American Economic Policy in the 1980s

Edited by Martin Feldstein

20世纪80年代美国经济政策

〔美〕 马丁·费尔德斯坦 主编

20世纪80年代
美国经济政策综述

货币政策 汇率政策
税收政策 预算政策

经济规制 健康与安全规制
金融监管 反托拉斯政策

贸易政策
发展中国家债务政策

经济科学出版社
Economic Science Press

20世纪80年代
美国经济政策

[美] 马丁·费尔德斯坦 主编

经济科学出版社

责任编辑：张　越
责任校对：徐领弟
版式设计：代小卫
技术编辑：王世伟

20世纪80年代美国经济政策
[美] 马丁·费尔德斯坦　主编
经济科学出版社出版、发行　新华书店经销
社址：北京海淀区万泉河路66号　邮编：100086
总编室电话：62541886　发行部电话：62568485
网址：www.esp.com.cn
电子邮件：esp@public2.east.net.cn
北京博诚印刷厂印刷
河北三佳集团装订厂装订
787×1092　16开　44.75印张　900000字
2000年5月第一版　2000年5月第一次印刷
印数：0001—4000册
ISBN 7-5058-2050-8/F·1462　定价：75.00元
（图书出现印装问题，本社负责调换）
（版权所有　翻印必究）

图书在版编目（CIP）数据

20世纪80年代美国经济政策/［美］费尔德斯坦（Feldstein，M.）主编；王健等译．北京：经济科学出版社．2000.5
ISBN 7-5058-2050-8

Ⅰ.20… Ⅱ.①费…②王… Ⅲ.经济政策-美国-现代
Ⅳ.F171.20

中国版本图书馆CIP数据核字（1999）第56757号

American Economic Policy in the 1980s

Edited and with an Introductory Essay by
Martin Feldstein

《20世纪80年代美国经济政策》译校者

顾　问	黄范章(国家计划发展委员会宏观经济研究院研究员、前副院长)
中文版序	裴小革（中国社会科学院副研究员、博士）译
	王　健（国家行政学院经济管理教研部教授、博士）校
序	王　健　译校
第1章	龚　莉（中国大百科全书出版社编审）译
	王　健　校
第2章	施华强（中国人民银行金融研究所博士）译
	吴良健（中国大百科全书出版社编审）校
第3章	张胜纪（商务印书馆副编审）译校
第4章	吴良健　译校
第5章	王　健　译校
第6章	王　健　译校
第7章	吴良健　译校
第8章	施华强　译
	吴良健　校
第9章	朱　戎（中国人民大学国际经济系博士）译
	熊必俊（中国社会科学院经济研究所研究员）校
第10章	刘　芬（中国人民大学工商管理学院博士）译
	熊必俊　校
第11章	曲昭光（辽宁大学国际经济学院教授）译
	吴良健　校
第12章	郑亚丽（化工部标准化研究所高级工程师）译
	熊必俊　校
作者及相关者简介	王　健　译校
校　订	王　健

图字 01－99－0061 号

Licensed by The University of Chicago Press, Chicago, Illinois, U.S.A.
©1994 by The National Bureau of Economic Research, All rights reserved.

©2000 年中文简体字版专有出版权属经济科学出版社

American Economic Policy in the 1980s

作 者

- 马丁·费尔德斯坦
- 迈克尔·穆萨
- 保罗·A·沃尔克
- 詹姆斯·托宾
- 唐·富勒顿
- 查尔斯·E·沃克
- 拉塞尔·B·朗
- 詹姆斯·M·波特巴
- 戴维·斯托克曼
- 查尔斯·舒尔茨
- 杰夫莱·A·富兰克尔
- C·弗雷德·伯格斯坦
- 米切尔·默萨
- 保罗·L·约瑟考和罗杰·G·诺尔
- 威廉·A·尼斯卡南
- 伊丽莎白·贝利
- W·基普·维斯库西
- 克里斯托弗·德穆思
- 詹姆斯·伯恩利
- 罗伯特·E·利坦
- 威廉·M·艾萨克
- 威廉·泰勒

American Economic Policy in the 1980s

作者

- 菲利普·阿里达
- 威廉·F·巴克斯特
- 哈里·M·雷森内
- J·戴维·理查森
- 莱昂内尔·H·奥尔默
- 葆拉·斯特恩
- 保罗·克鲁格曼
- 托马斯·O·恩德斯
- 威廉·R·罗兹
- 戴维·A·怀特和理查德·G·伍德伯里
- 鲁道夫·彭纳

目　录

中文版序 …… (1)

序 …… (3)

第 1 章　20 世纪 80 年代美国经济政策：个人观点 …… (5)

马丁·费尔德斯坦 …… (5)

第 2 章　货币政策 …… (70)

1. 迈克尔·穆萨 …… (70)
2. 保罗·A·沃尔克 …… (122)
3. 詹姆斯·托宾 …… (127)

论点综述 …… (132)

第 3 章　税收政策 …… (139)

1. 唐·富勒顿 …… (139)
2. 查尔斯·E·沃克 …… (181)
3. 拉塞尔·B·朗 …… (192)

论点综述 …… (195)

第 4 章　预算政策 …… (203)

1. 詹姆斯·M·波特巴 …… (203)

2. 戴维·斯托克曼 …… (235)
3. 查尔斯·舒尔茨 …… (243)
论点综述 …… (248)

第5章 汇率政策 …… (255)

1. 杰夫莱·A·富兰克尔 …… (255)
2. C·弗雷德·伯格斯坦 …… (298)
3. 米切尔·默萨 …… (305)
论点综述 …… (315)

第6章 经济规制 …… (320)

1. 保罗·L·约瑟考和罗杰·G·诺尔 …… (320)
2. 威廉·A·尼斯卡南 …… (384)
3. 伊丽莎白·贝利 …… (389)
论点综述 …… (393)

第7章 健康与安全规制 …… (395)

1. W·基普·维斯库西 …… (395)
2. 克里斯托弗·德穆思 …… (442)
3. 詹姆斯·伯恩利 …… (448)
论点综述 …… (451)

第8章 金融监管 …… (454)

1. 罗伯特·E·利坦 …… (454)
2. 威廉·M·艾萨克 …… (489)
3. 威廉·泰勒 …… (494)
论点综述 …… (496)

第9章 反托拉斯政策 …… (503)

1. 菲利普·阿里达 …… (503)
2. 威廉·F·巴克斯特 …… (528)
3. 哈里·M·雷森内 …… (540)

论点综述 …… (545)

第 10 章　贸易政策 …… (550)

1.J·戴维·理查森 …… (550)
2. 莱昂内尔·H·奥尔默 …… (579)
3. 葆拉·斯特恩 …… (586)
论点综述 …… (602)

第 11 章　对发展中国家债务政策 …… (608)

1. 保罗·克鲁格曼 …… (608)
2. 托马斯·O·恩德斯 …… (636)
3. 威廉·R·罗兹 …… (639)
论点综述 …… (644)

第 12 章　对老年人政策 …… (651)

1. 戴维·A·怀斯和理查德·G·伍德伯里 …… (651)
2. 鲁道夫·彭纳 …… (684)
论点综述 …… (691)

作者及相关者简介 …… (698)

中文版序

20世纪80年代是经济政策在世界范围发生重大变化的十年。所有这些变化的共同特征，是政府在经济中的作用减弱。这种变化发生在美国、中国、从南部的智利到北部的墨西哥的拉美各国、玛格丽特·撒切尔的英国、整个东欧和前苏联。这是一个值得关注的十年。

这是一本论述美国的经济政策在这些年中变化的书。它是一本分析性的和历史性的书，但它也是一本有关我个人亲身经历的书。从1982～1984年我有幸作为经济顾问委员会主席为美国政府效力，并因此做了罗纳德·里根总统的首席经济顾问。为此，我离开了哈佛大学经济学专业教授的职位，稍后又暂时辞去了我的另一个职位——国家经济研究局局长。结束了华盛顿的生涯以后，我才又回到了这两个职位上。

政府政策的重大修正需要与知识界的领袖们和政府中的改革者们思想上的修正相一致。这本书展示了美国有关政府作用的思想变化与在广泛领域内的经济政策变化之间的某些联系。

在即将进入里根政府之前，我首次访问了中国。我是应中国社会科学院之邀，作为国家经济研究局的一个小规模经济学家访问团的团长来到中国的。当时，尽管再有几个月我就要进入里根政府，那时我一点不知道不久就要离开我在哈佛和国家经济研究局的职位。

在北京，我应邀给很多中国的学者和官员讲课，我为讲课选择的题目是“放弃凯恩斯经济学”。在讲课中，我谈到了美国经济学家和政治家在有关经济性质和适当的经济政策特征思想中发生的根本变化。我选择那个题目不仅是因为它对于理解美国那时正在发生着什么很重要，而且因为我注意到了它对中国的意义：新思想可以引起经济政策的根本性变化。

美国政策制定者的经济思想，被英国经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯及其后来的美国信徒的基本观点主宰了近50年。他们认为，经济从根本上说是不稳定的，需

---

* 马丁·费尔德斯坦系哈佛大学经济学教授，国家经济研究局局长。尽管取了这样的名称，国家经济研究局纯属私人组织。

要政府通过财政政策进行管理以达到和保持充分就业。他们强调，产出是由需求决定的，政府可以通过操纵需求来取得理想的产出路径。这些经济学家还把个人描绘为对刺激和抑制措施反应迟钝的人。因此，他们相信可以用高税率来再分配收入而不会减少工作或创业。同样，他们以为高福利和失业保险费不会对动机和行为产生重大的负效应。

这些观点在第二次世界大战以后的几十年中都对美国政策的形成产生重大影响。但是日常的观察与细心的经济研究相结合，逐渐使越来越多的经济学家认识到，凯恩斯的观点和药方是不正确的。财政政策对于稳定总就业来说并不是必需的，它的实际使用还在很多方面增加了不稳定性。积极的货币政策的基本效应是提高通货膨胀率，这又引来了周期性的通货紧缩的衰退。高税率弱化了工作动机，转移支付和大量的失业福利使失业率总是不必要地高。

到20世纪80年代，美国已经愿意接受新的经济政策了。里根政府强调压低通货膨胀、降低税率、减少政府开支。更一般地说，增加市场的作用、缩小政府的作用。为了与凯恩斯主义者强调需求形成对比，一些作者将这些政策称作“供给经济学”。实际上，这些政策的知识基础可以追溯到亚当·斯密发表于18世纪末的《国富论》的基本观点和前凯恩斯的有关货币和财政政策的观点。

这本书对经济思想的这种变化导致各个领域的基本政策的变化，做了更细致的考察。它以一篇本人的长篇论文作为开端，在这篇文章中，我描述了对自己作为经济顾问委员会主席参与的主要经济政策领域的回忆。这篇导论之后的每一章，都由一篇作为某一政府政策领域的经济学专家写的长篇背景论文，结合两篇曾在那十年在经济政策领域起领导作用的个人亲自写的论文组成。

对发生重大变化年份中的经济政策作详细阐述，将会引起那些想理解这些基本变化的人们的兴趣。我希望中国读者们也能从那些与中国变革和演进的问题直接相关的思想变化和政策改革中吸取更多的经验。

1998年8月于马萨诸塞州坎布里奇

序

本书广泛地研究了20世纪80年代美国的经济政策。11位有学者背景的研究论文展示了国内和国际政策的演进，包括货币、贸易、税收、预算和规制及反垄断政策的发展。有22篇个人的文章补充这些背景性论文，在80年代中，这22人曾经处于执掌关键经济政策岗位，或在较早时期的政府中任职。我已经写了长篇的个人论文，论述对这些经济政策领域的看法，我在华盛顿任职时，以及我作为一个学术研究者时，都主动地参与和研究了经济政策。

背景论文的作者和曾经执掌政策的官员们相聚在弗吉尼亚的威廉斯堡，讨论这些问题。本书中还有这次会议讨论的综述。

在组织国家经济研究局的这个项目中，我的目标是：改善我们对80年代实施的经济政策的理解，这些政策是怎样发展的，为什么如此发展；产生一部权威性的典籍，使研究这个时期的学者们都愿意参考它。与任何历史研究一样，本书讨论的是特殊事件和一般趋势的综合：构成历史记录的代表性事件、知名人物和关键时刻以及广泛的演进趋势；形成这些发展的理性力。作为分析的一部分，我要求背景文章的作者在他们的研究中，明确地阐释经济学家和经济思想在政策发展中所起到的作用。我还特别地要求他们：不要试图评估这些政策的效应或预言未来政策的方向。

为本书提供个人文章和讨论的作者们，在80年代都是执掌政策的高级官员，他们提供了非同寻常的、非常有价值的信息。必须细心地阅读这些信息。当然，个人的记录或其政府同事的记录不是太重要，这是自然的。但是，我的几位过分谦虚的同事还是给我留下了深刻的印象，他们都竭力避免谈论：在80年代的主要的理性和政策变化中，他们发挥了值得称道的作用。然而，本书各篇文章的作者们，都利用他们所具有的知识回顾了80年代，当然，那些知识给我们解释过去事件增添了光彩。

我感谢11位背景论文作者，他们努力地将经济分析和历史记录的研究结合起来，这需要超越经济学常用的研究方法，冒昧地采访与80年代事件有关的前任和现任官员。我们感谢这些官员耗费时间对本项研究做出的坦诚的贡献。

那些前任官员们准备了个人文章，参加了威廉斯堡会议，使得这本书成为惟一

的历史记录，使得这项研究成为所有参与者都格外感兴趣的项目。

我特别要感谢我的同事道格拉斯·埃尔蒙道夫对本书的帮助。他以把握问题实质和极为生动的会议风格的方式，出色地整理了会议讨论记录。在这个工作中，他得到雪莉·比坦本德、卡伦·戴南和吉娜·雷蒙多的帮助。他也负责本书所有的准备工作。

我还要感谢几位对我的论文提出帮助性意见的人们：杰弗里·卡利纳、道格拉斯·埃尔蒙道夫、凯瑟琳·费尔德斯坦、拉瑞·林德塞和詹姆斯·波特巴。

梅隆基金会对本项目提供了财务支助。我也感谢梅隆基金会前任主席杰克·索耶，他鼓励和支持了国家经济研究局的一系列研究项目，在那些项目中聚集了有造诣的经济学家以及曾经在政府和商界起过重要作用的人物。这些项目中的第一个成果是《美国经济变迁》，1980年在芝加哥大学出版社出版，那本书建立的研究风格成功地再现于以后的许多研究中。

20世纪80年代的政治经济是当前项目的一部分，我邀请阿伯特·亚利西纳组织了一个项目，请政治学家研究政治对80年代经济政策的影响力。那个项目的论文集《政治学和经济学》已经发表，主编是阿伯特·亚利西纳和杰弗里·卡利纳（芝加哥大学出版社，1991年）。

我也非常感谢国家经济研究局的几位同事，特别是克斯顿·福斯·戴维、哈纳·哈德斯蒂、马克·菲茨帕特里克、诺玛·麦肯兹和卡罗里·特里，他们筹划和办理会务，为本书做了准备工作。

我个人认为，这个项目有特殊的价值。我感谢所有参与本项目研究和帮助本书成功面世的人们。

马丁·费尔德斯坦

第 1 章

20 世纪 80 年代美国经济政策：个人观点

马丁·费尔德斯坦

马丁·费尔德斯坦

整个 20 世纪 80 年代是美国经济政策发生根本性变化的时代。这些变化受以下因素的影响：80 年代初始的经济条件、罗纳德·里根总统的风格和政治哲学以及经济学家和行政官员中新的社会思潮倾向。70 年代末惊人的高通货膨胀率和迅速增长的个人税赋以及六七十年代庞大的政府支出，已引起公众普遍的不满。罗纳德·里根 1980 年当选为总统反映了这样一种公众情绪，人们期待新总统降低通货膨胀、降低税率以及削弱政府对经济的干预。

在我们的民主政体内，政府政策的主要变化通常符合政治家、新闻工作者、其他媒介的领导者以及大多数公众的思想变化；在经济政策方面，起决定作用的观念的变化通常反映了经济学教授们超前的理论发展。

20 世纪 80 年代的经济政策显然是宽松型的。至 70 年代后期，当经济学家们尚未取得一致意见时，战后曾被广泛采用的凯恩斯主义宏观经济学和干预主义微观经济学已明显衰落，被从亚当·斯密时代起形成的传统的市场导向经济学取而代之，对政策研究和决策发挥着更大的影响。

经济学家们认为，可以通过改进激励而不是增加需求实现国民收入的持续增长。研究论文强调，高的边际税率和政府转移支付制度（如失业保险和社会保障）的刺激，对就业和储蓄有负面影响。越来越多的经济学家认识到通货膨胀复杂的负面影响，认识到事实上通货膨胀的根本原因是需求过剩，而不是工会垄断力和企业垄断力的抗衡，反托拉斯和管理规制的新观念取代了关于在政府和私人企业之间维持适当关系的旧思想。①

从1982～1984年，作为经济顾问委员会（CEA）的主席，我被特许先行考虑政策的变化。在本章中，我概要评论这些年中我最为关注的政策：货币和汇率政策、税收政策以及预算方案。当然，我对这些问题产生兴趣早在我来华盛顿之前，并且延续到我返回哈佛大学和美国经济研究局。因此，我在评论整个20世纪80年代经济政策演变概貌时，对于我在任经济顾问委员会期间发生的事件给予更详细的论述。

本章不打算详尽论述20世纪80年代经济政策史，因为本书各章作者的背景性论文对此有详细的论述；也不罗列关于里根政府或我的政府同事的秘史逸事。我将广泛地分析政策发生变化的某些原因，提出我对这些变化的某些评价。②

我不打算对本书的其他章节作总结或评论。我也已回避这些年间关于经济学和经济政策的参考文献。在由我撰写的这章中，我提供了一些参考书目，部分是非专业性的，以便结合他人的观点论述。当然，在读此导言章时，最好结合参考专业性论文以及此书其他撰写人的论述。

尽管在行文中我已避免了任何个人倾向的评论，但是对我来说，在描写20世纪80年代如此繁复的经济政策时，不说出我对里根总统个人的经济学观点的某些感受以及这些年他在经济政策演变中的地位是不合适的。两年多时间里，在一个小范围内我至少每周见到总统一次，就经济政策的各个方面进行交谈。我相信，他通过他的领导风格、一致的言行和善于描述既定的经济政策，富有成效地制定并推行着经济政策。在下文中，我将更详细地评论他对货币政策、通货膨胀、税收、预算方案以及政府特殊开销的态度。这里我仅只做一些简要评述。

这些年间，我从未怀疑过罗纳德·里根对经济政策基本目标的诚意：较小的政府、较低的税率、较低的通货膨胀。他赞成较小的政府和较少的国内政府支出，不仅仅是因为他厌恶大政府的支出需要以税收支付，而且也是因为他相信政府支出中的大部分流向了事实上已经富裕的人。他同情在贫穷和艰难困苦中度日的人们，想避免由于政策的改变伤害那些人。他干预高个人边际税率的征税范围；尽管他认为

① 关于这些思想的更为广泛的讨论，参见费尔德斯坦集（1981年c，1982年a，1986年c，1988年c）。

② 关于我在华盛顿期间政策制定的组织和经济顾问委员会的地位的详细讨论，参见费尔德斯坦（1989年c，1992年b）。

公司税是不合理的，“应该废除”，但是，他更理解和关注个人税率。

里根总统委托白宫班子和内阁成员专门负责国内大部分政策的设计。他以最大的热情深入考察拟定国内政策的细节，这些问题他早在就任加利福尼亚州长时就已处理过，其中包括诸如失业和福利这样的问题。①

我认为罗纳德·里根被描述成“一名伟大的通信者”是正确的，这不是因为他能非常好地演说拟定的讲稿，而是因为他具有把握较小的组织形式，如紧凑的会谈和小型会议的技巧。他有能力在传达对一项政策目标的清晰看法的同时，对未来也灵活地做出展望。因此，他通过协商谈判能够获得更多理解和支持，在特殊的辩论中，他能够做出让步而不改变公众对他的全面规划的支持。

尽管本章和本书的注意点是美国，但 20 世纪 80 年代经济政策的变化是更加依赖市场，这是世界性变化的组成部分。世界上趋向更加依赖市场的国家有很大差异，例如英国、西班牙、墨西哥、中国和苏联。变化取决于国家所处的环境，从降低通货膨胀和所得税到削弱管制和对国有企业私有化，市场的作用都在加强。

欧洲迅速上升的失业，拉丁美洲的恶性通货膨胀，美国的滞胀，以及亚洲、非洲、拉美和苏联的马克思主义者高度集中的计划政策的失败，80 年代前这些经济纪录引起了广泛普遍的失望，20 世纪 80 年代发生的全球性政策变化也许仅是“做些不同的尝试”的国家对此做出努力的短暂结果。无论如何，它反映了政策的长期持续的变化是基于对衰退现象特有原因的正确诊断，紧随了世界经济思想最基本的变化。时间将会证实这一切。而对发生在美国的变化和对变化的原因的分析，或许有助于我们理解和预见同样发生在其他国家的事情。

本章第一部分讨论 20 世纪 80 年代尤其是这十年中头几年的货币政策的重要变化，第二部分和第三部分讨论税收和预算方案，最后一部分讨论美元的波动及其与外贸政策的关系。

1.1　货币政策和通货膨胀

1.1.1　对通货膨胀的态度

1980 年，舆论公认通货膨胀是美国民众最关注的问题。1979 年和 1980 年物价全面上涨超过了 12%，而 70 年代早期大约是 4%，60 年代上半期则低于 2%。大多数美国人感到通货膨胀已经失控，将呈螺旋状攀升至越来越高的水平。

两年后，战后最深刻的经济危机成为过去，通货膨胀率已经下降到 4%。除能

① 关于里根总统的包括各个不同方面的国内经济政策，参见费尔德斯坦（1984 年 b）。

源价格波动外，这十年的其他年头里，通货膨胀率大致维持在这一水平，同时，经济景气，实际国民生产总值和就业增长。

分析通货膨胀这一戏剧性逆转能解释公众舆论、政治和技术经济学在货币政策形成中相互影响的复杂作用。60年代及70年代，与公众对通货膨胀的强烈反感相反，在经济学家中广泛流行的观点是，通货膨胀不是一个严重的问题，在产出下降时让通货膨胀存在比削弱它更好。用于分析通货膨胀的过分简单的模式表明，持续通货膨胀仅有的代价只是导致个人持有极少现金。至少有一位名叫托宾的经济学家警告那些对通货膨胀感到焦虑而疾呼的经济学家，如果公众一旦发现通货膨胀仅有的实际代价是最小的“皮鞋”的代价——过分频繁地去银行提款，那经济学家们将是非常难堪的。的确，在一份主要关于经济社会的答辩中，托宾进一步争辩说更高的通货膨胀率是合适的，因为它诱导人们为提高实际收入要求在他们的有价证券表上以实际资本（债券和股票）代替现金，因此减少了对设备和固定资产投资的需求。

然而，70年代上涨的物价加剧了公众的反对通货膨胀，公众乐意支持许诺加紧行动以削减通货膨胀的总统候选人。无疑，一些人反对通货膨胀是出于失望：他们认为自己“应该得到”名义工资收入的完全实际的价值，增加名义工资的购买力已经被通货膨胀吞蚀掉了。当然，公众的意见不能简单被归结为逻辑性错误。

人们憎恨这一事实：通货膨胀和非指数化税收制度的结合，迫使他们进入了更高的纳税阶层，强制他们以更多的实际收入的份额支付税收。许多有远见的家庭买主知道，从60年代低于6%上升到80年代超过12%的抵押贷款利率阻碍他们获得抵押贷款的资格，即使他们找到乐意贷款者也难以按月支付利息。退休者抱怨说他们整个退休金的实际价值和个人储蓄金迅速被吞噬。企业家认为，由于高通货膨胀率，折旧提存的实际价值锐减，实际税率在提高，对设备和固定资产的投资丧失信心。那些即使在他们的股票实际价值被贬时仍在为名义收益支付资本收益税的股票持有者，回避普通公共股，压杀股票市场，提高证券资本的成本。①

也许一些经济学家会争辩说，这些扭曲并非通货膨胀所固有，而是反映了制度的细节，这些细节问题能用按生活指数调整的税制和养老金以及重新设计抵押贷款还款计划得以纠正。但是，15年来并没有采取对症下药的制度性纠正措施，发生了持续上涨的通货膨胀。到1980年，公众要求真正强硬的反通货膨胀政策，越来越多的经济学家（尽管肯定不是全部的经济学家）认清了通货膨胀高昂的实际成本。

当然，联邦储备委员会（以下简称联储）对20世纪70年代通货膨胀率的上涨

① 我在发表于70年代后期的一系列技术性论文中，论述了这些观点，并集结于费尔德斯坦（1983年c）。

感到焦虑不安，但没有采取足够强硬的行动去制止。这也许是他们低估了通货膨胀的进一步的影响，或许他们认为通货膨胀能在不久的将来的某个时期以相对低的代价得以阻止。可以肯定的是，联储由于实行以调整名义利率为中心的紧缩货币政策，对通货膨胀也负有部分不可推卸的责任。

当通货膨胀上涨，利率也上升，但上升较慢，当名义利率上升时，实际利率却确实下降了。面对名义利率上升的联储官员们在考虑联邦基金成本在增加，而事实上基金的实际成本在下降。当考虑税收时，因为名义利率支付款被计入纳税收入，因而使错误的措施更糟。

观察通货膨胀和税收相互作用的后果，例如，考虑对抵押贷款的实际纯成本的影响，在 1965 年与 1975 年间，通货膨胀从 1.4% 上升至 6.2%，与此同时固定利率的抵押贷款的利率从 5.8% 升至 9%，实际利率因此从 4.4% 降至 2.8%；一个以 30% 边际税率纳税的纳税人在 1965 年应该付 2.7% 的实际完税率，但在 1975 年是 0.1%。

1.1.2　不成功的通货紧缩

保罗·沃尔克在 1979 年 8 月成为联储主席。两个月后，他说服在联邦公开市场委员会（FOMC）的同僚们赞同削减通货膨胀，使他们相信联储的运作程序需要根本性的变化。

或许从另一方面讲，从 1978 年的 9% 到 1979 年的 12% 的通货膨胀浪潮可以归咎于石油价格的跳跃攀升而不是过度的需求。但沃尔克抓住通货膨胀激增的机遇，来对付已经恶化了十年以上的通货膨胀问题。

联储 1979 年 10 月宣布，它将致力于货币供应的缓慢增长，将乐于默认更大更频繁的短期利率变动。然后，利率迅速上升，而经济低迷。

联储和卡特政府间的相互影响没有得到充分说明。可以肯定的是，保罗·沃尔克曾向经济顾问委员会主席查尔斯·舒尔茨和财政部长威廉·米勒讲述过他于 10 月要采取的行动，估计至少也得到了卡特政府的默许。但是，当短期利率在 1980 年 3 月超过 15% 时，联储失去了卡特政府的支持。因为距 1980 年总统大选不到 9 个月了，卡特总统授权联储对信贷实行强行管制，并连续利用电视媒体有力地劝诫消费者抑制信贷的使用。

在接下来的 3 个月里，经济明显衰退了。由于短期利率削减了几乎一半，联邦储备基金得到的回报是货币存量的跌落。这个时期，看起来在选举年要试图扭转经济衰退，而不是联邦储备基金控制货币总量的新利率政策。利率的跌落后，随之而来的是 1980 年 3 个季度的经济复苏。非常短期的紧缩货币政策和微弱的经济复苏，不足以降低通货膨胀率。

1.1.3 里根－沃尔克紧缩通货政策

罗纳德·里根在1980年竞选总统时，已强调必须与通货膨胀作斗争和回到物价稳定上来。希望逐步紧缩的货币政策与1981年削减税收刺激经济的财政政策相结合，既让通货膨胀缓慢下降，又不引起经济衰退。

政策的可信性被认为有助于加速抑制通货膨胀，其分析是基于由费尔纳·威廉姆和汉瑞·沃里切倡导多年的老生常谈的观点，而不是引入新的理性预期理论的更极端的观点。理性预期理论声称如果正确预见政策的变化，甚至非常紧缩的货币政策也完全不会损害实际经济。联储或新政府也都不完全信任过激的供给学派，供给学派表示征服通货膨胀不需要紧缩需求，因为供给学派的政策能成功地增加商品和劳务的供应而使物价下降。

联邦储备委员会在大选后立即迅速地实行紧缩货币政策，在不到两个月内提高联邦基金率600个基点。货币收缩迫使经济进入更深度的衰退，1982年货币流量不同寻常地迅速下降，加剧了经济衰退。失业率从1981年1月的7.5%升至1982年9月的10.2%，这时我作为经济顾问委员会主席进入政府。在那个时刻，我的哈佛同事卡恩·加尔布雷斯在《波士顿世界》上评论说我已签署让“泰坦尼克号”首航的命令。

尽管利率和失业急剧地增长，里根总统仍然支持联储的紧缩货币政策——坚定地反通货膨胀是他整个保守经济哲学的组成部分。而且，他相信公众会理解高利率和经济衰退对于纠正他从卡特时代继承来的通货膨胀是必须的，这表示了他的态度。但是，依然值得注意的是，当失业率月月上升，高于自二战以来有据可查的失业率时，总统曾选择“抑制进程”作为1982年竞选的口号。

公众关注通货膨胀的态度也值得注意，由于白宫在1982年下半年经济政策迅速转向，经济虽未呈现好转迹象，但通货膨胀已经明显下落，投票站总统的支持率迅速上升。

1.1.4 1982年银根放松和经济反弹

虽然最广泛范围的通货膨胀（GNP隐含价格的通货缩减指数）下降，从1981年第四季度的近9%降到1982年上半年的4.5%，联邦储备委员会仍保持联邦储备基金利率高于14%。1982年上半年联邦基金利率实际略高于1981年最后一个季度的利率。

在1982年夏季载于《华尔街》杂志的一篇文章中，我认为至少从理论上讲，“单一”增加货币存量，在那时对逆转实际利率的增长是合适的。不追加货币投入，

实际货币存量的增长必须回到可持续的实际利率均衡水平，这与数年的经济萧条相对应，同时坚持价格的上升低于名义货币供应的增长。但在那篇文章中我告诫说，追加货币投放将会引起金融市场的恐慌——联邦政府正在恢复它老一套通货膨胀的做法，“单一”货币供应增长恰是新的更快的货币增长时期的开始。如果单一投放货币的理性预期能有效地传递到金融市场，将可能削减短期利率而不重蹈通货膨胀的恐慌。

在写那篇文章后不久，我被任命为经济顾问委员会主席，但在 9 月初去华盛顿之前，我会见纽约财政委员会的几个人，询问他们对联邦政府增加货币流通量的反应，在这个老练的金融团体中，事实上一致认为市场欢迎联邦政府发出的松动银根的信号。

保罗·沃尔克和他的同事们终于用松动而不是他们曾说过的紧缩政策，来对付已感觉到并确实存在的问题。由于联邦基金率已从高于 14% 降到年末的 9% 以下，利率迅速下降，联邦政府不采取信贷放松，而声称仅是联邦基金率与其他短期市场率平行滑动，利率的下滑反映通货膨胀的下降。有限的货币存量（M1）急剧增长被巧辩为是由于与多种储蓄证券期满有关，技术因素在 1982 年末 M1 的猛增中可能只占非常小的部分。

1983 年和 1984 年，经济受益于稳定的通货膨胀，实际 GDP 迅速增长。紧随联邦政府 1982 年中期开始实施的实质上松动的政策措施之后，名义 GDP 的高速增长是不足为奇的。名义 GDP 的增长来自经济的实际增长和通货膨胀，这一区分无论如何比期望在以往统计关系的基础上进行分析更令人信服。我相信，主要由于财政扩张引起美元增多，压低了进口价格，对必须与外国商品竞争的本国商品价格造成压力，其结果是较低的通货膨胀，因此对同样的名义 GDP 而言，增长更快的实际 GDP 占有更多的份额。

1.1.5　总统支持联邦储备委员会

作为 1982 年秋新到任的总统经济顾问委员会主席，我从企业家们和委员会成员们那听到大量的抱怨，主要是关于经济状况和要求降低利率。即使 1982 年秋已经开始采取货币政策，实际短期利率继续居高不下。6 月期国库债券的实际利率，1982 年第三季度超过了 5.5%。此外，提供企业借款的优惠利率比市场利率下降更慢，优惠利率和 6 月期国库债券间的差额，1982 年初低于 3%，9 月扩展到 4%。失业率超过了 10%，且每月都在持续上升。

尽管国家经济研究局最终确定将 1982 年 10 月作为经济衰退的谷底，但直到 1983 年 2 月，并未出现经济明显扩张的事实。1982 年在国会选举前的月份里，经济看起来非常虚弱，许多观察家认为联邦政府政策出现了不必要的紧缩。委员会中

总统一些最忠实的同盟者恨声抱怨，认为过度紧缩货币政策正在阻碍1981年采纳供给学派减税方案后应有成果的迅速发展。1982年10月，我参加政府班子后不久，一次班子领导人和总统在椭圆办公室会晤，总统耐心地听取关于依靠联邦政府采取较松动的货币政策的争辩，但是，然后解释说那可能是错误的，因为它可能阻碍治理通货膨胀的进程。总统还补充说，在任何情况下都不宜干扰联邦储备委员会的独立决策。

总统在那次会上的陈述和他后来对货币政策的言行是相当一致的。在后来两年多的许多时候，当报刊报道“总统班子”正批评联储的政策时，这些批评从来不是出自总统或者是总统要求做出的，联邦政府的批评者们或者在财政部、或者在白宫政治班子中，持批评态度的白宫官员预先指责联储，使总统和联储的政策拉开距离，以免经济徘徊不前时再遭更多指责。有几次当我认为批评过头让人担忧时，我便提醒总统，不久总统会破例在新闻会议上表示对联储的支持。

总统对联储政策的最终支持措施，是在1983年决定重新任命保罗·沃尔克为下一届任期4年的联储主席。沃尔克的批评者们极力反对总统重新任命这位与高利率政策关系最密切的人，以便在1981～1982年经济衰退问题上洗清自己。他们也力劝总统在联储“使用他自己的人”以维护他对这个机构的管制。但总统采纳了另外一部分人的忠告，这些人认为沃尔克在削弱通货膨胀方面干得很好，他在联储的重新任命，将是总统继续许诺低通货膨胀的象征。

1.1.6 20世纪80年代货币政策的决定因素

要概括联储货币政策的决定因素是困难的。联储的行动并不单独代表主席的观点，而是反映了联邦公开市场委员会成员一致的意见，或者至少在联邦公开市场委员会会议上得到了大多数同意票。况且，每位联邦公开市场委员会成员对众多意见都有自己绝对的倾向性。虽然如此，我仍然确信联储20世纪80年代作出的决定与70年代或60年代的决定截然不同。

最低限度，1980年早期削减通货膨胀的困难和痛苦降到了最小，联邦公开市场委员会成员更关注那些允许通货膨胀反弹的政策。因此强调抑制就业的步伐，以便复苏不致于过快而引起经济过热。

在制定和调整货币政策中，货币流量比过去的作用更为重要，尽管可能不是一个如联储对国会的年度报告中建议的实质性作用。然而，更为肯定的是从1983～1989年M2的指标几乎每年都在控制的目标范围内，尽管联储1982年中期后比前两年更注意联邦基金率，联邦基金率已不再采用1989年前的控制在50基点范围的方法，通常联邦基金率的控制目标范围扩大到400基点。

货币主义批评者指责联储在1983年偏离货币目标，允许货币流量迅速增长。

事实上无论如何，联邦政府改变规则，允许银行对 1983 年早期生效的支票付款账户付息，这从两个基本方面改变了对货币的需求，暂时造成先前持续的货币增长率不合时宜。首先，它使 M1 和 M2 之间的区别变得不太有意义，最终迫使联邦政府放弃 M1 指标而注意 M2。其次，支票付款账户可获得的利息引起对与名义 GNP 有关的 M2 的需求的迅速增长。①

货币主义评论家们（包括财政部副部长贝瑞尔·斯普林克尔，以及许多杰出的经院和务实经济学家）不能令人信服。他们抱怨 M2 增长在 1983 年早期很快加速随后又减速；他们预言货币增长突然加速会引起通货膨胀，随后货币增长迅速减速会引起经济衰退。因为 1982 年经济迅速下降的情况没有应验经济学家们和财政专家们的预言，所以他们不太支持以货币总量为目标的货币政策。

在 1983 年《总统经济报告》第一章中，我已经预先表明，用货币总量作为反映迅速变化的中间指标或指示器、实行严格的货币存量目标政策，不如名义 GNP 目标政策合适。我曾经试图说服沃尔克，直言不讳地说这一政策将允许联储在改变货币存量增长的同时又不致引起金融市场恐慌，金融市场担心联储失去控制或者又回到通货膨胀的老路上去。沃尔克和他的同事们从不喜欢这样的直言不讳。可能那是因为他们相信，如果公众和国会明白联储确实可能影响名义 GNP 和随之而来的实际经济增长的短期波动的程度，将不会允许联储有如此多的自由。联储更喜欢隐藏它对利率和名义 GNP 的影响力，替代性政策是改变“对准备金的压力”。

当然，实际上公开市场委员会成员知道他们的政策影响总需求，随之在短期内影响实际收入和通货膨胀，以致任何改变利率水平的决定至少是间接影响实际收入和通货膨胀的途径。确实，因为官员们提出用模型模拟同价格水平和实际产出相关的、可选择政策的效应，当他们建立联邦基金率和货币总量目标时，他们实际上邀请公开市场委员会从可选择的实际 GNP 和通货膨胀组合中作抉择。

1.1.7　一项正确的策略

依我看，20 世纪 80 年代货币政策的基本策略是正确的：当公众的支持允许采取必要的紧缩政策时，强硬的措施迅速压低了通货膨胀，随后由于货币放松到恰好达到使经济有节制地复苏，避免了需求过热。强烈的衰退降低了通货膨胀，以减少产出作为降低通货膨胀的代价，这个代价比许多紧缩货币评论家在 80 年代初预言的代价要小，在控制通货膨胀的情况下实际上增加了就业。

---

① 在这一调整变化发生前的月份中，沃尔克私下里告诉我，联储期待着实际提高 M2 需求。联储人员已经研究了新英格兰的经验，在那里有息支票存款更早得到采用，结论是联储应在几个月中放弃总目标和稳定名义利率。

联储对1987年股票市场崩溃的反应也是恰当的——立刻大量投放货币，市场一旦平静下来就迅速撤出投放的货币。但是，当我相信货币政策是正确的同时，20世纪80年代有许多时候联储认为是良好的政策调整，在我看来似乎是不合适的。

联储不愿意关注名义GNP目标，可能也已导致有时采用不适宜的货币政策。例如，1987年在救助崩溃的股票市场后，迅速采取紧缩货币政策，联储当时解释说它的政策目的是防止美元国际价值的贬值。如果这精确地描述了联储的动机，它显示了试图确定汇率指标而不是名义GDP增长指标是不利的。①

更一般地说，联邦政府在20世纪80年代末面临的问题是经济已经过快地持续扩张。自1982年后期开始的相对松动的货币政策，至1990年初已将失业率降低到5.2%。这项政策的另一个结果是，通货膨胀率从1985～1986年的3.9%上升到1990年的5.2%。联储后来转向一种紧缩模式，目的是继续早先设想的——在没有减少实际就业的同时削减通货膨胀。至于这一策略是否能大功告成，由于萨达姆·侯赛因侵略科威特而永远不得而知了。②

1.2 20世纪80年代的税收政策

20世纪80年代，个人所得税制的改革是第二次世界大战期间个人税收引人注目地膨胀以来最有意义的税制变化。个人最高边际税率1980年是70%，10年后削减到低于35%。中等收入的纳税人说他们的边际税率削减了1/3，数百万低收入者不再支付任何个人所得税。同一时期，中产阶层和高收入者受惠于一系列缩小可纳税收入范围的特殊条款，因而他们的税赋实质上减轻了。税收等级指数化，意味着通货膨胀将不再实质性地提高税率。

依据1981年税法，个人和公司投资收入的实际税率也下降了。但是，和一般个人税率减免不同，投资收入税率在后来的5年又有变化。

这些值得注意的变化，是经济理论、政治的压力和里根总统及其关键的政府官员的偏好的不同寻常地结合而形成的。本文首先考察20世纪80年代税收改革的一般决定性因素，然后转入对特别税法的后果的详尽分析。因为唐·富勒顿在本书撰写的税收专章中已对这些变化做了杰出的分析，我的叙述着重于我自己对这些变化原因的理解，以及展望这些变化的前景。我尽可能详尽描述立法的变化，以便读者

---

① 当然，联储陈述的1987年中期的货币紧缩政策，是否是试图阻止将要发生的美元币值的迅速下降，要了解这一点是困难的。联储用国际体系作为一种方式，获得政府支持联储的限制经济过快增长的决策。

② 整个十年中关于货币政策行为的详细讨论，参见米切尔·默萨在本书中撰写的优秀章节。费尔德斯坦(1992年c)对货币政策的讨论，是在这十年的最后几年和90年代早期。

理解我的叙述。

1.2.1　20 世纪 80 年代税制改革的决定因素

税制改革的理论根据

20 世纪 80 年代的税制改革反映了公共财政经济学家已经讨论了多年的观点：税基扩展和较低税率相结合，以一个“统一税制”取代精细的逐级累进税率结构，税收等级对着通货膨胀实行指数化，用“取消免税”增加最高收入纳税人的平均税率而不提高他们的边际税率，重建折旧规则以改进资本配置效率。十年前已发表有关此类论点的“学院派作者们”在这变化发生时可能不在华盛顿，但是他们思想的影响已经明显地体现在 20 世纪 80 年代税收立法的设计中。

税收改革的理论超越了公共财政专家们的技术概念，反映了对一般凯恩斯经济哲学的根本背离，而后者已经支撑了战后整个时期的经济政策。这一思想的转变包括四个互相作用的方面：注意刺激行为的效果；关注资本形成；强调资源使用效率；消极对待预算赤字。在经济学中这都不是什么新观点，它们事实上是更早时期观点的回潮，那些观点在从亚当·斯密时代直至 20 世纪 30 年代大危机导致凯恩斯革命之前，在经济学中一直占统治地位。①

刺激行为的效果　大危机时期，巨大的失业使经济学家变得高度注意这样的观点，即需求不足是导致低产出和低就业的原因。20 世纪 30 年代发展起来的凯恩斯经济学强调，通过货币政策或财政政策刺激需求增长将提高国民收入。由于 1/3 劳动力的闲置，不必担忧工人是否愿意提供劳动。

在随后的几十年间，简单凯恩斯模型成为世界大多数经济学家观点：劳动供给被假定是一个固定的既定的量；家庭储蓄被假定取决收入（而不取决返还储蓄者的利率）；企业投资被假定取决销售额和生产能力的利用而不是可赢利能力。他们还忽视激励的作用。在 20 世纪 30 年代经济学家的所持经济学观点发生了戏剧性变化，引入了凯恩斯经济学。当老于世故的经济学家们意识到所有凯恩斯假说正是可分析的简单化方式时，20 世纪 50 年代、60 年代和 70 年代，这一“需求决定论”在世界范围内导引出许多影响实际政策的经济思想。

在个人税收方案中，强调需求忽略供给刺激导致高边际税率。在 20 世纪 70 年代末，一个 2.5 万美元收入纳税人的边际税率达到 49%，有 9 万美元或更多收入

---

① 论从凯恩斯经济学的后撤，参见费尔德斯坦（1981 年 c）。80 年代的政策反映着早期思想的回归，参见费尔德斯坦（1986 年 c）。

的纳税人的边际税率超过了65%（尽管个人劳务收入的最高税率为50%）。通货膨胀和税收规则相互作用使实际利率收入和名义利率收入、或实际资本收益和名义资本收益变得难以区分，意味着许多纳税人基于实际利率收入和实际资本收益率的边际税率超过了100%。

财政部和国会设计的收入程序漠视纳税人对改变税率的反应。任何计划中的税收变化引起的收入变动总是被认定对纳税人行为没有影响，由此而引致的行为变化也不会影响整个税收。虽然负责这些收入概算的经济学家知道“无行为反应”的假定有些文理不通，他们还是视其为好到足以作为政策决定的基础。

所有的变化开始于20世纪70年代，学院派经济学家开始致力于研究税收规则和管理的变化对经济行为的影响。研究包括税收对劳动供给的影响、社会保险局对退休行为上的影响、失业保险对失业行为的冲击。所有这些探索中的共同题目是劳动供给对刺激是有反应的。

在对资本收益征税的问题上，国会的态度发生了变化，认识到在分析税制改革中考虑纳税人的行为反应的重要性。1978年前后减少资本收益税率，众议院财产委员会和参议院金融委员会的成员重点考虑的事实是，较低的资本收益税率将引起纳税人意识到资本的自然增长会获得更多收益。他们认为这种行为反应将减少和可能消除收入损失，而这是降低资本收益税率导致的结果。

资本收益反应的逻辑关系和对劳动供给的探索使某些经济学家注意到，与无行为（或静态，这是在华盛顿税收政策讨论中普遍使用的稍微有些误导的提法）隐含的收入损失相比，削减个人所得税率较少引起收入损失。当然，因为纳税人的正的供给效应，减税不需要付出昂贵代价，这一思想是供给学派的理论基础。像阿瑟·拉弗那样的经济学家们将供给学派的观点加以发挥，强硬地主张全面减少个人所得税率，认为那样实际上将增加国家税收。

下文我还将论述削减资本收益税的经验和供给派经济学的主张。但首先我想转向从凯恩斯经济学后撤的另一个方面：重新对资本积累感兴趣。

资本的形成 20世纪70年代人们重新对资本形成是经济成长的引擎的观点感兴趣。这也是从凯恩斯经济学以来的返祖现象，这种观点早已被凯恩斯之前的经济学家们所强调。

在凯恩斯经济学形成的大萧条年代那样的经济条件中，资本积累不是重要问题。由于大量的闲置资本，不需要追加投资就能提高产出。增加储蓄倾向更不重要，因为凯恩斯的“乘数原理”分析已经含蓄指出：增长的对设备和固定资产投资的欲望，会将国民储蓄自动提高到一个相当的需要的数量。确实，凯恩斯理论教科书强调，储蓄欲望的增加，会抑制对产出的需求，从而将实际地减少国民收入。

尽管这些观点是在20世纪30年代那样的经济条件下发展起来的，它们在以后

的几十年里仍然对经济思想和经济政策产生强有力的影响。各种采纳这些观点的政策更乐意促进消费者开支而不是储蓄：银行的规则限制了储蓄的利率，降低了抵押贷款的成本，税收规则减少了储蓄的收益和降低了借款的成本，社会保险体系使得个人储蓄以备退休之用对于大多数家庭来说实际上是没有必要的，接受财政赤字作为刺激需求的有效工具。

20 世纪 60 年代经济学家对“成长理论”的发展，对资本积累是不重要的这一论点的态度几乎没有转变，原因是这一理论强调较高的储蓄率在很长时间内不会提高经济成长率。这一推论从以下统计得到支持：当储蓄率增加 1%，短期内 GNP 仅增长约 1/10 个百分点。

甚至在 20 世纪 60 年代，当投资税信贷被采纳时，它也被表述为凯恩斯式周期刺激而不是一种扩张生产能力的方式。厌恶鼓励储蓄的情绪可能由于以下事实得以加强：似乎鼓励个人储蓄的任何计划，好像都只有利于那些有更高收入或更多资产的人。

虽然如此，贯穿整个 60 年代的失业将人们的注意力从凯恩斯的增加需求问题转向前凯恩斯的提高每个工人产出的问题。70 年代经济学家们开始再次注意增加国民储蓄同工厂和设备投资的关系。尽管成长理论指出增长的资本积累对人均 GNP 影响不大，但是对经济政策变化的敏感性似乎是经济成长的惟一决定因素。

在 1981 年税制改革中极其强调储蓄和投资：允许加速折旧刺激企业固定资产投资；用覆盖全社会的个人退休账户刺激储蓄；通过较低的资本收益税率促进个人转向股票投资。这些加强刺激的行为在后来十年中绝大多数受到冷落，其缘由将在下面讨论。

资源使用效率　甚至在亚当·斯密之前，像威廉·配第那样的经济学家们就已关注最有效地使用稀有资源。其后关于国家财政的经院著作——包括大卫·李嘉图、A.C. 庇古、富兰克·拉姆齐和欧文·费雪的著作——特别关注征税，认为从某种意义上讲政府征税将最大限度减少资源效率的扭曲。

再者，大萧条的经历也使传统经济学对资源使用效率的看法有所转变。他们曾认为，使失业的劳动力资源得到工作比提高已雇佣的劳动资源的效率能够更快更容易地提高国民收入。战后的一段时期，关心经济政策的大多数经济学家的注意力是实现和保持充分就业。

前凯恩斯传统仍然在国家财政中继续，像理查德·穆斯格雷夫和阿诺德·哈伯杰之类的经济学家继续强调制定税收政策来减少经济扭曲。由于战后时期劳动力充分就业，一个更广泛的经济学家群体终于开始明白效率问题真正的重要性。60 年代和 70 年代的国家财政经济学家更关注效率问题，而不是达到充分就业的宏观经济学问题。一份实质上是关于有效资本收入税规则方案的理论文章在 1986 年的税制

改革法案中的有关折旧改革中起了重要作用。①

预算赤字的负面影响 70年代受到抵制的另一凯恩斯命题是增加国家债券将不会产生负面影响，因为“我们仅仅对自己负有债务”。詹姆斯·米德、富兰克·莫迪利亚尼和詹姆斯·布坎南分析指出，甚至当所有的政府债券都在国内发行，它也是有害的：国债取代了实际资本生成，以及国债未来的利息支出必须靠更高的税收来支撑，而更高的税收本身包含着扭曲，因此影响了经济的效率。

令人啼笑皆非的是，在罗纳德·里根——一位长期批评预算赤字的人——担任总统期间，国债增长得最快。尽管如此，正是由于里根总统厌恶预算赤字，使得他在1982～1984年采纳了增税方案。

税制改革的政治动力

20世纪70年代凯恩斯经济学的衰退，以及公共财政经济学家技术观点影响的扩大，他们的观点与改革的政治压力相结合，产生了80年代新的税制立法。

通货膨胀和税收负担 70年代的通货膨胀——这十年里消费价格水平上涨了1倍，这是驱动80年代税制改革的主要政治压力。

通货膨胀和非指数化的税收体系互相作用，迫使中等收入者迅速进入更高的纳税阶层。1965～1980年间，一个典型的中等收入家庭的边际个人所得税率上升了1倍（从22%到43%）。同时一个收入比中等收入多1倍的家庭的税率从38%跃升至54%。综合的工人－雇主社会保险税在这些年也从1965年的7.25%上升到1980年的12.3%，1980年一对约有4万美元收入的中产阶级的夫妇吃惊地发现自己面对的综合边际税率超过了50%。

平均实际税率也迅速上升。1965年一个中等收入家庭支付的联邦所得税约占其整个收入的8%，但1980年上升了一半（12%）。同样是在这15年中，一个收入2倍于中等家庭的家庭眼睁睁地看着他的实际个人所得税率从13%上升到21%以上。

而纳税人总是喜欢更低的税收。通货膨胀造成实际税收负担的迅速上升，在没有任何明确立法的情况下悄悄引起纳税等级的推移，这引起了一种公众舆论：更高的税收是不正当、不公正和不必要的。

通货膨胀也引起个人投资收入中实际税率和实际公司税率的迅速上升。② 通货

---

① 例如参见费尔德斯坦（1983年a，1987年c，1987年h）中的国家经济研究局研究论点。

② 我自己在70年代后期和80年代早期撰写的关于通货膨胀和税收规则相互作用的几篇论文，收集在费尔德斯坦（1983年c）。

膨胀从60年代下半期的4%上升到70年代下半期的8%，导致储蓄短期利率从1969年的7%上升至1979年接近10%。然而，实际利率下降了1个百分点。由于对名义利率而不是实际利率强制征税，实际利率的下降更严重了。甚至一个边际税率保持在40%不变的纳税人将看到他的净收益实质上大约从零（即对7%名义利率征税40%，隐含税后收益为4.2%，高于通货膨胀仅仅0.2%）下降到-2%（即10%的名义利率隐含税后收益6%，或低于通货膨胀率2%）。

