

谭本源 等 编译

赤字经济

〔美〕菲力蒲·凯甘 主编

中国经济出版社

赤字经济

[美] 菲利浦·凯甘 主编
谭本源等 编译

中国经济出版社

内 容 简 介

本书以赤字经济问题为中心,广泛涉及到财政、税收、金融、国际贸易、国际关系等内容,反映了美国赤字经济在理论上的最新动向和实践中的新情况。该书不但对研究美国经济问题具有较高的参考价值,而且对探讨我国的财政管理也有借鉴作用。由于赤字经济是一种国际现象,已引起学术界和从事实际经济工作人员的广泛注意。

本书可供广大财政经济理论工作者和有关业务部门的工作人员和经济类专业大专院校师生参考。

责任编辑:袁放尧

封面设计:李 健

赤 字 经 济

[美] 菲利浦·凯甘 主编

谭 本 源 等 编译

★

中 国 经 济 出 版 社 出 版

(北京市翠微路22号)

北 京 京 辉 印 刷 厂 印 刷

新华书店总店科技发行所发行

★

850×1168毫米 1/32 7 8/32印张 184千字

1988年8月第1版 1988年8月第1次印刷

印数, 1—5,000

ISBN 7-5017-0083-4/F·159

定价, 2.50元

编 译 说 明

《赤字经济》汇集了美国当代著名经济学家的11篇论文，反映了美国赤字经济在理论上的最新成就和实践上的最新情况，是一部集研讨赤字问题之大成的和有相当高学术水平的著作。各篇论文既从某一侧面深入地分析了美国赤字及与之相关联的各种问题，独立成章，又能彼此连贯，有总有分，构成了一个体系完整的财政经济专著，受到美国经济学界和企业学界很高的评价。

由于本书以赤字问题为中心，广泛地涉及到财政、税收、金融、国际贸易、国际关系和政治斗争等方面的问题，且在方法上注意实证研究，具有大量的经济背景材料，内容新颖充实，因此，它不仅对研究美国财政经济机制有较高的参考价值，而且对探讨我国赤字和财政经济管理体制改革也具有借鉴意义，是一本不可多得的好书，值得把它推荐给我国广大的财政经济理论工作者、有关业务部门的同志和经济类专业的大专院校师生学习参考。

本书全文约35万字。根据“去粗取精”的编译原则，经过反复斟酌，仅保留了15万字。我们力求做到译文通俗易懂，忠于原著。

本书的编译是西南财经大学部分教师在财政系大力支持下完成的。具体分工是：第一章由尹音频同志编译；第二章和第八章由王大楠同志编译；第三章和第四章由朱明熙同志编译；第五章和第十一章由傅晓峰同志编译；第六章和第十章由武振荣同志编译；第七章由向帝福同志编译；第九章由杨成钢同志编译。所有

各章均经西南财经大学财政系谭本源教授和傅晓峰同志反复审查修改，最后由北京大学经济学院胡代光教授终审定稿。

由于我们水平有限，时间仓促，缺点错误难免，欢迎广大读者批评指正。

编译者

1987年10月

前 言

毫无疑问，当今经济政策最重要的问题要涉及到联邦政府的预算赤字。由于它对政府政策的贯彻居支配地位，所以对其可能产生的经济后果引起了活跃而认真的争论。这种争论引出了截然相反的意见，并提出了预料之中的若干问题。

当赤字的增长问题变得明显的时候，若不修改现行预算政策，赤字就不会减少；而且，持续的大量赤字将对长期的经济增长和稳定构成严重威胁。人们担心赤字会减少资本的形成，产生一种不能承受的债务积累和在今后一段时期中再度引起通货膨胀的压力。但是，在和平年代里持续出现这样大量的赤字在美国还是史无前例的，因此，过去的经验对于揭示赤字可能产生的影响帮助不大。

目前美国结构性赤字连续两年超过国民生产总值4%，因此，许多结果正日趋明朗。

本书是美国企业学会《当代经济问题》年度丛书的第八册，它对赤字经济作了过渡性质的估价。全书共包括12篇论文，它们分别由美国企业学会的学者和其它研究赤字造成的各种后果的专家撰写。论题内容广泛，从考察赤字增长的各种原因到对赤字的各种后果作出估价，其中包括对赤字经济结果的分析、对通过税收政策的选择来减少赤字的作法的评价、外国对待赤字的经验以及在处理赤字问题上的政治困难等。

