

钱颖一 主编

比较译丛

美国90年代的经济政策

American Economic Policy
in the 1990s

杰弗里·法兰克尔 彼得·奥萨格/编

Jeffrey A. Frankel and Peter R. Orszag Editors



中信出版社
CITIC PUBLISHING HOUSE

美国90年代的经济政策

**American Economic Policy
in the 1990s**

杰弗里·法兰克尔 彼得·奥萨格/编

Jeffrey A. Frankel and Peter R. Orszag, Editors

中 信 出 版 社
CITIC PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

美国90年代的经济政策 /杰弗里·法兰克尔、彼得·奥萨格主编；徐卫宇等译。—北京：中信出版社，2003.8

书名原文：American Economic Policy in 1990s

ISBN 7-80073-897-3

I.美... II.①法... ②徐... III.经济政策-简介-美国 IV.F171.20

中国版本图书馆CIP数据核字 (2003) 第068374号

American Economic Policy in the 1990s

Copyright © 2002 by Massachusetts Institute of Technology

Chinese (Simplified Characters Only) Trade Paperback Copyright © 2004 by CITIC Publishing House.

Published by arrangement with MIT Press through Arts & Licensing International, Inc, USA.

ALL RIGHTS RESERVED

美国90年代的经济政策

MEIGUO JIU SHI NIANDAI DE JINGJI ZHENGCE

主 编：杰弗里·法兰克尔 彼得·奥萨格

译 者：徐卫宇等译

责任编辑：比较编辑室

出 版 者：中信出版社 (北京市朝阳区东外大街亮马河南路14号塔园外交办公大楼 邮编 100600)

经 销 者：中信联合发行有限公司

承 印 者：霸州市长虹印刷厂

开 本：787×1092mm 1/16 印 张：55.5 字 数：1000千字

版 次：2004年7月第1版 印 次：2003年7月第1次印刷

京权图字：01-2003-1919

书 号：ISBN 7-80073-897-3/F·571

定 价：89.00元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书，如有缺页、倒页、脱页，由发行公司负责退换。服务热线：010-85322521

<http://www.publish.citic.com>

010-85322522

E-mail:sales@citicpub.com

author@citicpub.com

中文版序

美国经济在90年代经历了高速增长，这在很大程度上是由全球化、新技术、灵活的市场，以及强劲的投资推动的。这一描述可以说同样或者更加适合于中国。

过去十年的一个自然结果是，美中两国贸易得到了快速发展，两国之间的一些贸易冲突与其他周期性的冲突也相伴而生。但是，克林顿政府的目标之一是改善与中国的关系。尤其值得指出的是，正如本书第5章所阐述的那样，使中国获得永久正常贸易关系待遇（PNTR，也就是以前的最惠国待遇），以及在此基础上促成中国加入世界贸易组织（以下通称WTO）都是克林顿政府的目标。

上述目标有其相当明显的经济理由：消除美中两国之间的贸易壁垒是两国的经济利益所在。中国加入WTO被认为对其经济改革进程特别重要。

但是，本书并不是一本纯经济学论著。它还论及美国政府在政治约束和种种复杂情况下（例如，与中国问题有关的许多政治约束和复杂情况）面临的经济政策决策是什么，它又是如何做出这些经济政策决策的。学者们很少考虑政策制定的种种约束条件。一个很好的例子是1999年4月朱镕基总理的访美之行。中美双方都希望在朱镕基总理访美期间就中国的永久正常贸易关系待遇达成协议。但是白宫后来退却了。特别是在美中关系处于1999年的最低点时，这看起来是一个重大的错误。虽然美国做出这一决策的官方理由是中国在某些议题上没有做出充分的让步（例如，美国财政部希望为经纪公司获得一笔更好的交易）。其真正的理由却是，白宫估计在1999年春季美国国会几乎肯定会否决白宫与中国达成的协议。随着事态的发展，美中两国在1999年11月达成了协议，该协议于次年顺利地获得了美国国会的批准。这一成就是克林顿政府相当重要的政绩之一。在美国90年代经济政策的研讨会上，前财政部长罗伯特·鲁宾（Robert Rubin）说，鉴于当时的政治约束，他认为白宫的上述决策并不是一个错误。企业界对没就中国正常贸易关系待遇达成协议的抱怨是白宫最终说服国会投票赞成该协议的重要因素，不过如果国会在4月份做出了相反的决定，也许就听不到这些抱怨了。有些人并不一定认为这样的政治约束确实存在，并悲叹学者和新闻记者很少能说明政策制定者必须做出的实际决策到底是好是坏。

