

Robert Heilbroner and Peter Bernstein

The Debt and the Deficit

False Alarms/Real Possibilities

国债 赤字

无根据的惊恐/现实的可能性

美 罗伯特 ● 海尔布朗纳 彼得 ● 伯恩斯坦 著
周谟智 译

中国经济出版社

国防大学 2 060 0518 8

Robert Heilbroner
and Peter Bernstein

The Debt and the Deficit

False Alarms/Real Possibilities

国 债 和 赤 字

无根据的惊恐/现实的可能性

罗伯特·海尔布朗纳

[美]

彼得·伯恩斯坦

著

周谟智 译

中国经济出版社

THE DEBT AND THE DEFICIT

Copyright © 1989 by W. W. Norton Company. Translated and published by arrangement with the Big Apple Tuttle-Mori Agency, Inc. Taipei, Taiwan. All rights reserved.

版权声明：

《国债与赤字》中国版权属中国经济出版社所有。

(京)新登字079号



国防大学 2 060 0518 8

国 债 和 赤 字

无根据的惊恐/现实的可能性

[美] 罗伯特·海尔布朗纳 著
彼 得·伯 恩 斯 坦

*

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街3号)

各地新华书店经销

机械工业出版社印刷厂印刷

*

850×1168毫米 1/32 2.875 印张 65千字

1993年10月第1版 1993年10月第1次印刷

印数: 1-3500(平)

ISBN 7-5017-2579-9/F·1782 定价: 5.00元(平)

印数: 1-1500(精)

ISBN 7-5017-2580-2/F·1783 定价: 7.00元(精)

献 给

凯特、彼得、蒂克、乔娜和鲍比

目 录

1. 个人的前言	1
2. 我们是怎样陷入这种困境的	6
3. 对于国债的初步探讨	12
4. 国债是否过于巨大?	18
5. 国债所造成的负担	22
6. 国债的用途	28
7. 对赤字的估量	36
8. 赤字应该有多大?	48
9. 挤出去	56
10. 入不敷出	65
11. 无根据的惊恐和现实的可能性	76
注释	82

1 个人的前言

25年多之前，约翰·F·肯尼迪总统提出一个100亿美元的赤字预算来刺激一个萧条的经济。这一提议遭遇到恐惧和惊愕的呼声。一个有名望的福音传教士被这件事所触动，宣布赤字开支为“目前我们国家面临的最大的道义上的危险。”众议院拨款委员会主席警告说，赤字会无可挽回地导致货币贬值。《纽约时报》驻华盛顿高级记者不祥地指出这是一个令人生畏的预算。

我们受到当时的改革热情之激励，便坐下来编写一本“启蒙课本”，其目的是向这位福音传教士、这位拨款委员会主席和《纽约时报》介绍经济学。这部课本的一个草稿，送到了当时的经济顾问委员会主席瓦尔特·W·赫勒手里；然后，可能是由于他的建议，肯尼迪总统本人亲自阅读了手稿（他甚至在手稿中发现一个疏漏之处）。我们曾有短暂的幻觉，看见总统向美国公众解释他的建议，一面把《政府开支启蒙课本》高高举起，可是这时却发生了可怕的事件。

紧随着肯尼迪被暗杀，国会通过了肯尼迪的减税法案，可是这时经济已经自动地开始复苏。在1964年，也就是减税的这一年，政府只有极微小的赤字，而往后则没有任何赤字，直到1967年。这样，那些不吉利的预测就根本没有受到检验。我们国家道德素质之衰落另有其他原因；美国货币缓慢地贬值，其实在过去一段时间早已如此；国家遭际了好几次不祥的估计——但都不是针对赤字问题。顺便提一下，《启蒙课本》的销路却很好。

