21 世纪以来美国财政主要特点

刘国荣

用大历史观研究美国，二十一世纪头三十年不可或缺且极其重要。有一种观点认为，美国的国际地位、声望在21世纪初达到巅峰，随后进入相对且缓慢的衰落，并随之调整其外交军事战略。为什么会这样？哪些方面能看出端倪？“罗马不是一天建成的。”国家作出重大决策，不会只考虑一个方面，而是权衡各方因素的综合结果。当然，不同的决策，综合考量的因素不完全一样，但有些重要因素，是所有决策都必须权衡考量的，其中就包括财政因素。21世纪以来，美国财政的发展变化，对其外交军事等战略制定和实施的影响显而易见、持续深入，甚至可以说是美国国际地位、声望步入相对衰落趋势的主要原因之一。对此，美国新保守派思想家罗伯特·卡根说得很直白：如果美国不能解决其财政危机，将很可能面临经济衰退，继而影响其军事能力和国际影响力的维持。

21 世纪以来美国财政的发展变化

进入新千年，美国国内外形势大好：2000年是美国经济持续增长的第10个年头、GDP增长4.1%，世界经济霸主、美元强势地位持续巩固。基于此，相信当时的绝大多数人包括顶级战略家、分析师都未必能准确预测此后20多年美国的发展变化，尤其是美国财政的发展变化。

（一）得益于良好的国内外环境，克林顿政府为美国21世纪的财政发展开了好局

克林顿于1993年1月20日—2001年1月20日担任美国总统。期间，得益于冷战结束、美国“一超独大”、世界信息技术革命方兴未艾等良好形势，美国政府施行审慎的财政政策。财政收入方面，尽管没有提高税率，但是由于信息技术革命导致的经济增长使居民和厂商的收入不断增加，政府税收也持续增加；财政支出方面，通过减少国防支出、福利支出、医疗补贴等方面控制政府支出。经过多年努力，美国政府的财政收支终于从赤字转为盈余。2000财年财政盈余再创历史新高达到2369亿美元，联邦债务占GDP的比重从1994年的高点49%降至34%。2001财年结束时，政府债务余额为58075亿美元，占当年国内生产总值的56.46%。可以说，克林顿政府为美国21世纪的财政发展开了好局。

（二）小布什政府的财政支出一直大于财政收入，政府债务余额逐渐扩大

2001年小布什上台后，为刺激经济发展，实行扩张性的财政政策：一方面大规模减税，2001年、2003年先后两次通过了两项减税法案；另一方面扩大政府财政支出，增加社会保障和医疗等支出。特别是“911”事件后，反恐和国家安全成为政策重心，美国先后发动阿富汗战争、伊拉克战争，军费开支剧增。根据美国国会研究机构的报告，伊拉克战争的最终成本是8146亿美元，阿富汗战争消耗费用为6856亿美元，合计1.5万亿美元。再算上战争负伤、死亡士兵赔偿金、养老金等其他隐性成本，哈佛大学研究人员预计总成本在4—6万亿美元之间。 从2002年到2009年，政府预算全部为赤字，其中最高赤字年份是2009年，达到14127亿美元。2009财年结束时，政府债务余额为119098亿美元，占当年GDP的85.44%。小布什政府不仅使克林顿政府经过多年努力实现的良好财政状况付之东流，还打破了前任美国政府的两个纪录：一个纪录是年度预算赤字超过10000亿美元，另一个纪录是政府债务余额超过100000亿美元。

（三）奥巴马政府的债务余额持续增加

为应对次贷危机引发的金融危机，推动经济复苏，奥巴马上台后大幅增加政府开支，将年度赤字扩大到万亿美元以上，对大企业直接进行财政救助，实施大规模金融救援计划、房市救援计划等，同时通过减税提振企业投资和居民消费的信心、创造就业，到2010年联邦赤字率达9.8%，债务率达90.46%。奥巴马第二任期，随着经济缓慢改善、金融市场相对稳定，其政策重心有所改变，特别是在财政政策方面，采取削减财政支出、向富人增税等措施。但总的看，奥巴马为应对金融危机而实施的扩张型财政政策，都是大手笔的花钱项目；军费预算明显超过小布什时期，在医改、住

房、教育、失业救助等领域出台了需要大量“真金白银”的“民本”政策。奥巴马政府以平均每年1.1万亿美元的速度，将美国国债规模带上了19万亿美元的山巅，国债增速远超GDP增速。