事实上，利息收入税收负的增加与边际税率的增加是相伴而生的。所以，对于一个边际税率从22%增加到43%的中等收入家庭，其实际税后利率从约1.5%下降到-2.3%，下降几乎4个百分点。一个2倍于中等收入的家庭，实际完税后利率从零下降到-3.4%。人们憎恨对资本征税，认为他们要求降低税率是合理的。

资本收益面临同样的扭曲。某人1965年购买有价证券按标准-普尔500股价指数相当1万美元，在1980年卖出能有3520美元名义收益。但15年期间价格的上涨意味着购买同样数量的商品和劳务，1980年要2.616万美元，1965年则只须1万美元。因此，纳税人将为3520美元收益纳税，尽管他最初的投资实际已经遭受了将近50%的损失（1.352万美元仅是须维持最初投资的购买力的2.616万美元的52%）。毫无疑问，投资普通股票的个人感到应该明显削减资本收益税，他们得到许多国会议员的同情。1978年这股政治压力要求削减资本收益税，随后促成了1981年的减税。

最后，通货膨胀极大扭曲了公司收入税。因为就税收而言，设备和固定资产的折旧只基于最初的成本而未按通货膨胀进行调整。通货膨胀引起利率的上升实际削减了折旧扣除的实际价值。1965～1980年之间，公司债券率的上升减少15年直线折旧的实际价值超过40%，相当于投资的最初成本提高了20%。

通货膨胀也引起使用先进先出会计法的厂商人为账面利润迅速上升。这样的人为利润1965年是微不足道的10亿美元，1980年上升到超过400亿美元。

这些额外的公司税由于名义净利息成本的扣除而部分得以补偿。然而，当拉里·萨默斯和我将所有因素集中在一起时，我们得出的结论是，在当时税法的条件下，通货膨胀的结果是1977年非金融行业资本收入的税收负担大大加重，总计相当于这一行业实际税后收入的69%（包括保留的利润、红利、公司债权人的实际利息收益）。换句话说，通货膨胀的结果是将非金融行业资本收入的实际税率从41%提高到了66%。

通货膨胀引起税收负担大大加重，推动了70年代后期的减税运动，导致1981年的税收削减。它也有助于解释为什么公众呼吁在通货膨胀时应以指数化调整税收等级的要求是政治性的、不可阻挡的。

个人收入和公共支出 税收负担的加重，工作者家庭收入的停滞不前和政府转

移支出的增加，这一切加大了减税的压力。中等收入者感到当政府加重他们的税赋、以政府转移支付资助人数日益增多的受益者时，他们自己的境况却恶化了。1970～1980年期间，中等收入家庭收入以不变的美元计算，上升不到1%，一个全年工作的男工人1970年收入为21511美元（以1981年美元计），1980年收入为21162美元（同样以1981年美元计）。相应的数字表明这十年中女工人的收入只增加了50多元。如果说人均收入上升了，那仅是因为妇女就业者增多了的缘故（1970年为43%，至1980年为52%）。

同一时期，政府非国防开支迅速上升。1970年联邦政府非国防开支占GDP的11.2%，1980年占到16.7%。在这十年支付结算期中，转移支付和非国防开支增加了93%，从占整个政府费用中的55%跃至70%。甚至将社会保险和医疗卫生的费用除外，非国防开支在1970～1980年结算期仍上升了82%。

毫无疑问，选民们非常欢迎总统咨文中提到的应迅速削减税收和政府开支，以调整工资收入者和享受福利者之间的收入分配。

1981年的政治角逐 虽然通货膨胀导致70年代税赋增加，以及转移收入给福利享用者和其他受益人引起公众的不满，其形成的政治压力推动了税收和开支削减的进程，但是1981年的税收立法实际是在共和党和民主党之间为争取减税信任的竞争中形成的。

里根在总统竞选时许诺他将设法连续3年减税10%、边际税率和平均税率累计削减27%。当他在国会上陈述这一计划时，民主党领导人回报以他们自己的减税方案，其中包括诸如为再次受益者提供税收信贷和扩大个人退休账户的方案。两党的合作是通过共和党国会议员B·科纳布尔和民主党国会议员J·琼斯达成的，琼斯也支持通过加速折旧进程迅速削减公司税收。科纳布尔－琼斯议案因提出建造物折旧期10年、设备折旧期5年、车辆折旧期3年而被称为10－5－3议案。最后"折衷的"立法几乎包括所有不同的意见（虽然个人税率的削减从10－10－10降至5－10－10，或累计为23%），还加上同意1985年开始以指数化调整税收等级。

1986年税制改革的政治缘由 1981年立法关于税收规则和税率的急速变化，足以表明80年代主要是税制改革的10年。紧随1981年立法之后，连续几年通过几个小税收议案以削减预算赤字或许并不足为奇，但非常引人注意的是国会制定的1986年税制改革法案中税制的变化，以及实施这一项改革对预期净收入没有任何实际的影响。

1986年立法的特点，反映了一些我已经讲述过的理性思维的发展。它能被视为强调从提高投资率转为提高现有投资美元的效率。但1986年立法之所以能存在，既不是因为税务专家们希望提高配置效率，也不是因为公众强烈要求新一轮税制改

革的结果。

政府关注第二轮税制改革，起源白宫对参议员比尔·布雷德利和国会议员迪克·杰法特发起改革的政治回应。布瑞德利-杰法特提议要求将低税率和扩大税基结合起来，恳求合理地对待旧税改革，对资源使用的效率给以更多技术性的考虑。在这个计划中，理论色彩浓厚的公共财政经济学对这个计划有明显的影响。

1984年初，里根班子的主要负责人J·巴克尔担心在即将到来的总统选举中民主党会攻击共和党建立在布雷德利-杰法特提议上的税改论点。因此，总统在1984年联邦演说中提倡削减税率而不增加赤字的新的重大税制改革，责令财政部在选举后进行研究并通报情况。这一改革从所得税入手，从一个政治动议发展成最广泛的税制改革运动。

总统的偏爱

如果认为仅仅是时髦理论和政治压力造成了1980年的税制改革是错误的，里根在任职总统8年期间始终确信税收政策的变化会使税收增加，并努力将这一主张付诸于实践。

里根总统强烈反对高额个人所得税，特别是极高的边际税率。他曾经私下里谈论他已经历过的由于几乎100%的税率引起的种种不公正遭遇和挫折。直到1963年减低税率，最大边际税率为91%，个人收入超过10万美元税率89%。他本能地厌恶高边际税率，希望通过税制改革削减边际税率。

基于他自己和朋友们的经历，总统确信较低税率能提高工作效率，减少人们使用会计手段掩藏应课税的收入。这可以说明为什么他不仅对初始于1981年的降低税率、而且对1986年准备以更低的税率和更为拓展的税基相结合的计划都那么热心。尽管总统相信供给学派较低税收主张的作用，但我想他从未采纳极端供给学派关于更低税率能实际提高年度税收的意见。他确实在公开场合和记者招待会上作过这样的陈述,① 但我从未记得他在和政府高级官员私下会谈时谈起过这些，即使他曾经相信它，但至1982年中期，当我参加政府机构时他已经不再坚持这种信念。

当开始削减赤字时，总统除了较少反对较高的公司税外厌恶任何种类税收的增加，特别是当公司税采取“消除无价值的分歧和修补税收漏洞”的建议，可能更适用于1982～1984年法定税率没有提高而税收增加的特殊情况。他强烈反对提高社会保险税，而这在1983年曾被作为社会保险救济一揽子计划的一部分，但对于由卡特政府建议和立法的计划的改变，他自己又持调和态度。

尽管里根总统的讲话总是强调他反对增税，但他却勉强地同意在1982年、

---

① 例如，他1981年7月7日的评论：“肯尼迪总统确实那样做了，我们减税刺激经济，以致能够增加政府收入，但是，国民生产增加得更多，以致政府赤字增长的百分比将下降”。

1983年和1984年必须增加税收，因为他并不喜欢过高的预算赤字，当预算计划反映出税收过少的激烈矛盾时，在有准备的演讲和记者招待会上，他总是谨慎地避免不会加税的承诺。换言之，他会这样说（用我的语言表述）“我不会加税使美国经济受到损害”或者是“我不会以加税来惩罚努力工作的美国人”，这种言论听起来很像是不会加税。在记者招待会上，他最爱用的回答就是“一名总统永不会说‘决不’”。

下面的引述来自1981年12月23日的新闻采访，是一个能够说明总统才智的好例子。总统强调他反对加税，但必须保留为将来的加税作出各种选择的权力。在那个时候，已经在讨论关于增税的必要性，且这种讨论最终导致了制定1982年税收法案，法案计划在超过3年的时间里增税1000亿美元。准备好了关于需要从根本上加税的1982年税收法案的说法，在3年里增加计划好的1000亿美元税收，当总统被问及关于增税问题时，他作了如下回答：

> 好了，我向你们保证，1982年的税收将不会改变。我们已制定了一个合适的规划，我相信它将会通过扩展经济基础顺利地增加政府的收入，这个规划能够产生足够的刺激提高生产率。
>
> 很久以前我就知道，将你的双足踏入混凝土中是危险的，在把我的双脚放进那种凝结物中之后，就像萨克拉门托（加州首府）的首席新闻组留给我的纪念物一样，一双鞋子被埋置在其中，被围绕粘紧和阻塞。一天，我在一堆混凝土凝结物之前站立，并且你们已经听到围绕我双足的凝结物破碎的声音，这样，他们就给了我这个礼物，但我还是乐意看到这规划会引起些什么变化。
>
> 当然，从很早以来我就一直在说，有一件事与税收有关，我们继续关注这儿的一个漏洞，有人在税收等级空隙中获取不应得的利益，所以要引起注意，封堵漏洞。现在，我不会因合法的减税而免去合法的税收——没有这一点整个规划可能在很久以前就失败了——但实际上漏洞在哪儿？依我说，存在于不合理的税收等级划分中，这就是我们继续要关注的，我不反对修补税收漏洞。

一个新闻观察家问：“是哪一点将使你下定决心？”总统回答：“在我看到发生了什么后。”

紧接下来的问题问到，是否即使在1982年除了修补漏洞之外不会增税，1983年也会增税时，总统回答，他将不乐意看到有任何事情阻止我们税收规划的实行。但“这就是我试图讲述我的关于混凝土凝结障碍物故事的原因，1983年税收法案出台后，我感到可能会发生难以预料的事情，也不反对别人去评论”。

这次访谈的最后，总统被问及关于营业税的问题，他回答“消费税不能直接违背我们已经制定的税收规划”。

这些言论清楚表达了总统的强烈主张，即反对更高的税收，实际上同样也反对提高边际税率，但是如果他觉得有必要，并不排除下一步增加税收，而且比较其他

形式的税收，更倾向于增加营业税。这并非空谈，在总统建议和国会立法下，1982 年、1983 年、1984 年增加了税收（称“堵漏洞”），1982 年征收了更高的汽油营业税。

1.2.2　20 世纪 80 年代税收变化的后果

以对 20 世纪 80 年代税制变化的理由叙述——关于理性的、政治的、总统的——作为总的背景，我对主要的税制变化本身提出一些自己的观点。

削减资本收益税

1978 年削减资本收益税，对 1981 年削减个人和公司税率具有重要的先驱性意义。至 20 世纪 70 年代末期，通货膨胀导致纳税阶层扩大，增加了新的资本收益附加税，资本收益最大税率已经提升到超过 45％以上。

在 1978 年，资产与不动产管理委员会曾经考虑立法削减资本收益税率，最高税率将下跌至 28％。财政部和国会联合关税委员会的官员，在假定降低资本税率对纳税人实现收益的决定不形成影响下，对计划变动造成的财政收入进行了测算。削减资本收益税率的反对者，包括卡特政府，指责计划的财政收入损失太大，难以接受。降低资本收益税率的支持者，坚持认为计划中财政收入损失是值得接受的，因为较低的资本税率能鼓励投资，以及其他有益于经济成长的行为。

我就资本收益税对股东行为的影响进行研究表明，财政部和国会官员们的统计从根本上就是错误的。[①] 因为，对资本收益税的征收，仅仅只发生在个人实际出售资产的时候，资本收益税可以无限期地推延，因此当前的价值实质上减少了。而且，如果资产被持有直至资产拥有者死亡，资产遗留给纳税人的继承者，那么自然增长的所得税是从来不需要支付的；他们未来资本收益税的依据是财产被继承时的价值。按照 20 世纪 70 年代的税则，个人可以用高估的资产作抵押，贷款来消费，从而减少可计算的应纳税收入的税负支付，所以没有必要为了消费高估资产价值而出售资产价值。

由于这些规则，可以预料资本收益的实现对于税率是非常敏感的。我对个人税收反应曾做过很大规模的、随机抽样的统计分析，结果也证实了这一点。的确，纳税人在实现资本收益的决策时对资本税率非常敏感，所以，削减资本收益税确实会提高财政收入。

我撰写的有关研究结论的国家经济研究局的工作论文墨迹未干，我就被要求到参议院财经委员会确认研究报告的论据。一些参议员清楚表明，他们完全不明白官

① 这个调查报告由 Joel Slemred 和 Shlomo Yitzhaki 所写，参见费尔德斯坦（1983 年 b）。

员们测算的“静止”状态的财政收入（例如，假定对资本收益税无行为反应），他们不相信这种静止的测算对于评价计划的税收变化是有用的。我有了易于沟通的听众，倾听我关于较低资本收益税率下纳税人实际的反馈力所影响的财政收入结果的测算。

1978 年立法改变了资本收益税规则，削减了实际的资本收益税，之后的经历证实了这样一个结论：纳税人对资本收益税率是相当敏感的。财政部和联合税收委员会的工作人员随后变更修正了财政收入估算程序，将随资本收益税率而变化的人的行为影响计入财政收入结果的估算中去。

供给学派激进主义者和 1981 年税收削减[①]

我倡导削减资本收益税，强调因此导致税收基础的上升给予财政收入有利的影响，这些使我获得了早期供给学派者称号，或许以前这一名词已被前任总统经济顾问委员会主席赫伯·斯坦恩提出，当然，我以前听说过这一名词。

我相信（并继续相信）削减税收对财政收入有利的反作用力应该不会限制资本收益税的削减，但我也确信，与资本收益相比，其他种类的经济行为对税收的敏感程度更小。我因此反对那些供给学派者，如阿瑟·拉弗的观点，他认为 30% 的全面减税由于提高了对工作的刺激也有自我增加资金。虽然降低极高的边际税率实际能够提高财政收入，对于大多数纳税者的工资和薪金减税将提高税收收入，这仅仅在劳动供给的增加大于逻辑的或先前的经验性建议时，才是完全可能。

全面减税的主张在 20 世纪 70 年代后期引起了争论，我不反对这一主张，尽管我考虑并到国会作证，在未来通货膨胀不确定时，较小幅度的减税和直接对纳税等级指数化相结合更安全。我记得就此曾和议员比尔·罗思议论过，他是 10－10－10 个人税率削减的早期倡导者。他认为从逻辑推论而言指数化更好，但比起纯粹的税率削减它将更难以实施，因为它更难以让公众理解。

在有理性的人能够区分到底多大的减税率是可以接受时，我没有怀疑大幅度减税和削减支出的结合将提高效率，这在后来十年税收和支出增加中得以证实。我确信较低的税率对整体财政收入存在某种有利的补偿性的反作用力，但减税无疑不能自我增加资金。[②]

我确信供给学派关于自我增资减税的夸张说法是不受欢迎的，因为我想有利于削减税率的情势是值得怀疑的。税收削减的批评者正好能够像他们大多数支持者申辩的那样，推论自我增加资金是不可能的，然后一下得出错误的结论，即这样的税

---

① 唐·富勒顿在本书的文章中杰出地叙述了 1981 年减税的详细经过。因为我那时不是政府成员，所以我在此仅回忆自己当时的观点。

② 减税的实际幅度和预算赤字升高的理由，在本章以下部分讨论。

收削减因此是一个错误。

自筹资金型的减税的华丽言词，在 1980 年总统竞选期间仍在继续，并在晚些时候成为政府努力向议会兜售的整套税收计划的一部分。减税将是自筹资金，这一主张的不合理性显然不妨碍里根新政府实施其计划，但它使我随后作为总统经济顾问委员会主席的工作变得棘手起来，我的工作要求我将这一税收计划作为好的经济计划加以维护，尽管它在提高财政收入方面已经陷入失败。恰好在这样一个时期，即接受传统供给学派的观点——刺激是重要的和高税率不能相应同幅度地增加高财政收入的——主流经济学家增多起来时，供给学派极端者给供给学派观点带来了坏名声。

有几年，严重的预算赤字导致许多最早的供给学派极端者说，他们从未声称减税会提高税收。例如，马丁·安德森，里根总统的首任国内顾问，在他 1988 年的著作《革命》和随后在报上发表文章中申辩说，供给学派从未说税收削减会自我增加资金。① 我的发言中温和地谈及这一问题，当我说供给学派者已经表明过税收削减会自我增加资金时没有点出其姓名，记录清楚地指出了相反的结论。记载了有关建议连续 3 次 10% 税率削减讨论时，供给学派的领头人阿瑟·拉弗相当明确地说，每一次对税率 10% 的削减，就总的税收收入而言，在少于两年内将会自我增加资金。因此，每次连续分期的减税对整个税收收入都会提供积极的贡献（拉弗，1981 年，第 201 页）。这观点不是孤立的，它是著名的自称为供给学派理论区别于其他经济学派的理论中的一部分。

缩小赤字：1982 年至 1984 年税收变化

尽管政府成功实施削减国内开支计划，但 1981 年实施税收削减后将引发赤字增长这一问题立即变得清晰起来。这导致了 1982 年、1983 年和 1984 年连续的小幅度的税收增加。尽管里根总统强烈地反对提高个人和公司所得税率，他还是接纳了在工商税收法规方面一系列技术性变化导致的国家总税收的增长。②

1982 年赤字缩减法案　1982 年税收法案计划，通过削减企业折旧额和废除“安全港租赁”措施，从而用超过 3 年的时间增收 1000 亿美元。“安全港租赁”法规允许无利润税的公司采用有利的折旧法规，这些公司通过将应税收益转移至有可纳税利润的公司，在投资时获取投资税信贷。

---

① 在美国经济学会 1985 年会议上，当我说供给学派已经声称减税会自发增加资金时，曾试图不指名道姓、温和地论述这个问题，但在安德森的著作中我受到指控，他认为供给学派从未有过那样的观点（费尔德斯坦，*1986* 年 *c*）。

② 这一章的下一节论述政策和有策略地削减赤字的更详尽的情况。现在这一节的中心是每年预算中的具体税收建议。

安全港租赁的政治学和经济学包含了一个有趣的教训，即关于显示税收政策公平的重要性。安全港租赁似乎不妙，因为它允许公司虽然实际上拥有可纳税利润却几乎不缴税，或由于从已经进行投资的公司购买税收补贴而无税。事实上，可转移的税收补贴以如下方式标价，即几乎全部价值进入进行投资的企业，而不是进入购买了税收补贴的企业。安全港租赁法规因此具有了值得引起注意的效力：鼓励那些缺少可纳税利润的新企业、那些暂时丧失了财力的现有企业、以及拥有可纳税利润的现有企业进行投资。

尽管那时我不在政府工作，但我在那时和后来的判断都是：1982年前对原有利于投资的税收措施的逆转是错误的。如果国民储蓄不平衡的分配没有用于住宅投资的话，工商企业投资需要宽松的税收措施，对私人住宅采取相对有利的措施以获得平衡。安全港租赁需要允许所有类型的企业面对同样的投资成本，但企业觉察到购买了不支付税收的权力，这使安全港在政治上变得难以维持。

1982年税收法案进一步的逆向作用是，首次改变了过去一直使用着的对设备的折旧规则。这意味着在未来，当公司在做出投资决定时，它们将不再理会通行的折旧法，这个因素会产生出未来的投资冒险家，会减少折旧规定变化的效能。我发现，它也使得在1983年对采纳按指数计算折旧替换进一步延长折旧期的设想，工商人士对此不感兴趣。

1983年的附加税计划 在1983年2月提议的财政预算（即1984年财政年度预算）中对税收的有关争论，提供了关于以下两方面的好课题：经济和政治优先考虑的不同，以及内部已经分化的政府在实践中运行的途径。

那个预算（作为经济顾问委员会主席我第一次参与其准备工作）初步的估计表明，在税收或支出没有实质性的变化的情况下，下个五年中的每一年都将存在巨大的赤字。通货膨胀和经济衰退互相交织意味着，1983年和1984年的税收收益会降低，同时当一揽子指数化计划在1985年开始时，意味着未来税收收入的增加将是很缓慢的。即使能够设想削减开支（没有通过），计划中的赤字仍然巨大，令人难以接受。

1982年圣诞节不久后一个非正式的晚餐会上，国务卿乔治·舒尔茨建议，对国内和进口石油征收能源税是提高税收收入的好办法。设立能源税和削减开支提案相结合，在实际的经济计划中，在五年预算的范围内就可有效地减少赤字。

供给学派在财政部、国会和其他地方都反对任何加税，认为那会带来经济上的不良后果，并争辩说，从1981年实施减税起，一度经济开始复苏，其势头如此强劲以至于不需要进一步改变税收情况就可以消除赤字。由詹姆斯·贝克为首的白宫政治谋士们担心任何加税的提议都会带来相反的政治影响。贝克还焦虑，在取得1982年税收增长中显示出他的领导才能可能已经削弱他和总统的关系，并且无疑

已经伤害了他和一部分共和党人的关系，这些共和党人更关心保持低税收，而不是防止大的财政赤字。

在随后展开的白宫预算方案的讨论中，我和埃德·哈珀（国内政治顾问）建议，作为妥协能够在 1983 年通过立法征收能源税，但仅只能在 1985 年，而且那时的赤字还停留在某个临界下限之上时，立法才能发生作用。预算长戴维·斯托克曼对供给学派的观点也持怀疑态度，他渴望能切实削减跨年度赤字的计划，支持附加税的提议。

财政部长唐·雷根对财政部供给学派和白宫政治谋士们的忠告的反应是，反对提高税收的主意，他偏好这样的推断：未来的经济成长将是快速的，足以缩减财政赤字。总统经济顾问委员会可靠的预测，我没有附和财政部有关迅速成长的五年计划，说明增税对于达到可接受的收缩赤字的计划是必要的。

尽管雷根和其他人反对削减开支和能源税有条件地增加相结合这一方案，但其还是作为 1983 年 2 月制定 1984 年财政年度和以后年份的预算计划的部分，被总统接受。但是，合理的经济预测和削减赤字的良好经济政策相结合的预算方案得到总统的赞同，与这些政策得以立法通过还相距很远。

白宫政治谋士和财政部长唐·雷根不能阻止总统采用提高附加税的建议，因为他们意识到需要有收缩赤字的计划，最终达到预算平衡。但是他们能够肯定地断言那是不能被立法通过的，因为仅仅只有在总统所有削减开支的提议也被国会接受的前提下，附加税的增加才会被总统接受。由于提议削减经费在总统和国会谈判中成为最好的、首要的筹码，白宫班子和财政部易于采取强硬的、不妥协的策略缩小了整体预算，然后，继续抱怨国会对赤字的态度，总统已建议削减仍在持续的赤字。最后，那年内没有一个政府预算方案被国会通过。

税收收入与社会保障支付能力　税制改革实际上是 1983 年立法通过的，这是计划保护社会保障系统长期支付能力的结果。一个以经济顾问委员会前任主席艾伦·格林斯潘（然后成为普通公民）为首的代表两党的联合委员会，在 1982 年被指定寻找应付计划实施后未来社会保障收益和税收收入之间缺口的办法。① 委员会 1983 年提出报告，要求提高工资税，在个人收入项目中将高收入获益的一半归入应缴的个人税收中。关于名义收入水平条款是固定的，因此，税负仅仅落在收入相对高的个人头上，将来税负逐渐地扩大到所有的受益人身上，可以避免实施附加立法增税而带来的政治阵痛。增加税收收入的结果是为缩小过去计划中的、下一个五年或更长时期的赤字作出了实际的贡献。

---

① 1983 年关于社会保障的决定在 1.3.3 节将有更充分的讨论，也涉及关于预算分配和政府经费的分配。

最初向总统描述社会保障改革方案时（这是在方案公之于众之前），总统强烈反对这样的计划，即只依靠更高的税收、实际不减少预期津贴，来弥补社会保障基金缺口。他最终在如下基础上和更高的工资税主张达成和解，即已经由卡特总统建议并通过立法的变更日期必须提前。他接受应纳税收入的收益要合理的结论，即这一收益基本上等同于对高收入受益者津贴的削减。但现实中，社会保障财政危机已经解决而津贴没有任何本质性改变。在这一章的下一节，我将回到政府经费和预算这个题目上。

1984年的增税 当为预算进行的预测准备在1984年立法通过时，经济已经复苏一年多了。尽管复苏的头一年是相对强势的增长，通过看来合理的测算（随后的发展显示了测算基本正确），说明随后的方式为不确定的未来留下了难以接受的高财政赤字。

在选举年，削减经费不能大到足以削减计划中的赤字。财政部供给学派者和他们在政府之外的盟友又一次地声称，不需要增税，因为经济将继续快速增长，税收会增加，能够提供所需的财政收入。一些不接受供给学派乐观主义观点的保守党员声言，没有比坚持不懈地削减经费更好的办法了，因为税收的提高将只会导致额外增加费用，而不会缩减赤字。毫不奇怪，白宫的政治谋士们反对在选举年有任何形式的增税。

戴维·斯托克曼和我确信，五年赤字能够削减，主要只是得益于税收的增加，这一增加能达到缩减纯赤字的效果。我仍然赞同一些临时增税方式，我推荐的解决方法是社会保障、其他退休津贴和个人税收等级指数化地修正，它们将被调整到小于通货膨胀率3%，而不是完全的通货膨胀率。这样一种可调整的指数化规则仍然将完全支持个人抵制任何没有预期的通货膨胀增长。尽管还不能精确计算税收的增加（正是未来减税的缓慢下降），或津贴的削减（正是未来津贴增加的缓慢下降），但调整的指数化方法将实际地提高附加税收收入的数量，并在社会保障支付中，节约大体上同等数量的支出。

最后，如此提高个人税收和降低个人津贴，其政治成本太高，不能作为总统预算的一部分被接受。作为替换，财政部对公司税收规则做了一系列技术性的改变，它们在适量提高逾时附加税收。总统接受的不是真正“税收增加”，而仅只是弥合商业税收的漏洞，允许财政部征收“应该支付”的税收。

1984年夏，我离开政府并希望选举结束后政治上的让步能够促成同时出现税赋增加、福利和其他支出减少的大好局面。但事实并非如此，在里根的第二个任期内，政府没有表态支持将较高的税收纳入预算之中。相反，预算赤字转为格兰姆－路德曼动议，直到税制立法从赤字削减转向解决收入平衡的税制改革。

1986 年税制改革法案

1986 年税制改革法案的焦点是降低个人所得税率。最高收入的边际税率从 50％降到 20％，其他税率也降到 15％。面临的挑战是：选民们将接受减税的交换条件、接受税制变化。税率削减引起的费用显示出分配的公平性，那就是在税收义务方面，给中低等收入纳税人的减免比例至少要与高收入纳税人的减免比例相同。

分配面临的最困难的挑战是限制高收入纳税人的整体税收的削减，他们的法定税率几乎已经被削减了将近一半。早期有关消除州所得税中个人份额的建议，因为遭到像纽约州这样实行高额所得税率的大州的反对而夭折。① 然后采取提高长期资本收益税率的方式，这实际上是高收入纳税人补偿性地增加税收。虽然对高收入纳税人提高资本收益税率，从当时的 20％提升，最大时至 28％，这实际上将会减少所得，“静态”统计显示，那些纳税人能缴纳的收入会更少，并且实际作用没有预测的那么大。什么方法能够显示：以其他收入所征收的长期收益税将能补偿削减个人所得税的最高税率引起的税收下降呢？因此，财政部和国会工作班子，忽视了在他们按收入等级设计的改税计划中，建议更高资本收益税率带来的影响。引人注意的是，尽管如此，当对假设税收变化带来的总税收收入结果进行计算时，他们将削减的所得入了账。

在税收规则中也进行了一些技术性改变，以阻止使用避税投资，关键是要消除使用所谓无息损耗来减少应纳税收入。作为一种实用的方法，在劝阻使用避税手段方面，这些变化实际上并不比公众给予他们的建议更重要。因为税收规则中其他的变化——削减最高的个人税率至 28％，提高资本收益税率至与普通收入同样的水平，削减折旧提成——它们自身足够消除避税投资的收益。

消除使用无息损耗的主要作用，反映了财政部决心分期清理出那些已经作为损耗入账的现存的避税投资。这样提高了从高收入纳税人那里获取的税收，并且来得如此之快，恰如 1982 年折旧规则发生变化，传递了将来的折旧税规则不能受到信赖的信息，它也鼓励以税收为动机的不动产投资者立即出售他们的资产，刺激不动产价值暴跌，在 20 世纪 80 年代后期加剧了银行系统的问题。

为限制高收入纳税人减税而设计的另一个变化是，对高收入者取消个人免税，使用较低的等级税率（零级和 15％级）。它的特点是有能力创造一个序列，在这个序列中，中高收入纳税人负担的边际税率从高于 28％回落到 28％，这长时期来一直被无偏见的改革者倡导作为整体递增的累进税序列的方式。尽管平均税率伴随收入持续上涨，许多纳税人认为，边际税率序列的“危机”或者“泡沫”是有失公

---

① 免除个人扣除额可能只会鼓励各州更多地依赖公司税，联邦财政因此失去了很大一部分税收（参阅费尔德斯坦，1985 年 d；费尔德斯坦和梅特卡夫，1987 年）。

允。但是，实际上推动“泡沫”的压力导致1990年税收立法，修改税率序列，将税率调至最大，即32%，将“泡沫”推向更高的收入水平。

然而，即使加上所有这些变化，1986年高收入人群组显示出比低收入水平者获得了成比例的、更大的税收削减。税收改革的设计者因此采用实质提高个人免税额，作为削减低收入纳税者税收的途径。个人免税额的提高几乎准许所有的边际税率不予变化（那些因更高的免税额而不再负税的人除外），因此对供给学派产生不利的影响。确实，用增加税后收入，同时准许边际税率不变，就能够期望提高个人免税额以增加闲暇需求，减少劳动供给。它的道理是它关注的税收削减的对象不仅是低收入者，而且还有那些大家族，由于通货膨胀引起的个人免税额的减少超过了过去十年，他们已经不同程度地受到了伤害。

无论如何，提高个人免税额的代价是非常昂贵的，即一年中整个改革的成本约在250亿美元。为了保持平衡，政府和国会同意增加公司税收，一年为250亿美元。尽管靠延长折旧期和撤销投资税信贷，公司税率从46%削减到了34%，增加公司税收的目标还是达到了。

税收概算者在统计整体改革对每一个税收等级的税收支付的影响时，轻易不会将增加的公司税收计入账内。尽管全面地估价税收改革从总体上讲税收是收入中性的，但是，这产生了税收削减显然是针对每一个收入阶层的、具有政治意义的结论。

进一步的统计分析或许能将额外公司税归结为是基于资本所有权，因此表明额外的250亿美元公司税主要是由高收入纳税人支付的。[①] 如果公司税的征集已经被正确地估计，就没有必要提高资本收益税率以表明高收入的个人有更大幅度的减税。

的确，因为将资本收益税率从20%提高到28%只能获得很少甚至不能获得额外的税收，所以也没有必要通过这种变化来保持税收一揽子计划中税收收入的中性。对资本收益征收的最高税率提高到40%，更造成了提高税收收入或平衡税收引起的分配变化的印象。再者，税收改革的内容决定于平均分担税赋的愿望，而不是考虑改变税收分布和执行经济制度的似乎可能的影响。

财政部班子将税制改革的立法作为一个机会，来重新设计折旧规则，以期提高公司股本分配的效率。为达到通常被称为“均额支付水平”，财政部班子仔细地统计设备和建筑的折旧，他们相信此举可弥补对设备、建筑以及财产投资税收的支付。[②] 在这一过程中，公司资本的整体实际税率提高了。作者认为，这种对不同类

① 对收入阶层增加的公司税收分配的分析，参阅费尔德斯坦（1988年b）。

② 财政部班子提出的税收变化的进展，被作为1986年税收法案议程的一部分，关于这个问题的讨论，参阅本书中由富勒顿撰写的一章。

型的投资想达到“均额支付水平”的企图，在三个方面是误导的。

首先，返回公司资本实际税率的全面增加，总体来说，增大了私人房产和商业资本之间的扭曲。

第二，对厂房、设备和财产投资实行更高的实际税率，增大了两种商业投资形式——有形投资（在一定时间必须折旧）和无形投资（例如广告、市场）之间的扭曲。

最后，财政部统计的平均实际税率作为税收平衡的标准，不允许不同类型投资的资金筹措存在差异。以相对低成本的短期贷款可以为存货融资，以较高费用的抵押物品和债券作不动产投资，与此同时，设备和研究必定更多地依赖证券资本。

具有讽刺意味的是，共和党政府会通过这样一个反商业税收改革法案。这部分地反映了总统最初的兴趣是在个人税收而不是公司税收，以及他的强烈愿望是削减最高税率。一年增加公司税 250 亿美元或者说将近 25%，这一做法理所当然地遭到将要付出更多税收的企业反对。政府在应付这些反对者时显得很聪明，它设法得到了一些企业的支持，这些企业是非资本密集企业，因而它们从削减公司税率中的获利，多于它们从很少优惠措施的资本投资中的损失。此外，政府许诺一批缴纳特殊税收或无税的公司，如果它们公开支持整个立法，财政部将尝试给予它们帮助。结果，商业集团作为一个整体无法联合反对税制的改变。因为财政部总的许诺与全面的税收目标不相吻合，在国会最后一轮谈判中，财政部失去了一些支持者，这时要留住他们的支持者已经太迟了。

改变商业税收总的影响是减少投资回报，进而是储蓄回报率受到影响，恶化了国民储蓄率低的问题。在 1986 年税收改革法案中，由于缩小了对个人退休账户的适用性、降低了许可的养老福利水平、提高了资本收益税率，因此减弱了对储蓄的刺激。①

这十年结束时，个人收入税率低于这十年的初期，同时，那些通过伪造的账目或者是通过对具有很大的税收优惠但经济效益不大的项目投资以达到减少个人缴纳税款的机会大为减少，虽然较低的税率对纳税一方有利，但是边际税率从最高的 50%降到 20%（现在是 32%），夸大了变革的顺利性，因为面临 50%边际税率中的许多人，先前已经使用税收避让削减了与他们实际收入相对应的实际边际税率。20 世纪 80 年代这种剧烈地削减个人税的做法是否会在 90 年代持续下去呢？其结果尚不得而知。

---

① 我在当时的进一步的评论，参阅费尔德斯坦（1986 年 a，1986 年 b）。

1.3 政府经费和预算赤字

在我的两年经济顾问委员会主席任期内（从 1982 年中～1984 年中），最念念不忘的是预算赤字这个主要的难题，这一难题也是留在里根政府里的部分成员论战的根源。甚至到现在，十年过后，赤字仍然是一个巨大的难题，我注意到，十年的重要的反传统在其他方面通常有利于政策的发展。

在 1980 年总统竞选活动以前，里根早就成为一位削减税收和非防务经费的提倡者，这两个目标意外地达到了，并且在总统任期的头两年期间取得史无前例的成效。减税成果比预期的还要巨大得多，但经费削减比总统和他的顾问预料的要小得多，结果是庞大的预算赤字继续维持到目前。

纠正赤字的失败，反映了综合的个人、政治、经济因素的复杂性。在尝试剖析它们之前，我先简要评论政府经费结构的变化；接着讨论经济分析在改变政府经费组成部分中的作用；然后探讨预算政策在两方面的详细情况，这对于我在华盛顿的岁月是重要的：社会保障改革、老年医疗保险改革和健康保险税负改革；最后，我将讨论预算赤字本身：它的起源、控制它的措施和为什么赤字依然存在的原因。

1.3.1 政府经费构成的改革

联邦政府经费的主要结构在 20 世纪 60 年代和 70 年代期间发生了巨大的变化，防务经费的份额迅速下降，同时非防卫经费上升得更快，这一趋势在 80 年代得以中止和扭转。表 1.1 呈现政府支出的各组成部分所占 GDP 的百分比。①

国防经费（包括其他国际计划）从 1962 年占 GDP 的 10.5%（在增加相关的越南战争军费之前）下降至 1980 年占 GDP 的 5.6%。这一急剧下降趋势在 80 年代得以中止。随后用于军用设备和设计上的军费投资上升，在 80 年代的前半期国防经费在 GDP 中的份额上升，1986 年占 GDP 的 6.9%，1990 年又下降至占 GDP 的 5.8%。

用于社会保障、老年医疗保险计划，加上其他退休以及无劳动能力者计划的费用，1962 年占 GDP 的 3.0%，1980 年占 GDP 的 6.9%，上升了 2 倍多。这种迅猛的增长在里根总统任期的头两年还在继续（1982 年占 GDP 的 7.8%），然后就趋于下降并稳定在 GDP 的 7.6%，这时净 GDP 增长很快，超过了社会保障经费的增速，足以抵消老年医疗保险增加的费用。

---

① 这数字开始于 1962 年，因为那是国会预算办公室供给可比数据的头一年。

表 1.1　　政府各项支出占 GDP 百分比

	1962 年	1970 年	1980 年	1982 年	1984 年	1985 年	1990 年
1. 防务与国际事务	10.5	8.7	5.6	6.4	6.6	6.8	5.8
2. 社会保障、老年医疗保险和退休津贴	3.0	4.4	6.9	7.8	7.6	7.6	7.6
3. 其他国内经费	4.5	5.2	7.9	6.9	5.9	6.1	6.1
a. 国内自由支出	3.0	3.9	4.9	4.1	3.7	3.7	3.3
b. 权益[a]	2.8	2.6	4.1	4.1	3.4	3.7	2.8
c. 补偿收益	−1.2	−1.2	−1.1	−1.2	−1.2	−1.2	−1.1
d. 存款保证金	−0.1	−0.1	0	−0.1	0	−0.1	1.1
4. 利息净值	1.2	1.5	2.0	2.7	3.0	3.3	3.4
5. 总计	19.3	19.9	22.3	23.9	23.0	23.8	22.9
6. 除去存款保险金的总计	19.4	20.0	22.3	24.0	23.0	23.9	21.8

资料来源：国会预算办公室。

注：因为重复计算的误差，总计可能不等于单项组成部分的总和。

a：不包括社会保障、老年医疗保险和退休津贴。

费用构成的第三个重大变动，在各色各样激动人心的变化中最引人注目，即其他非防务性支出的显著回升。整个国内费用，除了社会保障和相关的计划（在表 1.1 第三列中显示），从 1962 年占 GDP 的 4.5% 上升到 1980 年占 GDP 的 7.9%，至 1984 年，它被从 7.9% 削减至 5.9%。占 GDP 的份额下降了 1/4 多。当然，很难知道如果没有里根政府削减这么多经费的坚决的努力到底会发生什么。但是，如果经费在 80 年代像它在先前的两个十年那样，相对于 GDP 持续增长，它就会在 1990 年达到 GDP 的 10.8%。在假设计划与实际的 6.1% 费用水平之间形成的差额，使每年多付出的费用超过 2600 亿美元。

尽管总的国内费用占 GDP 的份额在下降，但 80 年代整个政府支出占 GDP 的份额却没有显示出什么变化。在十年中的前半期，防务费用的增长和纯利息支付的增长应是等量的。这十年从整体上说，防务经费的增加额仅相当 GDP 的 0.2%。社会保障和有关计划增加得更快，增加的比重占 GDP 的 0.7%。这些总计抵消了 1.8% 的其他国内经费的一半，费用的真实下降仅相当 GDP 的 0.9%。可是，纯利息成本从 GDP 的 2.0% 升高至 3.4%，使得整个政府支出从 1980 年占 GDP 的 22.3% 升高至 1990 年的 GDP 的 22.9%。

这些数字多多少少会令人误解，因为储蓄保险计划在以前十年显示出小有盈余之后，1990 年的储蓄保险是一笔大的支付（相当 GDP 的 1.1%）。进一步的经费分析将储蓄保险支付排除在外，因这些支付仅仅表明已经在一个时期中自然增值的利

息的损耗。[①] 除了储蓄保险，“其他国内经费”从 1980 年占 GDP 的 7.9% 降低至 1990 年的 5.0%。因为防务经费上升 0.2 个百分点，社会保障和有关计划上升 0.7 个百分点，全部非利息支付下降了 2.0 个百分点，甚至在纯利息支付上升至 1.4 个百分点之后，整个政府经费还是下降了 0.5 个百分点。

然而，对许多保守主义者来说，缩减政府经费的企图还是失败了，这无情的事实使他们反对以加税去处理预算赤字。但是在增加总支付时，减少国内经费是富有戏剧性、史无前例的。任何人都会预料保守党在 1980 年会获得一次了不起的预算胜利。但因为许多保守党人拒绝承认他们自己政治上的成功，他们不准备调整预算中的税收来缩减赤字。

在观察更详细的预算情况之前，我将考察经济学家们对已发生的费用变化的性质所持有的冲突意见。

1.3.2 经费改革中经济分析的作用

防务

经济分析和经济学家几乎没有影响防务经费的总体水平。我无法判断经济学家和防务分析在评判武器系统的特点时能多大程度影响防务预算方案。但防务经费的综合水平并不取决于一系列个别人讨论合成的结果。政府部门对整个防务费用的指标水平，取决于总统和国防部长卡斯帕·温伯格的决定以及与国会同期的磋商。

国民情绪的变化在 1980 年开始有利于防务经费的增加。那时美国军事实力和作用看来在全球下降了，企图在伊朗营救美国人质的努力失败（当在沙漠里军事装备短缺而使整体使命无法执行时）成为军事能力下降的证据。特遣队不光彩的结尾和军事报复能力的下降，表明武装部队质量和士气的下降。

1980 年，卡特总统和总统候选人里根同时允诺如果在下一届当选总统将会提高防务经费。在卡特最后两年总统生涯之中，他实际增加的防务支出很大，从 1979 年财政年度的 1260 亿美元增加到 1981 年财政年度的 1720 亿美元，甚至在这个时期准许以近乎 23% 的比率提高价格水平。实际的防务经费提高了 11 个百分点，从占 GDP 5.2% 升高到占 GDP 5.8%。里根总统上任后继续加速增加防务经费，命令对苏联施加压力，提高美军军事实力，通过更高的军费支出来增进武装部队的质量和士气。

国防部长温伯格从前是管理和预算办公室（OMB）主管，有权将防务经费放

---

① 这项措施是国会预算办公室进行许多分析对照后制定的。将银行保证金支出排除在外的深层理由是，这些支出之中有些是用于购买晚些时候出售的资产（参阅费尔德斯坦，1989 年 b）。

在正常的预算方案之外，尽管管理和预算办公室要了解防务预算的详情，防务经费的综合水平还是取决于总统和国防部长自己，一些事情并不需要平行的其他经费规划部门的过问。管理和预算办公室主管戴维·斯托克曼想干预防务经费规划，但连续遭到挫败。

1983 年以后，国会试图通过削减不断增加的军费以求降低预算赤字。正在增强的公众舆论认为，不论政府部门关于军费总额的申请如何正当，防务支出的上升对造成预算赤字是有责任的。

当我还是经济顾问委员会主席的时候，我承认，作为一个经济学家我缺乏专门的知识去判断多大的军费总额才是适当的。我的看法，正如我重复地、公开地、确定地认为，一个国家当然能负担得起现在的和计划中的军费水平，如果我们乐意为此增加税负或削减其他经费的话。私下里，我的尝试还没有完全成功，我企图让温伯格参加一个内部讨论会，以求超越加税的分歧与他进行讨论，如果没有更高的税收收入，国会将更严厉地对待政府部门关于军费的请求，然后假如有附加的税收时，才用以支付增加的军费支出。总统坚持要求增加更多的军费，但最后终于接受国会的要求，同意较大幅度地加税而较小幅度地增加军费。

除社会保障和老年医疗保险以外的国内自由支出和权益

对比经济学家在决定防务经费的规模和构成中扮演的无足轻重的角色而言，经济分析对每年无数的非防务计划拨款（所谓国内自由预算）和更小一些的与社会保障、老年医疗保险和相关的退休计划不同的“权益”计划具有实质性影响。尽管经济专业总体上对这些计划的大部分给予的关注相对来讲很少，那些研究它们的经济学家往往持批评态度，认为这些计划的付出超过收益，认为将政府事务转交给个人可能对个人和商业有反向激励效应。这些批评有利于削减或消除预算赤字。

经济学家通常不卷入经费计划具体的立法过程来处理这些支出计划，但无疑是经济原因设定选择削减经费的框架。具体的削减计划通常由管理和预算办公室发起。斯托克曼不仅是一位有才气的预算主管，还是一位“天然的”经济学家，他直觉地注视着计划并以一位经济学家的本能认同一个适合的减削幅度。[①] 在以下这类事情上预算大幅度削减，如卡特能源计划、提高恶劣工作的刺激性的转移性计划、浪费性的政府内部赠与以及类似的行为。

表 1.1 显示，在 1980～1984 年之间，非防卫性自由支出和较小的权益计划合并，从占 GDP 的 9.0%减低至 7.1%，比以前的 GDP 份额稍多了 1/15。尽管一些最初在 1981 年的经费项目中得以削减的项目最后都被复原了，十年结束时，这些

① 将斯托克曼形容为“天生的”经济学家可能会令人误解。当我与斯托克曼在他的国会首次任期中相遇时，他已经系统地阅读了经济学著作，他在国会的年月中继续阅读非技术经济学文献。

计划仅仅降低了6.1%。对照80年代，这些计划在GDP所占的份额下降了32%，相同的经费在60年代提升了12%多，70年代增长了38%。斯托克曼在本书——他的评论中的确太谦虚了，他说，他和里根总统为削减国内经费所做的事情太少。

关于这些非防务性自由经费的削减有两点是显然的：第一，在里根总统就任仪式之后在第一个立法年里，重大的立法行动就是裁减经费。① 第二，老年人政治力量允许他们避免削减特别有益于他们的津贴计划，代之以降低变化的受益群体的费用，如失业保险的费用。

净利息支付

国债的利息支付从1980年占GDP 2.0%增加到1990年的3.4%，增加的基本驱动力是巨额的预算赤字导致国家债务的增长。债务的增长依靠公众的支撑，从1980年的占GDP 26.8%到1990年44.2%，所有的上升几乎都是因为支付利息引起的。

尽管在政府债务中净利息支付是80年代整个政府支出中巨额的和不断上升的组成部分，但财政部门并没有接受如何削减债务成本的经济方面的建议，整个十年中，政府部门发布预测说，通货膨胀率和利率将持续下降。人们真诚地相信这种预告，结果也是如此，财政部仍然败于按它自己预报的逻辑，在短期的利率下降预期中借贷。财政部实际上延长了偿还债务的期限。

国家债务可能被当作应付削减政府利息支出的重要方法。尽管在这十年的初始利率高于70年代的利率，但利率水平在十年期间下降幅度很大。十年里利率总水平从1981年的13.9%下降到1986年的7.7%，其余年头仍维持在9%以下。短期利率下降更快，三年期国库债券收益从1981年的14.4%下降1986年的7.1%，然后停留在9%以下。

1983年，十年债券利率仍然超过10%，政府部门预测在下个五年中利率会有大幅下降，我建议财政部，要么就短期借贷（当利率下降的前景迟迟未显示时），要么就使用浮动利率，或者将利率和通胀率挂钩。

这个意见遭到财政部长雷根的拒绝，我永远也不能理解他的理由。例如，他认为利率与通胀率指数化挂钩会显得我们失去了有能力降低通货膨胀的信心。我解释（但无效）反对者们的见解是正确的，当金融市场不乐意在长期固定利率基础上提供贷款给政府，就证明了市场对政府控制通胀的能力缺乏信心，美国显然可能发行

---

① 这不仅反映了对早期成功的估计，而且也反映了1982年选举之后，共和党对众议院失去了有效的控制，尽管共和党1981年、1982年在众议院是少数党，但共和党和民主党中的保守主义者的联盟支持里根的经费改革，共和党在1982年议会选举中失去了实质性控制，是因为经济衰退和不成熟地削减社会保障津贴。下面在我的文章中还会回到这个问题上来。

长期债券。我们决定以与通胀率挂钩或者与国债利率挂钩的利率借贷，显示了我们对将来利率下降的信心。

但债务管理绝对是财政部的职责，经济顾问委员会仅能提供友好的忠告。财政部不仅败于它自己发布的利率预测的反映，而且也败于延续了开始于尼克松和卡特政府的政策，审慎地延长了债务的到期期限。个人持有公债的平均期限从 1980 年的 3 年 9 个月，延长至 1990 年的 6 年多。

1.3.3　社会保障改革

始于 1983 年的社会保障改革，是十年发展中最引人注目的国内政策，这不仅在于它创造出的变革规模，也在于紧跟着出现的不一致的改革措施和总统对此的贤明态度。

我自毕业后研究社会保障问题到我 1982 年参加政府部门工作时，这种研究已经长达 15 年多了。我是（现在仍然是）深信社会保障的高津贴规定实质上减少了个人储蓄，这也是我们的国民储蓄率这么低的重要原因（费尔德斯坦，1974 年，1985 年 c）。

社会保障改革是政府部门应办之事，其原因有两个。如此巨大的计划（它相当于 1980 年的 GDP 4.4%），在任何削减整个政府经费的尝试中都不能够被忽视。而且，当工资税太低以致不能满足社会保障费用时，社会保障计划本身就成为金融上的一个麻烦事。除非一些行动被取消，信托基金已经收缩而且不久将被耗尽，这些问题为严肃考虑社会保障改革提供了机会。

在附加的包含详细的税制改革和经费改革的方案中，政府部门 1981 年最初的预算计划仅用一套星形标记表示同意大幅削减赤字，并允诺迟些时候会提供更详细的情况。这些星形标记真实地表示了大量缩减社会保障支出的愿望，但政府部门至今还没有制定出具体的缩减规模。

总统提倡至少在十年间减少社会保障津贴，他反对支付津贴给老年高收入者，认为不是建立在必需体制基础上的这么高的津贴税是错误的。在 1976 年总统竞选的政党预选会上，他提议进行社会保障改革，使自己陷入政治麻烦之中，他因此指令管理和预算办公室在 1981 年设计一个减少社会保障支出，但实际并不削减任何 65 岁或更老一些的老人津贴。这个约束不会干涉长期缓慢增长社会保障的方针，特别是如果总统的限制被解释成有名无实的委托，调整最高津贴指数是可以接受的。但实质削减短期预算以及立刻解决社会保障计划资金问题的需要，促使管理和预算办公室制定一个短期计划，使用总统的特别禁止令，反对削减 65 岁以上老人的津贴。然而，背离这一精神的是大幅度减少 62 岁～64 岁之间的退休老人的津贴。管理和预算办公室提议重新立刻对任何只要早于 62 岁退休的人减少津贴，实

实在在减少 20%，对在 62 岁～65 岁之间退休的人的津贴可酌情少减。

大幅度降低即将退休人员的福利待遇，很快引发了一场政治骚动。国会的成员们如此一致地反对这个主意，以致没有一个人准备站出来为政府部门的计划作出解释。真的，参议院很快就会以全体一致的观点通过一个动议，这一动议记录着他们反对任何实质性削减津贴的立场。

类似的政治惨败，发生在政府部门取消社会保障津贴最低限额的计划上。[①] 许多最低限额津贴领取者是从政府工作岗位上退休的，退休时取得基本退休金。他们在离开政府工作岗位后到私营企业干了几年，限于领取最低限度社会保障津贴。[②] 退休者只有很低的社会保障津贴，没有其他收入，他们有资格获得增补社会保障收入津贴。不过，取消最低限度津贴很容易被它的反对者曲解和用以批评里根政府拒绝把社会保障给予“最需要的”受益人。废止最低限度津贴已立法通过，但随后又被国会推翻。

