

美国总统与经济智囊

● 陈宝森 侯玲 著

● 世界知识出版社



美国总统与经济智囊

陈宝森 侯 玲 著

世界知识出版社

责任编辑：米小平

封面设计：丁 品

图书在版编目 (CIP) 数据

美国总统与经济智囊/陈宝森, 侯玲著. —北京: 世界知识出版社, 1995

ISBN 7-5012-0759-3

I. 美… I. ①陈…②侯… II. ①总统-决策-美国-研究②
经济政策-美国-现代-研究 IV. ①D771.20②F171.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (95) 第 18545 号

世界知识出版社出版发行

(北京东单外交部街甲 31 号 邮政编码: 100005)

中国科学院印刷厂印刷 新华书店经销

850×1168 毫米 32 开本 印张: 10.5 字数: 265000

1996 年 5 月第 1 版 1996 年 5 月第 1 次印刷 印数: 1—8000

定价: 12.50 元

版权所有 翻印必究

内 容 简 介

本书系统介绍了美国自罗斯福至布什10届总统在宏观经济调控中如何运用智囊班子帮助决策，决策中的民主化与科学化问题。书中给每一名总统以一章的篇幅说明他的经济哲学，在他当政期间有哪些重大经济决策，他的智囊班子对这些决策如何献计献策，智囊班子对总统的影响和作用，经济智囊之间在理论观点上和权力分配上的斗争，宏观决策的成功与失败，经验与教训。这是一本在市场经济条件下如何既使市场对资源配置起基础作用又用宏观调控来弥补市场机制的缺陷与不足的有参考价值的读物。

目 录

前 言	1
第一章 罗斯福时期	
罗斯福的经济思想	13
第一个百日新政的策划者	21
第二个百日新政的设计人	36
第二章 杜鲁门时期	
杜鲁门的经济思想	49
充分就业和 1946 年就业法	57
杜鲁门和他的经济顾问委员会	64
第三章 艾森豪威尔时期	
艾森豪威尔的经济哲学	75
阿瑟·伯恩斯	83
雷蒙德·索尔尼尔	94
第四章 肯尼迪时期	
肯尼迪的经济思想	101
肯尼迪与赫勒	104
智囊的角逐	113
减税的出台	117
失业之争和反通胀	126
肯尼迪与联储	131

第五章 约翰逊时期

约翰逊的出身和经济哲学·····	135
向贫穷开战·····	140
大炮和牛油并举·····	146
加德纳·阿克利·····	151
阿瑟·奥肯·····	157

第六章 尼克松时期

尼克松的经济思想·····	164
渐进主义政策的设计者——保罗·麦克拉肯·····	169
收入政策的鼓吹者——伯恩斯和康纳利·····	175
斯坦和舒尔茨·····	188

第七章 福特时期

福特的经济思想·····	196
经济决策机制的改变·····	204
主要经济政策发言人——西蒙·····	210
艾伦·格林斯潘·····	217

第八章 卡特时期

卡特的经济思想·····	226
卡特的主要经济顾问·····	232
反通货膨胀斗士卡恩·····	239
卡特同沃尔克·····	243

第九章 里根时期

里根经济学的历史渊源·····	251
预算问题和斯托克曼·····	264
围绕社会保障问题的策划·····	271
里根和沃尔克·····	277
里甘和 1986 年税制改革·····	282

第十章 布什时期

家庭背景和经济哲学·····	286
----------------	-----

布什同三驾马车.....	293
削减赤字的斗争.....	298
白宫与联储.....	305
板子打在谁身上.....	312
参考书目	318
后 记	325

前 言

从1776年美利坚合众国建国起到20世纪30年代，美国在自由市场经济的道路上走了150多年，国民经济基本是受看不见的手调节的。但是自由蕴育出垄断，垄断导致了生产、流通、分配各个领域的不平衡。对此，看不见的手无能为力。于是，另一只看得见的手——政府干预逐步发挥越来越显著的作用。1929—1933年大危机时，罗斯福新政就是在这样的背景下出台的。从此美国经济的运行已经不仅受一只手的调节，而是同时受两只手的调节。

