

ROBERT D. HORMATS

THE PRICE OF LIBERTY

PAYING FOR AMERICA'S WARS
FROM THE REVOLUTION TO
THE WAR ON TERROR

[美] 罗伯特·霍马茨 著

自由的代价

美国筹集从革命到
反恐时代的所有战争款项之实录

张关林 译

上海人民出版社

理财 环球丛书

THE
PRICE
OF LIBERTY

【美】罗伯特·霍马茨 著

自由的代价

美国筹集从革命到
反恐时代的所有战争款项之实录

上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

自由的代价:美国筹集从革命到反恐时代的所有战争款项之实录/(美)霍马茨(Hormats, R. D.)著;张关林译. —上海:上海人民出版社,2010
书名原文:The Price of Liberty
ISBN 978-7-208-09421-5

I. ①自... II. ①霍...②张... III. ①军费—管理—研究—美国 IV. ①E712.442

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 130817 号

责任编辑 屠玮涓 刘益民

封面设计 纪人

美术编辑 王小阳

自由的代价

——美国筹集从革命到反恐时代的所有战争款项之实录

[美]罗伯特·霍马茨 著 张关林 译

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 18 插页 3 字数 259,000

2010 年 9 月第 1 版 2010 年 9 月第 1 次印刷

印数 1-4,250

ISBN 978-7-208-09421-5/F·1974

定价 36.00 元

谨纪念我的父母鲁斯和绍尔·霍马茨
对他们的爱和鼓舞深表感谢

.....

诚信是公共信用的基础,虽然遵守诚信是出于强大的政治权宜动机,但坚持诚信虑及的却是更大的威信。这里有许多理由,这些理由建立在不变的道德责任基础上。根据人脑的思维特征,在天国的秩序中,公共德信与公共幸福之间的密切关联是不允许违背这些原则的。

这个想法从美国债务的性质获得了额外的力量。美国的债务是自由的代价。美国的诚信不止一次地为债务作出了担保,并严肃地作出了担保,这种严肃性尤其加强了责任的力量。

亚历山大·汉密尔顿:《关于公共信用的报告》

1790年1月9日

.....

前言

战争与负债之国

美国历史拥有许多政治和经济的训诫。但回顾美国二百多年的历史，却发现一个永恒的中心课题：即健全的国家财政是美国军事实力不可或缺的因素。没有健全的财政，就很难在特殊的时期支持军事力量。一代代领导人逐渐认识到，如果国家长期入不敷出，或者错误地配置财政资源的话，就有可能削弱经济基础，损害为国家安全而筹资的能力。这些考虑在今天尤为重要，因为恐怖分子试图在美国社会制造混乱，破坏支持美国繁荣与稳定的重要的经济基础设施和制度。读懂我们的历史，就能帮助我们美国的财政推上一条更可持续发展的道路。

作为革命军总司令，乔治·华盛顿不断向大陆会议恳求资金来供养军队。但由于大陆会议没有征税权，无法提供华盛顿需要的钱，造成军队严重缺乏给养，逃兵现象频仍。一筹莫展的国会不得不要求本杰明·富兰克林和约翰·亚当斯向法国、荷兰借贷。经过多次耐心游说，这些国家终于拿出了军队急需的资金。这个令人扼腕的资金折磨使华盛顿及其年轻的副官亚历山大·汉密尔顿认识到，如果新美国要有能力配置足够的资源捍卫国家未来的话，就需要一个健全的财政体系、基础牢固的政府信用和可预见的税收收入。

1790年1月，已经成为第一任财政部长的汉密尔顿让美国人民看清了一个残酷的事实：革命战争已经使美国债台高筑。他写道，这个债务是“自由的代价”¹，新政府必须偿债。美国未来的信用价值，以及美国未来的安全及其为未来战争筹资的能力，将取决于能否成功并诚信地偿债。

两个世纪以来，美国战时领导人都遇到了华盛顿和汉密尔顿遇到过的类似

挑战。大多数领导人认识到,要进行战争,拥有大量的军队、有效的军事战略和能干的将军是不够的,还需要一个健全的财政战略以及有能力的财政和国会领导人,确保可用的资金满足特殊的军事开支。美国官员战时筹资所形成的技术,在国家税收和借款政策上作出了重大创新,这些创新的维持时间超越了战争时期,许多创新至今依然有效。美国参与的战争不仅在政治上,而且在财政上引发了变革;这些变革在和平年代不太可能获得民众的认可,但在战争急需的时候却赢得了支持。

