

## 欧美财政政策比较研究

<http://www.crifs.org.cn> 2008年1月9日 谢娜

[摘要] 美国采取了以增加军费和减税为主的扩张性财政政策，欧盟则在《稳定与增长公约》框架内采取坚决限制赤字扩大的政策。由此可见，欧美财政政策的不同与各自的增长模式以及内部政治结构有着直接关系。同时两大阵营政策的不对称性从一个侧面反映了世界经济体系中的矛盾性及其显现的或潜在的风险。未来，美国的领头羊作用将不再稳定，欧盟对世界经济增长的促进作用也会很有限。

[关键词] 财政政策；欧美经济关系；世界经济

当前，世界经济格局中的一个主要现象是欧美经济关系发生了深刻的结构性变化。与美国在政治和军事领域居于绝对优势不同的是，大西洋两岸的经济实力趋向对等。随着美国持续十几年高增长期的结束，美欧在政策与制度上的不协调性和矛盾性愈加凸显，它将对世界经济产生重大影响。本文试图从财政政策的角度对此加以分析。

### 一、欧美不同的财政政策

20世纪90年代中期以后，欧盟成员国开始在《稳定与增长公约》的框架下实行稳定趋同的财政政策，此时美国正处于经济高速增长期，克林顿政府采取了平衡预算的做法，欧美财政政策在形式上相对吻合。但是从2000年底开始，美国和欧盟继日本之后出现了增长下滑和通缩危险。面对这一形势，美、欧的中央银行分别采取了方向一致的放松银根的货币政策。美联储的主导利率在短时间内由6.5%降到1%，欧洲央行也随之审慎地将主导利率下调到2%的水平。如果去除通货膨胀因素，美欧的实际利率已几乎为零。但是，空前扩张的货币政策对扭转经济萧条和消除通缩压力并没有明显作用。在这种形势下，财政政策对内部经济发展的意义变得尤为举足轻重，而美欧在这方面的政策取向明显不同，美国的目标是刺激经济增长，欧盟则着眼于经济和社会的稳定。

2001年初，刚上任两个月的布什政府便将反周期的扩张性刺激作为核心政策目标，声称因经济衰退和反恐需要，政府将转向实施扩张性财政政策。而且，与以往交替使用减税或增加支出的做法不同，此次的扩张是“双管齐下”，军费支出与大规模减税并举。布什政府的预算方案实施后，美国的财政平衡出现了急剧变化。2001财政年度，美国国家财政得益于克林顿政府留下的“家业”，盈余1270亿美元；2002年盈余便转为亏空，赤字达1570亿美元。2003年美国赤字增加到4550亿美元，占GDP比重的4.5%~4.8%，这是自20世纪80年代以来的最高比重。与美国政策相反的是，欧盟国家（英国除外）总体上依旧坚持着“告别凯恩斯主义”的宏观经济政策方向，坚持《马约》规定的财政赤字占GDP比重不得超过3%、国债不得超过GDP的60%的标准。其政策构想的核心是不靠短期刺激而是靠结构改革和巩固财政创造一个长期稳定的增长环境。从美欧财政收支结构上的差别可

进一步识别其不同的政策取向。在支出方面，美国预算中原已较高的军费开支比重徒然上升，出现了“军备凯恩斯主义”苗头。据估计，2002年美国的国防开支已经相当于GDP的3.5%；而欧盟15国的整个防务开支不到GDP的2%，从数额上看，每年约1300亿美元，不及美国的40%，且多年来呈轻微下降趋势。2003年，美国为打伊拉克追加特殊军费，公布2004年的国防预算达4005亿美元，欧美在军费支出上的差距进一步拉大。在收入方面，2003年1月布什政府提出了约高达6740亿美元的减税方案。在国内450多位经济学家的批评压力下，美国国会最终只通过了约3500亿美元、为期10年的减税方案，但减税主要集中在2003年（600亿美元）和2004年（1500亿美元）执行，整个减税数额约占居美国1/3的结构性赤字。欧盟没有采取“美国式”的减税措施是由其经济模式所决定的。欧盟国家历来重视社会平等问题，国家支出中的社会福利等开支占GDP的比重（17%强）长期明显高于美国（12%），社会性开支，包括养老金、医疗保险等具有相当程度的“刚”性，并成为其财政结构性赤字的主要原因之一。欧盟一些成员国，如法国和德国等也试图通过减税来提高经济竞争力。此外，应该引起重视的是欧美财政政策在形成机制上的差别也是其不同政策取向的一个方面。美国没有欧盟那样的法律规定对国债和财政赤字实行明文限制，因而财政政策更易受到短期景气因素和政治因素的影响，尤其是政党政治哲学和路线的影响，财政路线因政党更迭存在着不稳定性 and 不确定性。而欧盟已将国家财政纳入政策趋同的法律框架，虽然财政政策主权名义上仍由各主权国家掌握，但成员国政府的行动实际已受到“软约束”。因此，欧盟整体中长期财政路线具有一定的稳定性和透明度，受政治与景气波动影响的幅度相对较小。

