

分报告六

突破财政困局的经济结构调整道路 ——美、英经验及对中国的启示

内容摘要:中国经济目前步入了经济增速放缓和转型改革的“新常态”,如何在经济增长放缓和财政困局的约束下运用宏观经济政策,在促进经济结构调整的同时成功应对财政困局,是中国各界当前亟待解决的重要问题。本报告从国际案例研究的视角,对上述问题进行解答。美国和英国在 20 世纪 70 至 80 年代经历了“滞胀”的结构性经济危机,使得人们开始对凯恩斯式的宏观调控政策进行反思,在经济下行、财政收支恶化的情况下,美国和英国当局分别采取了“减税增支”和“减税减支”的财政政策来挽救经济,实现了经济结构调整和刺激经济复苏的良性互动。同样是面对危机,美国的里根政府主要侧重于减税和放松管制,经济结构调整的重心在于提高国际竞争力;而英国的减税力度不如美国,撒切尔政府的政策更多是关于国有资产私有化和大规模的缩减开支,结构调整的重心在于从传统行业升级至现代高端服务业,并增强经济创新能力。中国经济目前和美英两国在 20 世纪有众多相似之处,经济增速乏力的同时伴随不容乐观的财政困局,结构调整也进入攻坚阶段,因此,考察他国财政政策的成功实施和经济结构调整路径有助于为我国未来使用宏观调控工具提供参考。特别是在全面深化改革的背景下,美英两国减税和减少干预管制的思想和我国“使市场经济发挥决定性作用”的指导思想高度契合,经济增速放缓、老龄社会带来的财政压力等诸多问题的存在,要求我们重新审视以往的宏观经济政策,在未来更多从减税、国家退出、强化市场等较深层次对宏观经济进行调整,以促进经济平稳发展、顺利突破经济困局。

一、引言

目前,中国的经济呈现出脱离数十年的“增长奇迹”而逐渐步入“新常态”的面貌。经济增长速度逐渐放缓,各界关注经济增长数字的同时更加关注的是国家发展的各项指标。而财政政策作为直接作用于经济的宏观调控工具,如何在未来中国经济增长“新常态”下发挥作用,在促进经济结构调整的同时推动我国目前实行的各项改革,是中国各界都十分关注的重大问题。

根据财政部公布的全国公共财政收入和支出数据,我国的财政收支差额于 2013 年首次突破万亿大关,占 GDP 的比重约为 1.8%。虽然从数据上来看,我国的财政赤字处于温和水平、财政收支整体较为健康。但是,我国未来随着经济增速进一步放缓,老龄化社会到来带来的财政收入和支出双方面的压力以及被各界关注的地方政府债务问题,都将暴露出我国财政状况并非数字上呈现的那样。未来为了保证经济增速的同时,实现全面深化改革,稳妥的财政政策是十分重要的。这样的情况,也曾经在发达国家的发展历程中出现过。上个世纪 70、80 年代的美英两国,作为资本主义发达国家,快速增长的经济突然停滞,财政收支状况迫于收入滑坡和支出压力增加而急剧恶化。而美国和英国都采取了减税、自由化的财政手段,成功走出了“滞胀”陷阱。不过美国侧重减税增支,英国侧重国有资产私有化,带来的结果就是美国赤字加剧而英国略有赢余,这对于我们国家采取财政政策提供了宝贵经验和参考。

本报告旨在通过美国和英国两个经典案例的分析,讨论美国和英国 20 世纪“滞胀”时期、财政困局下的政策抉择问题,特别是从经济结构调整的道路选择角度进行剖析,为制定我国未来面临经济增长放缓压力和结构调整诉求的决策提供思路与对策。

二、财政困局下的宏观经济结构调整：美国经验

(一) 美国经济发展与财政政策简要回顾(大萧条至 20 世纪 80 年代)

作为世界第一大经济体和典型的自由竞争市场经济国家,美国以财政政策为手段进行的经济宏观调控有着其独到之处。面对 1929 年至 1933 年的经济危机对美国造成的满目疮痍,罗斯福新政第一次将国家干预搬上了市场经济的舞台,以公共工程兴修为特色的财政政策开创了国家干预经济的新模式。罗斯福新政毫无疑问拯救了美国以及西方资本主义国家的经济危机,更为重要的是,以此为开端,国家干预经济和运用财政政策调整经济成为美国经济学界的强大思潮。凯恩斯主义宏观经济学一时风头无两,并且深远地影响了美国财政政策的走向。

二战后至 20 世纪 60 年代初,美国实施的是“补偿性财政政策”。危机时放弃预算平

衡是为了防止经济的进一步下滑,但是预算平衡的思想仍然是美国这一时期的主流,年度周期内无法达到的预算平衡可以平滑为每个经济周期的预算平衡。补偿性财政政策最早由汉森提出,作为坚定的凯恩斯主义者,汉森认为:在萧条时期应该采用扩张性财政政策,增加支出减少税收以刺激经济;在繁荣时期应该采用紧缩性财政政策,减少支出增加税收来抑制通胀。通过补偿性财政政策,在萧条年份存在赤字,在繁荣年份保有盈余,长期中就可以实现财政预算平衡。这一时期的美国,实现了其熨平经济波动的初衷,但是经济增长的缓慢却成为值得考虑的问题。以美国经济分析局提供的不变价 GDP 数据核算,1946 年至 1960 年的 15 年间的实际 GDP 平均涨幅只有 2.2%。

20 世纪 60 年代初至 70 年代末,为了解决经济增长缓慢问题,美国放弃了战后一直奉行的补偿性财政政策,转而采用以刺激经济持续增长为目标的长期预算赤字财政政策。然而,深陷越南战争泥潭、又经历两次石油危机的美国在这一时期的扩张性财政政策收效甚微,在积累了巨额财政赤字的同时,美国并未实现刺激经济增长的目的,居高不下的通胀与经济停滞反而使得美国陷入了“滞胀”的怪圈。一直受到推崇的凯恩斯主义也受到了质疑,其政策理论不能解释和解决“滞胀”现象,自大萧条以来,美国奉行的“单独长期扩张性财政政策可以有效刺激经济增长”的理论被划上了句号。

面对 20 世纪 70 年代美国经济长期“滞胀”与凯恩斯的需求理论的失败,里根政府采取了供给学派和现代货币主义的政策主张,推行大规模和大程度的减税措施并同时减少政府支出以期刺激需求。里根的缩减政府支出同时又减少税收的措施使得美国摆脱了滞胀的困扰,虽然财政赤字没能像预期一样得到有效控制,但是经济反弹以及物价稳定的目标得以实现。

总结来说,20 世纪 80 年代是美国财政政策走向发生重大改变的历史性时期。美国政府放弃了长期单一推行凯恩斯扩张性财政政策实现经济增长的主张,里根政府作为“新自由主义”的践行者揭露了盲目扩张的弊端,使得人们更为理性地思考国家对于经济干预的程度,更为审慎地使用财政政策这一重要宏观调控手段。

本节将以“里根经济学”为切入点,研究里根政府对于滞胀的应对,特别是财政政策方面的应用,并与之前的财政政策形成对比,分析美国财政政策在 20 世纪 80 年代历史性的改变,从中考察美国依靠财政政策调整走出低增长困境的成功经验。

(二) 美国的“滞胀”困境

1969 年 12 月至 1982 年末长达 13 年的时间里,美国一直处于“滞胀”的结构性经济危机之中。在这一时期,多次出现了经济的衰退,与此相伴的则是物价水平的高企。这一时期,1970 年美国经济分析局统计的实际 GDP 增速为 0.20%,1974 年和 1975 年两年则分别出现 -0.50% 和 -0.20% 的经济萎缩,1980 年出现 -0.20% 的萎缩,1982 年更是出现 -1.90% 的严重经济衰退。这一时期的 GDP 增速和 CPI 走势严重背离(图 1),经济停滞和物价高企同时成为这一时期鲜明的特征。这一时期的美国经济呈现出更频繁的周期波

动,几乎平均每三年便发生一次严重的经济衰退。1973年和1979年分别爆发的两次石油危机更是将美国的物价水平推高到历史峰值,据美国劳工部统计,1974年美国的CPI为11.00%,1980年的CPI更是高达13.50%。