这些复杂的问题几乎出现在90年代经济政策的每一个领域。与前几任政府试图运用宽松的货币政策不同，克林顿政府没有向美联储主席时不时地施加放松货币政策的压力是否明智？美国和国际货币基金组织在1997—1998年救助受金融危机打击的东亚国家时是做得太少还是做得太多？在国会中的共和党人试图减税以及民主党人试图扩大政府支出的情况下，克林顿政府是如何能够实现预算盈余的？为大学奖学金和资源再生等利国利民的事业减税是一个好的创意吗？政府是否应该把所有的网络规制都交给民间部门，尽管政府首先需要启动这种规制？分解微软公司是不是一个合理的目标？经济模型的预测表明，除非《全球环境变化京都议定书》包含购买污染水平，尤其是从发展中国家购买排放指标的条款，否则美国政府的经济成本将会很高，鉴于此，克林顿总统是否应该签署该协定？克林顿总统是否应该否决国会的《工作福利提案》？这一改革公共救助体系的方法不同于克林顿总统原先的提议？而且较之更为苛刻。对全国医疗卫生体系进行根本改革的努力是不是从一开始就注定要失败？本书要说明的这些问题和其他问题不单纯是经济学问题，而且也是在一定的制度、政治和历史背景下的经济政策问题。

不同的国家有迥然不同的具体问题。然而，不管怎样，类似的经济问题和政治约束在任何需要做出重要决策的地方都会出现，尤其是正在进行结构性改革的国家。作为本书的编辑，我们希望中国的读者能够从本书获益。

我们非常感谢张永，是他提议将本书译成中文，并卓有成效地将该想法变为现实。我们也要感谢各位译者，他们在非常紧张的时间表下完成了翻译工作。最后，我们要特别感谢中信出版社的肖梦女士促成本书中文版的出版。

杰弗里·法兰克尔
彼得·奥萨格

英文版序和致谢

2000年年中，在哈佛大学肯尼迪政府学院的院子里，艾拉·杰克逊（Ira Jackson）和杰弗里·法兰克尔进行了一次思想交流。这次思想交流也是本次活动的缘起。当时，刚刚担任商业和政府中心（Center for Business and Government, CBG）主任的杰克逊正在寻找推动经济政策研究的新方法，希望借此来弥合政府和社会其他组成部分之间的隔阂。而法兰克尔也刚刚摆脱白宫事务的牵绊，重返学术界。他相信，通过与高层政策制定者的互动——不是在他们不能畅所欲言的工作时间而是在他们的工作之余，可以了解到许多有学术价值的东西。这次思想交流的结果就是召开回顾美国90年代经济政策的研讨会，本次研讨会的参与者不仅包括政策制定者，也包括一流的理论经济学家。

我们感谢艾拉对本次活动义无反顾的支持。许多克林顿政府时期的官员，特别是罗伯特·鲁宾（Robert Rubin），以及前几届政府的官员，尤其是马丁·费尔德斯坦（Martin Feldstein）从一开始就对上述想法给予了热情的支持。彼得·奥萨格毫不犹豫地答应做本书的编辑之一。而回顾美国90年代经济政策的会议于2001年6月27日到6月30日在哈佛大学肯尼迪政府学院举行。

正如本书有几个章节所表明的那样，知识产权的重要性在90年代日渐突现。有时候，创新没有申请专利，但是我们其余的人却因此而受益。有两个例子可以说明这一点。第一个例子是20年前艾拉·杰克逊推动了“亚可论坛”*的建立，这是肯尼迪政府学院的活动中心。它经常被用于公共目的，而且效仿者甚众。2001年6月的那次会议有好几场分会议都是在“亚可论坛”举行的。第二个例子是马丁·费尔德斯坦发明了“智者”型的研究会议（research conference），其中最著名的例子就是十年前召开的有政策制定者和经济学家参加的会议，会议内容最后汇集成一本书，取名为《美国80年代的经济政策》（芝加哥大学出版社，1994年出版）。我们的会议与那次会议非常相似。为此，我们也要感谢感谢马丁·费尔德斯坦给我们开启思路。值得一提的是，我们组织这次活动的基本规则有一个方面不同于马丁·费尔德斯坦的那次活动，

* 亚可论坛（Arco forum）2003年改名为肯尼迪论坛，以纪念肯尼迪。——译者注

这就是本次研讨会的参与者都可以持有自己的政策立场，也就是说他们可以评判90年代的政策决策，或者为将来的政策决策提供建议，只要他们对问题的讨论是公正而又客观的。

我们要感谢作者和其他与会人员。他们都是大忙人，但又不得不忍受非常紧张的时间安排，这使我们可以在90年代依然历历在目时候举行这样一次会议，并把会议内容汇集成书出版。