作为两个错误判断的结果，使民主党人能够对正在参加 1982 年大选的共和党人进行反击，说他们反对社会保障和老年福利。共和党人最后在选举中遭受惨败，失去了对众议院的有效控制。这些失败的记忆，阻止国会里的共和党人在未来的岁月里支持修改社会保障体系。

不过，社会保障基金的资金缺口仍然存在。在尝试减轻对共和党 1982 年竞选的损害时，总统建议尽快解决社会保障的财政问题，总统提议成立一个由经济顾问委员会前主席格林斯潘担任主席的两党联合委员会，成员由总统本人和国会两党领袖任命，指定该委员会的成员在竞选之后，于 1982 年 12 月完成报告，提出解决社会保障财政问题的办法。这一建议得到了两党在国会领袖的支持。

在大选之前的几个月里，格林斯潘委员会游离在白宫和其他政府部门之外单独工作。但无论如何，讨论还是私下里在政府部门工作的资深职员和总统之间进行。总统强调了他的期望，希望看到社会保障计划中的财政问题通过减少未来的社会保障津贴后得到解决。他重申开始原来的计划并允诺联合税率决不会超过 2%，他反对在 13%的水平再增税的压力。他奇怪为什么社会保障计划不先进行秘密的讨论。他勉强地接受如下的解释：继续实施现存社会保障税收，是当今退休人员财政津贴的需要。

戴维·斯托克曼和我分析讨论了社会保障改革的可能性，我赞成社会保障津贴指数化的改变，将目前法定的保持退休后津贴在实际期限内不变，转变为将津贴指

---

① 社会保障津贴基于一个公式，即在经过各种调整、剔除了非正常年头的个人工作期间，津贴水平与受通货膨胀调节的平均每月的收入有关。如果计算津贴的结果在规定的最低限度以下，法律规定个人可以获得最低限度的津贴。

② 联邦政府的雇员不能在那个时候参加社会保障，但有资格在担任政府公职之前或之后为私人雇主工作时获得津贴。

数化为3%，小于通货膨胀率，当通货膨胀率超过3%以上时，仍然足够保护津贴收益者。限制指数修改意味着在5年内个人的实际津贴削减不会超过15%。没有预期储蓄的重大改变，调整后最低25%的收益可免税。斯托克曼也想缩减社会保障开支，注意着更透明的选择，如社会保障公式的“弯折点”（即收入水平以津贴对个人以前平均所得的比率而变化）。

1982年12月，格林斯潘委员会宣布，由于民主党和共和党成员之间的严重分裂，使委员会在应做的事情上已经陷入僵局。民主党不愿意减少津贴或者延长退休年限。共和党成员则不想单独依靠加税来堵塞社会保障的财政裂缝。但没有一个全体一致的报告，社会保障之争重新陷入党派之中。

詹姆斯·贝克那时是白宫首席顾问，主动和委员会成员亚历山大·特罗布里奇进行了讨论，后者是民主党指定代表、前商业部部长、现任全国制造业协会主席。我永远也弄不明白，为什么特罗布里奇是我们和这个委员会磋商交涉的代表。贝克向白宫报告社会保障小组① 的“折衷方案”是特罗布里奇为堵塞社会保障财政缺口而提出的建议：将已经在卡特任期内立法通过的增加未来支付税收的日期提前；将年收入超过3.2万美元的已婚领取者和年收入超过2.5万美元的单身领取者的津贴的一半归入个人所得税；要求所有非赢利机构的雇员和州、本地政府的新雇员共享社会保障计划。这个计划不会减少津贴或者延长退休年限。

总统显然很不喜欢提议的“折衷方案”。政府部门的小组关注社会保障问题讨论，仍然坚定地支持共和党成员的选择。没有委员会计划，政府部门提出解决社会保障财政危机的办法，与总统的偏好更为一致。

我支持这种策略，提倡将津贴指数化的改变作为在整个时期达到实质支出减少的路径，而不是实际“减少邮政支票”，那就是不会实际导致任何个人每月的社会保障支票额的下降。我知道公众的评价，由商会和总统的民意测验家（迪克·沃尔斯林）所指导的民意测验显示出，公众喜欢限制性的社会保障指数化以对付那些同样在私人企业流行的不公平的规则。我把这些结果报告给总统，并设立了津贴指数化3%这样一个限度。

总统在电视讲话里继续谈有关的问题，向观众解释高收入的个人不应该从政府得到社会保障津贴，而大多数的退休者从津贴里得到的会比他们付出的多。对年轻家庭避免高税收的惟一办法是放慢津贴的增长。我认为，恰好是社会保障财政危机和一个保守的总统的结合，产生了社会保障津贴计划规模的缩减，这是符合各方面需要的。

---

① 参加小组聚会讨论问题的参与者是总统、副总统和戴维·斯托克曼、唐·雷根、白宫国内政策顾问哈珀、总统顾问米斯、迪克·达曼（詹姆斯·贝克的副手）、内阁部长克瑞格·福勒、立法事务主管肯·杜伯斯坦、对外联络主管戴维·格根和我自己。

但是当讨论继续时，贝克认为那个策略在政治上是极为危险的，它会引起共和党被责难成为反对社会保障和反对老年人的同伙。他主张即使民意测验目前显示公众会支持总统的主张，但在民主党发动反对提议的运动之后，这种支持不会再继续下去。在任何场合贝克声辩说，在国会1982年的选举中，共和党由于政府的社会保障提案而已经受到了损伤，将不支持任何被认为具有缩减社会保障特征的计划。

尽管如此，像通常的惯例那样，我不会卷入国会的谈判。在这一情形下我想自己检验一下，假如总统提议调整社会保障指数或者调整社会保障津贴的某些其他形式，到底有多少潜在的对总统的支持。我对国会的共和党人的访问，结果不那么令人感到鼓舞。他们中的大多数在谈论中提到限制津贴增长比加税更有可取之处时，差不多每一个人都会解释为什么就他们自己的情形而言，投票表决一个两党共同提出的增加工薪税的计划比支持一个成问题的、总统提出的主动放慢津贴增长的计划要容易。削减津贴关系到社会保障的规模，为此避免了工薪税2个百分点的增长，这看来似乎太微不足道了，就共和党为减少社会保障津贴付出的代价来说——即使只是那些津贴增长——对于他们来说政治代价太高，将会陷入党派的争论。

如果总统决定“走向人民”，将会发生什么，谁也不可能知道。他决定听取贝克的劝告，接受一个妥协的由格林斯潘委员会中民主党人提出的提案。总统指示进行一些调整，他说他将鼓励委员会中的共和党成员接受这个修改后的计划。他合乎理性地认为，工资税的提高实际上只是将已经由卡特总统提议的增加税收的日期提前，因此实际上不是“他的”增加税收。同样地，总统接受这个解释，即将高收入者津贴的一半转入收入税，这实际上等同于削减津贴（忽视了的事实是它削减了相关的应课税的收入，因此，对高收入纳税人增加的税收是一样的；尽管没有将收入水平指数化，在这一水平上如此征税的开始，最后实际上会在多方面增税，它将仍然会使个人在更高的税收等级上承受更多的税收）。将社会保障扩展到未覆盖的工人，被认为是堵塞目前的漏洞。

尽管社会保障的规模没有被缩减，社会保障规则在各种渠道被改变，经济学家长期以来就提倡减少退休者行为的扭曲。第一，降低“退休者”津贴，对超过临界总额的所得，从超额所得的每元50分减至33分。第二，超过65岁延期退休的可增加津贴，并预定继续提高将来的退休者的津贴，直到最后不论退休者的年纪大小都会均等地获得津贴。最后，尽管委员会不会有政治勇气去提高退休年龄，但国会变更了委员会的提案并立法通过一项在有足够的津贴的基础上延长退休年龄的法令，使退休年龄在下个世纪从65岁延至67岁。

由于税收和未来津贴的这些变化，社会保障的统计员能够计算到，这个体制可以保持对75年社会保障周期的偿付能力。在几个十年中会实际出现社会保障盈余。这些盈余能使基金积累，这些积累的基金可以用以抵偿发生在生育高峰期出生的一代在2020年退休后，而不需要提高那时的工资税。令人意外的是，虽然改革的这

一重要作用已经得到公认，但在我们的讨论中却很少得到重视，讨论的注意力转向了 20 世纪 80 年代社会保障财政改革的内容和随后几年的预算数字。

20 世纪 80 年代的社会保障改革对里根政府是一个很大的讽刺。总统希望大幅度削减社会保障津贴。他的管理和预算办公室主管和经济顾问委员会主席同样渴望这种削减。社会保障计划中的高额赤字由将来的收益和税收补偿。还有，社会保障改革没有减少赤字，但实际上有了更可靠的前途。1983 年立法改变社会保障，这样转移了减少津贴的直接压力，帮助维护了支付将来津贴的信心，降低了由于津贴总费用增长后并发金融危机而引发的、进行大幅度未来津贴改革的预期。1983 年通过的加税立法意味着在下一个 75 年，没有必要以提高税收来解决因退休者人数增加而发生的债务问题。社会保障计划规模有了突破性的扩展，强制扩展到所有的非赢利性机构雇员，最后扩大到所有州和地方政府的雇员。在指定用于社会保障的、成比例的工薪税和分等级的个人所得税之间的资金障碍，由于将总税收的基金转入社会保障信托基金而被打破了。

1.3.4　改革老人医疗和健康保险税规则

在实施照顾老年人健康的老年医疗保险计划费用的第 15 个年头，从 1967 年的 32 亿美元增长到 1982 年的 490 亿美元。与医疗计划不同，这是各个州政府部分地承担检测和资金的医疗制度。老年医疗保险是一个针对全体老人的计划，其全部资金由联邦政府提供。

健康照顾是另一个领域的事，从学生时代起我就一直对之有所考虑。至 80 年代早期，专家们同意范围广泛的、有保证的现行老年医疗保险体系以及成本加医院补偿，对老年医疗保险计划费用的爆炸性上升起了重要作用，更加拉动了国民健康照顾费用的上升。我在这些年的研究结果使我确信，在病人需要医疗照顾的时候，由病人自己支付更多的费用（即增加自行负担额和保险理赔时被保者自行负担的部分），将使病人和他们的医生有更清醒的费用意识，从而将改善健康医疗资源的配置，减少健康医疗照顾费用的过度增长。① 我同样确信（并仍然确信）从应纳税收入中免除雇主对健康保险的支出，促使健康保险更完善，使病人在需要医疗时，承担的费用由于没有暗含的税收补贴而成为真实的费用，因而费用更少（费尔德斯坦，1973 年；费尔德斯坦和阿利森，1974 年；费尔德斯坦和费里德曼，1977 年）。

我很高兴，因为，限制老年医疗保险支出增长的期望以及用“堵漏洞”方式来增加税收的探索，使健康医疗改革于 1984 年 2 月当我们准备预算方案时，被提出并排上了议事日程。

---

① 我的几篇解决健康保险和医院费用的论文收集在费尔德斯坦（1981 年 b）。

基本税改革的想法是，限制雇主以健康保险津贴的形式提出收入免税。在政策上真正预先排除将所有雇主提供的健康津贴包括在应纳税收入之中。限制免税收入总额方式是，或者包括任何雇主的支付超出某一水准的雇员的应纳税收入，或者因保险津贴超出了某一水平拒绝给企业通常的商业损耗扣除。两者中任何一点都将对由雇主提供高水准的健康津贴的雇员提供正向的刺激。指数化免税限制消费者的总价格水平，将使它的增长慢于医疗支出的增长，因此在整个时期都具有重大意义。

提议改变税收规则，正如公众所形容的，增加政府税收的一个方法是堵塞税收漏洞，这方法受到更多的高收入纳税人的欢迎。这个主意改变了健康保险的特性，因此对健康医疗的模式，我经过考虑认为还是不说为好。

在老年医疗保险的讨论中，一个平行的变化是强调在医疗过程中，增加多种扣除和共同保险中由病人支付的费用。我赞成将此作为刺激推动医疗保险选择的一种方式。管理和预算办公室的预算编制者认为这是一个好主意，自从提出减少老年医疗保险计划费用以来，对此没有发生什么反应。

这些税制变化和老年医疗保险改革由总统提出建议，但被国会否决了。回顾此事，我相信我们确立的对免税的保险津贴的界线太低。因为许多工会合同提供的津贴标准超出可容许的水平，工会强烈反对变革，以免影响他们成员基本的、直接的利益，同样，太多的老年医疗保险的受惠者会看到由自己支付的费用明显地增加。通过设立许多较高的界线限定雇主的免税支出，允许提高医疗费以限制相应层次人数的增长，以此确定税收补贴的原则，这样更好。同样，在更高的老年医疗津贴水平线上更好地引入共同保险的支付，并准许一般的医疗护理费可以跨期使用。由于政府渴望立即得到税收收入而不是结构改革，结果，两者都没有成功。在这里，老年医疗保险改革的经历与我们更早些时候的社会保障改革经历非常相似。

健康和人力服务部（HHS）的分析家发展了不同的方法来探讨老年医疗保险改革。健康和人力服务部考虑，当病人们在几百个私人诊所之中的一家就诊时，就可以用特定的固定价格制度取代目前的偿还医院费用制度。健康和人力服务部官员在新闻发布会上指出，这会使得医院因老年医疗保险计划而在购买药品、设备时十分小心。在依靠政府采购其他物品和服务的市场系统上也是如此：设定价格，并到以这一价格销售的卖主处购买。我认为这种推论是错误的，因为病人支付的医疗费，与购买普通的产品和服务是极不相同的。我从来不能肯定的是，是否健康和人力服务部官员真的相信“市场系统”支付制度的假设推论，或者只是将之作为一个有用的手段，向市场导向的政府推销他们的价格调节计划。

虽然我喜欢结束传统的成本加利润偿还医院做法的主意，但我担心那会引起健康和人力服务部广泛的官僚作风。他们可能去检查病人是否正确分类、去监视被允许入院的病人（减少无正当理由的入院）、去确定医院是否为了降低成本而没有给予病人很好的治疗。令人啼笑皆非的是，强烈主张市场导向的政府在医疗卫生方面

没有强有力的市场操作（指导集团供应商之间的协同和竞争），却欲代之以让最大的采购商接受政府定价以及繁琐的官僚管理监督。

1.3.5 预算赤字

尽管联邦政府的预算在过去的半个世纪中只有9年没有赤字，但20世纪80年代赤字猛涨到新的高度。这些赤字吸纳了一半还多的纯国内储蓄，对实际利率形成压力，并导致了80年代巨额的贸易赤字。

但是，与通货膨胀和失业不同，一般公众不易认识到赤字的影响，它使未来的经济前景变得模糊，而几乎每一个人都没有充分地了解这一点。将赤字与通货膨胀联系起来的传统思路，在80年代美国的经历中被证明是错误的。我认为我的重要任务之一，就是不仅是向我政府里的同事、还要向有关的国会成员和大多公众宣讲，预算赤字有着巨大而长期的负作用。只有当他们了解赤字的长期危险性之后，他们才会愿意使用短期费用进行必要的赤字削减。

回顾80年代这十年，在削减赤字和抑制它在未来的增长这方面做得太少。削减赤字的政治代价，明显地高于较小赤字和较高国民储蓄率的政治收益。几乎每一年都要为缩减赤字做一些事，表明总统和主要的国会领袖在关心着这个问题，但更多更重要的事情没有做，则表明他们关心得不够。

赤字增加的起因

1984年财政年度，经济开始强劲复苏一年多以后，赤字已经达到GDP的5.0%。迅速上升的赤字引起了有关的讨论：辨明产生赤字的根源，正确地选择治疗的办法。政府的批评者们控诉，这是应付过多的减税和极大地增加防务经费造成的。政府的反应是：如此庞大的赤字是卡特政府遗留下来的，因为经济衰退而扩大，真正的问题在于提高保障的费用和其他的所谓无法控制的因素。

有足够的事实去支持几乎任何一种结论。辩论者会以变化的税负和支出的名义水平来证明几乎任何事情："减税怎样造成了赤字？是因为总税收从1980年的5170亿美元实际上升至1988年6660亿美元？""尽管试图控制国内的经费，非防务支出从1980年4440亿美元上升到1984年6070亿美元，即使将社会保障和老年医疗保险支出除外，国内经费也增加了将近800亿美元。"

可以灵敏地进行比较的惟一方法是看赤字占GDP的比率[①] 在1980～1984年间，赤字从占GDP的2.8%上升到5.0%，说明了卡特总统离任时赤字增加了约

---

① 来自国会预算办公室的最新数字（经济与预算展望：1993～1997财政年度［1992年］）表明了GDP的比率，即使我们看一看80年代的GNP比率，我也要使用这些数字。

50%，如果我们注意周期性结构调整赤字，结果也是相似的。国会预算办公室评价1984年结构性赤字（按失业率5.8%计算），相当于GDP的3.0%。因为1980年相应的结构性赤字是GDP的1.8%，所以有一半的结构性赤字是来自卡特政府。

1980～1984年之间大约占GDP的2.2%的上涨赤字中的1/3，在纯粹算术的意义上，归因于较高的经费支出（全部支出上升至GDP的0.6%），余下2/3是较低的税收作为GDP分配。但是，越是分解经费支出和全部税收，赤字的来源变得越含糊。例如，“难以控制的”社会保障支付和相关的计划、纯利在这4年中上升至GDP的1.7%，说明赤字增大了3/4还多。“其他国内经费”在GDP中下降了2个百分点（从7.9%降至5.9%），这足够抵消所有税收的下降（从占GDP的19.6%下降至18.0%）。

在1980～1984年之间，赤字上升占GDP的2.2%，对此现象最一致的看法是应该归因于当时政府税收下降（GDP的1.6%），又加上防务支出的上升（增加了GDP的1.0%）。但是，对那些发动讨论的人来说，可能的回答是：“其他国内经费”的削减，补偿了约75%的由于降低税收和增加防务支出而产生的亏空。

将80年代的十年作为一个整体，增加防务经费（从占GDP的5.6%增加至5.8%）和降低相关的税收（从占GDP的19.6%减至18.9%）相结合，仅使赤字加大了GDP的0.9%，少于削减“其他国内支出”（除去保险保证金支付）引起的相当于GDP 2.9%中的1/3的赤字上涨。80年代上升的赤字相当于GDP的2.0%（如果占GDP的0.9%的保险保证金支付不计算在内），由于社会保障和其他相关支出增加（增加了GDP的0.7%）以及国家债券利息提高（增加了GDP的1.4%），实际赤字可能大于报表。

对“赤字根源”的认识模糊是可能的，因为许多单独的因素会通过许多不同的途径结合而支持不同的观点，每一个观点都是真实的，但都是不全面的。

1981年的减税

毫无疑问，1981年立法通过的减税，事实上造成的总税收下降量，比起当法案提出和获准通过时政府所期待的要大得多。对于这一点，主要理由是通货膨胀的下降比当初预期的更快。第二，但不那么有力的理由是实际的经济增长速度比1981年估计的要低。第三，正如唐·富勒顿所写一文中说的，国会出示给商业纳税人的税务账单，比当初的政府提案更慷慨大方。

1983年1月，我为了和总统以及预算小组的其他成员[①]讨论，我进行了有关

① 1月份总统集中了一个小组对预算组成进行全面讨论，参与者有副总统布什，三个资深的经济官员（唐·雷根、戴维·斯托克曼和我自己），几个白宫幕僚（哈珀、詹姆斯·贝克、米斯、迪克·达曼、克瑞格·福勒、肯·杜伯斯坦、戴维·格根）。

的计算，结果显示，已经削减个人税收大大超过过去设想的数量。政府部门原来提议连续三次、每次削减10%个人所得税率（10－10－10），1981年2月立案，预算计算削减个人收入税总计1986年为个人收入的11.3%。但是，根据1983年1月的经济预测，1986年个人所得税支出仅占个人收入的10.1%。

计划税收的迅速下降几乎完全起因于变更的经济形势，尤其是较低的通胀率，随之压缩“等级变动”范围，提高实际税收总量。1981年经国会投票的对个人纳税者额外的、大幅度削减的税收，由于以5－10－10序列取替10－10－10序列削减税率，从而恰好起到了补偿作用。实际上1981年税制立法（经济复兴税收法案）替代了10－10－10计划，但沿用1981年的经济预测，仅仅削减了计划中的税收在个人收入中所占的份额从11.3%减少到11.2%。

我找出了这些数字来支持一个“中级教程纠正”方案，修正5－10－10减税的第三部分，或者修改通货膨胀与个人税收等级的指数化，后者已经在1981年被立法通过，计划在1985年实施。我主张，如果总统对1981年相关的税负义务感到满意的话（即1986年个人所得税平均占个人收入的11.3%），对当时税务规则的修正必须达到原定的目标。

总统没有被这个论点说服。最初提议10－10－10税收削减的目的，不是取得具体的相关的税务责任，而是为了尽可能合理地减税。从1980年看来，税负水平完全没有显示出下降。政府部门1981年的计划，即10－10－10将使1986年的税率减低至11.3%，实际上仅相当于维持现行的没有变化的税收份额，甚至高于70年代中期的税收份额。1979年和1980年个人所得税支付占当年个人收入的11%，1981年占11.5%，比起70年代中期低于10%的比率有了迅速的上升。

计划中相对个人收入的个人税负水平降低幅度非常小的关键原因，是实际的“等级变化”引起生效的税率上升，生效的税率是依据80年代早期通货膨胀和实际收益确定的。1981年2月预算假设通货膨胀率会从1980年的超过10%下降到1982年财政年度的7.7%，实际下降到小于5%。预测同样计划在即将到来的一年GNP会有强劲增长，实际为5.2%。这一实际增长，对于刚走出1980年衰退的经济来说似乎是合理的。而后的经历证明，GNP的增长超过了6%（1980年第四季度和1981年第一季度），而失业率仍然保持在7.5%。你不会相信供给学派所预期这么真实的增长奇迹，但经济顾问委员会主席默里·韦登鲍姆认为，如此高的实际增长看来是太乐观了，并以此劝说政府内部那些期待有更强劲的实际增长的人们。

我们某些在政府之外的人，批评这个预测与联邦储备局的紧缩货币政策相矛盾（费尔德斯坦，1981年a），三个月的国债利率已超过14%，长期政府债券利率是13%。联储已经明确表示，决心减缓名义费用的增长，使通胀率降下来。

对比政府对按计划的GNP增长超过13%的预报，在开始于1981年10月的财政年度中，事实上名义GNP仅增长了4.2%，实际GNP几乎下降了2%。尽管在

随后的几年中，实际GNP恢复并迅速地增长，但是通货膨胀下降的速度比政府及其他人的预测还要快，结果实质上的“等级变动”比预测的要少，政府税收也比预测的低。

尽管由罗西·斯纳瑞欧先生准备的政府预测闹出了笑话，但是在五年预算预测里巨大的税收失误，不是来自过度乐观主义，而是来自对通货膨胀减低的速度的过度悲观估计。不过，贴有“罗西·斯纳瑞欧”标签的大棒和政府的缺乏信用，给1982年协调1983财政年度的预算增加了很大的困难，也降低了公众对政府政策的支持。

1982年增税

1981年经济的疲软和利率的上升很快使人明白，得用心分析比政府开始计划要大的预算赤字。但从1981年3月到年底股票市场猛烈下跌，使总统确信，与任何其他事情相比，更重要的是必须采取措施减少赤字。①

许多金融分析家指责股票市场下跌的预期是，财政政策会导致巨额预算赤字，使实际利率保持高位，可能阻止通货膨胀下降。总统被说服（主要被詹姆斯·贝克和戴维·斯托克曼说服），股票市场下降证明采取措施缩减赤字是必要的。民主党和共和党在国会的领袖进行正式的磋商产生了一个增加商业税收的一揽子方案。增税的措施主要是撤消一些1981年税制立法的慷慨的折旧条款和允许跨国公司转移税利的所谓的安全港租赁法规。一揽子税制改革会在1983年增加170亿美元税收，1984年增加380亿美元，在随后的年份里将会增加得更多。②

尽管我那时不在政府工作，我随后在与一些卷入1982年预算磋商的人会谈中收集了情况，如总统被说服接受政府磋商代表贝克和斯托克曼主张的更高的税收，国会领袖同意每增加1美元税收减少3美元的经费支出。因为政府与国会领袖之间的正式协议从未达成，有关削减经费的“详情”从未迷惑住总统。事实上，磋商者讨论的削减经费是模糊的，并不比通过改善管理增加储蓄和按计划削减国债利息更清楚，削减国债利息计划是预算者推算削减经费将从较低的税率和较少的债务中产生。

政府的协调者们知道，决不可能削减经费，但他们宁愿维持总统会支持增税的幻想。我在政府工作的这些年来，总统经常抱怨，国会许诺的削减经费是失败的。共和党在国会的领袖多次告诉总统，1982年国会没有达成一项财政协议的说法是

---

① 道－琼斯指数下跌，平均从1981年3月的1000点到一年后降到约800点，这是疲软的经济、高利率、税制改革减少了现存股票的市场价值等因素的综合反映（为了降低改进工厂和设备的昂贵成本，1981年加速折旧规则减少了现存股票的价值，分摊了代表资本所有权的价格。参阅费尔德斯坦，1981年d）。

② 这些税制的改革在上文讨论过。

不真实的。但更重要的事实是，关于削减经费计划本身原来的真相从来就没让总统知道。结果总统时常回顾 1982 年税制立法，认为是难以令人满意的，因为他觉得从没得到向他许诺过的削减经费。因而，要让总统考虑与国会讨论下一步的预算，要总统接受更高的税收以换取国会乐意接受进一步的非防务经费削减，这是困难的。

1983 年 2 月的预算

我在 1982 年 8 月末参加政府工作，立刻开始解决赤字问题。1981～1982 年间增加的 490 亿美元预算赤字，几乎完全起因于深度的经济衰退。[①] 尽管经济复苏最后消除了赤字的周期性构成要素，然而，已立法通过的税制变化和经费支付规则显示赤字会继续增加。估计赤字增长的程度，有助于正确制定 1983 年 2 月呈送的五年预算计划。

赤字削减实际上能够在几年之内达到，这在政治上是正确的，经济上是合算的。1983 年预算将提供适当的五年期政策，以实行削减赤字计划。明确赤字削减的必要规模（通过新的削减经费或附加改变的税收规则），将主要依赖经济增长率（通货膨胀持续到 1985 年税收等级指数化生效之后），在立法没有明显的改变的情况下，税收增加。

中期经济预测为预算提供了一个架构，因此对经费和税制的必要变化具有决定性意义。因为预算不是被当作短期需求管理的工具使用，它应该最好是集中注意力估算五年预算结束期的综合增长率，而不是放在年度之间或季度之间的经济波动上。此外，1983 年 2 月预算的任何提案都不可能在 1984 年之前发生作用。

在比尔·普尔（担负宏观经济预测任务的经济顾问委员会成员）和拉里·萨默斯（经济顾问委员会的职员，专门负责国内政策经济学家）的帮助下，我准确预测了我们一致估计的劳动力和生产率可能的变化。我们的结论是，从 1983 年第一季度到 1988 年的第四季度，最可能的实际经济的年增长率是 4%。这很清楚，高于长期经济可能的增长率，从而反映了预测时期经济从深度衰退中复苏。

当我相当高兴地坚持 1983～1988 年实际 GNP 增长 4% 的趋势预测时，一个令人尴尬的问题是怎样去划分衰退复苏的转变期。在 1982 年秋末，经济预测已经被最后制定，以至于税收和支付都以它为基础，财政部以及管理和预算办公室进行估计，这时没有出现经济好转的清楚迹象（11 月的波谷只在下一年才变得清楚起来）。大多数私人预测者预告，衰退将在下 12 个月期间结束，但关于转机可能出现的时间或转机开始之前进一步恶化的程度，没有清楚的说法。

然而，五年预算的目标与短期经济的不确定性无关。但是，如果我们设想，

---

① 按国会预算办公室统计，1981～1982 年之间结构性赤字仅仅增加了 60 亿美元。

1983年每个季度的实际增长率是4%，存在的实质风险是，如果这一年的第一季度经济显示持续下降的话，整个预算方案会被国会和认真的私人分析者如罗西·斯纳瑞欧先生驳回。

看来更好的办法是，设想第一季度实际增长率较低，然后在以后的每一个季度里恢复4%的增长率直到1988年底。这样做，在第一个季度以后，我们使用仅仅4%的平均增长率，而不是尝试去作短期预报。第一季度1%的比率比零增长好，但低得恰到好处，当预算提出后，即使经济仍然下降时，足以避免国会对整个预测的不信任。

以这个设想为前提，我们的预测提出从1982年第四季度到1988年第四季度的经济增长率约为3.9%。

这个预测遭到政府内人员的批评，他们说预测对政府计划的效能太缺乏信心，担心它暗含需要提高税收，以达到可以接受的预测赤字。事实上，无论如何，实际的经济增长率在整个五年时期直到1988年第四季度是4.1%，每年增长的平均误差是0.2%，这意味着我们对1988年财政年度的税收预测估计的误差，大约是200亿美元或者是相当于那年实际赤字的15%。

1982年秋，我花了大量时间向公众、同时也向政府人员解释，新近涌现的赤字是周期性的，当经济复元的时候，我们事实上仍然存在结构性赤字。我也解释，持续的结构性赤字不可避免地导致减少工房和设备投资，因此导致降低未来的收入水平。在较短的时期内，排挤直接投资会使国外资本流入延缓，美元升值（这已经开始了），出口净值减少。但我确信资本流入延缓仅是暂时的，预算赤字引起国内储蓄持续下降，将使投资减少量接近于下降总额。①

我强调长期赤字的反作用，即减少资本形成、更低的生产率以及将来更高的税率以维持利息的支付。但是，当强调这一长期作用时，我同样承认政治过程的短视，因此讨论近期内赤字可能对经济造成的损害。挤出投资和净出口减少，意味着经济复苏是不平衡的，制造业和建筑业萧条关系到服务行业的衰落。我认为，不平衡的复苏比起以平衡支撑的复苏，较少内在的稳定性。另外，庞大的未来赤字计划提高了长期利率，实际可能抑制当前私人消费的综合水平。②

我强调“延期付款”这个多年以来处置赤字策略的可取之处。我希望看到1983年立法通过的预算在整个削减赤字时期显示出可靠性和预见性，在五年结束时带来一个平衡的预算。减少赤字的完美途径就是“延期付款”加上在头一年里减

---

① 我和查尔斯·霍瑞凯的研究（费尔德斯坦和霍瑞凯，1980年）已经说服了我，历年来低下的国内储蓄率，几乎等量地压低了国内投资。对于更大的赤字可能导致私人储蓄的等量增加，即所谓的李嘉图等价论，我没有给予重视。

② 我关于结构性预算赤字反作用力的观点，出现在1983年和1984年总统经济报告的第一章，也出现在国会证言和公开演讲之中。

少足够的赤字，使市场稳定下来，那么将来赤字一定会实际地降下来。

在我们进行内部预算审议期间，以及总统在言论和声明中提出他的预算方案之后，我解释了“可靠和可预言的延期付款多年计划”的合理性。在复苏刚开始的时候，进行大幅度的财政收缩是错误的。相反，依靠一个多年削减赤字计划导致预算平衡，将促使长期利率下降，美元金融市场确信赤字减少会实际地发生理想的变化。在进一步坚持大约一年之后，更低的利率和更低的美元将会取得高水平的投资费用和更高水平净出口的成效。从未来支出中增加的总需求，将会平衡未来削减赤字的收缩影响。

当然，我强调没有办法协调财政收缩和私人经济的反应的准确时间。以赤字刺激替代增加投资和提高净出口，会卷入一种“定时配合错误”的风险之中，那可能引起预测发展暂时受挫。但永久避免持续的庞大赤字的最好策略，是制定一个可靠的多年削减赤字的计划。

对预算的初步评价已在1983年2月提出，由于税制和经费都没有改变，意味着在下一个五年里，每一年存在实质性赤字。甚至出于政治考虑提议在预算里削减经费（但可能不会立法通过），计划中的赤字仍然庞大到令人难以接受。为了显示在下一个五年里有大幅的赤字下降，增加某些种类的税收是必需的。

紧跟着1982年增税的出台，这个结论受到强有力的抵制。仅有的选择是提高计划中的经济增长率。白宫关键的幕僚（首席幕僚贝克和他的副手达曼）处置这个问题时主张，即使测算的最大的增长是4%，也要从更有利于政治上设计年增长率为5%。五年GNP增长率加上“仅仅1个点”，将能够减少计划预算赤字大约为GNP的2%。这些有力的增长会推动总统的预算提案中对经费的削减，能够将预算赤字作为直接的政治问题加以消除。

我反对这种做法，并指出五年增长5%是根本不可能的。他们还击我，认为那不仅是可能的而且在连续五年里平均增长率超过5%的先例在60年代就出现过。我提醒他们注意当时的越南战争，经济扩张之后，随后而来的是通货膨胀率上升，驱动失业率下降到3.7%。我们承诺低通胀，即使有达到这样的经济增长率的某些机会，这一增长率也是绝对不可能的，因为基于那个假设的基本政策是错误的。而且，五年GNP增长5%的预报否定了预测和预算的基础的可靠性。

没有特别有说服力的理由，劝说把预算看成更像政治声明而不是一个财政计划工具的人们。他们想避免这样的前景：即被迫在庞大的赤字和额外增税之前作选择。但是，我不打算进行我认为不可信的预测或者我认为隐含着问题的预算。最后，经济顾问委员会的预测被接受作为预算的基础。

财政部里的“供给学派”们在经济开始复苏的基础上提倡更强劲的增长计划，1981年立法通过的减税产生的税收收益如此巨大，以致于消除赤字并不需要进一步的税制改变。他们也认为，即使维持赤字，允许赤字继续也比提高税收要好，因

为高税收成为伤害经济的诱因，同时还没有证据证明赤字在实际上造成了危害。

财政部的官员从没明确地抬高所谓的李嘉图等价论（庞大的预算赤字不会有问题，因为政府赤字的任何增量会等量地提高私人储蓄），大概因为不可能说服非经济学家认真地对待这个问题。问题便转移到集中思考赤字是否使实际利率升高，无疑实际的长期利率按过去的标准是极高的。有意见认为，这是由于1981年的税制立法刺激了投资，其他人的意见认为这是因为不稳定的货币政策造成的。财政部长雷根强硬地抵制了认为预算赤字对造成高利率负有责任的看法，但偶尔也会说预算赤字可能会使利率升高，因为在金融市场中的人们认为，预算赤字的确会使利率升高。

一个由政府资深官员组成的小组在1982年圣诞节后不久举行了一次晚餐，对预算方案进行了初步的非正式讨论。国务卿乔治·舒尔茨，他通常不卷入详细的经济政策，即使他曾经是尼克松政府的管理和预算办公室主管和财政部长时也是如此，这次参加餐会并提议征收能源税和能源进口费。这些税费会成为1983年预算中增加税收的主要来源。

如何对付任何加税的障碍，E·哈珀和我建议，作为妥协，提高税收是基于未来的赤字而采取的临时措施：加税立法是在1983年通过的，但只有到了1985年，假如赤字仍然高于相关的低限度水平时才起作用，我不怀疑赤字会超越那限度，因此期待可能“启动临时备用的税收法”。如果“供给学派”和其他乐观者充满信心的预测是正确的，经济增长强劲有力，赤字缩减迅速，可能完全不需要临时备用税。这种可能性进一步给白宫幕僚和有能力谈论个人见解的人以信心，认为增长速度会高于我们计划中的4%，因此将不会提高税收。

总之，包含临时税收的预算将需要一个可靠的连续几年减少赤字的方案。由于备用税，赤字在1987～1988年会缩减，缩减额相当于GNP的1.6%。斯托克曼也是一个多疑的供给学派者，声称渴求实际减少下一年赤字的计划，支持临时增税的主张。

削减经费和“有条件的”加税相结合的方案被总统接受，成为针对1984年财政年度和其他年份制定的1983年2月预算方案的一个组成部分。当预算被首次公布于众，通常的善意反应评价是“现实主义”的预测，以及总统会“弹性地”处理包括备用税收内的问题。我们和民主党国会领袖举行会谈，建议为连续多年实际削减赤字提供基础。

但是，既不是白宫政治战略家也不是财政部长唐·雷根想追随他们的领导。他们接受了作为总统预算的组成部分的增税提议，仅仅因为这是惟一的能明显地削减赤字、使之与经济顾问委员会的预测相吻合的办法。但他们认为国会不会通过其他增税提案的立法。他们认为提案当然不会被通过，因为维护临时增税被总统接受的前提是，总统所有削减经费的提议同样被国会接受。在和民主党讨论预算时采取非

常强硬的不妥协策略，白宫和财政部能够创造一个立法的僵局，然后就仍在持续的赤字责难国会，因为总统已提出要削减赤字。

尽管白宫和财政部强硬的态度不久就促使新闻界宣布总统的预算方案死亡，但它从未被撤销，我继续大声地疾呼我赞成这个方案，指出坚持赤字的危害性，强调总统的愿望是为削减赤字而努力。我的解释是，即使它导致增税，也能证明削减赤字计划的可信性。而且，即使总统的方案在那年死亡了，我会寻找许多机会教育国会和公众，宣讲拖延赤字的反作用，以及为减少赤字连续几年延期付款的策略的可取之处。

我强调预算赤字具有消极的反作用，强调总统愿意提高税率和削减经费，使我成为白宫政治谋士们、尤其是贝克和唐曼眼中不受欢迎的人。这导致在公众场合发生了一系列有关“白宫的”的不快，政府之外一些人错误地理解我的陈述，并以此歪曲总统的观点。

我承认那样的“漏洞”适用于许多目的，基于实际的政治立场，他们将政府置于预算问题的两端：总统首席经济顾问说赤字是不好的，税收会被作为计划的一个部分接受。与此同时，“白宫”说法正好相反。漏洞还可以作为一种恐吓形式，试图中止我的评论，甚至迫使我辞职。他们的这两个目的决不会成功的。真的，当新闻界说我开始“沉默”，我觉得我已没有别的选择，只能进一步评论以表示我并没有沉默。一些白宫幕僚同样惯用漏洞，比如给一些友好的记者“好处”以博取新闻界对他们的好感。

当关于我的流言传出时，赤字已经成为刺眼和经常性的问题，我最后请总统评价我的关于处置赤字与预算的“标准言论”，那仅仅是我对他的预算方案里削减经费的评论及建议，以及在此之前我关于加税提案的谈话。他读了我提交的报告，并马上表态大力支持。

1984年2月预算

在我们开始计划1984年2月预算的时候，尽管社会保障立法改善了税收前景，未来的赤字趋势在1983年秋看来仍然前景暗淡。经济预测显示预算赤字在下一个五年里每年最少是2000亿美元，尽管已经努力巩固经济增长，降低了许多局外人过于乐观的政府债券利率。这样规模的预算赤字将吸收多于2/3的净私人储蓄，留下的净国民储蓄比率大约只相当于GDP的2%。我们要么依靠世界上剩余资本的大量流入（同时出现相关的巨大的贸易赤字），要么看着商业企业设备和房屋建筑的净投资急剧下降。

国内关于这个预算方案的争论，以多种方式回答以前年月里的议论，但那些在1983年反对增税的人，现在甚至更不能接受一个大幅减少赤字的方案，原因有三：1983年强劲的经济增长，1983年预算讨论的失败，以及即将到来的1984年大选。

实际GNP自1982年第四季度到1983年第四季度增长了7%，是我们计划速度的2倍多。财政部的供给学派认为，1983年强劲的增长预兆今后的经济会继续迅速增长，并产生比我们计划中多得多的政府税收收入。

迪克·达曼认为1983年经济的强劲增长强化了这样的判断：我们在下一个五年会增长5%，而不是计划的4%。累计5%实际GNP意味着在预测期的末期附加税收入大约相当于GNP的2%。这就使得没有必要在1984竞选年预算中提议任何的增税。

1983年非常强劲的经济增长，使得我们难以再坚持五年4%增长率的预测，我一再申述我们对1983年的情况估计不足，原因是当经济复苏开始时，我们对此没有足够灵敏的感觉。经济复苏头一年GNP增长通常在6%或7%的范围内，那么在整个五年时期4%增长率仍然是最可能的。我准备做的惟一让步是，采取在1983年结束时，从一个更高的基础开始下一个五年的4%增长计划。

虽然政府表面上愿意将增税作为一揽子计划的一部分，但在以前的预算提案中想达成任何协议都是不可能的，在1984年预算中看得出，同样没有指示尝试进行让步的迹象。在处理任何事情时，别忘了我们处于竞选年，强劲的经济增长能解决所有的问题，这在政治上是很有吸引力的。

斯托克曼和我认为，忽视赤字问题是很危险的，只有努力才能有一些改进。我们两人在过去一年里畅所欲言地讨论了预算实行的必要，我们不想在1984年1月那么早以前将预算摆到国会和公众面前而请求他们对这个计划不置一词，我们这样做的目的是让我们的方案避免不必要的麻烦。

我还受到几个内阁成员的鼓励，他们同意削减赤字，让增税被接纳成为削减赤字方案的一部分。这个小组包括特别贸易代表比尔·布罗克，商务部长马尔科姆·贝尔德里格和国务卿乔治·舒尔茨，每一个人都有自己的理由不对外公开谈论对这个问题的看法，但他们每人最少有一次机会对总统表明自己明确的态度。直到审议1984年预算的时候，联储主席保罗·沃尔克在公开场合和私下里都力促减少赤字。我的许多学院派经济学家朋友们同样支持减少赤字，同意恰到好处的增税比继续存在庞大的赤字要好。企业家们并不是全部同意这个观点，但是自我选择小组告诉我，他们通常都会支持减少赤字的看法，包括高一些的税收也是合乎需要的。经常发生的事是，当一个企业家小组得到与总统会晤的机会，他们会在私下里告诉我，减少赤字是多么重要和他们认可加税会成为整个计划的一部分，但他们不会把同样的信息告诉总统本人。他们许多人会告诉总统他们的工作是多么好，或者说他们会支持总统的减少赤字的要求，但不会陈述有必要增加税收。

在1983年秋我个人和总统的单独会晤中，我尝试在两点上说服他。第一点是他已经在非防卫性经费的减少上取得了激动人心的效果（与社会保障和老年医疗保险不同），在竞选活动的政治生涯之后抵制了这么多经费支出。总统难以相信，他

已在实际上成功地扭转了周围的趋势，削减了这么多的经费支出，足够使计划在GDP中经费支出所占的份额下降到60年代“社会全体”计划提出之前的那个水平上。我强调恰恰是限制这些支出，实际上当时支出已经达到“现行的服务水平”，将使得他在1988年的第二届总统任期结束时，非防务性审慎支出保持在大约占GDP的3.2%水平。在这些进一步的削减计划中，已没有余地对计划预算赤字进行大幅度的削减。

第二个重要点是，我们不能期待赤字能够随着经济增长速度快于我们现在计划的每年4%，从而获得更大的税收收入来解决赤字问题。因为有了1983年的社会保障协议，社会保障的基本限制被取消了，为了缩减赤字，即使审慎的支出和老年医疗保障计划有进一步的改进，某些附加税还是需要的。

我想我终于说服了总统，他确实是成功地减低了非防务性审慎支出和实际上降低税负的计划，因而，在极小范围内减少了赤字。但我想不能说服他的是：更高的经济增长所削减的赤字不会大于我们计划的数额。他接受我的经济计划作为预算的基础，从不尝试说服我改变经济假定或是赤字含意，但我相信，他继续希望更高的经济增长能够出现，从而帮他一把。

我想起有一次我曾经对总统说过，在五年里每年经济增长达5%是“可能的”说法，是很靠不住的，基于这么不可靠事情的基础上制定预算政策是不审慎的。当我反省这天迟一些的一个会议上的发言，我明白了我说某些事情“不可能”和“轻率”，不是说服里根的好办法。这个论点可能说服一个企业家——当这个企业家具备惯常的小心谨慎的品性的话。但它对一个政客作用就太小了，特别是对具有里根那样的生活经历的人来说更是如此。这个人原来是地方的体育播音员后来成为富有的电影演员，在他这一职业的尾声时，他成为国家最大一个州的政府首脑，在此之前他从没担任过政府公职，而且，在一次前几年轰动全国的试图击败共和党其他总统候选人提名的活动之后，他自己获得了提名，并成为美国总统。而我还想告诉他对某些事情不要相信，因为这些事情是不可靠的。

斯托克曼尝试用不同的办法去说服总统，光靠减少经费支出而没有追加税收收入不足以使赤字降低到可以接受的水平。斯托克曼将综合预算划分成十几个小部分，并为每个部分准备了三套可选择的方案：小量的削减可能会适合国会的要求，但产生的总额对综合赤字的降低作用非常小；缓和地减少经费支出比较难以得到国会的批准，然而合计起来会比小量削减的作用大；大幅削减经费支出不可能被立法通过，而且总统可能不愿意在竞选年提出来。预算小组和总统用了几个下午一个一个地审查这些选择方案，总统将从中选出一个。毫不奇怪，总统选择了中间方案。最后，斯托克曼表示，如果这方案被立法通过，对综合经费支出的削减将是比较小的。

尽管斯托克曼希望能说服总统，从他第一次对我叙述他的计划时，我就觉得这

计划是不会成功的。毕竟，在斯托克曼向总统显示的每一个预算领域，预算变化可能仅是小量的。总统仍然相信，在斯托克曼还没向他提示时，这本就是可能的事。他仍希望对国内计划进行彻底检查，倾向较高的储蓄率，而不是在每个具体而互相分隔的计划中的低储蓄率。

尽管总统很可能相信将来的税收收入会大于我们计划中的数量，以及还存在通过斯托克曼没有发现的重组来削减经费支出的方法，总统还是被闭锁于自己的决定之中，将单独的经费方案列入预算之中，而这一预算计划在下一个五年里有庞大的赤字。只有一个办法可以减少赤字，那就是变革税收规则。

财政部税务分析办公室准备了一份税制改革的详细清单，基本目的在于以技术性手段测定商业收入。总统同意将这些“提高税收者”并入他的预算方案之中，对此举的解释是，这不是真正的“加税”，只是必要的修补漏洞，以使得企业家们愿意支付他们应缴的税收。

最终的财政预算也包括要求对将来的防卫经费拨款作同等的减少。当总统面对全体内阁成员介绍预算提案时，第二天他就可获得解脱了，他指示将这个预算有意做得灵活些，为了有利与国会的磋商，“每一件事都在桌面上”，“没有限制性前提”。他说，他希望提出一个增加税收和更少的防务支出的折衷方案，这个方案会使国会感到惊讶，这时候就可能找到一个与民主党签订协议的基础了。

削减赤字计划当然不像斯托克曼和我当初希望的那么完美，但已比它可能做得到的要好得多。另外，在选举年预算中削减赤字被说成是“降低支付”，在选举之后，减少赤字的措施将会重提。

在这个预算形成过程中，公众给我上了一节有趣的政治交流课。自从经济预测在同一时间如预算那样被公布，白宫的新闻组对我进行了一次简短的采访。像一个教师总是试图将事情尽可能解释得清楚一些一样，我解释我们并没有改变经济增长率为4%的预测，那些实质上有害的赤字在我们没有采取行动去干预时仍然是存在的，但总统的新预算会实际地减少赤字，方法是增税、削减防务支出和降低非防务支出三者相结合。

关于总统的预算包括“增税”和“更低的防务经费”的陈述，出自经济顾问委员会主席之口，这比我料想的更有新闻价值。我说得十分准确，在具体细节上也十分吻合。那天的迟些时候，斯托克曼和其他人也都作了类似的说明，但我的说法毫不含糊。在同一时间里我说我们喜欢“增税”和“更少地增加防务经费”，总统对他的预算给了一个说法：“不会对努力工作的美国家庭增税”或者“不顾后果地削减防务经费会威胁美国的安全”。① 晚间电视新闻将我们的声明并列，使得政府言论看来像是混乱的。那么，“再说一次”，我提倡增税和更少的防务经费的同时，总

① 这里不是严谨的引用，而是用我那时惯用的语言形式来回忆。

统不愿意作任何让步。

当然，我们之间的陈述没有冲突，政府提议的对商业企业增税，“不会对努力工作的美国家庭增税”，而更低水平的防务经费不会“不顾后果”，也不会“威胁我们国家的安全”。但以华盛顿的标准来衡量我的陈述是太直白了，而应替换以含蓄的措词，如“政府的预算将每件事都列上了时间表”。

共和党的反应是对总统的预算提案中过低的防备经费另有意见，对他减少国内经费的建议进行了抨击。最后，防务经费比总统要求的还低，商业税升高了，但非防务经费和在选举年里期待的一样多。

1984年以后的赤字削减

高税收和低支出相结合，两者都对相对GDP而言削减赤字，在1984～1990年间削减的赤字占GDP的比重为1%（如果存款保险支出不算在内，每年平均削减的赤字占GDP的2.1%）。税收收入从1984年占GDP的18%上升到1990年的18.9%，这部分反映了1982年、1983年、1984年立法通过的税制改革的滞后功效。这同样反映了经济在继续复苏，同时不知不觉地将个人推进到更高的税率等级。

非防务经费计划（与纯利和存款保险支付不同），在相同的年份里下降了GDP的1%，而社会保障和老年医疗保险计划的支出在GDP的百分比中没有变化。储蓄的整体下降是由于国内审慎支出和小增税计划造成的，它们合计起来从1984年占GDP的7.1%下降到1990年的6.1%。

部分经费的削减，得益于格兰姆－路德曼立法，它确立了几年中削减赤字的明确目标，如果目标没有达到，就准备自动裁减经费（“扣押”）。这一法律预备自动裁减的经费，将在防务支出和确定的非防务计划之间均等地分摊。因为社会保障、老年医疗保险和确定的其他非防务计划从自动经费裁减中被排除了，裁减集中在相对狭窄的预算范围内，假如赤字目标还不满意，就需要对余下的计划进行非常大比例的削减。由于这些削减在政治上的难度太大，国会和政府部门联合起来，通过一系列预算诡计——替换预算中可行的与不可行的项目，在邻近年份之间移动和更换条款等等，来躲避格兰姆－路德曼法的精神实质。然而，我相信由于该法案主要是控制财政赤字的规模，确立明确目标，在政客们没有勇气提出和明确地立法通过这项法令之后的头一年，“命令”所有机关裁减经费，这是有助于削减赤字的。

80年代的十年结束时，1990年的结构性赤字（不包括存款保险支出）达1500亿美元，或者是占GDP的2.8%。从早些时候的结构性赤字高峰（1985年占GDP的4.4%）回落至现在的状况，获得了重大改善，结构性赤字少于1982年开始的、没有立法约束时所想象的赤字。

回顾过去，赤字没有大得足以在短期内产生危害，迫使政府和国会接受为减少

赤字而作出的政治代价。尽管赤字存在，在这最长的和平时期的整整十年之中经济仍在继续增长，紧缩的货币政策使通货膨胀得到了控制。国家的净储蓄率很低，但世界各地资金仍然流入国内，有助于维持投资净额。高预算赤字的结果和国家投资的低利率作用，开始使实际经济增长率慢下来，但增长速度的减缓是很小的，是渐进的，而且它与预算赤字的联系对公众来说是不那么清楚的。政策的失败导致有必要采取强硬的政治行动，消除预算赤字，提高国家储备。

1.4 美元和贸易赤字

20 世纪 80 年代美元和贸易赤字令人目眩的变化，是这十年经济发展中最新奇和最令人难以置信的。美元的国际价值的起落反映了发生在美国货币、税收和预算政策中的主要变化。美元的波动改变着美国和外国商品的相应价格，国际贸易反映着这些相关的价格变化，这十年中产生了巨大的贸易赤字，接着在美元开始跌落后贸易趋于平衡。