战争时期的总统

如今的美国人往往理所当然地认为,美国进行战争的时候,会有足够的资源提供军队的薪水、武器、给养和设备。但过去的情况并非如此。革命战争之后,政府获得必要的财政资源的能力大成问题。在 1812 年的战争中,缺钱差点葬送了美国的生存。南北战争前,不存在国家所得税;那是战争时推行的,目的是尽可能得到更多的收入,实现财政顺畅,并承诺战后逐步废止,后来停征了半个世纪之久。

随着美国经济状况和财政机制的加强,为战争动员大量资金的能力也提高了。在 20 世纪,美国具有巨额税收、发行债券、生产大量武器的能力,成为军事成就的关键因素。没有这个能力,美国就无法派遣大规模设备精良的军队去打两次大战,无法在随后的冷战时期在全球的许多区域投入兵力。

但美国战争筹款的方式,只是部分涉及金钱和财政,它也关系到美国领导人的政治技巧和愿景。自汉密尔顿时代以降,战争筹款政治已经不可避免同战争政治本身融为一体。领袖们不得不面对筹款的基本问题:谁出钱,如何出,战争需求与其他经济重点的关系如何。虽然军事冲突发生在美国和它的敌人之间,但财政战争却在国内强大的利益集团与政治家之间打响。

第一次世界大战末期,伍德罗·威尔逊总统呼吁国会把纷争的国内政治放一边去。但这点在那次战争和其他任何战争中都没有做到过。为战争筹资的方法始终是激烈辩论的话题,引起个人、政党、意识形态、阶级、地区利益集团和经

济理念的激烈的往往充满仇恨的冲突。在战争时期的紧张环境中,总统们发现财政政策不能只关注筹集巨额资金的问题,当然这也是重要的,也要找到解决内部分歧的方法,以便团结起来支持战争,使经济产出最大化。如果政府筹到大量资金,但付出分裂国家的代价,那么国外战争达到的目标就会遭到内部的削弱。如果政治领导人为战争筹资的方式在大多数人(尤其是占军队大多数的低收入人群)看来是不公正的,那么战争的支持力就会受损。如果筹资方式削弱了经济(国家军力的基础),也会影响战争的效果。

在美国,制定战时财政政策一直是非常复杂的事。总统加大税收和借款的主张经常遭到国会的反对,甚至连自己的党内人士也反对。1812年战争开始的时候,詹姆斯·麦迪逊的拨款提议就遭到自己的共和党内小集团的阻挠,联邦党更是激烈反对,他们反对战争,试图通过阻止政府借款来削弱麦迪逊的军事战略。亚伯拉罕·林肯执政之初,有势力的国会共和党人不肯设立一个联邦机构来征收内战所得税。第一次世界大战时,伍德罗·威尔逊的征税提议经常遭到国会共和党人的反对,而国会民主党人对他的提议则大肆修改。二战白热化的时候,两党立法人士联合起来指责富兰克林·D. 罗斯福的税收提议。越战时期,林登·B. 约翰逊在民主党和共和党共同施压下,不得不改变他的税收和开支提案。20世纪80年代中期在强化军备建设的时候,罗纳德·里根的财政政策也遭到两党反对。第一次海湾战争前,乔治·H. 布什(俗称老布什)支持削减预算的妥协方案(该方案包括增加税收)的时候,受到共和党的猛烈攻击。不过在大多数场合,对抗的各方最后会放弃狭隘利益,保证军队供应顺畅。在白热化的辩论中,每一代战时领导人都获得了有价值的训诫,制定出创新的筹资技术,对继任者有指导意义。

偿还战时债务的传统

美国建国后150年里,财政政策的一个重要特征,是两党联合尽快偿还战时债务的传统。许多年来,这是一件国家性的必做之事。开国元勋们确立了在没有战争或其他紧急情况时偿债的原则,这样就使战时积累的债务迅速减少。

