

总统经济学

从罗斯福到里根以及未来总统经济政策的制定

PRESIDENTIAL ECONOMICS

The Making of Economic Policy from
Roosevelt to Reagan and Beyond

Herbert Stein

责任编辑：王林娃
责任校对：智华峰、张桂娜
封面设计：天 蓝
版式设计：张嘉瑞

总 统 经 济 学

从罗斯福到里根以及未来总统
经济政策的制定

[美] 赫伯特·斯坦 著

刘景竹 译

吴艾美 校

☆

中国计划出版社出版

(北京西城月坛北小街2号)

新华书店北京发行所发行

北京新华印刷厂印刷

850×1168毫米 1/32 12.5印张 302千字
1989年8月第一版 1989年8月第一次印刷
印数：1-7000册

☆

ISBN 7-80058-064-4/F·34

定价：5.50元

中译本出版序言

读者看到的这本《总统经济学》，是1984年美国出版的畅销书。它的副标题是“从罗斯福到里根以及未来总统经济政策的制定”。顾名思义，这是一本反映美国宏观经济管理决策的书。作为“新宏观经济学”的代表人物，著者赫伯特·斯坦曾在理查德·尼克松总统任期内担任过总统经济顾问委员会成员和主席。著者自称：“这本书可以说是在华盛顿这45年来观察、评论和一度参与国家经济政策制订的结晶。”书中分析了从1933年3月美国第32任总统富兰克林·罗斯福上台到1981年1月美国第40任总统罗纳德·里根就职后几年将近半个世纪期间，九任总统对一个经济大国如何进行重大经济决策的，涉及到这个时期美国经济存在的主要问题及其对策。著者通过对近50年来精心策划美国经济的各种事件、政策和人物的反思，指出了美国现在所处的位置、由来和走向，着重反映了与失业和通货膨胀都有关系的美国经济所经受的严重创伤。所以说，总统经济学的历史，大致就是一部关于历任总统都试图对付失业和通货膨胀问题，但又并未认清或不能处理这两者之间的关系的史。著者运用大量丰富的数据资料和历史事实，描述和论证了这段历史，使读者感到书中的许多观点是合情合理的和有说服力的。

本书在美国出版以后，得到了包括美国前总统尼克松和诺贝尔经济学奖金获得者弗里德曼等在内的知名人士的好评，称赞斯坦写成了一部人们喜闻乐见的经济政治现代史著作。尼克松认为，

《总统经济学》对影响经济政策的各种错综复杂的因素，进行了诚恳、客观而引人入胜的分析。他称赞作者是一位从事沉闷科学(经济学)中绝无仅有的天才。尼克松向读者们推荐：“任何想了解美国经济情况的人，都必须阅读此书。”美国现代货币主义的代表人物弗里德曼高度评价了这本书，认为自第二次世界大战结束以来的整个时期，本书作者斯坦在制订经济政策方面起了关键性的作用，他在本书中对这个过程描述见识多闻，明察秋毫，并有独到见解。弗里德曼还预言，斯坦在书中所阐述的启示和劝告，将毫无疑问地赢得普遍的重视。

著者在本书中指出，美国经济目前所经历的困难很严峻，需要就经济政策问题进行一次认真负责的、开诚布公的讨论。斯坦有什么良策呢？他主张坚持既不是自由放任经济、也不是计划经济的“混合经济”制度，认为美国经济中的困难不是这种制度运转得不太好，需要取而代之，而主要是宏观经济政策的不足，尤其主要是货币政策的不当，这是迫使美国人民苦闷不安的主要根源。在这方面，他还认为经济学的缺陷也是造成经济政策失误的原因之一，因为经济学家们不知道怎样来描述准确无误地有效防止通货膨胀的经济道路。当然，根本的难点还是政治问题，即狭隘利益及短期利益统治了国家利益和长远利益，而鼠目寸光为害最烈。斯坦主张资本主义经济是既有市场机制发挥作用，又有国家对经济进行干预，私人经济活动与政府经济活动并存的混合经济，以此理论为维护资本主义制度服务，当然不可能从本质上、从基本矛盾上揭示资本主义制度的症结，但他在书中所阐述的许多观点和经验，仍然值得我们重视和借鉴。