1.4.1 上升的贸易赤字

在 1980 年，美国的国际贸易几乎是平衡的。我们输入的商品和劳务超过我们的出口约 150 亿美元，相当于 GDP 的 0.5%。我们海外投资的净收益几乎是这个数字的 2 倍，我们经常项目盈余，因此我们有能力追加海外投资。

仅仅几年后，贸易赤字几乎上升 10 倍，达到 1430 亿美元，大于 GDP 的 3%。我们对世界其他国家的负债增长，美国为此支付的费用几乎等于美国海外资产的利益。1987 年经常项目赤字是 1600 亿美元，外国投资者在美国增加的纯股本数也是这个数字。

经济学家从一开始就认识到，20 世纪 80 年代早期的贸易失衡是美元升值的自然反应。当我 1982 年秋到经济顾问委员会时，美元的实际贸易加权值从 1980 年以来已经提高 35%，尽管短期商品贸易赤字尚未开始恶化，但不久我还是警告我的政府同事们，由于美元坚挺，贸易赤字将狂升。随后，贸易赤字从 1982 年的 360 亿美元升至 1983 年的 670 亿美元，1984 年达到了 1130 亿美元。①

当制造业产品出口暴跌、进口猛涨时，制造工业遭到了沉重打击。通常表示的

① 经济顾问委员会关于贸易赤字和美元的观点，参见 1983 年总统经济报告第三章以及 1984 年总统经济报告第二章。经济顾问委员会的首席国际经济学家，1982～1983 年是保罗·克鲁格曼，1983～1984 年是杰夫莱·富兰克尔。关于同样观点的较少技术性分析的概述，参阅费尔德斯坦（1983 年 d，1985 年 a）。

担心是中西部制造业地区已经变成了“铁锈地带”和我们的工业部门正在“空洞化”。同一时期，经济从整体上显示了明显的反弹：因为失业工人从一个产业转向另一个产业，从国家的一个地区转向另一个地区，经济全面扩张，整个就业从1982年末至1990年持续增长。

制造业的衰退和进口的扩张，引起国民的自我反省和自我批评。批评者的清单中包含：目光短浅的管理、缺乏教育的劳动力、对抗的劳资关系、不恰当的资本形成以及在世界市场中缺乏联合竞争。

不幸的是，这种自我评估没有产生自我改进的计划。相反，政治反应是：将美国企业的无力出口归罪于外国政府，同时限制外国企业进入美国市场。

当贸易赤字上升，一些企业经理和商务部官员激烈争辩说，增长的贸易赤字归咎于那些必须停止的外国商务，他们要求制定更有活力的美国贸易政策。不容置疑，一些外国市场对美国产品是关闭的，一些外国政府对本国出口实行补贴，一些外国企业正推行的战略计划是占有市场份额而不是类似美国企业追求的资本回报。但这都没什么新鲜的，如果稍有区别的话，那就是外国市场正变得越来越开放和非常规的出口增长。外国商务不能解释美国财政赤字的爆发，政府和各地的经济学家们反对任何转向保护主义和管制贸易的行为。

相似地，尽管关于美国工业的许多批评被证明是公正的，但这些年中使美国从接近贸易平衡转向巨大贸易赤字的问题没有出现。而且，即使近来美国整体生产率水平相对其他国家有所下降，这也不是财政赤字迅速上升的理由。世界大多数国家的生产率比美国低得多，但经过控制达到了贸易平衡或结余。像英国经济学家李嘉图一个半世纪前指出的，支配贸易的不是总的生产率，而是不同国家的不同产业相对生产率的不同。即使美国每一产业的生产率低于我们的外国贸易伙伴——那显然不是真实的——我们也将仍然能够靠输出相对我们的贸易伙伴有更高生产率的产品，使我们的贸易达到平衡（在这过程中提高我们的生活标准）。20世纪80年代，一些严酷的问题无疑影响美国特殊产业的竞争，但是我们迅速全面上升的贸易赤字的根源是美元戏剧性的升值而不是美国产业生产率突然整体下降。

当然，除美元坚挺外，另有一些特殊因素在80年代前半期对我们的贸易平衡造成不利影响。开始于1982年的国际债务危机迫使拉丁美洲国家像对待其他国家一样收缩从美国的进口。这些年另一个重要发展是作为邓小平经济改革的成果——中国农业得到了迅速改善。这些改革使中国从一个主要粮食进口国转变成为一个实际上农产品已能自足的国家。因为美国是一个主要的粮食输出国，中国的变化减少了对美国农产品输出的需求。无疑，亚洲一些新兴的工业国家在世界市场上已成为美国制造业产品的直接竞争者。

但是，美国进口迅速上升和出口停滞的主要原因无疑是美元超常升值。按照联储的说法，在1979～1985年第一季度期间，去掉通货膨胀因素，美元的贸易加权

值相对10个工业国家上升73%。由于美国商品价格相对外国商品价格上升73%，美国企业出口步履维艰是没什么可值得大惊小怪的。即使一些在美国经销的外国企业也抓住有利的汇率，用提高他们的价格而不仅仅是增加销售量来提高它们的利润率，因而，很容易理解美元升值73%会导致汹涌的进口浪潮。

1.4.2 美元升值

1980年美元开始升值，扭转了自1971年开始、由于迅速增长的通货膨胀率和美元资产实际只有少量回报而在1978年得以加速的美元贬值态势。美元升值的最初刺激源于1979年联邦储备局的紧缩货币政策，实际利率的增长和通货膨胀的失控受到抑制，保证了美元的安全，对国际投资者更有吸引力。

里根的竞选加强了这样一种预期：联邦政府将继续采取强硬的反通货膨胀政策。里根的减税和提高军费计划意味将来更大的预算赤字和引起实际利率进一步上升，因此增强了美元投资的吸引力，美元升值。

对许多非经济学家来说，更大的预算赤字能增强美元的吸引力并使美元升值的观点似乎是自相矛盾的。他们抵制预算赤字能使美元升值的说法，认为结果是削弱了美国产品竞争力。历史似乎展现了一个反面教训：一个巨大预算赤字的国家将眼看着其通货贬值。只要看看拉丁美洲那些预算赤字庞大的国家，总让人联想起通货的飞速贬值。

当然，其他那些有庞大财政赤字国家的不同之处是通常伴之以迅速上升的通货膨胀，因为在那些国家里，中央银行陷于不断增长的债务窘境，因此国家必须追加等量的货币供应。在健全的国内资本市场中，依靠向公众出售政府债券能够支撑预算赤字。在许多不发达国家，由于缺少国内资本市场而陷于这样的恶性循环是难以避免的。在这种状况下，迅速上升的通货膨胀引起通货以同样迅速的比率贬值。

但在80年代早期的美国，显然，面对财政赤字，联储不愿改变其强硬的反通货膨胀政策。因此，预算赤字可能意味更高的实际利率的同时通货膨胀率上涨。市场对此的反应是美元升值，长期利率每上升1个百分点都可能使美元的交换价值提升数个百分点。投资者们都愿意持有显然将来会贬值而现在是“超值的”美元，因为到货币贬值时期他们会由于美元资产的利息高于外国证券而得到补偿。

1982年美元继续上升，1983年通货膨胀已经明显地得到控制，联邦政府已经允许短期利率下降，美元更加强劲。这一事实表明，美元的继续上升并不源于强硬的紧缩货币政策（如一些货币主义者们继续声称的），而是与上文货币政策一节中讲到的增加预算赤字有关，这一政策防止有更高的通货膨胀的财政赤字。

虽然许多财政赤字的最初起因于深度萧条，但逐渐清楚起来的是周期性赤字下降后结构性赤字上升得更快。结构性赤字一路上升：1982年约490亿美元，1983

年1080亿美元，1984年1340亿美元（据国会预算办公室1992年概算统计），1985年1770亿美元，1986年达到1850亿美元顶峰，然后在1987年下降到1200亿美元。当投资者们在1983年、1984年调整他们的计划以应付未来的赤字时，实际利率和美元价值随之上升。

1.4.3 国民储蓄和双赤字

虽然经济学家们明白从预算赤字到实际利率、美元、最后到贸易赤字之间的连环关系，而这逻辑的进程对于非经济学家来说是难以理解的。在我任经济顾问委员会主席期间，无论什么时候我解释预算赤字和我们贸易问题的连环关系，我都能碰到怀疑的观点，认为在这一进程中存在太多看不见的连环，它们作为一个整体似乎是有理的。他们的怀疑论受到严厉的货币主义者和供给学派的鼓励，前者认为美元的价值由单一货币政策决定，后者认为预算赤字是无害的。其他人言称美元升值的原因是美国作为资金“安全港”的吸引力在增强，尽管很难想象为什么美国突然变得比瑞士或德国更安全。

一种似乎更有理的解释是，1981年税收变化重新引起对设备和建筑的投资热情，促使了实际利率提高和美元升值。虽然我同意那些大体上有助于解释美元坚挺的说法，我的判断是国民储蓄的下降实际上大于投资需求量的增长，但这两部分的重要性与两个关键的政策问题无关。政府机构内部和外部都在争论这两个政策问题：较低的预算赤字将会有助于美元的贬值和缓解贸易赤字？收缩贸易赤字要求政府采取行动对进口设置障碍，打开外国市场，对美国出口商实行补贴？只有预算赤字是美元坚挺的主要原因，这种回答对第一个问题是清楚的，而对第二个问题显然不正确。

因为很难说服非经济学家们（也有一些政府机构内的经济学家）相信从预算赤字到利率然后到美元和贸易平衡的连环关系，我继续强调一种更直接的解释：一个国家的贸易平衡正好等于它总储蓄量和投资量之间的差。当一个国家的储蓄多于它的投资时，它有剩余产品可以输往世界其他地区。相反，当在设备和固定资产、房屋建筑等方面的投资超过家庭、公司和政府储蓄的总额，额外的投资要求从国外注入资源。正是在美元升值形成的价格结构作用下，预算赤字引起美国从贸易顺差转向贸易赤字。

更大的预算赤字减少了国家储蓄，因此，除非个人储蓄上升或投资有足够的下降，否则会迫使贸易赤字上升。事实上，80年代前半期与GDP相关的纯个人储蓄下降了，同时与GDP相关的个人投资略为上升。在这些条件下，贸易赤字的上升是不可避免的。

这种解释的优点是：基本的关系——国家储蓄（净预算赤字）减国家投资等于

出口减进口——既不是一个经济学理论也不是一个经验主义的概括，而是一个基本的会计学的表述。那些怀疑更复杂的链式推论或反对预算赤字提高了利率观点的怀疑论者，也同意预算赤字对上升的贸易赤字负有责任的观点。

然而，不是每一个人都被说服了。1984年初，当财政部长雷根出席参议院听证会时，一位参议员给他读由经济顾问委员会起草近期发表的总统经济报告中的一段，其中解释了预算赤字和贸易赤字之间的联系。这段文字的出处没有被透露，这位参议员问他对刚听到的这段文字有何感想，他说那是错误的，应该弃之于垃圾堆。当这位参议员告诉他这段文字的来源时，这位似乎高兴公众怀疑我的部长，并未转变他的观点。①

这个插曲不只是幽默，而是说明了要达到相当好的政策的难度。总统自己明白预算赤字并不提高通货膨胀率，这与大多数传统观念相反。当时的财政部长声明，其言谈不仅带有华尔街经验的权威性而且还基于财政部专家班子的建议，他重复否定我关于预算赤字正在减少投资和提高贸易赤字，而这打击了制造工业的论断。值得庆幸的是，尽管雷根反对努力制定一揽子现实主义的赤字削减措施，他还没有以此支持贸易保护主义者，也不喜欢以货币干预来使美元贬值。

1.4.4 美元贬值的压力

尽管一些人可能怀疑预算赤字在提高美元价值中的作用，但是到1983年，美国制造业企业和它们的工人在痛苦地经受着由于美元坚挺带来的打击，这是毫无疑问的。制造业就业1983年比1979～1980年低11%，制造业利润低了33%。

美元的价值已从1980年的1美元兑换1.81马克提高到1983年的1美元兑换2.55马克，上升了40%。同一时期，美元相对英镑上升了50%多。70年代美元相对日元贬值37%，这种美元—日元比率的下降的趋势已经结束。80年代早期，美元对日元的比值已经稳步上升。

美国出口商和那些直接与进口产品竞争的商家呼吁华盛顿采取使美元贬值的政策，他们得到欧洲国家政府的支持，因为这些政府不喜欢它们的货币相对贬值，特别是以美元为支付标准的、由进口能源的成本升高而引起通货膨胀的压力。② 日本政府也担忧过分坚挺的美元将使美国的反日本的保护主义压力增大而引起双边贸易

---

① 当我第二天到同一委员会作证时，有人问我对部长的言论有何反应，我说他的发言“只能说是轻描淡写的”，有待于更深入、更实质性的讨论。

② 某些欧洲政治家也声称坚挺的美元阻碍了欧洲经济复苏的步伐，尽管这种断言对于某些欧洲政府具有政治性用途，但它无疑是错误的（参阅费尔德斯坦，1983年d）。欧洲政府反对美元升值，而美元升值提高了欧洲的出口，繁荣了欧洲的经济，这表面看来自相矛盾的论点在费尔德斯坦的（1986年e）文章中得到了进一步的讨论。

失衡。

明显需要的政策反应是减少美国预算赤字，但是这些年作为一个制定预算过程的参与者，我有把握说政府的预算政策没有对贸易赤字和高值美元作出反应。因为既不是总统也不是财政部长认清了在预算赤字、美元和贸易赤字之间的连环关系，所以压低美元和削减贸易赤字的目标决不能引起政府自愿接受增税或其他预算的变化，而这实际上是应该被采纳的。

不削减预算赤字，我认为要试图降低美元是可疑的。能降低美元的惟一可行方法应该是依靠较为宽松的货币政策。提高价格水平会降低美元的名义价值，但是美元的实际价值不会改变。因为，贸易平衡依赖美元的实际价值，仅有的结果是更高的价格、更高的通货膨胀以及贸易平衡没有改善。较为宽松的货币政策也增加了对未来引起更高通货膨胀的恐惧，美元实际价值的降低因此会减少美元安全性和对国际投资者的吸引力。这样的选择太缺乏吸引力了！

当然，也有人希望外汇市场干预政策能降低美元价值，而不用对货币或金融政策作任何改变。然而，1983 年 4 月发达工业化国家 7 国财政部长会议，发表了官方国际研究报告，详细分析和总结了以往的经历，结论是无力的干预（即不改变国家货币供应的干预）是没有意义的，是不能持久地影响汇率的。

而且，即使美元的实际价值能以某种方法降低，我担忧降低美元而不收缩预算赤字将是无效的。较低的美元意味较小的贸易赤字，但那也意味着在储蓄和投资之间只有较小的缺口。由于无法增加储蓄，美国国内投资水平将下降。降低美元而不收缩预算赤字会减少出口商和那些与进口商竞争者的痛苦，但仅仅是将痛苦转嫁到了其他对较高利率很敏感的经济行业。没有贸易赤字，如果因预算赤字而被挤掉的都集中在较小数目的产业，那样更痛苦。另外，降低对设备和固定资产的投资会使经济在未来陷入衰退境地。

简言之，贸易赤字是一个安全阀，由于巨大的预算赤字引起的压力通过注入资本而得以部分缓解。资本的注入是对国民储蓄减少的自然的市场反应，似乎没有理由相信收缩贸易赤字而不降低预算赤字会带来资源配置的改进。①

幸亏，除政治压力要求货币政策干预以降低美元外，不干预主义占压倒优势。沃尔克本能地厌恶降低美元，认为联邦政府只能靠返还到更高的通货膨胀才能降低美元价值，财政部也支持不适宜干预的观点。财政部长雷根喜欢声明美元升值是美国经济强劲、世界投资者对美国经济政策高度认可的标志。

这个观点作为准备在首脑会议讨论的内容之一，事先和总统交换了意见。他已经听许多企业家诉说了他们因美元坚挺而遭到的损害，催促采取某些行动或干预性

① 我在政府内、在我的证词和谈话中讨论了这些思想。我还为《经济学家》杂志撰文，说明有理由相信，在不削减预算赤字的情况下就试图降低美元的价值是错误的（参阅费尔德斯坦，1983 年 d）。

协议降低美元价值。我们知道法国总统密特朗会赞成形成协议降低美元并稳定其汇率，而如何能完成这一协议的详细措施将留待晚些时候制定。总统自己表达了对以往固定汇率的怀念，以及对美元升值会危及经济产业的担忧。但在对货币政策短暂摇摆后，总统被说服接受这样的观点，即汇率是一种价格，就像其他价格一样，最好听任市场调节而不要政府干预。他准备以此论据说服法国。

1.4.5 美元的贬值

经济学家们意识到美元最终将贬值。任何国家利率的上升都会引起它的通货短暂起伏，导致贸易赤字和资本注入。在这个过程中，其通货短暂地超越它长期的价值。在这一最初增长之后，如果国家的实际利率没有进一步的跃升，通货则以能平衡较高利率的速度逐渐贬值，因此，消除了投资者逃避现时通货和预期未来通货价值新上升的想法。其结果是，未来的贸易赤字可望下降。

在此之前我已探索了若干年，结果显示国内储蓄率的变化会由于国际资本的注入而得到暂时的弥补，但十年或更长时期的国内投资率将会调整以适应国内储蓄。我确信美元的自然回落会减少资本注入，导致更小的贸易赤字。

20世纪80年代早期，关于美元“估值过高”的看法存在许多混乱。一种估值过高的通货，即使它导致难以维持的贸易赤字，且每个人都同意它的价值最终将下落，个人投资者也还是可能乐意和合理地持有此通货。如果美元债券的利率相对外国债券的利率高到足以补偿投资者对美元的预期贬值率，投资者将持有“估值过高”的美元而不管它的预期贬值。

80年代早期美元债券和外国债券之间的利率差，事实上暗含能意识到或不能意识到的预期美元贬值率。如果迅速地消除预算赤字，利率可能下降得相当快，并带动美元迅速下降。相反，如果预算赤字居高不下，美元利率可能维持高位，只有当外国投资者在外国证券上的美元资产份额的增长超过利息差别时，美元才会贬值。但在每一个时点，维持美元实际水平的是市场信念，即靠调整利息差的风险平衡预期的美元贬值率。

事实上，由于计划的结构性预算赤字和实际利率水平的上升，延缓了美元的下落。在1983～1984年，每一次这样重新确定预算赤字都轮番带动了美元的升值。

无论如何，至1985年早期，相对日元和德意志联邦共和国马克而言，美元的水平已经达到不能和现行利息差别协调的地步。即使美元从这个水平以等于美国债券与日本及德国债券之间利息差的比率下降，美国经常项目逆差也将快速增长。当美元最终低到足以消除贸易赤字时，外国人总共持有的美元债务（和在美国的外国投资）将提高我们对外国人年利和股利的支出，其增长速度将快于我们的GDP增长速度。

我们的经常项目赤字和国际债务不可能如此爆炸性地增长。1984 年末 1985 年初投机泡沫已经将美元推至过高的价位。和联储主席沃尔克一样，许多经济学家意识到美元估值过高，在一年内美元以 3%或 4%的比率平稳下落已经不可能。

当美元下降率不可避免地变得大于利息差别时，一些投资者在美元债券上的损失将大于日本债券或德国债券。一旦投资者开始意识到，在这个意义上美元的过高估值是非理性的，投机泡沫立刻破裂，1985 年 2 月美元开始迅速贬值。

1985 年早期，从雷根到贝克，财政部领导人态度有所改变，加之美元的贬值促使政府公开表示改变政策。贝克可能想要在这一区域实施更受外国政府以及报刊欢迎的“他自己的政策”。而且，1985 年 2 月～10 月美元币值显著下落（美元相对德国马克下降 15%，相对日元几乎下降 10%），这意味着财政部不能再继续声辩说国际社会对美国和美国经济政策的高度信赖，能从美元价值上得到印证。

1985 年 9 月，贝克和沃尔克与 G－5 国其他成员国（德国、日本、法国和英国）财政部长和中央银行行长会谈，向世界宣布 G－5 国已经同意美元价值应该下跌。美元迅速下跌若干百分点，紧随着再次发生了自 2 月以来已经发生过的同样的利率全面下降。虽然广场会议后的 6 个月中美元平均下降率与前 6 个月一样，但世界舆论固执地相信是广场会议导致了美元下跌。

一种下跌的货币通常被看作是这个国家财政部长成绩不佳的表现，但这不适合于贝克。贝克不但能漠视政府早先关于美元象征着美国活力的测量器的夸耀，而且甚至将美元的下降变为有利于个人。他声辩说如果其他的国家不采取美国想要采取的行动（即扩大它们的国内需求以使美国贸易赤字下降），美国美元将继续下跌。它是一个相对谨慎的预言——如果外国需求没有上升，美元将下降以缩小贸易赤字——但它给人一种强烈的印象是美国财政部长在保卫美国的利益。表面成功的广场会议降低美元的不幸结果之一，便是给予了这样的声辩以信任。

1985 年第一季度至 1987 年第一季度期间，美元的实际贸易加权值（用联储的 10 国指数测算）已经下降 36%，从 1979～1985 年早期攀升到达的顶峰回落 80%多。尽管花了约一年时间调整进口商和出口商的行为，我们的贸易差额开始迅速下降。1986 年年中～1988 年年中，美国的实际出口量上升 35%，实际贸易赤字下降约 40%。

1.4.6　稳定的美元

1987 年和 1988 年美元价值进一步下落 15%～20%，可能将在 80 年代末消除贸易赤字，把美国和工业化国家从贸易壁垒及政府管制贸易中解救出来。如果让市场自己单独发挥作用，美元将能显示良好的调整功效。

但事实并非如此。美国财政部和联储担忧下落的美元实际将增加美国通货膨胀

的压力；外国政府担忧美元的下跌会逐渐破坏它们向美国出口，以及在本国市场与美国进口商品竞争的能力，因此增加了它们自己国家经济衰退的危险性。7个主要工业国家财政部长1987年9月在卢浮宫的法国财政部开会，协议尝试稳定美元的币值，以取代关注国内政策达到他们期望的宏观经济目标。① 为此，美国提高了短期利率，联邦基金率从1987年2月的6.1%提高到1987年10月的7.3%。虽然美元在几个月内继续下落，财政部长和中央银行终于使金融市场相信他们在严肃考虑防止美元进一步下跌，即使这意味着国内货币政策的变化，日本也秘密购买了相当于美国经常项目赤字数量的美元有价证券。

如果有无用的干预例子值得一提的话，就是日本政府购买了近1000亿美元的有价证券。当日本财政大臣宣布此事时，我认为他的政府在这笔投资上有实际的损失，因为随后出现了150日元兑换1美元。他回答说他的政府并不介意可预期到的货币损失，因为这比失业津贴的花费便宜，而且如果允许美元继续下跌就会弱化日本的竞争能力从而影响日本的税收。支持美元会给予日本产业时间去发展新的道路，在更高的日元—美元兑换率上竞争，他们知道这个时刻正在到来。

1.4.7 国际政策协调

在广场会议获得表面成功的基础上，贝克在已被广为宣传的G－7国财长“国际政策协调”会议期间寻求一种政策。紧接这些会议后，1985年10月之后部长们频繁的会议产生了一个联合公报，公报承诺促进经济发展和稳定货币，还有各国承诺的具体多样性国内政策，特别是美国、日本的经济政策。

实际上，在国际政策协调会议上，讨论焦点集中在建立和修改汇率这个目标上。具有讽刺意味的是，这通常没有和各中央银行商量，财政部长们也用不着承担货币政策的任何义务。

我曾经（并仍然）强烈地批评此类政策协调。达到协调会议的目标汇率，必定要牺牲国内货币政策目标。这些行动促使美国1987年货币政策紧缩，导致1987年股票市场崩溃。日本的货币政策放松，致使不动产和股票价格高估。汇率目标本身同样也是令人讨厌的，因为它们通常为达到“稳定”，而无视当时汇价发生什么变化，宁可置客观事实于不顾。

国际政策协调会议注意鼓励宏观经济扩张，强调国家之间的相互依存，强调一个地区的发展使GDP水平等同于对其他地区的积极影响。实际上，在美国、欧洲和日本之间的这种相互依存，无论如何是相当有限的。一个地区GDP的额外美元

---

① 我曾经并仍然反对这样的意图，即特殊的美元价值目标，或者依靠从管理国内需求的任务转向货币政策来获取“汇率的稳定”（参阅费尔德斯坦，1987年a、1987年b、1987年e、1988年a、1989年a）。

通过贸易流对其他地区 GDP 只有很小的影响，这种影响很容易通过国内财政政策和货币政策获得。①

高知名度的财政部长政策协调会议，不幸地取代了各国国内需要的政策变革。他们给国内选举人的印象是“事情已经做好”，并提供许诺：国际协调将促使经济更强劲增长，价格更稳定，国际贸易环境更有利。

欧洲和日本约定刺激它们的经济，当然没有承担具体的义务。如果强劲的增长没有实现，它们总是将过失归之于外力的干预上。

尽管确定和实施有关宏观经济协调的协议有麻烦，但它可以指责是由于别国政府没有信守他们的诺言而给国内政策的履行带来了困难。国际政策协调的失败不仅是由于政策的难以配合，而且还有参加协定的国家间关系紧张的原因。

当然，期望各国政府牺牲自己国家的利益而遵守国际协定未免天真。与贸易或军备谈判不同，那些协议是明确而具体的，宏观经济协调却包含了既不明确又不具体的协定。

频繁地重复相互关联的问题，终于说服了许多美国人。我们的经济成就更多地依靠法兰克福和东京的决定而不是华盛顿，这会成为美国官方的方便的借口，但它也能吓唬美国公众和那些不愿意外国政府在美国利益中起作用而损害美国经济的金融投资者。1987 年 10 月，美国和德国间发生激烈的公开争吵，这场争吵吓坏了金融市场，促使股票市场崩溃。

股票市场的崩溃使现行的货币政策暂时中止，美元受到打击。新近任职的联储主席格林斯潘，在股票市场崩溃的时候宣布，联邦会提供支持以预防股票市场崩溃引发一次经济衰退。财政部长宣布，经济政策会将重点放在国内经济上，利率会降低，美元会贬值。向公众夸耀国际政策协调和以美元为保护目标的企图，不久就结束了。

但在 1988 年的年中，看来很清楚股票市场的崩溃并未造成衰退。联邦储备基金开始提高利率和收回股票市场崩溃时提供的过量的货币供给。财政部恢复了它的关于使美元价格稳定的老一套夸张词藻。

看到美国和其他重要国家愿意运用货币政策管理美元汇率，许多金融市场的参与者接受了美元价格仍然在狭小范围内波动的政府预测——通常假定为 1 美元兑 120 日元～140 日元和 1 美元兑 1.7 马克～1.9 马克。期望美元稳定和更高的利率，美元债券比日元债券或德国债券占优势，导致国际金融投资者买入美元债券。投资者计算，如果 1 美元债券的收益比 1 日元债券多 3%，7 年后就会产生额外的多于 20% 的收益，这足以抵消这期间美元-日元间较小的汇率波动。

经济学家和其他分析者强调基本稳定的汇率，警告美国的通胀率高于日本。我

---

① 参阅费尔德斯坦（1983 年 d）以及费尔德斯坦和斯坦利·费雪的概算（1987 年 f）。

们实际仍然存在贸易赤字，日本巨大的贸易盈余意味着美元-日元的汇率最终将逆转。但是，大部分市场参与者相信财政部长们稳定美元的盲目诺言。当他们购买美元债券时，哄抬了美元的价值。美元币值的上升导致产生这样一些有价证券投资者，他们从事的贸易活动建立在被称为技术性契机基础上，而不是建立在“基础经济”的基础上，他们更多地购买美元期货。

到1989年初秋，美元已经上升到超过2个马克和150日元。美国贸易赤字改善势头已经结束，1990年形势转向，美国贸易赤字重新增加。企图用国际协调稳定汇率，实际已经引起汇率进一步偏离平衡，恶化了美国的贸易赤字。

当G-7国财政部长们在1989年秋的世界银行会议上聚首时，他们明确意识到美元的交换价值必须下降。虽然继续强调稳定汇率的希望，他们的公报还是注明美元在当时“太高以致于没有长期坚实的基础”。不再有多少疑虑，G-7国的中央银行保证在随后的几周扩大对外汇市场的干预，出售美元以收回其他通货。联储也继续实行宽松的货币政策，降低美元利率，同时外国中央银行提高了它们的利率。

到晚秋，美国财政部债券的利率和德国债券的利率已经相当。投资者们不再可能用购买美元债券代替德国债券的调整方式来获取更高收益。美国经常项目赤字年率超过1000亿美元，同时德国经常项目持续盈余，超过500亿美元。德国马克的价值迅速上升，1989年6月1美元兑换1.98马克，年末达到1美元兑换1.68马克。

虽然日元在1989年秋也从低点回升，尽管这一时期在美国出口的制造业产品价格已经提高了15%，而在日本的同类产品价格几乎没变，但至1990年末仅升至卢浮宫协议时期的水平。为达到将名义通货稳定在卢浮宫协议时期的水平，受美国鼓励和支持，日本的政策已经使日元在结算期下降15%，这恶化了双边贸易的失衡，并引发了政治摩擦。

1.4.8 不再收缩赤字

到1990年，美元和贸易赤字重新开始了下落。以整个国民收入度量的贸易赤字，1990年少于GDP的15%。预算赤字也从它的顶峰下落，但仍然占GDP的3%。这一历程证明，预算赤字和贸易赤字之间紧密的平行关系仅是短暂的。美元下跌及其贸易赤字的下降意味着：与以前相比，预算赤字从更广泛的范围排挤国内投资。

因此，经验证实，一个低国民储蓄率的国家最终将有一个相应低的国内投资率。提高国内储蓄率的能力，将是决定我们90年代以及将来经济成功的重要因素。

参考文献

Feldstein, Martin. 1992a. The budget and trade deficits aren't really twins. *Challenge* 35, no. 2 (March/April): 60—63.

____. 1992b. The Council of Economic Advisers and economic advising in the United States. *Economic Journal* 102 (September): 1223—1234.

____. 1992c. The recent failure of U. S. monetary policy (the 1992 January Tinbergen Lecture of the Netherlands Royal Economic Society). Working Paper no. 4236. Cambridge, Mass: NBER. (Reprinted in the *Economist*, vol. 141, no. 1 [January 1993].)

____. 1989a. The case against trying to stabilize the dollar. *American Economic Review* 79, no. 2. (May): 108—112.

____. 1989b. FSLIC funding belongs off－budget. *Wall Street Journal*, 1 March.

____. 1989c. How the CEA advises presidents. *Challenge* 32, no. 6 (November/December): 51—55.

____. 1988a. Feldstein on the dollar. *Economist*, 3 December.

____. 1988b. Imputing corporate tax liabilities to individual taxpayers. *National Tax Journal* 41, no. 1. (March): 37—59.

____. 1988c. Keynesian economics at Harvard College. *Challenge* 31, no. 4 (July/August): 42—46.

____. 1988d. *Rethinking international economic coordination: A lecture on the occasion of the fiftieth anniversary of Nuffield College, Oxford*. Oxford Economic Papers, no. 40, pp. 205—219. Oxford: Oxford University Press.

____. 1988e. Thinking about international economic coordination. *Journal of Economic Perspectives* 2, no. 2 (Spring): 3—13.

____. 1987a. Correcting the trade deficit. *Foreign Affairs* 65, no. 4. (Spring): 795—806.

____. 1987b. The dollar must keep falling. *Wall Street Journal*, 18, February.

____, ed. 1987c. *The effects of taxation on capital accumulation*. Chicago: University of Chicago Press.

____. 1987d. The end of policy coordination. *Wall Street Journal*, 9 November.

____. 1987e. Fed policy shouldn't target the dollar. *Wall Street Journal*, 8 May.

____, ed. 1987f, *International economic cooperation*. Chicago: University of Chicago Press. (See also *International economic cooperation: A summary report*. Cambridge, Mass.: NBER, 1987.)

____. 1987g. A self－interested way to avoid death in Venice. *Financial Times*, 20 May.

____, ed. 1987h. *Taxes and capital formation*. Chicago: University of Chicago Press.

____. 1986a. A gamble with capital formation. *Wall Street Journal*, 19 May.

____. 1986b. New evidence on the effect of exchange rate intervention. Working Paper no, 2052. Cambridge, Mass.: NBER, October.

____. 1986c. Supply side economics: Old truths and new claims. *American Economic Review* 76, no. 2. (May): 26—30.

____. 1986d. Tax reform: Harmful if passed. *Wall Street Journal*, 14 February.

____. 1986e. U. S. budget deficits and the European economies: Resolving the political economy puzzle. *American Economic Review* 76, no. 2 (May): 342—346.

____. 1985a. American economic policy and the world economy. *Foreign Affairs* 63, no. 5 (Summer): 995—1008.

____. 1985b. How to get the deficit under $100 billion. *Time*, 4 February.

____. 1985c. The social security explosion. *Public Interest*, no. 81 (Fall): 94—106.

____. 1985d. A tax reform mirage. *Wall Street Journal*, 20 November.

____. 1984a.' 85 is the year to correct the imbalance. *New York Times*, 18 November.

____. 1984b. Reagan is Reagan on the economy. *Wall Street Journal*, 12 September.

____, ed. 1983a. *Behavioral stimulation methods in tax policy analysis*. Chicago: University of Chicago Press.

____. 1983b. *Capital taxation*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

____. 1983c. *Inflation, tax rules, and capital formation*. Chicago: University of Chicago Press.

____. 1983d. The world economy today. *Economist*, 11 June.

____. 1982a. The conceptual foundations of supply side economics: Supply side economics in the 1980s, In *Proceedings of a conference sponsored by the Federal Reserve Bank of Atlanta and the Emory University Law and Economics Center, March* 18, 1982. New York: Dean Witter Reynolds.

____. 1982b. Inflation and the American economy. *Public Interest*, no. 67 (Spring): 63—76.

____. 1982c. Why short term interest rates are high. *Wall Street Journal*, 8 June.

____. 1981a. Budget policy without fine tuning. *Wall Street Journal*, 12 March.

____. 1981b. *Hospital costs and health insurance*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

____. 1981c. The retreat from Keynesian economics. *Public Interest*, no. 64 (Summer): 92—105.

____. 1981d. The tax cut: Why the market dropped. *Wall Street Journal*, 11 November.

____. 1980. Tax rules as the mismanagement of monetary policy. *American Economic Review* 70, no. 2 (May): 182—186.

____. 1974. Social Security, induced retirement and aggregate capital accumulation. *Journal of Political Economy* 82, no. 5 (September/October): 905—926.

____. 1973. The welfare loss of excess health insurance. *Journal of Political Economy* 81, no. 2, pt. 1 (March－April): 251—280.

Feldstein, Martin, and E. Allison. 1974. Tax subsidies of private health insurance: Distribution, revenue loss and effects. *The economics of federal subsidy programs: A compendium of papers submitted to the Subcommittee on Priorities and Economy in Government of the Joint Economic Committee*. Pt. 8, *Selected subsidies*. 93rd Cong., 2d sess., Washington, D. C., 29 July.

Feldstein, Martin, and Douglas Elmendorf. 1989. Budget deficits, tax incentives and inflation: A surprising lesson from the 1983—1984 recovery. *Tax policy and the Economy* 3: 1—23.

Feldstein, Martin, and B. Friedman. 1977. Tax subsidies, the rational demand for insurance and the health care crisis. *Journal of Public Economics* 7: 155—178.

Feldstein, Martin, and C. Horioka. 1980. Domestic savings and international capital flows: The 1979 W. A. Mackintosh Lecture at Queen's University. *Economic Journal* 90: 314—329.

Feldstein, Martin, and Gilbert Metcalf. 1987. The effect of federal tax deductibility on state and local taxes and spending. *Journal of Political Economy* 95, no. 4: 710－736.

Feldstein, Martin, and Lawrence Summers. 1979. Inflation and the taxation of capital income in the corporate sector. *National Tax Journal* 32, no. 4: 445—470.

Laffer, Arthur. 1981. Government exactations and revenue deficiencies. *Supply Side Economics*. Cato Journal. Spring.

第 2 章

货 币 政 策

1. 迈克尔·穆萨
2. 保罗·A·沃尔克
3. 詹姆斯·托宾

1. 迈克尔·穆萨

20 世纪 80 年代的美国货币政策

在 20 世纪 70 年代的十年里，货币政策是美国经济不良表现的重大原因，80 年代美国的货币政策基本上是一个奋斗和成功交织在一起的故事。80 年代伊始，美国发动了一场针对自 60 年代末以来就破坏并扭曲了美国经济的“通胀恶魔”的重大战争，以前 15 年，特别是 70 年代末期，滋长了“通胀恶魔”的诸项政策使得这场战争非常必要。这场战争导致 1980 年和 1981～1982 年的经济衰退，失业率跃升到战后的最高点，达 10.8%，大量的失业者是这场战争的受害者。在某些领域，诸如储蓄业和贷款业，呆账仍在计算，清算它们的费用账单尚待测算和支付。不过，80 年代初期的反通胀措施付出的代价虽然惨重，但是反通货膨胀却取得了重大而又必要的胜利，这一成功一直持续到 80 年代的剩余年份。

实际上，到 1989 年底，始于 1982 年 11 月的美国经济扩张持续的时间比以往任何和平时期的经济扩张期都长。实际 GNP

从衰退谷底开始复苏时，年增长率达4%，在随之而来的经济周期高峰的年份里增长率达3%。失业率降至70年代初以来的最低点。在始于1981年12月的8年里，除了1986年由于油价下跌时物价而暂时下降外，通货膨胀率一直稳定在接近4%的水平上波动。以1946年就业法制定的目标——“最大的就业、产量和购买力”——来判断，1981～1982年美国付出高昂的代价后，在反通货膨胀方面取得巨大的胜利，经济表现得相当良好，特别是与前十年的表现相比较更为明显。

当然，经济表现并不仅仅取决于经济政策，货币政策并不是深刻影响经济表现的惟一政策。此外，20世纪80年代美国经济表现和经济政策的某些方面不尽人意，包括坚持相对较高的预算和贸易赤字以及没有将年通货膨胀率降至4%以下。不过，从支持可持续增长、同时保持合理的物价稳定这一基本目标来全面估价，80年代美国宏观经济政策肯定基本上是值得称赞的。本文的目的在于，分析货币政策成功地解决80年代初美国经济的宏观经济问题时所起的重大作用。

2.1 假定和限定条件

在美国，因为货币政策在专门的机构，即联邦储备银行的控制之下，所以它与其他经济政策有很大的差异。联邦公开市场委员会作出有关货币政策的重大决策，该委员会共有12人，其中包括联邦储备银行的7名理事，另外5人由12个地域联储银行行长轮流担任（纽约联储银行行长是常任理事）。由于公开市场委员会的成员的观点并不总是完全一致的，所以联邦储备银行的内部观点偶而对货币政策的决定有重大的影响。

不过，在联储内部，对货币政策的主要目标普遍意见一致，即可持续的经济增长和低通货膨胀。在公开市场委员会和联储理事会里，主席常常能够形成支持他所主张政策的一致意见。与税收政策、支出政策和贸易政策不同，制定货币政策的当局并没有划分为立法部门和行政部门，从而避免了有许多权力强大的个体、代理人和利益集团对最终结果施加影响。对于货币政策的决策而言，经济效果而不是政治后果常常是首先要考虑的。相应地，本文主要集中论述20世纪80年代影响货币政策执行的经济发展以及实施的货币政策带来的经济影响。

货币政策的另一重要特点是，与军事战斗一样，它是有连贯性的即时操作。公开市场委员会每6周聚会一次，讨论经济表现和评价货币政策，如果必要，对货币政策作出调整。在实际操作中，联储倾向于使货币政策保持较长时间的、如下的连续状态：在数月内保持紧缩或放松的货币政策。因而，分析货币政策可以方便地分析与联储货币政策的主要变动相对应的重要的事件。但是，在每一个重要事件里，都需不断决定调整（或不调整）货币政策松或紧的程度。所以，对货币政策的分析

也必须考虑政策调整的原因及调整的后果。

按照货币政策执行的方式，本文对于 20 世纪 70 年代后期至 80 年代末的美国经济政策和货币政策主要发展按照时间顺序予以描述。与此同时致力于阐释货币政策对经济发展的作用并对货币政策的执行作出批判性的评价。阐释工作并非基于严格按统计数字进行估计的计量经济学模型，而是基于对货币政策如何影响经济运作的广泛直觉基础上的理解。三个重要假定构成对货币政策评价的基础，应予清晰地说明。这些假定并非是由经济理论或凭经验研究严格建立的“事实”。它们代表了我对货币政策在美国经济运行中作的看法。这些看法得到经济政策制定者，特别是联储内政策制定者们的认同。

第一，经过修改的古典二分法的观点：货币政策在中期里对一般物价水平的波动或通货膨胀率产生重大影响，但对中期或更长时期的实际产量和就业产生的影响却相当有限。第二，在一年或二年的较短时间中，旨在降低通货膨胀率的较紧的货币政策通常有暂时降低产量和就业的倾向；不过，这是一种不稳定的货币政策，会导致居高不下的通货膨胀和经济的剧烈波动，损害五年或十年长期的实际经济增长。第三，在很短的时期里，在既定的经济状况下，较紧的货币政策通常意味着短期利率，特别是联邦基金利率的上升和货币总量增长率的下降。

对这些一般性假设来说，应当强调几个重要的限定条件：一旦货币政策使得经济中积聚实实在在的通胀压力，则旨在通过实施较紧的货币政策降低通胀率的努力在相当程度上会降低中期的平均实际经济增长率，时间甚至超过三或四年。不过，假设如果货币政策首先更为有效地抑制了通胀上升压力的话，则在较长的时期里，实际增长将更快（至少不会下降）。

货币政策并非是影响价格水平惟一的重要因素，在短期里更是如此。当某些重要商品（例如石油）的相对价格突然发生大幅度变化时，整体价格水平将朝同一方向变动，根本不理会货币政策的取向。但是，在较长时期里，货币政策虽不是影响整体价格水平的惟一因素，却可以有效遏制通胀率的持续上升。

货币政策也远不是影响经济运作进程的惟一重要因素。自 70 年代初以来，美国和其他主要工业国家实际经济增长率的普遍放慢，不完全是货币政策的结果。即使对经济活动中产业周期的波动而言（如图 2.1 中实际 GNP 中偏离它平滑趋势路径所示），货币政策之外的许多因素也发挥了重大作用。[①] 这些因素包括与朝鲜战争和越南战争有关的政府支出的波动、美国政府其他重大的财政政策行为、石油冲

① 图 2.1 中，美国实际 GNP 的平滑趋势途径是使用霍得里克－普里斯科特滤除法建立的，这个方法允许趋势增长率或实际 GNP 做一定程度的逐渐变动。关于这种特殊的滤除法没有什么神圣的，但它确实为测量实际 GNP 偏离它的趋势途径而形成的经济周期提供一般合理的基础。但是我必须强调指出，1980～1983 年趋势线可能稍低。1980 年的衰退把实际 GNP 推向趋势线以下，而 1980～1982 年的衰退反映为实际 GNP 相对于趋势线的较大下降。

击和 70 年代早期和后期其他商品价格的波动、其他消费支出和投资支出的外生波动以及与外国经济活动变动有关的美国实际净出口和美元外汇价的某些重要变动。实际上，甚至生产力增长速度的外生波动——即“实际”经济周期理论中的观点——在战后美国经济周期中也许发挥了一些有意义的作用。

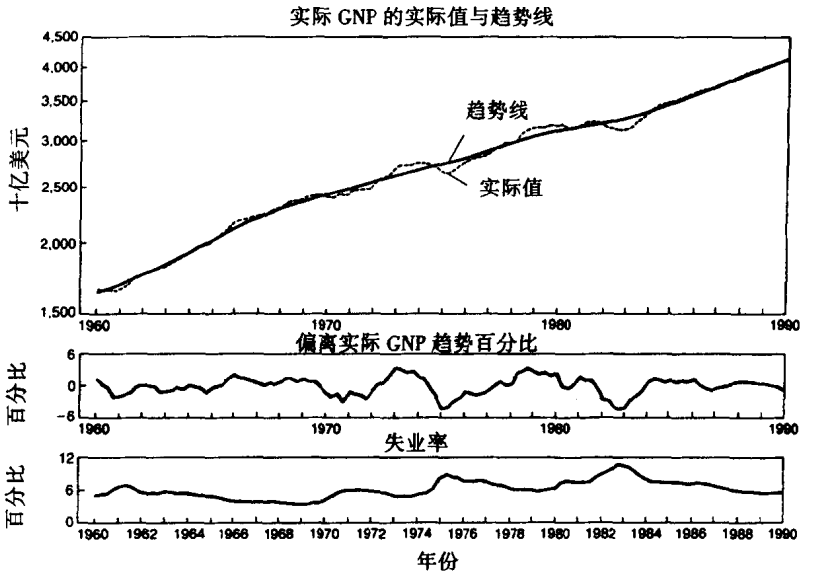

图 2.1　1960 年 1 月至 1990 年 1 月产量指标

注：实际 GNP 的实际值与趋势线是以 1982 年的不变美元计算的每季度 GNP。取对数标度；趋势线根据霍德里克－普里斯科特滤除法计算（对数＝1600）。

不过，货币政策肯定是 1957～1958 年、1960～1961 年、1969～1970 年、1974～1975 年、1980 年及 1981～1982 年经济衰退期、以及 1966～1967 年和 1968～1990 年经济增长速度放慢的一个重要因素。考虑到实际经济增长率的长期趋势，货币政策还影响了战后经济周期扩张时期的具体进程。

辨明货币政策对价格水平和经济活动的作用是一项困难而不太精确的任务，因为此种作用从一个阶段到下一个阶段之间不是一直稳定的。经验表明，从紧缩货币政策到放慢经济实际增长率，在时间上要滞后数月到一年光景，到放慢通胀率要有更长的滞后时间。宽松货币政策的后果正好相反。不过，这在很大程度上取决于采取货币政策行动的环境以及对预期的影响。在经济强劲增长的年份里，货币紧缩可能对实际经济活动几乎不产生短期作用，但是在已经疲软的经济或者又加上其他不利冲击时，严厉的货币紧缩可能很快导致经济下滑。如果经济力量对上升的通胀风险十分敏感，且公众对央行反通胀政策丧失信心，则略微放松银根就可能刺激通胀率迅速大幅度地上升。相反，如果人们对货币当局的反通胀能力有信心且经济状况

相当呆滞，那么即使实施十分宽松的货币政策也需要很长的时间后才产生明显的通胀后果。

阐明紧缩或宽松货币政策的内容，也可能是一件复杂而敏感的事情。通常表明货币紧缩的行动是提高联邦基金利率，如果提高了通胀的预期，或者加在市场决定利率上的其他压力使利率上升速度快于货币当局的行动，那么，这项紧缩的货币政策作用就很小。相反，通常表明货币紧缩意义的货币供给突然减少，在经济急剧扩张时期和经济刚进入萧条期的作用是不同的。更一般地说，我们应意识到货币增长率和联邦基金利率的变动既反映了联储的政策行为，也反映了对经济中其他的发展的内生反应。

受到这些条件的限制，人们难以就 20 世纪 80 年代货币政策的成功和失败得出明确的结论。我认为对于几个重要的问题来说，我们可以得出明确的回答。幸运的是，这些回答并不需要对货币政策和所有其他因素在美国 20 世纪 80 年代经济表现中的作用作出精确的估计。相反，提供了一个很好的估价可替代货币政策的定性方法，以评判可替代的货币政策如何改善美国经济以及联储是否合理地采取该种替代政策的判断力。当然，在任何公平地估价美国经济中实施货币政策这项复杂而又艰巨任务的努力中，总会不可避免地存在很大程度上的含糊。

2.2 滋养“通胀恶魔”

为了对 80 年代货币政策操作中最重要的问题，即对居高不下、变化无常的通货膨胀的斗争和胜利进行分析，回顾一下二战后通货膨胀问题的演变非常必要。

2.2.1 通货膨胀的上升

从 50 年代早期到 60 年代中期，以年消费物价指数变化率衡量的通货膨胀率一直很低。实际上在 1956 年，当通胀率升到 3% 时，联储还曾为此忧虑。随后采取的货币紧缩政策可能导致、加深或延长了 1957～1958 年的经济衰退。

整个 1965 年，通胀率一直保持或低于 2%。1966 年，通胀率升至 3.4%。考虑到可能出现的经济过热，联储在 1966 年约半年的时间里紧缩银根。1966 年底和 1967 年初经济增长出现了短暂的下滑，但是没有出现衰退。1967 年通胀率稳定在 3% 左右。不过，随着始于 1967 年下半年的经济增长的复苏以及美国卷入越战程度的加深，1968 年通胀率升至 4.7%，1969 年升至 6.2%。对高通胀的关切导致 1968 年末实施了紧缩的货币和财政政策——这些政策行动肯定造成 1969 年末开始的经济衰退。然而与 50 年代不同，在有效的反通胀威胁政策措施开始运作之前，

通胀率已高达6%。

在不断上升的失业率和不断下降的经济影响下，通胀率（由6个月消费物价指数的变动折合年率衡量）于1970年末降至5.2%，1971年上半年进一步降至3.5%。经过6个月的衰退，证明对通货膨胀只取得部分胜利，联储开始实施相当宽松的货币政策。1970年11月，经济开始扩张。

1971年夏天，月通货膨胀率开始缓慢攀升。8月15日尼克松总统实施工资和价格管制。在随后的一年半里，虽然采取了相当宽松的货币政策，但这些管制措施部分地有助于压制通胀率的进一步攀升。随着控制措施分阶段停止实施，通胀率又开始上升。在1973年10月的阿拉伯－以色列战争后，由于世界油价上涨，1973年通胀率升至8.7%，1974年更高达12.3%，大大超过了60年代长期经济扩张结束时的6.2%的水平。

1972年后期，为了对付不断上升的通胀率，联储开始提高联邦基金利率，但是货币总量增长率仍然保持强劲的增长势头，直到1973年中期才开始采取更有力的紧缩货币政策。在这些措施与世界油价上涨等其他因素的共同作用下，促使70年代早期经济扩张的结束。官方认为这一轮经济周期扩张顶点是1973年11月。但是，部分由于存货的投机性增加，直到1974年夏末才开始出现严重的经济衰退。

1974年第四季度和1975年第一季度，由于经济不景气，通胀率也剧烈下降。1975年初，世界能源价格上涨对价格水平几乎没有影响，这很可能是导致通胀率下降的另一因素。无论如何，1975年和1976年的通胀率分别是6.9%和4.9%，相对于1973～1974年的高通胀而言，这次通胀的下降是一个很大的成就。不过，到1974～1975年经济深度衰退结束时，通胀率仍然高于上一次经济衰退结束时的通胀率。

2.2.2 货币增长目标

1975年春天，公开市场委员会在国会的嘱咐下，不顾联储的反对以明确规定货币总量增长率的方式开始公布其货币政策意图。即在每年年初，为随后4个季度的3种货币总量的目标波动幅度都予以明确规定：（旧）M1，包括通货和商业银行的活期存款；（旧）M2，包括（旧）M1加上商业银行的定期存款；（旧）M3，包括（旧）M2加上储蓄银行、储蓄贷款协会和存款互助会的存款。作为货币政策的短期指导原则，公开市场委员会为下一季度这3种货币总量决定目标增长率。

货币总量的目标增长率并不是实际货币政策实施中的操作指南。在每次公开市场委员会会议上，货币政策工作指导都以指令的形式向设在纽约联邦储备银行的公开市场办公室提供货币政策操作指令。从70年代早期开始，该指令提到货币总量增长率作为公开市场委员会关心的指标，应由公开市场办公室在具体操作中予以考

