

知己知彼，百战不殆
在这里，读懂美国

加图决策者手册

(第七版)

美国智库 如何影响政府决策？

[美] 加图研究所 / 著 上海金融与法律研究院 / 译



加图决策者手册

(第七版)

美国智库 如何影响政府决策？

[美] 加图研究所 / 著 上海金融与法律研究院 / 译 雷拥民 / 校

图书在版编目(CIP)数据

加图决策者手册:美国智库如何影响政府决策?:
第7版/(美)加图研究所著;上海金融与法律研究
院译. —上海:格致出版社:上海人民出版社,2011
ISBN 978-7-5432-1968-7

I. ①加… II. ①加… ②上… III. ①政策-决策-
研究-美国 IV. ①D771.222

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 110519 号

责任编辑 王 萌
美术编辑 路 静

加图决策者手册(第七版)

——美国智库如何影响政府决策?
[美]加图研究所 著
上海金融与法律研究院 译
贾拥民 校

出版 世纪出版集团 格致出版社
www.ewen.cc www.hibooks.cn
上海人民出版社
(200001 上海福建中路193号24层)



编辑部热线 021-63914988
市场部热线 021-63914081

发 行 世纪出版集团发行中心
印 刷 苏州望电印刷有限公司
开 本 787×1092 毫米 1/16
印 张 36
插 页 2
字 数 708,000
版 次 2011 年 10 月第 1 版
印 次 2011 年 10 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-5432-1968-7/F·438
定 价 66.00 元

美国社会的自由、繁荣与和谐,得益于其遵循了《独立宣言》所确立的原则以及美国宪法所体现的规则。如果公民社会积极参与,任何一个国家的法律和政策都能改善,这也是这本《加图决策者手册》的目的。我希望这本手册能为中国读者提供一个了解美国的政策辩论以及改革机遇的窗口。

虽然这本手册中的文章主要涉及公共政策的细节问题,但反映的是社会组织的基本原则。任何社会,尤其是中国和美国这样的大社会,需要一种既能充分利用广泛传播的知识,又能控制不良决策危害的机制。人们通常认为,若要实现这一目的,就需要中央计划制定复杂的规则,但这种假设是完全错误的。

诺贝尔经济学奖得主哈耶克在其论文《知识在社会中的运用》(*The Use of Knowledge in Society*)以及其他著作中解释了为什么中央计划者永远无法像分散的市场过程那样有效地利用知识。他写道:“我们所必须利用的有关我们所处状况的知识从未以集中或整合的方式存在,而只会以不完整并且经常相互矛盾的碎片形式广泛存在于所有独立的个人手中,这一事实决定了理性经济秩序问题的特征。”几百万人——甚至数十亿人——各自以其所掌握的知识作出经济决策时,产生的效果要好于计划部门在一个时间、一个地点徒劳地收集所有相关信息后作出决策并将其施加于几百万人身上。

法学家理查德·爱泼斯坦(Richard Epstein)在其著作《复杂世界的简单规则》(*Simple Rules for a Complex World*)中分析了复杂社会是否需要更复杂规则这一问题。我的同事罗杰·皮隆在1997年发表于上海的一篇文章中(<http://www.cato.org/events/china/papers/pilon.html>)归纳出了爱泼斯坦的分析路径:

促使爱泼斯坦紧扣“复杂世界的简单规则”这一论题的是这样一种流行于西方的信念:随着人类事务日趋复杂,法律制度就需要发展得更为复杂。他则强调,这种观点离真相甚远。事实上,当人类事务日趋复杂,新技术不断涌现之时,人们恰恰需要将简单的法律规则置于视线之内。实际上,这正是中央计划体制的不明智带来的教训。毕竟,在简单社会中的确可以采用自上而下的管理模式。但随着各项事务日趋复杂,我们认识到:协调复杂的经济问题所需要的知识不可避免地存在于社会下层,而不是上层。因

