

宏观经济 决策导向

——致总统备忘录

[美] 查尔斯·L·舒尔茨 著

国务院发展研究中心UNDP课题组

王慧炯 李善同 左学金 主译校

memos to the president

A Guide through
Macroeconomics for the
Busy Policymaker

上海远东出版社

宏观经济 决策导向

致总统备忘录

作者：查尔斯·J·舒尔茨 著

译者：国务院发展研究中心世界经济组 译

主笔：王慧炯 译：王慧炯 王守志 王译权

memos
to the
president



中图 80034632

中央财经大学图书馆

总号 429683

F171.0/27

A Guide through
Macroeconomics for the
Busy Policymaker

上海远东出版社

(沪)新登字 114 号

Copyright © 1992

THE BROOKINGS INSTITUTION

1775 Massachusetts Avenue, N. W., Washington, D. C. 20036

All rights reserved

Schultze, Charles L.

Memos to the president: a guide through macroeconomics
for the busy policymaker/Charles L. Schultze.

ISBN 0-8157-7778-7

宏观经济决策导向

——致总统备忘录

〔美〕查尔斯·L·舒尔茨 著

国务院发展研究中心UNDP课题组

王慧炯 李善同 左学金 主译校

上海远东出版社

(上海冠生园路393号 邮政编码 200233)

新华书店上海发行所发行 上海联合科教文印刷厂印刷

开本850×1168 1/32 印张 10.25 字数275,000

1994年12月第1版 1994年12月第1次印刷

印数 1-2,000

ISBN 7-80514-825-2/F·162 定价:30.00 元

主译校者的话

在邓小平同志建设有中国特色社会主义思想的指引下，中国人民进行了改革开放的伟大实践。经过了十余年的探索，总结了国内外的经验，党的十四大明确地提出了我国经济体制改革的目标是建立起社会主义市场经济体制。

在一个具有 960 万平方公里土地和将近 12 亿人口的国家里推进社会主义市场经济体制的建设，是一项极其伟大的社会实践，也是一项艰巨复杂的社会系统工程。但是，中国人民有志气、有信心，将团结在党的领导下来完成这一伟大的历史任务。

我们的目标是明确的，但是需要有正确的方法去达到这一目标，才能收事半功倍之效。在当今电子信息瞬间联系全球的时代，不能允许我们落后。江泽民同志在党的十四大报告中提出：“社会主义要赢得同资本主义相比较的优势，必须大胆吸收和借鉴世界各国包括资本主义发达国家的一切反映现代化生产和商品经济一般规律的先进经营方式和管理方法。”这是使我们达到目标的正确方法，我们在“一五”期间，曾经认真地学习了其他国家的经验，学习了一套依靠行政的计划经济的管理办法。但从传统的计划经济体制向建设崭新的社会主义市场经济过渡的过程中，我们需要同时依靠法律的、行政的和经济的手段。用行政手段来推行计划经济是我们比较熟悉的东西，但在应用经济手段和法律手段去管理经济和社会时，还有许多陌生的问题。在新的情况下，需要学习新的有益的经验。

本书作者查尔斯·L·舒尔茨是美国卡特总统任期内经济顾问委员会的主席，在约翰逊总统任期内任美国国家预算局局长，具有实际的工作经验。他结合了美国经济中实际争论的问题，简明扼要地探讨了通货膨胀、就业、经济长期发展以及贸易政策、国际投资等问题，这些经济生活中普遍的问题也是我国在改革与发展中所面临的主要问题。我们国务院发展研究中心承担了UNDP“经济发展、改革与政策”的课题。在课题进行中看到了本书，感到它具有简明而实用的价值，对我国建设社会主义市场经济体制具有借鉴和参考意义。因此把本书的翻译，补充成为一项课题。这样，我们UNDP的课题研究报告就由三部分组成：中国专家自身的研究、分包给国外专家的研究及重点探讨宏观经济政策的本书的翻译。一个项目的三个不同工作方面，可以互为补充与比较。

本书书名直译为《宏观经济决策导向》。但是，我们认为，本书不仅对政策制定者了解间接调控方面有用，它对一般经济工作者具有参考价值。本书的原作者是根据美国实际政策有争议的方面，作出了宏观经济的理论阐述，我们也希望本书能有助于中国的经济工作者，通过自身参与社会主义市场经济建设的实践，探索发展有关宏观经济的理论问题。

