

美国财政治理前沿丛书

An American Fiscal Governance Front Series

上海财经大学公共政策与治理研究院

美国财政与经济研究所

大衰退 与 美国联邦财政改革

THE AMERICAN FISCAL STRUCTURE:
THE GREAT RECESSION AND SYSTEM DECLINES



李超民 著

Li Chaomin

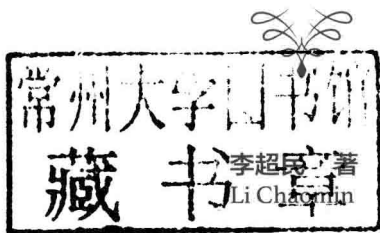


1917-1997

商务印书馆
The Commercial Press

大衰退与 美国联邦财政改革

THE AMERICAN FISCAL STRUCTURE:
THE GREAT RECESSION AND SYSTEM DECLINES



商务印书馆
The Commercial Press

创于1897

图书在版编目(CIP)数据

大衰退与美国联邦财政改革/李超民著. —北京:
商务印书馆, 2018

ISBN 978-7-100-15844-2

I. ①大… II. ①李… III. ①财政制度-经济体制改革-研究-美国 IV. ①F817.121

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 024530 号

权利保留, 侵权必究。

大衰退与美国联邦财政改革

李超民 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码100710)

商务印书馆发行

苏州市越洋印刷有限公司印刷

ISBN 978-7-100-15844-2

2018年2月第1版 开本 640×960 1/16

2018年2月第1次印刷 印张 28.5

定价: 108.00 元

成立于2013年9月的上海财经大学公共政策与治理研究院，是由上海市教委重点建设的十大高校智库之一。研究院通过建立多学科融合、协同研究、机制创新的科研平台，围绕财政、税收、医疗、教育、土地、社会保障、行政管理等领域，组织专家开展政策咨询和决策研究，致力于以问题为导向，破解中国经济社会发展中的难题，服务政府决策和社会需求，为政府提供公共政策与治理咨询报告，向社会传播公共政策与治理知识，在中国经济改革与社会发展中发挥“咨政启民”的“思想库”作用。

作为公共政策与治理研究智库，研究院在开展政策咨询和决策研究中，沉淀和积累了大量研究成果，这些成果以决策咨询研究报告为主，也包括论文、专著、评论等多种成果形式。为使研究成果得到及时传播，让社会分享研究成果，我们将把研究成果分为财政、税收、社会保障、行政管理等系列，以丛书方式出版。

现在，呈现在我们面前的“美国财政治理前沿丛书”是公共政策与治理研究丛书系列之一。该丛书系我院首席专家、高级研究员李超民博

士，在长期跟踪美国财政与税收体制变迁涉及的重大财税理论与实践问题基础上，依据较为全面的最新第一手资料，经研究积累后完成的理论成果。20世纪初以降，美国联邦财政从思想、体制到管理手段全面实现了现代化，为二战后美国国际霸权地位奠定了雄厚财力基础，推动美国财政在国际财政体系中逐步具有了基础性质。然而，随着“冷战”结束与全球化大幕的开启，联邦财政在历经数次全球性财政、金融危机冲击后，又遭受了2007—2009年经济“大衰退”重创，而美联储实施的“量化宽松”货币政策，更使联邦政府在较快解决了严重的短期财政难题同时，造成了连续十六年的长期财政赤字，并背负了二十万亿美元之巨的债务，短期财政困境与长期财政风险并存，成为联邦财政的重要难题和主要特征，对此美国政学各界议论纷纷，莫衷一是。如何化解这一前所未见的财政难题，很可能将决定今后美国霸权的国际地位，而美国财政的经验与教训亦足资镜鉴，不可不察。李超民博士的这项研究，将为我们准确认识自“大衰退”以来美国联邦财政问题的产生与发展，以及可能的解决方略，提供新视角、新资料与不同思考。

推进公共政策与治理研究成果出版是公共政策与治理研究院的一项重点工程，我们将以努力打造政策研究精品和研究院品牌为己任，提升理论和政策研究水平，引领社会，服务人民。

胡怡建

2017年5月18日

本书是作者近期美国研究计划中的一种。战后七十多年来，国际经济治理体系仍旧笼罩在美国的阴影下，但 2007 年爆发的“大衰退”（The Great Recession）经济危机，进一步动摇了国际政治经济体系，首当其冲的就是对美国的财政与税收制度的冲击，这一点是基于美国的财政与税收制度在当今国际政治体系中所居的基础地位而言的。随着 2017 年特朗普执掌美国总统权位，以税制为核心的新一轮改革，可能决定美国今后一二十年国内经济发展与财政形势，间接地推动美国国际地位的新发展，在当今世界政治经济格局出现新旧交替的重要时刻，本研究对于美国联邦财政困境的剖析，将凸显全面理解与把握美国财政与税收制度的重要性。当然，本书研究结果也属于一家之言，愿与界同仁和读者讨论交流。