华盛顿总统在告别致辞中着重指出偿债的必要性：“和平时务期务必尽力偿还不可避免的战争所引起的债务，不要吝啬地把我们应该承担的负担推给子孙后代。”²开国元勋们念念不忘子孙后代。他们经常说，他们不仅代表他们自己，也代表了子孙后代的利益。杰弗逊在第二任就职演说中响应了华盛顿的理念，强调指出，务必不能“用过去的债务来侵犯后代的权利”。后来，具有杰弗逊理念的人民党人和进步党人设法阻止债台高筑。他们担心拥有政府债券的富人会迫使国会对工人阶级购买的商品征收高关税和消费税，以支付到期的债券利息。

在接下来的一个半世纪里，偿债原则几乎被虔诚地遵守着。在1812年战争期间，国家债务几乎增至3倍，然后随着军费削减，高涨的经济导致关税和消费税提高，债务迅速下降了。在此后的20年里，有18年政府预算盈余。在19世纪年代，安德鲁·杰克逊执政期间还清了国债。到内战末期，联邦债务迅速上升到1860年水平的40倍。战后，国家有28年预算盈余，债务减少了三分之二。第一次世界大战时，国家债务上升了20倍，但此后11年的盈余使债务减少了三分之一，随后的大萧条又使债务回升。第二次世界大战使国家债务增长6倍，历史性地达到GDP的110%。但是从战后到1960年，虽然政府面临出资支持欧洲战后重建、对抗苏联威胁的高额开支，还是有一半时间是盈余的。谨慎的财政政策，加上蓬勃发展的经济，在艾森豪威尔政府末期，债务就下降到了GDP的60%。

20世纪40年代末开始、20世纪90年代末结束的冷战，对美国形成了新的财政挑战。在过去，战争与和平有明确的时间分界，动员与复员也界限分明。美国的传统是和平时军队减少。在后革命时期，美国人认为和平时维持常规军是不对的，担心某个实力人物或阴谋集团利用军队来夺取政权，甚至会恢复君主政体。那时大多数人认为，国家安全应该主要依靠民兵。

可是在冷战期，由于苏联及其附庸国对美国 and 盟国安全的威胁始终存在，就需要一支庞大的常规军。与过去美国未参加大规模战争的时期相比，国防预算始终很大。冷战时也发生过两次“热战”，即朝鲜战争和越南战争，这时就得大规模动员，军费飙升。昂贵的核武竞赛，以及常规武器的巨大开支，在20世纪50年代到20世纪80年代就需要几万亿美元，其时逐步上升的社会开支也提出了

巨额预算要求。国防和社会项目的大部分开支通过借款来满足。面对这些必需的开支,国家在未受威胁时不积累债务的历史承诺被淡忘了;凯恩斯主义者以及供应经济学的拥护者,在不同的时期使用赤字开支来作为刺激经济发展的一种技术手段。

今后的挑战

21 世纪初,美国得为一种新型战争——反恐战筹资。2006 年,五角大楼的一份报告说,这可能是一场“长期战争”,同时展开的还有在伊拉克和阿富汗旷日持久的地面战。另外,美国还面临着其他的安全威胁,如核武器扩散、中东温和派政府的垮台、该地区军事冲突的蔓延,以及主要产油国的不稳定。

为了使美国在这些冲突中发挥作用,政府与国会所采取的筹资方法与过去有本质的不同。“9.11”恐怖袭击引起军事与国土安全拨款的大幅提高。但随之而来的是与安全无关的大量开支,包括几十亿非国家重点项目的开支。“9.11”事件之后两年,国会也颁布了一个大型减税法案,以刺激疲软的经济,但这个法案的颁布没有考虑巨大的长期收入影响,没有考虑在国家安全开支提升的时候是否恰当。

过去,战时政府和国会为了腾出预算用于极端重要的军事开支,往往会取消、推迟或减少非重点国内项目的开支。同时还提高税收,为战争开辟更多的资源。过去,国会从来不会在对战争大量拨款的同时增加非安全性开支和减税。乔治·W. 布什(俗称小布什)总统支持并签署了巨额开支和减税立法,打破了麦迪逊、林肯、威尔逊、富兰克林·罗斯福、杜鲁门、约翰逊和里根一直信守的传统。他们坚持战时提高税收,削减民用项目,以便把更多的资源用于军事必需。

下面的正文介绍了过去几代人如何配置财政资源来满足战时的安全需要的,依次描述了早期政府和国会如何协调相互对立的政治纲领,集聚大量的财政资源来支持国家的武装力量。这个故事既是叙述部分美国历史,也是在描述国内政治矛盾。

