

中国人民大学中国财政金融政策研究中心
当代财政金融问题研究丛书

美国财政政策的 政治经济分析

MEIGUO CAIZHENG
ZHENGCE DE ZHENGZHI JINGJI FENXI

陈 共 昌忠泽 著



中国财政经济出版社

财政金融问题研究丛书

美国财政政策的政治经济分析

——从赤字预算到平衡预算
及其对我国的启示

陈 共 昌忠泽 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国财政政策的政治经济分析：从赤字预算到平衡预算及其对我国的启示/陈共，昌忠泽著. —北京：中国财政经济出版社，2002.8

(当代财政金融问题研究)

ISBN 7-5005-5954-2

I. 美… II. ①陈…②昌… III. ①财政政策—研究—美国
②财政政策—研究—中国 IV. ①F817.120 ②F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 055908 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@cfec.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码：100036

发行处电话：88190406 财经书店电话：64033436

北京京丰印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 12.125 印张 289 000 字

2002 年 11 月第 1 版 2002 年 11 月北京第 1 次印刷

印数：1—1 500 定价：26.00 元

ISBN 7-5005-5954-2/F·5225

(图书出现印装问题，本社负责调换)

前言

1998年金秋时节，从大洋彼岸传来了一个令人振奋又值得深思的信息：美国1998年财政年度（1997年10月1日至1998年9月30日）成功地实现了692亿美元的预算盈余。这是美国联邦政府30年来第一次取得预算盈余。又据1999年10月27日美国政府发布的报告说，9月30日结束的1999年财政年度联邦预算盈余更是达1227亿美元，创造了美国历史上的最高记录，新的预算盈余占美国国内生产总值的1.4%，是1951年以来的最大比例。^①克林顿声称，美国结束了赤字，打开了通往“充满经济机会新时代”的大门。^②

同是在1998年，我国政府针对国内面临的需求不足和通货紧缩趋势，则宣布实行积极财政政策，增发国债，扩大内需。赞同实行扩张性财政政策的人们从罗斯福“新政”的政策实践中寻找依据，认为20世纪30年代“新政”财政政策帮助美国走出大萧条的“成功经验”，对治理需求不足可资借鉴；而另一些人

则从美国近年来努力平衡预算的实践中寻求“真谛”，担心赤字和债务规模过大会引发财政风险。

对一事物有了不同看法，争论的双方都会从对自己有利的事实中寻找论据，古今中外概莫能外。就经济政策实践的比较研究而言，比较无疑是为了总结经验和教训，提供借鉴和启示。但比较和借鉴的基础是存在若干共同点或相似性，即比较要有可比之处，否则就无从拿来借鉴。这就对中美财政政策的比较研究提出了一系列的问题：20世纪30年代美国经济与1998年的中国经济有何相似之处？罗斯福新政采取了哪些具体措施，其效果究竟如何？又是哪些因素促成克林顿政府成功实现预算平衡，我国是否具备这些条件（因素）？我国今后一段时期有必要实行平衡预算政策并能实现预算平衡目标吗？要回答这些问题，我们首先必须从具体的历史背景中去考察、评价罗斯福新政及克林顿政府的财政政策，从理论与实践的结合上弄清楚美国70多年来财政政策的来龙去脉，只有这样我们才能得出有说服力的结论。

美国是当今世界最发达的资本主义国家，美国经济是世界经济的龙头，美国政府施政方针的每一举动，都会对其他国家产生影响，具有强烈的示范效应。克林顿任内的1998年和1999年财政年度连续两年实现预算盈余之所以引起人们的极大关注，是因为过去20年来，美国的预算赤字和累计债务余额日益庞大（到1996年，美国联邦债务总额高达51820亿美元），^③成为这个经济强大国家的沉重负担，已到了非削减不可的地步。克林顿前任尼克松政府和布什政府都强调以削减赤字、平衡预算为施政目标，但由于各种因素的制约，都以失败而告终。因此，克林顿政府成功地实现了预算平衡具有重要的历史意义，它表明美国已有能力处理庞大的赤字和债务问题，并有可能最终消除赤字。这对目前

