

## 拜登经济刺激计划实施的背后逻辑

文 / 钟飞腾

今年4月初，国际货币基金组织（IMF）在春季版的《世界经济展望》中预测，今年全球经济增长将达到6%，比1月份该机构的预测提高了0.5个百分点。在IMF看来，全球经济今年之所以能有较大幅度改善，除了受到中国经济增长的拉动之外，也源于美国经济的强劲复苏。自去年10月以来，IMF已连续两次提高对美国经济增长的预测，预计今年美国经济增长有望达到6.4%，为美国数十年来最为强劲的增长。

美国经济复苏势头加快，除了受益于美国新冠疫苗接种迅速推进外，还与拜登政府推出的一系列经济刺激计划有关。拜登政府在3月推出了史无前例的两项经济刺激计划：一是3月11日签署了价值1.9万亿美元的《2021年美国救助计划》，其直接目标是应对疫情冲击；二是3月31日又提出超过2万亿美元的基础设施建设计划——“美国就业计划”，计划通过八年时间，以每年占GDP1%的资金，进一步改善美国的基础设施和经济结构。紧接着，在4月28日，美国总统拜登在国会参众两院联席会议上发表演讲时，公布了一项价值1.8万亿美元，针对儿童、学生和家庭的“美国家庭计划”，实施时间长达10年，该计划旨在扩大美国家庭教育和儿童保育机会。

如果今后数月“美国就业计划”和“美国家庭计划”得到国会的批准，那么拜登在执政初期的经济刺激力度将超过6万亿美元，这个力度是空前的。因而，各界都预期今年



供图：澎湃影像平台

2021年3月31日，一列在美国芝加哥城郊通勤的列车沿高架轨道前行。

美国经济将快速复苏，这对今年的全球经济而言无疑也是利好消息。

### 经济刺激计划的主要内容

拜登总统签署生效的1.9万亿美元的经济刺激计划，主要是为了应对疫情冲击和快速提高美国人口的疫苗接种率。2020年新冠疫情暴发后，美国新冠确诊病例数超过3000万，死亡病例超过50万，2020年经济增速也下跌至-3.5%。为了控制疫情的蔓延以及减小其对经济的冲击，美国不仅在疫苗的研发、生产以及接种上进行大幅度投资，同时还对受到疫情影响的人群进行直接的救助。因此，拜登政府上台后，需要继续实施在特朗普政府时期就开展的发放现金、补贴儿童的医疗保险等经济刺激措施。可以说，拜登政府出台的经济刺激方案，在一定程度上是特朗普时期经济刺激政策的延续和放大。美国布鲁金斯学会和英国《金融时报》合作披露的数据显示，疫苗接种率较高的国家，有较强的经济复苏能力。

拜登政府提出的第二轮2.3万亿美元的“美国就业计划”，最突出的特点是投资大量集中于基础设施领域，既有传统意义上的硬件基础设施，如道路、桥梁等，也有软性基础设施建设，比如对受到新冠疫情冲击的劳动力的培训投入等。按照美国媒体《巴伦周刊》的统计，该计划将

对2万英里的道路进行现代化改造，修复1万座桥梁，建设50万个电动汽车充电站，更换5万辆柴油运输车，更换所有的铅制水管，建造200多万个家庭、学校可以使用的公共设施。

具体资金和领域的分配主要包括：交通基础设施约6200亿美元、家庭护理服务和劳动力改善计划约4000亿美元、制造业约3000亿美元、住房建造和维修约2100亿美元、研发约1800亿美元、水利基础设施约1100亿美元、学校和教育类基础设施约1000亿美元、数字基础设施约1000亿美元、劳动力和职业培训等约1000亿美元，以及用于退伍军人医院建设等约200亿美元。

### 将使美国经济更具竞争力？

4月1日，美国新任财长耶伦针对拜登的财政刺激计划发表声明，认为联邦政府加大开支、改变公司税的计划，不仅可以有效缓解20世纪80年代以来，由于美国公司大规模投资国外而导致的美国国内工人就业受损的局面，也将通过增加对公共产品的投资使美国经济更具国际竞争力。

