

專題 2.1

美國經濟面對的「財政懸崖」

「財政懸崖」一詞由美國聯邦儲備局主席伯南克在二〇一二年二月底首創，自此成為流行用語，常被人引用來泛指按照美國現行法例在今年年底於當地先後生效的多項加稅和削減財政開支措施。二〇一二年八月，無黨派背景的國會財政預算辦公廳(Congressional Budget Office)以短時間內出現這樣大規模的財政緊縮作為基準情境，預測二〇一三財政年度的赤字會較二〇一二財政年度顯著減少 4,870 億美元(約佔美國國內生產總值的 3%)⁽¹⁾。下文載列財政政策的主要轉變，以及國會財政預算辦公廳推斷這些轉變對削赤的影響。其他沒有在下文臚列有關政策、經濟及財政預算方面的事態發展，對於國會財政預算辦公廳二〇一二及二〇一三年度預算財政赤字也會有所影響，這點尤須注意。

稅務政策根據現行法例會出現的主要轉變如下：

- 約束最低稅額限制的條文在二〇一一年十二月到期，二〇一三年的稅收會因而較二〇一二年有所增加。另外，原先在二〇〇一、二〇〇三及二〇〇九年通過延長較低稅率和增加稅款寬免額與扣稅額的其他條文，都會在二〇一二年十二月三十一日到期。二〇一三財政年度的聯邦收入會因為這些轉變增加約 2,250 億美元。
- 調低薪俸稅率兩個百分點的條文在二〇一一年一月開始生效，至今年年底到期，二〇一三財政年度的稅收會因而增加約 850 億美元。
- 多項其他條文在二〇一一年年底或二〇一二年年底先後到期，二〇一三財政年度的稅收會因而增加約 650 億美元。
- 若干稅務條文(包括調高高薪納稅人的入息稅率和投資收益稅率)按計劃會在二〇一三年一月生效，二〇一三財政年度的稅收會因而增加約 180 億美元。

開支政策根據現行法例會出現的主要轉變如下：

- 財政預算自動執执行程序會在二〇一三年一月啓動，用以限制自行酌定及強制性的支出，二〇一三財政年度的開支會因而減少 540 億美元。
- 緊急失業補償金會在二〇一二年年底到期，二〇一三財政年度的開支會因而減少 340 億美元。
- 聯邦醫療保險發放給醫生的補助金將在二〇一三年一月縮減 27%，二〇一三財政年度的開支會因而減少 100 億美元。

假如美國國會在十一月大選後仍不採取任何行動，「財政懸崖」會對美國經濟造成十分嚴重的緊縮性影響。據國會財政預算辦公廳預測(表 1 列舉的基準情境)，美國經濟在二〇一三年第四季會較二〇一二年第四季萎縮 0.5%，步入衰退。勞工市場會再度轉差，失業率屆時會由最近的 7.9%，飆升至二〇一三年第四季的 9% 以上。總括而言，美國經濟本已增長緩慢，二〇一二年第三季的折年增長率僅為 2.0%，「財政懸崖」的衝擊無疑是雪上加霜。

(1) 國會財政預算辦公廳在二〇一二年八月發表的《財政預算與經濟展望最新匯報：二〇一二至二〇二二財政年度》(An Update to the Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2012 to 2022)。

專題 2.1(續)

美國國會如能在年底前達成協議，修訂現行法例，便可以避過「財政懸崖」。爲了說明美國國會的不同決定如何影響美國經濟日後的增長路向，國會財政預算辦公廳基於下列政策轉變，假設了另一種情境：

- 延續所有到期的稅務條文(調低薪俸稅率的條文除外)，包括在二〇一一年年底到期的稅務條文；
- 最低稅額限制在二〇一一年後與通脹掛鈎(以二〇一一年豁免額起計)；
- 聯邦醫療保險發放給醫生的補助金維持不變；以及
- 用以限制開支的財政預算自動執行情序不會生效(但法例原定的酌情撥款上限仍然有效)。

相對於基準情境，在另一種情境下的短期經濟展望明顯改善(表 1)。不過，在另一種情境下，二〇一三年財政赤字料會持續高企，高達國內生產總值的 6.5%；在基準情境下的赤字則爲 4.0%。即使如此，美國經濟預計在二〇一三年只有 1.7%的極輕微增幅，而失業率在二〇一三年年底會維持在 8.0%的高位。

表 1：國會財政預算辦公廳對美國主要經濟指標的預測

	二〇一二年	二〇一三年	
		基準情境	另一種情境
實質國內生產總值*	2.1	-0.5	1.7
失業率(%) [#]	8.2	9.1	8.0

註：(*) 所示年份第四季較上一年第四季的增減百分率。

(#) 第四季水平。

從較宏觀的角度來看，「財政懸崖」問題也反映美國急須在短期的經濟增長與長遠的公共財政可持續性之間，求取重要而微妙的平衡。一方面，美國經濟自二〇〇八至〇九年度出現衰退後，復蘇步伐一直緩慢。根據現行法例驟然過早採取緊縮措施，會妨礙脆弱的復蘇過程。另一方面，如果財政預算赤字只會徐緩縮減，整體經濟所承擔的債務可劇增至難以爲繼的水平。由於兩個目標都極爲重要，國際貨幣基金組織已多次促請政策制訂者既要爲美國經濟提出令人信納而可行的中期財政方案，也不要矯枉過正，過度整頓財政。

事實上，美國政界人士大多認同，當務之急是避免受到「財政懸崖」問題衝擊。有報道指，現屆國會有部分議員一直在商議可否推出一些臨時措施，以換取時間讓新任總統及新一屆國會在來年處理這個問題。無論如何，「財政懸崖」問題不單是美國政界人士的巨大挑戰，同時也令環球經濟前景變得極不明朗。如果美國經濟再陷衰退，世界貿易及環球經濟增長勢必受到嚴重影響。美國國會將如何化解當前的危機，我們須密切注視。