

奥巴马元年美国经济透视

■ 卢 锋 王 健

2008年秋季达到高潮的金融危机是美国现代经济史以及全球经济格局演变的里程碑事件。奥巴马作为临危受命的美国总统，从2009年1月20日就职以来，其施政理念和政策措施对美国经济短期表现和长期走势产生了重要影响，也是世界各国制定经济政策的重要考量。

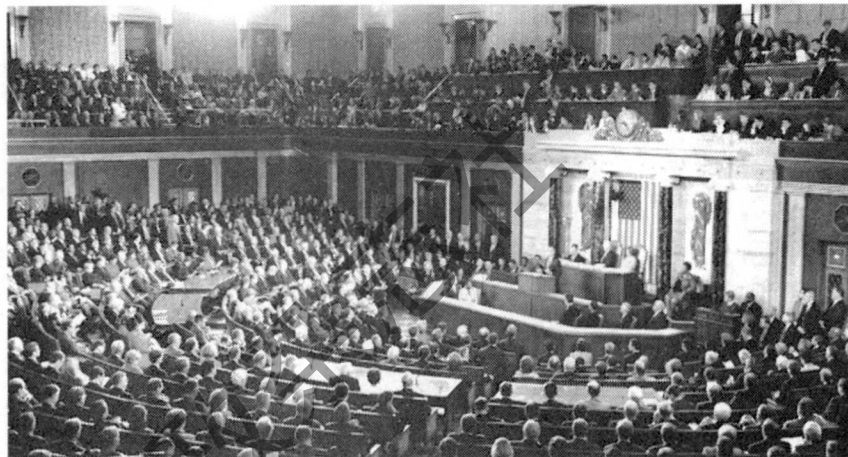
奥巴马元年施政改革

回顾奥巴马元年施政情况，大体可以用“一个中心和三项改革”概括：一个中心是通过实施《美国复苏与再投资法案》（以下简称“ARRA法案”）刺激经济，三项改革包括金融、医疗、能源—气候政策改革。

1. 财政手段刺激经济

金融危机拖累实体部门，使美国经济遭遇几十年罕见的深度衰退。通常情况下，政府运用货币、财政等宏观政策工具拉升总需求是治理经济衰退的标准药方。然而这次危机特点在于，此前应对金融危机时美联储把利率降到接近零值区间，货币政策工具在危机上半场已提前透支到弹尽粮绝。于是应对实体经济衰退只好主要仰仗大剂量财政刺激工具，制定实施ARRA法案成为奥巴马元年财政刺激主要措施。

奥巴马就职后不到一个月就快速签署总额高达7870亿美元的ARRA



法案。从法案预算使用分布情况看，奥巴马刺激经济计划有几个特点，一是消费刺激仍占主导地位。2000多亿美元减税，1400亿美元对州政府“财政平衡”和“财政纾困”支出、近600亿美元“失业和最困难家庭救助”，消费刺激占整个预算一半左右。二是基础设施投资占相当比重，例如近500亿美元用于高速公路以及隧道、桥梁和铁路等基础设施投资。三是新能源等新兴领域大量投入，直接预算规模约为450亿美元。ARRA法案预算计划在2009至2019财政年度拨付支出，2009—2011财年分别拨付23%、51%和17%，占总金额的91%，到2010年初美国ARRA法案支出项目资金估计已完成35%左右。美国学术界和官方研究机构对ARRA刺激效果寄予厚望。有学者运用乘数模型方法对ARRA法案2010年刺激效果进行预测，认为法案实施会使GDP

增长率提升3.7%，增加或保持367.5万个工作岗位。美国总统经济委员会运用不同模型研究，结果认为实施ARRA法案在2009年2—4季度会对GDP增长贡献2—3个百分点，每个季度创造或保护就业50—90万人。

2. 大力推进三项改革

大力刺激总需求的同时，奥巴马政府和民主党还着力推动金融、医疗、新能源—气候三大领域改革。首先看金融改革。2009年6月17日，美国财政部向国会提交《金融监管改革白皮书》，系统阐述奥巴马政府金融改革理念和思路，众议院于2009年12月11日投票通过该法案，不过截至2010年初参议院立法进程尚未取得实质性进展。为有效监控金融部门系统性风险，众议院法案提出了四点建议。一是成立跨部门“金融服务监管委员会”，成员构成包括美联储、证券交易委员会、商品期货交易委员会、

联邦储蓄保险公司等监管机构,由财政部长统一领导。二是建立“破产清算基金”,防止超大型金融机构“大到不能倒”预期对美国经济造成损害。三是为更好保护消费者免受不当金融行为损害,把目前分散于美联储、证券交易委员会、联邦贸易委员会等机构手中的涉及消费者权益保护的职权,统一集中到新成立的“消费者金融保护署”。四是对衍生品市场、评级公司、对冲基金、私募基金等实施更为严格的监管。