赤字和债务规模还不如美国那么严重但仍笼罩在赤字和债务迷雾中的国家来说，如同拨开迷雾看见青天，无疑是一种巨大的鼓舞和成功的范例。

在美国，预算平衡与否不是一个简单的收支差额问题，它既是一个重要的经济问题，又是一个敏感的政治问题。说它是个经济问题，是因为它与宏观经济诸变量如 GDP、价格水平、利率、投资、消费、债务等存在复杂的相互关系，随经济理论和政策的发展而变化；说它是个政治问题，则是因为它还反映了美国两党政治哲学和经济哲学的变化，并常常成为自由主义和保守主义争论的焦点。^①因此，我们决不能把预算平衡与否的问题简单化，预算平衡与否既是财政政策运行的结果，又在一定程度上体现了政府的政策意图以及经济理论思想的发展。要合理把握美国财政政策的历史变迁，我们有必要从更广泛的历史背景中去考察它。

作为国家干预经济的重要宏观调控手段的财政政策，在美国已经走了近一个世纪的历程。其间，美国的财政政策经历了从平衡预算到赤字预算，再从赤字预算到平衡预算的两次重大转变。20 世纪 30 年代是美国财政政策的第一个重大转折点。美国从 1789 年到 1932 年间，只有 1/3 年份的年度预算出现赤字，并且预算赤字往往是在卷入战争或者当经济处于衰退时才发生；^②而从 1933 年一直到 20 世纪 90 年代初，美国则进入了一个赤字爆炸的时代，只有 8 个财政年度实现预算平衡（杜鲁门政府 4 次，艾森豪威尔政府 3 次、约翰逊政府 1 次）。从 20 世纪 70 年代开始，美国财政政策经历了第二次重大转变。由于长期推行凯恩斯主义赤字财政政策，1970 年之后美国经济陷入“滞胀”的困境。面对日益增加的预算赤字和国家债务，从尼克松到布什的历届政府都声称在各自的任期内削减赤字，实现平衡预算，但他们的努

力都失败了。所有这些都引发了人们进一步的思考：

——美国的财政政策为什么会走一条平衡预算—赤字预算—平衡预算的否定之否定的道路？其内在动因是什么？

——赤字预算政策为什么能在 20 世纪 60 年代走向成功和辉煌，而为什么到了 20 世纪 70 年代又衰败下来？

——赤字预算政策的成功运用需要哪些条件？我国应如何借鉴它？若可以借鉴，是采取“汲水”政策，还是“补偿性”政策，抑或“增长性”政策？

——为什么自尼克松以来一直到布什任内，美国历届政府平衡预算的努力都没有获得成功，而克林顿政府为什么能够实现预算平衡？美国消除赤字和债务问题的未来前景如何？

——美国成功地实现了预算平衡，这似乎为各国的财政政策展现出一幅美好的前景，那么，我国是否应当和是否可能借鉴？

当我们把视野移到中国这个最大的发展中国家时，我们会发现，撇开社会制度、政治、经济体制因素，我国实际上也走了一条从平衡预算到赤字预算的美国曾经走过的道路。

我国财政运行从平衡到赤字是以 1979 年为界限和转折点的。改革开放以前，我国在财政工作中一直坚持“收支平衡、略有节余”的方针，从预算的安排情况来看，从 1952 年至 1979 年，都安排了平衡预算；而改革开放以后，为了加快经济改革和经济发展的步伐，从 1980 年起则基本上安排了赤字预算。从财政运行的结果来看，我国改革开放以前的大部分年份都实现了预算盈余，按现行的统计口径，1950—1978 年的 29 年中只有 10 年出现预算赤字；而改革开放之后，从 1979 年至今，除 1985 年外，每年都有赤字。^④对此我们不禁要问：中美两国在经济制度、政治体制、文化背景等方面是存在巨大差异（特殊性）的，然而，在经济发展的不同阶段，财政政策的运行过程及其历史变迁又是

何等相似！是否表现出某种共同性（一般性）？我国在经历了从平衡预算到赤字预算的发展阶段之后，是否也要回到平衡预算的轨道上来？我国现在处于哪一阶段？如果我国还没走完从平衡预算到赤字预算这一阶段，那么美国过去曾经长期实行的赤字政策，是否就是像我国这样的发展中国家在今后一段时间内应该采用的政策？如此等等。

以上提出的每一问题都值得我们探讨和深思。要回答这些问题，我们必须跨越历史的时空来研究美国财政政策的变迁，揭示财政政策变迁的一般规律和发展趋势。我们之所以投笔《美国财政政策的政治经济分析——从赤字预算到平衡预算及其对我国的启示》这样一个难度较大的课题，主要基于以下几点考虑：