在以往那些年代和目前这个年代之间，有某些明显的相似之处。美国人今天都被赤字给怔住了，正如四分之一世纪之前一样。我们听到同样的道德方面的倒行逆施，同样的对堕落的告诫，同样的对未来不吉利的“估计”。可是情况与过去相比也是非常不一样的。比起肯尼迪的 100 亿美元（约值今天的 400 亿美元），今天的赤字要大得多得多。我们今天的赤字，并不是为了刺激经济有意提出来，而是以我们不了解的方式强加在我们身上的。在 20 世纪 60 年代，大多数经济学家都支持赤字，认为是一个建设性的举措；今天的经济学家，则坚信赤字是一个问题，必须不惜代价地予以消除。^{*}最后，我们还面临一些在肯尼迪时代不可想像的全国性问题：怎样在世界经济中找到一个位置；我们的经济既易于通货膨胀，同时又停滞不前，怎样使自己接受这样的经济状况；怎样对付无节制的享乐和贫困的不毛之地同时并存的现象。

尽管与过去相比有这么多区别，我们今天的目的，仍然与四分之一世纪以前大致相同：注入一点理解以代替忧虑，不可以代替恐惧。恐惧是一种心境，它使我们不能作出合乎实际的反应，来对付真正的挑战。在 1000 人之中没有一个人能告诉你，为什么国债或赤字对我们的国家都不是一个威胁，可是在每 1000 人之中有 440 个人会告诉你，这两者都是美国最为急迫的危险。《洛杉矶时代明镜》杂志于 1988 年早些时候对全国 2,022 个选民进行了一次民意调查，请他们指出布什政府应该最优先考虑的一个问题，调查结果如下：

^{*} 在显著的例外中之一是 1988 年的美国经济学协会主席罗伯特·艾斯纳。我们很感激他在学术方面的领导。

降低赤字	44%
保护美国人的工作，使不受外国竞争的影响	20%
加强帮助美国家庭的各项计划	15%
与苏联谈判以进一步裁减军备	2%
改进环境保护工作	8%

这次民意测验体现了促使我们写这本书的心情。赤字是一个实实在在的问题，可是不管你怎样冷静地加以论证，都不能把“减少赤字”说成是我们国家应最优先考虑的问题。确实有可能债台高筑而使这个国家瘫痪，或者增加赤字而使我们陷入经济混乱；可是眼前的局势中，并没有什么东西能证明这种假想是有根据的。正是由于这个缘故，“无根据的惊恐”的字样出现在我们这本书的副题之中。

对于这种恐惧的心理状态，唯一的治疗办法就是简单而准确地解释，提供事实以解除不可理喻的惊慌，并拿出能经受最抱怀疑态度的检验的论据。这些正是我们试图在这本书中提供的。

我们这本书是为两种类型的对象写的。第一种类型，相比之下也是最重要的对象，是感兴趣的美国人，他们关心社会问题，可是他们更关心赤字问题，因为这个头号社会问题是超出他们的理解范围的。正是为了他们，我们写了这种启蒙课本——一本并不难读懂的书，虽然书的末尾有某些部分可能也并不那么容易理解。无论如何，我们这一部分读者会发现，这本书假定其读者完全不熟悉金融和经济术语，即使是我们每天都使用的那些术语。本书所视为当然的只是读者所具有的一般性知识和对本书涉及到的问题感兴趣。

另一类型的对象由我们职业上的同行所构成，对于他们来说，本书的大部分都将是十分“容易”——但也许难于接受。他们知道绝大多数（但不是所有的）专家意见都在他们那一边。我们只

要求他们暂时把这种信念放在一边，请他们阅读我们这篇短小的论文，理解其内部逻辑，其论点之始终一贯，及其与眼前事实的协调。

对两种类型的读者来说，事先了解一下我们议论的方向也许是有益的。在书的开始，我们写了一个较短的章节，描述美国是怎样陷入这次赤字危机的，因为在以往从来也没有一次波及全国的事态，其出现如此突然，而其原因又如此广泛地被误解。

