

美国财政政策对完善我国财政公共支出制度的借鉴

<http://www.criifs.org.cn> 2009年1月19日 钟 晨

[摘要] 在我国建立财政公共支出制度的过程中，有许多需要进一步完善的地方，对此，可以结合我国国情，理性地借鉴美国财政政策的相关经验，具体包括：合理界定财政支出领域；有效控制行政支出；重视国防支出对经济增长的拉动效应；通过政府采购制度增强政府支出透明度，提高公民纳税积极性；对财政支出进行有效监管，克服政府“失灵”。

[关键词] 美国财政政策；财政公共支出；市场经济

美国是一个经济高度发达的国家，其实行多年的市场经济制度给美国人民带来了巨大的财富，也使美国拥有了世界上唯一的“超级大国”的地位。建立在市场经济基础上、以克服市场经济天然缺陷为目的的公共财政政策的灵活运用对此成就的取得“功不可没”。我国正处于经济转型时期，学习并借鉴美国财政政策及相关经验将有助于我们建立起符合社会主义市场经济和我国特殊国情的财政支出制度。

一、财政公共支出的内涵

早期的西方学者普遍认为，财政就是政府收入和支出的管理，或者称之为政府资金的征收、使用和管理。在现代市场经济条件下，财政的定义却更倾向于把财政政策的执行者——政府视为参与市场经济活动的一个特殊的单位，于是也就有了“财政是政府进行的经济活动”[1]和“财政的根本含义不是有关资金方面的，而是涉及资源利用、收入分配和就业水平的，”[2]全新的基于市场经济基础上的公共财政定义。随着人类社会文明的高速发展，尤其是英国工业革命后带来的全世界范围内的资源重新配置，市场经济体制的种种弊端显现无疑，而这势必会损害公众的利益。手握市场相当大部分资源的政府，在实行财政支出政策时就要充分考虑其对市场经济运行的影响，这种谨慎就产生了现代意义的“财政公共支出”制度。

我国财政的公共性有一个发展过程，计划经济条件下，财政的公共性范围无序扩张；建立市场经济体制后，财政部将“公共财政”正式定义为“在市场经济条件下，主要为满足社会公共需要而进行的政府收支活动模式或财政运行机制模式，是国家以社会和经济管理者的身份参与社会分配，并将收入用于政府的公共活动支出，为社会提供公共产品和公共服务”。一般而言，财政公共支出有狭义和广义之分，狭义的“财政公共支出”指通过公共部门预算提供公共产品和服务所造成的费用，即在公共部门支出账户上所表现的数额。广义则还要加上由于政府实行多项财政政策和法规导致的私营部门增加的开支。本文所谈为广义上的财政公共支出。

二、美国财政支出政策的经验

美国十分明确的定位了财政部门的职能，即以“市场失灵”为标准，凡是市场能解决的，财政就应退出；凡是市场不能解决的，财政就应介入。笔者认为，在近10多年美国的财政政策实行过程中，值得我国借鉴的经验有以下几点：

1. 合理界定财政支出领域

在我国，一般侧重于把财政支出的应用划分为行政和国防支出、科教文卫事业性支出、政府投资和社会保障支出。美国的划分更多地是按支出是否在经济上直接获得等价补偿而把支出划分为两类：

(1) 资源消耗性支出：代表着政府公共部门的消费和投资性支出，又称购买性支出，这种支出方式意味着政府可直接获得等价的商品和劳务，并将其转化为公共产品用于满足政府活动的需要，支出内容有国防、教育、太空、公路、水利等。

(2) 转移性支出：由社保与社会福利构成，内容有各种补贴、往来拨款、资本转移与债务利息支出。这样的划分更能体现政府如何通过财政政策来履行其经济职能，而且又便于计算，且形式简洁，所以显得比较合理。

2. 有效控制行政支出

美国的行政开支占总支出的比重相对较低，人员经费和公用经费的比重偏低，甚至在没有事先预算的情况下，一个州长请客人吃饭都得自掏腰包。

3. 重视国防支出对经济增长的拉动效应

因为信奉凯恩斯经济理论，美国在国防支出方面一直是十分“大方”的，即认为“医治失业与经济危机最有效的手段就是推行赤字财政同时扩大预算支出”，而国防的支出往往是巨大的，所以比较容易达到赤字的“要求”。尤其美国在20世纪几次对外战争中均是国防支出高企，比如1955年止朝鲜战争支出了2200亿美元，1967越南战争支出了2400亿美元，70年代以后由于军备竞争加剧，国防支出则达到了2800亿美元。而其产生的经济效应也是明显的。政府因国防造成的大量财政赤字有效刺激了民众的投资需求，缓解了当时经济运行疲软。在小布什上台后，从2002年到2006年，美国政府增加了200亿美元国防科研发展资金，分配20%的科研发展资金特别用于推动美国武装力量和技术更新。“9. 11”以后，小布什签署了《国防拨款法案》，进一步加大了国防开支力度，也使得美国经济在多年疲软后出现了抬头趋势并控制了伴随而来的通胀问题。[3]美国的国防支出政策之所以长期受到美国政府的青睐，原因绝不仅仅只是为了加强其防御能力，还因为其能给经济带来巨大的拉动作用。