此,为使经济效率最大化,决策权必须移交给下层——正如我们看到中国已经这么做了。

但是,权力下放只是在复杂性日趋增加的情况下确保效率的解决之道的一个方面。此外,人们还需要问责。更确切地说,人们希望手握决策大权的人在获取利益的同时承担其决策的后果。概言之,人们需要一种能够明确个人以及机构问责制度在人类事务中的作用和地位的法律制度——包括政府问责制度。这正是简单规则的目标所在:将个人及其决策连在一起,让人们为其决策承担法律责任。这一体制激励了富有创造性的行为——个人直接从其行为中受益,并且抑制了缺乏创造性的行为——个人直接承担其行为的后果。

从这些理念中可以得出如下结论:分权和限权是必要的。美国人经常谈论宪政体制所确立的“权力制衡”原则。不同的政府部门均有能力阻碍或限制其他部门的越权行为。联邦宪法在政府的三个分支(立法、行政和司法)、国会两院、州和联邦政府之间划分权力。宪法限制了授予联邦政府的权力,并进一步列举了不可侵犯的个人权利。

这些共识构成了本书所提供政策建议的基础:旨在让美国的公共政策更趋近于个人自由、有限政府和经济繁荣的目标。本书将广泛探讨以下各种专项政策:

- 维护宪政和法治;
- 减少政府开支负担;
- 限制行政权,尤其是宣战权;
- 改革既昂贵又严重缺乏资金的“补贴”项目;
- 保护公民自由;
- 保护美国免受恐怖主义袭击;
- 努力构建和平的国际关系;
- 维护并拓展自由贸易;
- 当然还包括许多其他事务。

中美两国共同关注的一大问题是如何维护和发展健康的贸易关系。确保世界最大经济

体和世界上人口最多的国家不至于成为微不足道的嫉妒、误解以及因误导而引发的贸易保护主义的牺牲品是至关重要的。我们的经济相互依存。如果我们能防止两国的国内力量使我们相互远离,那么两国经济的依存度将进一步提高。

有些时候,维持一个自由社会要遭遇各种压力和取舍。比如本书第 46 章涉及对抗恐怖主义,第 27 章涉及在对抗恐怖主义的同时保护公民自由。我们希望政府能更有效地追捕使用暴力攻击美国的敌人,我们还希望能够保护美国公民的自由以及所有人的人权。因此在第 46 章中,我们要求政府采取多边以及单边措施追捕基地组织特工;而在第 27 章中,我们要求美国政府必须停止“秘密传唤”以及其他有悖于法治的做法,并关闭关塔那摩监狱。政府必须在遵循法治的前提下保护美国公民的生命、自由和财产。

本书出版后,在美国又发生了两件重要的事情。首先,一位新总统劝说国会通过一项名为“经济刺激计划”的巨额预算案,并希望大幅扩张联邦政府的权力来覆盖医疗卫生领域。其次,选民对这一扩张政府的议程反应消极,并将众议院的控制权交给了反对党。新法出台后,一部分当初投票支持奥巴马总统以及民主党的选民转而支持共和党。

这清晰地提醒我们:没有一个政治团体能够实现垄断。美国人有权在政府无法满足公民的需求时改变政府。但本手册列明的挑战仍然存在:保护个人自由、限制和缩减政府开支、保持美国继续对外开放,以及减少经济企业的负担。我希望书中的分析能给中国读者带来启示。

戴维·博阿兹

华盛顿特区

中文版序

■ 第一篇 引言	1
第1章 导言	3
第2章 有限政府与法治	12
第3章 国会、法院和宪法	19
■ 第二篇 重建联邦政府	41
第4章 削减联邦支出	43
第5章 财政联邦主义	54
第6章 私有化	62
■ 第三篇 政府改革	69
第7章 授权立法	71
第8章 任期限制	78
第9章 竞选资金	85
第10章 收回宣战权	92
第11章 民事侵权和集体诉讼改革	99
■ 第四篇 医疗保障与福利改革	107
第12章 医疗保险	109
第13章 医疗补贴和联邦儿童医疗保险制度	115
第14章 医疗保障的税收处理	122
第15章 医疗保健法规	130
第16章 医疗保险法规	143
第17章 社会保障	154