党的十三大提出了加快和深化改革的任务，确定了新的经济运行机制，总体上来说应当是“国家调节市场，市场引导企业”的机

制,相应地要求逐步健全以间接管理为主的宏观经济调控体系。为此,我们可以而且应当利用资本主义制度下反映社会化大生产和商品经济规律的科学管理方法,推动新的经济运行机制的发展。基于这个目的,我们翻译出版了这本书,希望有助于读者了解美国近半个世纪以来的宏观经济问题及其对策是怎样制定的,对国家如何调节市场,如何逐步健全我国的宏观经济调控体系,如何建立我国社会主义商品经济的新体系,或许能从中得到启发和有所借鉴。我们希望,本书将会受到经济管理机关从领导到一般工作人员、经济理论和教学工作者以及广大企业管理人员的欢迎。由于时间紧迫和水平有限,在翻译、校订工作中,很可能会有差错和不足之处,敬请读者批评指正。

1988年9月20日

中译本前言

美国弗吉尼亚大学经济学终身教授、并曾任美政府高级经济官员的赫伯特·斯坦所著《总统经济学》一书，已由刘景竹同志译出，并经吴艾美同志审校定稿，即将由中国计划出版社出版。这对我国经济学界和知识界及国家经济决策部门的有关同志来说，是一个值得重视的好消息。

二次大战后，资本主义的发展进入了一个新的阶段，即我们称之为国家垄断资本主义阶段。这是资本主义的发达阶段，也是资本主义的成熟阶段。原来，资本主义在发展过程中，也有它的“初级阶段”和“发达阶段”。马克思的《资本论》和列宁的《帝国主义论》讲的都是资本主义的“初级阶段”的情况。当时的资本主义制度很不完善，具体表现为不断发生周期性的经济危机、贫富对立和工人阶级贫困化。当时国家在经济上实行的主要是“自由放任”政策，国家对经济不干预。二次大战后，在国家垄断资本主义的条件下，正同过去相反，由国家干预调节经济，从而使周期性的经济危机出现形式趋于“缓和”，成为“衰退”。工人阶级的生活水平，由于“工会”的斗争，也已随着生产的发展而不断提高。工人的阶级结构也发生了变化，白领工人数增加，蓝领工人数相对减少。广大职工要求“改良”，而不要求“革命”。所以目前时代的特点是被称作“和平与发展”的时代，而并非列宁所说“战争与革命”的时代。现在，国家垄断资本主义仍在继续发展，即在向国际垄断资本主义“过渡”。“国家调节”已要由“国际调节”来补充。

正因为国家垄断资本主义的条件下，国民经济要由国家来调节一切，所以国家究竟如何通过政府的各种经济政策来调节经济的具体情况是很值得我们重视的。《总统经济学》这本书就是具体叙述美国自罗斯福总统开始，一直到里根总统为止的历届总统的经济政策的。美国国家的全面干预经济，实际上是从罗斯福的“新政”开始的，当时的主要目标是对付“大萧条”。经过第二次世界大战，国家在战争时期干预经济能力的不断加强，就终于在战后使资本主义进入了一个新的阶段，即国家全面干预经济的国家垄断资本主义阶段。

可以断言：由于本书中译本的出版，对于正在治理经济环境，整顿经济秩序，深化改革、开放的我国来说，读者是可以从中得到不少有益的参考和借鉴的。近年来，苏联、东欧以至世界上所有的社会主义国家都在试行政治经济体制的改革，也都纷纷感到在改革的过程中，相同制度之间及不同制度之间的横向参照都是十分有益的。对于我国老、中、青三代学人来说，通过比较和鉴别，一定会增强我们对未来社会主义前途的信心；与此同时，也对当代资本主义世界会有更加全面和深刻的认识。