在三权分立的政治体制下，调节经济的指挥权掌握在总统手里。但总统未必是经济专家，要使如此庞大复杂的美国经济运转好，就要有一批熟悉经济、足智多谋的能人为总统出谋划策，这就是总统经济智囊的由来。

从罗斯福到布什，民主党和共和党由10名总统轮流执政。他们在各自的周围都团结了一批经济智囊，参与经济决策。这些决策有些符合客观要求，对经济的发展起了促进作用，有些违背客观要求，对经济的发展起了阻碍作用。但是总地看，美国经济尽管还有许多不如人意的地方，但50多年来生产力终归是大大发展了，科学技术也取得了长足的进步。虽然它今天正面临日、欧的严峻挑战，无人否认它仍然是世界第一超级大国。这不能不说是两只手互相结合，发挥作用的结果。在这个历史过程，总统如何运用经济智囊，智囊如何发挥自己的作用，这种决策方式的优点

和缺点，经验和教训都很有探索的价值。以下的问题尤其引起人们的兴趣。

首先是总统为什么需要智囊？

智囊团 (brain trust) 的提出始于罗斯福新政时代。还在罗斯福担任纽约州州长的时候，就在他的周围聚集了一批主张对资本主义传统治理方法实行变革的思想家。它反映了时代的需要，即要找到医治资本主义痼疾的方法。这种方法在资本主义过去的历史上是没有用过的或者说只在有限的范围中运用过，而现在则要广泛地运用它，即要对国民经济进行宏观调节，用政府干预的办法把美国从大危机中挽救出来。这是一个没有现成答案的新课题。要解决它首先必须打破资本主义太平无事、讳疾忌医的传统观念，对疾病进行诊断，找到发病的原因，然后在制度允许的范围内寻求医治疾病的方法。智囊团的作用在于集思广益，开拓思路，相互启发，经过会诊，决定治疗方案。可见这种智囊与传统的幕僚至少有一点不同。他们要有冲破陈腐观念的勇气，敢于探索新的道路。罗斯福与其他人不同的地方就在于他能广开言路，听百家之言，择善而从。

综观半个世纪的历程，总统需要智囊、重视智囊大都处于历史的重要转折点。在罗斯福之后对智囊运用得好的要算肯尼迪。肯尼迪所处的是战后美国的鼎盛时代，也是美国开始暴露问题的时候。美元危机、古巴危机、苏联的挑战、日欧的崛起，而最使肯尼迪不安的是失业的居高不下和经济的缓慢增长。这时国家干预的框架虽已基本形成，但是要加速推进美国经济则显得力度不够，需要探寻新的路子。恰好这时凯恩斯主义在美国播下的种子业已到了结果的季节，出现了萨缪尔逊、赫勒、阿克利等一批新经济学家和智囊人物。如果说在美国发生过“凯恩斯革命”，那么这场“革命”就是发生在肯尼迪时代，而肯尼迪正是美国第一名真正信奉了凯恩斯主义的总统。是肯尼迪的经济智囊们给予肯尼迪以打破平衡预算旧传统的武器，为赤字财政政策找到理论依据。以赫

勒为首的肯尼迪总统经济顾问委员会在当时说得上声势显赫影响深远，一时间他们运用凯恩斯主义于美国的实际，可以说颇为得心应手。

在肯尼迪之后，经济智囊起重要作用的要算里根时代。这又是美国历史的一个转折点，即从国家干预向自由放任的方向回归。它说明尽管在新的历史时代需要看得见和看不见的手共同起作用，但要找到这两者的最佳结合点很不容易。肯尼迪时代实现了“凯恩斯革命”，但赤字财政政策用过了头，加上金融政策的失误，使美国经济陷入“停滞膨胀”的困境。如何摆脱这种局面需要对病因重新分析，然后对症下药，而这时凯恩斯主义者已被视为庸医失去了公众的信任，需要找到新的理论武器和治疗方法。于是出现了主张减税的供应学派，60年代已崭露头角的货币学派也同时走红。他们在经济哲学上都反对政府干预，主张自由放任。里根、肯普这些政治里手从这两个学派那里找到了自己所需要的武器，而这两个学派则借助于政坛鼓吹和传媒的帮助扩大了其对公众的影响。这两者的结合终于使新保守主义的经济纲领在12年中取得了在美国的统治地位。