如今这些问题具有新的紧迫性。反恐战争(反对试图用核武器、化学武器和

生物武器杀害大量美国人、严重破坏美国经济的敌人)提出了独特的财政挑战。像冷战一样,反恐战需要长期的军事、情报和对外政策方面的大量开支,经常会出现高度戒备、威胁严重,甚至危机千钧一发的时期。但这类战争的财政挑战却超过了冷战时的财政挑战。

本·拉登明确表示要破坏和动摇美国的经济。他吹嘘道,“9.11”袭击击中了美国经济的“要害”³,声称基地仅仅花了50万美元,而美国却损失了5000亿美元。专家们认为,基地及其扶植的其他全球恐怖组织未来打算配置大规模破坏经济的武器。美国政府要防止另一次袭击,就不得不在国土安全的所有方面花费大量开支。再者,美国必须打赢争取人心的战争,以免许多人跟着极端恐怖运动走。同时,美国必须能够动员资源来恢复另一次袭击所造成的损害——使再次袭击造成的破坏得到恢复所需的资金可能远远超过“9.11”事件。

美国领导人必须找到方法来满足这些重要的安全需求,同时要解决另一个长期的财政挑战:老龄社会迅速上升的退休和保健开支。过去几代人也遇到过急剧上升的国防开支需求,但从来没有同时遇到如此紧迫的一系列非国防预算需求。安全、保健和困难补贴史无前例地增加了未来几十年预算的财政负担。归根结蒂,如果无法找到一个长期的财政战略来同时满足非国防费用和保卫国土的开支,那么这两方面的需求将发生严重冲突。这个战略必须严格分清轻重缓急,限制不重要的开支,推行避免长期赤字的税收政策,务必使福利计划开支与收入相匹配。

另外,美国对国外资本的严重依赖会使财政威胁更恶化。21世纪之初,是美国自革命战争以来第一次在战时严重依赖外来资金。2006年,国外私人投资者和政府买下了一半多财政部新发的证券,就是说外国人提供了美国预算赤字的一半以上。外国中央银行70%以上的储备是美元资产。如果再来一次恐怖袭击,就会使资金流入大幅减少,甚至会争相出逃。由于美国高度依赖海外资本,这种状况就会引发美国的利率上升,美元贬值,进一步损害已经遭受重创的经济。

新世纪向美国提出了新型的安全威胁:新的人口成分的挑战,新的保健需求,来自全球贸易和金融的新的外部压力。美国历史上大多数重大战争开始的

时候,都对财政政策进行全面的重新考察。然而今天,美国却依据“9.11”前的财政政策生活在“9.11”后的世界里。这些新情况要求我们修订政策,重新安排轻重缓急,才能应对全球反恐战提出的独特的财政挑战。再者,美国人口老化以及不断上升的保健需求也提出了同样史无前例的要求。虽然美国领导人告诫道,反恐战可能会持续几十年,但是美国却没有能管几十年的财政战略来解决这个挑战。立法所承诺的庞大开支,面对着庞大的赤字,使得应对新危险的灵活性受到严重限制。当前美国财政政策的长期方向与美国的国家安全不相符合,最终会损害国家安全。一个严重负债的、责任太多的、收入拮据的、高度依赖国外资本的政府,势必会出现重大的安全隐患。长期的反恐战需要一个健全的长期的财政战略。

引文出处

- 1 “price of liberty”: Alexander Hamilton, U. S. Department of the Treasury, *First Report on Public Credit*, January 9, 1790.
- 2 “vigorous exertion in time of peace”: George Washington, Farewell Address, *Independent Chronicle* (Boston), September 26, 1796.
- 3 “in the heart”: Osama Bin Laden, Videotape, Al Jazeera TV, October 29, 2004.