吴大琨

1989年3月5日于中国人民大学

尼克松等对《总统经济学》的评语

“光辉灿烂……赫伯特·斯坦打破了从事经济写作的所有常规，使主题变得深入浅出。”

——威廉·萨菲尔(William Safire)

“《总统经济学》对影响经济政策的各种错综复杂的因素，进行了诚恳、客观而引人入胜的分析。赫伯特·斯坦是一位从事沉闷科学(经济学)中绝无仅有的天才。他的作品不仅外行人能看得懂，而且还避免了绝大多数经济学家的通病，即为了防止预测上的失误而使用冗繁费解、不知所云的语言。在那些有资格作为知识分子，或自称为知识分子的人们当中，他独树一帜，别具一格。他的幽默诙谐具有极大的讽刺性，而又惟妙惟肖。他不怕嘲笑自己，也不怕嘲笑自己的职业。”

“我发现他的忠告是不可思议的正确。而给我印象更深的却是，他不论正确与否，总是含辛茹苦，坚定不移的精神。任何想了解美国经济情况的人，都必须阅读此书。”

——理查德·尼克松(Richard M. Nixon)

“识多见广，颇多高层经验之谈。这部书对我国(指美国)近半个世纪以来经济中的一个极其重要的方面，作了引人入胜而往住又是才华焕发的综合概括。”

——罗伯特·尼斯比特(Robert Nisbet)

“从罗斯福到里根，没有哪位总统能逃脱赫伯特·斯坦对于经济被政治操纵这个文雅礼貌的嘲笑。斯坦降低了里根‘享乐经济学’的重要性，同我们在一起分享他对经济学饶有兴趣的享乐。智慧过人，文体精通，辛辣嘲讽，他达到了一个几乎不可能实现的目的——写成了一部人们喜闻乐见的经济—政治现代史著作。”

——丹尼尔·肖尔(Daniel Schorr)

“在过去40年中，美国的经济政策是怎样制订的？为什么这样制订？关于这个问题，赫伯特·斯坦作了一次有创见而又富有洞察力的解释。他实际上懂得不这样做，所要出现的最令人狼狈不堪的后果是什么。”

——欧文·克里斯托尔(Irving Kristol)

“自第二次世界大战结束以来的整个时期，赫伯特·斯坦在制订经济政策方面起了关键性的作用。他对于这个过程的描述是识多见广，明察秋毫，并有其独到见解。此外，他明智而审慎。他的启示和他的劝告受到赞赏，并将毫无疑问地赢得普遍重视。”

——米尔顿·弗里德曼(Milton Friedman)

目 录

前 言	(1)
第一章 导言：向右转	(2)
第二章 胡佛与罗斯福：自由主义经济学萧条的由来	(14)
第三章 杜鲁门与艾森豪威尔：战后整顿	(54)
第四章 肯尼迪与约翰逊：积极精神的枯竭	(78)
第五章 尼克松：思想解放的保守主义者	(124)
第六章 福特与卡特：不确定的过渡	(204)
第七章 里根竞选总统：享乐经济学	(230)
第八章 里根总统任期：与现实冲突	(259)
第九章 向新的协调一致迈进	(302)
附 录	(373)

前 言

这本书可以说是我在华盛顿这 45 年来观察、评论和一度参与国家经济政策制订的结晶。我由衷地感激那些使这一经历成为可能的人们。在这些人当中，首先应该感谢的是理查德·尼克松总统，他给了我作为总统经济顾问委员会成员和主席的机会，使我得以身临其境，目睹制订政策的全部经过。我也深深地感激经济发展委员会早期的著名人士——保罗·霍夫曼、拉尔夫·弗兰德斯及其他人——他们向我提供了一个长达 22 年的分析涉及广泛多样的经济政策问题的优越地位。近年来，我又受益于美国企业研究所从事公共政策研究的两位主席的支持，他们是老威廉·巴鲁迪和小威廉·巴鲁迪。他们作为鼓舞我的精神力量，使我对经济政策的观察、研究和写作成为可能。弗吉尼亚大学对此也很关怀，他们给我假期以撰写本书。

