

美国政府对经济的 干预和调节

薛伯英主编

人 民 出 版 社

美国政府对经济的 干预和调节

薛伯英主编

人民出版社

封面设计：王师颀

美国政府对经济的干预和调节

MEIGUO ZHENGFU DUI
JINGJI DE GANYU HE DIAOJIE

薛伯英主编

人民出版社出版 新华书店发行

北京新华印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开本 10.5印张 214,000 字
1986 年 6 月第 1 版 1986 年 6 月北京第 1 次印刷
印数 0,001—5,000

书号 3001·2123 定价 1.50 元

前 言

在资本主义的历史发展进程中，随着生产和资本的积聚与集中程度的加强，十九世纪七十年代垄断开始萌芽，到了十九世纪末、二十世纪初，垄断成了资本主义各国“全部经济生活的一种基础”^①，资本主义发展到了它的垄断阶段，即帝国主义阶段。

资本主义垄断既包括私人垄断，也包括国家垄断，两者是互相渗透、交错在一起的。从发展阶段来看，在垄断阶段中，先是私人垄断占主导地位，国家垄断是在私人垄断的基础上逐渐产生的，尔后才占据了主导地位。在整个过程中，私人垄断不仅没有消失，它的经济实力反而在增强。正如列宁所指出的：“在金融资本时代，私人垄断和国家垄断是交错在一起的，实际上这两种垄断都不过是最大的垄断者瓜分世界的帝国主义斗争中的个别环节而已。”^②

资本主义经济发展的历史表明，各国的国家垄断资本主义可以说都是沿着国家加强经济干预的途径发展起来的，只不过干预经济的方式各异，侧重点有所不同。美国是最早出现垄断组织的大国之一，在那里，政府对经济的大规模干预

① 《列宁选集》第2卷，第745页。

② 《列宁选集》第2卷，第793页。

自第一次世界大战以来、尤其是 1929—1933 年大危机爆发以后有了空前发展。

半个多世纪以来，美国政府不仅在干预经济的形式上是多种多样的，而且，它还是首先使政府对经济的大规模干预走向经常化的一个国家。加之，在三十年代以来的一定时期内，这些干预对缓和和经济危机，刺激经济的增长起了较大的作用。因此，美国政府对经济的干预为资本主义世界所瞩目，成了具有重要意义的典型。

所以，剖析美国政府对经济的大规模干预，研究它的发展过程、特点，以及在不同领域的不同措施，不仅可以使我们更加深入了解美国国家垄断资本主义的发展，而且有助于我们了解资本主义世界其他国家国家垄断资本主义的发展。这就是我们编写此书希望达到的目的。

本书共分十章，系采用集体讨论、个人执笔、集体审稿的方式进行的，各章的执笔人为：第一章薛伯英，第二章薛伯英，第三章佟宪国，第四章崔维，第五章曲恒昌，第六章崔维，第七章佟宪国，第八章曲恒昌，第九章张蕴岭，第十章薛伯英、张蕴岭。全书由薛伯英负责编纂工作。

在编写本书中，蒙武汉大学经济系吴纪先教授给以热情帮助和指导，特此致谢。

由于我们水平有限，经验不足，资料比较零碎，因而编写中难免会出现缺点、不足甚至是错误，欢迎批评指正。

目 录

前 言	1
第一章 美国政府对经济实行大规模干预的由来 与发展	1
第一节 美国政府对经济干预的加强与国家垄断资本主 义的发展	1
第二节 “新政”是美国政府干预经济走向经常化的开端	7
第三节 第二次世界大战及战后期间美国政府干预经济 的进一步发展	16
第四节 战后美国政府干预和调节经济的特点	22
第二章 美国的财政及其在政府加强经济干预中的 作用	35
第一节 美国的财政体制	35
第二节 美国政府的财政政策及其发展变化	44
第三节 财政在战后美国经济发展中的作用	55
第三章 货币政策在美国政府干预经济中的作用	67
第一节 货币政策在政府干预经济中的地位	68
第二节 货币政策实施的机制	76
第三节 战后美国政府货币政策的基本发展趋势	86
第四节 货币政策对经济发展的影响	95