本书的数据来源主要有三类。其一是美国政府文件，包括行政部门、国会、各种官方统计资料等。其二是学术研究，主要来自重要的官方与民间研究机构，如国会研究局（CRS）、布鲁金斯学会、税收基金会等。其三是新闻媒体，这类资料的引用重在补充事实与证据。

本书出版由上海财经大学公共政策与治理研究院提供资助，胡怡建院长对于本书出版给予了很多关心，特此鸣谢。

李超民

于上海明和苑

农历乙酉年春分第一稿、谷雨第二稿、大暑定稿

总序

绪言 / 001

第一章 “大衰退”与美国财政治理 / 001

一、联邦政府财政的长期趋势 / 002

(一) 财政支出 / 002

(二) 财政收入 / 016

(三) 财政赤字与国债的变动与影响 / 026

二、大衰退治理与财政措施 / 038

(一) 以扩大财政负债方式辅助“量化宽松”货币政策 / 039

(二) 以财政计划为抓手，重组产业政策，解救危机企业 / 043

(三) 改良税收政策，刺激消费，助力经济复苏 / 045

(四) 改革能源政策，推动能源多元化 / 047

(五) 改革社会政策，强调社会保障、劳动保障制度建设，推动教育改革 / 048

(六) 推动美国加入 TPP，为国民经济注入新活力 / 051

三、大衰退财政治理的影响与展望 / 053

第二章 预算平衡与中产阶级经济学 / 057

一、预算制度与长期预算平衡 / 057

(一) 财政预算程序与授权 / 058

(二) 财政预算基线政策 / 070

(三) 财政预算平衡政策的失败与出路 / 075

二、“中产阶级经济学”与可持续财政 / 096

(一) 奥巴马的财政预算理念 / 096

(二) 2016 财年财政预算与收支矛盾 / 102

(三) 联邦财政预算难以持续 / 115

三、国会拨款政策与接续拨款制度 / 126

(一) 联邦政府财政拨款及其程序 / 127

(二) 2016 财年相机支出限额 / 137

(三) 《接续拨款决议》 / 141

第三章 强制支出与社会政策的未来 / 145

一、强制支出政策及其演变 / 145

(一) 强制支出政策的性质 / 146

(二) 强制支出政策的演变 / 159

二、社会保障计划支出与预算负担 / 173

(一) 社会保障支出的发展 / 173

(二) 财政预算与社会保障基金余额管理 / 175

(三) 社会保障福利及社会保障税 / 180

三、医疗保障制度支出与预算危机 / 188

(一) 联邦政府医疗保障政策演变 / 188

- (二) 医保计划的支出管理与未来趋势 / 192
- (三) 医保计划融资管理 / 199
- (四) 医保计划与自动减赤政策 / 203
- 四、医疗补贴计划与财政负担 / 208
 - (一) 医疗补贴计划的支出政策 / 208
 - (二) 医疗补贴计划融资 / 214
 - (三) 削减医疗补贴与平衡财政 / 219
- 五、《平价医疗法》与财政支出政策 / 221
 - (一) 四大基金与强制支出的关系 / 221
 - (二) 医疗计划相机支出授权难以为继 / 222
 - (三) 医疗计划管理支出不堪重负 / 224

- 第四章 相机支出与军事支出困境 / 228**
 - 一、财政支出与相机支出政策 / 228
 - (一) 财政支出结构的演变与趋势 / 229
 - (二) 长期支出趋势与财政缺口 / 239
 - (三) 财政支出立法与相机国防支出限制 / 248
 - 二、相机支出与《预算控制法》 / 257
 - (一) 相机支出与国际政治周期的关联 / 258
 - (二) 相机支出的控制与国会政治 / 261
 - (三) 2016年相机支出政策及蕴含的矛盾与危机 / 273
 - 三、从国防支出到安全支出的政策演化 / 280
 - (一) 国防支出结构 / 280
 - (二) 国防支出规模与国防政策选择 / 291
 - (三) 美国的国家利益要求维持高度国防支出 / 300

