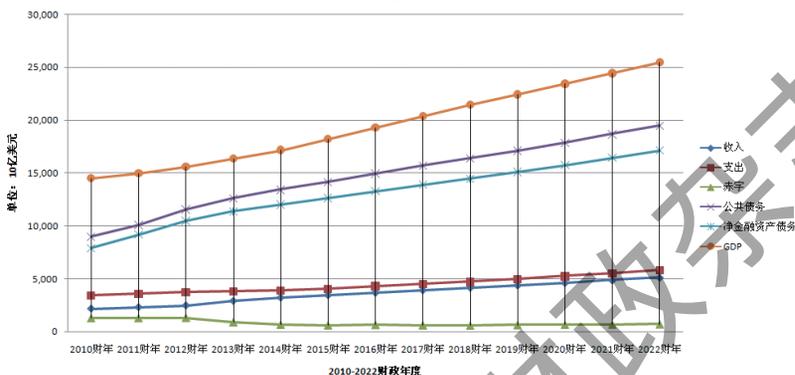


经济增长与财政减赤的平衡

——简析美国联邦政府2013财年预算提案

□ 吴伟

美国联邦政府预算收入、支出、赤字、公共债务、净金融资产债务及GDP趋势图
(2010-2022财年年度 单位: 10亿美元)



国联邦政府2013财年的预算收入增加了17.54%；预算支出仅增加了0.18%，约7亿美元；预算赤字下降至9010亿美元，降幅达32.1%。

从整体结构看，与2012财年相比，2013财年预算支出规模几乎没有变化，而收入规模大幅调升，赤字同比骤降，反映出奥巴马任内最后一年的施政重点。

上图显示了2010—2022财年美国联邦政府财政状况基本面（预测）的主要构成要素变化趋势。可以看出：美国GDP增速保持了较为平稳的态势，2012财年后逐步加快，至2022财年将突破25万亿美元的规模；联邦政府支出与收入的差值逐步收窄，

2012年2月13日，美国总统奥巴马向国会提交了2013财年预算案。作为联邦政府2013财政年度的收支总体纲要，该预算案全面反映了奥巴马政府在经济、防务、贸易、社保、基建、医疗、教育等方面政策重点，也反映出行政当局对美国经济未来走势的总体判断，以及运用联邦预算积极调控宏观经济的思路。

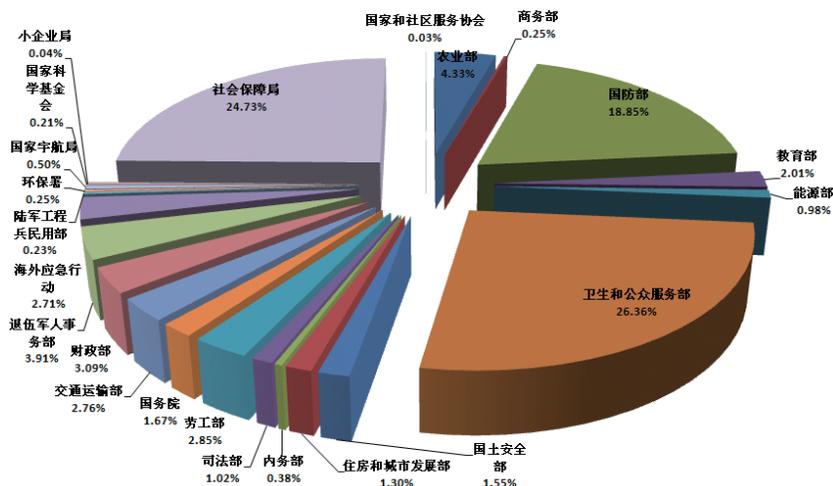
元，预算收入为2.469万亿美元，赤字将达1.327万亿美元，预计GDP占比为8.5%。与2012财年相比，美