第四章 美国政府对科学技术的干预	104
第一节 美国科研体制的沿革	104
第二节 政府鼓励科学技术发展的政策措施	112
第三节 联邦政府科研拨款的分配	119
第四节 政府加强对科技人才的培养	128
第五章 美国政府对农业的干预和调节	138
第一节 农业危机与政府干预	139
第二节 “新政”以来的美国农业政策	143
第三节 农业政策的作用	155
第四节 新的农业危机与美国农业政策的困难处境	166
第六章 美国的军事——工业综合体及其经济影响	172
第一节 军事——工业综合体的形成	172
第二节 军事——工业综合体的结构与实质	178
第三节 军工生产对经济的刺激作用	183
第四节 军火贸易对经济发展的影响	192
第七章 美国“福利国家”制度的形成与发展	204
第一节 美国福利事业的概貌	205
第二节 美国“福利国家”的主要内容	212
第三节 “福利国家”是政府加强经济干预的一种手段	227
第四节 一般社会福利与国家垄断资本主义时代的“福利国家”	234
第八章 美国政府干预对南部“阳光地带”经济发展的作用	238
第一节 政府干预南部落后地区经济的历史回顾	239
第二节 联邦政府推动“阳光地带”经济发展的主要措施	246
第三节 政府干预对“阳光地带”发展的影响	261

第九章 美国政府在对外经济关系领域中的干预和	
调节	271
第一节 推动出口和对国内市场的保护	271
第二节 支持和促进私人对外投资	282
第三节 利用对外援助 扩大国家资本输出	290
第四节 利用国际组织, 加强干预对外经济关系	297
第十章 美国政府干预经济的作用及其发展趋势	306
第一节 政府的干预和调节对经济发展的推动作用和 消极后果	306
第二节 里根政府的经济政策和美国政府干预经济的 发展趋势	316

7/12

第 一 章

美国政府对经济实行 大规模干预的由来与发展

干预经济，以维护资产阶级的利益，从来就是资产阶级国家的重要职能之一。在美国，联邦政府对经济的直接干预公认的是始于1887年“州际贸易法”的通过，联邦政府的第一个直接管理经济的机构便是同年依据该法建立的“州际贸易委员会”。实际上，美国政府对经济的干预还可以追溯得更早，因为，美国建国时的宪法第一条第一款就已经授予了国会以“管理对外的、州际的和对印第安部落的贸易”的权力。但是，美国政府对经济的大规模干预在第一次世界大战中方才兴起，这在很大程度上是由战争所促成的，因而具有临时的性质；只是在1929—1933年大危机爆发后才开始了它的永久化历程。国家对经济大规模干预之所以必然，那是资本主义基本矛盾发展和激化的结果。

第一节 美国政府对经济干预的加强与 国家垄断资本主义的发展

从根本上来讲，国家垄断资本主义的形成，是资本主义条件下生产的社会性同占有的私人性之间矛盾日益尖锐化的

结果。这种矛盾的发展，“迫使资本家阶级本身在资本关系内部一切可能的限度内，愈来愈把生产力当做社会生产力看待”^①，于是，资本主义从自由竞争过渡到以卡特尔、托拉斯为主要形式的垄断阶段。此后，到了一定发展阶段上，连这种“社会化形式”也嫌不够时，“资本主义社会的正式代表——国家”便“不得不承担起对生产的领导”，直接充当“总资本家”^②，因而，一般垄断发展成为国家垄断。这是一个十分复杂并充满着尖锐冲突和斗争的过程。