《当代经济问题》丛书现由哥伦比亚大学经济学教授、美国企业学会访问学者菲利浦·凯甘主编。凯甘博士自始至终参预这项工作，我们美国企业学会很高兴由他指导这个项目。作为主

编，凯甘博士用他渊博的知识和高标准的要求，保证这套丛书继续保持它以往的质量。美国企业学会的埃德沃德·萨默萨托是该书的副主编，他正与凯甘博士一道完成这项工作。

本书反映了我们对最迫切的公共政策问题评价的见解，由于它从各个方面对赤字问题进行了研究，因此，对于弄清我国所面临的最重要的经济问题，该书提供了背景和必要的分析。

美国企业学会主席 W.J. 鲍狄

导 言

菲力浦·凯甘

从1981年减税措施出台以来，美国经济出现了巨额的预算赤字。1983年赤字已占到国民生产总值的6%，并持续在一个高水平上。对这样高的赤字有三种不同观点。一是认为赤字排挤了私人投资、降低了经济增长。伴随着赤字而来的高利率，则一方面威胁着1983年的工商业复苏，使它面临夭折的危险；另一方面无形中加重了第三世界的债务负担。二是“供应学派”的观点，认为由于减税刺激了经济发展，这样赤字就会自动消除。第三种观点是以上两种观点的折衷，即认为巨额赤字不会完全消除，利率则会大幅度下降，经济复苏不会夭折，私人投资却得以强化，第三世界债务国也能避免拖欠。

本书对美国经济中产生巨额赤字的头两年作了分析和估价，载入了有关对赤字问题的各种观点。通过各抒己见，使我们能得到一个充实、完整的赤字问题大观。这样，对于参与本书研讨的各位作者也有所裨益。在本导言中，我想谈谈从我们研讨中所得出的主要结论。

里根总统在1981年上台时曾提出：计划在1984年消灭赤字，达到预算平衡。然而，与此相反，1984年财政年度（9月底）预算赤字达1750亿美元。其主要原因是1981—1985年的经济计划制定得过于乐观，没有料到1981—1982年的经济衰退。结果，税收收入大大地少于原先的预料，而支出却高于原来的设想，两者共同作用的结果便产生了巨额赤字。

来年的预算计划是在假定支出达到多少，反映收入的经济增长率达到多少，以及决定联邦债务支付利息数量的利息率达到多少的基础上制定的。如果没有较大幅度的减支增收，在经济增长率不高及利率变化很小时，赤字一般将维持在占国民生产总值4.5%—5%左右。因此，降低赤字的预算执行计划能否实现，在很大程度上基于减少支出及乐观地假定经济增长率会更高，而利息率则会更低。高的经济增长率，看来可能性不大，但利率中所含通货膨胀升水则可能在不断沉淀。因联邦借款，利率可能上升。倘若采取其它手段减少用以弥补赤字的借款，则利息支付就会降低。这当然就要看国会在削减支出，增加收入方面采取什么手段了。如果通货膨胀逐步升级，使支出的增长快于收入或由于商业衰退的到来，实际上，赤字可能更大。

当我们从世界范围来看政府赤字问题时，美国预算赤字对经济的重要性不但未增强，反而在减弱。尽管大多数国家的政府赤字都不如美国增长得如此之猛，但在世界范围内（包括美国政府）赤字总量是增长的，我们知道，1982年底美国结束了经济衰退，继而，其它国家也出现了经济复苏。在这一过程中，全世界范围内的赤字总量并未减少多少。值得争论的是：经济活动处于低潮是与私人投资减少相联系的，这时，尽管出现巨额赤字，由私人投资降低引起的信贷需求量是正常的，而总的信贷需求则不正常。例如：美国和其它一些国家，由于大量赤字产生的强烈的投资需求吸收了相当大一部分的世界储蓄。