第五章 中长期财政收入与税制改革 / 311

一、财政收入体制与法制 / 311

(一) 财政收入基本状况 / 312

(二) 税收收入结构 / 319

(三) 税收政策立法 / 337

二、财政收入变动趋势 / 340

(一) 对联邦财政收入趋势的回顾 / 340

(二) 对今后中长期财政收入趋势的判断 / 353

(三) 税式支出政策及其影响 / 360

三、联邦税制改革问题 / 366

(一) 税制改革的前期争论与立法实践 / 366

(二) 奥巴马时代的税收政策遗产 / 375

(三) 特朗普时代与国会推进税改 / 380

结语：全球化、大衰退与美国财政变革 / 385

联邦财政术语表 / 396

第一章 “大衰退”与美国财政治理

“大衰退”^①是美国当代财政史的关键转折点。爆发于2007年的经济大衰退对于美国国力的沉重打击已是显见的历史事实，联邦政府对于经济大衰退的财政治理方式，与1930年代经济大萧条时期相比，有很大变化。如今大衰退虽已过去，但近十年来，有关美国经济大衰退爆发的原因以及联邦政府治理大衰退政策的经验教训，各种观点莫衷一是。不过，从美国经济的长期低增长与“寅吃卯粮”式的财政挥霍方式看，这次大衰退的爆发自有其逻辑的必然性，只不过是迟早而已；而无论美国采用何种治理政策，都无法根本上解决资本主义生产方式的固有矛盾，也是无可争议的历史事实。然而从更长时

① 对于“大衰退”(The Great Recession)，维基百科(Wikipedia)给出的定义如下：大衰退是在21世纪头十年末期到第二个十年早期，在世界市场上观察到的一般性经济下滑现象。这次衰退的规模与时间在各国存在差异，国际货币基金组织(IMF)认为，它是自二战以来最严重的全球性衰退。美国全国经济研究局(NBER)则认为，美国的大衰退自2007年12月开始，直到2009年6月才结束，持续时间为19个月。大衰退爆发的原因与2007—2008年的金融危机以及2007—2009年的次贷危机有关。大衰退造成了市场经济条件下的价值资产稀缺以及全球金融市场的崩溃。就“大衰退”这一词汇本身来说，它并不严密，大致是指经济活动在一段时间内的减少；经济学常用该词汇指商业周期的收缩阶段，即两个以上季度的连续经济收缩。本研究视“大衰退”为一般名词。与大衰退对应的另一个经济学术语是“大萧条”(The Great Depression)，是指1929年爆发的有史以来影响最为深远的资本主义生产过剩危机，大萧条的发生导致凯恩斯主义诞生；尽管2007—2009年经济大衰退的爆发有其具体原因，但是它的基本性质并未变化，仍然是生产过剩的资本主义经济危机。

段内，如何对于联邦政府财政的趋势进行观察与判断，如何看待联邦政府治理大衰退的财政措施经验与教训，如何判定大衰退财政治理政策的影响，进一步说，我国如何从中汲取经验教训，都是本研究所关心的主要内容，也是本研究展望美国财政的分析与判断依据和政策出发点。本章将通过三个小节的论述，从分析联邦政府的财政收入、财政支出、财政赤字与国债余额变化的长期趋势入手，洞察经济大衰退的治理之策，简要分析联邦政府治理财政经济的经验和教训，以为余下部分的分析背景。

一、联邦政府财政的长期趋势

收支平衡是当代财政理论的基本原则。在美国历史上，联邦政府财政运行也曾坚持收支平衡原则，但是，从其长期趋势看，除了在战争时期和经济萧条年份，由于财政支出急剧加大、财政收入急剧下降，联邦政府往往实行财政赤字政策，以图刺激经济，增加就业，造成赤字总额不断累积增加，乃至逐渐积累较多债务余额。然而，一旦战时或紧急时期结束，或者经济步出萧条，即会重回财政平衡政策。这一收支基本平衡的趋势，一直持续到1980年代之前。本小节主要通过联邦政府财政支出、财政收入与财政赤字政策与操作变迁的描述，分析联邦政府的长期财政运行状况。

（一）财政支出

联邦政府通过财政预算实行支出管理。美国联邦财政、各州财政以及地方财政是相互独立的系统，但是，联邦政府通过转移支付的方式对州财政与地方财政进行支持。近年来，联邦政府的财政支出结构正在发生根本转变，其中强制支出（mandatory spending）与利息支出两部分之和正在成为联邦政府财政支出的大头，如何控制强制