1. 财政赤字作为过去几十年来的一种世界性经济现象，在美国表现得尤为突出。而由于美国在世界经济中的特殊地位，对美国的研究无疑最有代表性。
2. 之所以说本课题研究难度较大，是因为它涉及到经济理论、经济政策及政策实践三个方面，理论和实践的变迁往往相互交织在一起。例如，与凯恩斯宏观经济理论密切相关的赤字财政政策产生于罗斯福新政实践，又一度用来指导美国的财政政策实践。赤字财政政策的失宠又与货币主义、供给学派、理性预期学派及公共选择学派等理论的兴起相联系，并且财政政策的变迁过程还与政治体制、党派哲学思想等有关。这都增加了研究的困难，使本课题的研究具有挑战性，从而也使本课题的研究更具有理论意义和实践意义。
3. 历史研究永远不会过时，因为历史教会人们如何避免重蹈覆辙。历史研究的魅力就在于它所揭示的一般规律具有较强的生命力，它所总结的经验和教训能为后人提供启迪。历史研究还表现出连续性和时效性很强的特征，我们也知道在短短的时间内难以有较大的突破，^⑦甚至存在许多不足之处，但我们有志于在今后的学术生涯中与对该主

题有兴趣的同仁共同不断地求索，使之进一步深化和完善。这正是笔者选择这个带有挑战性课题的原因。

本书是在昌忠泽的博士学位论文的基础上修改后完成的，论文是在陈共教授指导下写作的，论文答辩后经陈共教授全面审核、修改，增补了中美财政政策对比的内容，最后定稿成书。书后附表是由杨震博士生编制的。

2001 年 12 月

注释：

①②参见 1999 年 10 月 30 日《人民日报》。

③Congressional Budget Office, the Economic and Budget Outlook: Fiscal Years 1998 - 2007, Washington D. C. 1997, p.44.

④自由主义和保守主义分别是民主党和共和党信奉的政治哲学思潮，它们的内涵在不同时期表现出不同的特征。可参见陈宝森“美国两种经济哲学的新较量——兼论两党预算战”中的注释①，《美国研究》1996 年第 2 期，也可参见本文后面有关章节的内容。

⑤Iwan W. Morgan, Deficit Government: Taxing and Spending in Modern America, Ivan R. Dee, Inc. 1995, p.3.

⑥陈共主编：《财政学》，中国人民大学出版社 1999 年版，第 295 页。

⑦费里德曼和施瓦茨写《美国货币史》一书，前后花了几十年时间，从中可见历史研究的艰辛。

目 录

1. 导 论	(1)
1.1 前人的研究 (国内外研究状况)	(1)
1.2 研究目标及意义	(8)
1.3 研究方法和结构安排	(10)
2. 赤字预算政策的理论分析：一般性的回顾	(17)
2.1 20 世纪 30 年代以前传统的平衡预算论	(17)
2.2 财政政策的重大转变：从平衡预算论到功能财政论	(27)
2.3 对赤字预算经济影响分析的不同范例：简短的综述	(35)
2.4 赤字预算的作用机制、作用方式和作用条件分析	(44)
2.5 对赤字预算政策的评价	(78)

3. 罗斯福新政

- 赤字预算政策效应的实证分析 (I) (87)
- 3.1 20 世纪 30 年代大萧条及其对古典宏观经济思想的冲击 (87)
- 3.2 对大萧条成因的凯恩斯主义解释 (93)
- 3.3 罗斯福新政的具体政策 (100)
- 3.4 罗斯福新政的政策效果及评价 (122)

4. 20 世纪 50 年代的“补偿性”财政政策

- 赤字预算政策效应的实证分析 (II) (138)
- 4.1 “补偿性”财政政策的由来 (138)
- 4.2 “补偿性”财政政策的内容 (142)
- 4.3 “补偿性”财政政策需要货币政策的配合 (144)
- 4.4 “补偿性”财政货币政策的实施及成效 (147)
- 4.5 对“补偿性”财政货币政策的评价 (157)

5. 20 世纪 60 年代的“增长性”财政政策

- 赤字预算政策效应的实证分析 (III) (167)
- 5.1 “增长性”财政政策的主要内容 (167)
- 5.2 扩张性货币政策的配合是“增长性”财政政策发挥作用的必要条件 (174)
- 5.3 “增长性”财政政策的核心：减税及其效果 (178)
- 5.4 对“增长性”财政政策的评价 (190)