王慧炯

1994年10月

序

关于宏观经济的论题——通货膨胀，失业，经济增长，利率，贸易逆差，如此种种——往往是政治性争论的中心。在制定经济政策时，总统、参议员和众议员可直接对行政机构及国会中专业人员提出的建议进行评议。新闻记者往往请教经济学者，而普通公民则阅读报纸或收看电视讲话。然而，政策制定者、记者及有兴致的选举人都不应受其他人意见的摆布。要想制定出明智的政策，或对那些政策作出明智的判断，我们必须对经济如何运行及政府的各项措施如何影响经济有一定的了解。

尽管在很多问题上各经济学派各抒己见，然而持中立观点的经济学者们都公认，存在着某种现代经济运行的经济关系或经济模式，这些关系通常并不简单，其中某些最重要的关系还往往与人们的直觉相反。不幸的是许多政策制定者或政策评估者对经济原理的认识模糊不清，仅仅依靠一些勉强记得的大学课程，和多年来得出的某些经验，而这些经验中有许多都可能是错误的。但多数人没有时间，也不愿意在其余生再去钻研标准大学课本。

在本书中，布鲁金斯学会的经济学者查尔斯·L·舒尔茨着手填补这一空白。他设想新上任的总统应责成新委任的经济顾问委员会主席（舒尔茨先生自己曾担任过这一职位）撰写一系列简短易懂的备忘录。这些备忘录简明扼要地说明经济运行情况及各种宏观经济政策如何影响经济等总统应该了解的内容。本书择录了其中的29份备忘录。这些备忘录所论述的都是为读者所熟悉的近

年来发生的经济事件和采用过的政策,并尽量避免使用一些难懂的经济学术语。

本书作者是经济总体项目研究中的一名高级研究员,在此,他谨向对本书的编写提出宝贵意见的布鲁金斯学会及各地的众多同仁表示感谢。他们是:亨利·艾伦,艾伦·布林德,巴里·博斯沃思,范·乌姆斯,彼得·帕塞尔,乔治·佩里以及艾丽斯·里夫林。威廉·诺德豪斯和罗伯特·索洛阅读了原书的初稿部分,并对本书后来著述的规划给予了大量的帮助。最后,谨向对本书原稿进行了仔细校阅的蒂莫西·泰勒致以特别的谢意,其对于结构、风格及内容的颇具洞察力的建议,在全书中都有所体现,使得错误和不足之处得以防止和补救。余下不足之处皆归咎于作者本人。

特里萨·沃克对原稿进行了编辑,卡梅尔·佩迪及查尔斯·霍恩布鲁克协助进行了研究工作。安尼塔·惠特洛克,艾琳·科雷及瓦莱莉·欧文斯负责文字加工。罗什纳·卡帕蒂阿及劳拉·凯利与查尔斯·霍恩布鲁克一起对原稿进行了校订工作。苏珊·伍伦对原稿进行了排版,弗洛伦斯·鲁宾逊为本书编写了索引。

布鲁金斯学会对阿尔弗雷德·P·斯隆基金会及福特基金会所提供的资助表示深深的谢意。

书中所表达的观点都是作者自己的观点,幸勿以为是任何一位在准备过程中参与顾问的人员,或布鲁金斯学会领导、受托人及学会其他研究人员的观点。

布鲁金斯学会主席
布鲁斯·K·麦克劳里
1992年5月于华盛顿

目 录

导 言.....	1
----------	---

第一部分 基本背景

第 1 号备忘录	
国民产出的供给与需求	13
第 2 号备忘录	
供给、需求及理解其差别的重要性.....	27
第 3 号备忘录	
国民的收入与产出：基本结构.....	35
第 4 号备忘录	
国民储蓄与投资：它们为什么重要.....	45