一、预算收支规模有所调整

预算报告显示，2013财年，美国联邦政府的预算支出为3.803万亿美元，预算收入约为2.902万亿美元，财政赤字为9010亿美元，预计赤字的GDP占比为5.52%。

报告同时显示，2012财年，美国联邦政府预算支出为3.796万亿美

美国联邦政府2013财年部门预算支出比例图（本图不体现国家情报系统支出情况）



导致预算赤字逐年收缩,并在2014财年后稳定在0.6—0.7万亿美元左右的规模上;公共债务及净金融资产债务持续上升,几乎与GDP增速同步。

美国联邦政府发言人称,新预算案是基于对美国当前经济状况的谨慎预期编制的。预计美国经济将以弱势复苏的态势逐步摆脱衰退,在2012年至2013年间逐渐好转,GDP可望实现3%的年度增长率;2014年后将进一步提高至4%。与此同时,国内失业率也将逐渐下行,预计在2014年后有望降至8%以下,2017年降至6%以下。另一方面,通胀仍然保持较低的水平,约2%左右,主要原因是社会生产及消费需求仍然较低。

预算报告还指出,对美国经济构成最大风险的是欧债危机。“受主权债务危机影响,欧洲地区的经济复苏乏力,全球金融市场面临的不确定性加大”。“如果欧元区危机恶化,则美国将受极大影响,因为美国各大银行和其他金融机构持有大量对欧投资”。

上图显示了2013财年美国联邦政府主要部门实际预算支出情况。从中可以看出:卫生和公众服务部、社保局和国防部的预算支出分列前三,其合计总值达联邦预算总支出的69.94%;涉及卫生、公众服务、社会保障、教育、环保、退伍军人事务这些与民生直接相关部门的支出合计58.59%,反映出美国的“服务型”政府理念。

二、预算核心在于平衡财政压力与经济增长间的关系

根据奥巴马政府的设想,2013财年预算案的核心思想是:在削减赤字的同时,要着力提高经济增长,实现“增长与减赤的平衡”。奥巴马在提交预算案时指出,预算将不会影响经济

复苏,在美国经济回到“复苏的安全轨道”前,将不会对预算赤字进行大幅度削减。新上任的白宫办公厅主任杰克·卢称,“当前还不是紧缩(财政)的时候”。基于上述思想,2013财年预算案一是突出了经济增长,二是强调了收支平衡问题。

(一)经济增长。奥巴马提议增加在就业、交通和基础设施、学校教育和研发方面的支出,因此,有超过6000亿美元的预算将被用于建筑、研发、创造就业岗位和培训劳动力等方面。

1. 创造就业。美国联邦政府管理和预算局代理主任杰夫·齐安茨指出,预算案对于创造就业岗位是一个极大的激励,将令经济迅速恢复,更多的美国人可重返工作岗位。预算案建议采取总额3500亿美元的短期措施在2012年增加就业,包括:延长工资税减税期限以及失业救济至2012年底;投资500亿美元用于公路、铁路和机场,以增加短期内的就业;继续允许商业公司以新投资额度冲销其应缴税额;投资300亿美元对3.5万个学校进行现代化更新,投资300亿美元用于帮助各州及学区稳定师资。

2. 基础设施投入。根据预算案,美国将投入4760亿美元用于地面交通系统的扩展,包括建立城市间轨道交通,并创立“国家基础设施银行”(NSB),为基建项目提供融资。

3. 鼓励创新。预算案还致力于创新研究;投资1410亿美元用于研发;增加非军事性的研究经费5%;将国家科学基金、能源部的科学办公室以及国家标准和技术实验所研究院的预算经费加倍;将清洁能源的电力供给在2035年前增加一倍;在2020年前减少建筑物能耗20%等。