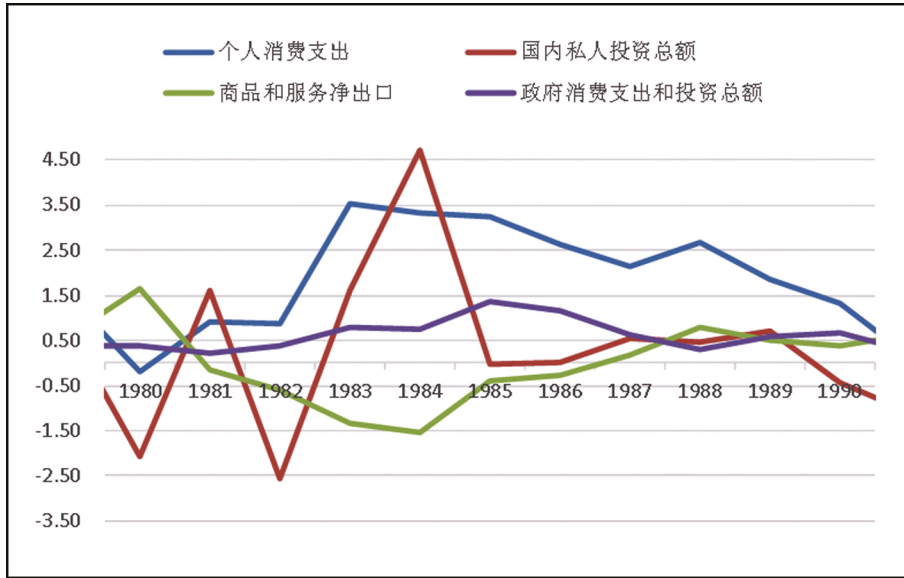


图1 美国70年代“滞胀”,CPI高企的同时GDP却增长缓慢
数据来源:美国经济分析局,美国劳工部

以往发生经济衰退时,在生产下降、失业率增加的同时,往往伴随着物价水平的下跌。正是有此实际情况作后盾,以通货膨胀率为代价换取失业率下降的凯恩斯主义经济政策才能大行其道。然而,此时情况却发生了变化:在滞胀时期,异常的通货膨胀率和失业率同时发生,使得美国政府进退两难(图2)。整个20世纪70年代,美国劳工部统计的失业率绝大部分时期维持在5%以上,遭遇连续衰退的1975年6月的失业率则达到8.80%。这一时期通胀与就业之间的“此消彼长”的关系失灵了,更多呈现出的是物价与失业的同升同降。

这一时期,国际油价的两次大幅度上调很大程度上加剧了美国的经济衰退问题。根据美国能源部下属的能源信息署(Energy Information Administration,简称EIA)的统计数据,美国的名义原油进口价格1973年年均为4.08美元每桶,1974年则飙升到12.52美元每桶,1978年名义原油进口价格为14.57美元每桶,此后则一路突破年均30美元每桶。石油作为这一时期美国最为重要的生产和消费资料,价格的飙升直接推高了生产和生活成本。美国的工业部门受到重创,工业生产长期停滞,直接造成了失业问题和经济衰退(图3)。从1973年1月开始直到1975年5月,美国的工业总产值同比增幅不断下降并且出现长期同比负增长,1974年9月至1975年11月整整15个月,美国工业总产值同比均呈现萎缩,1975年3月的同比下降幅度甚至达到-9.31%;随后的第二次石油危机爆发

后,美国自 1979 年 10 月开始出现了持续 18 个月的工业产值同比负增长,同期代表产能利用率的工业生产指数也持续下探并在低位徘徊。

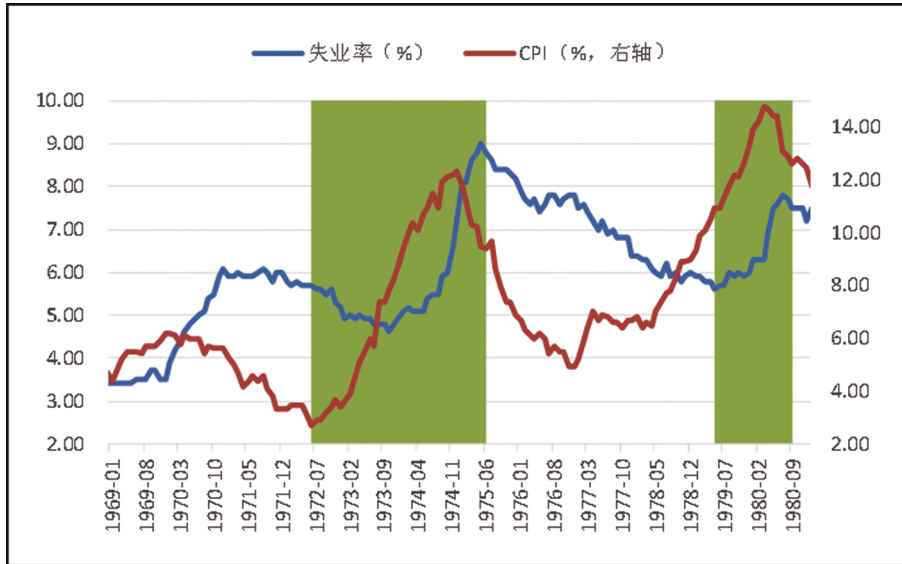


图 2 20 世纪 60 年代末至 80 年代初美国失业率与 CPI 月度数据
数据来源:美国劳工部

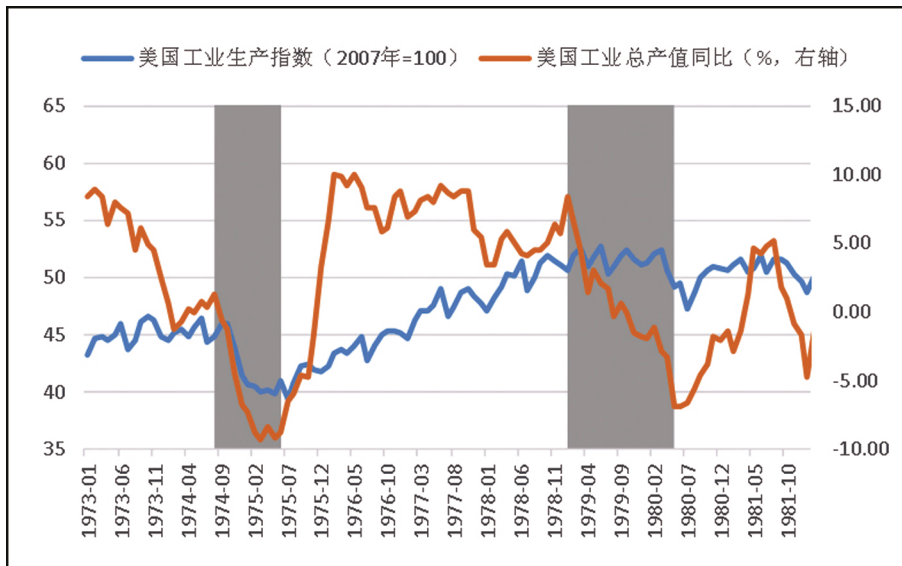


图 3 美国工业生产指数和工业增加值同比数据(月度)
数据来源:美联储

在这一“滞胀”时期,美国的财政状况也不容乐观。作为肯尼迪的继任者,约翰逊政府

醉心于“构建伟大社会”，同时又在越南战争方面加大政府开支，使得美国财政赤字一路扩大。石油危机的到来，使得已经不堪重负的财政预算状况雪上加霜，经济的萧条使得政府从税收获得的收入大打折扣，而面临经济压力的同时又奉行凯恩斯主义使得政府支出难以控制，这一时期的财政陷入“困局”。

总而言之，13年的滞胀对美国经济造成了严重的打击，愈加频发的周期性波动使得经济萎靡不前，石油危机的外在冲击更是直接影响到关系国民经济命脉的工业生产部门，整体的经济走势表现为“低增长”。同时，财政预算方面受到经济危机的冲击，政府愈加入不敷出，财政陷入“困局”。

（三）里根政府应对困局的结构调整政策

有别于之前各届总统的政府干预的思想，面对滞胀，里根政府的财政政策主要有以下几个方面：

首先，大规模和大程度的减税是里根政府执政最为鲜明的特征。平衡预算本是里根政府财政政策的主要观点，里根认为减税并不会增加财政赤字，其执政后随即向国会提出减税计划并得到通过。其要点是将个人所得税率在三年内减少30%，不过这一政策在实践过程中因为巨额财政赤字的压力而打了折扣。虽然最高累进税率从70%降到28%，成为美国史上最大规模的减税，但力度小于最初提出的三年内减税30%的计划。后来的被里根称为“第二次美国革命”的税制改革中，美国联邦的个人所得税最高税率从过去的50%降低到了28%，公司所得税最高税率从过去的46%降低到了34%。除了直接的税收减免之外，对于企业固定资产加速折旧的支持、对企业投资给予纳税优惠等措施又进一步刺激企业增加投资。