美国在存在巨额赤字的情况下同时出现这种强烈的投资需求，显然与按传统理论减少联邦借款的作法相矛盾。如何解释这个问题呢？产生这种强烈的投资需求的原因只能归结为：1983年强有力的经济复苏和工商业税收大幅度的削减。整于减税，即便实际利率较高，经营者也能获得较低的资本使用成本。事实上，1980年的投资税额减免和加速成本收回条例以及1982年的税收条款就是为由于利率高对投资产生不利影响而制定的。但是，过去几

十年以来，大凡谈到税收刺激对投资的影响，都认为：税收刺激对投资的积极影响只能是暂时的，在实行若干年后，其刺激作用会自动大减。之所以发生这种情况，是因为由资本使用成本降低所刺激的预期资本增加是有限的，一旦新机器问世，投资就降低为股本中的维修费（折旧）的价值。从总体看：如果美国的实际利率一直保持在高水平上的话，1983~1984年投资增长的强烈势头，由于投资税刺激作用的失效，可能会出现萎缩。赤字将会降至与债务对国民生产总值之比，大体稳定（每年1000亿美元左右）相适应的水平上。政府投资造成的对私人信贷的排挤情况也将降至最低点。

美国信贷需求资金的筹集来源于州及地方政府预算结余、工商储蓄总额、居民储蓄以及外资的流入。预算支出增加而收入下降，虽有助于工商业的发展，但州及地方预算结余却下降。再看居民储蓄，尽管有税收刺激，但增长也并不会太大。在外资流入方面，1984年虽已超过800亿美元，但其很大部分却用以弥补由于1981年减税措施而造成的联邦政府赤字。外资的这样大量流入，反映了美国对信贷的强烈需求，在它的背后则是美元在外汇市场上的大幅度升值。资本流入与美国在外贸商品和劳务方面出现的逆差是同步消长的。联邦赤字造成的对私人投资的排挤基本上没有发生，而是落在美国出口和与进口相竞争的行业上。美元的坚挺，使外国向美国出口有利可图，同时，使国外对美国高利率的态度也由批评转为接受。面对进口的竞争，国内要求限制进口的呼声愈来愈大，与此同时，也产生了主要的政策问题。

随着进口竞争的加剧，坚挺的美元对美国保持低水平的通货膨胀率起到了作用。这也使自1984年中期以来，在经济扩张减缓以后，放松了货币政策。那种对货币政策可能会造成赤字通货化，因而重新点燃通货膨胀之火的担心，迄今为止仍未减退。但只要高赤字一天不减少，那么，对今后利率仍会不同寻常的长期保持在一个高水平上的忧虑，也就一天不会停止。此外，外国对

美资产的购买也是影响未来利率的一个因素。这种购置（主要反映在短期银行存款上），在将来就其数量上看虽属难测，但或早或迟必定减少。这就势必减少美国筹集信贷需求所需资金的主要来源，迫使美国实际利率进一步上升。只有随着美元的贬值，才可能既减轻通货膨胀的威胁，又提高名义利率。当然，所有这一切都不会说来就来。

且不谈短期经济失调，长期的问题是美国预算赤字使公共债务十分沉重。随着政府债务和赤字的增长，必然加重利息负担，利息支付又加大赤字。为控制赤字将来又不得不进行更大的预算调整。同时，长期大量负债，也就意味着用弥补财政赤字的资金挤占了国内的投资，降低了将来的经济增长，或是说把等量的未来收入都抵押在外国债权人的手中。在其它一些国家，政府采用一些更糟的政策，用滥发纸币，通货膨胀的办法来减轻他们实际的债务负担。在美国，这种办法却未必可取。因为大量的短期债务的利率可影响通货膨胀的水平，同时，美国具有控制现存债务增长的能力。

由于预算赤字的严重性愈来愈引起广泛的关注，对于如何削减赤字的问题已酿成政治斗争。这种斗争，反映了不同政治力量在保障目前已达到的支出水平和税收优惠问题上的观点。它引起了近年来国会内部政治力量在构成上的变化，使国会对预算问题上的不同意见不能迅速作出决断，从而降低了国会解决预算争议的能力。由于联邦税制纷繁复杂，不满之声日益增长，从政治上支持了简化税法。但另一方面，任何税收改革方案，有其利，必有其弊。税收过程中认识上的分裂，则只能带来立法后果的不确定性。预算中持续出现巨额赤字很可能是80年代这10年中大多数年份的主要经济问题。如果没有切实的解决措施，那么，这个问题只会越来越糟。