4. 重塑中产。预算案强调,它 will 实现政府的承诺,即把美国建设成

为一个能够提供良好工作和收入的国家,为中产阶级提供保障,将国家资源定向于发展经济和重塑中产阶级。

预算案指出,要将美国社会从一个“曾致力于投机、消费和借债”的类型转变为一个由“高质量教育、创新和完备基础设施”重组的经济体,将美国打造成为具有最高技术水平、最高教育水平、最发达的交通及通讯网络以及尖端研究能力,面向创新和未来的国家。

(二)收支平衡。为巩固经济复苏势头,2013财年预算案特别强调了长期财政的可持续性,即收支平衡。为达成此目标,主要策略是在“税收方面增减相结合”,在“支出方面缓急相结合”。

1. 税收改革(以增税增收为主)。预算案提出:终止针对家庭年收入超过25万美元富有阶层的税收优惠,将其股息收入等一般收入征税,从而使其税率上限从15%升至39.6%,此项将在未来10年增收2064亿美元;资本利得税的税率上限从原来的15%升至20%;将遗产税恢复至2009年的水平;采用新税率规则取代“可选择最低税”(AMT),确保年收入超过100万美元的富人个人所得税率不低于30%;向资产超过500亿美元的大型金融机构征收“金融危机责任费”,这一措施预计未来10年内有助于减少赤字610亿美元;通过实施公司税改革和终止金融、能源等行业税收优惠等措施(包括限制对油气公司的补贴),可获得数千亿美元的收入,其中,仅针对能源公司即可增税约400亿美元。通过税改预计未来10年可新增财政收入1.7万亿美元,削减赤字1.5万亿美元,并弥补税收漏洞,使税收体制更加简化、公平和高效。

2. 支出调整(以压缩国防费用为主)。预算案提出: 削减国防预算和航空航天预算, 其中, 国防经费预算额度为6139亿美元, 比2012财年的6456亿减少4.91%; 在5年内节省2590亿美元, 10年内节省4870亿美元国防经费; 国家航空航天局(NASA)的预算被削减2.26亿美元, 部分与欧洲的合作科研项目被直接取消; 削减联邦政府IT开支1.2%, 借助云计算和移动设备提升政府办事效率; 通过医改, 在未来10年削减支出3640亿美元。

综观奥巴马提交的新预算案, 一个比较突出的特点是增税计划幅度可观, 矛头直指富裕阶层和银行、石油、天然气和煤炭公司等高盈利行业, 相比之下削减开支力度明显要小得多, 除国防领域外, 用于医疗、教育等各项社会福利均未见减少, 更增加了在就业、高速公路、桥梁、学校、学生资助以及制造业研发上的投入。

三、削减赤字成为长期目标

2008财年, 美国政府赤字为

0.455万亿美元; 2009财年, 由于推出了大规模金融救助计划及经济刺激方案, 赤字飙升至1.416万亿美元, GDP占比达到惊人的10%; 2010财年, 随着经济企稳, 税收增加以及救助计划接近尾声, 赤字降至1.294万亿美元, GDP占比为9.8%; 2011财年, 联邦赤字为1.3万亿, GDP占比为8.7%; 2012财年, 预计预算赤字为1.327万亿, GDP占比为8.5%。至此, 美国联邦政府连续4年赤字过万亿。

对于财政赤字, 奥巴马的民主党政府处于较为艰难的境地: 如果不加以控制, 则财政的可持续性无法实现, 国债限额将不断上升, 利息支出扩大, 最终导致债务危机, 破坏整个国民经济, 同时还会受到来自共和党和选民的严厉抨击; 如果控制赤字, 短期内最有效的方法就是削减开支, 但是将动摇经济复苏的增长基础, 同时造成社会中低收入者福利水平下降, 最终导致经济和政治危机。正如奥巴马在提交预算时发表演讲所陈述的: “我们看到经济正在修复, 但困难远未结束”, 正在演进中的欧债危机令欧元区国家借贷成本上升, 而为