第二部分 管理需求

第 5 号备忘录	
造成衰退与高涨的原因：总的看法.....	57

第 6 号备忘录	
消费支出行为	64
第 7 号备忘录	
投资行为	72
第 8 号备忘录	
作为稳定力量的利率	
--- 以及为什么它们不总是力度充足	84
第 9 号备忘录	
出口、进口和国际投资	94
第 10 号备忘录	
汇率、贸易平衡和美国经济	105
第 11 号备忘录	
通货膨胀:历史、衡量以及经济和政治代价	118
第 12 号备忘录	
通货膨胀的原因及通货膨胀-失业的平衡	127
第 13 号备忘录	
通货膨胀的棘手性及其后果	140
第 14 号备忘录	
失业:对象,持续时间,原因	151
第 15 号备忘录	
充分就业水平的失业	158

第 16 号备忘录	
货币政策：联邦储备系统的工具	170
第 17 号备忘录	
货币政策：能做什么与不能做什么	181
第 18 号备忘录	
财政政策：联邦预算及其稳定性特征	193
第 19 号备忘录	
财政政策：利用预算影响 GNP	204
第三部分 增加供给	
第 20 号备忘录	
GNP 的供给：长期增长的原理	215
第 21 号备忘录	
经济增长的各种源泉及其重要性	223
第 22 号备忘录	
储蓄、投资和资本形成	232
第 23 号备忘录	
九十年代的目標：提高国民储蓄和投资	242
第 24 号备忘录	
增加国民储蓄和投资：一些指导性原则	249

第 25 号备忘录	
提高国民储蓄和投资	
1. 经济后果.....	262
第 26 号备忘录	
提高国民储蓄和投资	
2. 税收变动及其效应.....	271
第 27 号备忘录	
教 育.....	283
第 28 号备忘录	
技术进步.....	292

第四部分 总 结

第 29 号备忘录	
备忘录总摘要及它们的特点.....	303

导 言

总统、顾问团官员、参议员和众议员随时都可以从他们身边的职业经济学家那里得到有关经济问题的建议。政府机构及国会中的经济班子总在进行研究、预测和政策模拟，以便帮助决策者作出明智的决断。撰写有关经济政策文章的记者，可以请一大帮政府内外的专家，来协助解释各种经济发展及政策建议的重大意义。而总想了解有关经济发展趋势及政策信息的公民，则可以随心所欲地从报纸、杂志及电视专题有关当日重大经济事件及政策问题的广泛解说中得到所需要的东西。

所有这一切都是不够的。政策制定者须依靠专家们来提供各种技术性的及定量的分析；然而在我们的政府中，专家们不能，也不应该作最后的决策。如果一个政府的决策者不知道经济如何运行，那么这个政府必然是一个不称职的政府。而那些报道经济情况的人和想对经济事件作出合理判断的关切经济形势的公民们，不应该，更确切地说，也不会被动地接受专家们的意见。在任何问题上，专家们往往都各抒己见。而如果政策制定者、记者和公民们对于经济如何运行没有一个基本的了解，就只能凭借依稀记得的一点大学课程和一堆完全错误的口号、想象及经验行事。

为了研究大部分经济政策，人们并不需要现代职业经济学家们所使用的数学手段及复杂的模型，但光靠直觉和常识也是不够的。经济领域终究是一个其内部相互影响的迷宫，而且随着信息、货物及资本在各地区和国家之间更为自由地交流而愈加复杂。经

济事件和政策因果关系往往不像它们看上去的那样。近年来,经济有了许多发展,如果不懂得一些决非显而易见的经济原理或经济关系,是无法对其作出解释的。就像研究生活中其他领域的问题一样,在研究经济问题时,常识是非常可贵的,然而我们要想辨明使得现代经济得以运行的种种复杂的关系,单凭常识就不够了。这时我们便需要了解一些经济原理,并在实践中将其严格地应用于具体的问题。

例如,对究竟是什么原因使得一个国家出现贸易顺差或逆差及其程度可能如何的解释,就完全与人们的直观判断相反。经济学家们几乎一致同意,一个国家的国际贸易逆差或顺差的程度及本质,从根本上说,既不取决于该国或其他国家的贸易政策,也不取决于其工业生产力,而是取决于一个国家的储蓄额与国内投资额之间的关系。然而,20世纪80年代美国关于贸易政策的主要政治斗争却是基于相反的假设。但是要求有识之士盲目地接受有悖于直觉认识的观点是没有用的,倒是应该解释一下经济体制怎么会产生这样一种结果。要想充分理解这种解释必须对经济如何运行有相当的了解。

