、2003年5月和2008年1月三次推出大规模减税计划,分别减

税1.35万亿、7260亿和1500亿美元。同时,国防和安全支出一路猛增。截至2009年,军事采购支出连续3年增长超过10%,2009年用于国防和安全方面的总支出更是高达6464亿美元,占GDP的4.5%,高于过去5年的平均水平3.8%。

3. 医疗体系支出巨大。美国医疗体系中所存在的低效率和高成本问题积弊已久,加之人口老龄化现象日益突出,医疗卫生支出越来越成为政府财政的重大负担。2009年,联邦财政支出中医疗卫生项目总额为7963亿美元,相当于GDP的5.6%。近30年来,医疗保险和医疗补助计划费用的增长速度一直高于美国经济的增长速度,如不进行改革,预计在2050年将占到GDP的12%。

据美国国会预算办公室测算,即使剔除经济波动的影响,2009年的赤字率仍高达8.6%,这说明美国高额赤字在金融危机背后尚有深层原因。

1. 近年来主导美国政府的新保守主义思潮成为财政支出失控的主要原因。新保守主义主张不干预自由市场经济,重视为自

由经济创造良好的外部条件,在政治上大搞对外干预。在这种思潮的影响下,出现了以下几方面问题:第一,共和党政府将减税视为其在财政政策上的政治标志,无论是解决经济问题,还是寻求政治支持,动辄诉诸减税。第二,医保体系市场失灵问题长期得不到政府的干预和纠正,信息不对称和道德风险又加剧了问题的严重性,导致当前美国医保成本失控,成为联邦预算中唯一一个长期增长率超过GDP增长率的支出项目。第三,民主党政府始终无法将国家政策锁定在国内问题上,而共和党政府又在对外政策上指向不清,在反恐大旗下四处出击,导致国防军事和安全支出缺乏长期规划,财政赤字不断增加。

2. 全球化进程中长期积累的金融风险对财政的隐形压力以金融危机的形式集中释放,成为财政赤字严重恶化的重要原因。此次金融危机是新一轮全球化进程启动30年来各种矛盾积累的集中爆发。由于美元的货币霸权地位,美国开始由制造业大国向金融中心转换,全球化进程又强化了美

元霸权,使美国可以将国内金融风险成本转嫁到世界各国共同分担。这虽进一步鼓励了美国为抢占金融制高点而放松监管和加强金融创新,但却因金融扩张速度过快而引发了金融危机。系统性的金融风险最终必然转化为财政风险,长期积累的问题导致此次金融危机的规模和破坏性大大超过一般性经济波动,赤字率也远远超过可以自然调整恢复的5%红线,成为破坏财政可持续性的的重要因素。

3. 民主党与共和党对于财政结构的跨期博弈为赤字膨胀“火上浇油”。自从克林顿政府推行结构性财政以来,财政结构对于经济政策方向的影响力日益突出,成为决定未来发展方向的舵盘。民主党与共和党超越简单数量层面上的财政博弈,努力将本党的政策思路固化到财政结构中,为未来对方执政时保持本党战略对于国家政策的持续性影响力而布局。在难以完全控制民主党重点支持项目的情况下,上届政府只得通过增加总量来调整财政结构,超限度推行税收和支出政策改革。这是超常规规模减税和扩大军费开支造成财政赤字膨胀背后的一个深层原因。

2009年巨额财政赤字发生在特殊的大背景下,对于未来美国和世界经济发展具有深远影响。

1. 赤字凸显了财政平衡和医疗改革的必要性。在原有政策框架下,根据美国国会预算委员会测算,虽然赤字率将在2013年降至3.2%,但在2013—2019年赤字率将始终保持在3.1—3.4%之间,远高于过去40年的平均水平2.4%,预计到2050年,公共债务

将达GDP的300%,赤字率将达20%。医改是恢复长期财政平衡的重要手段。据美国总统经济顾问委员会测算,2020和2030年,医改可以使实际GDP分别增加2%和8%;2030和2040年,医改可减少的联邦财政赤字分别占当年GDP的3%和6%。民主党以医改为契机,将美国未来发展战略锁定到国内改革进程。但是,医疗卫生消费目前已成为美国消费主导型经济模式的重要组成部分,生物、制药等相关产业链根深蒂固,医改面临着经济结构调整这一巨大阻力。此外,虽然医改在长期内可以削减预算,但是短期内反而使支出增加,这也带来了一定的改革阻力。

2. 赤字影响美元的全球储备货币地位。首先,巨额财政赤字客观上将在长期内对美国经济和美元走势释放负面影响,提高赤字货币化风险,增加通胀预期,削弱人们对于美元的信心,动摇其全球储备货币的地位。其次,巨额赤字在主观上促使美国重新审视主动防止过度透支美元霸权的必要性。美国著名智库伯格斯滕主张理性节制地使用美元霸权,这不仅有利于调节掌握金融市场的发展节奏,而且可以为重新整合以新能源和低碳产业为代表的高端制造业创造条件。预计未来美国将允许在特定限度内弱化美元霸权地位,从而在客观上为国际金融体系的调整和改革提供一定的空间。

3. 赤字影响美国产业振兴战略实施。奥巴马政府力推新兴产业和医疗改革,希望在谨慎巩固美国金融业全球中心地位的同时,通过发展低碳经济等新产业

重整高端制造业的优势。历史经验表明,产业振兴一方面需要政府提供政策支持,另一方面需要私人部门加大投资。但是,当前巨额赤字既削弱了新兴产业优惠政策的力度,又产生了巨大的挤出效应,在储蓄率原本就较低的情况下使投资更加高度依赖外来资金,同时又动摇了外国投资者的信心及产业振兴的私人投资基础,加大了资本外流风险。

4. 赤字对全球金融市场稳定的影响值得关注。此次金融危机严重破坏了各国财政平衡,主权债券信用等级调整问题日益突出。危机后,金融机构为了避险而大量囤积主权债券,主权债券信用等级变化会导致资产价值波动,可能成为未来银行业的危机根源。此外,由主权债券信用变化产生的巨大套利和投机空间将严重冲击国际资本流动和汇率体系。前期,迪拜债务危机和希腊信用评级危机相继发生,主权债券信用已成为国际金融市场的关注焦点,并且呈现出逐渐延伸到以美国国债为代表的主要经济体主权债券的趋势。著名信用评级机构穆迪公司已警告,美英两国如不能遏制赤字,可能将调低其信用评级。考虑到美国国债在主权债券市场上的重要地位,把握美国财政赤字走向对于稳定主权债券基本品质和消除金融市场结构性风险具有重大意义。如果美国财政赤字长期得不到改善,可能造成市场主权债务风险全面重新评估,给全球金融市场带来新的不确定因素。

(作者单位:财政部对外财经交流办公室)

责任编辑 韩璐