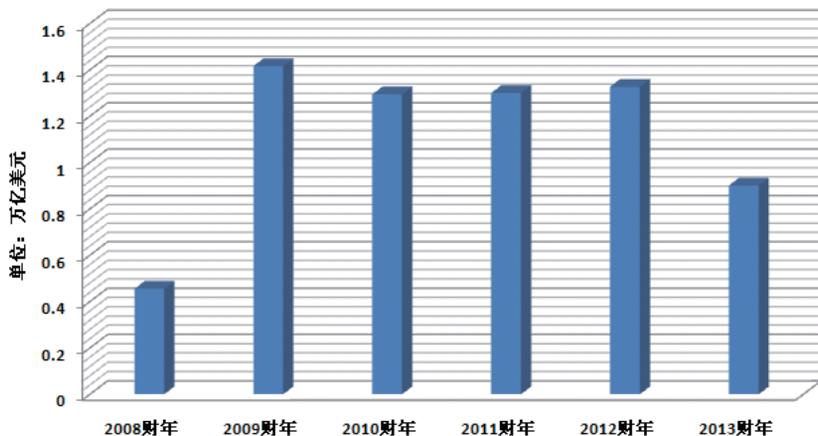
遏制危机采取的紧缩措施则使得情况更加糟糕, 因为“削弱预算支出往往会限制需求, 阻碍复苏”。

基于上述考虑, 奥巴马政府将赤字削减确立为长期财政目标。通过分析2013年预算提案及奥巴马近期讲话, 可以判断得出: 一是2013财年预算案中赤字同比降幅比较大, 达32.1%, 显示出民主党政府坚定的减赤决心。二是造成赤字下降的主要因素并非是削减开支, 而是因为政府进行大规模税改(增收)以及国家经济状况继续好转。就预算支出规模看, 2013财年同比甚至有微量增长, 约为0.18%, 而预算收入预计可增加17.54%。三是奥巴马政府对当前的欧洲及本国经济形势有一个较为冷静的判断, 没有贸然大规模削减支出以控制赤字, 目的就是防止经济下滑和社会动荡。四是庞大的财政赤字有一定的惯性, 减赤将是一项长期工作, 无论是国防开支的10年削减计划, 还是10年增税计划都体现了这一点。预计2014财年后美国联邦政府赤字可趋于稳定。

四、几点看法

(一) 选举色彩浓厚。奥巴马政府在预算方案中列出了2013财年的政策重点, 可以视为谋求连任的竞选蓝图。他借此向美国民众公开自己对于美国未来的观点, 同时将共和党塑造成富人阶层的政党, 并向选民承诺他将更多地保护穷人的利益, 重新塑造美国社会的核心力量“中产阶级”。其目的: 一是突出民主党政府的政治远见和经营管理能力; 二是将共和党置于阻碍“平衡财政, 推动美国变革, 实现经济转型”的位置上, 以打击竞选对手的社会形象。参议院共和党领袖米奇·麦康奈尔表示, 奥巴马的预算

2008-2013财年美国联邦政府赤字趋势图(单位: 万亿美元)



提案甚至不是“真正意义上的财政预算”，而是“竞选文件”，是在利用预算案迎合选民。众议院预算委员会主席保罗·赖安指责预算案中赤字削减的数字是“夸大的”和“言过其实的”。

(二) 政策重点针对性较强。奥巴马的2013财年预算提案明确体现了其中长期的政策重点：一是确保经济增长，以8000亿美元用于创造就业，更新基础设施，发展新能源，鼓励创新等；二是提出全面的税收调整计划，提高针对大型金融企业的税收标准，减免面向大型垄断企业的财政补贴，增加富裕阶层的税率，在一定时期内保持低收入群体的税收优惠，逐步取消金融危机期间以及前任政府的减税政策；三是制定了长期赤字削减计划及可行方案。