但是，从它的发生和发展过程来看，国家垄断资本主义又是在国家干预经济的过程中，垄断组织同国家政权相互渗透、溶合生长的产物。同样，这是一个合乎规律的历史过程。

事实证明，在资本主义生产方式确立和发展的过程中，国家对经济的干预经历了一个肯定、否定和否定之否定的历史过程。从资本主义生产关系的产生到它的统治地位的形成，国家的保护和扶持曾经是一种不可缺少的重要借助力量。例如，作为资本主义生产早期形态的工场手工业，由于它生产的地方性和经营方法上的特点，以致没有一个国家敢于不顾它的生存而允许自由竞争，一旦离开国家保护，它就很容易遭到破产。正是依靠了早期资产阶级国家采取种种保护办法（例如，在国内外市场上实行保护关税，垄断殖民地市场，采用利己的进出口贸易政策，直到发动战争），才使工场手工业得到了迅速发展^③。

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，第317页。

② 参见《马克思恩格斯选集》第3卷，第317、318页。

③ 参阅《马克思恩格斯选集》第1卷，第64、65页。

不仅如此,在这个过程中,就是某些正在消逝的封建主义生产关系也被利用来对它起过庇护作用。例如,行会所体现的是封建主义生产关系,但它曾是资本主义早期的自由劳动者——破产农民摆脱贵族统治的庇护场所^①。

只是资本主义生产方式(机器大工业)的确立,资本统治的形成,才为自由竞争创造了前提条件。因为,机器大工业的发展不仅使竞争普遍化了,而且使得资本自身也已强大到更加需要和可以在自由竞争中生存与发展的地步。这时,自由竞争才占据了统治地位。从绝对的意义上说,自由竞争是排斥国家干预的,而“自由放任”才是与之相适应的东西。因为经济自由主义代表着工业资产阶级的利益,它反对国家干预经济,要求自由地发展资本主义。这种思想是在工业资产阶级反对行会束缚、反对闭关自守、反对重商主义者主张国家垄断对外贸易这样的斗争中逐步形成起来的。当然,这决不是说资产阶级不再需要国家来过问经济,而只是要求改变它作用于经济的形式。这时,保护和发展自由竞争成了它的新的职能。

十八世纪末、十九世纪初以来,资本主义的自由竞争经历了它的鼎盛时期,于六、七十年代达到了顶点。这时,自由竞争便开始向相反方向转化,显露出了它的局限性。因为,自由竞争必然促使生产和资本的愈益积聚与集中,以致企业的规模愈来愈大,资本的有机构成迅速提高,自由竞争便由于不再符合资本的利益而成了进一步发展的障碍。于是,资本的运

^① 参阅《马克思恩格斯选集》第1卷,第62页。

动突破了这种过去曾经是最适当的形式，垄断代替了自由竞争。

但是，一般垄断所能突破的对生产力发展的限制毕竟是十分有限的，它远不能满足社会生产力迅速发展的要求。资本主义所造成的巨大社会生产力同它的相对狭窄的生产关系之间的矛盾已达到仅仅凭借其自身机制所不能解脱的地步，于是不得不再次乞灵于国家对经济的干预来为自己开拓发展的道路。毫无疑问，这时的国家干预已不再仅仅是为资本主义的发展扫清障碍和创造条件，而是直接（当然还包括间接）干预整个再生产过程，承担起对经济的领导。这就是说，一般垄断过渡到了国家垄断。这是在资本主义生产方式内对私人资本所能实现的最高程度的“扬弃”，它是资本主义发展的必然结果。

应该看到，垄断的产生和发展本身就预示了国家加强对经济干预的必要性和可能性。因为，资本主义的垄断意味着生产资料的更大规模集中，意味着生产力的高度社会化，而与这种高度社会化了的生产力相比，股份公司（即使是它的“二次方”、“三次方”）这种形式也愈来愈显得相对狭小。资本主义条件下的生产力同生产关系矛盾的发展，要求实现不断扩大的、更高程度的垄断，显然，在资本主义生产方式内，除了国家垄断，私人垄断是难以适应这种客观要求的。而且，随着竞争的加剧，一个个工业部门的全部生产集中成为几个、甚至一个大股份公司，实行统一领导，这种经营方式又为国家的直接管理和调节提供了可能。