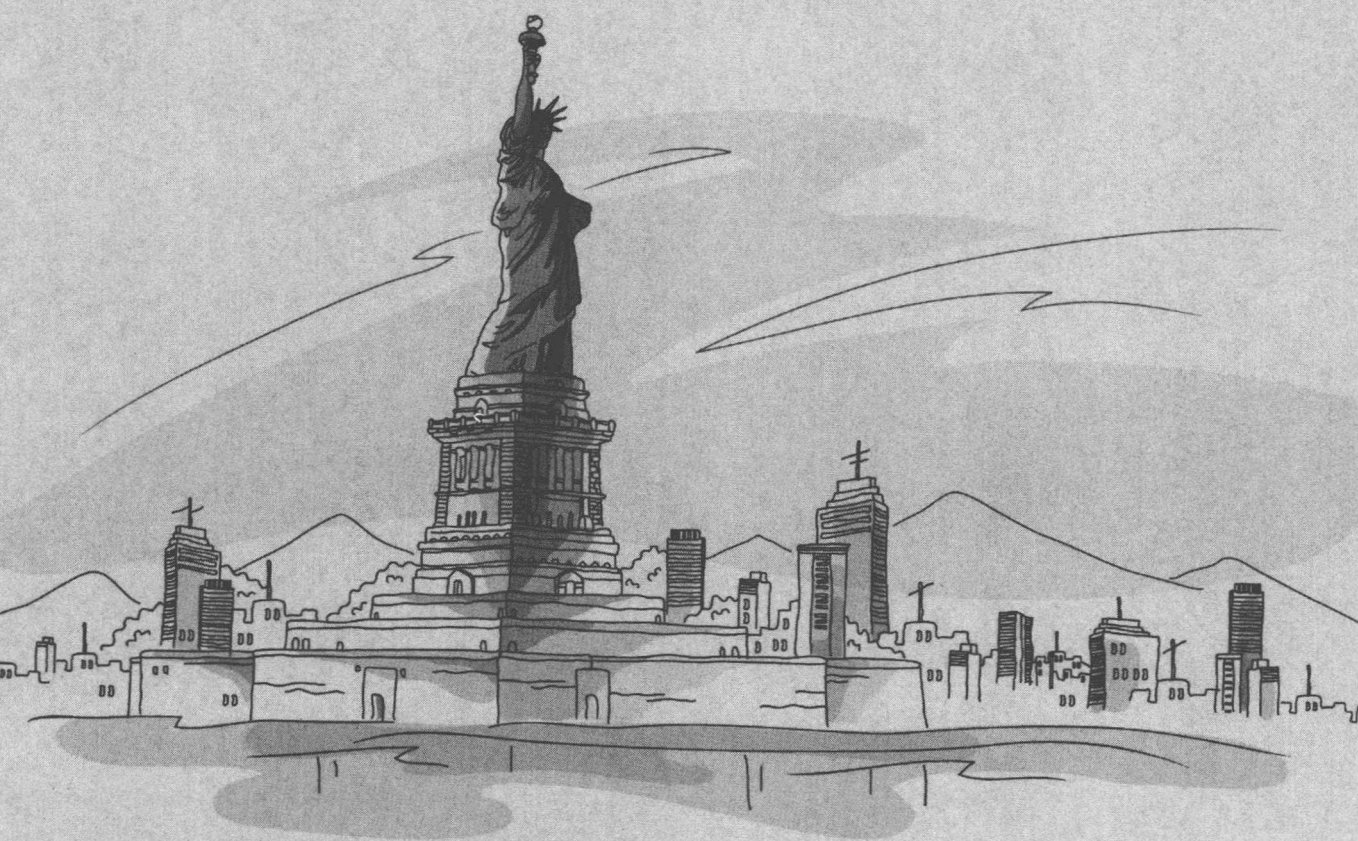
■ 第五篇 削减联邦政府部门和开支计划	163
第 18 章 农业政策	165
第 19 章 国防预算	171
第 20 章 K-12 教育项目(中小学教育)	182
第 21 章 高等教育政策	193
第 22 章 住房政策	203
第 23 章 内务部和公共用地	209
第 24 章 地面交通政策	217
第 25 章 文化机构	225
第 26 章 公司福利及专项拨款	232
■ 第六篇 恐怖主义与公民自由	243
第 27 章 公民自由与恐怖主义	245
第 28 章 电子监控	253
第 29 章 国家身份证系统	260
第 30 章 网络言论和电子商务法规	265
第 31 章 恢复公民持枪权	272
第 32 章 烟草与法治	279
第 33 章 向毒品宣战	284
第 34 章 财产权与宪法	291
■ 第七篇 管制	307
第 35 章 货币政策的局限	309
第 36 章 货币政策和金融管制	319
第 37 章 电信、宽带和媒体政策	325