其次，为了实现预算平衡减少财政赤字，里根政府主张减少联邦政府的支出。1983年，美国国会通过了里根政府提出的社会保障改革方案，大幅度削减了社会保障项目，旨在减轻政府财政压力。里根政府减轻了联邦政府承担的社会保障责任，将多项原本由联邦承担的保障责任下放到州政府一级，减轻联邦赤字压力。然而，里根政府并未削减军费开支，并且还进一步扩张了其军费支出，升级与前苏联进行的军备竞赛。

最后，放松经济管制是里根执政期间财政政策的核心所在。自大萧条以来，美国政府对于经济的干预逐步增强。在里根政府之前的几任总统执政期间，美国政府的管制涉及卫生、社会保障以及环境等多个方面，为了达到公平而付出了巨大的监管成本。里根上台后，放松了航空、铁路、汽车运输、电信、有线电视、天然气等许多行业的干预和管制，以期促进市场效率的提升、重振美国经济。

而在结构调整方面，美国的重心在于提高国际竞争力，在培育和促进新兴产业发展的同时改造提升传统产业。具体措施如下：

首先，增加研究与开发投入，促进高新技术产业发展。一方面，美国政府加强对基础研究的投入，为经济竞争提供强有力的基础。20世纪80年代起美国政府加大了对基础研究的支持力度，从1982年至1986年间，联邦政府仅对数学和计算机科学提供的资金就

增长了 86.9%；1988 年初美国政府提出实施一项国家科学基金 5 年倍增计划。另一方面，大力开展应用科学研究，促进科研成果商品化。此外，还倡导企业与大学的科研合作。从 20 世纪 80 年代中期开始，在美国政府的推动下，企业与大学科研合作迅速增加，大学在原有的教学和研究计划之外，制定一种附加性的科学计划与企业进行合作研究，大学建立校办企业，向私人企业转让技术成果。

第二，加强对传统工业的技术改造。随着电子工业的飞速发展，美国各传统工业部门纷纷提出要用电子技术改造落后的生产工艺。钢铁工业通过计算机控制和使用新的铸勺技术，加强钢产品的扩张强度，减少杂质含量，提高电炉炼钢法和连续铸钢法的比重；汽车工业普遍采用计算机辅助设计、计算机辅助制造和及时适量供应制度等先进的生产和管理方法，更多地使用电子部件，提高汽车的自动控制性能和信息反馈能力。

第三，以兼并促发展，实现产业组织的合理化。从 20 世纪 80 年代中期开始，美国企业掀起了两次兼并浪潮。1986 年美国发生 4000 多起兼并，兼并资产额达到 1900 亿美元；1988 年兼并额又创新纪录，达 2263 亿美元。1993 年以来企业兼并潮再次席卷美国各地，1995 年兼并资产额上升到 5180 亿美元，1996 年又达到 5370 亿美元。在这两次兼并浪潮中，热点行业有通讯、交通、金融、零售、娱乐、医疗保健和国防工业等。与并购行为相结合，美国企业实行了内部经营结构的整顿，淘汰掉一些赢利欠佳的工厂，集中经营那些赢利较多和富有发展前途的部门。20 世纪 80 年代在美国《幸福》杂志列出的 1000 家最大公司中，有一半以上进行过某种形式的改组，美国最大的 500 家工业公司共关闭了数以千计的工厂。

（四）对里根经济学的评述

里根推行的以大规模减税、放松政府管制为主的财政政策成功地帮助美国走出了滞胀，但是，里根政府期间的政府预算赤字不减反升，平衡预算的计划也未能实现。但总体而言，里根执政时期的财政政策以减税为特征，减少了国家对于经济的干预，助力美国走出了低增长泥潭，这一点是值得肯定和学习的：

（1）成功促进美国经济反弹，两位数的通货膨胀结束。1981 年里根上台，次年美国 GDP 同比收缩 1.90%，短期内其财政措施使得经济遭受阵痛，然而自 1983 年开始，美国经济逐步好转：1983 年美国 GDP 增速为 3.20%，1984 年更是达到 7.30% 的峰值水平。此后在其任期内，美国 GDP 同比增幅一直保持在 3.5% 以上，滞胀时期的频繁周期波动不复出现，美国成功走出了低增长的泥潭。在通货膨胀方面，由于里根政府坚持主导强势美元和高利率的收缩政策，CPI 自 1980 年的 13.50% 的峰值水平一路下泄，自 1983 年伊始，CPI 一直维持在 5% 以下的温和水平。里根政府在稳定就业方面的表现可圈可点，新政实施后，虽短期内由于经济的触底，失业率在 1983 年 2 月一度高达 10.40%，但是自此以后一年多内，失业率便下降到 5% 至 6% 的低位水平。

（2）里根的减税新政并未完全抛弃凯恩斯主义，减少政府干预并非完全放弃政府干预，而是政府根据成本—收益分析，退出干预成本过高、无效率的领域。虽然违背了里根

平衡预算的初衷,但是赤字财政预算依然是这一时期助力美国经济增长的重要支持。里根执政期间,美国经济摆脱滞胀,实现 1984 年 7.30% 的高增长水平主要依靠强劲的个人消费和国内私人投资,但政府购买作为最为重要一环不可忽视。政府购买对于 GDP 增长的贡献自 1981 年来稳步上涨,在 1985 年达到 1.38 个百分点的峰值,尤其是 1984 年至 1985 年,在国内私人投资贡献下跌,个人消费不足的情况下,政府购买对于 GDP 的贡献从 0.76 个百分点跃升到了 1.38 个百分点,在此之后,随着私人投资和净出口的回暖,政府购买支出对于 GDP 的贡献又逐步缩小(图 4)。由此可见,虽然里根政府主张自由不干预,但是并未放弃政府的主动管理能力,正如众多经济学家所说,里根政府实施的实际上是“没有凯恩斯的凯恩斯主义”。

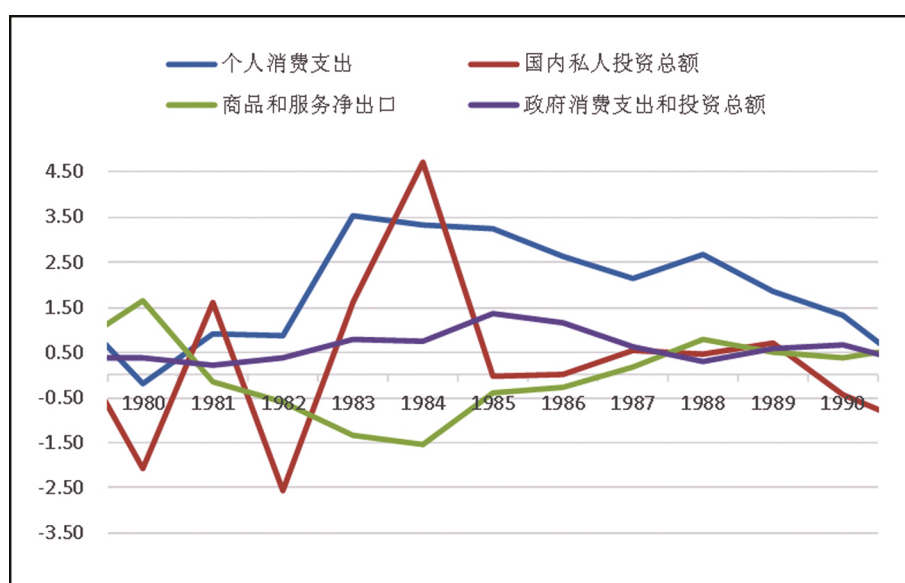


图 4 消费、投资、净出口以及政府购买对于 GDP 同比增长率的贡献(百分点)
数据来源:美国经济分析局

里根经济学虽然最初设想的是实现预算的平衡,但是最终还是走上了预算赤字的财政政策道路,由反凯恩斯主义的预算平衡发展恢复到甚至超过之前的赤字政策。自 1965 年以来,美国联邦政府每年均有不同程度的赤字。里根上任的 1981 年,联邦年度赤字为 789 亿美元,里根实施新政后,赤字进一步扩大,1982 年年度预算赤字扩大为 1279 亿美元。在其任期内,年度赤字一度达到 1986 年的 2212 亿美元,里根执政期间的赤字规模超过了前几任总统之和。面对赤字的失控,1985 年里根推动国会通过了格拉姆—拉德曼法,要求在 1991 年消灭联邦赤字,同时规定如果赤字超过规定,必须在国防和民用开支中硬性扣减。但执行的障碍使得国会在 1987 年通过该法的修正案,将消灭赤字的时间宽限至 1993 年,结果再度落空。

由于个人和企业所得税的大程度扣减,1982 年至 1983 年,财政收入出现大幅收缩,

作为重要收入来源的个人所得税和企业所得税占 GDP 比重明显下降。另一方面,里根执政初期,国防支出占 GDP 比重结束了十多年的下降,出现了大幅增加并一直维持高位。财政收入降低,财政支出不减反增造成了里根时期的大规模赤字,然而,毫无疑问的是,在解决经济停滞的问题上,凯恩斯主义的赤字预算政策又一次赢得了胜利。