其次，我们用几个章节的篇幅解释了几个基本术语——主要是“债务”和“赤字”——并阐述了几个基本观念。与经济学家相比，一般读者可能会对这种解释感到惊奇，可是把一些基本事实和关系复述一下，也不会有什么坏处。举例来说，像密尔顿·弗里德曼和赫尔伯特·斯坦这样的受尊敬的经济学家，和像瓦尔特·里斯顿这样著名的金融家，由于某种原因，都曾写信或著文，以纠正对于某些基本事实的广泛误解。¹ 在我们须要求助于他们的时候，我们将援引他们的言论。

再次，我们将讨论与赤字所造成的危险有关的两个基本问题：“挤出去”和“入不敷出”——即我们储蓄之短缺和我们的贸易入超这两个相关连的问题。我们将提出一个请求来结束这一段讨论，要求把赤字从令人感到恐惧的现象，化为值得关注的经济现象，关掉警铃，并考虑一下我们是否应该改变我们的国家会计制度，使我们的经济之稳健管理得以为人民所理解，管理经济也就是为了人民。

最后，我们要谈及许多读者可能已经想到的一个论点。对于赤字，我们没有能想出什么办法，可是尽管我们为之苦恼已经五年之久，却并没有出现明显的混乱迹象；这件事不是有点奇怪吗？如果听一听那些为赤字操心的人的看法，也许这正是其暗中为害的地方，它像一大群白蚁无形中毁掉一所房屋一样，蚕食着我们的经济。可是任何引人注目的报应并未出现，这就意味着美国一

切问题中，这一最“紧迫”的问题会在它使经济完全崩溃，给我们惹来麻烦之前持续一段时间。可以肯定，这个问题会持续足够长的时间，使人们能读一读这个小册子，并思考一下其内容——在这之后，如果我们的论点听起来可信，我们就可以回头来议论赤字和国债这两个问题。那时，由于我们知道我们自己在说些什么，我们会感到十分心安理得。

2 我们是怎样陷入这种困境的

1981年1月，当罗纳德·里根就任美国总统的时候，没有人知道事情会以它们往后发生的那种方式来发生。

没有一个企业家、银行家、政治领袖或经济学家预测到，在往后8年之中，美国的开支会比它从税收所得要多1.3万亿美元，使国债总额增至2.6万亿美元。没有一个银行家、企业家、经济学家或政治领袖预见到，由于这一可怕的债务，我们将承受另外一笔将近1万亿美元的债务——这一债务来自我们向其他国家买进比我们售出要多8000亿美元的货物和服务。也没有任何一个企业家、政治领袖、经济学家或银行家预料到，在不到10年之间，作为一部奇妙的多产机器的美国经济，会变成一名世界级的病人，原因仍然是那一笔该死的债务。

这些担忧是否可信呢？不，不可信。但是也不应轻易地把它们一笔勾销。很明显，当一个国家的财源失去控制的时候，这个国家一定出了什么毛病；而如果出现一种局势使如此多的人如此深刻地担忧，那就肯定有了毛病，不管担忧的理由是否站得住脚。

我们必须弄清楚，我们到底是怎样陷入这种困境的。我们怎么会行动如此轻率，如此不顾未来？在短短的8年之间到底发生了什么事，使我们面临如此可怕、并完全没有估计到的一种局面？

我们的故事从1979年晚些时候开始，当时的经济出现了一些日益令人烦恼的通货膨胀病的症状。当然，这种病症老早就有了。在20世纪60年代后期，林顿·B·约翰逊提高了国家的开支，以

便把不得人心的越南战争继续打下去，可是他没有提高税收。其结果是开始出现通货膨胀，这是经济运转的一种正常现象。理查德·尼克松是第一位为通货膨胀担忧的总统，他于1971年强制执行对工资和物价的封顶，因为在前一年通货膨胀已经达到了将近6%的令人不安的程度。1973年和1979年的欧佩克石油禁运，对于已经在上升的物价水平，增加了两次石油冲击，从而使我们的生活中出现了两位数字的通货膨胀。

