

美国应如何推进基础设施建设

杰弗里·萨克斯

摘要: 本文指出, 在 1.9 万亿美元疫情救助计划之外, 美国还应在交通、能源、饮用水、教育、宽带网络等领域大力推进基础设施建设。这对美国经济复苏、提升长期竞争力具有重要意义。考虑到接下来一个阶段利率可能回升、资产价格可能出现泡沫, 美国政府应综合采取发行债券、增发货币, 特别是加税的方式进行融资。当前, 美国公司部门税负较低, 且存在较多避税情况。未来, 美国可通过提升公司税税率增大税收收入。

关键词: 美国基础设施建设; 疫情救助计划; 财政赤字; 宽松货币政策; 公司税

中图分类号: F831 **文献标识码:** A

一、美国应在多个领域推进基础设施建设

此前, 拜登政府已推出 1.9 万亿美元的新冠疫情救助计划, 这项计划包括三项重要的救助开支。一是将支出 0.4 万亿美元, 通过增加公共医疗资源等措施直接抗击疫情。二是将转移支付约 1 万亿美元给劳动阶层, 这一阶层中的很多家庭都遭到了疫情的重创。三是支出约 0.44 万亿美元, 用于帮助无法在债券市场融资的地方政府, 以及难以在资本市场融资的中小企业。

继拜登政府推出救助计划后, 众议院议长南希·佩罗希又提出, 美国需要推进面向关键经济领

域的“大规模的、有魄力的并具有转型意义的”(Big, Bold and Transformational)基础设施建设计划。她指出, 应重点关注交通、能源、饮用水、教育以及宽带互联网等美国居民的“关键需求”(Critical Needs)。事实上, 大多数美国人并未意识到美国在这些领域已经落后。缺乏现代化的相关基础设施将导致美国难以创造体面的工作、维护社会正义以及应对气候挑战。在耽误了数十年后, 当前, 拜登政府应该在相关领域大力采取措施。

自前总统里根时期开始, 共和党便存在忽视联邦基础设施建设的倾向。联邦政府在包括能源、交通、住房、环境保护和社区发展等领域的财政支出在 20 世纪 70 年代后期约占美国 GDP 的 2% 左右; 该数字到了 20 世纪 90 年代已降至 1% 左右, 2013 年以后更是跌至 1% 以下。2015 年, 在时任总统奥巴马任期内, 美国通过了一项规模不大的基础设施建设计划, 因为受到共和党抵制, 其规模较原计划已缩减。而前总统特朗普在任期内, 没有推动基础设施建设计划。

共和党反对联邦基础设施建设的理由可能有多, 其中一个原因可能是该党的“南方战略”, 即讨好南方的白人隔离主义者选民。自 20 世纪 60 年代人权法案通过后, 联邦基础设施便旨在服务所有美国人, 而非仅限于美国白人。在捍卫人权的旗帜下, 这为联邦基础设施建设赋予了新任务, 却被共和党人抨击为“联邦主义”——这是一种共和党对执行联邦层面非歧视性法规的贬义性称谓。

作者简介: 杰弗里·萨克斯, 哥伦比亚大学教授。本文原文见 CNN 官方网站。译者: 赵廷辰, 中国银行研究院。

多年以来,由于存在投资不足的问题,美国的许多基础设施已较为落后。与一些其他国家相比,美国正处于下风。例如,5G网络技术。正如《华尔街日报》指出的,中国的5G设施不仅在总量上,而且在人均总量上已超过美国。事实上,5G技术对于多个数字领域都十分重要,包括美国正在推进的向清洁能源的转型。再如,高速铁路,即列车行驶速度超过150英里/小时的铁路系统。自2008年起,中国的高速铁路从无到有,目前已拥有22000英里的高速铁路网。而目前美国修建的高速铁路里程还是零。美国高速铁路协会(The US High-Speed Rail Association)已向拜登政府建议,在其基础设施建设计划中加入修建一些高速铁路的计划,这将会大大便利旅客出行,同时,降低二氧化碳排放量。