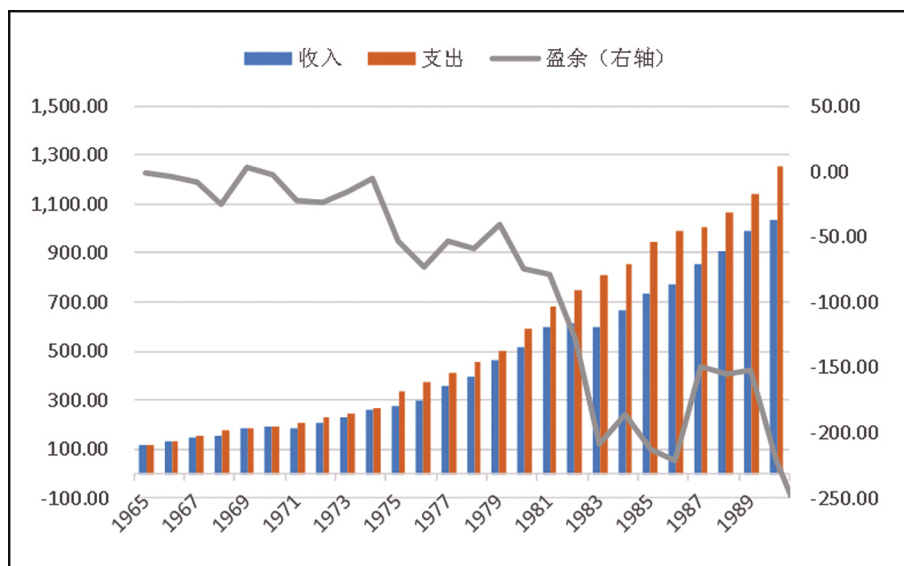


图 5 美国联邦财政收支情况 (十亿美元)

数据来源:美国国会预算办公室

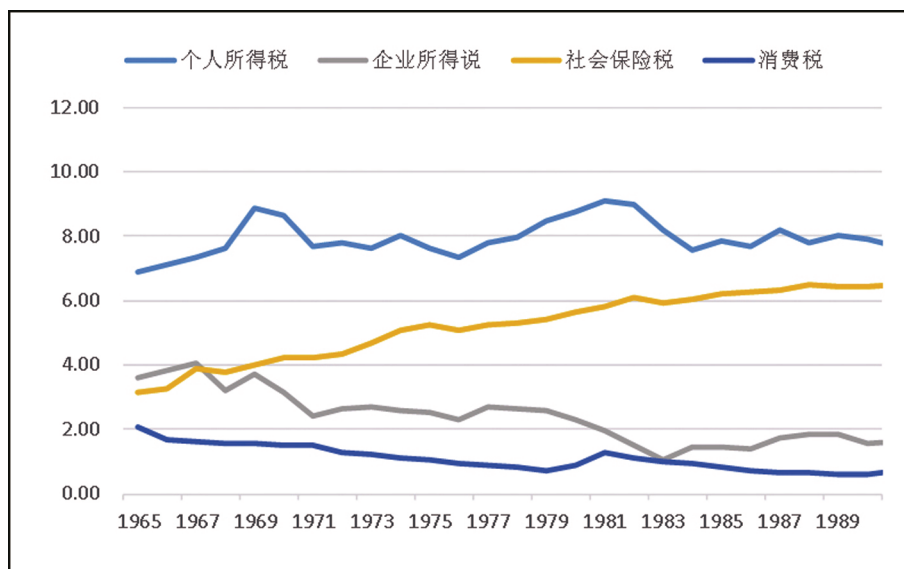


图 6 主要财政收入来源占 GDP 比重 (%)

数据来源:美国国会预算办公室

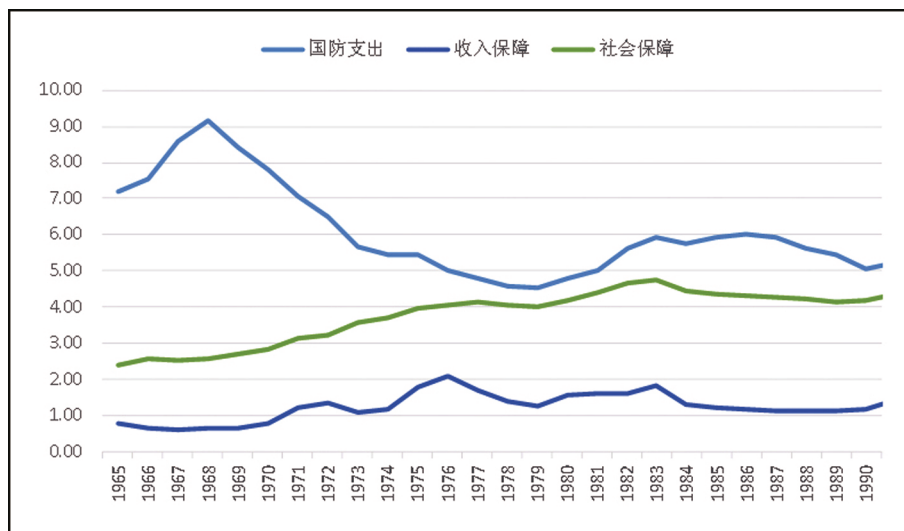


图 7 主要财政支出占 GDP 比重(%)

数据来源:美国国会预算办公室

三、财政困局下的宏观经济结构调整：英国经验

(一) 英国战后的经济发展

与美国类似,20 世纪 30 年代的英国,同样在遭受了严重的经济衰退之后,开始主张以国家干预为特征的凯恩斯主义,国家垄断资本主义获得了极大的发展。二战后的一段时间内,国家对经济的成功干预使得英国在战后获得了较快的发展。

然而,经历了第二次世界大战之后,与美国形成鲜明对比的是,作为老牌工业强国的英国,经济增长表现得相对乏力、国际地位也不断下降,舆论上出现了有关“英国病”的说法。当然,这与世界背景下殖民经济的分崩离析和美国的崛起不无关系,整个战后一直到 20 世纪 70 年代末,英国经济显得暗淡无光。而进入 20 世纪 70 年代之后,受到石油危机的冲击,英国也经历了和美国同样的“经济增长停滞、通胀居高不下”的“滞胀”怪圈。与美国的里根总统上台相似,英国政坛也迎来了一位带来“新自由主义”的铁娘子——撒切尔夫人,通过大规模的国有企业私有化和支出缩减,成功带领英国走出了“滞胀”泥潭、挽救了英国国际地位的进一步下跌。

本节将回顾 20 世纪 70 年代末至 80 年代英国财政政策的实行,分析英国面对滞胀泥潭所采取的财政政策,从中考察英国从低增长困境中走出的成功经验。

（二）英国滞胀时期的困境

根据世界银行以不变价计算的英国 GDP 同比增长数据,英国 1974 年的 GDP 同比为 -1.36%,出现了严重衰退,大大低于之前 1973 年强劲的 7.13% 的增长表现。自 1973 年石油危机开始,直到 80 年代初期,接近十年的时间内,英国处于“滞胀”的结构性经济危机中。在这一时期,英国 1974 年、1975 年连续两年经济负增长,随后经济稍有回暖,但是始终未能恢复之前的较高增长水平。经济回调好景不长,于 1980 年、1981 年再次连续两年出现 -2.09% 和 -1.22% 的严重经济衰退。与“GDP 的停滞以及周期波动频发”形成对比的是,这一时期的应该物价水平(以世界银行统计的 CPI 计)与 GDP 走势严重背离。这一时期,英国的 CPI 绝大多数时间内保持在两位数以上,1975 年和 1980 年更是分别达到了 24.24% 和 17.97% 的两次峰值水平。与同样受到危机冲击的美国相比,英国的经济衰退更为严重、物价偏离更为夸张。

一般而言,当生产下降,经济发生衰退时,物价水平的下跌往往伴随着失业率的上升。然而,此时情况却发生了变化,滞胀时期,英国表现为高企的通货膨胀与失业率并行,使得英国政府进退维谷。根据英国统计局统计的失业率数据,英国进入 70 年代以来,直到 80 年代中,经历了两次快速的失业率蹿升:第一次,失业率由 1974 年 6 月的 1.90% 蹿升到 1977 年 7 月的 5.90%,三年时间,失业率增加了 4 个百分点;第二次,失业率由 1980 年 4 月的 5.00%,历经三年时间翻倍至 1983 年 4 月的 11.30%,并在整个 80 年代中期保持着两位百分数的失业率。这一时期,物价与就业之间此消彼长的关系失灵,绝大多数时间呈现的是通胀和失业的同升同降。