贸易活动可算是所谓“反直觉”结果的最富戏剧性的范例了,然而还有许多困惑需要解释。在20世纪70年代,美国是如何两次同时遭受高失业率和通货膨胀率的打击的?在20世纪80年代,是什么防止了巨额联邦赤字引起新的严重的通货膨胀?如果巨额财政赤字所造成的结果不是通货膨胀,又会是什么?从1982年至1990年,尽管美国处于长期的经济增长和可观的就业增长,为什么美国工人的实际工资却保持不变?当石油价格暴涨时,美国消费者因不得不向外国生产者付更多的钱来购买其所需的汽油和取暖用油,显然其生活水平会下降,但是为什么也不可避免地出现了经济衰退,结果失业增加,工厂停产?这种与石油有关的衰退现象在过去20年中发生了三次,时间分别是1974、1981和1990年。本书

从解释这些问题及其他一些与经济政策制定者直接相关的问题入手,介绍并解释理解宏观经济如何运行所必需的基本原理及关系。

繁忙的政策制定者、记者、商人或关心经济的非经济学者,不可能通过大学生的经济入门书来提高对经济的认识,这类教科书通常让读者逐点逐条地去了解整个经济知识体系。当然也会在一些章节零星地举些政策例子,但其宗旨不是传授系统的而且有时是抽象的综合知识体系,这种方法通常意味着有关政策问题的实际性讨论被安排在书中后一部分,因为理解任何政策问题所必需的许多“原理”及难点都还没有介绍。

这种循序渐进的方法对在校大学生很合适,他们至少在理论上可以花上大半年时间来吸收这些知识。但是,它对于我想接触的读者却用处有限。所以本书在两个主要方面有不同的设计。首先,本书具有高度的选择性,着重于宏观经济关系及政策问题——通货膨胀、失业、长期经济增长、国际贸易和资本的流动。有时为了其中的一个问题,分析会深入些,但也适可而止。其次,本书主要是通过实际经济事件或政策问题的阐述进行讲授,并尽可能多地使用近期出现的实例。

作者试图接触的读者需要不断地对一些复杂政策问题作出判断,不论他们是参与者还是深感兴趣的旁观者。希望读者能立即投入到这些问题的讨论中来。实际上这意味着最大程度地用政策问题或历史上的经济发展来说明,或者说讲授一种专门进行经济推理的方法。不过,因为在生活中任何一个重要的政策问题或经济发展总是涉及到许多经济关系,所以在说明其他一些观点和原理时,请读者先赞同某些观点及原理,而我则将逐个地用经过论证的观点取代原先未加论证而却被承认的那些观点。

即使假定多数读者对某些经济专题作过评断,但本书对于每个专题的论述还是从基本概念开始,并假定他们未曾对经济原理作过研究,当然,这意味着许多读者会读到他们已经熟知的内容,

读者对这些部分可以很快地浏览一下，而把精力放在不太熟悉的部分。

经济学家们是否都同意同一套经济原理的基本点

批评家们会指出，经济学家们对于大量的问题各执不同的见解。一位自由派总统任命的经济学家们会提出一套经济原理，而一位保守派总统任命的经济学家们又会提出另一套完全不同的理论。与流行的笑话和传说相反，这种说法是不对的。其实，在很多重要问题上，大家都有共识。90%的美国职业经济学者都会向叶利钦提出诸如市场体制如何优越和使这种体制运行应具备的经济制度的基本特征之类的建议。对于在经济改革的每一阶段应优先考虑什么最合适及苏联到底是应该慢慢地进入市场机制还是一下子进入，经济学家之间确实存在很大分歧。但在有关自由市场机制的基本原理及特征方面，大家还是有着共识的。

即便是在一个现代工业化国家究竟应具有什么样的主要行政机构这类具体问题上，职业经济学家们的共识也是比公众所想象的要多。作者曾在分别属两党的总统领导下的经济顾问委员会担任过委员，后又担任过主席，先后共十年，以后又多年关注过这个委员会的工作。作者认为——撇开措词及强调的重点的细微差别不谈——在将近 2/3 到 3/4 的有关问题上，共和党与民主党的经济顾问委员会向总统提出的建议非常相似。较大的区别存在于两个方面：其一，在投资净值与经济效益之间的权衡问题上，民主党的经济顾问委员会主席及成员一般强调要多考虑提出的措施如何影响收入分配，而共和党人则强调考虑该项措施将会如何刺激工作、储蓄和投资；其二，从历史看，在考虑通货膨胀及失业的短期权衡时，民主党的主席们注重维持理想的就业而共和党人则侧重于避免通货膨胀的好处。然而其区别并不大，尤其是后一种情况。而且在看待美国与世界经济之间的因果关系方面，这两者也没有太