总统需要经济智囊，要他们提供理论武器和治病药方，那么在经济决策上究竟是智囊左右总统还是总统左右智囊呢？应当说是后者而不是前者。诚然，并不是每一名总统都懂得经济，但每名总统都有自己的价值观和经济哲学。这种经济哲学是与这名总统的出身经历密切相联的。比如，罗斯福的民主主义思想和反垄断思想是同西奥多·罗斯福以及伍德罗·威尔逊有着历史渊源的。他在海军部任助理部长时同大钢铁公司以及工会打交道的体验基本上决定了后来他对劳资双方的态度。而在他身患小儿麻痹症养病在家、重温历史时，他更加明确地树立起一种信念，即共和党代表财富和特权，民主党则代表普通老百姓的利益。他主张对国民经济进行政府干预也是以纠正这种社会不公正为其目标之一的。罗斯福对经济智囊的选择是以这种经济哲学为指导的。所

以尽管在他周围的谋士对大危机原因的分析有差别，处方也很不一样，但在要求政府干预、主张改良、反对维持原状的保守思想方面则是有共性的。罗斯福的领导艺术在于既善于做学生又善于做先生，一方面生活于他们之中，另一方面又超乎他们之上，以他政治家的精明干练和广阔视野，大胆进行各种改良主义的实验，并引导这条航船不被惊涛骇浪所颠覆。

里根手下也有一批经济智囊，各以自己的主张对总统施加影响。其中，身居预算局长要职的斯托克曼深受里根信任，是里根内阁中真正懂得财政的专家。在斯托克曼眼中里根是一位对经济茫然无知而又高高在上的家长，因而在经济决策中只起到橡皮图章的作用。这种看法有一定根据，但也有片面性。里根对经济的确知之不多，也不像肯尼迪那样有苦心钻研的兴致，因而对日常事务经常采取超然态度。但他在经济哲学上是有强烈倾向性的。自从他在好莱坞包揽了一项测试镜头的合同而一跃成为年收入上百万美元的富人之后，他变成了个人累进所得税最高税率的课征对象，使他对这种税制耿耿于怀。里根最终从民主党人变为共和党人是他在通用电气公司充当连续节目主持人这个阶段。他每年要花10个星期周游全国为通用电气公司发表爱国主义、反政府、反共和、亲企业的演讲。他的新保守主义思想这时已成熟并为他以后在政治上的步步高升打下了基础。里根政府向保守主义思想回归具有里程碑意义的大事是1981年的减税和1986年的税制改革，这是使税制向企业和富人倾斜的标志。里根对此坚持不懈必欲达到目的而后止，这是斯托克曼所不理解的。斯托克曼主张削减社会保障等权利项目以平衡预算，里根在贝克等人的影响下知道这样做要触怒很大一部分选民，政治代价过高而不敢贸然行事。为此斯托克曼批评里根“革命不彻底”其实正是反映了斯托克曼的单纯经济观点和政治上的无知。

许多经济智囊都懂得政治源于经济而又高于经济的道理。尼克松的第一任经济顾问委员会主席保罗·麦克拉肯虽然不同意戴

维营首脑会议所做的关于实行物价管制和关闭黄金窗口等新经济政策，但仍然尊重总统的最后决定权就是这个道理。约翰逊时代阿克利在1985年为抑制初露端倪的通货膨胀的正确建议不为约翰逊所采纳，阿克利对自己的建议未予坚持也是从政治斗争的角度考虑的。