帕特里夏·莱维斯作为秘书、研究人员和总助理的作用是无法估量的。此外，琳达·威尔逊、马歇尔·特拉和伊洛娜·博伊娜给了我秘书工作方面的许多帮助。美国企业研究会的三位实习研究员向我提供了许多补充事实，或纠正了我的记忆差错。他们是卡西·克罗默、理查德·哥德斯通和艾伦·维阿达。

我的儿子本杰明建议我写这本书和其他书籍。我的女儿雷切尔·爱泼斯坦一直是宝贵意见的稳定来源。我最感谢我的妻子米尔德里德。她认真读了好几遍我的草稿，给我明智的忠告，并且，鼓励我去想象在一个充满书的世界里再加一本书是值得的。

第一章

导言：向右转

1980年，罗纳德·里根(Ronald Reagan)当选为总统。这件事预示着一个经历了50来年历史的经济政策时代的终结。旧秩序——罗斯福秩序并未瘁死于它的鼎盛时期，但事实上，几乎从最繁荣昌盛的时期开始，它就已经逐渐失势15年了。但是，罗纳德·里根的当政却意味着一场决定性的全面变革就要开始——起码看上去是如此。

这个正在兴起的、并跳上历史舞台中心的新秩序却是“保守主义”。关于它的含义，我们将在后面加以讨论。此外，我们还将使用其他一些术语——“货币主义”、“供应学派”、“自由市场”等。不过，“保守主义”一词最为有用，因为它最不具体，因此也就最容易囊括那些在思维和政策中占显著地位的若干要素。

保守主义经济学的总的观点是消极进取。它主张缩减——压缩政府开支，减低税收，削减赤字，减少货币供应量，缩小政府限制。

人们对保守主义经济运动的态度一开始便很消极，这是面对越来越不妙的现状的一种反应。人们感到通货膨胀在欺诈他们，生活水平没有达到他们的收入所标志的水平。为此，他们抱怨通货膨胀，担心它会进一步危害人们。经济虽然没有进入衰退，却似乎一直徘徊在衰退的边缘。就连经济繁荣时期，失业率也高过以往水平。

1980年大选时，候选人里根就经济问题向美国人民讲了以下

最能打动人心的话。他说：“我想，在你们决定（投票）选谁时，如果问问自己，今天的生活是否比四年前好？那是会有所帮助的。”^①这句话是一句反问句，回答显然是否定的——尽管统计数字会使回答成为有争议的^②。而且这个答案看来似乎包含有鲜明的政策含义和政治含义。它意味着四年来的政策——可能的话，四十年来的政策——是错误的，因为它导致了目前的这种局面。另外，它还意味着所需要的纠正性的变革是朝着相反方向的变革。这也可能是有争议的。的确，仅在几年之前，即1974、1975和1976年，人们就曾对经济政策的转向——实行更多的“计划性”——发生兴趣。一些人抱怨这些年来的通货膨胀、经济衰退和物资短缺，以此证明自由市场体系的失致。但是，这不过是“知识分子”们的独家见解，没有公众的支持，只是引起少数政治家的关注而已。

因此，对于经济状况的不满导致经济政策转向相反方向，即转向保守主义。同时，对于其他方面的不满情绪也在高涨，这标志着政策的其他非经济方面也要转向保守主义。还有一种不满情绪是针对美国在国际事务中的一些近乎软弱的表现。在对苏联军事力量的日益强大、美国对苏联入侵阿富汗束手无策，尤其是对伊朗扣押美国人质长达一年之久所蒙受的羞辱等方面，这种情绪都有明显的表现。结果，民族主义的高涨、支持大力扩充军备和要求美国在国际事务中采取更为强硬态度的情绪，便促使人们接受在70年代的十年中（但并非始终如此）的保守主义的主张。