第 38 章	版权和专利	332
第 39 章	卫生与安全政策	339
第 40 章	反垄断	348
■	第八篇 税收政策	355
第 41 章	联邦税收改革	357
第 42 章	国际税收竞争	364
■	第九篇 能源与环境	375
第 43 章	能源政策	377
第 44 章	环境政策	394
第 45 章	全球变暖与气候变化	405
■	第十篇 国外政策与防务政策	415
第 46 章	应对恐怖主义	417
第 47 章	国内安全	424
第 48 章	增强全募兵制军队的力量	432
第 49 章	伊拉克问题	437
第 50 章	美国对伊朗的政策	444
第 51 章	美国对阿富汗和巴基斯坦的政策	450
第 52 章	美国的中东政策	457
第 53 章	与中国、印度和俄罗斯的关系	464
第 54 章	东亚安全承诺	472
第 55 章	美欧关系	479
第 56 章	美国在巴尔干地区的政策	486
第 57 章	与古巴的关系	494

第 58 章 国际禁毒战	502
■ 第十一篇 国际经济政策	511
第 59 章 贸易	513
第 60 章 移民	524
第 61 章 美国对拉丁美洲的政策	533
第 62 章 美国对撒哈拉以南的非洲各国的政策	540
第 63 章 对外援助与经济发展	547
作者简介	560
译后记	563

第一篇

引言



导 言

戴维·博阿兹(David Boaz)

大选不仅是为政党活动家排序,更要让美国人获得真正的“快感”。这已经有相当悠久的历史了。即使巴拉克·奥巴马仍未能引领大家进入“快感”新时代,诞生于“人生而平等,天赋不可剥夺的生命权、自由权和追求幸福的权利”这一理念下的美国,也足以因另一个“玻璃天花板”的消失*而感到骄傲。

事实上,我们也确实因“正常地”发生的事情而稍感欣慰:由一个极不受欢迎的总统领导的、带给美国长期战争和经济危机的政党,在大选中被打败了。合众国政府要求被打败的政党离开政府办公室。美国的国父坚信政党轮替的原则。他们认为法律应该规定即使是成功的政府官员也应该在一段时间后“解甲归田”。毫无疑问,更多第 110 届国会议员将会获得特权,但这种特权并不是让复杂的法律、法规和津贴最大程度保护在职者。