我们感谢哈佛大学肯尼迪政府学院商业和政府中心、罗伯特·伍德·约翰逊基金会（Robert Wood Johnson Foundation）以及联邦国民抵押贷款协会基金会（Fannie Mae Foundation）的资助。我们感谢商业和政府中心的员工：Cathey Park、Amy Christofer、Shannon Quinn、以及执行主任Dow Davis，他们为本次活动努力备至。Carol Knell为本书的出版付出了极大的努力，对此我们深表感谢。我们还要特别感谢许多研究生，他们是Joseph E. Aldy、Joseph Booth、Sheila Cavanagh、Yu-Chin Chen、Andrew R. Feldman、David M. Linsenmeier、Fiona Paua，以及Ayako Saiki。作为小组讨论的主持人，他们为本书做出了重要的贡献，因此可以在其简历中写上这一笔。

十年后，某些曾经为本次会议和本书的成功做出贡献的人，也许将决定记录下美国下一个年代的经济政策。

编译者序

20世纪90年代是激动人心的十年，也是美国显著扩大其与其他主要工业化国家发展优势的时期。1990年海湾战争后的经济衰退拉开了该时代灰色的序幕，而2000年的总统大选与新一轮的经济衰退又为其画上了戏剧性的句号。回首其间一幕幕精彩纷呈的经济事件，从预算大战到《健康保障法案》的流产，从墨西哥金融危机到亚洲金融危机，从签署《北美自由贸易协定》到给予中国永久最惠国待遇，从网络的兴起到纳斯达克的火爆……，人们不禁询问自己：90年代是一个新时代的开始，还是实际上也只不过是通常的商业周期的较为成功的过程之一？当今与日后的美国经济发展与90年代会有紧密的关联吗？法兰克尔与奥萨格主编的《美国90年代的经济政策》为回答这些问题提供了绝好的背景资料与详实分析。

《美国90年代的经济政策》的主体部分含盖了宏观经济政策（第1—4章），微观经济政策（第5—9章）以及社会经济政策（第10—13章）。第14章描述了经济政策的决策机构与程序。本书的主要特色是：

权威性。各章的作者与评论者均是各领域的顶尖学者，克林顿政府的主要经济政策制定者或是国际组织的决策层成员。例如，前财长鲁宾和萨默斯是财政政策与国际金融危机的小组讨论成员。前国际货币基金组织的首席副总裁费希尔参与了国际金融危机的讨论。前贸易谈判代表巴尔舍夫斯基参与了贸易政策的评论。前总统经济顾问委员会主席泰森阐述了她对经济决策过程的反思。他们以其切身经历重现了具体经济决策背后的逻辑以及对政策效应的评估。

系统性。本书对经济政策的各个层面提供了全面的历史分析，不仅包含了一般意义上的货币政策与财政政策，而且包含了对金融、贸易、环境、产业组织、信息产业、劳工、教育、福利、医疗等决定90年代经济的诸多领域。详尽的剖析有助于我们理解该时代的美国经济全局以及各个领域间的相互纽带关系。

平衡性。各章的作者与评论者通常是不同观点代表的组合。不同观点的交锋有利于我们理解不同的视角与分析方法所带来的对政策形成及其后果判断的差异甚至迥异。例如，鲁宾与马丁·费尔德斯坦对克林顿政府的财政政策做出了截然不同的评判，梅尔策对美国财政部针对日本的政策进行了抨击，萨默斯则对此做出了呈辨；巴格瓦蒂对克林顿政府的贸易政策讽喻有加，而巴尔舍夫斯基则以其特有的锋芒冷静应对……凡此种种，无不提供了饶有趣味的想法，使我们能够平衡地看待各项政策。

前瞻性。本书不只是回顾历史，而且讨论了诸多初现端倪于90年代但对未来有长远影响的经济现象与政策。例如，如何重建全球金融体系以应对金融自由化、全球化带来的风险，如何有效地建立起多边自由贸易体制，如何在高科技时代推行反托拉斯政策，如何平衡信息技术的迅猛发展及其对经济、社会的挑战，如何利用国际协定以对付全球性的环境挑战，如何应对婴儿潮一代的老年化所带来的对社会保障与医疗保险的压力，如何解决技术推动的经济增长过程所带来的工资与收入的职业差异……如此等等。这些问题将在未来的一二十年成为美国经济政策的核心挑战。本书提供了最初的源自90年代的经验思考，它必将影响未来公共政策的选择。

本书的翻译、统校历时一年半，13位译者在紧张的工作之余完成了翻译。在此我谨表示感谢！各章的分工具体如下：第1章由徐卫宇翻译、第2章由王桂娟（财政部财政研究所）翻译、第3章由冯立增（国家税务总局）翻译、第4章由周晓慧（财政部）翻译、第5章由郝丽雅（中信集团）翻译、第6章由杨松翻译、第7和第10章由过勇（清华大学）翻译、第8章由罗燕明（中央编译局）翻译、第9章由罗燕明、杨松和谭志武（国家审计署）翻译、第11和第12章由郑海燕（人民出版社）翻译、第13章由胡琳琳（清华大学）翻译、第14章由李敏谊（北京师范大学）翻译。张永修正、统校了全书。罗燕明、张安、徐卫宇等人还参与了若干章节的初审工作；在此向他们致以衷心的感谢。由于本书题材广泛并涉及几十位作者，虽然我们力图准确传神地展现原著的风貌，但其中的谬误偏差恐怕难免，我们恳请各位读者不吝指正。