除投资于上述实体基础设施以外,投资于教育也是十分正确的。这有助于打造拥有更多体面工作的高技术含量的经济体。美国15岁青少年在数学和科学方面的成绩落后于东亚同龄人。经合组织(OECD)所做的2018年国际学生评估计划(2018 Program for International Student Assessment)的成绩显示,OECD成员国的平均成绩约为500分,美国学生的平均分只有478分。与此同时,中国的四个被评估省市(包括北京、上海、江苏和浙江)平均分为591,中国香港平均分为551,中国台湾平均分为531,新加坡平均分为569,日本平均分为527,韩国平均分为526。此外,有许多欧洲国家超过了美国,包括爱沙尼亚、芬兰、爱尔兰和波兰。在科学成绩方面的评估结果相似,东亚国家明显超过了美国。

此外,美国的水资源危机也令人忧虑。《卫报》评论指出,当前,美国有超过200万人无法获取自来水,缺乏室内供水设备,3000万人生活在缺乏健康饮用水的地区,1.1亿人的饮用水中可能含有有害化学物质,1500万人因为国家的供水危机而被切断了供水。拜登表示,将采取科学的措施来确保居民健康安全用水,例如,加强对使用有害化学物质的监管。

民调显示,美国民众非常欢迎相关的基础设施建设。在2016年盖洛普所做的民调结果中,75%的美国人支持增加基础设施投资。在特朗普执政期间,这一数字始终保持稳定。盖洛普的研究人员认为,推进基础设施建设是一项毫不费力便可以做出的决

策,因为推进基础设施建设已成为美国少有的各党派都支持的社会共识。

本文认为,拜登政府应从三方面出发,推进美国基础设施建设。第一,制定建设计划。该计划应能够覆盖交通、能源、饮用水、教育以及宽带网络等多个领域的清单,同时,这一计划应能够促进美国基础设施的绿色转型和数字化转型,这将创造新的就业机会、提高劳动生产率、保护环境并确保居民能够不受歧视地享受基础设施服务。本文所做的研究显示,如能推行适当的基础设施建设,凭借拥有的风能和太阳能资源,以及先进的技术能力,美国可以每年不超过GDP占比1%的成本在2050年实现碳中和,同时,还可创造100万个新的工作岗位。

第二,拜登政府及国会应考虑成立国家基础设施银行,来为大的基础设施建设项目筹资。部分投资可以直接从联邦预算中开支,但其他大量投资应由州政府或地方政府承担,或者成为受监管的公共事业。国家基础设施银行能使联邦政府为非联邦项目提供安全的、低成本长期融资,并能够整合政府投资和私人投资,将其运用于一些复杂的大规模基础设施项目。欧洲有欧洲投资银行,中国有中国国家开发银行。在美国一些州,例如,在康涅狄格州和加利福尼亚州,已存在一些支持绿色低碳基础设施的绿色银行。

第三,拜登政府应鼓励各州和各城市根据本地区的优势和需求制定本地的计划,努力实现技术升级,促进向绿色能源的转型,并推进公私合营的基础设施建设。近期,美国中西部工业中心地带和阿巴拉契亚州的八个城市的市长共同发起了一项“美国中部马歇尔计划”,旨在推进工业化城市实现绿色和数字化转型。这一计划在经济上有利可图,在环保上绿色清洁,在政治上受到欢迎。对于美国经济而言,这些城市有两个特点,一是拥有坚实的工业化传统,二是拥有掌握尖端技术的知名大学。例如,匹兹堡市市长称,匹兹堡将结合卡耐基梅隆大学、匹兹堡大学的数字化技术和该城市深厚的工业化底蕴,发展成为未来的创新中心。美国其他地区也出现了类似的发展趋势。例如,得克萨斯州正在推进风能和太阳能计划。一些地处平原的地区正在大力推进风力发电。底特律州正在加紧生产新能源汽车,

而俄亥俄州正在扩大电池产能，为底特律州提供电池。美国的大学正在争相研发新的科学技术。

二、为美国巨额财政支出融资的三种方式

疫情救助计划涉及 1.9 万亿美元支出，根据美国国会预算办公室（CBO）估计，该支出将占 2021 年美国 GDP 的 8.7%。对美国而言，这一金额是承担得起的，但与目前政府财政收入相比，这一金额十分巨大。正如 CBO 所测算的，这一巨大的财政支出预计将占 2021 年美国财政收入（约 3.5 万亿美元）的 54%。而且，在 1.9 万亿疫情救助计划之后，还有其他财政支出计划。拜登政府曾提出，应斥资 2 万亿美元，加快推进各项基础设施建设。