6. 经济“滞胀”与凯恩斯主义的衰落 (201)

- 6.1 凯恩斯主义危机 (201)
- 6.2 赤字财政政策的合理运用及若干启示 (208)

7. 里根政府重返平衡预算努力的失败	(219)
7.1 新保守主义经济学派的崛起	(219)
7.2 20 世纪 70 年代美国财政政策的不确定性	(226)
7.3 里根供给学派政策及其平衡预算努力的失败	(230)
7.4 松财政、紧货币的政策组合：里根巨额赤字 的政策症结	(245)
8. 克林顿政府平衡预算的成功	(257)
8.1 平衡预算理论的重新诠释：重振美国的竞争 优势	(257)
8.2 克林顿平衡预算政策的主要内容及其实施的 有利条件	(268)
8.3 克林顿采取的紧财政、松货币政策组合的积 极作用	(279)
8.4 对克林顿平衡预算政策的评价	(292)
9. 对美国财政政策历史变迁的总体评价	(300)
9.1 美国财政政策的历史变迁轨迹及其发展的内 在动因	(300)
9.2 对美国财政政策历史变迁的总体评价	(305)
10. 中美财政政策的对比研究	(322)
10.1 中美财政政策的相似性与差异性	(322)
10.2 我国计划经济时期平衡预算的实践及其理论 依据	(329)
10.3 改革开放后赤字预算的实践和财政平衡理论 的变化	(335)

10.4	我国实施的积极财政政策·····	(349)
10.5	平衡预算政策应是我国财政政策的长远发展 取向·····	(367)

1. 导论

1.1 前人的研究（国内外研究状况）

在经济学研究的各个领域，每向前迈进哪怕是一小步，也都要立足于前人的研究基础之上。在我们开始对美国财政政策的历史变迁进行研究之前，回顾前人在这一问题上所走过的道路和取得的成果，无疑对我们将要进行的研究大有帮助和启迪。

美国现代意义上的财政政策产生于 20 世纪 30 年代大萧条。因为在大萧条以前，联邦政府从未通过尝试调整赤字或盈余以实现充分就业或低通货膨胀的目标。^①凯恩斯在 1936 年出版的划时代著作《就业利息和货币通论》（以下简称《通论》）中首次使用“财政政策”一词来表明这样的思想：税收制度影响收入分配，进而影响储蓄率，影响政府是通过储蓄还是通过举债来进行资本支出（Capital Expendi-

ture) 的选择。^②

在经济文献和刊物中,最早把“财政政策”作为文章标题发表的是1938年3月《美国经济评论:论文汇编》中的两篇论文。^③讨论的问题直接来源于凯恩斯的《通论》:政府预算政策能影响总产出吗?自那以后,有关财政政策的文献日益增多,到目前已是浩如烟海。讨论主要集中在对财政政策作用机制的分析、^④对财政政策效果的争论、^⑤对某一时期财政政策实践的评价^⑥等方面。然而,研究美国财政政策历史变迁的文献并不多,主要有金麦尔(Lewis H. kimmel)、^⑦霍尔·曼斯(A. E. Holmans)、^⑧刘易斯(Wilfred Lewis)、^⑨斯坦(Herbert Stein)、^⑩摩甘(Iwan W. Morgan)^⑪等所做的研究。

美国著名的财政史专家赫伯特·斯坦是我们应该提到的第一人。迄今对美国财政政策历史变迁的考察影响最大、最有名的研究成果依然是他在1969年出版的经典性著作《美国的财政革命——追踪现实的政策》(1996年再版,见注⑩)。在该书中,斯坦主要考察了1932—1962年的美国财政政策的变化。由于财政政策(Fiscal Policy)的研究范围并不明确,曾经被看成是由所有的政府金融政策(Financial Policy)组成,包括货币政策和债务管理,所以斯坦把“财政革命”中的“财政”(fiscal)一词定义为有关预算综合指标(总支出、总收入及其差额)的政策,而不包括货币政策和债务管理,该政策用来影响某些宏观经济变量,如就业和失业、价格水平、政府活动在经济中的份额,等等。^⑫斯坦之所以把1932年和1962年分别作为研究的起、止日期,是为了把两位美国总统所采取的截然不同的政策作一鲜明对比:1932年,当经济处于严重的衰退时,胡佛总统建议采取增税的办法来增加就业和平衡预算;1962年,当经济处于衰退,预算为赤字时,肯尼迪总统建议采取减税的办法来平衡预算和增