资本主义生产方式确立和发展的这个历史过程表明，在

它的幼年时期和衰老时期都需要借助国家的力量来维系自己的发展。但是,在这两个不同的时期,国家所起的作用却是大有径庭的。对于这个历史发展过程,马克思早在十九世纪五十年代末(1857—1858),当资本主义的自由竞争尚处在高峰时期就天才地预见到了。他说,在“资本统治”的建立和发展进程中,“只要资本的力量还薄弱,它本身就还要在以往的或随着资本的出现而正在消逝的生产方式中寻求拐杖。而一旦资本感到自己强大起来,它就抛开这种拐杖,按它自己的规律运动。当资本开始感到并且意识到自身成为发展的限制时,它就在这样一些形式中寻找避难所,这些形式虽然看来使资本的统治完成,同时由于束缚自由竞争却预告了资本的解体和以资本为基础的生产方式的解体。”^①这里,马克思提到的“拐杖”就是指资本早期对国家干预的依赖和为自己的生存而寻求的种种支撑,^②而“避难所”则是指与自由竞争本性不相容的垄断(包括以后的国家垄断)。^③在这种情形下,资本完成了自己的统治,同时也预示了自身的必然解体。

马克思作这种天才论断后的一百多年历史表明,资本主义条件下国家对经济实行干预的这种发展不是一种简单的重

① 《马克思恩格斯全集》第46卷(下),第160页。

② 马克思指出:“竞争从历史上看在一国内部表现为把行会强制、国家调节和国内关税以及诸如此类的事情取消,在世界市场上表现为把闭关自守、禁止性关税或保护关税废除,总之,从历史上看它表现为对资本以前各生产阶段所固有的种种界限和限制加以否定”。〔《马克思恩格斯全集》第46卷(下),第158页〕

③ 马克思在《资本论》第3卷中,把这种现象称为资本在资本主义生产方式内所进行的“自我扬弃”。

复或再现，而是在量和质上都发生了很大变化。早期的国家对经济的干预，主要是为资本主义的发展扫除障碍，提供支持和保护（例如，在国内外市场上实行保护性关税，发布行政命令和禁令，以致进行战争来保护资本主义的生产和销售等），它一般不直接涉及生产和再生产过程，也没有在资本主义生产关系方面引起什么变化。现阶段的国家对经济的干预却是发生在资本主义垄断有了相当发展的基础上，国家同拥有莫大势力的资本家同盟日益密切地溶合在一起，充当真正的总资本家，直接和间接地参预整个再生产过程，承担起对生产的领导，因而无论在资本主义的生产资料所有制形式上，或是在交换、分配和消费关系上，都引起了巨大的变化。

所以，从这个意义上说，国家垄断资本主义是在资本主义私人垄断有了相当发展的基础上，在国家加强对经济干预的过程中迅速发展起来的，是垄断组织同国家政权相互溶合生长的结果；国家垄断资本主义作为一种生产关系，它所体现的是在这一过程中所引起的生产关系各方面变化的总和，而且，这种生产关系是这一时期占统治地位的生产关系。

并不是任何时期的国家干预都具有国家垄断资本主义的性质，这里，历史条件是十分重要的。恩格斯在论述不同历史条件下雇佣劳动的性质时曾经说过：“包含着整个资本主义生产方式的萌芽的雇佣劳动是很古老的；它个别地和分散地同奴隶制度并存了几百年。但是只有在历史前提已经具备时，这一萌芽才能发展成为资本主义生产方式。”^① 同样，资本主义

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，第311页〔注①〕。

条件下国家对经济的干预几乎从资产阶级国家建立起就存在的，但是，国家早期对经济的干预显然不具有国家垄断资本主义的性质，而只有在私人垄断有了相当发展的基础上，当生产力的社会化程度同资本主义占有方式之间的矛盾已经急剧尖锐化，“资本主义生产方式暴露出自己无能继续驾驭这种生产力”^①时，才有可能，并必然发展为国家垄断资本主义。

第二节 “新政”是美国政府干预经济 走向经常化的开端

包括美国在内的各主要资本主义国家，它们由一般垄断过渡到国家垄断的过程开始于本世纪初的第一次世界大战期间，此后，席卷资本主义世界的 1929—1933 年危机使这个过程大大加速。