在编辑方面，本书做了一些体例上的技术处理。由于本书涉及20世纪的诸多年代，在书中出现的每个年代之前加上20世纪显得颇为累赘，我们在不引起误解的情况下，在相应年代之前省略了20世纪。英文人名第一次出现时加注英文名，脚注中的英文人名为便于读者查询、统一保留英文。有些在国内媒体上经常出现的人名，如克林顿，我们采用中文名，同时加注英文名。另外，由于本书篇幅极长，我们省略了索引，特此向原书编者和读者致歉。对于一些在编译器看来不容易理解的内容，我们尽可能地查询了相关资料，补充了编者注或译者注。

在本书中文版即将付梓之际，我想感谢我的导师法兰克尔教授以及共同编辑奥萨格高级研究员对本项目热诚的支持。他们在英文版出版后两个月便首肯了推出中文版的倡议。麻省理工学院出版社为译者免费提供了原著并及时完成了版权授予，在此一并致谢。最后，我要特别感谢肖梦女士对本书的关爱并促成中信出版社出版此书。

张永

2004年4月8日，日内瓦

引言

在我们的头脑中，每个年代都有其代表性特点。70年代使我们想起了石油危机与水门事件，80年代使我们想到了供应学派与冷战的结束，那么历史学家或经济史学家又会如何定义90年代呢？

90年代使我们想起一系列事件。新经济政策与格林斯潘。互联网、网络公司与首次公开募股。手机和“商务通”。政策口号有些是有精心设计的，有些是始料未及的，例如“笨蛋，经济才是关键所在”；“大政府时代的终结”；“首先挽救社会保障”。《美利坚契约》*和金里奇革命。《北美自由贸易协定》（NAFTA）和“大规模的墨西哥移民与美国对墨西哥的大规模出口”；亚洲金融危机。烟草诉讼案与微软审判案。

克林顿政府贯穿于90年代的大部分时期。毫无疑问，历史学家将记住这一时期超凡的经济表现。在1993—2000年间，美国取得了过去30年以来最好的经济成就。在2000年，美国经济扩张的时限超过了60年代，创造了增长时间最长的纪录。在克林顿第二届任期内，每年的经济增长达到了4.5%，失业率降到了4%，这种水平是30年前汉弗莱—霍金斯（Humphrey-Hawkins）立法所确定的国家政策目标。在90年代初，经济学家无法想像经济会取得这样的硕果。

强劲的经济增长和低失业率特别突出，因为与之相伴的是结构性预算盈余与低通货膨胀。从历史上看，经济的长期扩张主要是由于采取了扩张性的财政与货币政策，但是实行这种政策容易导致负债率和通货膨胀率的上升，从而种下随之而来的紧缩的种子。更进一步地讲，随着经济扩张的成熟，生产率的增长就会放慢。但与这种一般规律相反的是，90年代美国经济的繁荣却是由个人消费和私营部门的就业所引起的。在90年代后期，尽管经济扩张已经很久，但生产率仍然在增长，这是30年来第一次出现这样的情况。生产率加速增长的原

* 《美利坚契约》（*Contract with America*），指1994年11月大选前由367名共和党国会议员候选人联名签署提出的一项立法议案。该议案列出了十项法案，共和党人发誓要在1995年1月开始的众议院会期最初100天内，就这些法案进行辩论并付表决。该议案如期得以通过。——编者注

因现在仍然是学者们讨论的主题。

可以肯定，有些学者有理由担心90年代的美国经济存在种种隐患。例如，个人破产的攀升、个人储蓄率的下跌（以国民收入统计为衡量标准）、贸易赤字的急剧扩大，以及证券价格的高估。但总的来看，90年代美国经济所取得的成就还是相当显著的。

读者也许会产生疑问，本书论述的主题到底是1991—2000年美国的经济，还是1993—2000年克林顿执政时期的美国经济。答案是这两者都包括在内。1990—2000年这段时间几乎是一个完整的经济周期。在1990年初，伊拉克入侵科威特之前，美国经济就已接近于其潜在生产水平，从技术角度看，1990—1991年的衰退以及随后持续两年的高失业率已经结束——这被称为“没有就业增长的复苏”。人们把这次衰退看成是老布什1992年竞选失利的原因。因此可以说，1990—1992年的经济为1993—2000年的经济繁荣奠定了基础。无论是从宏观经济的角度来看，还是从本书各章中论述的特定政策领域的角度来看，做这样的概括都是成立的。到2000年，美国经济又回到了类似1990年在经济周期的位置^①。纯属偶然的是，美国在90年代初经历了几年的衰退后稳步增长，这与60年代、70年代和80年代的经历非常相似。

