

從「政府規模」到美國政府的經濟紓困

謝維德 博士

加州州立大學洛杉磯分校經濟系教授

在政府規模(大或小)與公共服務的提供(多或少)之間，有四種排列組合:「小政府、少服務」，「小政府、多服務」，「大政府、少服務」，以及「大政府、多服務」；如果可選擇的話，您會傾向何種組合? 如果您選擇的是「小政府、少服務」，恭喜您! 您屬於古典經濟學派(或屬於在美國所謂的保守派)；如果您選擇的是「大政府、多服務」，也恭喜您! 您較傾向於凱因斯經濟學派(或屬於所謂的自由派)；如果您選擇的是中間兩種組合，很抱歉! 您或是不太切實際、或是不太有成本效益的概念、或是有些浪費。

以上說法雖有些半玩笑性質，但卻反映了特別是近年來一般國民對政府不盡合理的態度與要求，我們希望政府會跑(多支出)，但又不讓它從我們手上多拿些草(稅)吃；在古典的純市場經濟思維裡，政府的功能是限制在必要的國防、安全、及法律規範之提供上；市場經濟應靠私部門自我運作，自我調節，即可由最大「私利」達到最大「公益」的境界；當然，在實際社會裡，以私利為基礎的市場經濟會產生一些它本身無法自發處理的局面，諸如所謂公共財貨(例如教育)的提供、環境污染的控制、所得分配的不均、貧窮及老年的問題、壟斷企業不當的操控市場、企業家的(不)倫理、緊急狀況等等；此時即衍生出政府積極的經濟角色，或是直接介入、或是做輔(補)助式的修正、或是建立法律制度加以規範，也因此需要較多、較大的政府預算及稅收，政府規

模自然擴大；長期累積下來，政府的財政負擔逐步加重，赤字及債務因此加深。

觀察近六十五年的歷史，美國全國的總生產值如以 2005 年計價，已由 1947 年的 1 兆 7761 億美元，達到 2008 年的 13 兆 3122 億美元，增加了 7.5 倍；相對的，美國各級政府不包含移轉性支付的總支出佔美國總生產的百分比(亦即簡單的「政府規模」的觀念) 歷年來的變化為：38.8% (1945), 10.9% (1947), 13.3 (1950), 19.8% (1960), 22.5% (1970), 及 21.1% (2008)；基本上自 1960 年以來，美國政府的規模大致穩定，平均在 21% 左右；至於同時期的聯邦赤字；則有較大幅的變動，由 1960 年國民總生產的 0.1% (財政剩餘)，到 1969 年的 0.3% (財政剩餘)，1983 年的 6% (財政赤字)，到去年的 3.2% (財政赤字)；這當中的差距，除了反映美國聯邦租稅體制的僵化，無法提供相對足夠的稅收，也反映了在這期間內聯邦支出金額的大幅提升，其中尤以社會福利(包括醫療)支出及倚賴度的增加為最甚，這也是 1996 年美國社會福利改革的基本原因之一。

美國政府的規模相較大多數的 OECD 國家，特別是西、北歐強調社會福利的國家，是偏低的；在經濟發展的前題下，沒有任何經濟理論可以訂出一個最佳的政府規模；一個 30% 的政府規模不見得一定優於或劣於一個 50% 的政府規模，但是有一點是絕對清楚的，亦即「高支出、高稅負」、「少支出、少稅收」；在平常風和日麗的日子裡，我們多希望政府少差手、少管制；一旦壞日子來臨，我們又希望政府拯救股市、拯救企業、拯救勞工、增加社會福利支出、創造就業機

會，同時又希望政府最好不要以加稅來支應，甚至應當減稅；套句我們都熟悉的老話，這是「又要馬兒跑、又要馬兒不吃草」。

在過去近兩年的時間裡，美國聯邦政府連續推出昂貴的拯救金融、經濟的大計劃，其支出也因此如火箭般急速推高；在 2008 年底，美國聯邦政府的預算赤字已達史上最高的 4550 億美元，這項數字今年預估將更高達 1.4 兆美元；至於美國的國債(未償還的美國聯邦公債的累積餘額)，在 2008 年底則已達 10.7 兆美元，幾乎是 2000 年數字的兩倍之多，為美國總生產的 75.6%；在當前美國及全球大多數國家的經濟仍在掙扎的情況下，不論就赤字或國債的規模來說，一般民眾可能擔心三個問題：

其一：美國政府或美國經濟是否有能力繼續承擔這樣龐大的財務壓力？歸根究底，這是個信心問題；只要我們對美國政府的信任或信心不減，目前個人的答案是——還行！

在當今全球已開發國家之中，國債比例最高的國家是日本，其國債佔國家總生產的百分比已達 194% (2008)；但是與美國不同的是，日本國債當中的 90% 以上是國內持有；相較之下，美國國債中外國持有的比例高達 25%，其中以中國為最大主顧。日本之所以能撐得住如此龐大的國債，有三個重要原因：超低利率、較高的儲蓄(至少在數年前仍是如此)、以及人民對政府的忠誠。由於憲法所賦予的課稅、支出、及舉債的權力，理論上而言，美國聯邦政府是無破產可言的；目前美國的利率偏低，儲蓄率因經濟危機的刺激而略有上升，加上不管是經

濟或政治的原因，外國似乎仍然信任美國政府，尚未放棄購買美國聯邦公債；歐巴瑪政府所面對的赤字及國債的情況，似乎還未到達無路可走的窘境；但是值得警惕的是，這條路已變得相當的窄了。

第二個問題是：如此龐大的拯救、紓困計劃，是否足以振衰起敝？根據現在所觀察到的變化，個人目前的答案是 — 還成！

不論是政府的財政或貨幣政策，在執行及總體經濟效果的顯現之間，總有一個時間的落差，少則一季，多則一年或更長；經過了過去布希及現在歐巴瑪政府的強力財政及貨幣措施之下，在經過連續三季的負經濟成長(-2.7%，-5.4%，-6.4%)之後，今年第二季美國真實國內生產總值(GDP)的負成長情況已然改善，只有-0.7%，而第三季的成長更預估為正的 3.5%；更醒目的是，今年以來，美國非農業勞動生產力的成長已由第一季的 0.3%，跳升至第二、三季的 6.9%及 9.5%，其中製造業生產力的成長，在第三季更達 13.6%；這當中的變化，至少一部分應歸功於美國政府相對快速的政策反應；此種成長態勢如果能夠持續，目前超過 10%的失業率定會逐步改善，但是短時間內政府延長失業補助的措施是有必要的。

第三個問題是：一旦目前的拯救、紓困計劃經費用罄，美國政府是否應繼續推出新的經濟刺激方案？答案是 — 最好收手！

目前多數經濟學家均認為衰退的最嚴重階段已過，應逐漸讓美國的經濟回歸市場機制，政府的紓困應逐漸減少或不再加碼，進一步的大規模繼續增加政府支出、赤字、以及國債，可能弊大於利。

總括而言，在市場經濟之下，一個政府正常的經濟功能，應是輔(補)助性質、管制性質、救急性質、及暫時性質；長期強力的以官僚體系影響資本、人力、生產、及分配的市場運作，並非良策；在這點上，特別是美國政府對抗經濟危機的分寸拿捏，是很值得吾人參考的。