在拜登政府上台时，美国仍然有约1000万人失业。从经济层面看，在20世纪30年代，为了摆脱经济大萧条的影响，当时的罗斯福政府也是通过政府投资基础设施建设，创造了大量的就业岗位，帮助经济走上复苏道

路。事实上，奥巴马政府在应对2008年国际金融危机时，同样采用过类似方法。因而，拜登政府的大规模基础设施建设计划，仍然可以归结为传统的应对危机的办法。

但是，如今的美国财政状况与当年不可同日而语，政府的债务规模占GDP比重已经超过100%，拜登签署的第一轮1.9万亿美元的救助计划将大大增加美国政府的预算赤字。为了筹集可用于新一轮财政刺激的资金，拜登政府不得不诉诸于增加税收。根据拜登的设想，美国企业所得税率将从现在的21%提高至28%。众所周知，特朗普政府上台后实施了减税政策，结果使美国公司在海外的利润大量回流到美国，造就了美国股市的繁荣。但是，美国股市繁荣并没有让普通民众得到多大的好处，回流的资金以分红的方式进入了股东的腰包，而没有按照预期的目标进入实体经济，创造可持续的就业机会。

拜登政府的理念是希望通过适度增加税收，发展壮大中产阶级，更加公平地分配经济增长的收益。在经合组织国家中，美国的公司税率并不算高，然而，因为一些离岸金融中心或者说“避税天堂”的存在为美国跨国公司提供了更具吸引力的税收优惠，美国不少跨国公司可以通过价格转移，在低税收国家截留利润，而在税收较高地区和国家造成“亏损”，以此减轻纳税负担，甚至

达到不交税的目的。耶伦在4月1日的声明中表示，预计未来15年，通过修正公司税可以为拜登的计划提供充足资金。

为了进一步发挥拜登经济政策的有效性，耶伦呼吁全球主要经济体，支持一项共同的最低公司税政策。4月5日，耶伦在芝加哥全球事务委员会的首次经济政策演讲中提出，二十国集团应该共同制定全球最低税率，确保全球经济蓬勃发展，为跨国公司创造更公平的竞争环境。考虑到几年前二十国集团就达成了共同管制公司税基侵蚀问题的计划，也可以说，拜登政府这样做不仅仅是为了增加国内的财政收入，一定程度上也是为了拉拢盟友、加强国际合作，尽可能避免重蹈特朗普单干的弊端。

拜登政府推出的大规模刺激计划，给美国人造成的印象是大政府正在回归。曾在2008年国际金融危机后推动形成《多德-弗兰克法案》的参议员巴尼·弗兰克，如此评价拜登政府强势介入经济复苏进程：“人们不再是反政府的，甚至不再是中立的，而是需要政府。”曾担任克林顿政府第一任期劳工部长的罗伯特·赖克，甚至将拜登的经济刺激计划称之为产业政策，并认为这是拜登经济政策核心所在。赖克认为，拜登之所以要出台这么大规模的刺激政策，除了应对新冠疫情之外，应对气候变化和中国作为技术强国的崛起也是重要原因。

积极应对气候变化曾是奥巴马时期的一个主要政策基调，但此后被特朗普政府抛弃。拜登

上台后，声称将继续坚持奥巴马政府的做法，并承诺到2030年实现温室气体排放量比2005年减少50%，到2050年实现净零排放。拜登这样做的经济动因很明显，如今，气候变化不仅是一个环境问题，也成为了经济和政治问题。美国公众对气候变化的看法有很大改变，企业越来越认识到能源转型不可避免，因而普遍支持美国发展清洁能源。白宫顾问委员会的报告显示，美国政府和企业如果能够在环境友好型产业和基础设施领域进行新的大规模投资，将有效提升美国的经济竞争力。4月21日，美国财长耶伦表示，拜登的基础设施建设计划将在绿色经济方面进行一些必要的投资，同时取消对化石燃料的税收补贴，因为后者使美国纳税人每年损失约40亿美元。