乔治·布什和共和党人承诺选择、自由、改革和一个受约束的联邦政府。回顾 1994 年共和党对美国的承诺,国会中的共和党议员认为当时的政府“太大、太强势,对待公众的钱太不小心了”,必须结束这种状况。但在过去的 8 年内,政府大肆挥霍,造成了巨额超支,对自己的授权达到了 40 年来之最;此外还有教育集中化、一场持续时间比二战还长的战争、一个帝王般的总统,以及对公民权利的侵犯、联邦政府对社会的入侵和个人自由的被侵蚀,最后是对华尔街 7 000 亿美元的救助(而且这个数字在竞选的最后一月还在增加)。相信有限政府的选民有无数理由来拒绝有这种记录的政府。

我们加图研究所秉持独立宣言和宪法的原则,坚定地立足于个人自由、有限政府、自由

* 天花板通常是指女性在工作中的晋升瓶颈。这里“玻璃天花板的消失”指的是种族歧视趋于消亡,因为奥巴马是第一位黑人总统。——译者注

市场与和平等美国价值观的基石。在过去 32 年间,不管哪一个党执政,只要他们使我们国家偏离了立国之初的方向,我们都不遗余力地批评之。我们发表文章批评克林顿滥用行政职权,批评克林顿政府误导反垄断政策,批评他的国家建设实验,批评他不愿承担企业福利。我们的分析员也在第一时间指责布什政府在财政支出上的肆意挥霍,及其在行政权、人身保护、隐私权、权利拓展、联邦婚姻法修正案等方面的拙劣政策,以及在伊拉克战争等问题上的胆大妄为。

但我们也很高兴与两党政府在扩展自由和限制政府方面进行合作。我们与克林顿政府在自由贸易、福利改革和社会保障改革的起步阶段有合作;与布什政府则在减税、回应“9·11”袭击、健康储蓄账户、移民改革、社保账户等方面进行合作。如果奥巴马政府试图扭转布什政府遗留下来的那些糟糕的错误政策,有意推进和平、自由与繁荣,我们也期待有和奥巴马政府的合作机会。

■ 当下的危机

在当下的经济危机中,我们的首要任务是理解危机及其起因。这是一场由管制、补贴和干预导致的危机。依赖同样的手段是不可能治愈这次危机的。克里斯多夫·希钦斯(Christopher Hitchens)的说法可谓一针见血:“次贷危机及其衍生的恐慌摧毁了我们对‘信用’的信心,一个识别方法是每个人都被允诺了一切,几乎所有人都被民粹主义诱惑了。”

这里有一个背景,那就是中央银行的存在,而且它暗示为冒险行为提供联邦财政担保。美联储发行美元并调整利率,所以不管怎么看,我们的金融体系从一开始就已经成了自由市场失败的例子。与此同时,国会和监管者的鼓励使得房利美(Fannie Mac)和房地美(Freddie Mac)成了房地产按揭市场的双寡头。美国财政部暗地里为它们的债务提供担保,这使得两“房”能扩大债务并进行高风险的交易。正如劳伦斯·萨默斯(Lawrence Summers)所说:“正是因为收益归私人而损失归社会,企业家才变得像赌徒,最终导致了金融危机。”

华盛顿*实际上认为家庭拥有住房是一件好事,而且认为家庭住房拥有率越高越好。国会和监管者鼓励了房利美和房地美,而贷款提供者给那些不具有资质的人扩张了信用额度。为了给更多中低收入者提供贷款,联邦政府放松了首付标准,并且向贷款提供者施压要

* 这里的华盛顿是指代美国联邦政府。——译者注

求他们增加可负担贷款的比例,并且暗示性地保证房利美和房地美的扩张。所有这些“努力”都得到了“回报”:归入非优质抵押贷款的按揭贷款数量激增,当然它们的质量也在不断急剧下滑。

正是联储的信用扩张政策,才使得这些贷款成为可能。正如劳伦斯·H. 怀特(Lawrence H. White)在加图研究所的一项研究中指出的:

2001年经济衰退时,在艾伦·格林斯潘的领导下美联储积极增加美元供给。M2年复一年增长,加起来已经上升了10%,至2003年下半年依旧保持了8%的增长。伴随着货币扩张的是联储不断降低联邦基金(银行同业短期)目标利率。联邦基金利率在2001年初是6.25%,到年底已经降到1.75%了。2002—2003年持续下降,到2003年中达到了1%的历史最低点,并且这一低利率维持了一年。联邦基金的真实利率为负——意味着名义利率低于同期的通胀率——长达两年半时间。从买方而言,在这一段时间内,贷款人并不用为贷款承担利息支出,而是从中获益。经济学家史蒂夫·汉克(Steve Hanke)总结了其结果:“这开启了一切流动性周期的源头并且产生了另一个巨大的需求泡沫。”

“每个人都被允诺了一切”——便宜的资金、快捷的借贷,以及上涨的房价。资金和买家推动房价迅速上涨。但好事总会到头,尤其是这种基于不稳定政策的好事。当房价开始下跌,贷款者就遇到了麻烦。金融企业面临多米诺骨牌式的倒闭,联储和央行开始一系列不断扩张的救市。通常,对待做了错误决定的企业的正确反应是:让它们破产或重组,以使其资产和工人流向更有效率的企业。但现在恰恰相反——联邦政府插手让所有原有企业都维持“正常”运行。

在这一点上,重要的是认识到当前的紧急措施仅仅是紧急的——如果不是恐慌的——措施,不是长久之计。国会应该把注意力放在如何将政府从金融公司的具体事务中解脱出来,并基于对过往错误的明晰诊断提出长远政策。正如威廉·尼斯卡宁(William Niskanen)在本手册第36章中写的那样,国会应该废除《社区再投资法》,并且停止向贷款提供者施压(不可要求他们放贷给不合格的借款人)。财政部应该利用其作为监管者的权威来恢复房利美和房地美的流动性。联邦政府应该避免利用其在企业的股权投资越权指导企业经营,并且应该以审慎的速度脱离企业所有者的身份。

信用危机的一个教训是政治家喜欢“向每个人允诺一切”——低息、能负担的按揭贷款、房价只涨不跌、低油价、家家户户有鸡吃*。这就是为什么让政治家远离商业如此重要。

* 家家户户有鸡吃(a chicken in every pot)是美国俗语,为美国百年前国家目标的通俗表达。类似中国以往曾提出的“楼上楼下,电灯电话”。——译者注

■ 自由主义的终结——还是新的开始？

不少学界大佬和公众人物都声称信用危机意味着“自由主义的终结”，更有甚者称“美国式资本主义的终结”。正如前文所指出的，这场危机很难说是放任、放松管制、自由化或资本主义的失败，因为它是由政府对金融体系的多重错误干预造成的。放在过去看，这是干预主义的失败，现在仍然是。

但是撇开这些因素不论，资本主义和自由主义真的会终结吗？虽然，导致 20 世纪大萧条的主要原因是美联储的拙劣政策和高关税。但人们往往有一个错误的印象：某种程度上是放任导致了“新政”（先有胡佛然后有罗斯福），然后出现了紧缩，最终陷入了大萧条。新政是什么？是严格的银行管制，是使原本已经极高的边际税率更高，是对工资和物价实施政府干预，以及如历史学家罗伯特·希格斯（Robert Higgs）所说的“造成投资者对其财产权利和投资的预期收益普遍不确定”的各种各样的政府激进言行。新政使大萧条延长了 8 年甚至更久。令人不安的是，这些政策与近期提出的用来应对 2008 年以来的信用危机的政策非常相似。

美国网站 Slate.com 的主编雅各布·韦斯伯格（Jacob Weisberg）在危机伊始就宣称“自由主义已经终结”。但实际上正是积极干预导致了这次危机——而干预主义恰恰是韦斯伯格所支持的经济哲学。所以如果一次大的失败真能终结一种意识形态，那就让我们听到“干预主义的终结”吧。