（四）路径依赖和新冠疫情之下，特朗普政府施行扩张型财政政策

特朗普上任后，曾非常清楚地表明，他无意削减开支和美国迅速积累起来的巨额债务。为兑现竞选承诺，特朗普施行扩张型财政政策，主要着力点是减税和增加基建投资，代价是财政赤字增加、政府负债增加。2020年新冠疫情暴发后，美国会迅速颁布了四项主要联邦法律，以帮助受经济衰退影响的家庭、企业及地方政府。美国会预算办公室2020年9月发布的报告估算，这些与疫情大流行相关的立法使得2020财年的联邦赤字增加约2.3万亿美元，并在2021财年增加0.6万亿美元。2020年12月28日，特朗普签署了一项8680亿美元的新冠救助和政府资助法案，作为2021年《综合拨款法案》的一部分。特朗普政府时期，美国的国家债务增加了7万亿美元，其中，2020财年美国政府预算赤字总额超过3.1万亿美元。

（五）拜登政府推行积极的财政政策，美国债务余额一路飙升

在财政政策上，拜登政府可以说是“萧规曹随”，推行积极的财政政策。2021年3月11日，拜登签署总额达1.9万亿美元的新冠疫情纾困法案。2021年3月31日，拜登向国会提交了2.25万亿美元的基建发展计划，经过几个月交锋，国会批准了1.5万亿美元的基建计划。拜登政府中一贯秉持扩张性经济理念的耶伦成为新的财政部长，她主张实施积极的财政政策，以刺激美国经济早日走出衰退。2021年10月，耶伦提出，支持永久性取消债务上限而不是目前正在考虑的临时性提高，认为债务上限削弱了美国人的信心，也削弱了财政部执行国会批准项目的力度。在耶伦的推动下，美国2021年12月份开始提高债务上限2.5万亿美元。

21世纪以来美国财政的主要特点

一是税收绝对数量增加较多，但相对来说增长不快。21世纪以来，美国财政收入从4.1万亿美元增加到2021财年的7.3万亿美元，但相对GDP来说增长不快。1991—2001年，美国GDP增长了40.33%，税收收入增长了47.01%；自“911”事件到2020年，美国GDP翻了一番，联邦税收收入仅增长60%。21世纪以来美国税收增长相对缓慢，既有美国财富创造能力和财政征收能力下降的原因，也有21世纪以来一直减税的原因。减税政策历来是美国民意支持度最高的政策，这反映了美国的政治生态，也从另一个角度揭示了美国财政赤字居高不下的内在原因：减税导致的财政赤字增加因美元的国际地位由全球分担，美国政府平衡财政的动力不足。

二是因应国内外形势变化，财政支出持续大幅增长。21世纪以来，由于反恐战争、次贷危机、新冠疫情、大国竞争等因素，美国财政支出持续大幅增长，且刚性很强，如社保医保支出法定、军费开支关系维持“一超独霸”等，削减支出的政治阻力非常大。自“911”事件到2020年，美国财政支出增加了351.64%。

三是随着财政支出大幅增加，债务总额屡创新高。21世纪，美国财政从克林顿时期的盈余转为赤字，财政支出大于财政收入，年年靠增发国债筹钱。特别是2008年次贷危机以来，债务总额加速增长，2022年2月，美国国债余额突破30万亿美元；10月3日，超过31万亿美元，如分摊到美国民众身上，相当于每个家庭负债23.6万美元，每人负债9.3万美元。

四是美元霸权日渐式微，平衡财政能力不如以前。在美国霸权支撑下，美元成为世界财富的“收割机”，成为美国平衡财政的重要工具。20世纪70年代的拉美债务危机、90年代的亚洲金融危机以及2008年美国次贷危机引发的国际金融危机中，都有美国利用美元霸权对其他国家进行“金融洗劫”或“输出危机”的影子。进入21世纪，特别是近些年来，美国动辄利用其全球霸主和美元世界货币地位，制裁别的国家（地区）或别的国家（地区）的公司，尤其是俄乌冲突以来，美国联合西方阵营对俄罗斯发起了一系列经济和金融制裁。但西方媒体也不得不承认，美国制裁政策的“意外后果”是“削弱了非西方国家对美元的信心”。美元给世界带来的焦虑和不安全感，不少国家越来越意识到，有必要摆脱美元的统治地位，欧洲、亚洲、中东地区等纷纷探索“去美元化”的路径。国际货币基金组织公布的数据显示，过去20年里，美元在全球外汇储备中的占比整体呈现下降趋势，2022年一季度的占比为58.88%，显著低于2000年前后超过70%的占比。美元霸权的日渐式微，不利于美国大量发行美元、获取国际铸币税收入，也不利于美国利用美元大搞制裁、在世界范围内“割韭菜”，影响了美国利用“美元信用霸权”平衡国内财政的能力，甚至有可能引爆国内财政危机。

（作者为中国财税博物馆副馆长）

责任编辑　廖朝明