在第一次世界大战期间，这些国家都无例外地在相当程度上把整个国民经济置于国家的统一管理与监督之下，以动员全国的人力、物力、财力来保证战争的需要。例如，在美国，就是把一切工业生产置于“战时产业局”的控制之下，由它和它在各地区的地方分局来分配军事订货，分配原料、燃料和劳动力，监督合同的履行，以及决定开设战争所需的新企业等等。但是，这些机构和措施带有很大的临时性质，因而在战争结束后不久，通过广泛的“复原”工作又回复到了原有的格局。

^① 《马克思恩格斯选集》第 3 卷，第 317 页。

然而，1929—1933年危机所促成的这种转变却非一时性的，而是具有永久化的特点。因为，严重的危机更加赤裸裸地暴露了资本主义生产方式已经无法继续驾驭它所造成的庞大的生产能力，所谓资本主义经济内在的“自动调节机能”已经愈益失效，而不得不需要依靠经常性的人为措施来勉强维持自身的发展。于是，经济理论上的放任自由主义逐渐偃旗息鼓，而要求加强国家干预的主张迅速占居上风。

美国在富兰克林·罗斯福总统上任后，从1933年开始推行的所谓“新政”，就是这一历史条件下的产物。

“新政”一词是新纲领、新计划的意思，它的背景就是1929—1933年席卷资本主义世界的大危机。这次危机开始时，美国刚刚就职的胡佛政府由于仍然信守所谓依靠资本主义“市场机制的自动调节功能”来摆脱危机的教条，主张“联邦政府应该最少最少地介入经济领域”^①，因而，在危机的冲击下显得无能为力，张皇失措。以后，虽然也采取措施来缓和危机，但由于危机正在势头上，抑制无效，经济情况越来越糟。这时，主张实行“新政”，加强国家对经济的干预，以实现“有控制的资本主义”的罗斯福便在1932年的竞选中赢得胜利。“新政”的所谓“新”，就新在一反过去的“放任主义”，而借助于广泛的国家干预措施来拯救濒临崩溃境地的美国经济。

“新政”不仅对美国，而且对资本主义世界各国都具有重要意义。因为它首次进行了通过国家全面干预经济来摆脱危机，为经济增长开辟道路的尝试，因而无论在理论上或实践

^① 胡佛：1931年12月8日《国情咨文》。

上都对各国政府产生了重大的影响。特别是1936年英国庸俗经济学家凯恩斯发表了他的《就业、利息和货币通论》一书之后，“新政”以它作为“理论”依托，使国家干预经济思想和政策措施有了进一步的发展。此后，资本主义各国，尤其是美国，无不把它视为对付经济危机的万应灵药。

美国通过“新政”所实施的国家对经济的干预是直接的、全面的；它不仅涉及到流通领域，而且逐渐包括了从生产到消费的整个再生产过程；它从对付眼前危机的一些应急措施着手，逐步使国家对经济的干预走向全面化、经常化，并通过立法的形式把这种干预手段和措施固定下来。

首先，通过“新政”的实施，在美国的金融体系内实现了国家同垄断组织的溶合，结束了美国的“自由银行制度”；垄断资产阶级通过国家加强了对银行、货币和信用的控制，从而也就紧紧地整个国民经济控制在自己的手中。

“新政”之所以从所谓“改革”银行制度开始，一方面是因为1929—1933年危机在美国是以金融恐慌发端的，不抓银行，便无法稳定当时的经济形势，从而任何进一步的措施都不能生效；另一方面，也是更重要的方面，正如列宁所指出的，银行是现代经济生活的中心，是资本主义国民经济体系的神经中枢，要调节整个经济生活就必须加强对银行的控制，否则是根本不可能的^①。

在“新政”中，美国政府先后颁发了“1933年银行法”和“1935年银行法”，通过它们对美国的银行制度进行了整顿和

^① 参见《列宁选集》第3卷，第136页。