1979年最后几个月里，通货膨胀达到顶点，而我们目前的麻烦也就开始了。联邦储备系统董事会，在其主席保罗·沃尔克强有力的带动之下，认为局势正在失去控制。对也好，错也好——双方都有自己的论点——联邦储备系统对资金和信贷的扩大关了闸。由于各银行互相争夺，寻求资金，利率突然暴涨。最优惠利率和短期企业信贷利率于1981年涨到20%以上，当时信贷还是可以得到的。

这种利率造成极大的苦恼是毫不足怪的。像墨西哥和巴西这样一些主要国家，动了破产的念头；主要的金融机构都在失败的边缘上摇摆，小公司破产的数目达到灾难性的地步。大企业纷纷控制自己的开支。失业率从1979年的600万人上升至1982年底的1200万人，联邦储备系统既没有故意筹划这种上升，也没有明确地寻求这种上升，但在它所施用的药品中，这一上升却提供了一个积极的成分。这样就开始了1981—82年的经济衰退/萧条，也就是“大萧条”以来最糟的“不景气年代”——虽然与早年的那个萧条时期相比，有一个明显的不同，这一次不景气的年代是故意加以制造的，而并不是从天而降。

我们现在讲故事中与我们有关系的那一部分。随着接近于萧条局面的到来，出现了联邦政府赤字的膨胀。这种膨胀是由于政府税务收入减少，在企业不景气的时候，这种情况必然发生；也由于政府的开支增加，在企业停滞之时，这种情况也是必然发生

的——某些费用，例如向有困难的农场主贷款或者发放失业救济或福利，是与经济上发生困难相联系的。因此预算赤字从 1979 财政年度的 400 亿美元上升至 1982 财政年度的 1280 亿美元。大多数企业家、银行家、政治家和经济学家都欢迎这种上升，认为这是“自动稳定机制”在起作用的证据，使经济衰落的势头得以缓和。

往后发生的事使人人都大吃一惊。到 1982 年，通货膨胀率从 9.7% 下降到 6.4%，而到下一年更进一步下降到 3.9%。同时，真正的国民生产总值于 1983 年有力地回跳至 3.6% 的增长高度，在 1982 年，国民生产总值曾下降了 2.5%。可是赤字并没有趋向平衡，反而上升到 2080 亿美元。

1984 年，国民生产总值的增长冲破了所有的限度，而通货膨胀也更进一步下降，可是赤字却只减少到 1850 亿美元。次一个年度情况更糟：国民生产总值继续上升——虽然没有象 1984 年那样戏剧性地上升，但却足够使失业率在连续两年中得以下降——而通货膨胀率只降低了三个百分点。可是赤字却升到 2120 亿美元这一新的高度。1986 年，国民收入继续增长，通货膨胀也继续下降，可是赤字更进一步上升，升到空前的 2210 亿美元。1987 和 1988 两个年度与上述情况差不多：国民生产总值上升，物价有再次上涨的苗头，以及联邦赤字继续令人失望的表现——1987 财政年度是 1500 亿美元。这正是我们目前的处境。

事情出毛病的原因何在？

多数人都认为我们招致赤字问题是因为里根政府犯了一个致命的错误：它在从事大规模国防设施建设的同时，又削减了所得税。所得税之削减和国防政策确实都导致了赤字，但是如果我们把全部责任都推到削减所得税和国防，那我们就把问题严重简单化了。因为就在政府寻求高水平的国防开支的同时，在非国防费

用方面，政府也提出了削减。不管这些削减如何令人不快或鲁莽，它们在很大程度上抵消了军事开支的增长。

不久之后，为了恢复社会保险制度的偿付能力所实行的薪资税，抵消了所得税收入的减少还有余。这样，尽管有相反的言论，里根政府并没有削减税收。政府只不过是把税务负担从个人（以及团体）纳税人转移到薪资税的纳税人。作为国民生产总值的一个百分比，在里根当政时期，总的税务收入平均要比前8年稍高一点。