第二个问题，经济智囊对总统如何施加影响？经济智囊对总统的影响能有多大，首先取决于他们的理论造诣和对总统的感染力。理论在未经实践检验之前未必反映真理，但是一种理论能够找到市场总是反映了某种客观需要。总统要在竞选中取胜或在决策中得到舆论支持，当然要寻找一种具有说服力能起动员作用的理论武器。这往往就是总统对经济智囊的期望所在。智囊们要发挥自己的作用，首先须使自己的道理得到总统的青睐。罗斯福、艾森豪威尔、肯尼迪和里根几名总统的经济智囊都有这种本领，尤以肯尼迪的经济顾问委员会主席沃尔特·赫勒和里根的供应学派智囊为最成功。

肯尼迪在当选总统之前虽然已经受过民主党行动主义的熏陶，可在财政理论上并未摆脱平衡预算的传统观念。但是失业率的居高不下和经济增长相对缓慢使肯尼迪急于找到经济快速增长的药方。赫勒抓住这种心理状态，一遇机会就用明白易懂的语言给肯尼迪宣讲凯恩斯主义。这样就逐渐把他的经济分析和经济理论变为总统的思维。肯尼迪在耶鲁大学宣布“真理的最大敌人往往并不是有意撒谎、出坏主意或不诚实——而是固执于神话、党派偏见和不现实。我们常常抓住我们祖先的陈腐思想牢牢不放”，“在战后早期，可观的结余并没有阻止通货膨胀，而顽固的赤字并没有推翻基本的物价稳定”，这时，他已经完成了从预算平衡论者向凯恩斯主义者的蜕变过程。对赫勒说这是一个很大的成功，因为肯尼迪对凯恩斯主义的皈依对这种思想的传播要比经济学家大出不知多少倍。

后来，赫勒总结了自己在总统面前树立威信的五条经验，即

道理正确；实事求是；明白易懂；避免繁琐；最后提出的建议必须有助于实现总统追求的全国目标。赫勒的具体工作方法也是经过精心揣摩的。作为经济顾问委员会主席，他虽不乏与总统直接见面的机会，但要建议的事情，要论述的道理很多，不可能桩桩件件与总统见面，于是赫勒想出了充分利用备忘录的方法，并疏通总统秘书把重要的备忘录放在成堆文件的最上部。后来发现肯尼迪经常在谈话中使用备忘录中提到的名辞和概念。说明肯尼迪不仅认真阅读了这些备忘录，而且从中吸取了他所需要的营养。

供应学派的智囊人物为使里根皈依于他们的信仰也是煞费苦心的。供应学派是“滞胀”的产物。70年代的“滞胀”使美国官方伤透脑筋。拉弗、万尼斯基等人以众议员杰克·肯普为领袖发动了一场肯普—罗思减税运动，树起了供应学派的大旗。声称这是解决“滞胀”问题的最好出路。肯普原来打算自己竞选总统，后来担心威信不够，实力不足转而支持里根充当共和党1980年总统候选人。里根的经济哲学倾向于自由放任这是大家清楚的。但是里根对供应学派的理论则茫然无知。于是在1980年初，肯普等人同里根达成协议，要这名州长接受供应学派的训练。作为交换，供应学派的一伙人支持里根竞选总统。供应学派的主要智囊人物拉弗、万尼斯基、肯普同里根一起花了若干天时间讨论了金本位、减税、供应学派真谛、经济增长途径等一系列问题。经过这次培训，他们对里根的评价是反应热情，对拉弗“曲线”有一种本能的“感受”，已经够得上90%的供应学派。于是这个联盟就正式形成。后来在肯普等人的导演下，让里根进行了竞选前两党的模拟辩论。这名州长由开始对供应学派的术语运用艰难、应对迟钝到后来得心应手、运用自如是经过一番艰苦磨练的。但是供应学派的智囊人物与赫勒不同之处在于他们并没有很多人变为内阁成员或取得官方支配地位。里根时代的几届经济顾问委员会主席如韦登鲍姆、弗尔德斯坦和斯普林克尔都不属于肯普圈子里的人物。因此这些供应学派理论家后来在里根政府中所起的作用就远不如赫勒那样

