

美国财政联邦制的演变趋势

□ 罗 洋 何利辉

财政联邦制是美国财政体制的基本架构,并随着经济的发展而演变。建国初的很长时期内,州拥有较大权力,但上世纪大萧条后逐渐演变为联邦拥有较大权力;随着里根总统实施“新联邦主义”重新赋权给州,州权呈现出扩张态势。而在此次金融危机中,由于州级财政遭受严重打击以及公共事务在联邦政府与州及地方政府之间的分工趋于模糊,奥巴马执政以来,美国财政联邦制又从州级政府拥有较大权力向联邦拥有较大权力转变。

一、当前美国财政联邦制演变的四大特点

第一,奥巴马政府比以往政府都更深卷入州及地方政府事务。按照美国宪法,联邦政府主要负责外交与国防等事务,而其他未尽事宜权力属于州,适宜的纵向分权不但有效保障了州权,而且州及地方政府在管理公共事务方面的创新也给联邦政府诸多启示。但是,上世纪的大萧条使得州及地方政府面临极大的财政问题和发展困境。随着大萧条后政府积极干预经济和政府权力的扩张,联邦政府不断卷入传统上属于州及地方政府的事务,其中的主要渠道就是在社会保障体系以及教育事务等方面通过联邦立法或者财政补贴等方式参与州及地方政府事务。奥巴马上台执政正值美国金融危机最为严峻的时期,州及地方政府财政压力问题极为突出,奥巴马政府也更深卷入州及地方政府事务,

其中联邦政府对州及地方政府的补助余额和补助的项目数均创历史新高。

第二,奥巴马政府比以往政府使用更多方式以更有效控制州及地方政府。奥巴马政府参与或者控制州及地方政府主要有以下几种途径:一是对州及地方政府提供更为便利的融资援助。二是通过联邦立法控制州及地方政府的事务(比如在奥巴马医改法案中,本应由联邦政府承担的责任和财政负担部分转嫁给州及地方政府)。三是通过对州及地方政府提供更多的财政援助(比如在7870亿美元的紧急经济救助法案中,有2460亿美元是直接或者间接补助州及地方政府)。四是指导以及引导州及地方政府预算政策以使得州及地方政府政策与联邦政府保持一致或者按照联邦政府的意图发展。

第三,迫于财政压力以及政府事务趋于同质化,州及地方政府选择余地非常小。一方面,随着经济衰退,州及地方政府财政收入出现更大幅度的下降,由于社会保障支出属于法定支出,不可能削减,大部分州及地方政府只有通过削减教育支出、减少公立学校的开支、削减公务员数量和延迟支付工资等方式延缓州及地方政府财政危机的爆发。另一方面,传统上,实行联邦制的重要原因就是各个州及地方政府面临不同的经济与社会问题,很难通过统一的或者“一刀切”的政策解决这些难题。但随着经济的发展,州及地方政府事务和政策出现了较强的同质化倾向,特别是南方与北方各州之间传统意义上的政策差异已

经趋于消失,这实际上为联邦政府卷入和干预州及地方政府事务提供了较好的理由。

第四,美国财政联邦制的基本价值总体上呈现出退化与弱化的趋势。在政治意义上,财政联邦制最初主要是在权力从州向联邦的有限转移过程中州政府“制衡”联邦政府的基本制度,但随着经济发展和财政收支结构的变化,财政联邦制的这种基本价值已经非常弱化。联邦政府的财政收入占全国财政收入比重显著上升,2008财年此比重已经达到60.1%,其中联邦政府财政收入中份额最大的所得税收入占全国所得税收入的81.5%,州及地方政府财政收入的主体已经从辖区内的财政收入转而依赖于联邦政府各种各样的转移支付和补助。这对州及地方政府的行为造成了严重影响,州及地方政府之间的竞争不再通过提供高质量的地区性公共服务和公共产品争取更多的人来本地区居住,转而通过出台取悦于联邦政府或者符合联邦政府意图的政策措施而竞争联邦政府的转移支付,传统财政联邦制的价值趋于弱化。

二、奥巴马政府期间联邦政府扩权的三大途径

第一,美国复苏与再投资法案中有关的项目。奥巴马上台以来,联邦政府对州及地方政府的财政支持和补助达到历史最高,美国复苏与再投资法案中约2460亿美元均通过各种项目或者“特定拨款”转移给州,并以

此通过州及地方政府实现联邦的各种经济与社会政策意图,其中主要项目有:提供联邦医疗救助援助比重法案约870亿美元,州级财政稳定基金约540亿美元,基础设施建设补助约630亿美元。