支出成为令人头疼的难题。

1. 大衰退时期财政支出总量与结构演变

财政支出管理与财政收入管理是联邦政府财政的两大基本管理职能。所谓政府支出是指所有的政府消费、投资与转移支付之和。在国民收入账户中,政府购买的产品与劳务若用于当前的消费,则归属于最终的消费支出科目,若政府购买的产品与劳务是用于未来消费的,则归属于政府投资,其中包括基础设施与研发投入,这类支出也称政府投资。政府消费与政府投资形成国内生产总值(GDP)的主要部分。所谓政府收入则指政府收到的资金,财政收入是政府重要的财政工具,与财政支出相对应。美国联邦政府的财政收入主要来自于个人所得税、企业所得税、商品进出口关税以及其他非税收来源,所谓非税收来源包括政府资助企业(government-sponsored enterprise,简称GSE)、中央银行收入(即联邦储备银行体系收入)、从外部获得的贷款以及从国际金融机构借入的债务收入,但联邦政府的主要财政来源是税收。

大衰退以来联邦财政支出增加很快。从联邦政府财政支出表看,主要有三类支出,即强制支出、相机支出(discretionary spending)与利息支出,这三类支出构成了联邦政府财政年度(fiscal year,简称FY)总支出。简单来说,所谓强制支出是联邦政府财政支出政策之一,从立法角度来看,强制支出是无需进行年度立法审议的联邦支出,也是联邦法律所要求的特定支出计划,如医保计划(Medicare,下同)、“社会保障计划”(OASDI)^①等,而所谓相机支出是指需要通过年度拨款立法授权的财政政策,最常见的相机支

^① 社会保障计划(Social Security)专指《1935年社会保障法》(Social Security Act of 1935)规定的“老年、遗属保障与残障保险计划”(Old Age, Survivors and Disability Insurance program,简称OASDI计划),与我国通常惯用的“社会保障”内涵不同,我国的社会保障含义更宽。

出是国防经费。相机支出在财政总支出中属于选择性内容，支出与否或支出资金多少取决于联邦政府资金盘子，这是它与强制支出的区别，相机支出通常可能面临削减，而强制支出通常是不会削减的。^①

联邦政府通过急剧扩大财政支出战胜了经济大衰退。在 2007—2009 年的大衰退期间，联邦财政支出大幅递增，其中相机支出增加更快。在 2007 年，联邦财政支出的 GDP 占比为 19.1%，到 2008 年增加到 20.2%，2009 年增加到 24.4%，这是战后联邦政府财政支出比重的顶峰。但此后则有所下降，其中 2010 年、2014 年分别为 23.4% 和 20.3%。自 2007—2012 年，相机财政支出占比先增后降，六年间的数值分别是 7.3%、7.7%、8.6%、9.1%、8.8%、8.0%。眼见财政总支出越来越难以控制，于是美国国会在 2011 年通过《预算控制法》，试图逐步控制财政支出的随意增加。^② 到 2013 年，联邦财政相机支出占比降到 7.2%，2014 年更减少到 6.8%。其中，用于国防部门的相机支出名义数值也在下降，在 2005、2008、2010 年相机国防支出占比分别为 GDP 占比的 3.8%、4.2% 和 4.7%，到了 2011 年则一降为 2.9%，在 2014 年相机国防支出占比有所上升，达到 3.5%。而相机非国防支出项目在 2009 年以后也出现了下降，在 2010 年为 GDP 占比的 4.4%，而在 2011—2014 年下降为 4.2%、3.8%、3.5% 和 3.4%。但是，无论如何，美国的经济增长是无法长期负担沉重的财政支出的，尤其是长达十年的反恐战争，已经耗费了太多的财政资源，透支了美国的国力。一般来说，国防支出不超过 GDP 的 3% 是较为合理的负担政策，美国的情况恰恰相反，并且长期超负荷运行，对于国民经济造成的伤害不是短期能够恢复的。