与美国类似,受到石油冲击的英国,工业生产直接遭遇挫折。石油价格的两次大幅度上调,直接推高生产成本,企业利润受到大幅度挤压,工业生产指数连续出现同比负增长。据英国统计局统计数据显示,1975 年 3 月至 1976 年 3 月,连续 13 个月工业生产指数负增长,最严重的 1975 年 8 月出现了 11.74% 的同比负增长;1980 年 2 月至 1981 年 8 月,连续 19 个月工业生产指数同比负增长,直接造成这段时期经济的严重衰退。

滞胀时期的英国政府财政收支情况也不容乐观,高企的公共福利开支使得英国政府不堪重负。二战后的英国率先推行高福利制度,社会福利支出占到 GDP 十分大的比重。而随着英国国际地位的衰退、国际收支的急剧恶化和石油危机的外在冲击,庞杂的福利系统对英国的财政当局造成了巨大压力,税收减少的同时支出居高不下,英国在这一时期财政陷入“困境”。

总而言之,70 年代中期至 80 年代初的英国表现为“经济周期波动频繁、失业物价同时保持异常高位、工业生产停滞”的低增长特征,低增长下的英国经济形势极为不乐观,同时,高福利国家建设的沉重负担使得英国财政陷入“困境”,财政状况受石油危机的冲击更是急转直下。

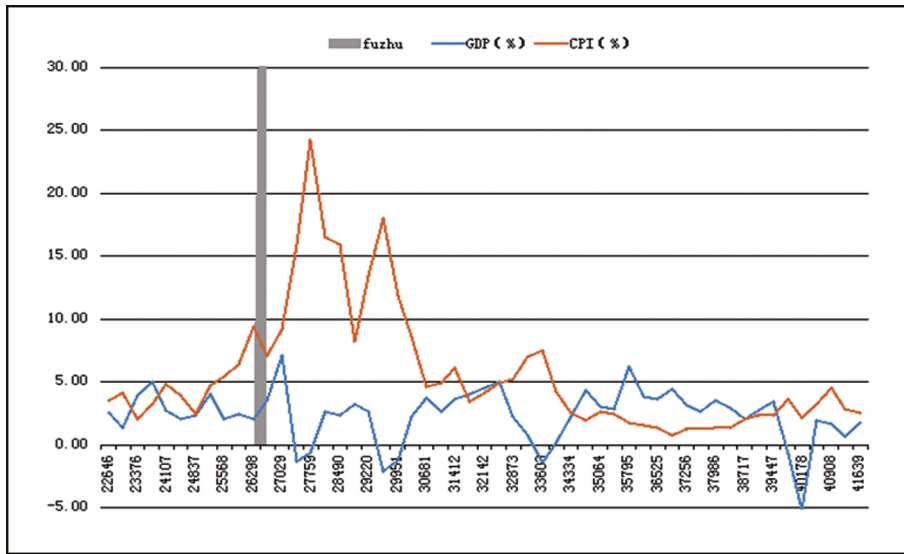


图8 英国70年代“滞胀”，物价高企同时经济增长停滞
数据来源：世界银行

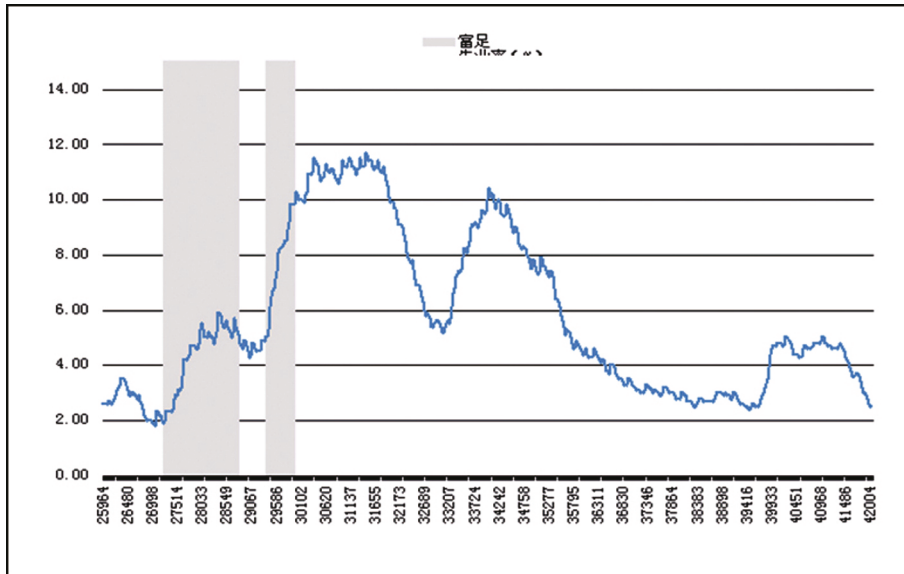


图9 英国失业率月度数据
数据来源：英国统计局

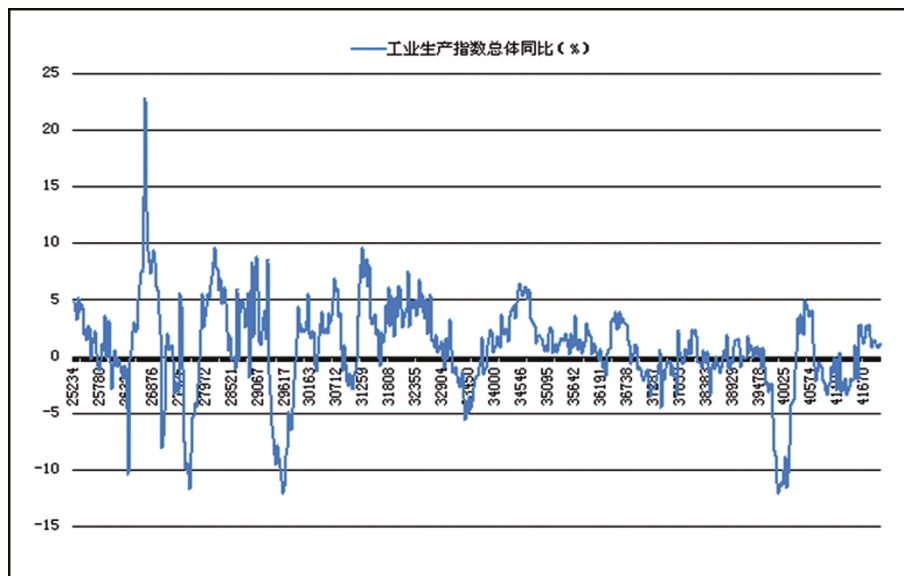


图 10 英国工业生产指数月度同比数据

数据来源:英国统计局

(三) 撒切尔政府应对滞胀的宏观经济政策

在撒切尔上台之前,战后的历届英国政府,尤其是工党政府,大都采用凯恩斯主义以及“社会民主主义”即社会改良主义的学说,实行需求管理与福利国家政策。与美国类似,战后的英国主要秉持凯恩斯主义的宏观调控政策,一旦需求不足便采取扩张性财政政策和宽松的货币政策以实现充分就业,发生通货膨胀后又转向紧缩政策加以限制,以此达到刺激经济的目的。然而,这样具有逆周期(时紧时松)特征的宏观调控政策并没有使得英国具有亮眼的经济增长表现,反而时走时停。到 20 世纪 70 年代,通胀与充分就业之前的“平衡调节机制”失灵,甚至陷入了长期滞胀。除此之外,在西方资本主义国家中,英国是最早推行较大力度福利政策的国家之一,经济不景气的同时支出不减,使得财政压力巨大,为了平衡预算而又从税收增加入手,使得经济发展陷入困境。

与同时期的美国里根政府类似,撒切尔政府采纳供给学派的主张,进行了税收改革,希望通过一定程度的税收减免来刺激经济发展。从以主要税收收入占 GDP 的比重计算的宏观税率来看,英国在撒切尔政府执政时期,总税收收入占 GDP 的比重从 1982 年最高的 31% 一路下降到了 1993 年的 26%(1993 年时,撒切尔夫夫人已然卸任,不过其继任者梅杰政府仍然秉承撒切尔政府的政策主张),作为税收最主要来源的所得税,其占 GDP 的比重从 1982 年的 15% 也一路下降到了 1992 年的 12%。一系列的降低所得税(公司和个人)的措施,有利于提高公司和个人的劳动积极性,从而促进经济恢复。1980 至 1981 年