4. 更强调受教育的公平性

教育支出与国防支出相比，前者并不是一种纯公共产品，因为额外地为一个人提供教育的边际成本并不低，可能甚至等于提供教育的平均成本。所以，教育支出是需要政府大力扶持的。当今美国提出了“知识经济”的概念，这是很具长远战略眼光的，也决定了政府要逐年增加这方面的支出。

美国政府提供的教育支出主要有3种方式：(1) 学费补助——直接补给学校当局，用于政府对私立高等教育的支持；(2) 收入补助——为了使低收入家庭的孩子能上学；(3) 定额补助——让居民享受到一定数额的免费教育，这有利于普及基础教育。

通过这些途径，美国的地方、州、联邦政府在教育上的总支出每年超过3800亿美元。自1970年以来，实际生均教育支出共计上涨了80%。

目前美国又有了新的途径支援教育事业，那就是开展职业培训计划，其主要是针对贫困的另一可能原因——缺乏劳动市场所需技能而被提出。大部分参与者都反馈说这些计划常常会提高他们的收入，且提高的收入大于参加计划的成本。[4]

在美国，教育支出可以看作特殊的政府投资，也就是对人才的投资。已有人证明，对人力资本的投资是西方经济增长的关键因素。

5. 通过政府采购制度增强政府支出透明度，提高公民纳税积极性

现代各国的政府采购资金数额庞大，一般要占GDP的10%以上，这使政府采购对社会经济有极大的影响力，也是市场供应商极为关注的对象。在美国，“政府采购制度”大大地提高了财政的支出效益。同时，推行此制度还有利于规范政府行为，降低采购成本，提高财政支出效益并优化资源配置，还可以提高政府支出透明度，加强对政府行为的监管，从而有效抑制政府官员贪污腐败现象。

6. 强调转移支付的社会保障支出方式，缩小贫富差距力度显著

美国采取的是资本主义市场经济制度，所以非常强调私有权利，并逐步形成了个人主义色彩浓烈、不爱储蓄、商界与劳工界及政府三者互相怀有“敌意”的生活方式。[5]于是美国政府一直很注重提供足够的社会保障，尤其是对低收入者的扶持。其支出制度一般采用类似征税制度的累进、累退和按比例支出的方式，主要有支付食物和支付补助金两种形式。前者提供诸如“医疗补助支出”（各州和地方按人均收入的不同，向医疗补助支出基金提供20%-50%的资金，剩余的由联邦政府通过转移拨款进行补贴）之类为低收入者提供免费医疗的政策，而后者主要是向穷人们提供可随意使用的现金救济，比如“家庭及子女救济支出”（AFDC）政策。

7. 医疗支出注重建立“防范于未然”的保健体系

在美国，虽然医疗方面的支出已经比较巨大，主要有医疗补助支出、退伍军人医疗支出、公共卫生机构的研究教育支出等，但仍有相当大部分用在了“老年医疗保健”上。美国的保健业十分庞大，雇佣者1000 万人左右，创造了13.5%的GDP。

8. 与独立的货币政策良好地配合，政策实施针对性较强

在美国，由于其中央银行——联邦储备委员会是高度独立和自治的一个机构，它并不听从于任何政府部门，只对国会负责，所以，政府往往先想到用财政政策应对经济危机，以便更好地传导市场变化信息给消费者，再用相应货币政策工具辅助已颁布的扩张型财政政策对经济进行调节，以努力降低财政支出过大造成赤字的负面影响。

9. 对财政支出进行有效监管，克服政府“失灵”问题

在美国，财政体制实行联邦财政、州财政和地方财政三级管理的体制，并设立了“联邦审计署”，负责对财政资金使用和管理过程中出现的重大违法违纪问题进行调查处理。监管上也运用了高科技管理手段，比如建有全国联网的计算机系统，使财政监督信息得以共享。同时，美国还在不断加强和完善20世纪初就借鉴英国经验建立起的“预算财政支出制度”，以接受全国人民的审查。此举有效地遏制了腐败的势头，改善了政府和民众的关系，从而增强了政府行使其经济职能的正当性。

三、结语

面对当前国际社会的诸多政治和经济的不确定因素，处于社会主义市场经济转型期的中国面临着多方面的压力，亟需一个以国家为有力保证的且运行良好的财政支出政策，以实现缩小社会贫富差距、增强综合国力、使老百姓安居乐业、刺激有效内需、缓解GDP过于依赖出口而导致流动性过剩和物价上涨等多层次的目标。对此，我们可以理性地借鉴美国的相关经验，但要注意“取其精华去其糟粕”，财政支出政策应该着手强调其缩小社会贫富差距，减低社会低收入群体心理落差的职能等方面，并致力于完善我国财政公共支出制度。

参考文献：

- [1] [日] 岸田俊辅. 图说日本财政[M]. 东洋经济新报社, 1978.
- [2] [美] 理查德·A·马斯格雷夫. 财政理论与实践(第五版) [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2003.
- [3] [美] 哈维·S·罗森. 财政学(第6版) [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.
- [4] 陶 坚. 美国自由市场经济[M]. 北京: 时事出版社, 1995.
- [5] [美] H·N·沙伊贝, H·G·瓦特等. 近百年美国经济史[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1983.

文章来源：经济体制改革 （责任编辑： x1）