无论是疫情救助计划，还是此后的长期经济恢复计划，对美国经济而言都是必需的。但这也带来一个关键问题，即如何为因此而产生的美国政府价值数万亿美元的巨额财政支出融资？本文认为，有以下三种方式。

第一，美国政府发行债券。采取这一方式的理由非常简单，当前，利率正处于历史低位，因此，美国公共债务所需负担的利息相对较低。截至 2020 年年末，美国公共债务占 GDP 比例达到 100.1%，这是二战后的最高值。然而，据 CBO 估计，2021 年美国政府需承担的债务利息仅占 GDP 的 1.5%，原因在于平均利息成本约为 1.5%。政府应该发行长期债券（例如，30 年期）以锁定低利率。

尽管以低利率借债看起来是明智的，但随着未来利率的提升，政府债务将触及边界。正如过去市场未能预测到今天的低利率，未来的利率轨迹同样难以预测。随着全球各国争相试图利用低利率发行更多债券并拉动投资，全球加息可能会早于当前人们的预期。

第二，财政赤字货币化。所谓“现代货币理论”（MMT）的支持者认为，政府可以通过印刷钞票来支持大规模的财政支出。自 2019 年 12 月以后，美联储的确增发了 1.8 万亿美元的货币，但正如发行国债，发行货币同样存在极限。过多的货币发行可能引发通货膨胀。

现代货币理论的主要支持者认为，通货膨胀率将会维持低位，原因在于，美国还有大量的失业劳动力。他们认为，增加总支出将会提高总产出和就业，因此，在达到充分就业之前，并不会引发经济过热。

然而，无法确定政府扩大支出的边界在哪里。本文观察到，在过去数月中，贵金属、粮食、房地产和金融资产的价格已经出现了明显的上涨。这可能是经济过热的早期预兆，或预示着由美联储和美国财政部注入经济体的数万亿美元将引发更大的通货膨胀。

即使货币的大量增发不会引发通货膨胀，也很可能会导致新的金融泡沫，并引发新的金融危机。这在 2008 年金融危机前数年中曾发生过。20 世纪 90 年代后期，美联储采取的宽松货币政策和美国各项金融自由化政策，导致了美国房地产市场的泡沫。随着 2008 年金融危机爆发，银行系统遭遇重创，并出现了严重的经济衰退。

第三，加税。自里根总统起，美国人被灌输了政府支出无须通过加税来弥补的观念。共和党宣扬供给学派的观点，称减税能够促进经济增长，从而创造更多的税收。这一观点已被事实反复证明是错误的。共和党于 1981 年、2001 年和 2017 年所推行的减税政策，均导致政府的财政收入占 GDP 比重降低，并扩大了财政赤字。

总之，从长期来看，为给巨额政府支出融资，仅依靠低成本借债和增发货币是不够的。加税同样是必需的。事实上，加拿大、英国、德国以及瑞典等国，一方面，财政支出占 GDP 比例高于美国；另一方面，税收收入也高于美国。在高收入的 OECD 国家中，美国的税收收入占 GDP 比例为第二低。

三、应向美国企业征收更多税收

本文认为，美国公司部门应承担更多税负。拜登政府已经初步采取措施，推进早应实施的企业税收改革，这对于美国的基础设施建设将大有裨益。拜登税收改革计划的核心是试图将企业税率的最高档由 21% 提高至 28%，以增加企业税的收入。

不难预料的是，拜登这一计划遭到了美国公司游说集团和保守派媒体的抵制。保守派媒体强烈反

对税改计划，并称美国企业将因此遭受重创。但实际上，这一计划只不过逆转了 2017 年特朗普减税政策一半的效果。2017 年，最高档企业税税率由 35% 降至 21%，低于此前 76 年中的任何时期。1941—2017 年间，最高档企业税税率从未低于 31%。