## 二、政策差异的根本原因

美欧财政政策的不同取向在表象上反映了二者景气政策的差别，从根源上分析，它透视出美国与欧盟在政策理念、制度模式等方面存在明显差异。战后美国历届政府的主要增长目标是减少失业和消除通胀。由于共和党和民主党的经济哲学具有差异，美国的经济政策因政党更迭存在一定变数。布什政府的经济哲学与里根经济学有许多相似之处，不仅重视以增长和就业为目标的“短期刺激干预”，同时也更强调为大企业创造投资环境，以此促进投资，推动增长。

美国在20世纪整个90年代保持了无通胀的持续增长，这给上台伊始就面对萧条和通缩危险的布什政府“设置”了巨大的内部增长压力。西方国家包括美国都意识到此次经济危机可能是20世纪70年中期以来最严重的危机。在战后美国历任总统中，布什上台时的经济增长率为最低水平，这种经济形势直接威胁到布什政府经济政策的信誉。由于工业国家普遍出现生产能力过剩、通缩压力增大，美国扩张性货币政策迟迟不见效用，这些因素促使美国倾向采取“预防性”措施刺激经济，这成为政府的紧迫任务。布什政府在2003年1月7日公布抑制高失业、低增长的《就业与增长计划》和巨额减税措施。

从美国所处的国际环境分析，美国竞争地位的变化加大了其维持经济增长、保持世界“领头羊”作用的外部压力。美国经济增长的领先地位与美国的全球高科技和市场地位有密不可分的关系。冷战时期，美国对欧洲和日本采取了支持它们经济发展的“绝对获益”政策，美国对世界经济的领导作用也确立了其在世界市场和国际经济秩序中的主导地位。随着欧、日经济的恢复和发展，美国占世界产值的比重从1950年的50%左右下降到20世纪80年代中期约25%。特别是当80年代中期日本在全球汽车工业、机器制造业和半导体等工业异军突起，而另一个工业大国——德国的出口总量甚至超过美国时，美国警醒地意识到将面临失去世界经济的领先地位和国际重要市场的危险。为此，美国采纳了“积极的经济民族主义”的主张，由包括五角大楼在内的国家机构牵头推动高科技发展，以“重新夺回美国在世界技术和工业的领先权”。此间，财政部仅用于战略防御计划

的为期10年、耗资300亿美元的项目拨款就开发出2000多项新技术，这种国家投资对挽回美国在经济与技术上的地位损失起到关键作用。美国工业不仅在世界商品市场重新获得优势，而且还在服务业领域扩大了领先地位。随着美国跨国公司在各地扩大经营，美国也推动了在国外的生产并扩大了进口（1993年跨国公司生产已达到美国进口的43%）。美国经济的作用使其在增长率和世界市场份额上重新排在最具竞争力的国家前列，其GDP占世界产值比重又回升到1/3强，在人均产值、劳动生产率、信息技术普及等领域重新超过并拉开与欧、日的距离。

在国际对比中，欧洲的国家支出占GDP比重大于美国，总投资占GDP比重低于美国，经济活力不足。尽管按照《马约》规定，许多国家国债的利息支出占GDP比重从2001年开始下降，但目前仍在3%以上。利息支出占财政支出比重过高限制了财政政策的调控余地，为此，欧盟不得不长期坚持《稳定与增长公约》，以创建良性的宏观调控总体环境。