虑。但是，这项指令明确规定联邦基金率的目标波动范围，从而为货币政策的实施提供了必要的指导。

联邦基金利率是联邦储备系统各成员银行和其他一些参与银行之间为获得“即时可用资金”而相互拆借准备金的利率。设在纽约储备银行的公开市场操作室经理通过增加或减少用作储备的即时可用资金供应量对联邦基金利率直接施加影响。70年代，公开市场委员会下达的货币政策指令通常指示公开市场办公室，只要货币总量在合意的短期波动幅度内变动的话，则应将联邦基金利率维持在一个特定的水平上；如果货币总量的增长率可能超出他们合意的短期波动幅度，则通常授权公开市场办公室经理对联邦基金率作出微调，使之处于狭窄的可容忍范围之内波动。这一可容忍波动范围有时高1个百分点（特别是在1975～1976年间），但是通常限制在半个百分点或更小的范围内。有时公开市场委员会指令指出一个相当明确的联邦基金利率的值，在其他时间则指示经理在调整联邦基金率时，根据经济发展状况审慎地酌情决定。

如果联邦基金利率的调整超出狭窄的可容忍范围，从货币增长率保持在合意的短期目标范围内看有必要，通常经理需获得公开市场委员会的进一步指示。在这种情况下，公开市场委员会可能决定改变（明确地或不明确地）其货币增长目标，以避免联邦基金利率的变动。此外，在任何时候，公开市场委员会可以改变货币增长目标或者改变它对联邦基金利率的规定，要根据实际和预期经济表现的信息来看，哪个更合乎理想而定。

2.2.3 衰退和复苏

在1974～1975年的经济衰退中，由于美国经济经历了实际产出和通货膨胀的急剧下降，所以联邦基金利率从1974年7月份13%的高峰迅速降至1975年5月后期的5%。联邦基金利率的下降，既代表了正常货币政策对经济发展的反应，也反映在其他短期利率的大幅下降。相应地，市场利率的急剧下降既反映了经济活动下降对信贷市场的影响，也反映了实际和预期通胀率的大幅下降。

1975年夏，随着经济复苏迹象的明显和短期利率的适度上升，到9月末联邦基金利率升至6.3%。[①] 结果正如数据资料表明的那样，M1和M2降至他们希望的

① 本文中为联储决定货币政策提供各种情况中，对经济状况的描述一般以官方《联邦公开市场委员会政策执行记录》为基础，这个文件定期发表在《联邦储备系统公报》上，并且每年在联储理事会的《年度报告》上重新刊出。经修正的资料提供的经济表现图像与联储作出决策时具有的资料经常有所不同。当这种不成为相当重要的因素时，通常在正文中提到。在问题不是很重要的地方，本文有时使用经修正的资料（不是当时可以得到的资料）。本文图解均用最新经修正的资料制成。有必要承认，以这些图解表示的意思并不总是与联储当时获得的信息相符。

目标范围的下限之下，在公开市场委员会指示一再降低联邦基金利率，到1976年1月份已降至4.87%。1976年5月，随着经济持续强劲的复苏以M1和M2增长超过其目标波动范围上限，联邦基金利率一度升到5.5%，其后在夏季数月里一直在5.25%～5%之间徘徊。秋季，在适度实际经济增长迹象中，货币总量显然在短期目标波动范围内，联邦基金利率在10月初向下调节到5%，11月末更下调至4.6%。到1976年底时，M1位于一年前的长期目标范围的中点，而M2和M3刚刚超过目标范围的上限。

到1976年底，有迹象表明通胀可能上升，而经济增长似乎趋缓。总的说来，这一阶段的迹象并没有表明联储故意促使通胀死灰复燃。不过公平地说，联储没有表现出很大决心继续将通胀压至导致1971年8月实施工资和物价管制的水平以下。

2.2.4 反击通胀力度不足

在1977年，特别在上半年里，经济开始迅速扩张。而12个月消费品价格的通胀从1976年12月的4.9%升至1977年12月的6.7%。联储试图通过将货币总量的目标增长范围的上下限降低半个百分点来表明其抑制通胀压力的努力。7月中旬，联储基金利率提高3/4个百分点，年底又上调1.25个百分点。

不过，1977年抑制通胀上升所做各种努力的有效性尚有待讨论。卡特政府经济政策的头等大事就是维持能大大降低失业率的经济强劲扩张。卡特政府明确表示他不支持与此目标相悖的货币政策。在国会，特别是在水门事件后控制了国会参众两院的民主党人中间，他们几乎不同意以停止减少失业为代价来遏制通胀。

在这样的政治环境里，只有在有关迹象指明持续强劲的经济增长后和只有当货币总量增长率超出公开市场委员会制定的短期目标范围时，联储才下令提高联邦基金利率。虽然联邦基金利率已累积上升了2个百分点，但从1976年第四季度到1977年第四季度，M1上升了7.8%——高出1976年M1增长率2个百分点，高出1977年M1目标增长范围上限1个百分点。对M2和M3而言，1977年的增长率低于1976年增长率约1个百分点，但仍在货币总量增长目标的上限。

1978年经济增长相当强劲，而通胀却严重恶化。具体说来，从1977年11月至1978年11月，年实际GNP上升6.3%，而同期以年消费物价指数衡量的通胀率却从6.7%升至9.0%。1978年设定的货币增长目标波动范围比1977年稍有降低，而M1、M2和M3的实际增长率都比1977年增长率减少。不过，与1977年一样，M1增长超出它的目标范围的上限，M2和M3增长到接近它们目标范围的上限。

1978年，有好几次公开市场委员会为应付加剧的通货膨胀和货币总量的急速增长，提高联邦基金利率，从1月早期的6.5%左右提高到9月份的8.75%，最后

到年底的10%。在4月份，卡特政府发出信号，把遏制通货膨胀作为头等要事，当时总统宣布针对实现这个目标的各种措施。在1978年4月18日的会议上，公开市场委员会在给公开市场办公室经理的指示中，重新谈到关于它工作目的的官方声明，把“抑制通胀压力”放在“鼓励继续适度经济扩张”的前面，表明它对上升通胀的日益关心。

尽管有政府与联储的行动和声明，到1978年9月事情已很清楚，遏制上升通胀的努力并不奏效。第三季度末，所有计量通胀的指标均大大超过它们上一年的水平。M1相当多地超过它长期目标范围的上限，M2和M3就处在它们范围的上限。1978年10月美元在外汇市场上遭受沉重的下跌压力，表明全世界怀疑美国当局采取有效行动以控制通胀的能力与信心。

2.2.5 失败的控制努力

1978年10月31日和11月1日，政府和联储采取行动应付危机。财政部宣布采取各种措施以获取大量外国通货，用它来支持外汇市场上的美元。联储提高贴现率整整1个百分点达到9.5%，并为超过10万美元定期存款建立补充准备金的规定。联邦基金利率可容许范围从8.75%～9.25%提高到9.25%～9.75%。在1978年最后两个月中，货币总量增长率显著放慢，但仍超过或接近它们长期增长范围的上限。公开市场委员会指示对联邦基金利率稍作上调达到10%，部分支持外汇市场上的美元，部分增强战胜通胀努力的信心。

联储关于1979年货币政策目标的声明，清楚地表明降低通胀是第一号优先处理的大事。（旧）M2和（旧）M3的指标增长范围分别定在5%～8%和6%～9%——从1978年货币增长指标的最高预期增长率减少1个百分点，从最低预期增长率减少1.5个百分点。联储预计，使用自动转账服务账户，对（旧）M1的需求增长将减少3个百分点，因为从活期存款转移到储蓄存款，从而把（旧）M1的指标范围订在1.5%～4.5%。

1979年时通胀压力普遍上升，而实际经济活动沿着一条不稳定和极复杂的路径进行。世界石油价格的上升，紧接着伊朗国王被推翻，大大促使通胀的加剧。特别是消费品价格指数中的能源部分在1979年增加了37.4%，而在1978年只有8%的增加。这一点促成全面通胀率从9%提高到13.3%。可是即使不包括能源价格，消费品价格指数的增长率也从1978年的9.2%攀升到1979年11.1%。其他计量通胀的指标，如GNP价格指数的增长率或平均每小时收入，也表明1979年比1978年有巨大增加。此外，大部分计量通胀指标（平均每小时收入除外），往往表明随着这一年的时间推移通胀率越来越高——一种肯定增加对今后通胀担忧的令人烦恼的事态发展。

经历1978年底意想不到的强劲发展后，当时人们相信经济活动在1979年初已转入十分不景气。特别是据估计实际GNP增长率在第一季度不到1%，那年春季与夏季的收入指标越来越多地表明经济衰退。到公开市场委员会于7月11日开会时，很清楚，经济指标在第二季度业已下降，人们普遍预计出现进一步的衰落。的确，那次会议的记录指出，“委员会全体成员对工作人员的估计表示一致同意……（建议）在今后几个季度内进一步紧缩经济”。① 最后，经济修正的数据表明，在1979年大部分时间里经济活动基本上没有生气，只有在第二季度和1980年的第一季度出现中等程度的增长。可是，随着1979年事态的发展，在联储系统和其他地方，人们普遍相信，衰退不是在发展就是即将开始。

1979年上半年时，货币政策使得联邦基金利率在10%和10.5%之间的狭窄范围内几乎不变。在第一季度（旧）M1下降，而（旧）M2和（旧）M3在它们指标范围下限以下以不同的速度增长。在第二季度时，货币总量增长有所加快，到仲夏之初，每种总量达到或超过它指标范围的上限。7月20日，理事会提高贴现率半个百分点达10%。7月27日，公开市场委员会将联邦基金利率上限从10.5%提高到10.75%。8月14日，公开市场委员会指示将联邦基金利率提高到平均11%，波动范围保持在10.75%～11.25%之间。9月16日，公开市场委员会指令“周平均联邦基金利率稍稍增加到约11.5%”。

这次行动到1979年9月后期提高了联邦基金利率达1.5个百分点，超过它在1978年11月美元稳定危机后达到的水平。在人们认为是十分衰弱的经济面前，经济已十分可能陷于衰退之中，公开市场委员会相信，为了应付明显上升的通胀压力，应有适当程度的货币紧缩。② 可是，经济并不像当时人们相信的那么衰弱。更重要的是，虽然联邦基金利率在1979年9月前的10个月中提高了1.5个百分点，但通胀率上升超过3个百分点。而且，货币总量从1979年3月底从它们目标范围下限到9月份上升到或超过那个范围的上限。联储在与上升通胀战斗的努力再次失败。外汇市场提供这个事实的进一步迹象，因为在1979年夏季美元又一次经受猛烈的下挫压力。这样，在政府和联储戏剧性地宣布它们遏制通胀和加强美元新政策后11个月，很清楚这些政策未获成功。

当然，1979年通胀加速部分是紧接伊朗国王倒台后第二次油价冲击的结果。如果局势不是这样发展，如果经济在1979年确实进入衰退，那么降低通胀的努力也许可以证明较为成功。此外，当联储面对通胀上升加上经济似乎处于衰退或衰退

---

① 除非另有说明，本书大多数引文摘自官方的《联邦公开市场委员会政策执行记录》（见本文P.76脚注）。但是有几条引文来自半年一次的《致国会的货币政策报告》，它们也发表在《联邦储备系统公报》以及《年度报告》上。

② 可以说公开市场委员会的大多数人持这个观点。但是委员会的某些委员（尤其是亨利·沃利奇，有一次是保罗·沃尔克）持不同意见，并表示他们不顾经济衰弱的迹象，宁愿采取紧缩通货政策与通胀作斗争。

边缘的两难境地时，它无可奈何地采取决定性紧缩货币政策行动是可以理解的。

2.2.6 通胀上升的遗产

联储在 1979 年面对的两难境地不完全是、甚至不主要是伊朗政治动荡和第二次石油冲击的产物。在很大程度上，它是在较早阶段未能更合适和更有效地对付通胀上升压力的结果。其他国家，特别是瑞士与西德，在 1973 年第一次石油冲击后采取较坚决的努力以降低通胀，在 1979 年没有发生像 1974～1975 年那样的通胀率上升。比较起来，美国对通胀采取较自由放任的政策，以业已上升到 9% 的通胀遭遇第二次石油冲击，使通胀在 1979 年跃上新高峰。

此外，70 年代后期美国货币政策遏制通胀上升的失败，不可否认的内在原因是联储不能明智地理解它自己行动的后果。显然的失败不只表现在通胀的一直上升，还表现在货币增长的总趋势超出联储规定的目标范围。尤其是如图 2.2 所示，1977 年、1978 年和 1979 年 M1 的增长大大超过年目标范围的上限。在 1975 年，M1 在年终时处于它目标范围的下限。但是这个结果主要是这一年早期 M1 增长缓慢所致，而 M1 的缓慢增长主要又是由于经济活动的继续放慢和未预料到的通胀率的迅速下降。只有在 1976 年时，M1 的增长接近于联储规定范围的中点。

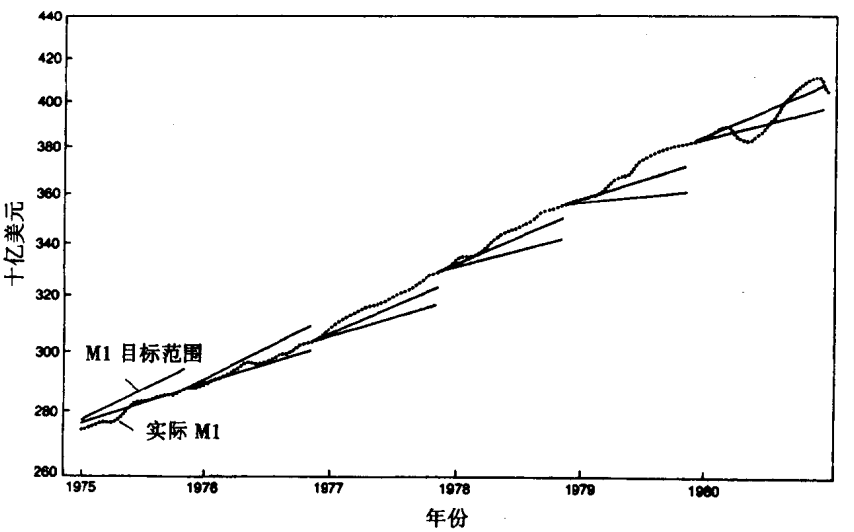

图 2.2 1975 年 1 月至 1980 年 12 月 M1 及增长目标范围

注：货币目标为公开市场委员会在每年年初制定的年度增长率。

至于 M2，如图 2.3 说明的，其情况更坏。只有在 1978 年，M2 的增长接近于它目标范围的中点。1979 年 M2 增长处于目标范围的最高处，而 1975 年、1976 年和 1977 年它大大高出目标范围的上限。此外，对 M1 和 M2，联储沿袭上一年的做法，即将货币增长

重新放置在每年货币目标的基础上。如果说联储曾经有效地抵制通胀的上升，这个做法作为说明货币需求无法预期变化的手段可以说是有道理的。可是在 70 年代后期持续通胀上升的环境里，重设货币目标的基础，等于是货币的适应性调节，加速了通胀。

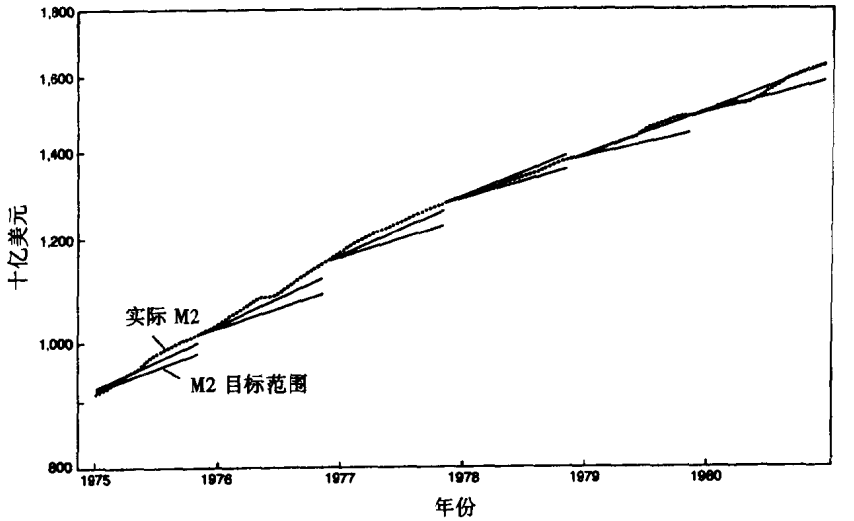

图 2.3　1975 年 1 月至 1980 年 12 月 M2 及其增长目标范围

注：货币目标为公开市场委员会在每年年初制定的年度增长率。

这一时期联储遏制通胀努力不足也明显体现在联邦基金利率的走势上，如图 2.4 所示，从 1977 年初到 1979 年末，联邦基金利率逐步攀升。不过，联邦基金利率的上升经常滞后于通胀率的上升，这很清楚地表明联储反通胀措施的失败。

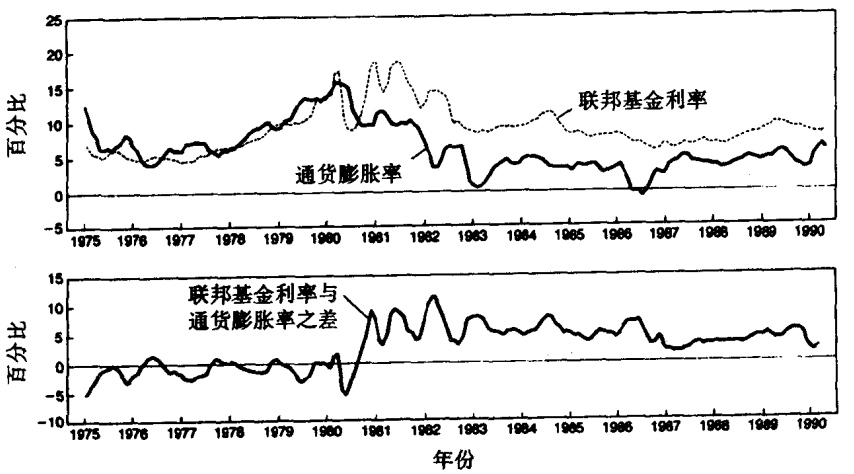

图 2.4　1975 年 1 月至 1990 年 4 月的通货膨胀率与利率

注：通货膨胀率为按季调整的所有项目消费物价指数增长 6 个月变动的平均值。

对于联储以外的观察家者而言，70年代后期的发展表明美国的货币政策并没有很好承担起抵制通胀上升的责任。更重要的是，实际通胀率持续上升，即使在第二次石油冲击之前也没有停止。通常货币增长率允许超过公布的目标。新目标又作为调节过去通胀和过去过多货币增长的基础。联邦基金利率的上升经常滞后于通货膨胀率的上升。这样虽然联储大谈与通胀恶魔作斗争，却几乎没有迹象表现出多少战斗的热情。

2.3 通胀恶魔赢了另一个回合

1979年8月6日，保罗·沃尔克接替G·威廉·米勒成为联邦储备委员会的主席。在此之前的4年里，沃尔克一直是纽约联邦储备银行的行长，因而也是联邦公开市场委员会的成员。更早一些时候，他在尼克松政府里担任主管货币事务的财政部副部长。传统上该职务对美国政府国内、国际金融政策负重要的责任。保罗·沃尔克的知名度很高，在金融界颇受尊敬，所以在美国经济动荡不安和危机频发的年代由他入主联储是再合适不过了。

2.3.1 新的操作程序

评价80年代美国货币政策的恰当开始日期不是保罗·沃尔克升任联储主席的日子，而是2个月之后的1979年10月6日。在那个星期六，联储公布了治理不断上涨的通胀恶魔的新举措：贴现率提高整整1个百分点，创下12%的新高；对成员银行的某些债务实行新的准备金要求；最为重要的是，公开市场委员会的货币政策采取新的操作程序。

按照新的操作程序，公开市场办公室将不再奉命将联邦基金利率保持在指定的水平上或狭窄的预期范围幅度里，而是负责供应与公开市场委员会规定的预期货币总量增长率相一致的银行准备金。从技术上来讲，该办公室将根据估计支持公开市场委员会制定的短期货币增长目标所需要的银行准备金总量操作，也要估计可能由联邦储备贴现窗口供应的借入准备金的数量。通过公开市场操作，那时办公室经理可以供应合适的符合银行准备金总量目标的非外借的准备金。

人们承认，在新的操作程序下，联邦基金利率的短期波动幅度大大增加。因此，在公开市场委员会定期开会之间要为联邦基金利率规定波动幅度应定得很宽。10月6日联邦基金利率的可接受波幅被定在11.5%～15.5%，因为9月份联邦基金利率保持在11.5%左右，新订的幅度较大的预期范围给予公开市场办公室经理更多的自由，使之得以通过紧缩可供准备金数量来降低公开市场委员会制定的货币

总量的增长率。

向新操作程序的转移主要出于策略、心理和政治的考虑，而不是由于公开市场委员会的绝大多数成员突然相信“货币主义”的信条所致。在原有的操作程序下，公开市场委员会为限制货币增长和阻止不断上升的通胀，可以指示大幅度提高联邦基金利率。可是从策略上来讲，公开市场委员会并不知道需要提高联邦基金利率的幅度，但是它认为在调整联邦基金利率以应付事态的不断发展中，保持更大灵活性的好处；从心理上来说，在攻击预期通胀中，把货币政策管理方式公开宣布为“货币主义的方法”，而不只是特定政策工具价值的变更，看来很有好处；从政治上来讲，新操作程序为突然提高利率和可能把经济推入衰退，这种极不受欢迎的行动提供了一个极重要的掩蔽物。必要的利率上调并不与联储行为存在着非常明显的联系，但它却因从增加的通胀预期与政府和私人部门的过度信用需求而受到责备。这样，联储可以通过限制货币增长作为它政策的要旨来证明普遍同意抵制通胀的必要。①

2.3.2 对通胀的初次攻击

金融市场对联储新政策的反应既迅速又显著。在新政策出台后的第一个星期一，短期利率急剧攀升，长期债券的价格一路下跌。在10月份最后的两周里，联邦基金利率升至15.5%，11月份回落到13.5%，12月末又缓慢升至14%。1979年第四季度短期利率的平均值几乎要比9月后期高出2个百分点，而长期利率仅比9月后期高出1个百分点。在1979年的10月～12月之间，货币总量的增长率与前6个月相比大幅下降；M1、M2和M3的增长率分别为3%、7%和6.25%。

1980年头3个月公布的经济数据表明，1979年第四季度的实际增长率相对疲软，而在1980年1月和2月明显回升。货币增长率在1月份仍然下降。不过在2月份，新规定的狭义货币总量增长（M1A和M1B）明显加速，超出公开市场委员会所制定的短期目标增长率（定得相对的低）。针对经济中的这种和其他发展，公开市场委员会在一系列电话会议以及在3月22日召开的例会上，将联邦基金利率可容许波动范围上限从15.5%提到20%。联邦基金利率的实际水平从2月22日的15%上升至3月末的19.4%。

尽管在1979年第四季度里紧缩货币政策，但通胀增长率却仍以较快的速度增长，1980年第一季度进一步加速。具体地说，折合年率的6个月的通货膨胀率为：1979年10月、11月、12月份分别为13.5%、13.3%和13.4%，而1980年1月、

① 威廉·格雷德（1987年）对联储操作程序根据的政治上和经济上的逻辑依据作详尽（如果不是始终同情的）的论述。

2月、3月份，分别升至14.2%、14.9%和15.9%。此外，到1980年2月初，黄金（每盎司突破800美元）、白银（每盎司突破50美元）和其他商品的价格大幅上升，这些都表明人们对通胀失控的恐惧不断增加。

在这种环境下，卡特总统于1980年3月14日对制止上升的通胀采取行动。他宣布了一揽子预算建议以削减突出的联邦赤字，且授权联储对消费信贷实行控制。这些措施的目标是减少联邦预算赤字对利率的压力，直接限制筹委会助长通胀上升的消费信贷以及试图消除人们对通胀失控的心理恐惧。正如卡特政府的一位要员曾经解释的那样："我们决定以小小的木棍猛击通胀这匹笨驴的要害，确保要它听我们的。"

2.3.3 衰退和复苏

卡特总统宣布的预算措施并没有引起金融市场的重视，对经济的影响也微乎其微。而市场对消费信贷控制以及联储紧缩货币政策的反应犹如昙花一现——经济迅速陷入衰退，创下了年实际GNP下降9%的惊人记录。短期利率下降，3个月国库券利率从3月份的15.5%降至6月份的7%。与通胀率相当高的1月、2月、3月份相比，通胀率在4月、5月、6月略有下降，但从6个月平均水平来看仍然很高。

变动不大的货币总量（M1A和M1B）在3月份稍微下降后，4月份突然紧缩，然后5月份没有变动。6月货币总量重新上升，抵消3月、4月份的大部分下降量，但使M1A和M1B落在它们长期目标范围下限以下很多。货币总量M2在4月份只是稍有下降，而6月份的强烈反弹，使它正好落在它目标范围的下限之上。随着货币增长不足，低于公开市场委员会规定的短期指标的迹象出现，又由于其他短期利率的下降，到5月份联邦基金利率快速下落到13%，正好是它可容许范围的下限。公开市场委员会很快把可容许范围的下限降到10.5%，到5月14日联邦基金实际利率几乎又下降到容许范围的下限。

在5月22日公开市场委员会定期例会上，命令办公室经理提供与货币增长率相一致的准备金，"其数量足以推进委员会这一年货币增长目标的完成，做到在下次例会以前期间周平均联邦基金利率保持在8.5%～14%的范围以内。"在这个命令下，联邦基金利率的实际水平到6月底降至9.4%。这样，在3个月内联邦基金利率从3月后期的高峰下降了10个百分点。使用这个货币政策措施，1978年11月1日宣布的美元稳定计划和1980年3月采取的非常措施之间出现的所有的银根紧张得到有效的彻底改变。

在货币总量行为不变的情况下，联邦基金利率在1980年春季的急剧下降，是联储货币操作程序的必然结果。不过公开市场委员会知道关于是否允许联邦基金利率以此种速度和幅度下降，它有选择的权力。寻求对货币增长偏离先前规定目标的

迅速纠正办法，不需要法律或虔诚的信念。公开市场办公室经理可能已得到命令，容许 M1A 和 M1B 大量不足，低于先前宣布的目标范围。公开市场委员会本来可以根据先前宣布的增长率，但从第二季度建立的基础性目标出发，在 1980 年下半年重新制订货币增长率目标。这个目标本来会与前些年增长目标的基础相一致，当时货币总量增长常常靠近或超出上一年的目标增长率。

经济和金融市场的混乱与捉摸不定为联邦储备系统提供在执行货币政策中必须小心翼翼的良好理由。由于联邦储备系统新操作程序实际上缺乏经验，为小心谨慎提供又一个理由。不过，这种小心谨慎显然并不能证明在努力抵消一二个月里货币总量的负增长，使联邦基金利率惊人地下降了 10 个百分点这一做法的正确性。这种做法没有先例。仅仅二三个月，人们普遍认为，成功遏制通胀努力的必然结果是经济的衰退，没有可信的理由使人相信，联邦基金利率如此迅速而大幅下降是防止大萧条重演所必要的。此外，正如图 2.4 所示，联邦基金利率下降得比任何合理估计通胀率曾发生的下降突然得多。仅此一项就应提出告诫，联邦储备系统在允许联邦基金利率如此巨大而迅速是太过分自信了。

正如沃利奇理事在当时建议的，联储本该抵制联邦基金利率落到 12% 或 13% 以下，同时等待有关经济发展的更多信息。这在应付经济和货币总量下降时，仍意味着联储信贷成本下降了 6% 或 7%。此外，公开市场委员会 4 月 22 日的会议记录表明当时委员会显然得到出现危险的通知："促使货币增长过分自信的努力可能很快就得彻底改变，它也许会导致利率大幅上升"及"短期里使货币增长与委员会长期目标看齐的各种努力会造成过多的货币供给"。

2.3.4　反弹与复苏

根据货币总量的变化来判断，货币政策在 1980 年夏天及初秋就非常宽松了。5 月份，狭义货币总量（M1A 和 M1B）在目标范围的下限，但在以后的 5 个月里急速上升，10 月份 M1A 上升至接近其目标波动幅度的上限，M1A 上升超过其目标波动幅度的上限（M1B 的变动途径随后重新界定；M1 的变动趋势见上文图 2.2）；与此同时，M2（如上文图 2.3 所示）从略低于目标波动幅度下限上升到略微超过其上限。联储没有通过迅速改变春季时联邦基金利率下降来抵制这种货币总量的发展趋势。在 7 月份和 8 月初，联邦基金利率短期跌到 9% 以下，一般保持在 11% 以下，直到 9 月中旬，在 11 月 4 日总统大选前的一周里上升达到 13%。

在正常时期，联邦基金利率在 4 个月内上升 4 个百分点将象征货币政策引人瞩目的紧缩。然而，1980 年没有任何一件经济事件称得上正常，且没有合理的基础目标使人相信，联储在 1980 年夏和初秋提高联邦基金利率的行为与春天降低联邦基金利率的行为是不对称的。在春天，承认衰退可能是降低通胀的成功努力的必然

结果，两个月低于目标范围的货币总量的不足，证明联邦基金利率降低 10% 是正当的。在夏天和初秋，没有可靠的理由相信在减低通胀率降到 10% 以下已取得真实的永久性进步，5 个月来，货币总量的迅速增加导致联邦基金利率仅上升 4 个百分点。此外，如图 2.5 所示，从 4 月末到 6 月中旬，不但三个月国库券的利率下降幅度比联邦基金利率要小得多，而且，在联储开始抬升联邦基金利率前两个月，国库券利率也开始突然上升。

1980 年的衰退幅度大、但持续时间极短。到 1980 年夏，经济就开始复苏。零售业在经历了 4 个月的下降之后，在 6 月份开始上升。工业生产在 8 月份开始上升，而在此之前的 6 个月里下降幅度达 8.5%；家庭调查表明，就业在 7 月份就开始好转，而由企业单位的调查表明，非农业受雇人员在 8 月份也已开始上升；私人住房业 6 月份开始强劲回升。实际 GNP 在第二季度急剧下降，到夏天略有回升，到秋天以 5% 的强劲年增长率上升，1981 年第一季度的年增长率更高达 9%。

在 1980 年 7 月一个月里，消费物价指数几乎没有变动。不过月通胀率在 8 月份升至 8%，9 月份升至 12%。即使有 7 月份的消费物价指数的有利条件，但是 1980 年后 6 个月的通胀率仍达 9.7%。1980 年全年消费物价指数有所下降，下半年的平均通胀率仍然很高，达 12.4%，略低于 1979 年的 13.3%。从 GNP 固定权重的价格指数衡量，1980 年下半年通胀率没有下降，1980 年全年的通胀率比 1979 年全年通胀率高出 1 个百分点。

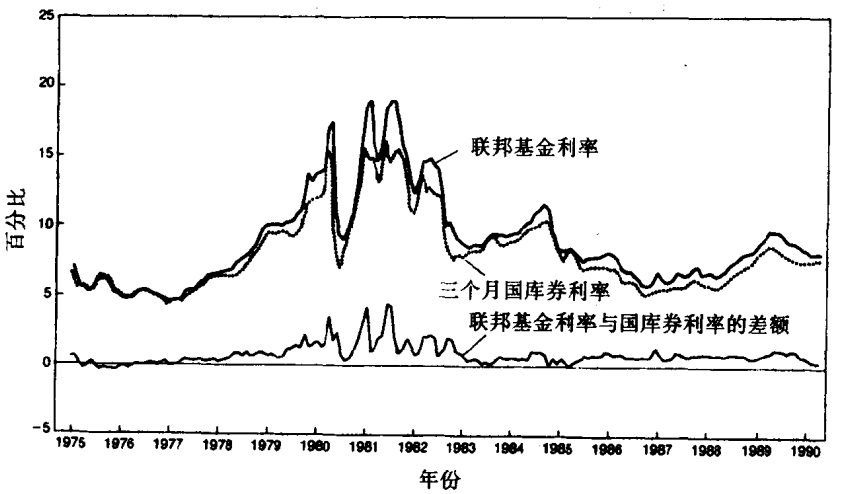

图 2.5 利率

注：1975 年至 1990 年 4 月联邦基金利率与三个月国库券利率。

2.3.5 一次不彻底的胜利

回过头来看，显然联储只取得了一次不彻底的胜利。在1981～1982年的衰退期间，联储不得不向通胀再次发起进攻。联储明确表示，1980年的货币政策清楚地说明首要任务是降低通货膨胀率。联储清楚地认识到，实现这个首要任务意味着将给商业活动带来实实在在的短期风险，它特别指出1980年货币增长目标范围的中点，暗示对通胀的重要限制。在1980年初，联储采取决定性行动以消除人们对通胀的歇斯底里的呼叫。不过，当经济和货币总量突然转变但在春天短暂降低时，随着降低通胀早已宣布的努力初露希望之光，联储却迅速而大规模地改变它政策的动向。在接近年底时，货币总量没有处于目标范围的中点位置，而是靠近或超出上限。尽管联储曾做过采取有力而坚决行动降低通胀的保证，尽管1980年出现经济衰退，但是如同联储1981年2月在“对国会的货币政策报告”中承认的那样“通胀在1980年并没有下降”。

当然，货币政策的制定经常是在对未来缺乏先见之明且常常对正在发生的事情缺乏清晰认识的情况下作出的即时决策，而非事后的决策。从这点上来讲，1980年肯定没有为执行货币政策提供一个宽松环境：经济先是以前所未有的速度从通胀的歇斯底里转向急剧的衰退，尔后又回至扩张和通胀加速。人们几乎无法估计实施信贷管制和随后解除信贷管制对经济的影响。通常作为执行货币政策主要指示器和主要工具的利率，令人难以置信地大幅波动；面对利率大幅波动和放松对存款机构管制的情况下，货币总量的变动极难解释和预测。

此外，1980年联储新的操作程序使货币政策的执行大大复杂。不论联储还是银行和金融系统对新的操作程序都没有充分经验，当然对于1980年动荡不安的经济环境更没有一点经验；更为重要的是，当时公开市场委员会的许多成员显然认为他们对新操作程序的重视及政策的连贯性是至关重要。新操作程序有助于证明1979年秋天严厉收缩货币政策和1980年早期采取措施消除公众对通胀的恐惧是正确的。当春天经济陷入衰退、货币总量大大低于目标波动范围时，新操作程序的对称实施要求根据联邦基金利率来衡量是十分宽松的政策。实际上，从货币增长目标这一标准来判断，联储在1980年春季对利率的下调幅度过小。

1980年，总统大选的政治环境使得货币政策的执行进一步复杂。1979年秋和1980年冬，尽管有可能发生衰退的政治代价，卡特政府支持或者至少是默许联储为打击不断上涨的通胀而实施紧缩政策。当经济陷入严重的衰退时，这个政府又批准了联储放松银根的货币政策和肯定对继续实施紧缩货币政策进行强烈的批评。但是从3月末到6月初，联邦基金利率出现迅速而巨大的下降，这是政府积极追求的结果还是政府对迟疑不决的联储施加压力迫使其大幅放松银根的结果，尚不清楚。

在1980年夏天和初秋，随着大选日期的迫近，政府官员可以理解地对于紧缩货币政策越来越不支持。然而，9月份联储略微上调联邦基金利率，9月25日理事会又授权将贴现利率增加1个百分点，在大选如此临近的日子做出这种举措尚无先例，因而遭到卡特总统的公开批评。尽管受到批评，在大选之前联储又允许或诱导联邦基金利率上调2个百分点。

可是，市场利率都早在联邦基金利率上调的10周之前就开始向上攀升了。特别是短期国库券利率在6月中旬达到低谷，后于8月中旬上升了约2个百分点，这是联储当时就知道的事实。此外，6月份开始出现货币总量猛增，上升势头一直持续到初秋，联储不久就掌握了这一发展情况。毫无疑问，联储按照自身的操作程序，对这些发展情况所要求的紧缩货币政策推迟采取行动。从政治上考虑在总统大选前夕采取剧烈紧缩货币政策的后果很可能是推迟采取行动的一个重要原因。

必须强调的是，在1980年夏至初秋，影响联储采取行动的政治上是考虑并非出于狭隘的党派意识，即支持卡特总统连任。对联储态度冷漠的威廉·格雷德在《神庙的秘密》（1987年）一书中提到这一点。他引用了当时联邦储备委员会副主席弗雷德里克·舒尔茨的话来表达公开市场委员会许多成员的观点："我们对于总统大选的态度是，我们想打个地洞爬进去，避避风头，直至大选结束。"格雷德本人的结论如下：

> 毫无疑问，这种倾向（避免卷入政治）使得政策制定者在大选期间尽量避免突然实施紧缩的货币政策。例如，在1980年夏天如果不是碰上总统大选，公开市场委员会的多数人本来会更倾向于实施紧缩的货币政策。有些理事在追问之下会承认，在大选期间如果形势允许他们选择，他们宁愿放松而不是抽紧银根的货币政策。总之，他们希望走一条避免与各政治派别摩擦的两面光的政策路线（第214页）。

在1980年特殊而不确定的环境中的政治困难加上其他执行货币政策中的大量问题，可以说明执行货币政策不稳定和忽松忽紧的原因。但无论如何不能完全为联储在面对通胀恶魔中缺乏坚持性与坚定性作辩解。在很大程度上，通胀本身既是联储70年代后期实行足够有力的反通胀政策多次失败的结果，也是自60年代中期以来联储在与通胀斗争中普遍成效不佳的结果。1980年春，当经济陷入衰退时，联储放宽银根的程序超出情势所需。正如它自己的会议记录表明，有人警告公开市场委员会说，假如这次的衰退持续时间很短而通胀重新抬头，可能有需要彻底改变这个政策。公开市场委员会可以而且应该认识到，在总统大选期间如果必须实施这样的彻底变革，将面对种种困难。

考虑到当时能掌握的信息，联储在1980年春做出突然大幅下调联邦基金利率的决策时，联储只是为了服从新实施的、尚未受过检验的操作程序的要求，缺乏其他令人信服的依据。假如联储要坚持这些操作程序的话，它本应该而且可以在

1980 年夏天和初秋采取更迅速、更有效的措施来限制快速货币增长的再现。在以往 3 年里联储促成和容忍通胀上升的不良记录，不仅证明了持续反通胀行动的正确，而且也使联储采取这一政策成为必要。1980 年，当联储决心与通胀恶魔针锋相对时，本不应该怯阵。

2.4　流血和胜利

恰当地说，80 年代与通胀作斗争的第二次和最后胜利的努力真正开始于 1980 年 11 月 4 日——1978 年美元稳定危机的二年之后和罗纳德·里根当选美国总统的那一天。在 1982 年 8 月前的 21 个月里，联储持续实施相当紧缩的货币政策。作为这一努力的结果，通胀率从 1980 年的 12.4% 下降到 1982 年的 3.9%。美国经济陷入深刻且持续的衰退，其间实际 GNP 绝对地下降了 3.3%，失业率升至 10.8%，达到战后最高点。

在总统大选后的 7 周里，联邦基金利率上升了 6 个百分点，到 1980 年 12 月中旬接近 20%。11 月和 12 月货币总量增长率急剧下降。在 11～12 月间货币增长放慢，到这年年底，把 M1A 推回到它目标波动的中点，迫使 M1B 和 M2 下降到它们范围的上限。如其不然，把可开发转账支票和见票即付（NOW 和 ATS）存款的增加调节得比可能发生的更大，可以说明 M1A 和 M1B 在年终正好落在它们目标范围的上限以下，此前它们从 5 月后期大大低于各自范围急速上升，到 10 月份超过各自范围的上限。

2.4.1　紧缩货币的 12 个月

始于 1980 年 11 月和 12 月的货币增长率放慢，一直持续到 1981 年的 1 月和 2 月，使得狭义货币总量 M1A 和 M1B（已对由于全国开始使用 NOW 账户而造成的存款转移做了调整）大大低于目标波动下限。在 1981 年早期这一小段时间里，由于支付利息的支票账户（不包括在 M1A 里）已被居民家庭广为接受，故 M1A 实际下降得非常剧烈。在标出 M1A 和 M1B 半年折合年增长率的图 2.6 中，这种情况反映在 1981 年头几个月 M1A 的负增长率上，至于 M1B，6 个月折合年增长率在 1980 年后期和 1981 年早期虽然剧烈下降，但在 1981 年早期并未出现负增长。就 M2 而言，6 个月折合年增长率，如图 2.7 所示，从 1980 年初秋时相对较高水平上剧烈下降，但仍超过了公开市场委员会制订的总量目标波动范围中点对应的利率。

在 1981 年 1 月后期和 2 月份，随着狭义货币总量增长率的大幅下降短缺的迹象明显可见，联邦基金利率从其可容许范围下限的 19% 左右降至 15%。这种发展

也许反映市场预测由于联储在追求它货币增长目标而放松银根，而没有采用公开市场办公室经理精心策划的行动。无论如何，在1981年2月2日～3日的会议上，公开市场委员会决定将接受在一定时间里狭义货币总量低于其短期目标范围。尤其是在这个节骨眼上，公开市场委员会拒绝授权进一步降低联邦基金利率可容许的下限。

在3月底的会议上，公开市场委员会决定，因为在狭义货币总量之间转移存疑引起的混乱，在它给公开市场委员会办公室经理的指令中不再提到M1A。在这次会议上，它还调整联邦基金利率的可容许范围为13%～18%。但是联邦基金利率4月份的初步数据表明，在货币总量急速增长之前只有一段短时间落到15%以下。

到1981年5月早期，货币数据表明M1B迅速上升到它的目标范围的中点，M2增长超过它指标范围的上限。联邦基金利率已经攀升到它可容许范围上限的18%以上。在5月6日的电话会议上，公开市场委员会授权暂时使基金利率超过它的上限，以便“决定准备金的办法继续在货币增长短期目标的基础上制定”。两天以前，理事会把贴现率从13%提高到14%。在5月18日它的定期会议上，公开市场委员会正式把联邦基金利率的可容许范围提高到16%～22%。当采取这些措施时，很清楚，经济运行在第一季度已有迅速扩张——这是1980年夏季和初秋货币急速增长的最后肯定回音。

到1981年7月6日～7日公开市场委员会开会时，显然经济运行紧跟第一季度修正非常强劲增长的估计数后在第二季度没有什么变化。4月份M1B的巨大增长被5月份和6月份的剧烈下落完全抵消，而M1B（为存款转入NOW账户而调整）再次远远落在其目标范围下限之下。M2和M3继续上升超出它们范围的上限。联邦基金在前6个星期里，普遍在18.5%～19.5%范围内买卖。公开市场委员会在它7月7日的指示中降低基金利率范围为15%～21%，并在10月5日～6日开会之前维持这个范围，会上把范围降低到12%～17%。直到8月中旬，联邦基金利率的实际水平只稍微下降到约18%。嗣后基金利息不规则下落，直到10月底一般保持在15%以上。从7月到10月底，M1B增长极快，接着又进一步下落到它目标范围的下限以下，同时M2继续保持在它范围的上限之上。

回想起来，在1980年11月至1981年10月底的12个月里，货币政策的确相当紧缩。几乎在这整个12个月里，联邦基金利率保持在15%以上，有一半时间在18%～20%这一范围里。而在此之前，联邦基金利率达到或超过15%的情况只有两次：一次发生在1979年10月底，时间很短暂；另一次发生在1980年2月底到4月底约两个月的时间里。此外，从实际时间衡量，减去6个月的消费物价指数折合年变动率，则在1980年11月至1981年10月底这段时间里，联邦基金利率就显得

特别的高了——通常在4%～9%这一范围里①。

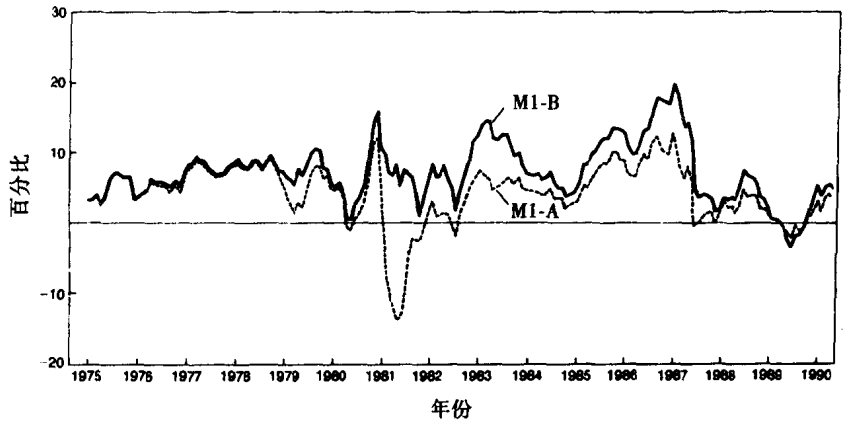

图 2.6 1975 年 1 月至 1990 年 4 月 M1 货币供给增长

注：货币增长率为 M1 增长率的 6 个月变动平均值。

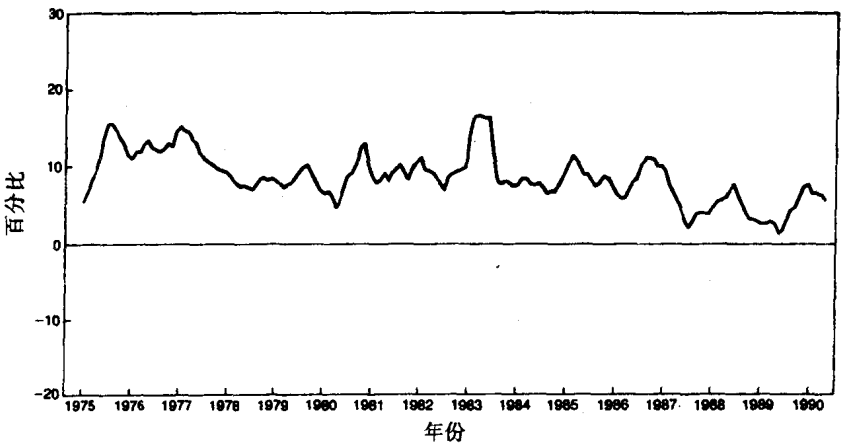

图 2.7 1975 年 1 月至 1990 年 4 月 M2 货币供给增长

注：货币增长率为 M2 增长率的 6 个月变动平均值。

货币总量也表明货币政策相当紧缩。如图 2.6 所示，M1B 6 个月折合年增长率

① 衡量“联邦基金利率”有几种可能办法，但是它们产生有点不同的数字答案。可是使用任何一贯的衡量办法，根据以往的经验，为 1981 年一段长时间计算出来的货币紧缩程度特别高，它在 1982 年夏季以前继续保持很高。接下去的 80 年代的联邦基金利率，从六七十年代的标准来看，一般还是很高。上文图 2.4 图示的联邦基金利率实际水平的程度，可以用下列理由作部分解释，即 80 年代大部分时候，平均预计通胀率有可能超过消费价格指数变动 6 个月折合年率和 1982 年后期到 1983 年早期以及在 1986 年这两次通胀程度的急剧下降有可能与预计通胀率的同样下降不一致。但是，80 年代联邦基金利率（和其他利率）的持续实际高水平的重大部分依旧极难解释。因此，这个货币政策姿态的指示器需要小心地解释。

上升势头在1980年后期受阻后，在1981年持续下降，到10月几乎达到零。在1981年的大部分时间里，M1A一直急剧负增长。M2在1980年10月到1981年10月间，以8.7%的年增长率增长，但仍赶不上消费价格指数10.2%的增长速度。①

继12个月严厉的紧缩货币政策之后，1981年11月和12月得到的信息表明，经济运行经第二季度的微小下降和第三季度的略微增长后，在第四季度急剧收缩。很明显，一场衰退显然正在来临，预计它至少和二战以来的一般衰退同样严重。消费物价指数和生产物价指数的数据都表明通货膨胀率已从1981年早期和1980年降低很多。反映实际和预期经济运行的不景气以及通胀率的下降，短期利率在9月底开始急剧下降，年末三个月国库券的收益下降4个百分点以上。长期债券收益也从9月后期的高峰剧降，到年底国债收益下降了1.5个～2个百分点。

2.4.2 紧缩货币延长了9个月

联储对上述变化的反应只是略微放松紧缩的货币政策。10月30日贴现率从14%降至13%，12月3日再次降至12%。在11月21日公开市场委员会把联邦基金利率的波动范围降至11%～15%，在一个月后的公开市场委员会会议上，再次降至10%～14%。联邦基金利率的实际水平从10月底的15%降至11月中旬的13.25%，12月早期又合理地降到12%的低水平，以后有所回升。1981年最后2个月里，货币总量增长率都略有增加，其中M1B接近（但尚未达到）其目标波动范围的下限，M2的增长超出其波动范围的上限。但是，公开市场委员会并不希望重犯（从未正式承认）1979年和1980年的错误，故当经济一出现真正衰退迹象，就命令加快货币增长速度。公开市场委员会11月17日会议的官方记录记下（以这类文件通常使用的枯燥无味，大打折扣的语气）：

> 与会许多成员认为，在11月和12月份以足以补偿10月份不足的足够快的速度刺激M1B增长的努力将干扰长期经济目标的实现，且将有导致以后几个月里货币和信贷的过分扩张的风险，特别是如果这一努力伴随着短期利率突然降至难以维持的低水平时，更是如此。

1982年，联储停止公布M1A的增长目标，并将M1B重新简称为M1。② 1月，M1继1981年12月以11%的速度增长之后，以更快的21%的年增长率增长。这就使M1大大超出公开市场委员会制定的波动范围。M2在1981年12月份以11%

---

① 任何价值总量的实际数量可以用正常数量除以物价水平尺度来测量。在1980年10月到1981年10月间，使用消费价格指数来衡量物价水平，M2的实际量是下降的。从货币政策的所有其他指示器的变动来观察，M2实际量的这种下降应该解释为紧缩货币政策的又一个证据。

② M2和M3的界定也经修改，各机关持有的货币市场基金从M2划出（留支M3里）。原来在M3里的10万美元以下小额回购协议的数量加到M2里。

（最初估计为8%）的速度增长后，在1982年1月以13%的速度增长（最初估计为11%）。到1982年2月1日～2日公开市场委员会召开会议时，这些发展使M2已略微超出其目标范围。

此时人们知道，M1在1月份的巨大增长以及这个总量在1980年11月和12月增长的大部分来自其他支票存款（OCD）。其他支票存款包括所有存款机构的NOW账户和ATS账户里支付利息的支票存款以及储蓄机构和信贷协会的小额活期存款。其他支票存款是M1（旧的M1B）的一部分不包括在M1A中，旧概念中的M1包括通货加上商业银行中不支付利息的活期存款。现在我们知道，其他支票存款的交易速度比一般活期存款要慢得多，显著地表明1982年1月份其他支票存款的增长及M1的相应增加并不表示货币的迅速扩张。即使在当时也有充足的理由怀疑这是真实的且应注意来自M1A的连续信号，说明货币政策仍然相当紧缩。1981年3月，联储在货币政策短期运作中使M1A不再承担任何直接任务，并于1982年2月允诺完全放弃该变量。

知道了联储的操作程序，金融市场的注意力集中到M1（=M1B）和M2的短期变动，每周公布的它们的估计数上。如果市场确信联储关于达到它的货币增长目标是认真的（如在1981年后期和1982年早期那样），那么，一旦公布的M1（=M1B）的增长加速超出1981年12月和1982年1月份假设的目标值，市场力量将自动地迫使联邦基金利率和其他短期利率上升。无论如何，不管是不是市场力量的自动结果，还是公开市场办公室的外加推动，联邦基金利率确实从12月20日前后的12.25%升至1月底的14%。

在1982年2月1日～2日召开的公开市场委员会会议上，人们承认由于其他支票型活期存款迅速增长造成1月份M1的上升，也许不应努力使M1迅速回到其波动范围。另一方面，公开市场委员会并不打算完全忽略M1在1月份的增加或改变其先前宣布的目标范围，或者将M1A重新纳入货币控制程序。相反，为使M1返回它1982年的目标范围，公开市场委员会下令在1月～3月期间M1不应再进一步增长，且公开市场委员会提高联邦基金利率的可容许范围到12%～16%。值得注意的是，这个决定是在已知M1（=M1B）未达到其1981年目标范围以及1月份迅速增长仅使这个总量升到略高于1981年扩大的目标范围下限情况下做出的。它还是在知道估计实际GNP在1981年第四季度下降年率5.25%、初步指示器表明1982年第一季度产量进一步下降和通货膨胀继续以从1981年开始的明显趋势轻度上升的情况下做出的。很清楚，自1980年春季以来，联储应付衰退和通胀风险的方法有了一些变动。