度,保守党政府将个人所得税税率缩减为 6 级,此外还采取了降低投资收入附加税税率措施。^① 根据资料,1983 年至 1984 年,年度公司税税率为 50%,而次年这一税率降至 45%,这使得公司得到 2.8 亿英镑的好处;1985 年至 1986 年度,这一税率更是降到 40%,使得公司获得 4.5 亿英镑的好处;到 1986 年之后,更是降低为 35%。^②

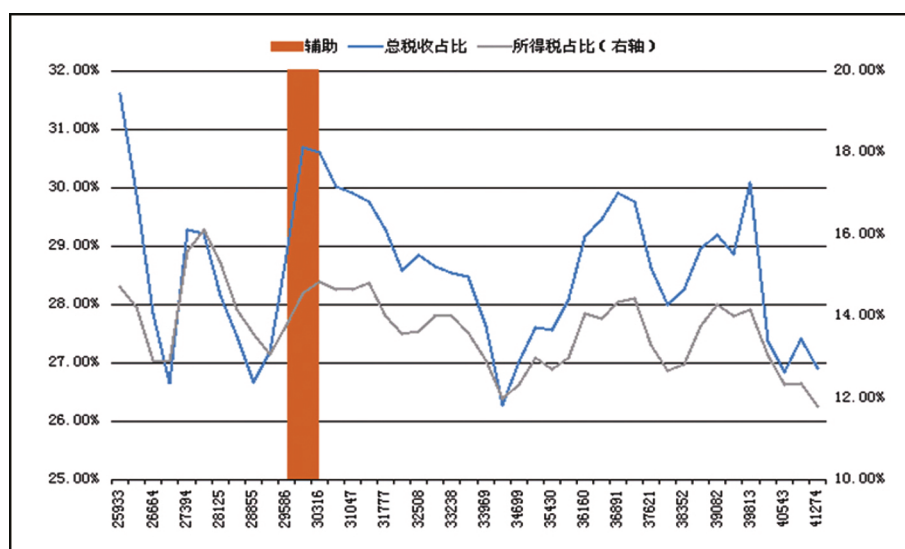


图 11 英国税收收入占 GDP 比重

数据来源:欧盟统计局,世界银行,联合国贸发会议(UNCTAD)^③

除了减税,撒切尔政府应对滞胀的另一重要举措便是大规模的缩减政府开支。根据英国一般政府支出占 GDP 比重的数据,整个 20 世纪 80 年代,英国政府支出占 GDP 的比重从 1981 年的 51.18% 迅速降低到 1989 年的不到 40%,不到十年的时间内下降了 11 个百分点。1945 年上台的工党在英国建立了类似于北欧国家的福利制度,但是高额的公共开支使得英国在战后沦为“欧洲病夫”。被称为“福利国家的掘墓人”的撒切尔对英国的“懒人”模式宣战,以一系列措施开始“拆散”福利国家体系。她用铁腕对付工会改革,降低税收,并大刀阔斧地削减公共开支和社会福利,她还将原本需要申请的福利房廉价投入市场。这些政策使得伦敦成为了当时世界上最具活力的金融中心,很多人拥有了原本买不起的房屋与股份,但同时也有很多人失去了生来就享有的福利。对于占政府福利开支大头的养老金,撒切尔政府决定自 1988 年起,强制所有企业一律推行职业养老金制度,这意味着国家只提供最为基本的养老金,为国家的财政松绑。在福利津贴方面,撒切尔政府缩

① 参见《英国的财政政策及其经济发展》,李平,《南开经济研究》,1998 年 S1 期。

② 参见《“英国病”与撒切尔政府的对策》,张丹勋,《国际问题研究》,1985 年第 4 期。

③ 其中 GDP 数据单位为美元,分别使用当年的英镑兑美元汇率进行了计算而得。

小了产妇津贴和死亡津贴的发放范围,工伤津贴方面则缩小了特别困难补助的发放范围。住房方面,撒切尔政府减少公共住房的建造和供应,并且大幅度提高公共住房的房租。对于医疗和教育这些“硬骨头”,撒切尔政府鼓励私人部门参与来分担国家负担,英国政府曾计划将高校的助学金改为贷学金但遭到激烈的反对,可见福利削减政策的不易。这些福利削减大多成形于撒切尔执政晚期,由此可见改革阻力之大、触动利益之深,循序渐进的削减开支方能稳妥。

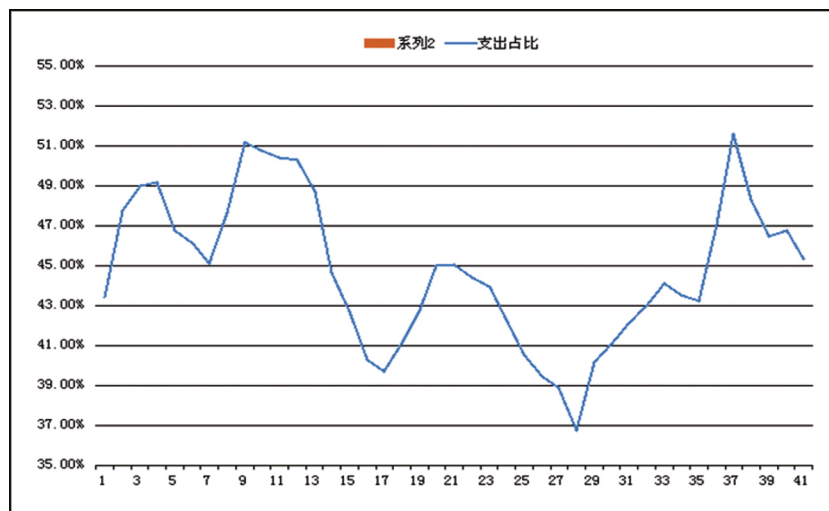


图 12 英国政府支出占 GDP 比重

数据来源:欧盟统计局,世界银行,联合国贸发会议(UNCTAD)^①

从上述的“减税、缩减公共开支”政策可以看出撒切尔政府对于凯恩斯主义国家干预的摒弃和对“新自由主义”的推崇。而英国政府在这一时期大规模的国有企业私有化便是更直接的对国家干预说不。

要分析撒切尔政府的私有化政策,首先必须回顾在此之前的英国国有化政策。战后,工党领袖艾德礼出任首相,开始推行以经济计划化为主体的“社会主义”改革政策。其执政期间,国有化成为最为重要的内容。从 1945 年到 1951 年,艾德礼政府先后通过 8 个国有化法令,将英格兰银行、煤矿(1945 年)、航空(1946 年)、电报和无线电通讯、运输、电力(1947 年)、煤气(1948 年)和钢铁(1951 年)等行业实现国有化,这被称为第一次国有化高潮。^② 而 1974 年,再次上台的威尔逊工党政府将国有化视为摆脱经济危机的重要手段,掀起了第二次国有化高潮。这次国有化运动涉及范围更加深广,国有企业占到英国经济总

^① 其中 GDP 数据单位为美元,分别使用当年的英镑兑美元汇率进行了计算而得。

^② 参见《二战后英国国有化运动述评》,毛锐,《探索与争鸣》,2007 年第 3 期。

量的相当大比重,在部分行业国有企业更是占绝对比重。但经济的低迷和石油危机的冲击给这一运动划上了句号,作为新自由主义信奉者的撒切尔开始大刀阔斧地进行私有化改革。

面对国有企业过度庞杂、运营效率低下的状况,出于重振经济、稳固财政或是打压政敌的目的,保守党的撒切尔政府一上台便着手进行私有化改革。英国工会势力极为强大,撒切尔政府的国有企业私有化并非一蹴而就,而是循序渐进的。在执政初期的尝试阶段,撒切尔出售英国石油公司的股票,开始进行私有化、混合化尝试;在撒切尔夫人的第二任期内,提出“大众资本主义”的政治目标,倡导建立“股东社会”,私有化得到快速发展。1984年英国电讯公司的私有化使得政府净收入36.85亿英镑,是当时世界上最大的一笔私有化股票交易;在撒切尔的第三个任期内,国有企业私有化进入了加速推进阶段,垄断和公用事业行业成为私有化的对象。1988年10月撒切尔夫人在保守党的年会上第一次向公众明确宣布“私有化无禁区”,对钢铁、电力以及自来水领域进行了大规模出售和改革。

在撒切尔政府实施私有化政策的同时,英国产业结构也在进行调整。在调整过程中,英国经济中的巨无霸企业,如英国航空和英国天然气公司都被出售给私营部门,撒切尔政府还卖掉了国有石油公司、国有码头、国有钢铁企业、国有电信运营商、自来水公司、煤气公司、船坞和造船厂,卖掉了捷豹和劳斯莱斯,卖掉了所有生产优质产品但经营严重不善的工业企业。其中的标志性事件是英国电信进行私有化,在当时是有史以来规模最大的一次公开募股。为了提高市场对股票的需求,撒切尔政府将所有股票出售给散户投资者,并最终为英国民众带来了丰厚的回报。政府在这当中不仅没有损失政治资本,反而提升了支持率。最终,通过私有化,撒切尔夫人把英国规模庞大和不断亏损的国有企业从占该国经济的将近一半,削减到不足十分之一。传统的采矿等产业大大衰落,在金融领域管制放松的背景下,英国的经济重心向着金融等高端服务业的方向转移,这使伦敦金融城成为全球最大的金融中心之一。同时私有化政策也极大地提高了英国的经济创新能力。