本书的目的

《美国90年代的经济政策》一书旨在提供一段有关美国在90年代经济政策制定的历史。如果像人们所说的那样，记者为这段历史提供了第一份手稿，那么本书提供的就是第二份手稿。

本书分为14章，外加一篇引言。每一章考察不同的经济政策领域。在每一个领域中，我们都试图回答如下问题：

- 有哪些可以考虑的不同政策选择？
- 支持这些选择和反对这些选择的根据是什么？
- 最终的决策是什么？
- 为什么做出这样的决策？相关的经济学论据是什么，其背后的政治经济因素是什么？政治利益集团和其他重要的参与者有哪些，他们是如何互动的？
- 是否失去了其他选择的机会？
- 能否判断一个决策是否正确，或者怎样以不同的方式执行政策？
- 是否有可供未来吸取的教训？

^① 2000年失业率为4%。（在当年，有三个月的失业率下降到了3.9%）。2001年，失业开始上升。国家经济研究局的商业周期监测委员会（Business Cycle Dating Committee）发现，为期十年的经济扩张结束于2001年3月。

有人也许会认为,许多观察家,包括记者、专栏作家、社会科学家、历史学家以及其他人士,将处理同样的问题。而实际上,这些问题很少被提及,而且很少有答案。例如,不愿被人指责为“有政治偏见的”美国政治记者往往会回避这样的问题(至少在他们的文章中),因为回答这样的问题必定会牵涉价值判断。专栏作家部分是因为版面所限而不能全面地分析这些问题,因此通常会导致如下现象:一方面使政策制定者看起来很愚蠢;另一方面没有充分说明得失权衡的不同层面。社会科学家常常运用抽象模型、但是这些模型舍弃了决定现实决策的具体细节,因此也无助于政策制定者的现实决策^①。现在某些历史学家似乎认为,相比于老百姓的行动,政策制定者的行动并不值得适当地给予更多的关注。

因此,本书是试图回答前述问题的一次独特尝试。我们在一个看起来有可能获得深刻答案的背景下来解决这些问题:我们同时邀请了政策制定者和博学的部外人参加我们的会议。本书的大多数作者都是90年代的直接参与者,其余人士则作为批评者或者是作为前任政府的批评者、或者作为客观的裁判和分析家,后者使前者能够保持诚实,因此可以把本书看做是历史创造者所做的一份报告,而知识渊博的部外人的参与确保了这份报告的准确性。

克林顿经济学 (Clintonomics)

可以说,克林顿政府是一个高瞻远瞩的政府。它力图采取80年代共和党遗留下的某种亲市场的政策取向,而且把这一政策取向与关心人类环境、更加积极的收入分配等民主党的传统价值观结合在一起。从经济角度来看,这种结合很有意义。标准的经济学教科书认为,环境的外部性问题、反竞争行为、其他的市场失灵或社会目标都需要政府的介入,此外的一切事物都可以交由市场解决^②。然而,上述结合在克林顿政府内部以及克林顿政府与传统的民主党支持者之间制造了紧张气氛。经济战略的“一手软”与“一手硬”两个组成部分常常是互相冲突的。就福利改革、公司责任、贸易与环境以及用减少赤字替代积极的公共投资所展开的争论就证明了这一点。

1993年的预算案也许最能说明克林顿经济学方法的基本观点及其内部冲突。1993年预算案的通过有一定的政治困难。民主党害怕这种政策会减少他们在国会中的席位,这一害怕最终被证明在某种意义上是对的。但是到了90年代末,

① 政策制定者面临的大多数问题都涉及到政治现状的边际变化。政策制定者可资利用的许多外部的学术研究对于评价这样的问题并不是特别有用。正如赫伯特·斯坦 (Herbert Stein) 曾经写道的,一个总统经济顾问“必须根据时空约束得出结论,在这方面,他很少能从经济学期刊上发表的大多数经济理论中得到帮助。一般而言,他必须从其观察和经验中‘推敲’出自己的结论”。

② 当然,赋予这些目标的权重是由社会而不是由经济学家决定的。

民主党已经基本上接受了1993年预算案，该预算案被某个专家称为“积极的财政保守主义”。这种积极的财政保守主义把温和的再分配（积极的成分）与预算约束（财政保守主义的成分）结合起来。因此，1993年的财政预算中既包括大规模削减开支，也包括增税。但是税收的增加主要集中在高收入人群，同时扩大了劳动收入所得税抵免（earned income tax credit, EITC）、启蒙计划（Head Start）和旨在帮助低收入人群的其他政府项目。