总的说来，在1月到6月底这一段时间里M1几乎没有多少增加。M2增长相当缓慢，刚好落在低于其3月份目标增长范围上限9%，随后基本上沿着这个上限波动。1月份之后，联邦基金率一般在14%～15.5%之间波动，到6月份最终停在

14.5%左右。由于通胀率（以消费物价指数变动6个月折合年率计算）在6%左右徘徊，故实际联邦基金利率一般都在8%以上。总的说来，这一时期的经济数据表明第二季度产量变动很小。但是，非农业就业继续下降，失业率从1月份的8.6%（已超过1980年短暂衰退中达到7.8%的峰值），上升到6月份的9.6%——在战后时期创记录失业率的那一点上。

2.4.3 向比较宽松的货币政策转变

到6月底，持续5个月M1的低速增长抵消了1月份的膨胀，并使其总量接近其1982年目标范围的上限。M2继续沿其范围的上限增长。在此时坚持货币政策目标就意味着继续实行紧缩的货币政策，从而使把M1和M2朝着已宣布目标范围的中点运动。公开市场委员会的一些成员（理事沃利奇和联储银行的布莱克和福特行长）明确赞同这一路线。与此不同，另一种观点主张依据经济运行的衰落程度，公开市场委员会应明确地提高货币增长的目标，很久以来就是一位支持较宽松货币政策的理事蒂特斯，就是后一种观点的倡导者。这两种观点都没有被公开市场委员会所采纳。不过，公开市场委员会的确将M1和M2短期增长目标分别提高了2个和1个百分点，它指示公开市场办公室经理，“再快一点的增长速度也可以接受”。

根据这一决策，公开市场委员会有效地开始使货币政策路线朝实实在在较大宽松的方向作根本性的改变。起初，货币政策的这一改变对货币总量变动上的影响并不明显，如M1在7月份轻微下降，而M2的增长有限。但是，面对仍然不断加深的衰退，联邦基金利率从6月底的14.5%降至7月中旬的13%（此数字英文版本为15%，显然有误，此处修改为13%——译者注），7月底更降至11%。联储将贴现率降低了半个百分点，7月19日为11.5%，7月30日再次降低半个百分点，8月13日又下降半个百分点。到7月底，金融市场开始领会委员会的政策意图。在7月后期到8月底之间，三个月国库券的收益降低了4个百分点以上，同时长期债券收益下降超过1.5个百分点。股票价格开始了称为80年代大牛市的情况，8月份出现强烈的止跌回升。8月18日联邦基金利率降至10%，到8月24日公开市场委员会开会前，进一步降到9%，此时将联邦基金利率可容许范围降至7%～11%。

8月份货币增长显著上升，M1和M2分别以12%和13%的速度增长，相当迅速的货币增长持续到1982年底和1983年全年。1982年底，联邦基金利率降至9%，1983年通常在8.5%～9.5%的范围内波动，在8月17日和12月17日间，贴现率下调了5次，降至8.5%，1983年一直保持在这一水平上。

这样，联储在1980年11月实施的极其紧缩的货币政策于1982年7月～8月间开始彻底改变——此时距官方承认的1981～1982年衰退起始日已有一年了。经济衰退一直持续到1982年11月，失业率上升，最后达到10.8%的高峰。可是，

通胀恶魔最终被制服。在1982年的全年里，消费物价指数仅上升了3.8%，年通胀率在80年代其余年份，一般保持在4%左右。

2.4.4 紧缩货币政策的理论基础

回过头来看，从1980年后期至1982年中期，长期地实行紧缩货币政策显然是联储在80年代采取的最重要的行动，或许是自30年代早期联储阻止货币崩溃灾难性失败以来的最重要货币政策。关于这一政策的理论基础有四点应该讨论。

第一，将经济带入深度和长期衰退的长期货币紧缩政策与联储公开宣布的意图并不完全一致。联储官员，特别是主席沃尔克的确表明过需要与通胀作战斗的持久和坚决的努力，即使付出对经济带来剧痛的代价也在所不惜。不过，在它半年一次的“对国会的货币报告”中，联储通常建议采取渐进方式来恢复一般物价水平的稳定——里根政府正式批准的办法。在这一点上，1981年2月25日的“货币政策报告”中的一段话值得关注：

> 货币政策对通胀力量施展持续的抵抗是至关重要的。货币和信用的增长需要放慢，达到与国家以合理稳定价格生产的能力相符合的速度。现实地说，考虑到经济结构中契约关系的僵硬性和调整过程的自然滞后，如果要避免严重的对产量和就业的收缩性压力的话，这种速度必须经过若干年时期才能达到。

第二，虽然联储显然没有采取能够避免对经济造成严重收缩性压力的货币政策，但是，关于既能大幅度又能持续降低通胀的货币政策是否存在，一直是有争论的问题。为使降低通胀的努力取得成功，必须劝说经济和金融市场中千千万万的私人业主们相信：未来的通胀速度将大大低于以往的水平。劝说是非常困难的，因为在1981年以前连续的五年里，更一般地说在此之前的十年里，那些根据假设未来通胀较低行事的人结果是经济上的输家，而那些根据假设未来通胀较高行事的人却一直都是经济上的赢家。

因此，为了成功地降低通货膨胀，联储必须建立起作为坚定和有效的反通胀斗士的信誉。考虑到1976年以来联储在抑制通胀方面成绩不佳（包括1980年的退却），对联储来说显示其货币政策中的反通胀决心的只有一个有效途径，即它必须在面对维持紧缩货币政策与通货膨胀作战和放松货币政策与衰退作战的痛苦选择中必须选择与通货膨胀作战。换句话说，为了建立它的信誉，联储必须表明它愿意流血，流大量的血，流他人的血。

第三，联储实施的紧缩货币政策部分是可以理解的和无法避免的错误判断的后果。公开市场委员会审议过程的官方记录表明，它对衰退可能的深度及持续时间一贯低估。在一定程度上，这一倾向可能是公开市场委员会对以前失误的心理上的纠正，如对1979年未完全成为现实的衰退的预测，以及1980年夏季未能察觉从衰退

向扩张的快速转变的快速程度。不过在联储以外，也有很多人相信1981～1982年的衰退会比实际结束时间要早5个～6个月——部分由于对里根政府财政政策的扩张性作用的预期。

此外，在1981～1982年混乱的经济和金融状况里，判断货币政策的紧缩或放松不是一件易事。各种不同的货币总量的流通速度急剧下降，改变了这些总量作为货币政策指示器的重要性。联储知道流通速度大幅下降的出现和含义。不过，包括联储在内没有一个人能够在可靠的基础上对不同货币总流通速度的变动做出精确的估计。回过头来说，假如当时知道1981～1982年间货币流通速度到底改变多少，则在今天看来联储的货币政策或许要比当时计划或已实施的货币政策在一定程度更趋紧缩。由于市场利率的波动比以往任何时候都大，而且由于预期通胀率下降的程度非常难以估价，以致联邦基金利率也成为货币政策不大可靠的指示器。由于可以理解的原因，在比原来预测程度更深、时间更长的衰退中，联储未能觉察它的政策到底紧缩到什么程度。

第四，适当考虑了对衰退的深度和持久估计不足以及对货币政策实际紧缩程度估计的困难，还是很明显，联储在经济已陷入衰退之后，在数月里有意坚持从紧的货币政策。[①] 确实，早在1981年7月，已经执行了1年的紧缩货币政策，正如公开市场委员会的预测所指出的。甚至在选择最扩张性货币政策的情况下也难免出现深刻而持久的衰退过程。[②] 在1979年的大部分时间里，已从进一步货币紧缩后退。1980年又十分急速和丢脸地彻底改变了政策，公开市场委员会的大多数成员都认识到，这次他们必须把握住紧缩政策，直到出现降低通胀实际进步的确实无误的迹象。特别是金融市场，较一般的是整个经济被以往控制通胀的失败弄得十分敏感，以致联储在1982年夏季之前几乎看不到有放松货币政策的余地。

2.4.5 过分紧缩的货币政策？

考虑到各方面条件，说联储在1982年掌握的货币政策太紧、时间太久仍然有商榷余地。应该顾及衰退开始时相当高的失业率和使经济恢复到接近长期发展道路之前，1981～1982年衰退期间的产量损失可能达到2000亿到3000亿美元（1982

① 联储言辞之间的不一致说明采用渐进主义的方法来与通胀作斗争（上文已讨论），它的实际政策并不表明是欺骗公众或国会的做法。人们完全理解，联储的政策是十分紧缩的，这个政策有助于人们理解它的政策的目的。可是，太明显地说出联储政策可能造成的损失，或者直接顶撞政府宣布的对渐进主义方法的偏爱是不礼貌的和显得在政治上不够圆滑。

② 在公开市场委员会每次会议上，对经济表现和前景的分析用绿皮书和蓝皮书印出。在1981年公开市场委员会会议上提交给它的预测，在卡拉莫西斯和隆布拉（1989年）著作中有详尽的论述。提供给公开市场委员会考虑的最乐观的设想，预计1982年的平均失业率为8.3%，1983年的平均失业率为8.8%。

年美元），有可能更多。[①] 因为有长期深入衰退的趋势，许多工人和企业一直未能恢复在这次衰退中失去基础的重要部分。其他有关衰退的长期问题和利率极高的时期——尤其是储蓄与贷款业出现的连续不断的问题——在美国仍有急迫的重要性。其他国家特别是拉美各国也感到，至今仍感到80年代早期美国高利率和衰退的后果。此外，考虑到1982年夏季美国金融系统的脆弱状态，没有发生一场更严重的经济衰退，应该认为是幸运的结果。

当然，只有一小部分1981～1982年衰退（和有关的经济难题）的损失可以归罪于货币政策的过分和不当的紧缩。大部分损失应正确地归因于与恶性通胀作斗争的迫切需要，而通胀在很大程度上又是以对货币政策放任自流的结果。此外，其他如第二次石油价格冲击也是在一个重要方面促成衰退的长期和深入。尽管如此，如果在1982年稍稍放松一点货币政策，本来会缩短衰退3或4个月，在降低通胀中不会牺牲大量经济进步的成果，它可能是更理想的政策。

困难在于知道在哪一点上联储可以转向稍稍宽松的政策而不会引起因对未来通胀加剧的畏惧而产生不利的反应。这个问题显然影响联储采取的政策，如1982年7月20日联储向国会的货币政策报告中表达的：

> 不幸的是，这些（衰退的）压力不能通过加速货币增长容易地消除。鼓励货币较快增长的即时作用可能降低利率，尤其是短期市场的利率。可是，试图通过重新加速大量货币增长驱使利率下降的做法迟早将会失败，因为其结果将是通胀和对通胀的预期更深地埋入国家经济体系中。这就意味着这次衰退是又一次浪费的痛苦的插曲，而不是向经济环境持久改善的过渡。

有讽刺意味的是，这段话所表达的不是为联储过去行动的辩解，而是它对今后意图的表白。就在这段话发表那一天，联储将贴现率从12%下降到11.5%，这个行动成为今后四年半急速货币扩展时期开始的信号。在这个时期里，要把短期和长期利率大幅下降，美国经济将从通胀和衰退的破坏中实实在在的恢复过来。到1982年7月，已经流了足够多的血，联储反通货政策的声誉建立起来。现在，在真正较宽松货币政策的现实与远景面前，一般地说整个经济、特殊地说金融市场能够轻松地叹一口气或者狂喜地欢呼，而不再是在恐惧中尖叫。

---

① 上文图2.1用以建立实际GNP平滑趋势途径的霍德里克-普雷斯科特滤除法，表明实际GNP仅仅在1980年衰退时期落在这个趋势之下，而在1981年中期大大高于这个趋势。利用从霍德里克－普雷斯科特趋势的偏离来测量1981～1982年衰退中生产量的损失，结果是损失量比较少——约2000亿美元。如果通过1981年第二季度实际GNP真实水平的相对趋势来衡量，损失就相当巨大——约3000亿美元。

2.5 品尝胜利的果实

导致联储转而实施比较宽松货币政策的主要考虑有两个，即通货膨胀得到抑制和美国经济的明显令人沮丧的状态。迄今为止由于政治考虑一直影响联储的决策，而这些考虑全都支持新政策。里根政府的许多官员对不断延长、不断加深的经济衰退深感忧虑，有一段时间来一直为支持较宽松的货币政策而争辩。在国会，虽然国会选举在即，但货币政策却不是党派纠纷的重点。因为自 1981 年后期以来，两党的著名议员就一直为了采取比较宽松的货币政策施加压力。实际上，有些民主党人正在推动通过立法，以限制联储的独立性，并要求采取一种比较宽松和利率较低的货币政策①。

正如上面讨论的那样，联储对批评它紧缩货币政策的答复是指出维持反对通胀反弹坚定立场的必要性。此外，公开市场委员会主席沃尔克和其他成员争辩说，不断增加的巨额联邦赤字是导致高利率的重要原因，实施削减赤字的认真努力对于降低利率又不使通货膨胀反弹至关重要。支持这种观点的证据过去是、现在仍是有点含糊。不过，联储关心赤字对利率所产生的影响无疑是真诚的。这种关心在联储以外，特别在金融界广泛存在。1982 年的税收公平和财政责任法（TEFRA）在 8 月中旬得到国会通过，它以部分改变 1981 年的税收削减寻求减少联邦赤字。但是，没有证据表明 TEFRA 的通过有助于说服联储放宽货币政策，或者它在随后的利率的下降中发挥了特别重要的作用。

2.5.1 金融体系中存在的问题

除了关心经济的一般健康外，联储转而实施比较宽松的货币政策看来是受它特别关心银行和金融体系保持稳定的影响。1982 年 6 月后期，联储官员得知俄克拉何马市的佩恩广场国民银行处于破产的边缘。7 月 5 日公布了这家银行的倒闭及对存款人即将产生的损失。这引起了整个银行系统的震动——联储对银行系统的震动特别敏感——其他银行及其未投保存款人和其他未受存款保险保护的存款人担心谁将是下一个破产者。

更为重要的是，联储的官员至少早在 1982 年 6 月就已得知墨西哥政府在筹集用于归还今年夏天到期的大笔商业银行贷款中经历的重大困难。许多美国大银行是

① 至于有关对联储产生政治影响的其他问题，在格雷德（1987 年）著作中提供 1981～1982 年各种事件的极好讨论资料。

墨西哥政府的重要债权人，而且墨西哥也不是从陷入明显经济困难的美国商业银行借入大笔贷款的惟一国家。墨西哥政府的违约很可能成为容易地引发全国性银行和金融危机的金融炸弹。8 月 13 日（正好是星期五），墨西哥财长赫苏斯·西尔瓦·埃尔索格抵达美国，为财政部和联储带来墨西哥国库空虚，将要在下星期发生拖欠债务的坏消息。于是，一项大规模的一揽子紧急援助计划在周末紧急达成，违约得以避免。但是局势仍然很清楚，除非立即作出重要安排刺激经济复苏，否则银行系统将陷入严重危险境地。

2.5.2　全速前进

如前所述，联储在 1982 年 7 月开始采取放松货币政策，从 1982 年 8 月～12 月之间一直朝着这个方向努力。随着转向宽松得多的货币政策，M2 和 M3 从略低于它们目标范围上限升到略高于上限。M1 开始以两倍于预定目标的最高速度增长，到年末大大超过其目标范围的上限。由于在这一期间利率大幅下降，又由于 M2 和 M3 较 M1 包含更多的利率敏感因素，所以这些货币总量的相对变动就不足为奇。不过，在 1982 年秋天，M1 的变动却令联储大为尴尬，这种变动非常清楚地表明联储为了实施更加宽松的政策，已经放弃了 2 月份宣布（7 月份重申）的货币指标。

在 1982 年 10 月 5 日公开市场委员会的会议上，这一问题通过决定“由于本年度财政平衡中 M1 的行为极其不确定”，所以 M1 短期增长率目标将不再用作实施货币政策的操作指南而获得了解决。相反，从 9 月到 12 月，在 8.5%～9.5%年利率范围内的 M2 和 M3 的短期增长率目标是公开市场办公室正式宣布的工作指南。10 月份所有储蓄者手中证券的到期和 12 月份开办的货币市场活期存款账户（MMDAs）被认为是造成 M1 行为极不稳定的原因。但是值得注意的是，当 1982 年 1 月 M1 由于支票提取的活期存款的增长而不寻常地迅速增长时，公开市场委员会并没有忽视 M1。当时公开市场委员会希望继续实施紧缩的货币政策，而 M1 的增长为继续实施这种政策提供了看起来有理的理论基础。10 月份，当 M1 的行为成为公开市场委员会实施宽松货币政策的障碍时，M1 作为有效货币目标的地位被舍弃了。

1982 年秋天，不仅 M1 不再作为货币政策目标，而且把 1979 年 10 月建立的使用货币增长目标作为货币政策操作指南的一整套程序实际上也放弃了。联储恢复与 50 年代和 60 年代使用的方法相类似的操作程序，即货币政策间接地以联邦基金利率水平为目标。按照从 1982 年 10 月到 80 年代末所采用的程序，公开市场委员会决定对银行的准备金施加“一定程度的限制”或“一定程度的压力”，根据银行需要到联储贴现窗口告贷准备金的程度进行调整。

考虑到控制贴现窗口借款的贴现率水平和联储的政策，在借款数量与联邦基金利率水平之间存在密切的相关关系。用官方语言来讲，“对银行准备金保持现有程度的限制（或压力）”意思是保持联邦基金利率不变，“增加一定程度压力”意思是提高联邦基金利率，“降低一定程度压力”意思是降低联邦基金利率。不过，由于“对准备金的压力”与联邦基金利率之间的关系既不确定也不稳定，所以在间接目标下，联邦基金利率比在70年代后期采用的直接设定目标的情况有更大的调整空间（近来，自1987年后，操作程序似乎又回到设立联邦基金利率直接目标的做法，不过官方对这一变化没有正式宣布）。

1983年，公开市场委员会注意到，经济中发生的情况：经济强劲复苏且没有增加通胀的迹象。有理由相信情况就是这样。在这一年度结束时，实际GNP增长了6.5%（上年第四季度到这年第四季度），失业率下降了2.5个百分点，而消费物价指数12个月仅增加了3.8%。理事会拒绝各储备银行要求改变贴现率的请求达15次之多，仍将贴现率保持在8.5%不变。在该年度里，公开市场委员会命令对银行准备金的限制程度只做了轻微的改动，联邦基金利率变动幅度很小（根据前几年的标准来看），在8.5%～9.5%之间。

1983年，公开市场委员会对货币总量进行了监督和讨论，但货币总量对于银行决策准备金率高低几乎没有施加什么明显的影响。该年早期M2增长率目标的不受重视，由引入货币市场活期存款账户造成的不稳定而正式有了合理的解释。在1983年第一季度中，M2快速增长的绝大部分来自货币市场定期存款账户的快速增长。遵循1982年10月份作出的决策，公开市场委员会也不理会M1在整个1983年的迅速增长，它只“监督”M2总量的行为。

2.5.3 紧缩货币政策时期的间隙

在1984年1月和2月，联储仍然保持1983年的政策取向。对银行准备金施加的压力程度使得联邦基金利率接近9.5%。在1984年3月20日，公开市场委员会在电话会议上讨论了近期市场利率的上升，并指出“在绝大多数部门里，经济增长强劲，这有助于增加对信用的需求”。该委员会决定非正式地放宽10%联邦基金利率可容许范围的上限。结果是联邦基金利率的可容许范围上升至7.5%～11.5%。（在3月26日～27日的公开市场委员会会议上宣布），后又升至8%～12%（公开市场委员会在7月16日～17日会议上宣布），4月6日贴现率从8.5%升至9%。联邦基金利率的实际水平保持在10%～10.5%之间直到6月底，然后在8月份又逐渐升至稍稍超过11.5%，然后在9月后期又降至11%左右。

从1984年3月后期至9月底，实施短暂紧缩货币政策的主要原因是担心继续高速经济扩张增加了通胀加速的风险。实际GNP增长的估计数表明1984年第一季

度的实际增长率约为9%，第二季度仍有7.5%的快速增长。当1984年夏天扩张的步伐相当大地放缓且在第四季度变得相当呆滞时，联储才主动采取措施纠正3月～11月间紧缩货币政策的负面影响（但在公开市场委员会内部仍有不同意见）。10月份，联邦基金利率降至10%。11月以及12月，公开市场委员会发出明确指令减轻对银行准备金的压力，联邦基金利率的可容许范围降至6%～10%。11月21日贴现率降至8.5%，到12月21日再次降至8%。到年底时联邦基金利率调整到略低于8.5%。

在1984年公开市场委员会讨论货币政策的正式记录中，对于货币总量给予了相当大的关注，M1重新得到一定程度的重要地位。在经历了一年半的货币快速增长及一整年的经济复苏之后，联储希望通过表明对它的货币增长目标承担更认真的责任来保持它在反通胀政策方面来之不易的信誉。当这年的春夏时，大陆伊利诺斯国民银行出现麻烦，联储设法说服金融市场对这家银行的援助不会使货币总量偏离既定目标。实际上，上文图2.2、2.3和图2.8、2.9均表明，1984年是联储制定货币目标整个历史上仅有的一年，这年年终M1和M2位于各自的目标区域的中点附近。

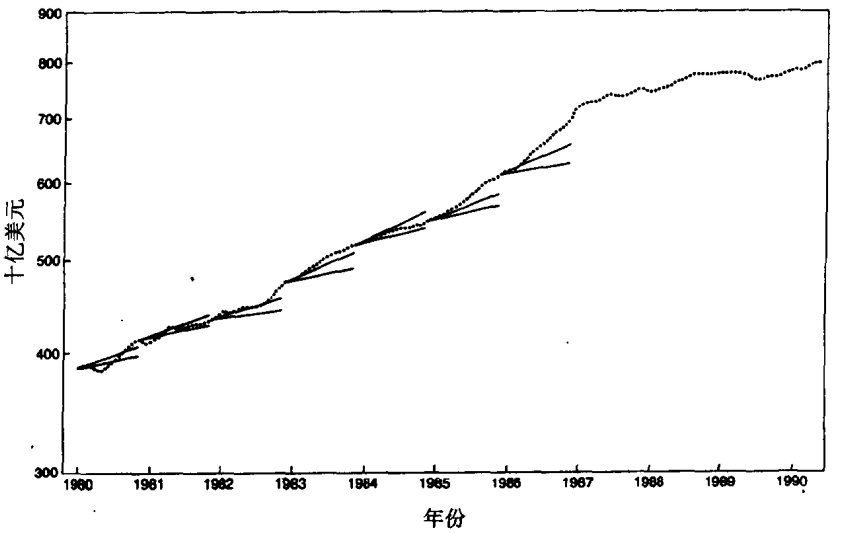

图2.8 1980年1月到1990年4月M1和增长目标范围

注：货币目标就是公开市场委员会在每年年初制定的年度增长率。

在80年代大多数的年份里，达到货币增长目标，特别是达到M2增长目标的努力对货币政策的执行产生了一些影响。实际上，除了1983年早期开始实施货币市场定期存款账户使离开常规行为合理化以外，在整个80年代里M2几乎每年都位于其宣布的目标范围内波动或非常接近其目标区域。不过，M2的目标范围相对

较宽，且历史数据表明，达到接近范围中点的增长并没有作为联储货币政策的最主要决定性因素。

当然，1984年是总统选举年。政府中有些人对于联储在选举前7个月实施紧缩货币政策非常不满。他们的关心不限于政治上的考虑。许多货币主义者认为，货币总量增长率的剧烈变动是造成经济不稳定的重要原因。虽然他们担心从1982年10月至1983年底的快速货币增长率可能刺激通胀率加剧，他们也害怕太急速的货币增长率放慢可能使经济复苏中途夭折。可是，对货币总量增长率变动的这种关心对于金融界和新闻界来说有点太难以理解。通过追求自己宣布的货币目标，联储也许是在帮助自己避免货币主义者的批评。因此，公开市场委员会在它认为经济情况适合的紧缩货币政策和坚持既定的货币增长目标之间作出一种折中的选择。

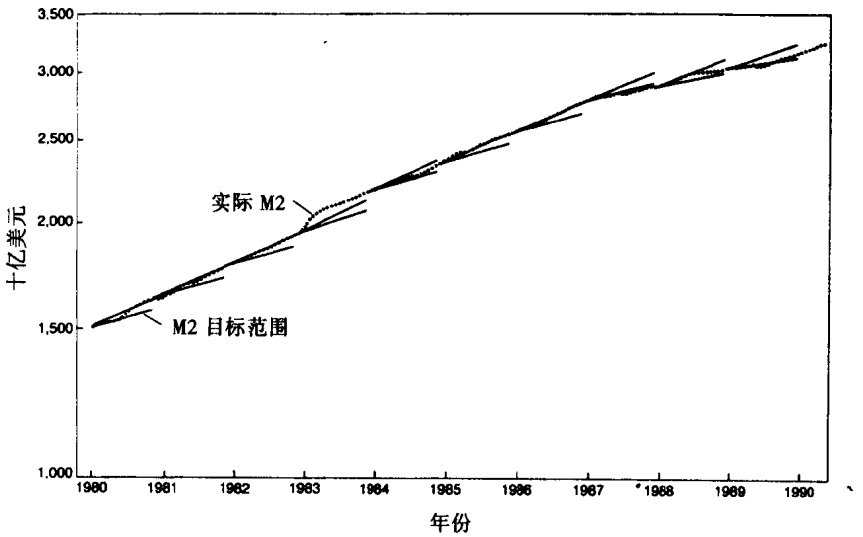

图2.9 1980年1月至1990年4月M2和增长目标范围

注：货币目标就是公开市场委员会在每年年初制定的年度增长率。

1984年下半年，一个外加的关切之事开始影响联储的政策：美元对外国通货的不寻常升值和美国贸易及经常账户实际和可能恶化。美元从1980年夏天开始持续升值，其间偶有较小的回落，到1985年初达到顶峰。1983年后期，在加权贸易基础上，根据国内价格水平相对变动进行调整，美元相对于其他主要货币的实际外汇价从其1980年夏天的低点上升了约45%。在联储和政府中，许多人认为美元升值是有利的发展，因为强硬的美元有助于减轻通胀压力。到1984年夏季，按不变价格计算美元又上升了10%左右；该年秋天，美元依然不断升值（在1985年初又上升了10%左右，达到最高值）。此时，特别强劲的美元成为货币政策讨论的主题，如1984年12月21日公开市场委员会官方记录所表明的那样：

与以前会议一样，委员会的成员对于美元在外汇市场中持续强劲走势的后

果给予了很大关注。进口的相对上升给国内许多产业部门的生产带来了相当不利的影响，而与此同时出口的增长受到美元升值以及国外经济增长速度相对缓慢的限制。

公开市场委员会的这次会议发出的指示特别提到“美元在外汇市场上的坚挺势”是导致进一步放松货币政策的一个因素。

2.5.4 恢复宽松的货币政策

在1985年和1986年，经济状况而非货币总量继续支配联储有关联邦基金利率和贴现率的行动。总的说来，在通货膨胀下降和经济有限增长的环境中，货币政策仍然相当宽松。

尤其在1985年早期，对强势美元和表示经济扩张严重削弱迹象（继1984年第四季度中度上升之后）的关心抵消了对货币总量快速扩张的关心。在这一年的前4个月里，联邦基金利率在8.5%左右相当狭小范围里起落。由于已掌握的证据继续表明第一季度经济增长乏劲、第二季度经济增长平淡，故5月份联邦基金利率降至8%，6月份曾一度降至接近7%，然后在6月底回到8%。5月17日，贴现率从8%降至7.5%。

货币总量行为并不能合理地解释这些调整。1985年上半年，M1大大超过了干预区间的上限，而M2先超过其干预区间上限、然后保持在上限线上。此外，修正过的数据最终（数年后）表明，1985年上半年经济增长的势头（尤其在第一季度）比当时大家普遍认为的强劲得多。

从1985年下半年掌握的资料看，继上半年经济缓慢增长之后，经济增长速度适中。不过，不同经济指标表明的涵义不太吻合，公开市场委员会内部对未来经济增长前景的看法也存在分歧。通胀指数表明当时通货膨胀率为80年代通胀率最低，直到11月和12月份略有上升。尽管M1持续迅速增长超过其目标波动范围的上限、M2的增长一直沿着它范围的上限徘徊，但公开市场委员会决定从7月～12月不提高联邦基金率，且在11月的会议上作出稍稍放松的决定。从7月～12月，联邦基金利率稳定在8%左右，12月份短期中微升至8.25%左右。

国际上对美元坚挺的汇价及其对国际收支不平衡和贸易保护主义压力影响的关心，导致1985年9月22日广场协议的出台。在该协议中，5国政府（法国、日本、英国、美国及西德）财长和央行行长宣布他们寻求适当降低美元汇价和采取其他措施减少国际收支不平衡的决心。

不过，广场协议对美国的货币政策几乎没有产生什么直接影响。在广场协议出台前的数月中，公开市场委员会就一直关注强劲美元，这也许是该委员会在货币总量（尤其是M1）迅速增长时仍决定不提高对银行准备金压力程度的一个因素。在

广场协议签订之后，同样的关心促成同样的决定。另一方面，在这一时期，公开市场委员会对于美元价值的突然下降可能导致的通胀压力或损害外国投资人（他们的资本对弥补美国国际收支赤字至关紧要）信心这类危险保持高度警惕。尤其在1985年后期和1986年早期，正是这种关心提供了反对放松对银行准备金压力程度努力的论据。

1986年早期，在公开市场委员会尤其是理事会内部在进一步放松货币政策的可取性上发生分裂。在理事会中，里根总统任命的4位理事坚信经济扩张的速度已变得非常缓慢而通货膨胀的危险是遥远的事情，所以他们主张进一步放松银根。但包括沃尔克主席在内的另外3位理事以及公开市场委员会的绝大多数联储银行行长不相信有进一步放松银根的需要，且担心进一步放松对美元的可能影响。1986年2月24日，以4:3（沃尔克主席属于少数派）投票决定，理事会批准了达拉斯联储银行降低贴现率的请求，将贴现率调低半个百分点。

在同一天晚些时候的会议上，理事会一致投票撤消了这项决议，在理事会的《年度报告》中，包含了为何转变的如下解释："因国内原因主张降低贴现率的理事会成员决定，考虑到此后几周内（如果不是此后几天内）至少有几家其他重要央行采取放松行动的前景，推迟一段有限时间是可以接受的。"此外应该提到，在1986年1月和2月，一些联邦储备银行曾提出好几次降低贴现率的要求，均遭到理事会的否决。接受这些请求也许不会对国内和国际金融市场造成巨大麻烦。可是削弱主席威信的理事会的公开分裂那是另外一码事。

1986年的主要经济事件是世界石油价格以及它对通货膨胀和经济运行影响的突然下降。由于能源价格大幅下降，消费物价指数在2月、3月和4月间连续下降。1986年12个月消费物价仅上升1.1%，与1985年的3.8%、1984年的3.9%以及1983年的3.8%形成鲜明对比。产油各州的经济运行受到油价下跌的不利影响。此外，许多美国制造业继续感到强势美元造成不利影响。该年的有关数据表明，第一季度的实际增长率适度，第二季度的实际增长率极其缓慢，下半年的实际增长较强劲但仍然相对缓慢。数年后，修正过的实际GNP估计数表明，第一季度的增长率为6.6%，第二季度的增长率为－1.8%，第三季度增长率为0.8%，第四季度增长率为2.3%。但是，这些数据不是联储制定货币政策的依据。

随着可以得到油价下跌所造成后果的证据，联储的反应是降低利率。在与其他重要中央银行配合下，3月6日将贴现率降低半个百分点到7%。随后又于4月18日、7月10日及8月20日三次批准下调各半个百分点，使贴现率最后调低到5.5%——十年来最低水平。公开市场委员会又数次大幅调低联邦基金利率，从1月份稍高于8%，到6月份略低于7%，然后7月～11月定在6%或略低于6%的水平上。由于对与税收改革法案条款相关的交易余额的大量需求，联邦基金利率在12月曾一度几乎升至9%，但随后在1987年1月早期降回6%。

联储采取这些行为的初衷都是为了信用市场的变化作出反应，而不是引导市场利率下降。在这方面值得注意的是，1月～7月间，长期国债和票据收益率比三个月期国库券和联邦基金利率下降的幅度都大。除了8月20日最后那次下降外，贴现率的降低显然是为了赶上在信用市场业已出现的发展阶段的需要。

另一方面，1986年上半年联储并未积极阻止市场利率的下降，在下半年当货币增长率加速时也没有采取措施提高利率。特别是，除了这一年早期一段短时间外，M1持续增长大大超过其波动范围的上限，到1986年底它最终达到最高规定增长8%的两倍以上。M2在第一季度略低于波动范围的下限（6%）以下，但随后到年终升至9%的波动范围的上限。M3在全年里基本上沿着9%波动范围的上限徘徊。

不论从货币总量增长率还是从利率行为判断，1986年及随后的二年中的货币政策都相当宽松。不过由于油价下跌，当年的实际经济增长率暂时放慢（产能源的各州经济都突然下降），全面通胀率（包括能源价格）降至60年代初期以来的最低点。因此，至1986年底，美国经济已经有了4年的连续扩张并且有5年通胀率保持在4%或更低。

应该再说一下，1987年经济活动扩张得十分有力。虽然1987年10月股市崩溃，但是1988年经济扩张仍然相当迅速。在这一年里，除了实际消费支出和实际政府支出增长放慢外，净出口和投资的增加成为经济持续全面增长的关键。特别是自1980年以来一直没有净增长的美国实际出口在1986年后期开始迅速扩大，在随后的4年里增幅达50%，出口的增加也带动了工厂和设备实际产业投资的突然猛增。通过汇率和利率发挥作用的1985～1986年扩张性货币政策，成为上述成果的重要的辅助原因。这个时期扩张性货币政策可能也是造成80年代后期通胀压力的潜在因素。

2.5.5 一个灵活、可信的货币政策

从1982年夏天开始的4年半里，货币总量增长速度相当迅速——在70年代后期就会意味着非常迅速的通胀。很清楚，在这一时期货币总量增长和名义GNP增长之间的关系发生了重大的转变。在某种程度上，这些转变可以理解为各种货币总量需求对利率变化的反应，或由银行规章和实行新形式存款产生的这些货币总量需求对利息弹性变化的反应。无论如何，从总体上说，联储对这些变动的性质和重要性作出了正确的判断。它提供的货币增长足以迅速支持经济的强劲扩张，又没有引发增加的通胀压力（至少1986年底之前没有明显压力）。

此外，联储能够在一个长时间里保持快速货币增长而不必担心通货膨胀的死灰复燃——担心它使紧缩通货成为必要，从而中止经济扩张。因而，在1981～1982

年衰退的极端痛苦和1984年短期货币紧缩中，联储已牢固建立了作为坚定的反通胀斗士的信誉。就在这个时候，它能在1982年后期至1986年底利用这个信誉去采取更灵活的货币政策以推进经济扩张。

2.6 通胀恶魔受遏制

在80年代最后的3年里（有一段简短插曲），货币政策的整体走势从刺激经济增长转变为抑制通胀上升。始于1987年早期的向紧缩货币政策的转变，一直持续到10月19日的股市崩溃。在随后的5个月里，货币政策的主要目标是降低金融市场的不稳定性以及避免衰退。从1988年3月后期开始，在持续经济扩张迹象和上升通胀压力的某些标志中，货币政策渐渐变得紧缩，一直持续到1989年6月。结果，虽然货币总量增长率仍然相当缓慢，联储却逐步降低了联邦基金利率。与以前的情况一样，在这3年期间，经济发展——而不是货币总量行为——对联储有关联邦基金利率和贴现率的决定施加决定性的影响。

2.6.1 转向紧缩性货币政策

更具体地说，1987年冬联邦基金利率与1986年秋天的水平基本相同。根据2月22日的“卢浮宫协议”，抵制美元进一步贬值成为美国政府正式声明的政策。在3月31日的会议上，公开市场委员会决定“在外汇市场上对近期美元贬值压力的含义予以密切关注”。委员会同意“公开市场操作需要对进一步削弱美元的趋势予以密切关注”。4月份，联邦基金利率骤升约50个基点，这显然为了不使美元进一步贬值而采取的国际协调努力。在1987年5月19日的例会上，公开市场委员会决定“应指示公开市场操作……实施超出最近几星期执行程度的准备金压力（不过不一定大于近期通行的程度）”。这一行动既受到近期对通货膨胀不断上升关注的影响（在12月份和3月份之间年消费物价指数上升达5.9%），也受到对美元持续贬值关注的影响。

与1985年和1986年的快速增长相比，1987年上半年的各种货币总量增长速度大幅度放缓。1月份和2月份的放慢反映了年底由“税收改革法案”产生的对交易余额需求的下降，便在后来几个月里的缓慢增长表明重大的收缩货币政策的影响。特别是到6月底，M2大大低于公开市场委员会制定的5.5%～8.5%的增长范围的下限，M3接近5.5%～8.5%波动区间的下降。1987年上半年，M1的年增长率为5.1%，比1986年增长率低11个百分点。至于公开市场委员会1987年就不再以M1为目标了，这次放慢可能没有什么重大作用，但是对于将货币总量增长率

变化单独作为货币政策转变主要指示器的货币主义者来讲，它成为货币政策过于紧缩的进一步重大证据。

在6月～8月中旬这一段时间里，显然由于有关美国贸易差额的有利消息，美元略有升值，并在外汇市场上稳定下来。得到的数据表明美国经济按适度速度持续增长。近期的物价指数表明，通货膨胀从第一季度相对较高增长率上稍有下降，此外，在9月30日终止的财政年度里，联邦财政赤字大幅减少。这些好消息反映在各方面股票价格继续上升，8月25日道·琼斯工业平均指数创下2722点的新高。在风暴到来前的短暂平静时期，1987年8月11日艾伦·格林斯潘接替保罗·沃尔克成为联邦储备委员会的主席。

2.6.2 股市崩溃

8月后期，由于有关美国贸易差额令人失望的消息及国外利率的坚挺，美元受到重新开始的贬值压力。美国的市场利率受国外利率影响和（似乎）联储紧缩通货的预计而上升。9月4日，理事会将贴现率从5.5%提高到6%，此时对银行准备金的压力也有增加，联邦基金利率提高约50个基点，稍稍超过7%。9月22日，在公开市场委员会的一次会议上，号召保持“近几个星期以来采取的对银行准备金压力程度”和增加联邦基金利率的可容许范围从4%～8%升至5%～9%的指示确认了这次联邦基金利率的增加。采取这些行动时M2大大低于其指标范围的下限而M3略低于其范围的下限。得到的信息都表明经济持续地扩张。没有任何直接迹象表明通货膨胀在加速，但是近期失业率的下降和设备生产能力利用率的上升加大了人们对通货膨胀可能加速的担心。

在9月后期和10月上半月，日本和西德的短期利率进一步上升。到9月23日星期三结束的一周中，联邦基金利率升至7.26%，接着在9月30日结束的一周中升至7.56%，然后在10月7日结束的一周中降至7.43%，以后又在10月14日结束的一周中升至7.59%，最后在那周的周四和周五上升到7.76%。联邦基金利率的这些上升不是由公开市场委员会9月22日的指令批准的。公开市场委员会1987年11月3日会议的正式记录解释说，储备银行的计算机故障对会员银行借入款（因此还有联邦基金利率）在9月22日至10月2日之间有不同寻常的增加，起着不可推卸的作用。关于联邦基金在10月5日～16日之间的行为，这份正式记录说“由于市场参与者在国外更坚决政策、担心美元贬值以及对国内通胀前景持悲观态度的环境下，看来都预期发生通货紧缩，因而联邦基金率和其他利率一直上升到10月中旬。”

因此，联储声称在10月19日前的两周里，并没有公开采取任何紧缩货币政策。不过无可争辩的是联储允许市场参与者“预期银根紧缩”，而当时它完全可以

不使他们产生这种预期。此外，联储在1987年早些时候的行动显然表明这种预期是完全理性的预期。

1987年10月20日星期二《华尔街日报》在头版重要新闻上精练而确切地描述上一天发生的事件："股市昨日崩溃"。3个月后，当时作为总统经济顾问委员会成员的我接到白宫班子中一位干练有才智和敏感的成员的一张便条，建议将"崩溃"一词（该词在描述1987年的主要宏观经济事件时出现多次）从1988年《总统的经济报告》中完全剔除。这样，在联储希望否认（也许正确）它曾做过任何明显的事情导致股市崩溃的同时，政府的某些人希望根本否认发生了股市崩溃。

10月早期明显的紧缩货币政策，肯定是造成道·琼斯工业平均指数在股市崩溃前2周内狂跌400点（包括10月16日星期五下降108点）的几个根本经济原因之一。但是，道·琼斯指数在10月19日星期一下跌508点的事实无法用经济基本原理来作看似有理的解释。它反映了纯粹的恐慌。① 此外，现在我们知道，这场崩溃有一个相对仁慈的结果，甚至可以这样说，在股市崩溃前数周实施的货币紧缩有助于恢复股市崩溃后的经济不景气，它以前的上升大大超出了用经济基本原理可以解释的水平。

2.6.3 后果

无论从哪方面讲，货币政策当局对这场股市崩溃所作出的反应是宽大、及时而适当的。10月20日星期二早晨发布的一则简明公告声称，"联储承担起作为国家中央银行的责任，今天明确表示它已做好准备，充当流动资金的来源，以支持经济和金融制度。"10月20日早晨和午后，公开市场办公室向银行系统注入了170亿美元，这一数字相当于银行准备金的25%和货币基数的7%。联储也鼓励商业银行继续向金融系统的其他参与者提供信贷，包括向证券经纪人提供贷款，从而使他们继续持有证券。

星期二早晨，股票价格进一步下跌，但下午却奇迹般地攀升，道·琼斯指数收盘时上升了102点。整个一周里实际在1987年的余下日子里，股票价格继续剧烈波动。可是到10月24日星期五，金融市场上的主要心态由沉重的忧虑和不安取代了无控制的慌乱。随着一切平静下来以及对流动资金迫切的需求消退，联储收回10月20日注入的大部分起巨大作用的货币。为了避免给金融市场造成更多的动荡，联储在撤出资金的时候将联邦基金利率稳定在6.75%左右——比股市崩溃前

① 关于这场股票市场崩溃原因的对金融市场参与者的意见调查，是由布雷迪委员会举办的。其结果（委员会报告中有总结）表明，包含利率增高的"经济基本原因"是崩溃前两周内发生股票价格狂泻的关键因素，但是崩溃本身应归因于市场的恐慌。

低1个百分点。

8月～10月后期之间的股价下跌，使美国人手持的可变现资产的价值减少了近1万亿美元。由于这次财富损失中，有许多是1987年初的收益（另外，1987年初的收益也并没有都转化为消费支出）。在经济顾问委员会中，我们估计财富减少对消费需求的直接负效果可能在250亿～300亿美元范围内。经济顾问委员会估计对经济的影响是使今后3或4个季度本来可以达到的实际GNP减少了1%。由于预期出口将增加对美国产品的需求（这是自1985年早期以来美元贬值带来的效果），所以官方预测1988年实际GNP将增长2.4%。如果达到这个目标，这样的增长将是从1987年经济迅速增长步伐慢下来以后受欢迎的趋势。但是为了达到这种有利的结果，至少在经济顾问委员会认为有两个条件至关重要，即避免股票价格和债券价格的进一步突然下跌和足以支持经济扩张的货币政策。

公开市场委员会预计，在股市崩溃不久时期就减轻对银行准备金的压力和降低联邦基金利率，将会导致货币总量更迅速的增长。可是联储在股市崩溃之后采取的操作程序并没有强调实现货币总量的计划增长率。相反，他们集中力量保持货币市场的稳定，这个办法实际等于把联邦基金利率限制在接近6.75%狭小的范围里。

在股市崩溃后的10周里，联储操作程序使货币总量增长的速度都很低。在11月和12月间，M1实际上以4%的年率下降，而M2和M3分别以1.5%和3%的速度增长。至少经济顾问委员会相当担心货币政策不足以事先阻止股市崩溃对经济运行可能产生的负面影响。另一方面（如在公开市场委员会“记录”中表示的）担心的是降低联邦基金利率进一步明显地放松货币政策，“在当前是不合乎想望的，尤其是鉴于美元疲软和美元进一步突然贬值将引发国内经济和金融市场的风险。”

股市崩溃后，相对于日本和西德利率的美国利率下降，的确导致了美元在10月后期的轻度贬值。有关美国贸易逆差的坏消息和美国政府对美元的自由放任态度，促使年底美元进一步贬值8%。很清楚，联储的意图不在于阻止美元贬值，而是避免由于允许联邦基金利率下降被人们解释为要使美元贬值的明显意图，从而引发国际金融风险。

由于联储并没有进一步降低联邦基金利率来刺激稍微强劲的货币增长，我们不知道是否真正存在严重危险使这样的行动将引发国际金融危机。另一方面，由于通货膨胀压力的轻度增加而不是衰退看来是1988年的主要宏观经济趋势，故在股市崩溃后的数周里货币增长率的迅速增加是否真的很有必要，值得进一步探讨。因此，回过头来看，联储在1987年底没有进一步降低联邦基金利率来实现较快的货币增长是明智的。

10月后期到12月中旬得到的经济数据表明，在股市崩溃前一段时间经济继续以中等速度扩张，但崩溃后的发展势态几乎没有什么信息。但是汽车制造业的数据的确表明，汽车销售量骤然下降和库存急剧上升。当第四季度GNP估计数到1988

年1月份得以实现时，这些数字表明实际GNP继续以中等速度增长，但是增长的大部分是库存积累，而非最终销售的增长，这是未来经济不景气的信号。与此同时，货币总量的增长率在1月份有增长，同时美元在外汇市场上也略有回升。面对上述情况，联储减小对银行准备金的压力并下调联邦基金利率约25个基点，刚刚超过6.5%。结果是，美元对某些外币汇率稍稍下降，由此看来，更多是比预期的贸易数额更坏的反应，而不是稍稍下调联邦基金利率的结果。

2.6.4 重新实施的比较紧缩的货币政策

到公开市场委员会3月29日开会时，近期的数据表明经济增长比先前预料的稍微强劲。联储对物价和工资的前景表示担心，但是“物价和工资的总量指标并没有表现出任何持久加速上升的趋势”。自1月份以来，货币增长率（M1除外）持续增长。在这种情况下，公开市场委员会决定“略微增加对银行准备金的压力程度”，还决定继续（从1月份开始）把操作程序转向达到对银行准备金的合适压力程度，而不特别强调保持货币市场的稳定环境。

在1988年3月29日公开市场委员会制定的货币政策趋势，一直继续到1989年上半年。经济数据表明，经济扩张在继续，虽然随着时间的推移，扩张的速度较慢。总之，有关物价和工资的数据表明通货膨胀的压力在逐渐轻度的增加，1989年6月消费物价指数（6个月）折合年增长率上升到5.7%。货币总量的增长率也逐渐下降，在截止到1988年6月的6个月里尤其明显，M1、M2和M3的年增长率分别为7.7%、7.9%和8.2%。截止到12月份的6个月里，M1、M2和M3的年增长率分别降至2.2%、3.1%和4.8%。然后到1989年6月份为止的6个月里，这3个货币总量增长率分别降至-3.5%、1.9%和3.4%。

与此同时，联邦基金利率逐步和大幅提高，从1988年3月份的6.6%，上升到6月份的7.5%、再升到12月份的8.75%，结果达到1989年3月、4月和5月的9.8%，然后在1989年6月稍稍降到9.5%。1988年8月，贴现率上升半个百分点达到6.5%，1989年2月又上升半个百分点达到7%。联邦基金利率的上升幅度为通货膨胀率增加的2倍，加上1989年上半年极慢的货币增长，表明十分紧缩的货币政策。联储清楚地表明它在抵制上升的通胀中决心不动摇，否则会产生70年代那样灾难性的后果。

1988年的总统大选就是在这种紧缩货币政策的环境下展开的。但是总统候选人都乐于回避对货币政策的认真讨论。共和党人庆幸经济经历股市崩溃未出现衰退，并希望避免对联储的批评引起不必要的长期争论，而民主党人也看不到从批评联储能得到什么好处、并设法把减轻通胀和经济复苏的成功归功于它而不归功于政府，从而使得联储在没有由总统选举产生的政治压力下干它的工作。

到1989年5月中旬，获得的数据开始表明经济增长的步伐大大放慢，这点又被随后几个月里得到的信息证实。这主要由于上一段时间能源价格的部分回落，值得注意的是在1989年夏季和秋季通胀率普遍显得温和。在这种环境下，联储转而实施比较宽松的货币政策。至于联邦基金利率，在6月份微降以后，7月份下降了50个基点，11月份又降至8.5%。在1989年下半年，M3的增长保持十分缓慢，稍稍跌落到它的目标波动范围的下限之下。与M3相反，M2的增长在1989年下半年以接近8%的年增长率上升，使得M2在5月份低于其目标波动范围的下限，到年底移动到刚刚低于这个范围的中点。M1从1989年上半年的负增长渐渐变为约5%的正增长，1989年整个年度基本没变。

值得注意的是，随着联储在1988年春天转而实施紧缩的货币政策后，美元在外汇市场上开始升值。这一向上趋势持续到1989年6月。在1989年夏天，货币政策开始放松后，美元仍在一段时间里保持坚挺。起初，大家认为美元升值既有利美国降低通货膨胀率，又有助于加强国际合作，促进外汇市场的稳定。但是到1988年后期，美元升值达到美国财政部和外国政府不得不积极干预阻止其进一步升值的程度。(至少美国财政部）担心强势美元可能会严重阻碍美国的出口和国际经常项目账户赤字的进一步减少。联储根据财政部指示进行外汇干预，如传统做法那样，干预它自己的账户以支持财政部工作。不过，联储没有为了阻止美元升值而改变自己的货币政策，货币政策仍以稳定物价和促进适度的经济增长为其主要目标。

2.6.5 对20世纪90年代的展望

本书对80年代货币政策的讨论截止到1989年底。不过，提一提90年代的两个发展趋势是适当的，它们与评价80年代货币政策密切相关。第一，主要由于(不是完全由于）消费物价指数在1990年1月份不同寻常地上升了2%，1990年早期的通胀有短时间的加速。这使得1990年上半年的消费物价指数6个月的折合年变化率上升至6%，进一步证明联储80年代后期，在它阻止通胀加速的努力中不是徒劳无功的。第二，在1990年上半年经济扩张增长很慢，近期经过修正的GNP数据也表明在1989年的大部分时间里也非常缓慢的增长。特别是自1989年春天开始的5个季度里，大部分近期（1990年7月）实际GNP的年增长率的估计数分别为1.6%、1.7%、0.3%、1.7%和1.2%。即使在萨达姆·侯赛因入侵科威特之前的1990年夏季的初步证据表明，经济增长率仍然很低。

毫无疑问，有紧缩货币政策以外的其他因素导致了实际经济增长的不景气。不过，它说明联储为阻止通胀上升而采取的决定性努力付出了实际经济增长变得缓慢的短期代价。它也提出一个问题，联储在1988～1989年间阻止通胀努力中态度是不是可能太强硬一点，而在新近放松银根中的行动是否太缓慢一点。

2.7 向元首欢呼

由于联储在执行货币政策中实行相当大的独立性，故本文主要集中讨论联储的行动。但是，联储并非工作在政治真空之中，而它的货币政策至少必须考虑政府和国会的经济政策。从这方面讲，80年代的关键问题是：为了取得反通胀斗争的胜利，罗纳德·里根政府做了些什么？

我的看法可能不太客观公正。作为总统经济顾问委员会成员（1986～1988年），我有责任尽可能为里根政府的经济政策辩护，这是我工作的一部分。我将说明里根在他任期的初期在抑制业已存在的通胀中作出的主要贡献。