保守主义的第三个方面，关系到美国的社会生活或私人生活。它就是里根竞选获胜时所提及的那个如果不是最重要的、也是有名的主张。人们对自由放纵的生活方式已日益不满。许多美国人对于似乎成为一种潮流的性解放、同性恋、色情文艺、人工流产、离婚、对宗教冷漠以及普遍邈退成性、懒惰成风等现象，厌恶至极。

他们想要恢复传统的价值观念，因而想找一个领导人（包括政府领导人）来使之实现。

保守主义除了表现在经济、民族主义和社会这三个方面以外，还表现在第四方面，即传统方面。这里的主要代表人物是一帮知识渊博的哲学家、社会学家和历史学家——自战后以来，他们一直在撰写文章宣扬保守主义学说，而且已经同一批最近自称为新保守主义者的人们联合在一起，或被这批人取面代之。他们的观点既是才智超群的，又是传统主义的，好象是从欧洲引进一个毫无杰出人才和几乎没有传统的国家一样。他们试图在美国的企业家中培养一批杰出人才，并试图把自己安置在犹太教、基督教的共同传统——一个足以满足任何目的的基础之上。他们是保守主义者，因为他们抗拒变革，又不满足于现状。这种保守主义只是一种看法，不是一个纲领。但是，持这种看法的人感到，在罗纳德·里根的胜利之中也有他们的胜利。

毫无疑问，有那么一些人，他们认为无论从上述四方面的哪种意义上看，他们都是保守主义者。但是，本书所论述的保守主义经济学，在许多方面不能同其他保守主义相提并论。它本身就是一个囊括各种观点的经济学园地。经济学家的保守主义主要派生于英国的自由主义传统，基本上还是欧洲人所称的自由主义。事实上，很多被看作是保守主义经济学鼓吹者的经济学家，已经在小心翼翼地使自己摆脱“保守主义者”这个绰号。例如，弗里德里克·哈耶克(Friedrich Hayek)写了一篇题为《为什么我不是保守主义者》的著名论文^③。亨利·西蒙斯(Henry Simons)拒绝了“保守主义者”这个称号，而不完全满意地接受了“自由主义者”称号^④，他为如何称呼自己感到苦恼。归纳起来的主张是这样的，即社会应该通过意见取得一致的几个私人之间自由订立契约的形式组织起来。

否认在管理经济事务中有常规可寻或存在着权威的观点，是不准备让这种常规或权威去管理社会事务的。大体说来，这些经济保守主义者不承认有什么杰出人才（包括商人在内），也不信赖他们的美德或责任心，而是对他们表示怀疑。他们原则上不否认政府对国家防务的责任，但是，作为他们要求无限缩小政府作用的一个不幸的例外，只好承认这方面的含义。自由意志派（Likertarian Party）甚至用极其狭隘的眼光看待政府在国家防务方面的作用。

不过，不是所有被视为经济保守主义的观点都遵循经济学家的这些观点。有一种大企业领导人的经济保守主义。当政府干预符合企业切身利益——当然，他们认为企业的切身利益就是国家的利益——的时候，他们较为容忍这种干预。在不同时期，这种保守主义者的表现也不同。例如，表现为贸易保守主义者，或政府限制工资的支持者。还有一种出自小城镇、小企业和农民的经济保守主义。这种保守主义不仅认为它的具体利益就是全体的福利，而且保持崇拜传统的信条，如预算的收支平衡等^⑤。

因此，“保守主义”一词在经济学中的含义千变万化，而且，它在经济学中的这些差异是它被运用于其他学科时所无法比拟的。因此，一个代表各种保守主义观点的政府，行动起来显然是要遇到麻烦的，即遇到各种保守主义观点之间的矛盾，以及任何一个或全部保守主义观点同“现实生活”之间的矛盾。

所有这些矛盾和其他许多问题，在里根竞选获胜时都被淹没在一片欢呼声之中。不仅自称保守主义者的人们感到欢欣鼓舞，其他人们也是如此。新总统的当选总是充满希望的时刻。就象上学的第一天，我们都有削得尖尖的铅笔和崭新的笔记本，以及那些还不了解我们缺点的教师。一切似乎都可能实现。当然，这种信心十足的感觉在新总统和他的内阁成员中尤其强烈。他们在想，