90年代的经历使许多具有自由主义倾向的政策制定者最终认识到，“积极的财政保守主义”是克林顿经济学的核心，它提供了一种好的政策选择，可以替代民主党的传统财政政策，民主党的传统财政政策强调政府开支和公共投资，而不是财政约束和私人投资。这一政策转变的原因之一可能是，财政约束传统上是通过牺牲短期利益来获取长期利益的，这种做法在政治上没有吸引力。但是，正如道格拉斯·埃尔门多夫、杰弗里·利伯曼和戴维·威尔科克斯（Douglas W. Elmendorf、Jeffrey B. Liebman和David W. Wilcox）在第2章中所说的那样，即使从短期来看，90年代的财政约束看起来也促进了强劲的经济增长。长期的预算赤字削减计划带来的短期刺激效应与相机抉择的货币政策一起，为低收入工人和其他受经济周期波动影响的人带来了潜在利益，从而缓解了积极的财政保守主义政策固有的冲突。因为即使是从短期来看，长期财政约束政策也显示出其经济效益，所以这种稳健的经济战略也就成为一种可行的政治战略（克林顿总统敦促支持者“投民主党的票，以便他们能够像在共和党执政时期那样生活”）。

尽管克林顿经济学存在着冲突，或者是由于对其冲突的反思，将财政约束与积极的政策相结合从政治角度看还是合理的。如果说70年代和80年代的民主党领导人因为太过偏向美国中间选民中的“左派”而失利的话，如果说共和党领导人自从1996年以来因为太过偏向中间选民中的“右派”而失利的话，那么克林顿的政策则恰恰是因为满足了中间选民的偏好。这种政策定位无疑为克林顿获得很高的支持率并赢得竞选起到了重要的作用。

的确，批评克林顿总统的人经常认为，克林顿太看重中间阶层选民的意见了，他总是让民意测验和公众舆论来决定他的政策定位。当然，这并不是说克林顿总统在制定政策时从来不考虑与公众意见相左的看法。1995年墨西哥金融危机就是一个最生动的例证。布拉德福特·德龙和巴里·艾肯格林（J. Bradford DeLong和Barry Eichengreen）在第4章中认为，应对这场危机以及随后的新兴市场危机是仅次于消除赤字的重要成就。

对克林顿经济学持批评态度的人还认为，克林顿政府采取的政策是纳米级的，或者说是“蚂蚁啃骨头式”（small-bore）的政策，例如有目标地削减税收，或者对现有计划的微小调整。对“蚂蚁啃骨头式”政策的强调反映了几股基本政治力量的作用。

首先,克林顿政府头两年的重要事件是1993年预算案的通过与《健康保障法案》(Health Security Act, HSA)的失败。1990年的预算案开始实行财政约束,1993年又进一步加以扩展。这种财政约束大大缩小了政策制定者设立或扩张公共项目的活动空间。其结果是,政策制定者“有所作为”或者至少被认为是“有所作为”的自然倾向被导向了小规模的行为。随后几年的政策部分反映了1990—1993年宏观政策的成功。当然,这种预算案也导致了在小规模政策的范围内实行减税而不是将开支用于政府项目的压力。就像尤金·斯托伊尔勒(Eugene Steuerle)在第3章中所解释的,1990年、1993年和1997年的预算案严格限制可支配支出,但是只要同时辅之以“补偿性措施”(offsets)[削减特定用途的应支出项目(entitlement),增加其他税收],就可以推行减税。预算规则和支持减税而非支持支出的政治经济现实,使政策制定者把目标仅限定在减税上,有针对性的税收抵免*集中在传统上通过支出计划来解决的领域,例如高等教育、环境方面的研究开发等。

其次,就像戴维·卡特勒和乔纳森·格鲁伯(David Cutler和Jonathan Gruber)在第12章所描述的那样,《健康保障法案》在1994年的流产,让克林顿政府的政策制定者认识到,比较聪明的办法是尝试着进行小规模的改革,而不是进行大规模的改革,因为大规模的改革不容易被通过。结果,《健康保障法案》就把重点首先放在为妇女和儿童提供医疗保险上。这种方法(被卡特勒和格鲁伯称为“泰坦尼克”战略)沿袭了克林顿政府之前形成的一股趋势:80年代中后期的政策制定者成功地让医疗补助计划*(Medicaid)为贫困儿童和贫困母亲打开了大门。

各届政府政策的基本连续性问题涉及到许多领域。尽管新任总统通常在竞选期间攻击他的前任,但他上台后不久就会发现,事实证明有些处事方式很有道理。例如,罗伯特·劳伦斯(Robert Z. Lawrence)在第5章中探讨了国际贸易领域的这种政策连续性问题。