2.7.1 发出信号

当1981年春季，空中交通调度员参加反对联邦政府的非法罢工时，罗纳德·里根开除了他们。这一行为向直接受影响联邦工人以外的所有人发出一个重要的信号，即劳资关系的气候已发生了变化。公众支持开除空中交通调度员，加上1980年选举的结果，有力地表明了美国人民希望关于通胀问题能采取某种有力措施和愿意支持为完成这个任务的强硬措施。这一信号的含义为联储和那些对价格、工资施展直接影响的那些机构所领会。

没有可靠的办法估计，改变了的劳资关系气候在80年代早期可能缩小通货膨胀压力的程度如何。但是值得注意的是，以60年代和70年代经验为基础的研究通常表明，为了取得降低名义工资增长率的重大进步，可以需要有长时间的高失业率。[①] 在1981～1982年的衰退中，失业率确实升到了战后高峰，且在经济复苏初期仍维持相当高的水平。不过，即使有这样的高失业率，80年代早期工资膨胀率的下降却惊人地迅速。

2.7.2 削减税收

按照传统的观点，尽管里根政府的经济政策受到批评，但是里根政府的财政政策可能有助于降低通胀的努力，或至少改善了作为反通胀主要武器的紧缩货币政策的效果。根据凯恩斯开放经济的宏观经济学的观点，为抑制通货膨胀造成的失业代

① 托宾（1980年）提供对这个问题的第一流分析。其他许多分析也表明，要使降低工资膨胀率的中心部分取得巨大进步，长期高失业率将是必要的。

价最小化的经典政策办法是紧缩的货币政策加上放松的财政政策。这一办法基于如下假定：即货币政策具有影响价格水平的相对优势，而财政政策具有影响生产和就业水平的相对优势。此外，在一个开放经济中，由于实行浮动汇率，所以紧缩货币政策和宽松财政政策的政策搭配将使本币升值，从而有助于遏制通胀。①

当然，考虑到它反凯恩斯学说的偏见，政府通常不支持这种论点。相反，它指出里根减税在鼓励增加产量与就业和在降低通胀压力方面，起到“供给”方面的有利作用。也许这两种论点都有其合理的一面。不管怎么说，通胀率的下降确实较预期更为迅速，美元的确在外汇市场上强劲升值，美国经济的确从80年代初期衰退中复苏得非常迅速——较实施不同货币政策和财政政策相结合的其他工业国家更为迅速。②

在联储中，里根政府实施的财政政策阻碍了货币政策的实施。1982年，人们预计1981年立法的逐步减税方案能策动经济走出衰退。然而联储表达的占优势看法是，巨额的联邦财政赤字推动利率上升，损害了公众对政府反通胀计划的信心，从而削弱了联储低成本地遏制通胀（用产量和就业率计算）的政策效果。实际上联储每一次公开声明中都重复它对预算赤字的否定意见，这种抱怨，几乎就像念符咒一般。特别是1982年7月20日的“致国会的货币政策报告”中，它提出如下的争议：

> 严格限制货币增长率的政策大大有助于降低通胀。但是当遏制通胀代价变得固定不变时，放慢货币增长率的政策可以引发经济和金融危机，特别是通胀率完全依赖于货币政策时更是如此……
>
> 缓解金融市场现在和未来可能面临的压力不在于放松对货币增长率的限制，而在于采取有效措施减少联邦赤字的政策。

因此，货币政策赢得降低通胀的信誉，而降低通胀的代价和联邦赤字被当成衰退和高利率的罪魁祸首。具有讽刺意味的是，如上文已经提到，就在“货币政策报告”发布那天，联储明确开始它在报告中表示反对的放松货币政策。在以后的5个

---

① 在80年代早期，即使扩展性的财政政策对宏观经济稳定目的有好处，里根政府的财政政策不一定完全合适。从供给方面说，减税的作用可能不像倡导者设想的那么大。从需求方面说，1981年立法规定的减税（1982年部分改回来）也许是太棒了。此外，如果里根政府的财政政策从凯恩斯宏观经济观点上看是有帮助的，也许应该把这点看作侥幸之事。不应该把它看作有益经验，从而认为为了宏观经济稳定目的可以以灵活方式使用财政政策。另一方面，对灵活使用财政政策的实际和政治障碍以及使用时间是否得当的严重问题，不能抹煞在适当时候偶然使用重要财政政策行动的有利效果。

② 政府的宽松财政政策和联储的紧缩货币政策可能通过它们对美元外汇价的混合影响而互起作用，反过来美元外汇价又影响通胀和经济活动。马丁·费尔德斯坦长久以来一直是这个观点的主要倡导者。他认为实际和预期财政赤字是80年代早期美元升值的主要原因，这个情况有助于降低通胀率（见费尔德斯坦，1986年），费尔德斯坦还认为，联储的货币政策主要决定名义GNP的趋向。面对这种货币政策，政府的扩展性财政政策促成实际GNP的更快增长和降低物价水平。

月里，由于实施了相当宽松的货币政策，虽然联邦赤字不断增加，利率一路下落。

当然，政府的财政政策（以及由此造成的巨额财政赤字）没有促使利率下降。追究起来，其作用一定来自其他方向。① 联储系统的问题是，它往往因高利率而受到指责，但它确有正当理由将部分指责转移给政府和国会。然而，从全面执行宏观经济政策的观点来看，在80年代早期环境里，实施可能导致利率上升的扩展性财政政策不一定是不妥当的。相反，在80年代后期，宏观经济政策的关键任务是以近似全部生产力运转的经济、巨大而持续的贸易和经常账户赤字来抑制通货膨胀的上升。在这种环境下，较少依靠紧缩货币政策来制止上升的通胀可能是明智的。当然，在减少联邦赤字方面取得较大的进展是合乎希望的。②

2.7.3 坚持方针

里根总统在与通胀作斗争的最重要贡献也许不在于他做了某些事情而在于他没有做某些事情。在1981～1982年的关键时期，他没有对联储施加压力，在对通胀恶魔大获全胜之前，要求其放弃紧缩通货政策。尽管联储不断标榜它的“政治独立性”，然而在深重经济衰退的环境下，它难以抗拒一位得众望总统的坚决反对，坚持紧缩通货政策。安德鲁·杰克逊把这个教训告诫尼古拉斯·比德尔和美国第二银行，此后80年，美国没有中央银行。新近，人们可以想象林登·约翰逊和理查德·尼克松，若不是因为联储中一批任命的官员执行过度紧缩货币政策使他们个人政治声望大大下降和使他们的党面对重要中期选举的失败，他们二人本来能做多少事情。

从这方面说，应该强调的是，虽然联储的紧缩政策获得金融界的一些支持，但是它在住宅建筑者和建筑工人、汽车制造者和汽车工人、农场主和农机制造者以及饱受银根紧缩、高利率和衰退之苦的整个工商业和劳工界中不受欢迎。国会通常注意金融界和金融问题。但是国会一直更注意国内选民的诉苦和抱怨。因此，银根紧缩在国会不得人心。1981～1982年许多两党的国会议员和国会领导人严厉批评联

---

① 有许多论文论及政府预算赤字对利率的作用，这些论文没有完全达成相同结论。有一种意见见布兰查德和萨默斯（1984年），另一种意见见巴罗和萨拉·伊·马丁（1990年）。我对他们书中提出的证据的看法是，很难提出令人信服的理由，说明联邦赤字（不管实际的还是预测的）的变动是名义或实际利率变动的主要原因——发生的时间不符合。从1979年夏季到1981年早期利率的巨大波动与财政政策剧烈变动的时间不合。1982年夏季以后利率的大幅下落没有与偏好赤字的消息相对应。1984年利率上升不符合预见不到的赤字的不利趋向。1985～1986年利率下降，一般在时间上与有关赤字的好消息不一致。1987年时，股市崩溃前利率上升与想不到的赤字大幅下降时间上吻合。从1988年早期到1989年春季的利率上升时并没有有关赤字的重大变化。在所有这些事例中，我们在利率行为上更容易看到货币政策的影响而不是财政政策的影响。

② 如已在《总统经济报告，1987年》第2章中讨论过，许多减少联邦赤字的论点并不决定于联邦赤字对利率走向是否有决定性的作用。

储的紧缩货币政策。民主党少数派领袖参议员罗伯特·伯德散发他的立法稿，要求联储降低利率。共和党少数派领袖参议员贝克不支持这个法案，但是深切关心联储的紧缩政策，据报道他直接和一再向沃尔克主席表示这种关心。

白宫和财政部的高级政府官员普遍持有这样的观点，即联储实施的货币政策太紧，时间太长。迫使联储放宽其政策的一致意见从未在政府或国会中形成的。但是无可怀疑，如果罗纳德·里根穿上他的牛仔靴，从白宫的南草坪来到宪法大街上联储总部，跟随他的不但有政府成员，还有参众两院两党的多数议员，还有大批美国工商界的华盛顿代表以及相当多外国外交官，特别是负债沉重国家的外交官。

不管是什么理由，罗纳德·里根没有这么做。相反，他高呼“坚持方针”的口号，战斗着通过1981～1982年黑暗而困难的衰退岁月。

2.8 失败和胜利的教训

30年代早期，联储犯了一个巨大的错误。在1929年后期至1933年早期中间，它没有像它能够做到的那样积极而有效地抵制货币供给的大幅收缩，因而造成经济和金融大萧条的灾难以及由它引起的所有可怕的情景。在20世纪60年代后期和70年代，联储犯了另一个较小但仍很严重的错误。在60年代后期、70年代早期和再次在70年代后期，由于实施了不恰当的宽松的货币政策造成通胀上升后，联储等待很久才采取有效的纠正措施，以致其后果是不必要的长期和深度的衰退。

特别是在1977年和1978年，货币政策助长了通胀的死灰复燃。而1978年11月开始的遏制上升通胀的最初努力太温和无力。到1979年夏，面对第二次石油价格冲击，才清楚地表明遏制不断上升通货膨胀无力的初步努力没有效果和说服力。其后，当联储于1979年后期和1980年最终奋起抵制“通胀恶魔”时，又在取得胜利之前出现最早重大损失讯号时退却。

尽管以往自己的错误严重损坏它的声誉，联储在1980年11月重新投入反通胀的斗争，且在付出经济长期深度衰退的代价后，取得了最终的胜利。随后在80年代，联储成功地实施了既没有引起严重通货膨胀又支持了长期经济扩张的货币政策。从联储这个经历可以学习、显然已经学会了三个重要的经验教训。

2.8.1 三个主要经验教训

第一，一旦通胀过程已积聚了巨大的能量，而且中央银行信誉也已受到损害，应实施坚定的货币紧缩政策，来大幅度降低通货膨胀率并在较大程度上恢复公众对未来价格稳定的信心。原则上讲，可以希望实施渐进、持续的货币紧缩政策，能够

在不导致经济滑坡的情况下控制并最终消除通货膨胀。但是经验表明，程度相当深和持续时间相当长的经济衰退，是成功地打击深度通胀的不可避免的后果。一旦通胀率已相当高，采取稳定通胀同时避免衰退的努力，历史上尚无成功的记录。在这种妥协的货币政策下，自然的趋势是通胀率将作永无休止的螺旋形一步步往上推升直至变为恶性通货膨胀。

降低通胀的坚决努力最终不可避免地对短期经济造成损害。拖延是惟一的选择，但它将使通胀问题以及治理的痛苦更加厉害。当联储在1980年11月到1982年8月的21个月里，采取非常严格的紧缩货币政策时，表明它已记取了这一重要的教训（也许过分记取了）。它含糊地接受这个道理：深切而延长的衰退是获得对顽固通胀重大胜利的必要代价，而这种通胀主要是先前政策的结果。

第二，作为第一个教训的推论，对货币政策来说，在采取果断的行动遏制通胀之前，听任通胀愈演愈烈是一个严重的错误。而采取这样的行动可能减缓经济扩张的步伐并增加衰退的风险。然而，在通胀压力急剧上升之前在这方面承担轻度风险，要比推迟行动，直到以后不得不采取货币紧缩，有可能造成经济严重衰退为好。

在1984年、1987年的头九个月、1988年和1989年的大部时间，当联储采取紧缩的货币政策时，显示它完全领悟了这一教训。当然，联储近年来所实施的紧缩货币政策中做得过了头还是做得不够，仍是尚待商榷的问题。不过，不管结果怎样，联储不愿意重复60年代后期和70年代的同样错误是明显的。

第三，对于最能有助于达到普遍同意和内在相关的目标——推进最大经济增长和保证合理的价格稳定——尚不存在独一无二的可用数量表示的目标。相反，央行需要考察当前和未来经济表现的各种不同指标和估价其本身货币政策的几种成效度量。那种执行货币政策需要判断力和决定能力的观点一直支配着联储的行为。即使在1979年10月至1982年夏季相对严肃地规定货币总量增长率的时期，联储在决定其政策中也总是察看经济表现和金融市场的发展。

20世纪70年代后期和80年代的教训是，成功地攻击顽固通胀很可能带来混乱和难以肯定的局面，这在执行货币政策中没有选择斟酌决定的余地，因而逃不掉要负聪明地作出斟酌决定的责任。但是在这个经验的基础上，执行货币政策时采取更“固定规则”的方法是否比采取斟酌决定能更成功地避免顽固通胀或长期经济衰退，还是一个尚待解决的问题。

2.8.2 相机抉择的含义

对于在执行货币政策操作中应“按规则行事”还是相机抉择，是经济学家长期以来争执不休的问题。从根本上来讲，它是一种信仰上的争论，内在地与自由意志

对宿命论这一古老的争议有关系。① 温斯顿·丘吉尔在他的自传《我的早年岁月》一书里曾对这一问题发表极为重要的评论："让读者自己判断吧！我对自由意志与宿命论关系的结论是：它们是完全相同的。"

同样地，如果货币政策有"规则"的话，那么无论谁起草它就可以修改它，无论谁执行它就必须阐释它。相机决策的某些因素不可避免地影响每一"货币规则"。同样不可避免的是，货币政策的斟酌决定行为也并非是随心所欲和任意决定。努力总是要达到所希望的结果，根据是经验表明采取的行动与达到的结果之间关系所启示的东西，没有一定程度的连贯性和规则性，也就不存在有意义的货币政策。因此，在"按规则操作"与"相机抉择"之间并没有截然清晰的区别，而是一种在指导实际货币政策执行中寄托在特定关系和指标上含糊的信任问题。

在这方面，70年代后期和80年代的经历有力地说明了利率未能向执行货币政策提供持续可信赖指导的原因。从1976～1979年，联邦基金利率逐步上升，达到以60年代标准看来表明货币政策相当紧缩的水平。但在这段时期的大部分时候，通胀率也以与联邦基金利率同样或者更快的速度向上攀升，而联储在遏制通胀上升的努力中显得无能为力。联邦基金利率本身无法提供理解货币政策意图可信赖的指示器。

从1980年11月至1982年7月实行紧缩货币政策期间，无论从绝对值还是从与通胀率比较而言，联邦基金利率水平都很高。这一事实加上关于经济表现和狭义货币总量M1A缓慢增长的信息，正确地表明货币政策相当紧缩。不过，从1982年夏季到1986年后期中间的大部分时间里，经济的表现和货币总量的增长都表明当时的货币政策相对比较宽松。在这段时间联邦基金利率一般保持比通胀率高得多的水平。但以60年代或70年代的标准来看，根据通胀情况调整，联邦基金利率又表明货币政策相当紧缩。因此，即使与通胀率合在一起看，联邦基金利率也不能提供惟一完整可靠的货币政策的指示器。

根据70年代后期和80年代的经验，人们对使用货币总量作为惟一的货币政策的指示器也表示同样的疑虑。使货币总量发生效用的关键在于这些总量行为与基本

---

① 在凯德兰和普雷斯科特（1977年）以及罗伯特·巴罗和戴维·戈登（1983年）的著作之后，近期的学术文献常常以货币当局用某种特殊和强迫的方式事先决定其政策的能力为例子系统地阐述"规则与相机抉择"之间的区分。实际上，这种区分是否很有意义或用途大可怀疑。对公众及其选出的代表真正有利害关系的经济变量（如实际经济增长、就业和通胀）不完全在货币政策的控制之下。联储不能够现实主义地使它的政策为这些变量带来特定的结果。另一方面，不清楚的是如果结果对真正重要的变量不利的话，公众是否愿意为联储能完全控制的这些变量承担特定的义务。

在学术文献中有一种看法，有关"相机抉择"的问题是，货币当局为了促使产量和就业超出它们能持续的平衡水平，难以避免使用它的诱惑，以致引来了比预计更大的通胀，使公众大大吃惊。这个看法的实际意义也是大成问题的。联储在60年代后期和70年代错误地允许通胀积聚。它有时为了关心产量和就业的后果，在攻击通胀时胆小无力。但是责备联储故意制造比预期更大的通胀、主动欺骗公众是没有事实根据的。

利息，尤其是与实际GNP、物价水平和名义GNP等经济变量行为之间有稳定且高度可预测的关系。如图2.10所示，在1980年以前的20年里，M1的速度——名义GNP与M1的比率——表现得相对稳定，为3%的增长率趋势。1980年以后，M1（=M1B）和名义GNP之间这种明显稳定关系遭到破坏，80年代初期M1速度急剧下降，总的说来，尔后在80年代的其余时间里一直保持基本上的平稳。很清楚，假定其以年增长率3%的速度来规定M1增长率的目标的货币政策，必定在80年代走上严重也许是灾难性的道路。

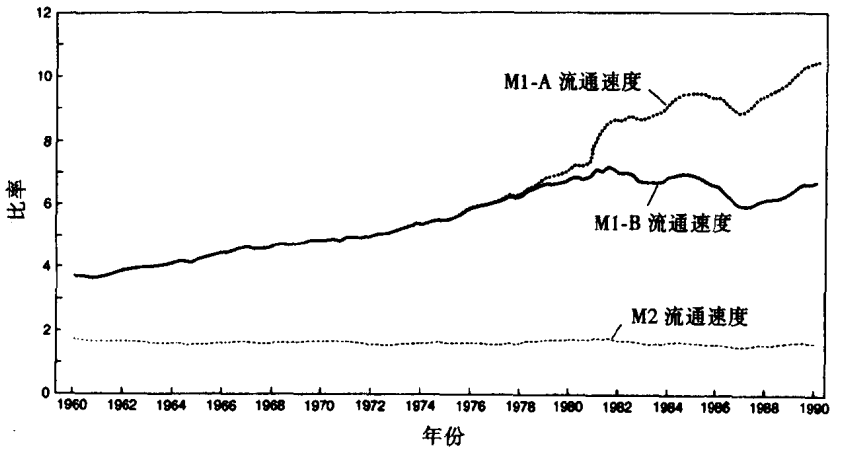

图2.10 1960年1月至1990年1月各种货币总量流通速度

注：流通速度等于GNP除以各种货币总量。

M2的流通速度趋势在80年代基本保持平稳。不过M2的流通速度曾出现较大的年度波动（例如3%或4%的波动），这种情况表明，对这个总量增长率加上严格指标在某些情况下造成严重的困难。

此外，当这种货币总量增长率发出有关货币政策取向根本不同的信号时，货币总量作为货币政策指示器的效用被严重损害，这种情况在80年代出现过好几次。特别是察看1980年后期到1982年中期这段与通胀作斗争的关键时期，上文图2.6表示的M2的增长率，其本身并不能表明货币政策特别紧缩。实际上，这一阶段M2增长率略高于1977年早期至1979年10月这一时期M2的增长率，根据当时价格水平实际行为来判断，货币政策不是坚定反通胀的货币政策。比较而言，上文图2.5所示M1（=新M1B）和M1A（=旧M1）的增长率表明，1980年后期至1982年中期的货币政策比70年代后期紧缩得多。不同货币总量增长率明显不同的另一个例子出现在1985年和1986年。在这两年期间，M2增长率仅比1980年后期到1982年中期紧缩货币政策期间稍稍略高。然而，在1985～1986年间，无论与实施紧缩货币政策的1981～1982年相比，还是与通胀不断加剧的70年代后期相比，M1的增长速度都十分迅速。

当然，货币主义者会争辩说，80年代不同货币总量增长率的差异和流通速度的变动可以用利率的变动和存款在新建种类存款账户的转入与移出来解释。即使这种解释正确，它并不能驳倒在执行货币政策中要求有一定程度相机抉择的基本教训。完全不要相机抉择的惟一途径是：具体指定精确不变的货币总量的目标、指定该总量一个月又一个月应该增长的速度，除非出现核战争或其他意外的情况。80年代的经历表明，在许多情况下缺乏相机抉择的货币规则肯定表现得非常糟糕。

2.8.3 货币总量的作用

考虑到美国货币政策执行中一定程度的相机抉择不可避免，弄清楚在指导联储货币政策中应该给予货币增长率怎么样的重视是重要的。在这一问题上，70年代和80年代的教训多少有点模棱两可。如前边所探讨的那样，在80年代初期那种动荡的经济和金融环境里，为货币总量施加严格的指标一定会碰到严重困难。另一方面，很清楚假如联储在实现自身宣布的货币增长目标更加坚持不懈，它本来可以避免70年代后期使得通胀压力不断积聚的大部分错误。在那种环境下，与80年代早期降低通胀的果断努力相联系的大部分经济和金融动荡本可避免，而货币指标在整个时期本来可以得到更成功的改善。

更一般地说，可以认为在执行相机抉择货币政策时，联储通常需要以谨慎而老练的方式密切注意货币总量的变化。一些杰出的货币主义者曾经指出，“可调整的货币增长规则”将给货币政策提供特别有价值的指导。[①] 这种调整应根据货币增长和名义GNP增长率之间关系的变动而采取滚动平均纠正的形式。这种“规则”的优点在于它有助于防止货币政策的重大失误，避免曾导致30年代初期大萧条的持续的货币供给紧缩，以及避免出现60年代和70年代导致通胀不断加剧的超额货币增长。

至少在我看来，这种货币规则的用途并非作为货币政策操作的单一指导，而是货币政策可能偏离所希望轨道的中期指示器。这种“规则”提供了在管理货币政策行为中过分重视利率以及短期经济发展和预警信号。

为了说明在指导执行中期货币政策中给予货币增长率更大重视的可能优点，回过头来检验这种做法能否改善经济表现是重要的。因为对狭义货币总量M1A（=旧M1）的需求对利率变动的敏感性不如对广义货币总量的敏感性大，所以将注意力放在狭义货币总量上是方便的。正如当时意识到的那样，在1980年和1981年，当支付利息的交易账户（不包括在M1A里）变得一般家庭广泛使用时，有必要对

① 阿伦·梅尔泽和贝内特·麦卡勒姆是某种形式可调整货币规则的主要倡导者。梅尔泽的观点发表在几篇论文中（见梅尔泽，1987年、1991年），麦卡勒姆的论点见麦卡勒姆（1988年）。

M1A的需求往下调整。通过这些调整，M1看来能提供可以指导货币政策改善的有用指示。

70年代后期，M1A的不断攀升表明货币政策相对比较宽松，特别是比较M1A速度在先前25年里正常上升的趋势更是如此。在70年代后期决定货币政策中如果稍微多重视一点M1A的增长，则当时的货币政策就将变成更积极的反通货膨胀政策了（只不过时机稍早了点）。1979年秋季和1980的冬季，M1A增长速度的下降表明有必要采取紧缩的货币政策以遏制当时的通胀势头。1980年夏季和早秋，M1A增长速度急剧上扬，表明联储在与通胀恶魔的战斗中临阵脱逃。适当地考虑到家庭退出传统的活期存款账户，M1A的变动也清楚表明1980年11月至1982年七八月份的货币政策相当紧缩。要是联储对这一指示器比较重视，也许就不会在如此长的时间里实施如此紧缩的货币政策，则1981～1982年的衰退可能不会如此之深、持续时间也不会如此之长。

1982年夏季后期和秋季，M1A增长率的急剧上升清楚地说明当时货币政策已开始变得较为宽松。随后，M1A增长率的逐步下降（但仍相当高），到1984年春，M1A已表明货币政策持续宽松，而那年后期M1A增长的突然下降，表明短暂的货币紧缩。回过头来看，看来1982年后期和1983年间实施的稍紧的货币政策（它对1982年后期到1982年中期不同寻常迅速的经济扩张贡献较少）可能是适当的。它还可能消除1984年紧缩货币的必要性，那次行动在经济复苏的自然力量正在减弱的同时打击了经济。

1985年，特别是1986年，M1A的迅速增长表明货币政策的确实放松。其后，M1A增长的急剧下降表明1987年上半年货币政策的突然紧缩，而M1A的负增长表明在股市崩溃之前货币政策的进一步紧缩。在1988年的头几个月货币政策短暂放松后，M1A增长率表明1988年4月到1989年7月这一段时期货币政策的重大紧缩，紧接着在1989年第四季度，货币政策又有了中等程度的放松。回顾1987年很快的实际经济增长（从修正过的数据来看尤其明显），查问一下在1986年有点紧缩的货币政策是不是对1987年中等速度的经济增长，从而减轻1987年及1988～1989年货币紧缩压力，具有正面作用和重要意义。同样，认真地对待M1A的变动将它作为执行货币政策的指南，也许有助于走上更平稳、更持久的经济扩张道路。

为避免误解，应该再次强调，这个问题不是联储是否应该为M1A增长率设定明确的目标并将之作为80年代货币政策操作的指南。问题应是，如果在指导联储货币政策的许多因素范围内更多地注意由M1A增长率提供的信号，是不是有可能改善货币政策。实际上，正如先前讨论的那样，对货币总量施加严格的目标，在坚决进攻顽固通胀的动荡经济和金融环境中会面临许多严重的困难。在没有它实施的政策实际紧缩程度和经济未来可能走向的高度可靠指示器的情况下，联储面临为制

止通胀应执行紧缩货币政策多久的艰难决策。决定最恰当的政策需要的是精心的判断而不是机械的规则。当然，有了恰当的货币政策，那么，为了抑制通货膨胀而采取的严酷行动的艰难决策，不应该成为经常性的决策行为。但是，保证永远避免作这类决策或永远能聪明地作出这类决策是没有保证的，也不存在机械的规则。

20世纪80年代的经验清楚地表明，重视实际的人们以及他们选出的代表很关心经济增长、就业水平、通胀率和利率水平。在内心，他们对货币总量增长几乎不大关心。货币增长率成为公众感兴趣的重要主题的惟一场合是在80年代早期，当时人们确信联储在决定与利率有关的政策时，会极大关注这些增长率。一旦联储实际上放弃了那种试图货币总量增长率达到既定目标的操作程序后，一般公众对货币总量增长率的兴趣就迅速消失了。这一事实的含义是，只要货币政策有助于产生对重视实际的人们关系重大的经济变量的可接受行为发生作用，联储就不可能被人们认为能对货币增长率偏离既定目标的问题向公众负责。相反，这些涉及执行货币政策的技术问题——它们也许很重要——主要仍是分析和评价联储工作成绩的专家的研究领域。

最终，联储可以而且应该对货币政策的业绩负责。货币政策业绩应考虑货币政策对增长、就业、通胀以及其他有重要作用的经济变量的影响。但是，评价联储工作表现的任务并不简单——主要因联储的工作并不简单。货币政策远远不是对经济活动甚至对通胀的惟一重要因素，联储必须在缺乏有关不断变动的经济行为或特别缺乏有关经济未来行为的信息的情况下执行其货币政策。在某些情况下，它自己并没有失误，在另一些情况下，由于以前它自己政策的失误，联储都将面临没有愉快结果的选择。此外，即使在货币政策和谐地运转时，货币政策应该松还是紧的争论总是很激烈。当经济运行良好时，联储受到的赞扬超过了它应得到的公平程度；而当经济表现不好时，它受到的责备也超过它应受到的指责，这似乎是不可避免的。对我们大家来说，幸运的是在20世纪80年代的大部分时间里，联储应受到的称赞和感谢多于严厉的批评。

参考文献

Barro, Robert, and Robert Gordon. 1983. Rules, discretion, and reputation in a model of monetary policy. *Journal of Monetary Economics* 12, no. 1 (July): 101—121.

Barro, Robert, and Xavier Sala－i－Martin. 1990. World real interest rates. *NBER Macroeconomics Annual*, 15—61.

Blanchard, Olivier, and Lawrence Summers. 1984. Perpsectives on high world real interest rates. *Brookings Papers on Economic Activity*, no. 2: 273—324.

Feldstein, Martin. 1986. The budget deficit and the dollar. *NBER Macroeconomics Annual*, 355—392.

Greider, William. 1987. *Secrets of the temple*. New York: Simon & Schuster.

Karamousis, Nicholas, and Ramond Lombra. 1989. Federal Reserve policy making: An overview and analysis of the policy process. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 30 (Spring): 7—62.

Kydland, Finn, and Edward Prescott. 1977. Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy* 85, no. 3 (June): 473—491.

McCallum, Bennett, 1988. Robustness properties of a rule for monetary policy. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 29 (Autumn): 179—203.

Meltzer, Allan. 1987. Limits of short-run stabilization policy. *Economic Inquiry* 25 (January): 1—14.

——. 1991. The Fed at seventy-five. In *Monetary policy on the 75th anniversary of the Federal Reserve System*, ed. M. Belongia, 3—65. Boston: Kluwer.

Tobin, James. 1980. Stabilization policy: Ten years after. *Brookings Papers on Economic Activity*, no. 1: 19—71.

2. 保罗·A·沃尔克

马丁·费尔德斯坦请我评论我担任联储主席时的一些货币政策的重大事件。我认为有五个阶段值得特别评论：1979年联储政策制定中采取了较多的货币主义的方法；1980年的信用控制和经济衰退；1982年后期开始的放松货币政策；1985年11月的“广场协议”以及1987年2月的卢浮宫会议。

让我从1979年后期我来到华盛顿时开始。迈克尔·穆萨的背景论文准确描绘了那时货币政策的背景。由于金融市场对联储能否有效遏制通胀上升缺乏信心，通胀预期似乎在上升。我相信，这个问题的一部分是银行不再害怕它们不能筹集用来放贷的资金。1979年6月取消了对大额存款票证的利率限制，银行认为它们获取信用的能力将不受任何约束。虽然银行获取资金的成本很高，但是通胀环境表明，高成本阻止银行继续放贷。

富有讽刺意味的是，尽管有这种通胀预期，存在经济开始步入衰退的预期。在1979 年夏季之前的几个月里，联储的工作人员一直预言衰退将很快开始。

接着，联储于 1979 年 7 月和 11 月之间两次调高贴现率。不幸的是，虽然贴现率调高使短期利率略有上升，但它们实际上对心理预期不起作用。事实上，使我非常吃惊的是，第二次调高贴现率实际上产生相反结果。那次调高贴现率由 4:3 表决通过，当然公布了表决结果。市场对这一接近票数的解释为暗示联储显然不打算采取任何进一步的紧缩措施。一般说，我本来会对这种解释很敏感，因为在改变政策上人们不喜欢有更多的一致意见。不过，在这件事情上我并不担心，因为我知道，如果我希望再次采取紧缩的货币政策的话，我还有三个支持者。因此事先我并没有意识到，表决力量的接近将会成为一个问题。

这一事件是使我相信联储需要采用一种“改变”通胀的心理预期，并在金融市场上引进某些富有建设性的不确定性的诸多理由之一。我们追求的战略——使用更多的制定政策的货币主义方法——一直是联储无休止分析和争论的主题，我早在纽约时就开始了对这个问题的思考。在我讨论将这种战略作为达到预期目的的可行性时，得到委员会成员和地区储备银行行长的热情支持。我认为公正地说，卡特政府对此并不持乐观态度。政府成员主张，联储不应该实施这个不知道后果的不确定的新方法。而是若有真正需要，采用更正统的方式、实施更严格的紧缩政策。

然而，政策变动于 1979 年 10 月初宣布了。我认为货币主义方法具有两大优点，这点我在先前演说中曾加以强调。第一，这是一个锻炼我们自身的好办法。当我们宣布准备达到一定的货币供应目标，不是通过调整利率的方法而是通过直接作用于基础货币的方法，我们的这一承诺以政府声誉为代价，因而要作合理的退却将是非常困难的。第二，考虑到时代精神，向公众宣布我们将做什么，似乎是个好办法。实际上，我们说美国正在经历一场需要加以治理的高通货膨胀，而通货膨胀是一种货币现象。这样，我们不准备试图通过操纵利率而是准备直接通过货币供给来降低通货膨胀率，这样做看起来似乎是以人们能够理解和支持的方式解释我们正在做的事情的好方法。

当时，我没料到利率将会如此大幅波动。虽然我们直接运用储备手段，我们为联邦基金利率规定了宽广的范围，并且同意无论何时，当利率达到这个范围的下限时，重新考虑我们的政策。我认为，我们应认真看待这一范围，但在这一点上，大多数公开市场委员会的成员都没有像我那么保守，所以到最后这种限制并没有太大意义。无论何时，只要联邦基金利率到达的上、下限，就是召开电话会议，商讨是否继续执行当前的货币政策，答案总是肯定的。随着时间推移，对这种波动范围就不怎么注意了。因而利率上升的幅度和速度都超出我的预期，而且对长期利率并没有带来任何有利的预期效果，这是令人失望的事情。在 1979 年其余的时间里，虽然货币供给本身表现出合理地符合我们的指标，但也经历了多次波动。尽管有先前

的衰退预测，在这个阶段对经济活动或通货膨胀没有什么明显的影响。

1980年早期，是货币政策的下一个重要时期。好几个月通胀一直保持两位数，造成真正的通胀危机感。接着，卡特总统提出一项赤字预算。赤字数字按今天标准看来很小，但在当时却被认为完全不足以应付通胀挑战。从某种意义上说，这个预算被撤回。联储采取了一些紧缩措施，而推迟实施另外一些措施。因为我们希望有一个与新预算相协调的计划。

此时，总统决定应该实施消费信贷管制。他意识到对消费实施某些限制是必要的，而且他希望这种限制不仅来自较高的利率，而且来自对消费信贷的直接控制。他坚信这一步骤将向公众传达这样一种信息：他对降低通货膨胀的态度是认真的。

在联储的我们反对实施消费信贷限额，部分因为通常与配给有关的寻常问题，部分因为消费信贷并没有迅速上升，并不像是造成通胀压力的根源。但是有一条成文的法律，它说总统实际上可以授权联储实施消费信贷管制。我认为，至少可以说，总统授权给我们实施信贷管制，而我们说，无论如何我们不打算实施控制，这会是多么尴尬。到最后，我感到我们不能说服总统取消信贷管制，而我们必须承认，他正采取政治上困难的步骤以削减政府的开支，而且他还愿意毫无怨言地接受甚至支持进一步的货币紧缩。

因此我们同意实施对消费信贷管制，尽管我们使这些管制措施尽可能的温和。我们对消费信贷最重要组成部分的住房信贷和汽车信贷没有采取任何措施。实际上，我们对信用卡征税，我们认为这对人们的心理预期没有重要影响。但是我们完全错了，因为削减消费信贷的想法显然触动了美国公众敏感的神经。美国很快步入衰退，经济下滑的速度超出我们的估计。

通常以信用方式销售消费商品的商业企业的销售大幅下滑，甚至实际上没有受消费信贷管制范围内的产品亦是如此。我记得一些娱乐型汽车交易商的销售在两周之内下降了2/3，结果是经济陡然下滑。回过头来看，我承认我从没有见过与之类似的事情。

我们很快发现，在同一时期货币供给突然下降。我们提供准备金，其速度在正常情况下本来可以保持货币供给3%～4%的年增长，而事实上货币供给在1个月或2个月中实际以极高年率下降。只是到了后来我们才能够假设消费者不但拒绝接受外加的信用额度，而且还归还未偿付的信用卡差额，因为他们认为这是爱国之举。偿还是以减少银行账户余额完成的，这个举动形成货币供给完全人为的减少。

货币供给的减少引起经济学家——货币主义者和凯恩斯主义者的一片评论声，大意是联储需要向银行系统提供额外的准备金。当然，与此同时，经济活动急剧下降了1/4。因而我们尽快取消了信贷管制，原因是我认为在经济衰退时期这些办法不适宜。

我认为，1980年夏季尚未感觉到经济在复苏。我记得那时我与因事来华盛顿

的一批主要银行家会晤。我开始认为经济衰退正在结束，尽管我没有强烈复苏的感觉。我问银行家他们是否认为，到10月或11月时回顾，可以说到9月底时经济已在复苏。没有任何一位银行家说他们认为这种情况是完全可能的。事实上，当我们正在开会时，经济已经持续复苏了一二个月，很快就越来越有力。

在那个夏天，货币供给开始增加虽然起点很低。起初，因为货币供给水平仍大大低于我们的目标，所以我们没有采取措施限制货币供给的反弹。8月份开始我们才真正采取了一些行动，但是许多人事后认为我们在1980年下半年没有采取足以遏制货币增长的积极有力的行动。事实是，有好几个月，我们和我们后来的批评者都没有意识到经济反弹速度竟会如此之快。所有工作人员对货币供给的预测都是适度的增长；事实上货币供给最终增长得非常迅速。面临总统大选，我们仍不得不实施紧缩的货币政策，这使我们处境非常尴尬。吉米·卡特抱怨“货币主义”和提高利率（值得赞扬的是，他的抱怨是有限的），而罗纳德·里根抱怨货币供给过度扩张。我们确实在9月底前后提高了贴现率，这是历史上贴现率提高距总统大选时间最近的一次。

但是回过头来看，在这一短暂时期里货币政策扩张似乎有点过分。货币供给迅速上升直至10月份或11月份，我们采取了更积极有力的紧缩措施，才将它控制住。从某些方面说，这一年是恢复遏制通胀信心的最浪费的年份。在我看来，主要原因是信贷管制带来的复杂情况，这是一个有益的教训。这一原本温和的行动所引起的出乎意料的心理冲击——当时美国公众对那种形势所作的反应方式——与我们预想的完全不一样。要是没有实施这一管制，我们本来不会有货币供给或经济如此急剧的下降。

下一件有趣的事情，是1982年放宽货币政策。虽然衰退始于1981年年中，但直到1982年夏季我们才实施有力的货币扩张政策。在这一年的上半年里，我们之所以采取谨慎的立场有好几个原因。第一，大约在1982年初货币供给猛增，超出我们的目标。在新的方法和新的操作技术下，这一发展不利于我们采取放松货币的积极有力举动。第二，虽然经济处于衰退，到1982年早期通胀并没有下降很多。第三，联储内部普遍持有强烈预期，即经济将在这一年的第二季度开始扩张。我相信我们对第二季度的最初估计，虽然后来及时取消，但事实上确实表现了有微小的扩张。在研究货币政策历史时，人们必须牢记现在得到的经过修正的数字与当时得到的未经修正数字之间的区别。1982年春天，我们是在我们认为经济可能开始复苏，而货币供给仍高出我们的目标的环境下工作的。

但是，随着时间的推移，我们对即将来到的经济扩张的信心越来越有疑问。金融市场也受到不断增长的压力，这虽然不是我们最终决定放松货币政策推动力量，但也是一个重要的背景因素。据我回忆，货币供给在稳定一段长时间之后，在7月份的某个时候，它终于从年初猛增，最终回落到我们的目标范围之内。此时我们认

定可以放心地实施宽松的货币政策，而且我们采取了几次有限的放松行动，它们对利率的后果被市场预期大大放大，产生了利率的大幅下降。但股票市场急剧上升。

到1982年秋，货币供给再度开始急剧增加。货币供给数字明显地被新货币市场账户和其他制度的改变所扭曲，这给我们提供机会宣布，我们不再像以前所做的那样虔诚地跟随M1。特别是，我们不准备仅仅因为货币供给数字增加而实施紧缩的货币政策。实际上，在秋季我们实施了另一次重要的放松货币行动。到年底，一次强劲的复苏即将出现。

下面我来谈谈1985年的“广场协议”。这是即将讨论的一个重大事件，因为这个协定对货币政策的含义与我们通常想的相反。

1985年早期，美元达到高峰，在美国和海外对于外汇市场干预有不断的争论。财政部长詹姆斯·贝克和副部长理查德·达曼都比前任财政部官员更倾向于干预，广场会议主要是在他们的倡议下召开的。我深知主张降低美元价值的论据，并在此之前曾多次要求在协作干预上达成一致。但我还持有一个良好的传统的中央银行的观点，认为故意使货币贬值的国家常常要受到通胀的困扰。我担心美元贬值可能失控，我对贬值对国家有益这一官方教条完全不相信。因此我希望美元贬值要适当，而我们对于如何做到这一点有大量争论。会议终结时，我认为我关于如何执行干预的观点大部分被接受。

但是今天的主要问题是，该协议对货币政策有什么意义？我阅读了许多分析文章，它们认为联储为实现国内政策目标本该倾向于实施紧缩的货币政策，但是为了使美元贬值而被迫实施比较宽松的货币政策。事实并非如此，1985年我为美国经济增长速度不断放慢而忧心忡忡，当时日本和欧洲经济也很疲软。我坚信实施紧缩货币政策的时机尚不成熟。事实上，正是缺乏任何实施紧缩政策的需要和愿望才给广场协定的通过大开“绿灯”。确实，联储为了实现国内政策目标倾向于宽松货币政策有坚实的理由，但是我反对这一行动的一个理由是因为我不希望美元价值下降得太突然，或者这个行动会破坏使公众降低对政府反通胀的信心。这样，对美元价值的关心使得在1985年后期货币政策的紧缩一面被掩盖得比放松一面更多，虽然这种掩盖在拒绝采取宽松措施而不拒绝实际的紧缩措施表现得很明显。我之所以强调这一点，是因为它与大多数评论家当时所说和近期一直在谈论的意见相反。

最后，让我讨论一下1987年早期的卢浮宫协议。1986年夏，詹姆斯·贝克和我参加正在进行的一场关于美元适当价值的公开对话。他老是说他希望美元贬值。我的观点是美元价值已过分下降，而且我担心美元过分疲软。因此我要找寻证明，第二天我觉得美元的当前价值正好适中。最后我们决定，他可以说他想说的，我可以说我想说的，这样做并非特别苛刻，因为它有一个有利的“副作用”——当美元价值继续下跌一点时，形成对照的各种方法就向市场注入一些不确定因素，这些因素阻止事态失去控制。不过，由于美元持续疲软，财政部的官员们对此更为担心。

他们安排召开卢浮宫会议，旨在就稳定汇率问题达到国际上的意见一致。

卢浮宫会议和广场会议都没有对货币政策进行任何明确的探讨。这种情形从经济分析的观点来看可能让人感到惊奇，但在官僚主义办事程式上或作为国际外交问题来看就不足为奇。中央银行的银行家们并不希望冒着将来束缚他们双手的危险，在本质上是政治背景的场合来探讨货币政策。财政部长们感到他们不能触及这个关键问题。特别是德国人尤其谨慎，从财政部来的人相信讨论货币政策是联邦银行的工作。很自然，中央银行的银行家们宁愿在“会议室以外”及在其他论坛上讨论货币政策问题，但即使在那时他们也常常含糊其词。事实上，货币政策的重大变动并不是卢浮宫会议的重要议题。此后又定期进行许多交流，但这些交流更多地涉及干预汇率，而非货币政策本身。我想每个人都理解广场协定和卢浮宫协议对货币政策显然有影响，但仅此而已。

广场会议和卢浮宫会议上关于谁进行干预、干预的程度以及在何种情况下进行干预作了清楚和十分细致的讨论。大多数讨论令我恼火，因为我认为它非常矫揉造作——人们无法预料所有可能的意外事件，也无法决定谁该作出什么反应。不过，当时此类讨论为数不少。

---

3. 詹姆斯·托宾

紧跟在保罗·沃尔克之后谈论保罗·沃尔克，我不是处在令人羡慕的位置上。想象一下在对道格拉斯·麦克阿瑟领导战役的回忆讨论中继将军之后发言的学术评论家的滋味吧！

我仅就自1979年10月开始的3年里的情况作一简要探讨。这是对货币总量实施严格的中期货币目标和为准备金总量实行短期操作目标的时期。历史将会肯定因保罗·沃尔克在70年代后期对通胀战斗中果断的领导作风而赢得同时代人对他的赞誉。衰退并没有使通胀降至零，但它确实使通胀降到4%～5%这样一个可接受的水平上，并在后来经济的周期性扩张中保持稳定。

1979～1980年，许多经济学家争辩说，货币政策制定者们实现相对迅速又不痛苦的反通胀政策的方法就是宣布严格的货币主义者式的目标和操作程序，不管经济活动和就业发生了什么变动，都要坚持这些目标和程序。这样，生产经营者和工人将注意到他们的生活和工作都取决于他们自己决定的物价和工资——他们必须谨

慎从事。这一颇受欢迎的学术观点可能影响了联储和金融市场的舆论。我推测，这点在沃尔克自己的思想中并不重要，重要的是需要在联储中获得意见一致，赞成适合于当前经济条件的政策。

如果1979年10月的激烈措施意在实行“可信的威胁”，那么1980年制定的政策将沿袭这些措施，它受到了迈克尔·穆萨在他背景论文中的严厉批评，保罗在谈话中也对它进行不加道歉的评论。为何卡特政府的信用管制对总需求和货币供给具有如此有力的遏制的作用至今仍是一个谜。很明显，它们在施加什么和撤消什么的效果大大扰乱了联储的工作。不管怎么说，在始于1980年9月的坚定货币主义政策实行了近两年。这个政策能比采用其他政策使通货紧缩较快和痛苦较少吗？经济文献对此评价不一。使工资和物价下降当然要经历巨大的痛苦和折磨，而不仅是威胁。

有限制成本的方法吗？连我在内的一些经济学家曾提议把宣布坚决紧缩通货的货币政策与某种类型收入政策（至少是指导原则）结合起来。1979年卡特政府试图在收入政策上作点文章，但是就在紧要关头放弃了它。据谣传这一决定与竞选中民主党竞选总统的提名有关、特别是与有组织的工人的地位有关。虽然1981年里根总统对空中交通调度员问题持坚定立场，为大家上了一堂有榜样作用的课，但是，新政府不接受收入政策。人们能说联储自身正在贯彻一项收入政策，尽管它是一项通过真正痛苦和代价而非通过猜测性恐惧发生作用的政策。

但愿历史给予保罗和他的同事们应得的那份赞誉，他们不仅向通货膨胀作战，而且知道何时停止、何时告捷。他们在1982年夏季实行的反向操作可能制止了美国经济不景气和世界范围的金融灾难。许多观察家知道联储认真地担负起金融稳定的责任，他们假定墨西哥债务危机和其他金融威胁是联储1982年决策中主要考虑的问题。但是按照沃尔克本人的说法，国内非金融业务状况才是联邦公开市场委员会主要关心的事情。

我知道，有些鹰派分子当时和现在都认为反通胀斗争本应进行到底。现在还有人希望继续向零通胀的目标推进。我认为，这是一项天才人物的行动，引导这个国家把5%通胀率当作零通胀，它价值1万亿美元的GNP——是的，实际GNP。现在我认为，任意发表不同意见使大家陷入困境是恶作剧。

我要说的主题是八年来扩展性经济中货币管理，也许这一创纪录的扩张已经结束或即将结束。就总需求管理而言，货币政策是总需求管理惟一的手段。正如在这届大会的其他集会中讨论的，里根政府不能把财政政策作为稳定宏观经济的工具，并将之完全凌驾于其他的目标之上。结构性预算赤字大大超过以前和平时期的水平，这给联储必须适应的环境蒙上一层阴影。毫无疑问，联邦预算的经济和政治含义使联储的决策问题更为复杂。还有其他的复杂情况和不确定情况：国际资本流动性的剧烈增加；拉丁美洲和其他第三世界的债务；美国银行业和金融结构与监管变

动以及美国金融机构中潜在和实际的破产危险。

尽管存在这些障碍，联储一直做得很成功。沃尔克和他的同僚以及后来的格林斯潘和他的同僚恢复了微调的名声，并使之成为一门精妙的艺术。证据存在于完成的工作中。虽然经济增长稳定，有时较慢，但很平稳，而且逐步恢复到衰退前的水平。1988～1989年间，失业降到大大低于经济学家十年前认定的不会引起通胀的最低失业率。最后，设法在这新的和较低的不会加速通胀的失业率上“软着陆”后，在最后的两年联储设法引导经济在物价上涨和衰退的两难处境中继续增长。我无法确定这种情况将维持多久，但到目前为止运行良好。

除非先前深度衰退可能导致后来采取工资和价格管制外，需求管理对于不引起通货膨胀的失业率的改善起不了主要作用。外国激烈的竞争帮了大忙，美元贬值出现了一丝转机。1990年8月前的油价下降，是与70年代形成对照的受人欢迎之事。不论是什么扫清了经济扩张的道路，联储确实因遵循进入新境界的道路，小心翼翼地在保持低通胀前提下维持经济复苏而赢得了赞誉。

穆萨将80年代改善的物价表现主要归功于新的宏观经济政策混合物、宽松的财政政策和紧缩的货币政策。他对这种搭配理论基础的阐释与前人的论述完全相同。有争议之处在于1982～1986年的货币升值降低了与实际产出和就业一定结果相关的通货膨胀率。我对此仍持怀疑态度。对美国来说，美元升值对全面物价指数的影响微乎其微。此外，它是暂时的，从基本上讲是从其他国家借得的必须归还的贷款。稍后，货币不得不贬值，价格必然上升。即使在短期里，升值的收益也只是一次性的，它降低的不是通货膨胀率而是价格指数水平。该政策混合物在长期增长的对外负债中付出沉重代价，削弱了短期的宏观经济增长。

对于联储如何执行微调政策我没有什么内部消息，下边的解释仅是一个局外人推论。

1982年秋季开始联储新领导班子走马上任，改变原有货币政策中期目标和操作程序。虽然根据法律规定，虽然联储仍然要对中间货币总量目标波动范围投票表决并予以公布，但是如市场清楚知道，它们已丧失了重要性（见穆萨文章中的图2.8和2.9）。

联储认识到，由于金融业监管和技术上的变更，中间货币总量已失去了已往具有的任何意义。逐步下调货币目标，至少巧妙地改变货币政策中的一个错误来源，即货币流通速度难以预料（或甚至是系统的）的变动。穆萨文中的图2.10表明M1和M2流通速度的变动。由于摆脱了Ms的束缚，联储能够对改变货币流通速度但不改变货币总量的冲击作出反应，并不必对仅反映货币流动速度冲击的M的变动作出反应。从策略上说，1982年，Ms不断变化和不确定的意义给了联储改变政策实质和操作程序的某些凭借，这些变动都是保罗和他的同事们希望实行的。

联储直接盯住观察到的或预测到的宏观经济指标，这些指标不是以货币总量而

是以重要的变量加以衡量的，它们包括实际GNP增长率、失业率、过剩生产力和其他经济衰退的指标；工资和物价膨胀。衡量经济的指标的不同方法的重要性不太清楚，实际上公开市场委员会的成员对它们的看法无疑是不同的。最后可能是对实际GNP增长达成某种一致或达成一个妥协的范围，范围较高或较低取决于委员会对其他经济变量的重视程度。

短期操作工具不再是准备金数量，而和1979年以前那样是联邦基金利率。联邦基金利率与贴现率之间的差额体现了对银行储备头寸压力。与大多数调节器一样，联储也是一种反馈机制，一方面根据目标变量的实际数值与推测之间的大小与持续时间的重大差异进行调节，另一方面根据希望的目标路径而改变它的调节点。

毫不奇怪，1982年以来联邦基金利率和其他利率与先前的货币主义体系相比稳定性大为增强。保罗承认他对利率在1980～1982年间的波动大感震惊。近期它们的波动大多是政策故意所为。当联储觉得总需求增长过慢时，联邦公开市场委员会就大幅降低联邦基金利率（在1982年7月以后的6个月里，下降了564个基点）。当发觉需求增长过快时，联邦公开市场委员会就提高利率（在1984年2月以后的6个月里上升了205个基点）。同样，联邦基金利率在1986年2月以后的7个月里降低了163点，而在1988年7月以后的8个月里增加了210点。其他利率向同一方向变动，当然，期限较长的利率增加或减少的点数较少（见穆萨文中的图2.4）。