如果这次危机使我们质疑“美国式资本主义”——由一个中央货币当局操纵货币和信用；中央政府税收和再分配达每年 3 万亿美元之巨；由政府资助的企业成了按揭市场上绑架了纳税人的双寡头；税法鼓励过度使用债务融资；政府施压银行制造不良贷款——那么重新考虑这种“美国式资本主义”倒是件好事情。事实上，正如《华盛顿邮报》在 2008 年 10 月份的一次社论中指出的，“陷入危机的，恰是那种政府资助的、‘唯上’（upside-only）的资本主义。对于这种资本主义的倒掉，我们要说：‘死得好。’”

自由主义呼唤拥有自由和责任、自由市场和公民权利，并且远离演播室和卧室*的最小政府。而很明显，不管是克林顿政府还是布什政府，自由主义都不在驾驶座上。

即使有对危机成因的误解，不管是资本主义制度还是自由主义理念都比韦斯伯格这样

* 演播室喻指媒体，卧室喻指私人领域。这里是说政府不得干预媒体和私人领域。——译者注

的学者想的更有力。曾经有一段时间,半个世界都拒绝资本主义,这使得自由世界的知识分子担心中央计划的经济会轻易击败资本主义国家,而某种混合模式——一半是资本主义、另一半是社会主义的模式——将成为未来的潮流。但当世界在民主德国和联邦德国、美国和苏联身上看到了两个不同体系的结果,事情就清楚了。

与此同时,西方的半计划经济体——英国、新西兰、美国及其他国家——发展出了一个经济僵化的软化版本。从20世纪70年代开始,这些国家中的大部分都开始取消价格管制、移除对市场竞争的限制、开放经济、削减税率、降低贸易壁垒。这导向了一个广泛的共识——最终铁幕两边都认识到——私有产权和市场是组织现代经济不可或缺的。几乎同时,一场文化上的革命使社会走向开放。女性、少数民族、同性恋进入了西方世界社会思潮的主流。艺术、文学和生活方式越来越多样化和个人化。60年代和80年代终于把我们引向了布林克·林赛(Brink Lindsey)在《丰裕时代》(*The Age of Abundance*)中所说的作为“毫无疑问的自由综合体”的今日美国。

有人认为未来会出现更强大的政府,而另外有些人则认为会有更多的自由。《理性》(*Reason*)杂志的编辑尼克·吉莱斯波(Nick Gillespie)和马特·韦尔奇(Matt Welch)写道:“我们实际上生活在自由主义时代的节骨眼上,在我们生活的每个方面,高度个人化、极具扩张性的选择自由与日俱增,曙光已现……现在这个世界比任何时候都更能让你按照自己的意愿生活,这是一个自由主义哲学家罗伯特·诺齐克(Robert Nozick)提出的‘乌托邦的乌托邦’的早期草创版本。这是个人主义的新世纪,个人在商业、文化和政治领域广泛结盟。相比而言,20世纪70年代(Me Decade)*看起来反而显得更加社群主义。”

增税、依旧扩大支出、继续补贴冒险决策、介入企业决策过程等政策会降低美国的经济增长速度,可能会使我们更像法国。法国有一个所谓的善良、温和的资本主义,而其人均GDP只有美国的75%。国会有可能会选择去追求这些政策吗?答案是肯定的,国会确有可能这么做,而且很显然已经有类似的政策提案了。但是如果我们希望经济增长——这意味着更好的医疗、科技进步、更好的药品、更多闲暇机会、更清洁的环境、更先进的技术,简而言之,让更多人过得更好——那么除了市场资本主义之外别无选择。而且如果我们想让更大的增长惠及更多人,那么路线图就只能是更广泛的个人选择和决策,以及自由主义的政策药方。

* “Me Decade”是作家汤姆·沃尔夫(Tom Wolfe)1976年8月在《纽约》杂志的一篇文章中提出的概念,用来指20世纪70年代。——译者注