(四) 对撒切尔政府应对滞胀的财政政策的简要评述

撒切尔政府的“减税缩减开支、大规模私有化”的财政政策成功将英国带出了低增长的泥潭,通胀得到了有力的控制,经济发展也从1980年、1981年连续两年负增长的阴影中走出,在整个80年代初期取得了较快发展,曾一度突破5%的GDP同比增长水平。但是国有企业私有化和一系列福利缩减措施又大大激化了民众与政府的矛盾,多次大罢工使得社会问题激化、失业率居高不下,这些值得我们反思:

(1) 减税成功刺激了经济反弹,国有企业私有化、缩减政府开支使得财政出现盈余,企业运营效率的提升助力80年代中期的英国摆脱“欧洲病夫”的形象。从经济表现的结果

来看,撒切尔政府希冀以减税刺激经济、以缩减开支来平衡预算、以国有企业私有化来提升效率和使增加政府收入的目标得以实现。这些财政政策的实施使得高通胀结束、经济走出低增长,这一点是值得肯定的。

(2)与美国的里根总统类似,撒切尔夫人减税促进私人投资消费的努力能成功的一个重要保证就是国家对于经济干预的放松。英国在放松国家干预这一点上以大规模的国有资产出售和股份转让为特点,走得更远和更彻底。英国战后直到撒切尔政府执政之前一共经历了两次大的国有化高潮,使得国有部分占到经济总量的很大比重。撒切尔政府的循序渐进的国有企业私有化在增加政府收入、缩小政府负担的同时,极大地压缩了工会的力量,提高了生产经营效率。

(3)国有资产转让和高福利制度的取消,改善了英国政府的财政收支状况,“懒人”制度的取消使得经济运行更有效率,但同时引发的严重社会冲突不可忽视。国有资产的出售和工资制度的改革使得工会遭到重创,由此引发的1985年煤炭工人大罢工使得英国民众与政府之间的矛盾严重激化。福利措施的取消更是雪上加霜,一时间工人面临下岗,社会贫富差距加剧。撒切尔执政时期,一个难以解决的问题便是失业率居高不下,整个80年代中后期,英国的失业率一直在两位数,这与撒切尔政府的国有资产出售改制、大规模工人下岗不无关系,直到90年代初,失业率才降到5%以下的水平。

(4)英国面对低增长的财政政策可谓是“猛药”(短时间内“消灭”高福利制度,瓦解庞大繁杂的国有经济及其背后以工会、工党为主的利益集团),但是撒切尔同样遵循了循序渐进的原则,在国内经济形势好转(其第二个任期,英国经济走出滞胀)、外部形势稳定(同阿根廷的“马岛战争”英国取胜)的前提下,才开始在第三个任期内逐步推行福利削减和深度国企私有化。

总体来说,英国在放松国家对经济的干预上走的更为彻底,减税配合压缩财政支出的政策刺激经济的同时稳固了财政。虽然伴随着失业率居高不下和国内社会冲突严重等问题,但从长远结果来看,英国的经济实力、国际地位衰落的趋势得以扭转,撒切尔政府的大刀阔斧改革功不可没。

四、美英应对“低增长”的政策比较及对中国的启示

通过之前的分析,我们对于美英两国上个世纪70、80年代的低增长困境和所采取的相应财政政策有了基本的把握,本节将把同时期的英美两国政策做一简要对比。

表 1

美英两国低增长时期财政政策对比

国家	美国	英国
低增长困境	20 世纪 70 年代,伴随世界石油危机的爆发,西方发达国家普遍陷入经济增长缓慢、通货膨胀高企的滞胀困境。	
战后政策思想	信奉凯恩斯主义国家干预的思想,国家对于经济的影响力度达到了空前高度,整个战后阶段,尤其是 70 年代,经济增长表现不佳,经济频发周期波动。	
政策主张	(1)税收方面,大规模、深度的减税措施和税制改革; (2)支出方面,减少福利开支,但居高不下的国防支出造成严重赤字,违背了平衡预算的初衷; (3)放松干预方面,主要体现在国家对于部分行业限制和管制的放松。	(1)税收方面,进行减税; (2)支出方面,大规模、深度的缩减公共开支,“埋葬了”英国的高福利制度; (3)放松干预方面,直接进行国有资产出售、转让和改制,私有化以提升效率。
政策效果	(1)经济增长恢复,通货膨胀得到控制; (2)失业问题得到解决; (3)财政预算方面,赤字积累达到空前水平。	(1)经济增长恢复,通货膨胀得到控制; (2)失业问题一度激化,之后得到缓和; (3)财政预算方面于 80 年代末期出现盈余。
总体概括	“减税增支”配合放松管制,减税政策较英国更为强力和彻底。	“减税减支”配合直接的国有企业私有化,放松管制更为彻底。

通过比较,我们可以观察到的是,在“滞胀”时期,美英的经济困境十分类似,都伴随着经济低增长和物价水平居高不下的特征。两个国家战后一直到里根、撒切尔上台前都是坚持着凯恩斯主义国家干预的宏观调控思想。在福利支出方面,美国是经历了“构架伟大社会”,而英国则是于工党统治时期便建立了高福利制度,两个国家都面临着高公共开支、低经济表现和传统工具失灵的困境。不过美国和英国的具体情况又有所差异,美国以预算平衡为出发点最终却回到了赤字财政政策,而英国则是始终坚持缩减开支但是税收减免的力度却不及美国,这些都值得我们思考。更为重要的是,美国和英国由于历史的原因和各自发展情况的差异,在放松管制方面采取不同措施:英国是大刀阔斧地向国有企业私

有化转变,而美国则是放松行业管制来扩大私有化,这又为我们学习其改革经验提供了结合国情的视角。

结合美英两国各自应对滞胀的财政政策,通过分析对比,为我国未来应对“低增长”可以实施的财政政策提供以下几点建议:

(1)配合经济结构转型进行相关税收减免可以促进经济走出低增长。美英的经验表明,减税措施无疑是可以直接刺激私人部门的消费和投资的,尤其是里根政府堪称“美国第二次革命”的税制改革更是大力度刺激了经济的反弹复苏。我国目前处于经济结构的转型期,新常态中,在净出口和投资难以长期维持我国的经济高速增长奇迹的情况下,私人消费的健康发展便成为我国促进经济持续发展的重要支撑,而与之相关的税收减免无疑是值得推崇的举措。并且,与美英等国家情况不同,我国的财政收支缺口不大,财政赤字属于可控水平,这为减税在财政收入保证的层面减轻了压力和阻力。根据财政部公布的全国公共财政收入和支出数据,我国的财政收支差额于2013年首次突破万亿大关,占GDP的比重约为1.8%,这与西方发达国家相比属于温和水平,这一点保障了我国减税政策刺激经济的实施空间。

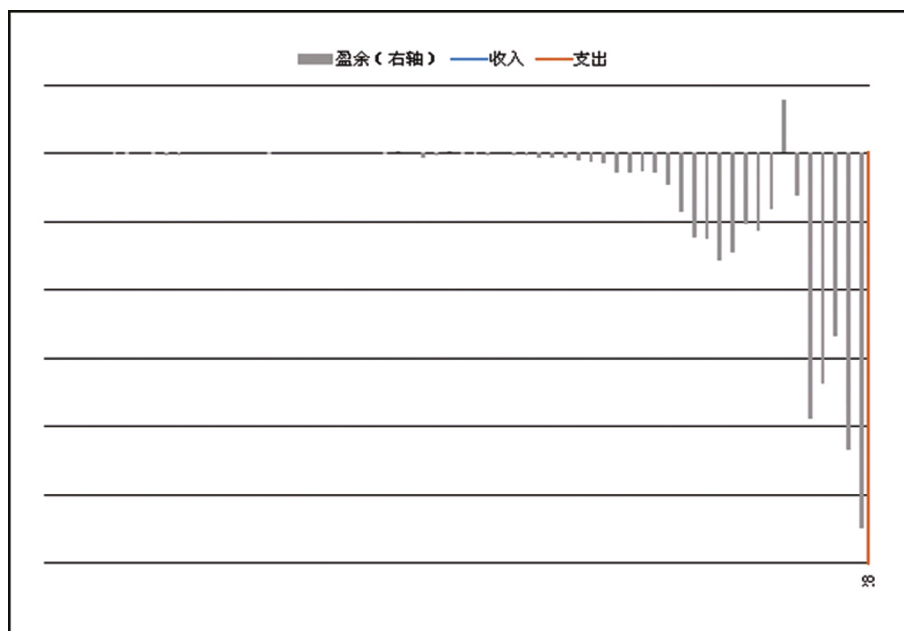


图 13 中国财政收支盈余情况 (亿元)