(三) 联邦政府从财政扩张转向财政整顿。长期以来，美国政府奉行扩张性的财政理念，坚持财政赤字为经济增长带来强劲的动力，在金融危机期间，这种思想更是占据上风，也导致了联邦政府财政赤字在2009财年增加了近111%，从0.455万亿跃升至1.416万亿美元。之后，联邦政府维系的扩张力度，致使年度赤字连续4年破万亿，国债上限不得不连续调升至16.4万亿的水平，并引起了标普下调美国长期主权使用评级，掀起了“美债危机”风波。2013财年预算明确提出，2013财年，预算财政收入的GDP占比将提高2个百分点，即从2012财年的15.8%提升至17.8%，同时，预算财政支出的GDP占比下调1个百分点，即从24.3%调降至23.3%。在这种情况下，预算赤字的GDP占比可从2012财年的8.5%降至5.5%。这表明，美国联邦政府的财政政策已经从扩张转向整顿，虽然10年内预算支出仍然会随GDP同步增长，

但预算赤字将收窄并在2014财年后稳定在0.6—0.7万亿美元的水平上，GDP占比约为3%。

(四) 国会通过阻力较大。根据美国宪法，总统预算提案交国会后，必须分别经过参议院、众议院的数轮听证、审核和投票，通过后方可交总统签字成为正式法律，生效执行。由于在2010年11月的国会中期选举中，民主党丧失了众院的相对多数，故而奥巴马政府推出的任何重要政策都将面临共和党领导的众议院的挑战。控制众议院的共和党已经将2013财年预算提案称为“没有可能成功的预算案”。特别是，预算提案中明确表示要减少农业补贴、增收银行税以及取消石油行业税收减免优惠，无疑直接触动了共和党的根本利益，招致后者的猛烈抨击。共和党之前曾警告称，增税将扼杀就业，对遏制不断增加的国家债务也毫无益处；共和党总统竞选人罗姆尼认为，奥巴马政府的预算案并未在减赤问题上迈出具有实质意义的一步；众议院预算委员会主席保罗·赖安称，奥巴马是在竞选而非管理国家，是在逃避处理财政问题的责任；参议院共和党领袖米奇·麦康奈尔指出，奥巴马的预算方案是竞选文件，旨在迎合选民，制造党派分歧。此外，针对共和党长期“以大幅度减少开支作为减赤主要路径”的要求，奥巴马的2013财年预算提案几乎没有给予积极回应。因此，基于目前各方反应及国会两党政治实力对比来看，奥巴马2013财年预算提案在不经修改的情况下顺利通过国会投票的可能性较低，很有可能是在国会两党的激烈争论、反复修改、相互做出妥协后通过。如果双方态度强硬，互不让步，则也不能排除在2012年9月30日前无法通过的可能性，继而重蹈2012财

年预算提案未能按时通过的覆辙。

(五) 几点启示。一是美国2013财年预算提案全面反映了奥巴马政府的施政重点，我们需要仔细分析、研究，特别是其中有明显变化和调整的部分，如国防预算削减，经济转型，民生和基建投入增加等内容，把握其政策尤其是财政政策走向，为协调与美国在国际财经中的合作提供依据和前瞻。二是研判美国联邦政府的大规模税收调整方案，考察其实施细节、过程和成效，特别是对拉动经济增长、调整经济结构以及发展民生的具体作用，从而为我国实施结构性减税，保持经济稳健增长提供有益的借鉴和参考。三是要高度关注美国预算提案中的可能涉华部分。在预算提案中，约有0.26亿美元将用于国际贸易监督，即确保包括中国在内的其他国家遵守国际贸易规则。其中，0.24亿将用于组建隶属商务部的“不公平贸易”调查小组，增强美国政府部门间对不公平贸易行为采取行动时的相互协调能力。此外，预算提案还将向海关与边境保护局拨款0.13亿美元，以加强“对盗版的打击”，并拨款0.1亿美元向中国增派16名食品和药物管理局雇员以及3名在美国境内的分析师，以“防堵不安全的进口”。

(作者单位：财政部亚太财经与发展中心)

责任编辑 冉鹏