第三,1994年,共和党占据了议会的大多数席位,即所谓的金里奇革命。这影响了克林顿政府的战略。面对共和党反对民主党提出的许多重大提案,克

* 税收抵免(tax credit),是指根据税法规定,纳税人可以从应纳税额中获得的扣除或直接冲销。税收抵免不同于税收扣除(tax deduction),前者是在计算出应纳税额后,从应纳税额中减去一定数额,而后者则是从应税收入中减去一定的数额。对于在以后各章中出现的这两种税收优惠,不再另作说明。——编者注

* 医疗补助计划始于1965年,是美国政府针对低收入人群提供了一种医疗保险,由联邦政府和州政府合办,但是由州政府全权管理。由于是各州政府自行管理的,因此没有特定的全国统一标准,谁有资格享受医疗补助计划由各州自行决定,因此,有时候某人在甲州的经济状况无法让他申请到医疗补助计划,但搬到了乙州,却可以以同样的条件而获得医疗补助计划。更详细的内容可参见:<http://cms.hhs.gov/publications/overview-medicare-medicaid/default4.asp>。——编者注

克林顿政府不得不在许多领域采取较为温和的路线。不过福利改革是一个例外，丽贝卡·布兰克和戴维·埃尔伍德（Rebecca M. Blank和David T. Ellwood）在第11章中做了探讨。许多传统的民主党人反对福利改革，因此有可能证明了如下基本观点，即行政与立法部门的政治分歧防止了政策急剧地转向“民主党的”政策。在共和党控制了国会的情况下，只有在克林顿政府愿意采取“共和党”的政策时，重大的改革才能行得通。所以，有些共和党人抱怨克林顿政府避开了他们的问题。但是，难以理解的是，既然向中间选民的立场转变可以被认为民主的最好体现，为什么这种转变总是受到质疑。

本书把重点放在克林顿政府上。当然，就像大多数章节所论述的那样，克林顿政府也不是存在于真空中的。国会的政策偏好及其施加的约束强有力地影响着克林顿政府的政策制定。

第四，“蚂蚁啃骨头式”的政策措施通常代表着在较大规模的预算和项目削减背景下采取的合理的政治策略。例如，就像约瑟夫·纽豪斯（Joseph P. Newhouse）在第13章分析90年代美国联邦医疗保险*（Medicare）时所说的那样，据估计，《1997年平衡预算法》将在十年内削减3 850亿美元的联邦医疗保险开支。当然，这并不排除小规模地扩张某些特定的福利项目，例如，前列腺癌检查，每年一次而不是两年一次的乳腺癌检查，这些扩张有助于为总体的福利改革方案赢得支持。从克林顿政府的种种表现来看，它倾向于扩大特定项目的支出和削减总支出并重的策略，但是这两种政策的规模不可同日而语。为了使总体改革方案在政治上是可接受的，“蚂蚁啃骨头式”的政策是不是必要的？“蚂蚁啃骨头式”的政策在经济上所起的作用是否和它们在政治上所起的作用一样关键？这是一个重要的问题。在某些情况下，“蚂蚁啃骨头式”的政策所带来的复杂性，也许是实施更广泛的一系列经济上有益的政策必须要付出的代价。

最后，有必要强调许多单独的政策问题都是采用“蚂蚁啃骨头式”的方法来解决的。即使是“蚂蚁啃骨头式”的政策，其累积性影响也可能是显著的。以信息技术为例，帕梅拉·萨缪尔逊和哈尔·瓦里安（Pamela Samuelson和Hal R. Varian）在第6章中着重分析了克林顿政府所采取的大量行动。这些行动的累积性影响代表了有关互联网和其他技术发展的合理政策。同样，在其他领域，克林顿政府在八年中每年以较小的规模扩张了一些项目，这些小规模的累积也取得显著的效应。例如，艾伦·克鲁格和塞西莉亚·劳斯

* 联邦医疗保险是美国最重要的医疗保险制度之一。它由约翰逊总统（Lyndon B. Johnson）于1965年签署通过并加以实施，起初是为了向65岁以上的老年人提供医疗保险，后来扩张到晚期肾病患者和残疾人。联邦医疗保险分为A部分的住院保险和B部分的补充性医疗保险两个部分，更详细的内容可参见本书第13章和[Http://www.medicare.gov/](http://www.medicare.gov/)。——编者注

(Alan B. Krueger和Cecelia E. Rouse)在第10章中描述了劳工和教育政策,在1992—2000年间为“启蒙计划”提供的常规资金增长了两倍多,而入学人数增长了38%。

撇开不谈克林顿政府对“蚂蚁啃骨头式”政策的注重。有些分析家认为不能过高评价90年代美国经济成就的影响,因为这一成就归功于许多外在的因素,而不仅仅是政府政策本身。现在,我们就讨论一下影响美国90年代经济成就的各种因素。

对90年代美国经济成就的解释

90年代美国经济取得显著成就的原因是什么呢?各种短期、中期和长期因素都发挥了作用。短期因素是幸运,中期因素是技能,长期因素则是美国经济中持续产生的有利的结构性趋势。这里我们将逐一进行简要的说明。