第二,其他项目与立法法案。此类别的主要项目有:一是2009年通过儿童健康保险项目授权法案。二是联邦医疗改革立法中改变州及地方政府的权力、干预州及地方政府事务,并通过医疗补助改变州及地方政府的政策取向。三是通过高等教育的补助。四是在教育部教育改革蓝图中,对基础教育的补助(比如基础教育再授权法案)。

第三,直接干预对州及地方政府的政策和预算。奥巴马政府对州及地方政府的干预主要体现在财政转移支付中的限制性条款。大部分的财政转移支付或者联邦财政补助都有较为严格的限制,确保州及地方政府使用这些补助符合联邦政府的政策意图。

三、美国国内反对联邦政府扩权的主要缘由

奥巴马政府积极扩展联邦政府的权力、改变美国联邦政府与州及地方政府之间纵向分权的制度结构遭遇到国内自由派经济学家和政治家的强烈反对。

第一,大量的联邦补助导致公共资源被严重浪费。按照财政联邦制的基本理论逻辑,分工与权限必须与相应的财政资源和权力相适应才能够最大限度发挥制度的功用。奥巴马政府通过积极的财政补助改变联邦政府与州及地方政府之间纵向分权,使得联邦政府与州及地方政府之间的责任与权力趋于模糊,州及地方政府使用财政资源的部门不用对财政资源的来源负责,而提供财政资源的联邦政府也不是财

政资源的最终使用者,这导致监督与管理失效和财政资源的大量浪费。

第二,联邦补助的分配多是基于少数利益集团而非公共利益。美国政府间关系委员会的报告显示,大多数的联邦补助的分配没有反映全国性或者州级区域的公共利益,大多数的联邦制财政补助项目的受益者只是少数的利益集团,因此,美国联邦的财政补助体系更多是为了少数利益集团而非公共利益。

第三,联邦财政补助快速增长给联邦政府政策制定者带来更大的压力。联邦财政补助的快速增长使得联邦政府政策制定者面临更大的压力,必须用更多的时间处理诸如学区教育等州及地方政府事务而非全国性事务,这也使得联邦政府财政补助中“专项拨款”越来越多,联邦政府也很难分辨政策的具体效果和绩效。

四、新一轮美国财政联邦制演变的趋势与评估

第一,奥巴马政府期间,联邦政府权力扩张将是必然趋势。从目前已经出台的政策看,奥巴马政府主要部门均出台了相关政策或者立法法案,深度卷入或者干预对州及地方政府事务,美国联邦制呈现出较强的集权化趋势。比如,教育部要求州及地方政府详尽报告其执行经济复苏和再投资法案中相关教育支出和教育改革的情况,以便教育部考核和审查。又如,奥巴马政府还要求加州只有修改清洁空气法案,才能够获得联邦政府的补助等等。

第二,联邦与州及地方政府之间的责任和分工将趋于模糊。随着奥巴马政府深入卷入州及地方政府事务,联邦与州及地方政府之间事权分工将出现进一步交织的趋势,其各自的责任也将趋于模糊。比如,在医保改革

中,联邦政府管理大部分财政补助而州政府实际支配财政补助,但是现有法律规则对其各自的责任和权力规定非常模糊。同时,不同项目之间的联邦政府与州及地方政府责任和分工还有区别,如在医疗补助与医疗救助上,联邦政府与州及地方政府之间的责任和分工就不同,这导致更加难以评估联邦政府与州及地方政府之间的责任,并对联邦政府与州及地方政府之间权力制衡产生不利影响。

第三,短期内州及地方政府财政压力还将进一步恶化,并导致对联邦政府的依赖加剧。由于经济不景气导致财政收入减少,而失业救济等财政支出需求不断增加,州及地方政府财政压力将进一步恶化。一方面,美国信贷紧缩态势仍然较为明显,这导致州及地方政府无法以合理的利率水平发行市政债券,州及地方政府的利息支出压力有恶化的趋势。另一方面,经济不景气导致政府税收下滑,美国财政部估计,2011财年全国州政府财政赤字总额将达到620亿美元,2012财年预计为530亿美元,州政府将会更加依赖联邦补助。

第四,中长期美国财政联邦制的演变将推动美国财政体制和收支结构改革。目前,美国国内学界对财政体制的问题,特别是州级财政缺乏长期稳定的税收收入来源的问题,正在进行较为激烈的争论,其主流的结论是要推动促进均等化的财政收入分享制度改革。如果改革能够得以实施,州及地方政府将降低对联邦政府的财政依赖、提供财政自给率和政策自由度,也可能对联邦政府的扩权化趋势产生一定的制约。^[5]

(作者单位:中国人民银行海口中心支行 财政部财政科学研究所)

责任编辑 冉鹏