在经济已于1982年恢复了其前进的步伐的时候，为什么赤字仍然如此顽固地拒绝收缩呢？答案存在于三个因素，里根政府的经济学家们，或任何地方的经济学家们，都完全没有预见到这三个因素。

在三个因素中，占首位的是里根政府上台时正猖狂一时的那次通货膨胀的另一个遗产：由于对社会保险和医疗保障等福利事业进行偿付所造成的大量开支。1979年生活费用已经增长了13%，1980年增长了12%，1981年增长了9%。这些令人惊慌的增长，其本身就促使联邦储备系统下决心不惜任何代价使通货膨胀停止下来。这些增长还起了一种未经事先筹划并无法控制的作用。由大约3700万人领取的社会保险和医疗保障金额急剧增长，因为这种支付的数额是按生活指数来“调整”的。

随着生活费用的上升，开销也跟着上升。在1979—1981年期间，政府所面临的福利费用支付金额，多出了将近4000亿美元；如果生活费用的增长停留在1973—1980年那一阶段的平均水平上，²政府本来可以少付这样一笔巨款。这就是赤字的真正原因——这个原因并不是里根政府的税收或开支政策所造成的，而仅仅是从以前几届政府和以前几届国会所采取的各种行动继承而来。

第二个因素，是通货膨胀的结束对税收所产生的影响。通货

膨胀的螺旋式上升在 1981 年以后突然停止。在下一年，生活费用只增长了 4%。这就减慢了福利费支付金额的增长，可是福利费支出的总数仍然继续上升。与此同时，通货膨胀的下降却对税务收入造成混乱。尽管实际产量有了上升，税收却从 1982 年的 6180 亿美元下降到 1983 年的 6000 亿美元。而虽然税收后来还是上升了，但税务收入总额却从来也没有达到政府经济学家所指望达到的那种水平，他们认为在整个 20 世纪 80 年代，通货膨胀会继续提高收入（以及税务负债），就象 70 年代一样。

第三个因素，也是最困难的一个问题，是国债的利息问题。从 1981 年到 1983 年期间，当债务增长最为快速的时候，利率仍然是很高的。结果是，政府所须要偿付的利息也开始迅速上升。1980 年，支付给公众持有国债的利息是 533 亿美元。到 1982 年，这种利息已经是 850 亿美元。1984 年超过了 1000 亿美元大关，往后每年都有所上升。到 1986 年，政府所支付利率的平均数是 9% 以上，是 60 年代所付利率的两倍以上；从而国债利息成为预算中增长最快的一个主要项目。

这样，问题就成为一条狗追逐自己的尾巴的情况，政府用借债的办法，来抵消 80 年代早期的经济衰退，同时政府还得支付通货膨胀时代遗留下来的高利率；于是政府以高利率所进行的借贷愈多，其利息也就愈大。同时，政府的利息债务愈大，财政部在面临令人失望的税收情况之下，也不得不进行更多的借贷。所有这一切被弄得更为困难，因为政府削减了对收入所征收的税率，并由于其宏大的国防计划，使得政府开支向上倾斜。可是即使没有税收削减或任何军事建设，我们仍然会面临爆炸性的赤字这一不寻常的问题，原因是因通货膨胀而增长的福利开支，由通货膨胀煽起的高利率，以及通货膨胀之后降低了的税务收入。

这样，赤字爆炸便是反通货膨胀政策的出人意料——并且十分不受欢迎的——一个后果。是否有某种较为缓和而同样有效的

方法来对通货膨胀加以控制呢？问这样的问题是没有用的。如果还有一个“下一次”，我们也许会做得好一点。可是保罗·沃尔克告诉我们赤字是我们的头号问题时，他应当清楚这是怎么回事。我们之所以有赤字，其中大部分正是由于他所制定的政策的成功。