目 录

前 言	1
战争与负债之国	1
战争时期的总统	2
偿还战时债务的传统	3
今后的挑战	5
 第一章 汉密尔顿的愿景——保护国家财政	1
大胆的财政部长	3
收税权	6
征税限制	8
关于“区别对待”的争论	12
接管州债	14
新的税收	16
偿还战时债务	17
 第二章 第一次大考验——财政破坏与 1812 年战争	24
公共诅咒	25
打倒税收	28
维持和平	30
绕过银行借贷	33
联邦党的反对	38
废止战时税	41

第三章 严峻的考验——拯救北方联盟的一项税收	48
新共和党人	50
借税	53
绝望之年	56
关于税收局的争论	58
富人的牺牲	60
绿背纸币的诞生	62
借贷,借贷,再借贷	66
战争筹资的政治学	69
蔡斯离职	70
恢复信心	71
 第四章 爱国主义的资本化——第一次世界大战期间的财政改革	82
人民主义的狂热	83
间接遗产税	86
恢复所得税	87
战争需要的税制	90
动员财政部	93
新一轮税收争论	95
为后代而战	97
倾囊而出	100
为自由借款	103
回归常态	107
 第五章 正义的力量——二战时的同甘共苦	117
税收新政	118
战争迫近	120
最初的胜利	125

战时美国	127
销售税争议	131
同甘共苦	133
反叛新政	135
1943 年大碰撞	136
共同税	139
“把你的钱借给我们吧”	141
 第六章 “旷日持久的复杂战斗”——冷战期间美国破产的可能性	152
战后的恢复	153
杜鲁门主义	155
遏制政策的代价	157
从冷战到热战	160
征税还是不征税	163
经济目标	167
党派威胁	169
永久的不安全	170
停战	172
 第七章 “无可避免的艰难事实”——“伟大社会”与越南战争	182
健忘与矛盾情结	183
完全缺乏国内协调	184
国会的麻烦	186
美联储与约翰逊——大卫与歌利亚的对抗	188
约翰逊的附加税	190
渡过难关	195
 第八章 拖垮共产主义——里根的军备和赤字财政	201
扩大赤字	202

走供应经济学之路	204
国会的挑战	208
紧缩的货币政策	209
预算改革	213
世界债务国	215
第九章 新的敌人——不对称威胁与长期反恐战争	222
动员国外资金	224
预算对抗	225
9 月 12 日的世界	229
荒谬的低估	230
越减税收入就越多吗？	235
与安全无关的专款惠顾项目	238
后代的债务	240
结 论——长期战争的代价	248
财政挑战	249
长期战争与冷战	251
2001 年与 2006 年之对比	252
后方的财政竞争	253
谁应该为反恐战买单？	255
偿还未来债务	257
讲究实际的负责的国防部	258
能源爱国主义	260
今天自由的代价	262
参考文献	266
致 谢	270

第一章

汉密尔顿的愿景

——保护国家财政

和平时时期要努力偿还不可避免的战争所引起的债务，不要吝啬地把我们应该承担的负担推给子孙后代。

——乔治·华盛顿

如今，匆匆路过纽约金融区梅登巷 57 号 44 层办公楼的许多银行家和律师中，几乎没人知道，二百多年前，美国历史上的一个决定性时刻就在这里发生。在托马斯·杰弗逊家里的饭桌上，亚历山大·汉密尔顿和詹姆斯·麦迪逊达成了妥协，解决了一个激烈的很伤感情的争论，即如何偿还美国革命时欠下的债务。这个争论威胁到了新成立的美利坚合众国的团结。

这个刚诞生的国家负债累累，对于如何偿还革命战争的国内外债务毫无计划。它的信誉可能会崩溃，那样一来，在未来极有可能发生的同英国或法国的战争中，它就无法通过借款来进行军事动员。这是美国历史上的非常时刻——几个世纪来有许多这样的时刻——在这一时刻，对国家安全筹资方式的决定，成了形成国家制度和许多价值观的催化剂。

1789 年，汉密尔顿和国会达成了一项调整革命时期政府所欠债务的计划。决定用得到联邦进口税和其他税支持的更可信的金融工具，来取代老的债务。这个建议得到有力的政治支持，持有过去战争债的人欢迎取代，因为有联邦政府的担保和收入的支持。不过，如何处理战争时各州欠下的债务的问题，引起激烈的争论。1790 年，估计有 2 500 万美元的州债尚未偿还。弗吉尼亚和几个南方州还掉了许多战时债务，但马萨诸塞等州依然背负巨额债务。问题是联邦政府是否应该干预。汉密尔顿认为，未偿还的州债破坏了整个国家的信誉，他坚持认为联邦政府要承担责任。