数据来源:财政部

(2)低增长遇上未来中国老龄化压力,福利制度改善需未雨绸缪。我国虽然算不上高福利国家,但是公共支出在医疗、社保以及教育上的比重十分之大。美国和英国在滞胀时期,都对福利制度进行了改革,美国是引入私有部门的力量完善福利制度以形成有益补充,而英国则是直接的进行削减,里根和撒切尔从不同程度和方式上减轻了国家开支的负

担。而我国面临的一个现实问题就是老龄化社会的提前到来,社会保障支出将在未来出现井喷,这将直接导致我国财政吃紧。我国的社保支出约占公共开支的10%,教育和医疗分别占到16%和6%,并且这些开支大头有逐年快速增加的倾向。这一点上,我国可以对多样性的社会福利设计进行初步探讨研究,借鉴美英的解决方案,引入私有部门的活跃资本,解决未来低增长下福利开支过高以及配合减税措施带来的公共收入下降的问题。

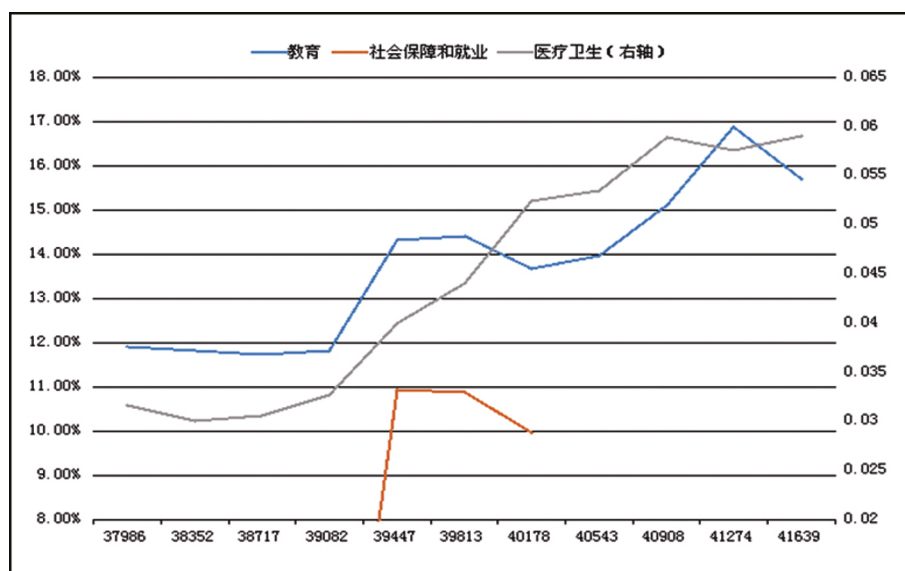


图 14 我国主要公共支出占总支出比重

数据来源:财政部

(3)循序渐进推行改革措施,尤其是警惕英国国有企业私有化过程中的严重社会冲突问题。在英国放松国家对经济过度干预的过程中,国有企业的私有化在撒切尔政府领导下得到了有序、稳步的推动。但纵然如此,英国还是发生了严重的大罢工和激烈的社会冲突,这一点也提醒我国在未来低增长环境下,推行措施不能过急过猛。美国里根政府削减所得税的措施以三年为计划期限,而英国政府国有企业私有化措施也经历了撒切尔整整三个任期,都是为了避免财政政策对于经济过度冲击,因此我国在制定相关政策的同时也要注意民众的接受能力和适应性,有序推进政策执行。

(4)放松政府管制是美英国家扭转滞胀困境、走出低增长的核心所在。英国的国有企业改制的实践可以对我国现今国有企业深化改革形成借鉴,从而让市场在经济中起到决定性作用,助力我国经济转型、提高企业运营效率。市场化红利的释放是我国经济自改革开放以来出现中国奇迹的重要推动力之一,我国目前要进一步实现国企改革、促进市场化进程,无疑将促进我国的经济增长表现。美英国家在滞胀时期均通过放松管制来反思凯恩斯式的国家干预的宏观调控政策,英国分别对煤炭、钢铁以及公用事业等国有企业进行股份出售转让、资产售卖来实现私有化,从而摆脱了政企不分、庞杂冗余的低效率。

我国未来国有企业也可以参考英国的做法,对部分行业进行混合所有制甚至私有制的探索,提升运营效率。特别的,从英国煤炭、钢铁国有企业改革的例子来看,当时的煤炭属于英国经济结构中的“落后生产力”,将这一部分从国家机器中剥离而出售给有效率的私人部分,不仅保有了国有资产、提高了财政收入,还为经济注入了活力。

(5)低增长时期实行刺激财政政策需要慎之又慎,严密关注国际形势和外部环境。虽说里根和撒切尔分别带领美国和英国走出了滞胀困境,但是没有全球化大浪潮打开的巨大市场和对净出口的积极促进,美英的经济恢复将逊色很多。从对 GDP 的拉动率来看,里根政府时期,净出口对美国 GDP 增长的贡献率是逐年增加的,而撒切尔领导下的英国也出现了较长期间的净出口连续正增长。外部市场的打开、长期经济低迷的反转以及全球化红利出现也助力了经济的恢复。因此,我国在未来实施财政政策的时候,可以忍受一定的短期阵痛,但一定要结合具体的国内、国际经济形势,如果情况不容乐观,适当的国家干预和调控是不可或缺的。

参考文献

- [1]李平,董曦明,刘作明. 英国的财政政策及其经济发展[J]. 南开经济研究,1998,S1:44—50.
- [2]陈宝森. 从预算赤字到预算平衡——评美国财政政策的历史变革[J]. 中国财政,1998,06:61—63.
- [3]侯淑梅,杨淑英. 从撒切尔夫人“回春术”到“里根经济学”——20世纪七八十年代英美解决以滞胀为中心结构性经济危机的启示[J]. 延边教育学院学报,2008,05:20—22+26.
- [4]毛锐,赵万里. 撒切尔政府私有化政策特点分析[J]. 山东师范大学学报(人文社会科学版),2008,06:76—80.
- [5]钟晨. 美国财政政策对完善我国财政公共支出制度的借鉴[J]. 经济体制改革,2008,05:163—165.
- [6]李仲阳. 从“看管者”到“竞争者”——论撒切尔夫人国有企业的私有化[J]. 湖南工业职业技术学院学报,2007,02:49—50+56.
- [7]马莉,范孟华. 从撒切尔新经济自由主义回首英国电力体制改革[J]. 国家电网,2013,05:19.
- [8]梁中芳. 英国国有化经济的历史回顾[J]. 商场现代化,2005,12:144—145.
- [9]宋佳,曾宪萍. 英美治理“滞胀”的政策解析及对我国的启示[J]. 经济体制改革,2012,01:163—167.
- [10]李栋. 里根经济学的政策实践及启示[J]. 财政研究,2012,01:79—81.
- [11]秦嗣毅. 战后美国财政政策演变研究[J]. 学习与探索,2003,02:69—71.
- [12]孙健夫. 美国财政政策的演变及启示[J]. 世界经济,1997,07:32—34+51.
- [13]丁浩金. 战后美国治理通货膨胀的经验和教训[J]. 中国工业经济研究,1991,07:67—73.
- [14]李晓岗,王珊. 战后美国社会福利政策的发展[J]. 陕西师大学报(哲学社会科学版),1992,04:84—89.
- [15]吴信如,潘英丽. 美国财政可持续性研究[J]. 广东社会科学,2013,02:5—15.
- [16]杨红燕,陈天红. 英国财政社会保障支出制度结构与公平性分析[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版),2013,04:582—587.
- [17]白彦锋,叶菲. 美国财政赤字状况及其可持续性分析:基于蓬齐博弈与非蓬齐博弈的分析[J]. 中央财经大学学报,2014,02:3—12.
- [18]Blinder A S. Economic policy and the great stagflation[M]. Elsevier, 2013.
- [19]Bohn H, Inman R P. Balanced—budget rules and public deficits: evidence from the US states[C]//Carnegie—Rochester conference series on public policy. North—Holland, 1996, 45: 13—76.
- [20]Svensson L E O. Escaping from a liquidity trap and deflation: The foolproof way and others [R]. National Bureau of Economic Research, 2003.