此外，令拜登政府分外担心的是，中国在基础设施领域的投资已经三倍于美国，而且在人工智能、高速计算和通信等方面的研究也开始超过美国。正因为如此，拜登的基础设施投资计划并不仅仅针对传统的基础设施投资，而是基于对基础设施相当宽泛的一种理解，其主要目标是为了赢得对中国的胜利。在这份基础设施投资计划中，大约有6000亿美元涉及制造业、数字基础设施和研发的投入。其中，半导体制造和医疗产品制造的投资分别达到500亿和300亿美元，1800亿美元是针对关键技术领域的投



2021年2月3日，美国总统拜登在白宫会见民主党参议员，讨论1.9万亿美元“2021年美国救助计划”经济刺激方案。

资，包括气候科学、创新和研发领域，1000亿美元的数字基础设施投资则主要聚焦高速宽带建设，增加宽带互联网在农村和城市地区的普及率。拜登认为，该计划将有助于美国“在未来几年赢得与中国的全球竞争”，而且拜登反复强调，“中国和其他国家都在吃美国的午餐”。从地缘政治看，拜登大规模刺激计划背后蕴含的一个重要目标，是要和中国展开长期、全领域竞争。

### 试图以此确保对中国的优势

虽然拜登政府的基础设施和就业一揽子计划遭到共和党的反对，但预计拜登和民主党仍可以在参议院以简单多数通过“美国就业计划”。美国全国广播公司的民调也显示，超过半数的美国人支持和赞同拜登提出的全面基础设施计划。因而，拜登通过该计划不

仅可以扩大美国中产阶级，也呼应了他所提倡的“中产阶级外交”。

3月上旬，美国贸易代表办公室提交的《2021年贸易政策议程》报告显示，拜登政府将应对中国“强制性和不公平的经济贸易行为”作为其国际经济政策和重建计划的核心内容。拜登上台后，不仅没有降低特朗普政府时期对中国商品施加的关税，而且从多个领域加强了应对中国的挑战。在4月下旬参议院举行的听证会上，美国参议员迈克·克拉波表示，“没有必要对中国采取共和党或民主党的政策，只有美国的政策。”

4月21日，美国参议院通过《2021年战略竞争法案》，更是明确了面向2050年的对华长期竞争战略，特别强调要重塑全球供应链、在高科技领域维持美国的优势地位。鉴于两党一致认为，中国是美国未来最重大的竞争对手，该法案将严重约束拜登政府及之后

历届政府对华政策调整的空间。

拜登曾多次表示，在他的任期内，不允许中国超越美国，美国将对通过广义上的基础设施的投资确保对中国的优势。美国商务部长吉娜·雷蒙多则认为，半导体是未来经济和数字经济的基石，拜登的基础设施计划将提升美国半导体产业的竞争力。

为了与中国争夺基础设施领域的优势地位，拜登不仅在国内强化基础设施建设，还重视通过联盟推动高质量和可持续的基础设施领域的规则建设，以此抗衡中国“一带一路”建设在发展中国家世界的影响力。无疑，拜登为美国重新赢得对中国的竞争优势规划了一个宏伟的蓝图。然而，要将这宏伟的蓝图变为现实，将会面临不小的挑战。<sup>[7]</sup>

（作者为中国社科院亚太与全球战略研究院研究员、中国社科院地区安全研究中心主任）

## 拜登的基建计划会成功吗

文 / 李明波

在签署了第一份1.9万亿美元的经济刺激计划《2021年美国新冠救助计划》仅20天后，美国总统拜登3月31日在匹兹堡公布了第二份经济刺激计划“美国就业计划”，该计划投资2.3万亿美元，实施时间长达八年，因其侧重于对美国国内基础设施的投资，也被外界称为美国基建计划。

目前，美国的基础设施投资占GDP的比例还不到2%。拜登政府认为，基础设施投资不足将直接影响美国企业的竞争力和经济增长。根据世界经济论坛对全球基础设施状况的评分，美国的基础设施状况在全球经济体中排名第13。美国土木工程师协会对美国当前基建状况的评级为C-。美国的基建

状况不仅落后于东亚的中国、日本和韩国，也赶不上欧洲的西班牙、德国、法国和英国等老牌发达国家，与其经济地位很不相称。

### 面临许多障碍

高盛公司的分析师亚历克·菲利普斯乐观预计：“国会很可能