其次看医疗改革。与其他发达国家主要依靠政府建立并运作覆盖全社会的医疗系统不同,美国医疗服务体系相当程度建立在个人选择与商业保险机制相结合的基础上,几千万人缺乏医保问题被广泛关注。奥巴马竞选时选择推动医改作为基本政纲之一,就任总统后一再重申医改承诺,但由于各利益集团意见不一,奥巴马的医改之旅异常艰辛。2009年6月17日,美国国会参众两院开始正式讨论医改法案。两院分别提出了自己的医改法案,并就法案形成一致文本不断进行磋商,不过因分歧严重,一度陷入僵局,直至2010年2月22日,奥巴马总统亲自出马,推出了首份详细的白宫版医改法案。该法案以参议院版本为基础,同时采纳了共和党人的部分建议。提出:(1)对于年收入低于43320美元的个人和低于73240美元的三口之家,联邦政府将给予医保补贴。小企业为员工购买医疗保险将享受政府税收减免。对于很多有工作的穷人依赖的社区医疗中心,政府将给予更多的资金支持。从而使3200万人获得医保,使医保覆盖率从85%升至95%。(2)对高收入群体加征个人所得税,并对高额保单加征消费税,作为医改资金来源。(3)建立以州为基础的医疗保险交易所,小企业和个

人可以在交易所里通过联合议价,享受与大公司员工或联邦政府雇员同样优惠的保险费率。(4)加强对保险行业的监管,政府可以通过一系列奖惩措施敦促企业向雇员提供医保;保险公司不得以投保者的过往病史为由拒保或者收取高额保费,不得在投保人患病后单方面终止保险合同,不得对投保人的终身保险赔付金额设置上限等。这份综合两党的医改法案,在奥巴马总统的大力推动下,终于于2010年3月22日成功获得通过,标志着奥巴马执政以来全力推动的医疗保险改革取得重大进展,为美国实现医疗保障的全民覆盖铺平了道路。

最后看能源—气候战略调整。高度依赖石油特别是进口石油是美国经济结构特征之一,也是美国全球战略关键牵制因素之一。与当代人类能源利用方式相联系,过去几十年国际社会对温室气体排放导致气候变暖问题关注度提升,美国对多边框架下治理气候变化传统采取质疑立场,在减排承诺上消极保守并极力捆绑中印等发展中国家,使美国与欧洲在这一领域国际影响力竞争方面处于不利地位。

奥巴马把新能源转型和应对气候变化问题结合起来,作为他竞选和施政的优先议题之一。2009年3月31日美国众议院能源和商务委员会提交“美国清洁能源和安全法”草案,2009年6月26日众议院以219对212票通过了美国清洁能源与安全法案。这部综合性能源立法被倡导者赋予多方面功能和意义:通过创造数百万新的就业机会来推动美国经济复苏和景气增长,通过减少对国外石油依存度来提升美国国家安全,通过减少温室气体排放来减缓全球变暖。法案计划通过多种途径实现上述目标。一是引入“总量限额加市场交易”机制,限制和减少温室气体如二氧化

碳排放。法案要求2020年限额总量比2005年排放量低17%,2050年比2005年低83%。二是鼓励促进利用新能源。要求将来电厂有一定比例发电量来自新能源与能源效率提升,这一比例到2012年要达到6%,2020年达到20%。还规定美国2020年后对来自温室气体排放未达标国家的进口商品征收特别关税。三是2025年以前在清洁能源和提高能效领域投资1900亿美元。四是运用再分配手段调节新政带来的利益冲击。

虽然奥巴马政府和民主党使出浑身解数,但仅仅医疗改革成功获批,金融改革、气候—能源改革欲走完全部程序最后定案仍然任重道远。2010年是美国中期选举年,下一步推动改革立法可能面临更大困难。无论从能否完成立法程序实现改革直接目标来说,还是就改革能否解决美国经济社会发展深层矛盾的根本目标而言,奥巴马改革都存在巨大不确定性和风险。

奥巴马新政成效、问题与前景

美国危机救助政策收到初步成效。各种利差持续下降和低位企稳,2009年三、四季度GDP增长由负转正,股指2009年强劲反弹和三种房价指数先后跌幅收窄或企稳回升,说明美国经济已走出急救室并呈现某些复苏形态。虽在抵御危机冲击面前显示出相当调整能力,然而美国经济要想实现稳健复苏和重回景气增长,仍面临多重深层矛盾的挑战。

一是固定资产投资增长乏力。危机前美国增长模式深层问题在于,在全球技术—产业前沿革命相对沉寂和新兴经济生产率革命快速展开的环境下,给定国际工资、汇率等相对价格体系,美国企业难以在国内发现

足够数量与开放环境兼容的投资机会。这时要勉强追求高增长,势必就要靠刺激消费,导致消费过度增长。数据显示,战后60年美国消费平均对总需求增长贡献79%,投资为22%。但是2001—2009年消费贡献率高达112%,意味着经济增长以投资、净出口负增长为前提,显然无法持续。美国2009年三季度增长主要靠消费,四季度增长主要靠存货降速收窄,复苏能否持续关键在固定资产投资。