短期因素:临时性的价格好运

90年代,计算机与医疗卫生的相对价格大幅度下降(卡特勒和格鲁伯在第12章中探讨了这种变化的作用)。直到1999年,世界石油价格一直持续走低[就像保罗·乔斯科(Paul L. Joskow)在论述能源政策的第8章中所讨论的那样]。美国进口价格总体上走低,这一方面是由于90年代后半期美元的升值,另一方面是由于有些伙伴国,特别是东亚国家通货紧缩。尽管美国经济增长迅速,但是所有这些因素降低了通货膨胀的压力,因而防止了经济过热。消费价格的温和上升也暂时受到了价格指数调整的抑制。有头脑的观察家明白,这些趋势不可能长久存在下去,的确,随着90年代的结束,有些趋势也就不复存在了。但是,即使将这些短期因素的贡献考虑进低通货膨胀率,在一个高就业和高经济增长率的年代,价格稳定的纪录仍然给人留下了深刻的印象。

中期因素:良好的宏观经济政策

包括财政政策与货币政策在内的宏观经济政策的娴熟运用,对美国90年代的经济成就做出了巨大贡献。财政政策有三个关键的转折点:第一个是1990年的预算案,第二个是1993年的预算案,第三个是1998—2000年保持统一预算盈余以削减债务的预算案。1990年的预算案向财政约束迈出了重大一步,而且还包括了边际税率的提高,老布什总统为此付出了高昂的政治代价。1993年,克林顿政府进一步向高收入纳税人增税并削减相对于基本预算的支出,从而巩固

并加强了1990年削减赤字的努力。伴随着收入和税收的强劲增长，这些努力解决了棘手的预算赤字问题，到90年代末财政已有大量盈余。的确，在过去的十年中，政策制定者约束财政所取得的成就是他们始料未及的。

不管怎么说，联邦政府的财政从赤字变成盈余提高了1993—2000年间的净国民储蓄。储蓄的增加抑制了长期利率的上升，从而促进了私人国内投资的增长。就像上文所解释的，以及埃尔门多夫、利伯曼和威尔科克斯在第2章中进一步讨论的，90年代的经验表明，在长期削减赤字的同时辅之以宽松的货币政策可以刺激经济增长，而在90年代以前，许多宏观经济学家还不相信这种现象。

事实证明，财政约束在政治上比1990年老布什政府所期望的更受欢迎。1992年罗斯·佩罗（Ross Perot）在预算问题上获得了惊人的支持率就说明了这点。公众已经从80年代的经历中吸取了教训，他们对政治家有关减税的夸夸其谈持怀疑态度。十年前，美国看起来就像注定要采取顺周期的财政政策：在经济形势好时，就实行财政扩张政策；在经济衰退、实施增税政策最合适的时候，就实行财政约束政策。克林顿政府非常明智地在1998年实行了“首先挽救社会保障”的策略，这一策略强调即使在经济扩张时期，实行财政约束政策也有其政治生命力，从而把原先在政治上没有吸引力的做法变成了在政治上成功的策略。

正如埃尔门多夫、利伯曼和威尔科克斯在第2章以及纽豪斯在第13章中论述的那样，社会保障，特别是联邦医疗保险的长期财务状况，还没有完全得到解决。更进一步讲，应该注意到的是，小布什政府在2001年成功地通过了一项大幅度减税的提案。但是，尽管布什政府积极说服公众，让他们相信需要减税，但是民意测验还是表明，许多美国人宁愿把钱花在还债以及社会保障和联邦医疗保险上，而不愿把钱花在减税上。另外，自2001年的“9·11事件”以后，预算前景迅速发生变化的趋势已经非常明显。尽管不久以前两党都发誓要在不动用社会保障盈余的情况下保持预算平衡，但是在恐怖袭击发生后，华盛顿发现，它仍然有可能至少在若干年内或者更长一点的时间内动用所有的盈余，社会保障盈余也不例外。

现在，我们把话题从财政政策转向货币政策。克林顿政府对货币政策做出了两个贡献。首先，消除了预算赤字，使美联储可以降低利率。第二，克林顿政府的货币政策可以简单地归结为让美联储自行其是。当然，放手不管的政策说起来容易做起来难。美联储放松货币政策的政治诱惑总是很强烈：如果未来的经济增长放慢，公众怨声载道，那么即便货币当局什么也没做，它也会成为政府的替罪羊。此外，官员们也自然而然地试图以发表声明的方式对媒体的质询做出回应，尽管这些声明并不是意在批评美联储，甚至与美联储毫不相干，但是它们不可避免地会被解释成对美联储的事后批评。然而，一个罕见的例外是，克林顿政府坚守自己规定的“沉默规则”（rule of silence）。