事实上，拜登有很好的理由来完全逆转 2017 年税改政策，但可能导致他面临严峻的政治阻力。美国企业，以及拥有这些企业的最富裕的群体，多年来一直在利用其政治影响力修改税法。这损害了税收公平。随着企业赞助越来越多地涌入联邦选举活动中，特别是随着 1971 年以后“软钱”的出现，企业税收被系统性地降低。1949 年，企业税收收入占联邦税收收入的 28%，但到 2019 年，这一比例降至 7%。根据无党派的税收与经济政策研究所（Institute of Taxation and Economy Policy）的研究，2020 年，至少有 55 家盈利的美国大型企业利用各种漏洞逃避缴纳企业所得税。

与此同时，美国最富裕阶层所拥有的财富占比却在飞速提升。2020 年，富人阶层的财富增长是历史罕见的，数千万美国人遭受了失业、饥饿以及疾病的影响，美国的亿万富翁却在飙升的股市中获益巨大。而资本市场的强势表现，是由世界经济经历数字化转型而产生大量利润、低水平的企业税和美联储为应对疫情而采取的零利率货币政策共同催生的。根据福布斯杂志报道，2021 年 3 月，美国亿万富翁的净资产由一年前的 2.9 万亿美元飙升至 4.4 万亿美元。

这些大企业均宣称其为公众提供了产品和服务，因此，其财富为理所应得。但事实并非如此。这些企业的获利，是建立在公共支出在基础设施、研发以及其他领域的大量投资基础之上。但这些企业却并未将其金融收益进行社会分享。

例如，美国政府正确地投资了大量资金（可能高达 180 亿美元）用于开发新冠肺炎病毒疫苗。然而，获益企业却试图独享疫苗推广带来的巨额收益，忽视了美国政府应代表全体美国人民分享这一重大科技成果所产生的经济回报。

此外，许多企业（包括制药企业以及大型科技公司）掌握了市场垄断力量。其结果是，美国人为

相同的药物或医疗服务支付了超过加拿大人和欧洲人的费用。在制药企业利润飞涨的同时，美国家庭却被掏空。2020 年完成的一项长达 16 个月的国会调查显示，亚马逊、苹果、谷歌以及 Facebook 等公司拥有市场垄断力量，并在某些市场中滥用了其垄断力量（当然，所有企业均否认这点）。

此外，即使税率已经很低，一些企业仍试图利用某些手段进一步避税，尤其是将其海外利润转移至避税天堂。美国财政部报告显示，美国企业约 60% 的海外利润被登记在 7 个小型的避税天堂，包括百慕大、开曼、爱尔兰、卢森堡、荷兰、新加坡和瑞士。

正如拜登政府所呼吁的，美国应采取五项相互关联的政策，这五项政策应作为一项政策组合协调发挥作用。一是将公司税税率提升至 28%。二是对美国跨国公司的无形收入（由专利、商标以及知识产权所带来的利润）征收最低 21% 的税。三是呼吁其他国家采取类似的最低税率，以避免税收套利导致美国税改失效。四是当企业生产经营地为美国时，阻止其谎报为海外纳税人。五是恢复国税局的人员配置，恢复对大型企业的审计。此前，美国财政部曾指出，国税局对大型企业的审计已经降至不足 2011 年审计水平的 50%。

四、总结与启示

本文建议，美国应尽快推进 1.9 万亿美元的救助计划以及投资于长期基础设施建设、清洁能源、教育和科技的经济复苏计划。在利率可能更早回升、资产泡沫可能已经出现的背景下，不能只依靠发债或者印钞来融资，还应增加税收收入。美国可优先增加大企业、亿万富翁的税负，并促使污染环境的人承担其对社会造成的社会成本。

参考文献：

[1] 杰弗里·萨克斯. 贫穷的终结：我们时代的经济可能 [M]. 上海人民出版社，2005

[2] 杰弗里·萨克斯. 世界经济未来应努力实现绿色、数字化复苏 [J]. 国际金融，2021（1）：13-14

（责任编辑：冯天真）

① 软钱，指由企业或私人向政党组织捐赠的竞选资金（译者注）。