世界不同了，因为他们上台执政了，而且在旧政权下似乎难以解决的问题，凭借着他们的降临和聪明才智，会轻而易举地迎刃而解。

这种信心的复萌在卡特(Carter)政府向里根政府过渡的时期表现得非常强烈。这是由于他们两个人的个性截然不同。到1980年时，卡特日益显露出举棋不定、庸碌无能和缺乏信心。我们逐渐感到，卡特就是国家问题的所在，起码是我们问题的承担者。他要是下台了，这些问题也就随之消失在荒野之中。另一方面，里根却表现得头脑清醒和充满自信。

哎呀，后来才弄清楚，罗纳德·里根并不是我们的救世教母；他上台时所标榜的那些保守主义经济学观点，并没有解决我们的问题，这很快就成为有目共睹的了。但这完全不是说，保守主义经济学时代在里根上台一两年之后就此止步，而是说，这个时代尚未正式开始。里根的那套做法只是代表一种立场和观点而已，如前所述，它主要是对与过去经济挫折有关的政策持否定态度。这套做法不是解决国家问题的一揽子政策、方案和步骤。选举里根不是一项委托，要他执行一项具体方案，而是要他创制一项方案，一项具有一定普遍性特点的方案，而其主要特点将是对他在竞选时提出的问题——你们今天的生活是否比4年前好——作出肯定的回答。

里根乐于把自己同富兰克林·罗斯福(Francklin Roosevelt)相比。从某些方面看，他在1980年的处境，也确实象1932年时罗斯福的境况。罗斯福当选时也负有一项使命——把国家从经济衰退中解脱出来。他并不是因为国家想要他推行某个具体方案而当选的。他在竞选期间的宣言一直很含糊，而且存在矛盾。他上台时依然处在拟定方案的初步阶段。在他干得出色的第一个一百天里，或是上任后的头两年里，他的所作所为大都是建设性的和持续性的。不过，有根多做法使经济萧条更加恶化，其中某些还被宣称

为违反了宪法。对于罗斯福总统职务的考验，不是他1932年竞选时的纲领，或他施政第一个一百天时的纲领，而是他对现状和正在暴露的问题的应变能力。就这方面来说，他究竟是否应该得到很高的评价，还是一个值得讨论的问题。

正因为如此，所以对里根总统职务的考验，有时也是对保守主义经济学的考验，而不是他准备就任后执行的那套纲领的有效性如何。人们可以把这当成一条公理，即一位总统所准备实施的纲领都会是不切实际、不符合现实和不合时宜的。因此，对里根的考验将是，他能否在不超越一般保守主义哲学范围的情况下，成功地拟订出一种方案，以便在解决国家问题上取得显著进展。

里根上台时的经济一揽子计划，同历届总统的一揽子计划在关键的一点上十分相象，即他保证人人都能得到好处，没有人或几乎没有人会加重负担。这项计划将大大提高经济增长、社会安定和公众自由在国家中心工作中的地位——并且缩小政府在收入再分配和控制产出分配方面的权限。但是，政府在收入再分配方面的放权，不会伤害预计将从中受益的穷人。由经济一揽子计划中产生的对经济增长的刺激作用，将会有助于穷人以及与穷人一起的其他任何人，而且给予他们的好处将大大超过因政府实施方案所带来的损失。用里根主义者喜欢引用的约翰·F·肯尼迪(J. F. Kennedy)的话来说，就是水涨船高。取消或放松政府有关环境清洁和劳动保护的若干规定，不会加重水和空气的混浊，或厂房设施的危险程度。这些规定不管怎样都是不必要的，只不过满足一下爱管闲事的官僚们的奢望罢了。

里根经济方案的主要动力是要大力削减所得税率。但它无论如何不会减少联邦收入，也不会扩大预算赤字。相反，缩减税收必须大大刺激产量和劳动生产率的高度增长，从而提高联邦收入，消