目 录

前言

导言

第一章 赤字产生的缘由	1
概要	1
短收	2
超支	7
结论	16
第二章 赤字的量度问题	18
概要	18
80年代的预算计划	20
预算总量的变化趋势	23
联邦收入	25
联邦支出	33
第三章 州和地方政府的财政结余与联邦赤字的关系	40
概要	40
州与地方政府部门财政状况的周期性变化	41
州与地方政府的养老基金	44
州与地方政府一般财政结余的动向和今后的趋势	46
对州与地方政府财政状况的展望	53
第四章 工业国家的赤字经历	57
概要	57
概念与定义问题	58
基本的财政统计数据	64

财政赤字与国际借贷市场·····	73
结束语·····	78
第五章 美国赤字引起的国际争论·····	79
概要·····	79
预算赤字是否会引起利率上升·····	80
工业发达国家对美国赤字的批评·····	84
关贸总协定报告：对经济复苏及贸易政策的启示·····	88
美国经济的牵引力作用：美国赤字的褒与贬·····	91
美国的外汇价值：美元会崩溃吗·····	93
发展中国家对美国财政政策的批评·····	94
第六章 英国的赤字·····	97
概要·····	97
赤字和公共部门借款需要·····	99
中期财政金融战略 ·····	100
公共部门借款需要指标的制定 ·····	104
中期财政金融战略的成就 ·····	105
第七章 政府赤字对资本形成的影响 ·····	110
概要 ·····	110
80年代的赤字和债务负担 ·····	111
关于“排挤效应”标准的争论 ·····	115
美国近来的投资行为 ·····	119
赤字对资本形成的间接影响 ·····	122
投资结构分析：估计赤字对资本形成的影响 ·····	125
结论 ·····	128
第八章 弥补赤字、利率和货币政策 ·····	131
概要 ·····	131
弥补赤字 ·····	133
利率的上涨 ·····	139
用实际价值衡量的赤字 ·····	145

货币政策和赤字	147
结论：巨额赤字的经济后果	149
第九章 预算赤字、汇率、国际资本流动与贸易	151
概要	151
对传统观念的挑战	152
动态调整和长期考虑	157
部门影响	164
周期性赤字和结构性赤字及其对国外的影响	166
国外的财力制约	171
结束语	173
第十章 税制改革与减少赤字	175
概要	175
联邦税制	177
现行联邦所得税的缺陷	180
不用税制改革的缩小赤字	183
所得税改革：主要的一些抉择	185
消费课税：两种抉择	192
结论	19
第十一章 赤字政治	198
概要	198
关于美国赤字和政府关系的历史回顾	199
自60年代到80年代以来国会、总统与赤字的关系	204
国会是否应该对赤字负责	210
机构改革与赤字	212
附录：本书作者简介	217

第一章

赤字产生的缘由

J. C. 维奇尔

概 要

1981年3月，里根总统在他刚上台时，计划到1985年消灭赤字，达到预算平衡。然而，与此相反，3年之后，里根总统在1984年2月向国会提交的1985年财政年度预算中，赤字竟达1800亿美元。本文将通过财政收支的逐项对比，分析里根政府于1981和1984年所制定的两个1985年度预算方案之间的差额，追溯赤字产生的原因，并将致力于探索预算失误的一般模式，为未来编制预算提供借鉴。

两个1985年度预算方案之间的差额，包括1050亿美元的短收（8500亿美元比7450亿美元）和810亿美元的超支（8440亿美元比9250亿美元）。产生这一差额的主要原因是白宫的经济计划制定得过于乐观，没有料到1981~1982年的经济衰退。这场衰退一方面致使实际国民生产总值和通货膨胀率都低于预计。加上里根政府减税方案的推行，因而造成了预算短收；另一方面，这场衰退扩大了债息、失业补助等项支出，加之国会没有批准白宫的所有削减支出方案，从而引起了预算超支。