加就业。¹³ 斯坦把 1962 年这种由增税到减税的变化看作是凯恩斯主义的胜利。¹⁴ “我说的那场革命就是凯恩斯主义的，它依靠财政政策，通过扩大相对财政收入的财政支出，来加大经济中的总支出，从而提高实际产值和就业。”¹⁵ 因此，斯坦所讲的“革命”实质上是凯恩斯主义的财政革命，20 世纪 60 年代肯尼迪——约翰逊减税成了财政革命的象征。

概括地说，斯坦的贡献主要表现在以下几个方面：

(1) 通过丰富的案例分析展示了财政政策制定的复杂背景。一项政策的制定往往要受各种因素的影响。斯坦用了大量的篇幅揭示了 1932 年以来，胡佛、罗斯福、杜鲁门、艾森豪威尔、肯尼迪等历届总统的思想变化过程，展示了一幅国会和政府、经济智囊、政府官员、商界巨子以及经济思想等对政策形成影响的生动画卷。如对罗斯福“新政”实践的考察，就比较详细地分析了当时旨在摆脱萧条的各种思想观念，考察了罗斯福是如何从对支出政策的怀疑转向相信支出政策的，分析了经济智囊们如何对决策产生影响。再如，肯尼迪减税计划从提出到实施前后共花了一年多时间，斯坦引用了大量的会议文件、总统咨文、来往信函、总统经济报告等揭示减税的复杂背景，等等。

(2) 财政政策的演进轨迹不是一条直线，财政革命的发生经历了一个渐进的过程。斯坦认为，凯恩斯主义财政革命在美国的完成前后经历了四步：第一步是 1933 年货币管制的放松（1933 年 3 月美国放弃金本位制）；第二步是当面临 1938 年的经济衰退时，罗斯福对财政、货币政策路径的选择（即采取扩张性措施）；第三步是战后共识的形成（即使“补偿性”政策成为标准的可接受思想）；¹⁶ 最后一步是财政政策不仅从过时的平衡预算观念中解放出来，而且也从所有其它的规则诸如高就业的预算平衡、周期性预算平衡中解放出来。¹⁷

(3) 斯坦详细描写了环境 (conditions)、目标 (goals) 和思想 (ideas) 的发展如何影响政策制定者对变化的经济问题的反应, 以及这种反应又是如何对以后的环境、目标和思想产生影响的。斯坦用“一个条件 (背景 condition)、一个目标、一种思想”概括了该书的内容。条件 (背景) 是大萧条, 目标是避免发生另外一次类似的萧条, 思想就是凯恩斯主义思想——存在一个可认识的、易操作的、能实现目标的财政政策。^⑩ 斯坦认为, 财政革命的历史就是变化的事实、经验和思想共同对财政政策制定者产生影响的历史。^⑪

然而, 斯坦对美国财政政策转变的研究并非完美无缺。其局限性主要表现在:

(1) 斯坦的研究范围仅限于从平衡预算到赤字预算的第一次重大转变, 他并没有对自 20 世纪 70 年代就已开始的从赤字预算到平衡预算的第二次重大转变进行分析, 这源于斯坦是站在凯恩斯主义支持者的角度以及当时 (1965—1967 年) 的写作背景。^⑫ 尽管在 1996 年《美国的财政革命》的修订版中, 斯坦增补了 1964—1994 年美国财政政策的内容, 但也只是简单地评价“自美国的财政革命结束后 30 年来财政的发展过程。”^⑬

(2) 斯坦的分析偏重实证, 并以描写历史事实的方式叙述, 缺乏规范分析, 即没有对赤字预算政策的作用机制、作用条件和政策效应的理论分析。

(3) 斯坦在对美国财政政策的考察中, 集中于讨论财政政策发生了什么变化以及它是如何发生的, 但他并不关注财政政策能取得多大效果。连斯坦自己也承认, 一个人可以解释与所追踪的政策效果无关的财政政策的演变似乎是件令人吃惊, 甚至啼笑皆非的事情。^⑭

除了斯坦的经典著作之外, 卡培拉 (Anthony S. Cam-