从客观上讲，在2001年出现景气下滑后，欧盟限制赤字和国债的趋同政策对景气回升是不利的，因此特别受到了德国和法国的激烈批评。欧盟委员会在2002年秋就此问题展开大讨论，之后决定奉行中长期的稳定战略，要求各国继续遵守《稳定与增长公约》。这进一步表明欧盟正为转向“长期稳定干预模式”而做努力。单纯从经济层面分析欧美财政政策，还不能全面认识其不同取向的本质差别。通过对比分析欧美的利益集团与政府决策之间的关系，可进一步从政治经济角度揭示其不同取向的社会背景。美国的利益集团与政府财政政策决策的关系比欧盟更为直接和紧密，财团利益关系对不同党派的经济和政治理念有重要影响。经济学家安·齐施卡在其《美元》一书中分析五角大楼的作用时，形象地将国防部的巨大军事采购比做“世界最大的雇主”，它的巨额订单连接着权力决策和利益集团之间的关系。这种关系有其历史渊源。二战结束以来美国军队中许多重要的官员栖身于国防部、工业、金融等重要职位。国防部在国会拥有包括来自军队、政府以及经济界的阵容强大的院外集团，影响着政策决策。这种关系虽然在共和党 and 民主党执政期有不同体现，但始终存在。

### 三、对世界经济的影响

冷战结束后，市场经济制度的内在矛盾——不均衡和不稳定等问题不但没有缓解，反而因工业国家生产能力过剩和竞争加剧而进一步加深。当前，美国和欧盟的宏观经济政策的影响早已超出各自国民经济的范畴，但由于两者所奉行的是不同的经济政策，美国的经济政策存在着明显的不确定性和不稳定性，而欧盟的经济政策对稳定世界经济又具有明显的局限性。因此，虽然市场经济制度在地域上不断推广，但世界经济却因缺乏有效协调的全球治理而十分脆弱。

首先是增长方面的脆弱性。美国急剧扩张型财政政策短期内可在一定程度缓解通缩压力，刺激经济回升，中短期内美国可以起到支撑世界经济的火车头作用，但这种增长模式背后潜藏着较大的不确定因素。从长期看，世界经济依靠美国增长的“牵引体系”越来越成问题。其一，美国通缩趋势和增长乏力的主要原因是生产能力过剩以及相关的结构性问题，如投资泡沫、私人储蓄率低以及股市大跌引起的私人高负债率等。其二，就减税效果而论，在通缩压力下是刺激投资还是刺激消费其效果有明显不同。其三，从长远看，美国将在日本和欧洲之后步入老龄社会，由于就业人口所占比重趋于下降，社会负担加重，整个社会消费需求减少，削弱了内需带动增长的基础。美国自身的这些问题将制约其增长潜力，从而弱化对世界经济的带动力。

其次，欧盟与美国财政的不同取向对国际资本流动和汇率的波动影响是间接的，但风险性却显

而易见：美国不断上升的“孪生赤字”与欧盟有所控制的“单赤字”（2001年和2002年欧盟经常项目结算“扭亏为盈”）的对比成为国际资本市场衡量美元与欧元比价的重要参数，金融投机受到刺激，汇率风险明显增大。从影响汇率稳定的重要因素看，美元当前的优势是重新赢得了增长率，但在财政预算平衡、贸易结算以及国内资本构成等方面处于劣势，基础受到侵蚀，美元趋向贬值。当前对美国究竟是执意转向弱势美元政策，还是对资本市场走势顺水推舟还不能下定论。

最后，欧盟与美国财政政策的不同取向对日趋自由化的国际贸易的影响也是间接的，但“破坏力”不容忽视。世界性的生产能力过剩已使世界市场之争尖锐化，美国为了把财政刺激的作用限制在国内，保证增长与就业目标，将本能地对国内市场采取日趋强硬的保护措施，从而使国际贸易关系变得更为紧张。

[ 参考文献]

- [ 1] 稳定与增长公约[Z] .北京:中国计划出版社, 1995.
- [ 2] 龚莉. 发达国家两大难题: 就业和社会保障[M] .北京:人民出版社, 1996.

文章来源：沿海企业与科技                      （责任编辑： XL）