① 本书第三、四两章分别专门讲解强制支出与相机支出政策，这里不再赘述。

② Budget Control Act of 2011 (BCA, P.L. 112—25)。

大衰退以来,联邦财政完全是“寅吃卯粮”。自2007年开始,联邦政府年度财政支出总额从2.7万多亿美元增加到了最高3.9万多亿美元,在总支出中的所谓“预算外支出”(Off-budget)增加迅猛。在联邦政府各项财政统计表中,对于“预算内支出”(On-budget)与“预算外支出”是分别进行的,所谓“预算内支出”包括纳入联邦政府统一预算的支出,而所谓“预算外支出”是指联邦政府的“社会保障计划”与美国邮政局的支出,这两类支出与其他支出项目是分离的。此外,还有一些公共机关的支出也属于预算外支出,例如联储和由政府资助的私营基金等,这些项目属于暂扣收入的支出。在大衰退期间,“预算内支出”从不足2.3万亿美元增加到不足3.2万亿美元,“预算外支出”从4536亿美元增加到7720亿美元。^①参见下图1-1为2007—2015年联邦财政收支变动情况。

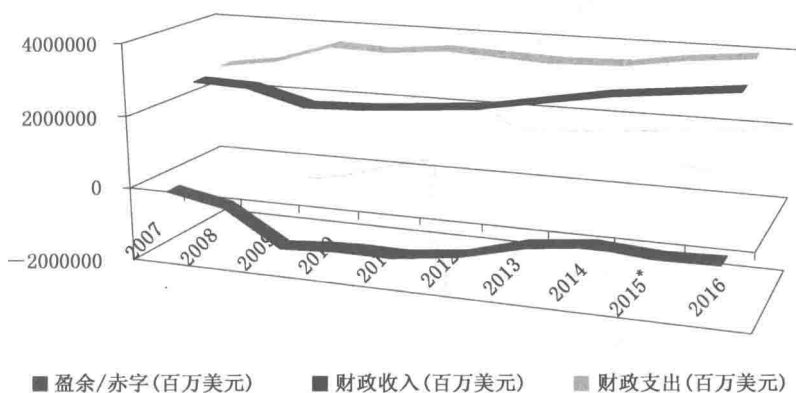


图 1-1 2007—2015 年联邦财政收支变动

资料来源:(1) Table 1.1—Summary of Receipts, Outlays, and Surpluses or Deficits (-); 1789—2020; (2) Table 3-1. Outlays Projected in CBO’s Baseline; Table 4-1. Revenues Projected in CBO’s Baseline (CBO, The Budget and Economic Outlook: 2016 to 2026, January 25, 2016, <https://www.cbo.gov/publication/51129>, 2017-02-05).

注:*表示2015年为估计数值。

① 参见本书第三章,第175页。

当前联邦政府财政支出结构正在经历根本变化。财政部把联邦财政支出项目分为(1)医保计划、医保补贴计划(即 Medicaid,下同)和其他医疗支出,(2)国防相机支出,(3)社会保障支出,(4)非国防相机支出,(5)其他强制支出,(6)债息支出等项目。以1983年与2010年的财政支出结构比较,简单分析联邦财政支出变化趋势。参见表1-1。2010年,联邦政府财政支出达到1983年的2.53倍,尽管总支出中的国防相机支出、社会保障支出、非国防相机支出、其他强制支出、债息支出都出现了相对下降,但2010年与1983年相比,财政总支出占潜在GDP的比重从22.1%增加到22.4%,即财政负担略有加重。当前在财政总支出结构中,社会保障计划、医保计划、医疗补助计划和公债净利息均为强制支出项目,已占联邦政府预算支出的三分之二。^①再从2015财年联邦政府支出结构(GDP占比)看,强制支出、相机支出、净利息之比为12.9%、6.5%、1.3%,而在相机支出部分,非国防支出与国防支出分别占3.3%。但是,据国会预算办公室(CBO)预测,到2026财年,强制支出、相机支出、净利息支出之比将变为15.0%、5.2%、3.0%,同时非国防支出部分与国防支出部分分别只占2.6%,国防支出占比相对合理。也就是说,经过11年时间,强制支出占比将增加2.1个百分点,利息支出增加1.9个百分点,其中利息支出增加十分迅猛,然而这仍然是在联邦基础利率未变情况下的利息支出数据,一旦利率上涨,每年的利息支出比将大增,联邦政府不得不背上更加沉重的利息负担,强制支出与相机支出二者此消彼长关系变化以及利息支出增长的速度之快,可见一斑,而未来的财政支出政策重点将是控制支出过快增长。^②

① Office of Management and Budget (OMB), *Fiscal Year 2017 Historical Tables: Budget of the U. S. Government*, <https://www.whitehouse.gov/>, Oct. 3, 2016. Table 7.1.

② Congressional Budget Office (CBO), *The Budget and Economic Outlook: 2016 to 2026*, <https://www.cbo.gov/>, January 2016, p.64.