明显。

还要看到，并不是所有的经济顾问和智囊都善于对总统施加影响。在杜鲁门时代，他的第一任经济顾问委员会主席诺斯同总统的合作就不够好。诺斯认为经济顾问应当把自己的作用限制在提出建议上以保持自己的客观性和科学性。他甚至拒绝出席国会联合经济委员会作证，为总统的政策做说明。诺斯的这种立场后来引发了经济顾问委员会内部的纷争。另外两位委员凯泽林和克拉克都不同意诺斯的做法，最后诺斯只好挂冠而去。

第三个问题是经济智囊在政府总体框架中的地位及其与左邻右舍的关系是怎样的？

在罗斯福时代，总统的智囊起初是由莫利引见的哥伦比亚大学的一批学者。罗斯福自己是哥伦比亚大学的毕业生。所以这些人同罗斯福之间不是一般上司与幕僚的关系，而是志同道合的朋友之间的同盟关系，罗斯福则是这个集体的领袖。罗斯福当选总统以后，这些智囊只有少数进入政府担任公职。由于罗斯福把新政看作是一个试验，后来他在自己周围聚集了越来越多观点各异的智囊人物，多方面听取意见，所以智囊进进出出流动性很大，没有固定的组织形式，在政府中也没有具备法律地位的智囊机构。

二次大战以后，美国成了超级大国。战时美国经济的高度繁荣和战前大危机的痛苦经历形成鲜明对比，人们对政府干预经济提出了更高的要求。终于在1946年通过了就业法案。这样政府干预经济就有了法律依据。就业法还对干预经济的目标、方法以及职能分工做了明确规定。法案要求政府运用各种手段把就业、生产和购买力提高到最大限度。为此规定总统每年要提出一个经济报告，说明当前就业、生产和购买力的情况，以及使之最大化的对策，并决定创立一个三人经济顾问委员会帮助总统做这些事情。同时在国会中建立一个联合经济委员会，审查总统的年度经济报告。

三人经济顾问委员会是智囊团的法律化和规范化。从此总统

不仅有了合法的经济智囊机构，而且这个机构在政府中的地位也被明确规定下来。此后历届总统都从高级学府选择自己中意的知名学者充当经济顾问委员会的委员或主席。主席和委员的关系在杜鲁门时期是不明确的。三个人都由杜鲁门选择任命，而彼此的观点又是不同的。后来产生了许多矛盾。到肯尼迪时代，总统明确宣布经济顾问委员会主席是他的首席经济顾问，委员则由委员会主席而不是总统选择。这样主席的权威性就提高了。

说经济顾问委员会是总统合法的经济智囊机构并不意味着总统在决策时只听顾问委员会的意见，事实上，总统周围的谋士很多，所有内阁成员以及并不参加政府的总统在外界的密友也都会给总统出谋划策。比如，肯尼迪同戴维·洛克菲勒、里根同密尔顿·弗里德曼的关系就是如此。然而这并不影响顾问委员会在决策中的权威地位。因为总统每年要向国会递交经济报告，在报告中要对一年来的经济形势和经济实绩与问题作出评估，对以后的前景和对策提出看法和意见。这个报告是要由经济顾问委员会起草的，是其他机构不能取代的。此外，总统每年一度的预算咨文要对政府的活动、收支做出规划。这种规划要以对下年度的经济预测为基础，而经济预测是要由经济顾问委员会最后拍板定案的。这也是其他机构不能取代的。

经济顾问委员会有别于其他政府机构。第一，它不管具体业务，是顾问机构而不是职能机构，它没有从上到下的指挥体系，它也不能直接指挥别人，除非是在总统授权的条件之下。第二，它考虑的主要是就业、生产、购买力等宏观层次上的问题，微观经济活动的处置不属于它考虑范围。这些特点决定了它的优势和劣势。优势是比较超脱，眼界开阔，在考虑政策问题时不为部门地区利益所左右。劣势是虚多实少，要准确把握实际情况必须依靠同职能部门协作。