二是“两个10%的矛盾”。美国失业率2009年10月上升到10.1%。与美国战后十次复苏通常同时伴随失业率走低不同,目前失业率仍处10%高位。美国朝野主张加大刺激力度加以应对,但是巨额财政赤字对长期增长带来更大风险。2009财年美国联邦政府赤字1.42万亿美元,总额相当于美国GDP的10%,联邦债务率也上升到83.4%,仅次于二战峰值高位。高失业率要求加大赤字刺激力度,高赤字率要求尽快重建财政平衡,“两个10%”显示美国经济处境尴尬。

三是负信贷增长与通货膨胀矛盾。危机导致信贷大跌,此次信贷下跌程度为50年之最,目前仍是负增长。没有信贷回升,就不能有活跃的投资,难有持续复苏,也解决不了就业问题。然而同时通胀压力已悄然再现。2010年1月美国CPI、PPI、进口价格同比增长率分别为2.9%、6.3%、11.6%。这说明美国复苏面临内部结构困难,也说明本轮危机特征在于,并非通过美国复苏带动全世界大宗商品价格增长,而是其他国家和地区强劲复苏,率先推动美国进口价格上涨,一定程度推高美国物价。美国复苏迟缓可能面临显著滞胀压力。

四是外部失衡可能卷土重来。金融危机爆发后,严重衰退使美国外贸逆差显著收窄。然而美国经济复苏可

能伴随外部失衡“复苏”。简单计量分析结果显示,如果经济结构未能得到调整,假定2010年和2011年美国经济增长率为2%和4%,美国贸易逆差占GDP比例将上升1.0和1.5个百分点。

基于上述分析,结合历史数据,有理由推测美国未来一段时期经济增长率可能会有所下降。过去60年美国经济增长3.2%,但2001—2009年年均增长不到2%,2002—2007年景气期增长率也只有2.8%。考虑前一段增长模式不可持续,未来面临结构调整困难,可推测除非发生特别有利的重大产业革命,美国经济增长速度会显著下降,初步推测认为未来十年平均水平不会超过2.5%。

美国选择及其对中国启示

应对深层矛盾,美国面临两类选择。一类是追求短期速成治标策略,一类是致力于结构调整的治本策略。速成策略基于“高失业率—GDP缺口—需求刺激”认识范式,试图通过超级刺激政策和几次立法改革跳出困境。政策特征在于忽视退出过迟和赤字扩大风险,试图采用债务货币化—通胀方法为未来财政危机解套。涉外领域诉诸保护主义转移矛盾,甚至冒险采取更为激化矛盾的方式释放压力。与速成治标策略不同,致力长期结构调整的治本策略需要正视深层结构问题,接受一个时期潜在增长速度降低的现实,在低增长低通胀宏观环境中培育市场力量并进行结构调整。同时把控制财政赤字、遵守货币纪律、应对通胀风险置于优先地位,严肃对待主要国际货币发行国义务。最后需要培育技术创新、谋求前沿突破、拓宽全球产业技术可能性空间,把美国相对优势建立在生产

力创新上。

分析探讨美国经济增长前景,对理解正在快速追赶的我国经济具有认识借鉴意义。2003—2008年间,各自用本币衡量,我国实际和名义GDP年均增长率分别比美国高出8.7%和12.2%。考虑人民币兑美元汇率年均3.6%升值,我国用美元衡量经济规模每年比美国增长快16.2%,也可以说这一时期我国相对美国年均“追赶或收敛速度”为16.2%。

2009年我国经济规模按现行汇率计算折合4.92万亿美元,相当于同期美国经济规模的34.5%。假设未来一段时期年均追赶速度为10%—12%,我国经济总量规模将在十余年内超过美国,比2003年著名“金砖四国”报告预测2041年我国经济总量超过美国时点提前15—20年。不过即便如此,届时我国人均收入也只是美国的20%—25%,相对美国仍是低收入国家。

在新环境中实现我国经济又好又快增长,首先,需要总结改革的成功经验并进行必要政策调整。我国自身经验证明总需求并非长期经济增长瓶颈,从客观情况看外需也无力支撑我国总需求增长,因此要对内需增长足以提供合意总需求这一判断树立信心。其次,我国不仅已在大宗商品、投资规模等指标上成为全球最大增量贡献国,2009年开始在总需求指标上也成为增量领跑国家。面对发展阶段和内外环境变化,我国应以汇率—利率政策调整为重要内容,尽快建立适应开放型大国经济需要的宏观政策架构。最后,应在以我为主进行政策调整得基础上,反对美国保护主义倾向,鼓励美国进行深层改革。

(作者单位:北京大学国家发展研究院)

责任编辑 张蕊