在今后估价赤字状况时，应记住这次经济预测失误的教训。按照政府现在的预测，1985~1989年的经济增长速度相当高，若达不到那样高的增长速度，将产生大于现在所预计的赤字。

短 收

卡特总统所制定的最后预算方案，计划在1985财政年度财政收入为10530亿美元，这是美国历史上第一个“万亿”预算。

然而，里根总统上台以后，提出了“经济复兴计划”，其中税制改革预计将减少收入1630亿美元。此外，里根政府所制定

表 1-1 1981~1985年政府收入计划 单位：10亿美元

	1981	1982	1983	1984	1985
国会预算管理局基准方案(1981年1月)	612	709	810	920	1033
里根计划(1981年3月)	-9	-51	-97	-145	-182
里根方案(1981年3月)	603	658	713	775	851
国会所通过的方案与里根方案之差额	5	11	24	52	76
1981年经济复兴和税收法案	5	11	6	10	16
1982年课税公平与财政职责法案	0	0	16	34	37
1982年水陆运输援助法案	0	0	2	4	4
1983年社会保证修正法案	0	0	0	6	9
废除预提利息和股息法案	0	0	0	-3	-2
1984年削减赤字法案	0	0	0	1	11
其 他	0	0	1	0	1
假定经济无变动的计划收入	608	670	738	828	927
实际执行与假设之间的差额	-9	-52	-137	-154	-176
收入计划(1984年8月)	599	618	601	673	751

注：就税法变动而言，正数表示增税；负数表示减税；0表示总额低于5亿美元或表示该项立法来年才生效。

说明：本表的数据引自国会预算局，而不是引自白宫的预算方案。由于国会与白宫的口径不同，因而，本表某些项目的数目与白宫预算方案的数目有出入。

资料来源：国会预算局，1985~1989财政年度基准预算方案（1984年2月）附录D：《经济与预算展望》，最新本（1984年4月）第三部分；国会预算局提供的没有公布的补充材料。

的平均低于卡特计划一点五个百分点的通货膨胀率，预计又将减少收入 400 亿美元。这样就把卡特的“万亿”收入计划减少了 2000 多亿美元，也就是里根政府 1981 年 3 月所制定的 1985 年财政收入为 8500 亿美元的预算方案。可是，到了 1984 年初，白宫看出原财政收入指标订得过高，因而，该年 2 月它向国会所提交的 1985 年预算方案，计划财政收入仅为 7450 亿美元。

表 1-1 的数字虽不是非常精确的，但它却是引导我们探索短收原因的可靠向导。

1. 经济变化

1981 年初，卡特总统和里根总统都预见到 1980 年第三季度经济衰退结束后，便是持续的经济复苏。他们期望实际增长率在 1981 年约为一个百分点左右，后 4 年会有更大的增长。卡特总统估计年均实际增长率为 3.5%~3.7%；里根总统估计为 4.2%~5.0%。同时他们还认为，通货膨胀在 1981 年达到高峰之后，继而就会下降。卡特总统较为悲观，他预计通货膨胀率从 1981 年的 10.5%〔以国民生产总值通货膨胀扣除率（the gross national product deflator），而不是以消费价格指数测量〕，到 1985 年将逐渐降为 7.0%；里根总统预计通货膨胀率的高峰为 9.9%，最低降到 5.4%。通货膨胀率越高，就越能够抵消实际国民生产总值的增长。因而，卡特总统预计 1985 年名义国民生产总值为 4.6 万多亿美元，而里根总统预计仅为 4.5 万亿美元。

然而，他们的计划都与实际的经济发展相差甚远。1981~1982 年的经济衰退和并存的货币紧缩使实际国民生产总值和通货膨胀的增长都远低于他们的预测。1982 年，实际国民生产总值下降了 2%，而不是提高了 3.5% 或 4%；通货膨胀率降到 6%，比卡特总统的预计低三点三个百分点，比里根总统的预计低二点三个百分点；名义国民生产总值比一年多以前卡特总统的预计低 2200 亿美元，比同期里根总统的预计少 2500 亿美元。