例如，政府对经济的宏观调控离不开财政金融手段。因此顾问委员会在向总统提出宏观经济对策时必须从财政金融部门获

取信息，并与这些部门协调立场。这种活动是经常的，大量的。所以自艾森豪威尔时代开始，在经济顾问委员会与财政金融机构之间就有“三驾马车”（troika）和“四人会”（quadriad）的协调形式。“三驾马车”是指经济顾问委员会主席，财政部长和预算局长之间的经常碰头会。实际上，“三驾马车”就是总统宏观经济决策的中心。所以财政部长和预算局长也是对总统经济决策能施加重大影响之智囊。他们对总统的影响因人而异。在肯尼迪时代，经济顾问委员会主席赫勒与财政部长狄龙对总统的影响可以说是平分秋色，但在向总统灌输新观念方面前者远远大于后者。在尼克松时代，财政部长康纳利的影响要大于经济顾问委员会主席。在里根时代，预算局长斯托克曼比财政部长里甘和经济顾问委员会主席韦登鲍姆有更大的发言权。

“四人会”是在上述三巨头之外再加联邦储备委员会主席，这是因为宏观调控离不开金融手段，没有联储主席参加就很难就经济走势和政策措施做出全面评价和综合规划。但是从隶属关系上讲，联储是独立的，是向国会而不是向总统负责的。所以“四人会”必须由总统召集而不是由经济顾问委员会主席召集。这也是一种尊重联储独立性的表示。“四人会”的作用是交换情报协调彼此的观点和行动。但是在金融决策上，不能做出任何强制联储执行的决定。

由于“三驾马车”和“四人会”都不是法定的组织，所以它们与其说是一种机构不如说是一种工作联系的方式，这种联系是搞好宏观调节的需要，是经常发生的，因而取得了这类“诨名”。但这种联系方式并不是固定不变的。

除去“三驾马车”“四人会”之外，还有一种由经济顾问委员会主席主持或参加的跨部门委员会的组织形式。这是因为总统有时不仅要求经济顾问委员会分析形势、提出对策，而且要求它对重大决策的研究、执行起指挥作用。如果总统不通过建立这种跨部门委员会对经济顾问委员会主席授权，他就无法完成任务。这

样的例子很多。比如，在杜鲁门时期建立过跨部门的经济稳定委员会，伯恩斯和他的接班人索尔尼尔都担任过主席。在肯尼迪时代，为了实行大规模减税、协调各部门之间的利益，建立过内阁经济增长委员会，由预算局长、财政部长、商务部长和劳工部长参加，赫勒任主席。这些跨部门委员会使经济顾问委员会的触角伸展到更广阔的经济领域，便于它较快地获得信息，因而能使它更好地发挥智囊机构的作用。

第四个问题是总统与经济智囊在宏观决策方面费神最多的主要问题在哪里？美国决策层在宏观政策的取向方面的主要演变是什么？

从10届总统所走过的道路看，可以说促进经济增长、反衰退以及稳定物价、反通货膨胀是总统和经济顾问委员会费心最多的两大问题。美国政府宏观调控的目的之一，就是在经济停滞或衰退业已发生的时候实行财政和金融以及其他对策促进经济的增长和刺激经济的复苏；在通货膨胀出现苗头或日趋严重的时候，采取各种措施冷却过热的经济和控制物价的上涨。

但是，美国的历史经验说明解决这两个问题都有很大难度。一个难点在于正确判断形势，决定对策；另一个难点在于掌握调控力度，观察火候。

要预防经济衰退和通货膨胀就必须正确判断形势。然而由于信息来源、理论观点以及利害关系等原因，对将要发生的经济衰退和通货膨胀进行估量并采取对策的时候，往往很难在决策层中取得一致意见。这样就会使事情议而不决，贻误战机。最典型的例子莫过于约翰逊的顾问班子为防止通货膨胀向约翰逊提出的增加税收的建议。在将近两年的时间中，总统始终不同意经济顾问们增税的主张，等到形势发展到已经相当严峻时，虽然增了税，却已无济于事了。

掌握力度和火候是宏观调控的另一个难点。在经济衰退时要实行放松银根的金融政策，但是如果松过了头就会种下以后通货