大的差别。

假设将一流的职业经济学家们关于政府政策的观点按 180 度范围从左至右排列,中间的 1/3 会包含 4/5 的经济学家。至于对各种问题的看法,如经济总耗费的变化如何剧烈影响通货膨胀及失业,可能决定一国贸易平衡程度及标志的因素、储蓄和投资如何影响经济增长、财政赤字如何对经济造成巨大而持续性的影响(至少概略情况如何)等,持“温和派”观点的 4/5 的人将占主流。尽管本书主旨不在此,但在关于由市场决定的经济后果为什么和怎样优越于(也有特例)由政府通过价格和工资控制,配给制或对生产者的补助金等行政性的解决办法这方面,人们也有着更为一致的意见。

使经济政策正确的重要性

总统、国会、新闻界及热心政治的公众假如对经济有更多的了解,由此而制定出的政策就会大大不同,但这并非不辨自明的道理。有关经济大事的决策主要是(有人说完全是)在地区、阶层、生产集团和其他纯属利己势力之间的相互制约下及公众对经济事件强烈多变的(合理或不合理的)舆论下产生的。一种有嘲弄意味的看法认为,总统,参议员和众议员们关于经济如何运行的真实观点与他们的决策没有多大关系。因为他们的决策并非出于对宏观经济事实的真实认识,而是基于他们能够当选和连任的需要。这种挖苦说法过于偏激,言过其实。许多当选的政府官员对于世界的运转方式有着鲜明的观点,而这是完会不能用出于他们自己的或其选民的私利来解释的。参议员阿玛斯·D·阿玛托及丹尼尔·帕特里克·默伊尼罕代表同一个州,对许多纽约事务也一起参与表决,但他们的态度截然不同,在多数重要的政策问题上也是观点各异。人们只要注意一下有关经济大事的争论,尤其是有关宏观经济政策的争论,就会发现各派鼓吹者的意见之所以有分歧,只有部分原

因是出于私利，而主要原因是由于他们对经济的运行方式有不同的认识。

政策制定者对于经济运行方式及其所采取的政策会导致什么样的后果的理解并非微不足道。从历史上看，联邦政府时好时坏的经济政策对经济发展进程有过很大影响。在1929年证券市场崩溃之后，美国联邦储备系统的错误货币政策使得原本可能只是很一般的萧条变成了一次大萧条。而在1987年，另一场严重股市危机可能产生的影响因联邦储备系统得力的货币管理而却得到了化解。30年代早期的大萧条因政府采用了高度保护主义的贸易政策而更加恶化；由于错误地相信这样可以增加美国人的就业而颁布了这项政策，结果导致世界各国都采用了贸易保护主义措施，造成了萧条的恶化和蔓延。第二次世界大战之后，美国在促使国际贸易自由化过程的领导作用，曾使整个西方世界进入了一个繁荣和增长的新纪元。60年代初期明智的减税措施也曾带来了一段繁荣时期，然而60年代末为了抵偿越南战争的开支而实行的增税，却又导致了一场严重的通货膨胀。1981年实施的财政政策——大幅度减税及增加国际开支——一开始促进了1981—1982年萧条的迅速复苏，但后期持续不断的巨额赤字带来了长期的高利率、储蓄和投资的减少以及巨额的美贸易逆差。

至少使经济政策基本正确，便可对一国的繁荣和发展带来迥然不同的影响。因此，认清经济运行方式已成了选择正确的经济政策的先决条件。

格 式

在写这本书时，我运用特殊想象力帮助自己集中精力研究那些经济推理要素和那些在90年代制定宏观经济政策时可能显得十分重要的问题。我设想出一位新上任的总统，他向经济顾问委员会主席许诺，每周花一个半小时左右时间来了解作为总统应该知道