回过头来看，1984年的紧缩在我看来似乎有点过分且时间太长。经济复苏才一年多一点时间，经济中尚留有大量的不景气。在草拟1984年2月“货币政策报告”时，委员会相信，从1982年4月起实际GNP增长6%，然后到1983年4月，增长率放慢到4.5%。联储报告中说，1983年的增长在相当程度上是由于重建库存。失业率据说下降2.5个百分点，但它仍达到约8%。工资与物价膨胀仍在降低。可是联储的目标1984年只增长4.5%（从第四季度到第四季度），它们达到了这个目标，现在修正为5%（这是我在“向国会的货币政策报告”中发现如此明白的目标的惟一一次。通常，增长目标是不明说的，或者只在公开市场委员会成员推测中暗示一下。保罗在他的谈话中警告我们不要从这种推测中理解任何政策意图）。

在大多数战后复苏中，第一年增长是6%或稍高。我从未发现令人信服的“速度限制”理论，这种理论主张，甚至在很不景气的经济中，高增长率也有发生通货膨胀的危险。我认为，需求管理应该在复苏开始追求高增长，以后随着经济不景气的程度下降而逐步减少刺激，联储把刹车踏得重了一点。

我提到这个插曲是因为它产生了并非故意和意想不到的长时期的破坏。1984年中间恢复两位数短期利率、再次超过13%的上升的长期债务利率，一步步把美元向上推到另一个高等级（在多边贸易加权指数中上升到名义上20%，实际上19%）。正如保罗·克鲁格曼令人信服的见解告诉我们，我理解在美元升值中肯定有

重大的投机性成分。但是，美国的利益对这种情况有很大关系。商品贸易赤字从1983年4月的217亿美元，4个季度后上升到293亿美元，经常项目赤字从183亿美元上升到300亿美元。即使在美元汇价跌落后，要扭转这种恶化状况证明是一个缓慢而困难的过程。

到1980年，联储和财政部内外的经济学家对汇率、资本流动和以货币转移为测度的外贸平衡的作用，有了定性的了解，财政部也测量浮动汇率和流动金融基金。在定性分析上，事情就是按照我们理论指出的途径发展，但是我猜测即使在联储的国际部也没有一个人能预知这些作用有多大，作用的时间有多长以及要扭转这些作用有多么困难。

令人头痛的入超（对外贸易逆差）是导致实际GNP在1984年后的两年里复苏更加缓慢的一个原因，1985年的GNP为3.6%，1986年为1.9%，同期失业率上升到7.0%左右。到1987～1988年，当1986年实施的小心翼翼的宽松货币政策最终发生作用时，复苏进程才告完成，历时5年半。

20世纪80年代的复苏时期，实际利率比以往战后扩张时期平均高出400或500个基点。这是造成美国经济中几次著名衰退和其他症状的最重要的原因。和与会的大多数人一样，我也认为这主要应归罪于联邦的财政政策。但是联储在1984～1987年间本来可以更快和进一步降低利率。

我对我的朋友鲍勃·艾斯纳那样对货币政策持怀疑态度的人说：我们本来可以有也应该有不依靠过分财政刺激而取得80年代同样的复苏，以及没有负面作用而取得同样的GNP和就业。我这一主张乃是基于上述对联储货币政策的宽厚解释。假设要是财政政策还是里根政府以前的政策，联储对宏观经济表现的目标本来也会一样，我说，联储在实现这些目标时会有下调利率的大量余地，且本可以加以利用。事实上，也许健全的财政政策会使联储的货币政策更具有扩张性，我们的中央银行行长们几次踌躇不前，也许是希望向总统和国会传递有关财政政策的信息。

现在我还对那些担心修改预算会导致衰退的人谈这些事情。我希望我是正确的。我认为在1984～1986年间，联储本应行动更快，步伐也本应更大。联邦公开市场委员会每次会议只降低25个基点是不够的。

有时我担心，我们在捍卫美元价值上给予了过多的重视。我不是指1979年秋天，当时保罗告诉我们美元疲软和主要外国中央银行家们的抱怨完全是为了采取紧缩行动加强说服国内人士的理由。但对美元的支持是1984年考虑的事情，再次考虑它是1987年早期在卢浮宫会议上同意成立5国集团以后，此时1985～1986年美元贬值已过去相当长时间了。（按照保罗的说法，这是财政政策，不是他偏爱之事。那种认为汇率政策是财政部的职权范围，货币政策是联储的职权范围的想法，考虑到这两种政策极其相似，两个部门的政策是一个政策或是两个相同的政策）。靠利率来支持美元的做法导致了1987年的经济增长减速，也许还导致10月份的股市崩

溃。崩溃之后，格林斯潘和他的同事们毅然放松银根，并让美元贬值，取得了良好的宏观经济效果。

当前，在日本和欧洲，由于国内需求扩张和货币紧缩政策使利率上升，捍卫美元也许再次成为需要考虑的事情。当较低利率适合于国内需求管理，特别是经济中有进一步扩大净出口的空间时，我看没有充分理由反对美元贬值。假如我们的利率低于国外，我们又怎能获得用来“贴补”贸易赤字的资本流入呢？如果美元的价值低得使全世界投资人相信它将上升，外资自然流入。

早在1982年春天，我就曾提议白宫、国会和联储达成一项三方协议，将政策组合变为适度从紧的预算政策和适度宽松的货币政策。在当时这是一个好主意，并且直到现在都如此。

论点综述

保罗·沃尔克以回答托宾的几个问题开始讨论。首先，他谈到了联储对金融市场以及经济的担心程度。他认为联储的大多数人的关注集中于经济，虽然在1982年他曾劝说他们也要考虑金融体系问题。比起其他人来，他本人和纽约联储银行行长更担心金融市场。

第二，沃尔克同意托宾的说法，即不同的联邦公开市场委员会成员在选择恰当的货币政策时不同地衡量各种不同的因素。这就是为什么几乎不可能说明作为整体的联储给予货币供给和给予其他指标有多大重视程度的原因。沃尔克认为，联邦公开市场委员会重新选择利率目标的一个原因是委员会的其他成员从来没有完全信任委员会主席。有了货币供给目标，公开市场委员会的某些成员可能怀疑委员会主席将运用其日常工作中拥有的灵活性，从而使得实际结果稍稍背离所期望的结果；若有了联邦基金利率指标就不存在这个问题了。

第三，沃尔克不同意托宾关于1984年货币政策存在问题的严重程度的判断。联储人员的一般心态是，在历史上联储曾犯过在经济扩张时期实施紧缩货币措施过迟，然后被迫突然紧缩货币的错误。或许这一背景使得联储于1984年夏坚持较紧的货币政策，持续时间比实际想做的更长，或者回过头来看，比它应该做的时间更长。贷款市场变得比预期的银根更紧，因为各银行之间都不再像以前那样彼此自由借贷，结果利率升至两位数。在7月和8月间，对公开市场委员会如何作出反应（如果终于反应的话）上出现许多不同意见。直到9月份当经济开始显得更加动荡时，联储最终放松货币政策。

此外，沃尔克说，在1985年和1986年联储曾注意过汇率，而且他不认为这是一个错误。他又说，在这一时期日本和德国的经济增长比美国更慢，他觉得为了世

界经济利益而实施扩张是它们的责任。为此他作出相当多的努力来鼓励两国采取扩张措施，从而使美国本身不必要采取过分强烈的扩张举动。

最后，沃尔克评论说，他认为无论有意与否，都有迹象表明联储将恢复微调经济的努力。

马丁·费尔德斯坦问道，联储是否预期1980年出现衰退，作为它1979年后期改变货币政策的结果。

沃尔克回答说，在很长一段时间里联储的工作人员（和很多人一样）一直预计将会出现一场衰退，但是它到目前尚未出现。因此他认为，说会发生一次衰退有一定风险，但他根本不能肯定，因为尽管存在这种预期，经济似乎仍在扩张，而且人们似乎愿意借入和借出。沃尔克说，他知道不论短期货币政策怎样，一场衰退是迟早要发生的，即使到今天他也无法确定如果不实施信用管制，在3月份和4月份经济是否将出现一场衰退。沃尔克还注意到白宫曾强烈敦促（并授权）使信用管制成为一个政治热点，作为传统上货币管制政策的补充。

费尔德斯坦问道，继1980年急剧下降之后，经济转变得如此之快是否正常。正如沃尔克所描述的那样，信用管制导致货币需求下降，因而在联储没有采取任何明确行动的情况下利率自动下落。作为对较低利率的反应，货币需求增加和经济复苏，使联储成为被动的管理者。沃尔克为联储好几次采取相机抉择的手段增加非借入准备金的问题作了澄清。

费尔德斯坦询问，1979年的“体制转变”在使金融市场确信联储在降低通胀是认真的这个问题上有多大效力。

沃尔克认为，体制转变的结果并不像他预期或希望的那样有利。联储想要告诉各银行，它没有永不枯竭的货币供给，因此它一定得对正在扩张的信用格外小心。这是联储10月份对定期存款账户施加特殊准备金要求的初衷。但是由于市场持怀疑态度，这项政策并未像希望的那样有效。表现之一是人们将联储规定联邦基金利率监督范围的事实解释为联储并不真正打算执行新政策的意思。沃尔克进一步指出，这正是为什么他真正无法确定1980年3月如果不实行信用管制是否将出现一场衰退的原因。

威廉·尼斯卡南询问卡特政府在1980年3月要求联储实施信用管制的动机。

查尔斯·舒尔茨对此作了回答。他说，他曾认为这个政策的理论基础是荒谬的。卡特政府一直准备制定一项通过削减社会福利计划来减少预算赤字和鼓励联储紧缩货币政策的一揽子经济计划。但是部分政府官员希望有“自由因素”与这些保守措施相结合，而劳联－产联敦促他们采用信用管制措施，在不提高利率的情况下减少信用流量。因此，卡特政府要求联储实施信用管制。舒尔茨进一步指出，没有人预料到公众的反应——人们撕毁信用卡并寄回银行，结果高价物品的月销售额下降了40%。客观地说，本来是对消费信贷起相对温和抑制作用的手段，出乎意料地造成

借贷锐减。

保罗·克鲁格曼指出，在对预算政策的讨论中，斯托克曼和舒尔茨断言，美国的标准预算政策基本上是保持平衡的预算政策，但是在80年代初期发生了不寻常的事件，改变了这种情况。对于货币政策，大多数人断言，它通常有导致通胀的偏向，尽管联储认真地与衰退作战，但对通胀的反应有点不及时。但是，与财政政策一样，货币政策在80年代初期也完全一反常态。克鲁格曼不知道其中的原因。一种解释可能是80年代盛行的认识上的巨大混乱。例如，当时存在货币主义理性预期信念，那就是如果你坚决宣布你愿意受苦，你就不会实际上一定受苦。货币主义还使联储能够说，它只是指标上的货币总量，不是实际根据衰退而制定的计划。

克鲁格曼还问道，它是否纯粹是联储运用货币主义的装饰品去实现基本上属于正统的反通货膨胀政策的“暗中进行的策略”。

沃尔克回答说，他认为货币主义理论于80年代早期在形成货币政策中一直很重要，因为这个理论已经得到公众和专家的普遍信任。他认为，理性预期理论的重要性要小得多。但对于货币政策至关重要的是当通胀率达14%～15%时，一般公众对此事实非常不安，他们意识到必须对货币采取一些行动。因此他们更愿意在通胀尚未达到十分令人烦恼的时候，忍受政府减少货币增长来抑制通胀的各种措施。

沃尔克坚定地断言，采用货币主义理论不是“暗中进行的策略”。他认为联储之所以运用货币主义，部分是用来约束自身，部分是利用公众对这种政策的支持。对公众解释货币主义政策很容易，因为他可以指出货币是与通胀相联系的，因此为了抑制通胀，联储需要限制货币供给。过多的货币意味着较高的通货膨胀似乎是一个常识——人们在学校就曾学过这个道理，而且在报纸上可以读到它。沃尔克感到这是一个非常简单的信息，对于解释政策和获取公众对该政策的支持都非常重要。

詹姆斯·托宾强调克鲁格曼的问题，即70年代后期及以后联邦公开市场委员会在多大程度上受理性预期/货币主义理论的影响。该理论认为，制造一个会带来痛苦而联储对它无能为力的现实的威胁的话，联储就能实施没有同样多痛苦的加速紧缩通货政策。该理论是1979～1982年政策转变的重要因素吗？

沃尔克回答说，大家希望这个理论将以一般方式发挥作用，但是肯定不能在较极端的规划中使用。有一种观点认为，如果联储足够可信，则短期利率可能上升，但由于人人都对新采取的强有力的反通胀计划充满信心，所以长期利率将保持不变、甚至下降。

威廉·普尔认为，在1979～1982年这段时期里，一个令人困惑不解的事情就是长期和短期利率为何频繁波动。一种答复可能是市场对联储在经济因为衰退而饱受痛苦之前能否坚持它的政策缺乏信心。但普尔并不相信这一解释能够完全解决长期利率为何频繁波动且紧紧地跟着短期利率而起伏的谜团。

舒尔茨评论说，沃尔克否认在1979年使用暗中进行的策略可能有点儿心口不

一。舒尔茨说，关于在货币政策急剧改变时使用这种策略，沃尔克是正确的，而他与威廉·米勒（1978～1979年联储主席）的观点是错误的。在25年的时间里，公众曾将联储视为举行圆桌会议决定下个月利率走势的一个机构，而政治家则将联储视为对利率的任何上升负直接责任的机构。1979年联储不得不对利率作重大变动，假如它们试图直截了当的做这样大的举动恐怕是不可能的。现在联储不再需要大规模调整利率，他们可以重新以利率为政策目标。

沃尔克回答说，公开市场委员会真的想不到利率将会升到19%。它不是他们的决定，尽管看来好像是他们希望利率上升到19%，因为只要宣布货币供应数字，他们就知道结果会产生那种利率。沃尔克知道利率将会上升，但是要是他事先知道上升幅度将会如此之大，他不知道他是否能够说服委员会或许他本人也不愿意执行这个政策。他之所以强调这点是因为他认为，假如人们确信事情是在暗中偷偷做的，则联储也不可能再作为一个公共机构而存在。他感到对任何依赖群众信心而存在的公共机构而言，在愚弄人民的基础上采取政策是非常危险的。

费尔德斯坦重复了托宾的说法，联储在某个时候不再以货币总量为目标，而是将名义GNP作为真正的目标将联邦基金利率作为操作目标。他问沃尔克这种说法是否真实。

沃尔克回答说，作为联储主席，他要察看经济状况和货币供给量，正如他先前提到过的那样，当汇率和金融市场变得重要时，他也察看它们。他认为操作目标的真正转换发生在1982年10月份，当时联储将操作目标从非借入准备金总量转移到边际借入量。随着时间的推移，公开市场委员会内部在希望直接对利率施加目标的那些人与希望坚持以借入量作为操作目标的那些人之间展开了喋喋不休的争论。人们也许会说，它们是一回事，因为在它们中间有明显的密切关系，但实际上二者之间的关系并非完全相关，有时这两个目标意味着不同的操作方式。

沃尔克进一步指出，他曾反对再次将利率作为操作目标，因为正如舒尔茨刚才所言，这将导致政策调整困难。当人们直接以利率为目标时，使得改变极小量利率成为重大的决策，因此为了避免这种不灵活性，沃尔克不希望直接以利率为目标。沃尔克说，看起来联储好像又要直接以利率为操作目标了，实际上这会造成更大的不灵活性。

接着，沃尔克谈到实际GNP是不是联储真正目标的问题。他说他从来不相信联储政策与作为一个适当时期操作决策的名义或实际GNP高度相关。因此，虽然他也监测GNP增长的加速或减速，但实际上它很难作为短期操作目标。沃尔克指出，托宾提到的公开市场委员会半年报告中的GNP数据实际上是计划而非目标。

托宾指出，假设这些计划出自“船只的领航员”，那么将这些“计划”解释为“含糊的目标”是合乎逻辑的。他接着说，他的意思并不是暗示联储使用实际GNP作为长期目标的，而仅仅想指出联储也许以与正常充分就业的增长相对照的呆滞和

完成定额这种老式条件来考虑经济形势。他指出，虽然当今世界上许多经济学家并不以那些条件来考虑经济，但他认为在那一段时期联储就是这样来看待经济的。因此，他们把实际GNP目标建立在充分就业目标、通货膨胀目标以及许多其他联储所关心的经济目标之上。

费尔德斯坦进一步指出，联储的名义GNP计划看起来或多或少地与传统的货币流通速度及联储的货币目标相一致。此外，这些名义GNP计划与联储预测的实际GNP/通货膨胀数据相一致。这表明虽然联储没有名义GNP为政策目标，但它的确与其货币政策相一致的名义GNP、实际GNP及通货膨胀的水平有关。名义GNP似乎是实际上的中心因素。

沃尔克声明，所提交的这些计划不是经过论证的一系列预测。它们是会前联邦公开市场委员会19位有投票权的委员和无投票权委员的非正式预测，不过会后极少更改这些预测。沃尔克补充说，人们对实际GNP和物价作出预计，然后汇总得到名义GNP。偶尔，当这些预计的名义GNP与货币目标相结合便得到一个不寻常的货币流动速度，但这一方法推导出的货币流通速度有时还是很符合现实情况的。

弗雷德·伯格斯坦回答说，尽管沃尔克描述了公开市场委员会的几次会议，人们还是发现货币政策与名义GNP之间的相关性比它与任何其他经济指标的相关性要大。

杰弗里·卡利纳问道，在1981年和1982年早期联储与通货膨胀作斗争的努力中，里根总统支持的重要性有多大。他还想知道联储是否可能从卡特总统那里得到类似的支持。

沃尔克回答说，他认为联储从卡特总统那里得到了相当大的支持。尽管利率大幅上涨，但是卡特在1980年竞选中仅提到一次货币政策。里根政府是彻头彻尾的货币主义者，并不关心利率，而且1981年早期，里根政府还鼓励联储实施紧缩货币政策，尽管利率非常高，经济继续增长了一阵子，但是当衰退最终发生时，里根政府就不再鼓励联储实施紧缩货币政策，从而出现了一定分量的暗中攻击。沃尔克说，他认为也许在白宫和财政部有许多人试图让里根总统在这一节骨眼上对联储提出批评，但是里根不愿说反通胀政策的任何坏话，这点非常重要。

费尔德斯坦同意，在1983年和1984年政府里有许多人抓住每一个机会批评联储，尤其是越来越多的个人预言家预测有另一次衰退时更是如此。但是里根总统常常在新闻发布会上抓住机会说，他支持联储。

沃尔克还说，据他看来政府在支持反通胀斗争中最重要的一次行动就是挫败空中交通调度员的罢工。他认为，这次行动对劳资关系产生了相当深远（根据他的立场看）和有建设性影响，虽然它在当时不是一场劳资纠纷。

查尔斯·沃克询问各联邦储备银行行长在制定货币政策中的作用。他特别想知道从1980～1982年间他们是支持还是阻挠沃尔克的努力。

沃尔克回答说，在那个时期有一个非常融洽的委员会。人们相互之间非常了解，没有很大分歧的观点。毫无疑问，最倾向于货币主义的人是几个银行行长。因此沃尔克说，他凭直觉知道许多银行行长会对新的货币政策持乐观态度，因为过去他们好几次推进工作，就像是他们自己的工作。

沃尔克还说，虽然他从政府获得对货币政策的支持性评论，但他们的评论强调渐进性的方法。1979 年后，沃尔克意识到逐步降低货币供给是不现实的，并且他不希望经济遭受衰退之苦。但由于联储无法密切地控制货币供给，因此，1979 年后沃尔克试图从所有的声明中删掉“渐进”一词。

伯格斯坦提出，像美元那样的外部因素是如何对沃尔克的货币政策产生影响的问题。虽然托宾对沃尔克太关注美元提出批评，伯格斯坦认为沃尔克对美元的重视程度远不如对流行的政治观点的重视。伯格斯坦特别想知道外部因素在沃尔克 1979 年决策中的作用。1978 年后期美元急骤贬值，1979 年一直不稳定，沃尔克比原计划提前从在贝尔格莱德召开的国际货币基金组织会议上返回。国际事件虽然不是沃尔克决策的原因，它们是促使他在那时决定回国的原因吗?

伯格斯坦还询问了 1982 年当联储停止为货币总量制定目标转而恢复利率作目标时，外部因素所起的作用。有些人提出，定时起爆器是墨西哥债务危机，因为它对美国银行系统有十分密切的关系。

沃尔克说，1979 年美元疲软仅是产生整个通胀预期/缺乏信心诸多因素的一个因素。在贝尔格莱德会议上他曾与他的一些中央银行同行谈起，想看看他们对强硬反通胀货币政策的反应，结果他们都很支持他这样做。不过，他从贝尔格莱德提前回国，不是因为这次会议引起的紧急情况，而是因为他感到他应该回来实施这项计划。比贝尔格莱德会议本身更重要的是他在回程中途停留时与德国总理施密特的一次会谈。当时施密特说，美国经济有困难，通货膨胀失控。在此次会谈前不久，沃尔克还把他正在考虑的货币政策告诉舒尔茨和威廉·米勒，这次访问施密特，可能在加强紧迫感上很起作用。

至于 1982 年货币政策的变更，沃尔克强调放松银根的第一个信号出现于 7 月份，在墨西哥债务危机突然公开爆发之前。他的确认为，不稳定的国际形势是一个因素，但国内的金融状况起了更为重要的作用。

在有关的话题中，普尔指出，广场协议使美国政府承担降低汇率的责任，并要求美国保持低利率。他觉得这约束了联储的行动，市场理解这一个约束，把它当作货币政策即将倾向于较为宽松的一个信号。

沃尔克回忆起，在制定广场协议的时候，他的确与财政部长讨论了货币政策，但由于当时他认为联储无论如何没有理由再继续执行紧缩的货币政策，所以他支持该协议。沃尔克说，如果他当时想到广场协议将会限制联储的决策，那么他与财政部长的讨论就会不同了。

费尔德斯坦询问，在卢浮宫协议之前和以后时期如果提出相同的关心之事会怎么样呢？沃尔克说，当时一定会有一些讨论，但他回忆不起来了，也许是因为它在当时不是一个问题。在卢浮宫会议上没有讨论这些问题。

接着费尔德斯坦又问，在1985～1987年间财政部为何改变了自身汇率政策。1985年财政部似乎急于将美元价值降下来，然而在1987年它又希望美元不再进一步贬值。他想知道在阻止美元进一步贬值的决策中，在多大程度上是由于沃尔克对通胀上升表示担心促成的。

沃尔克说，在唐·雷根的领导下，财政部已将美元高价值看做国家荣誉的标志。因此不管美元攀升到多高的价位，他们都不愿意干预。另一方面，财政部长詹姆斯·贝克和副部长理查德·达曼似乎并不喜欢巨额贸易赤字，他们尤其为国会里保护主义者的压力不断增加而忧心忡忡。沃尔克认为，正是这一忧虑才导致产生广场协议。

至于1987年阻止美元下跌的决策，沃尔克说，财政部当然知道，他担心通货膨胀要比担心美元持续下跌更加突出。他认为，当时财政部已经有点担忧美元进一步下跌的严重后果。同时财政部还关心与日本的国际合作，这种合作需要它执行扩张的财政政策。

第 3 章

税收政策

1. 唐·富勒顿
2. 查尔斯·E·沃克
3. 拉塞尔·B·朗

1. 唐·富勒顿

对制定税收政策的影响：供给学派、赤字以及平等交易领域*

在里根时期，许许多多的问题困扰着制定税收政策的工作，给这些问题分类的任何努力，不可避免地要受到不同观点的影

* 本文的财政支持得自俄林基金会向国家经济研究局提供的资金。为写本文，作者多次拜访了以前和现在的政策制定者，并同他们进行了充分的讨论，他们工作繁忙，没有他们的帮助，本文不可能写成。这些政策制定者是：J·格雷戈里·巴伦坦（财政部税收分析副助理秘书，1983～1985 年，以及管理和预算办公室副主任，1983～1985 年）、戴维·布罗克韦（联合税收委员会雇员部主任，1983～1987 年）、巴克·查波顿（财政部负责税收政策的助理秘书，1981～1984 年）、马丁·费尔德斯坦（经济顾问委员会主席，1982～1984 年）、众议院议员小威利斯·D·格雷迪森（美国国会财政委员会委员，1975～1992 年）、拉里·林赛（白宫负责国内政策的副主任，1989～1991 年）、马克·麦康纳吉（联合税收委员会咨询主任，1981～1983 年）、罗纳德·A·皮尔曼（财政部负责税收政策的助理秘书，1984～1986 年，以及联合税收委员会咨询主任，1987～1990 年）、约翰·萨蒙（美国国会财政委员会首席顾问，1981～1984 年）、埃米尔·森利（财政部负责税收分析的副助理秘书，1981～1984 年）、兰迪·维丝（联合税收委员会副咨询主任，1983～1988 年）以及吉姆·韦茨勒（联合税收委员会副咨询主任，1979～1983 年）。对拉利·迪尔戴恩、德鲁·莱昂、查尔斯·麦克卢尔、乔·米纳利克，以及乔恩·斯金纳的颇有助益的建议，作者也深表感谢。这里汇报的研究工作是国家经济研究局的税收研究计划的一部分。本文表达的任何意见都是作者本人的看法，并不代表国家经济研究局的观点。

响，人们对这些问题所具有的相对重要性、它们的影响、以至于对这些问题的解释观点各异。当然可以有不同的分类方法。但经过一段时间的思考，我认为，可以把这十年中影响税收政策制定工作的大多数重要问题分为三大类。

首先，20世纪80年代的税收政策，深受在20世纪70年代末由阿瑟·拉弗、朱迪·沃尼斯基以及众议院议员杰克·肯普推广普及的“供给学派”观点的影响。他们指出，高的个人边际税率助长纳税人呆在家里不工作，进入现金或物物交换经济，逃避税收，或重新安排金融事务以避免纳税。因此，降低税率将具有增加税基和减缓税收下降的反馈作用。一些人用降低税率将产生这些有益的反馈作用的观点来给供给学派下定义，而另一些人则用税基的增加将超过税率的降低这样的极端观点来给该学派下定义。在后一种情况下，政策通过降低税率实际上可以获得更多的税收（参见迈耶1981年的论文）。但不管供给学派的定义是什么，供给学派都明白无误地把政策制定者推向1981年的经济复兴税收法和1986年进一步降低边际税率的税收改革法。

其次，20世纪80年代以持续的、庞大的政府赤字为特征。一些人认为，1981年的大幅度减税是造成这些赤字的“原因”，而另一些人则谴责政府未能减少支出。但无论什么原因“造成”了这些持续的政府赤字，它们都无疑改变了1981年以后税收政策的制定工作。1981年以前在一个没有指数化的税收系统中，通货膨胀不断地把纳税人推向更高的收入档次，自动地增加实际税收，使国会得以颁布一项又一项减免法令。税收政策制定人完全不必为获得足够的收入而着急（参见麦克卢尔，1990年a）。我要强调指出，1981年法案的指数化条款很重要，正是由于这一条款引入了一个新时期，在该时期，收入反而长期处于不足状态。由于这一原因，目前制定税收政策的过程是大不相同的。

第三，虽然我使用了范围相当宽的定义，但平等交易领域在这一时期却不断发展囊括了公平、经济效率等相当简单的概念。人们注意到，一些公司和个人要缴纳较高的实际税率，而具有相同收入的其他公司和个人却缴纳很少的税，或一点儿也不纳税。经济学家把这些差别看作是资源配置不当以及生产中经济效率低下的根源，我把这种观点称之为平等交易领域的效率版。另一些人则仅仅把这种差别看作是不公平，我把这种观点称为平等交易领域的公平版。这种观点和横向公平有关，即平等对待收入相同的人，它和纵向公平，即平等对待不同收入的人恰成对照。无论根据平等交易领域的哪一种版本，人们都越来越支持这样的观点，即政府应该不再去决定哪一种投资是最有成效的。这种观点无疑早些时候就提出来了，但直到20世纪80年代，才被吸收、消化和接受。① 它成为1982～1984年增加税收、1986年及其以后各年税收改革法的推动力量（参见1985年总统的税收提案）。

① 参见《经济视角》杂志，1987年夏季号。

我围绕这三个话题组织讨论，主要是因为，正如我将论证的，它们是税收政策制定领域中全新的力量。当然，这一时期中其他长期存在的问题也是重要的，因此我利用这个机会提一下本文未讨论的问题。由于我强调的是国内经济，那些主要对国外影响感兴趣的读者，应当阅读格鲁伯特和马蒂（1987年），或麦克卢尔（1990年b）。那些对税收改革中的政治问题感兴趣的读者，可以阅读威特（1985年）、斯图尔特（1991年）或康兰、赖特森和比姆（1990年）的文章。对预算程序对税收政策的影响感兴趣的读者，可以阅读拉德尔（1983年）或梅里尔、科伦德和库克（1990年）的文章。关于复杂性的问题，请阅读麦克卢尔（1990年a）。

另外，由于我侧重于政策制定者讨论各项提案时抱有的经济思想，所以，我不讨论税收变革的实际影响。关于1981年税收改革法对税收负担分配的影响，可参见美国国会预算办公室（1987年）、美国众议院（1990年）的有关报告，以及林赛的文章（1990年）。有关1986年税收改革法的其他许多经济后果，请参见美国财政部的报告（1987年），以及斯利姆罗德选编的论文集中的所有论文（1990年）。

税法本身的细节可以在美国国会以及商业票据交换所的各种出版物中找到。仅仅为制定一项法律——1986年的法律——所经历的艰苦过程的详情，可以在伯恩鲍姆和默里（1987年）以及康伦、赖特森和比姆（1990年）的著作中找到。由于这一章必须涉及整个20世纪80年代的立法状况，因此，对这些细节不可能作更多的论述。我将讨论一些经过选择的问题，特别是这些问题和供给学派、赤字以及平等交易领域有关时。但总的来说，我还是认为，在十年中出现这样三种全新的影响政策的因素，是极为不寻常的。

3.1 一些有关的背景情况

为了想象一下本世纪初人们就所提议的第16修正案课征直接所得税展开的争论，只需要想一想目前关于课征增值税的争论就够了：新税即使在低税率时仍可能是强有力的收入来源，而如果以较高的税率征收这种税，则会引起政府收入的相当高的增长。表3.1概括的只是最高边际所得税率的历史，一个在最高收入档次的人若多挣一个美元所要缴纳的附加税。这一最高税率开始时仅为7%，后来增至15%，但在第一次世界大战时大幅跃升，在第二次世界大战快开始时再一次大幅跃升。值得注意的是，表3.1显示，从1944年直到1964年，最高个人边际税率都在90%以上。

由于本文旨在讨论自从1980年以后是什么东西推动税收政策变化的，因此，它将讨论这样一个特定的问题，是什么因素促使个人边际税率大幅度降低，从1980年的最高70%下降到1988年的最高33%？一个很容易看出的但可能是正确

的答案是，1980年前后供给学派观点的日益普及：高边际税率会扼杀对工作和投资的刺激。但对以前历史的回顾却把问题颠倒了过来，颠倒的问题要困难得多，或许是无法回答的。从1944～1964年的这20年内究竟是什么因素促使税收政策的制定者规定了超过90%个人边际税率呢？

表 3.1　　美国最高联邦边际个人所得税率

年　份	最高税率（%）	年　份	最高税率（%）
1913～1915	7	1946～1951	91
1916	15	1952～1953	92
1917	67	1954～1963	91
1918	77	1964	77
1919～1921	73	1965～1967	70
1922～1923	58	1968	75.25
1925～1931	25	1969	77
1932～1935	63	1970	71.75
1936～1939	79	1971～1981	70
1940～1941	81	1982～1986	50
1942～1943	88	1987	38
1944～1945	94	1988～	33

资料来源：税收基金会（1988年，表C36）。欲了解某些附加税和特殊规定，请参见对税收基金会的说明（1988年）。

注：从1944～1963年，当最高边际税率超过90%的时候，最高实际税率限制使得作为应税一部分的整个税收（平均税率）低于90%。这一最高限额在77%（1948～1949年）和88%（1952～1953年）之间变化。另外，这些最高档的税率在1968年包括7.5%的附加税、在1969年包括10%的附加税，在1970年包括2.5%的附加税。它们不包括最低税率（1969年制定）以及对劳动收入的50%的最高税率（1971年制定）。

由于两个原因，最高税率是一个使人对税收的全面影响产生错误结论的指示器。首先，所得税对岁入的影响更多的是依赖中档税收，而不仅仅是最高档税收。佩奇曼（1987年，第375页）指出，1980年所得税的96.7%（缴纳68.7%的税）来自调整后的总所得低于5万美元那些档。其次，税率和岁入之间的联系被各种免税、扣除以及许许多多的特别规定所破坏。佩奇曼估计，“1947年个人收入的仅大约40%需要上税；这一数字在1969年上升到50%，之后，在1971年和1984年之间下降到45%～47%”（第66页）。由于这些原因，1947年之后，全部联邦个人所

得税从未超过个人收入的11.3%，这一最高数字是1981年达到的。

表3.2展示了1947年到1985年间有关个人所得税的更为详细的信息。第一列重复了来自以上表3.1的最高档税率；第二列展示了占个人收入百分比的税收，在列出的年份中，这一比例在1949年达到7.0%的最低点，1952年上升到10.2%，并在以后的15年中一直低于这一水平，然后在1969年达到11.2%、在1981年达到11.3%的最高点；第三列展示了个人所得税占全部联邦收入的百分比，在列出的差不多所有年份，这一百分比都仅仅在41%～48%之间变动，并在1982年达到其最高点。但个人税的相对稳定掩盖了公司税比例的降低以及联邦收入中工薪税比例的上升。

因此，最高90%的个人税率或许不能被看作是这样一个问题：富人缴纳大量的税这种感觉是好的，但不到千分之一的纳税人会按那一税率缴税。几乎所有具有那么多收入的人都会千方百计避开那一档。但事后想一想，这完全与供给学派的观点相吻合：高税率会改变人们的观念，因而将产生相反的结果。对于那些多挣一美元还得不到一角钱的人来说，工作动机显然被扼杀了。罗纳德·里根特别讲述了这一时期拍电影的事儿，该时期的最高税率超过了90%，“于是，在拍了4部电影之后，我们都扔下了活儿，跑到乡下去了”（斯托克曼，1987年，第11页）。肯尼迪和约翰逊在1964年把最高税率从91%削减到70%，取得了明显的成功，这是后来导致1980年把最高税率削减到50%的一个主要动因。

以前税收法的另一个重要特色是，通货膨胀而并非仅仅是实际增长会把贫困家庭推向纳税人的角色，并把中等收入的纳税人推向更高档。米纳里克（1985年，第37页）指出，从1965～1980年，中等收入家庭的边际税率从17%增加到24%，与此同时，两倍于中等收入的家庭的边际税率从22%增加到了43%。通货膨胀没有增加已经在最高档次的家庭的边际税率，但它确实增加了作为其收入一部分的税收（参见斯图尔勒和哈茨马克斯，1981年）。结果，立法者似乎总是发现他们自己有剩余收入，这种剩余收入可用来增加支出或减少税收：“在从1975～1981年的这7年时间中，财政部估计，由美国国会制定的11种主要的收入措施中的8种(73%)，在法律制定后的头三个财政年度中平均每年损失收入270亿美元”（梅里尔、科伦德和库克，1990年，第37页）。

从1965～1980年，税率只有极小的降低，因而，减税的主要方式是增加税收减免或扣除。美国预算的特别分析报告G证实了“税收支出”的增加，所谓税收支出即特别税收条款造成的收入损失，这些收入本来可用于直接支出。没有这些税收支出，1974年个人税收收入将高出50%，几乎是1984年的2倍，是1986年的2倍以上。有时，税收支出超过了联邦直接支出的45%以上（但1986年法案把税收支出削减到联邦直接支出的34%）。

表 3.2 个人所得税率和岁入

年 份	最高档次的税率（%）	税收占个人收入的百分比	税收占联邦收入的百分比
1947	91	9.5	46.5
1948	91	7.4	44.0
1949	91	7.0	42.8
1950	91	8.1	36.7
1951	91	9.4	41.5
1952	92	10.2	46.7
1953	92	10.1	46.5
1954	91	9.1	45.7
1955	91	9.4	43.9
1956	91	9.7	43.2
1957	91	9.7	44.5
1958	91	9.3	43.6
1959	91	9.9	46.3
1960	91	9.6	44.0
1961	91	9.9	43.8
1962	91	9.9	45.7
1963	91	10.1	44.7
1964	77	9.3	43.2
1965	70	9.0	41.8
1966	70	9.3	42.4
1967	70	9.8	41.3
1968	75.25	10.8	44.9
1969	77	11.2	46.7
1970	71.75	10.1	46.9
1971	70	9.6	46.1
1972	70	9.5	45.7
1973	70	9.8	44.7
1974	70	10.2	45.2
1975	70	9.5	43.9
1976	70	9.8	44.2
1977	70	9.9	44.3
1978	70	10.4	45.3
1979	70	10.6	47.0
1980	70	11.1	47.2
1981	70	11.3	47.7
1982	50	10.4	48.2
1983	50	9.7	48.1
1984	50	9.7	44.8
1985	50	9.8	45.6

资料来源：佩奇曼（1987年，第313－314页，第346、370页）以及斯图尔勒和哈佐马克（1981年，第160页）。

注：从1944～1963年，当最高边税率超过90%的时候，最高实际税率限额使作为应税收入一部分的全部税收（平均税收）低于90%。这一最高限额在77%（1984～1949年）到88%（1952～1953年）之间变动。另外，这些最高档次的税率在1968年包括7.5的附加税，在1969年包括10%的附加税，在1970年包括2.5%的附加税。它们不包括最低税额（1969年规定），也不包括对劳动收入的50%的最高税率（1971年规定）。

但这并不是说政府常常有盈余，因为钱总是在收上来之前，就常常被花光了，或被返还给了纳税人。关键问题在于，总是预计来年收入会增加，会有盈余。表3.3展示了从1976～1989年间，上一年的和当年的赤字或盈余，以及预计未来五年

表3.3 国会预算办公室各财政年度基线预算赤字(－)或盈余(＋)占GNP的百分比

报告日期	上一年	当年	第一年	第二年	第三年	第四年	第五年
1976[a,c]	－2.9	－4.7	－2.8	－1.6	1.6	1.8	1.8
1977[c]	－3.9	－2.8	－2.2	－0.7	0.5	1.7	2.7
1978[c]	N.A	N.A.	－1.7	－0.4	0.9	2.0	2.8
1979[d]	－2.4	－1.8	－1.9	－1.1	0.2	1.2	2.4
1980	－1.2	－1.8	－0.8	－0.6	0	0	0.1
1981[b,d]	－2.2	－2.1	－2.2	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
1982	－2.7	－4.2	－5.1	－5.4	－5.4	－5.6	－5.4
1983	－4.2	－6.6	－6.1	－6.0	－6.0	－6.0	－5.9
1984	－6.4	－5.7	－5.3	－5.4	－5.7	－5.9	－6.3
1985	－5.2	－5.6	－5.2	－5.2	－5.1	－5.2	－5.3
1986	－5.4	－5.0	－4.0	－3.4	－2.8	－2.1	－1.7
1987	－5.3	－4.0	－3.6	－3.2	－2.5	－1.9	－1.4
1988	－3.4	－3.4	－3.5	－3.1	－2.8	－2.5	－2.1
1989	－3.2	－3.0	－2.6	－2.4	－2.2	－2.0	－1.7

资料来源：梅里尔、科伦德和库克（1990年）。梅里尔等人的资料来自国会预算办公室《经济与预算前景》各期。总赤字包括预算外项目。

注：N.A. 表示无资料。

a：路径A和B预测的平均数（GNP5%和6%的增长假设）。

b：1981～1982日历年的GNP，是根据所公布的值域的平均数所作的估计。

c：财政年度的GNP。是根据上一日历年GNP的25%和下一个日历年预测GNP的75%所作的估计。

d：根据从收入中减去支出计算，两者都作为GNP的百分比。

的赤字或盈余。在20世纪70年代末，当年的赤字总是预计会在五年后转变为盈余。以上所引用的数据清楚地表明，像1981年法案那样的税收减免，或许除了税率降减的幅度之外，未必就是不寻常的，但该税收法案规定1985年以后编制指数，以便通货膨胀不再把纳税人推向更高的档次。这样做的结果是，如表3.3所显示的，政策问题的性质发生了根本性的变化：1981年之后，预算总是被预计为赤字。直到1986年（1987～1991年规划），作为GNP一部分的那些赤字甚至还被预计会增加。结果，“在随后的1982～1988年的7年中，17种主要措施中的14种（占总数的82%）在法律颁布后的头三年中被预计会增加收入，预计平均每年增加收入

150亿美元”（梅里尔、科伦德和库克，1990年，第37页）。因此，在制定税收政策方面，1981年是一个转折年，从连续预计盈余的时期转变为连续预计赤字的时期。正如下面所要讨论的，税收政策的制定和以前再也不一样了。

在战后时期，政策制定者不仅使用超额收入补偿个人税体系中档次的缓慢提高，而且用于在公司税体系中提供额外的投资激励。1954年，国会首次采用快速折旧法，如双倍递减余额折旧法或年限合计法。后来，1962年，财政部发布了“指导原则”，把以前建议的五年期缩短了30%～40%，国会也通过了第一个设备投资减税法（ITC）。1971年，资产折旧年限法（ADR）允许指导原则周期缩短20%。某种加速或许旨在补偿由不断上涨的通货膨胀率引起的实际折旧的减少，但公司所得税仍从1954年占联邦收入的30.3%下降到1980年的12.5%。1981年法案用加速成本回收制度（ACRS）进一步减少了折旧年限。公司所得税在联邦收入中所占的比例，也分别在1981年、1982年和1983年降到了10%、8%和6%（佩奇曼，1987年，第370页）。[①] 因此，战后时期，所观察到的公司税对利润的比例或“平均实际税率”不断下降，从1951年的51%下降到1985年的24%（奥尔巴克和波特巴，1987年，第6页）。

一个更为有远见的刺激投资的办法，是采用“边际有效税率”，所谓边际有效税率就是预期未来税收与得自假定边际投资的预期未来收入之比。在表3.4的底栏表明，这种税率从1960年法律规定的48%，降到1980年法律规定的37%，再降到1981年法案规定的26%。这一税率涉及对预期投资收入课征的所有税，如公司税、财产税和个人所得税。但金和富勒顿（1984年）的其他计算却表明，1981年单纯财产税和个人税的实际税率是35%。换句话说，根据1981年法律，公司税制提供了一种净补贴，因为若取消这种税制，将导致总的实际税率从26%增加到35%。之所以会有这种补贴，是由于加速折旧、投资税减免以及按法定公司税率扣除的利息合并在了一起，而法定公司税率高于平均利息所得税率。[②]

当然，对所有公司的所有投资来说，这种补贴并不是完全相同的，问题就在这里。在实行投资税减免之前，1960年的计算结果表明，设备的实际税率为59%，建筑物或库存的实际税率为45%。到1980年，实行投资税减免后，机器的实际税率为18%，建筑物的实际税率为41%，库存的实际税率为47%。1980年，根据金和富勒顿（1984年，第252页）对单纯的财产税和个人税的计算，机器的实际税

① 注意，1981年法案并没有降低法定的公司税率。此外，奥尔巴克和波特巴（1987年）认为，加速折旧和其他立法的变化只解释了20世纪60年代中期以来公司税收减少的不到一半原因，而盈利能力的降低以及其他因素则解释了其余原因。

② 金和富勒顿（1984年）也说明了通货膨胀如何通过根据历史成本计算的折旧费和通过对名义上的资本收益征税提高了实际税率，以及通货膨胀如何通过以超过接收者平均利率的利率对名义利息的扣除来降低实际税率的。通货膨胀的最终效果混合在一起了。

率是34%。因此，甚至到1980年，公司税制还在对机器提供净补贴。完全实施1981年法案的公司的纳税义务若是足够大，能享受所有税收减免和扣除，则机器的全部实际有效税率为-5.5%（表3.4）。公司补贴如此庞大，以至它抵消公司正财产税和个人所得税还有余。①

表 3.4 美国边际实际税率（%）

	1960年法律	1980年法律	1981年法案	1986年法案
资产：				
机器	59.3	17.6	-5.5	38.9
建筑物	45.0	41.1	30.2	43.1
库存	45.6	47.0	47.0	42.8
行业：				
制造业	58.8	52.7	43.5	51.1
其他行业	38.4	14.6	0.7	31.3
商业	42.4	38.2	27.5	39.5
资金来源：				
负债	-3.6	-16.3	-31.9	5.5
新股发行	96.5	91.2	84.9	74.7
留存盈余	73.1	62.4	53.4	59.6
所有人：				
家庭	65.3	57.5	48.2	54.4
免税机构	-0.9	-21.5	-37.6	5.5
保险公司	37.6	23.4	11.2	36.3
总计	48.4	37.2	26.2	42.1

资料来源：金和富勒顿（1984年，第244页、255页和261页）。第4栏资料由富勒顿和卡拉亚尼斯提供（1993年）。这些计算结果假设税前收益率为10%，通货膨胀率为6.77%，公司承担足够大的税负能享受所有税收减免和扣除。这些税率包括对边际投资收入所征收的全部公司税、财产税和个人税的净效应，这里的投资是指对公司所在部门的投资。

正像下面所要较为详细讨论的，1981年法案旨在对资本积累提供更多的投资激励，从而提高未来的生产率。这种常见的激励做法主要被应用于对设备的投资。但1981年法案把这一逻辑推到这样一种极端的地步，以致机器的实际有效税率为

① 即使某公司没有足够大的纳税义务，不能享受所有的税收减免，1981年法律的“安全港租赁”特征，也使它能从另一家公司租赁享受了税收减免的设备，同时租赁价格也受益于税收减免。

-5.5%，建筑物的实际有效税率为+30%，库存或土地的实际有效税率仍然为+47%。如表3.4所显示的，对这些资产加以平均，由发行新股筹措资金的投资所面对的边际实际税率是+85%，而由债务提供资金的投资所面对的边际实际税率则为-32%。结果，在20世纪80年代初，一些设备密集型或负债率高的企业只缴纳很少的税或根本不缴纳任何税，而另一些企业，如零售商店则要缴纳很高的实际税率。①

许多经济学家指出，同以较为划一的方式征收相同数额的税相比，这些差别将会导致资源配置不当，并导致较低的产值。另一些经济学家则只是认为，一些有实际收入的企业不缴纳任何税是不公平的。这些投资激励是避税天堂的建筑材料，有时被高收入企业和个人用以避免缴纳任何税。于是人们可听到要求“平等交易”的呼声，要求所有企业和各种类型的投资都按较为相似的实际税率纳税。这种想法的形成以及这种想法的影响，我们将在下面予以考察。

3.2 供给学派

1974年，在华盛顿的一家餐馆里，阿瑟·拉弗在侍者送来的餐巾上第一次画出了他那著名的曲线。② 其逻辑之简单令人惊奇。在税率为零时，政府收入必然为零，在税率为100%时，政府收入也必然为零，因为没有人再会费功夫去工作去挣其全部要纳税的收入。如果要在零税率和100%的税率之间募集收入，那就必然有一个使收入最大化的中间税率。出乎人们意料的含义是，也必然会存在一个范围，在这个范围内，较高的税率会减少政府收入。或许更为使人惊奇的是，这一结果并没有为对税收政策感兴趣的每一个人所熟知并很好地理解。

为这一结果所提供的主要经济原因是，纳税人会作出反应，改变其应纳税的劳动或资本的供给，这是个有用的术语，可以把这一微观经济导向同以前用来刺激总需求的减税的宏观经济导向区别开来。但对学院派经济学家来说，这种想法的提出有许多问题。首先，这种想法当然并不完全是新的：“高税收，有时通过减少已税

① 如果公司投资的资金来自出售给免税机构的股票和债券，则表3.4中的总实际税率为-37%。假设这家公司根据其对边际内投资的纳税义务，其边际投资可享受所有的税收减免和扣除，则其正的公司税肯定会被投资税减免、加速折旧扣除以及按法定公司税率扣除的利息抵消而有余，同时不再对得到利息和红利的人征收任何税。

② “在同万尼斯基以及拉姆斯菲尔德的副手理查德·切尼一起吃饭的时候，拉弗试图解释较高的税率如何导致较少的政府收入……那时，切尼似乎满脸疑惑，拉弗一时兴起，顺手拿起一块餐巾，在上面画了一条曲线，讲解税率和政府收入之间的变量关系。万尼斯基在其著作中宣传的拉弗曲线就这样产生了”（埃文斯和诺瓦克，1981年，第63页）。

商品的消费，有时通过鼓励走私，同较为适度的税收相比，通常向政府提供较少的收入”（亚当·斯密，［1776年］1975年，第5篇，第2章）。其次，经济学家对经济结果是由供给和需求相互作用所决定的这种思想再熟悉不过了。第三，拉弗和其他较早的拥护者不仅指出了存在着这条曲线的向下倾斜的范围，并且声称，“我们目前肯定处于这一范围之内”（拉弗，1977年，第79页）。第四，他们强调，至少在开始时，较低的税率会对劳动和资本的实际供给产生影响，① 而不是强调较低的税率会对可以被用来减少税基的财务安排和其他避税行为产生影响。②

一个不幸的结果是，这些表面性的问题很容易地得到了解决。人们很快就证明，在具有供给和需求两方面行为的早先经济模型之中，确实存在着这种曲线，但人们也证明，“对劳动总供给弹性的合理估计，以及对总边际税率的合理估计都是如此之低，以至可以证明，大幅度降低劳动税率不会增加政府收入”（富勒顿，1982年，第20页）。使用先前的这种模型后发现，使收入最大化的税率在70%～80%的范围之内。这样的回答或许满足了供给学派的极端要求，但并没有回答供给学派提出的较为微妙和重要的问题。我们从供给学派那里最终学到的东西是，降低税率可能会对税基产生很大的影响，但并不是通过改变实际的劳动或资本供给而产生影响的。③

的确，亚当·斯密的话很有启发性。200年前，当政府的大部分收入得自于关税时，特别高的税率不一定会阻止进口；它只不过会把进口商品变成一种免税的形式。同样，高税率可能对实际的劳动供给不会产生什么影响，但它们可能会把劳动供给变成一种免税的形式，如“把收入作为附加福利，把支出用于免税项目，以及参与地下经济”（布朗宁，1989年，第52页）。使用带有这三种行为的模型后发现，使收入最大化的税率范围在50%～60%之间。

避税也可以采取另外的形式。1985年，总统经济顾问委员会要求较低边际税率，说这会减少持有免税的市政债券的动机，减少通过把更多的活动转入那一政府部门来利用国家和州的税收减免的动机，减少虚报可不纳税的旅游、餐饮、娱乐方

---

① 例如，众议院议员杰克·肯普就说，“我所要证明的是，这种税制对创新、投资、储蓄和工作不利。这是一种在一定程度上导致赤字的对劳动和资本造成负担的税收”（《纽约时报》，1980年11月30日）。

② 此外，一些最初的说法是完全错误的，例如，曲线的顶点是“选民希望征税的那一点”，在那一点上，“收入和产量都是最大化的”（万尼斯基，1978年，第98页）。

③ 从更新的文献资料中得到的另一个教训是，税率变化的影响极大地取决于用政府收入去干什么。如果增加的收入被用于向纳税人退还现金或等值的物品，那么，工作的积极性必然下降。纳税人实际上并没有损失任何收入，因此，工作和闲暇的相对价格的变化使他从工作转变为休闲。供给学派的忠实支持者认为，大多数的政府方案确实提供现金或私人物品。但政府收入也可用于和私人物品以及闲暇的选择没有任何关系的东西的支出上（经济学家在这里指出，公共物品在效用上是“可分割的”）。闲暇的相对价格下降，因此，替代作用使得个人较少工作，但他用于私人物品和闲暇上的收入也较少，因此，收入作用使他更努力工作。就最终结果而言，劳动可能增加，也可能减少。

面的业务开支的动机，减少把附带的好处当作一种补贴形式的动机，减少进行可不纳税的慈善捐款的动机，减少利用免除税收的债务而不是资本来为投资筹措资金的动机，减少以业主自用房屋的名义获取免税的“估算”净房租的动机，减少寻求合法的避税港的动机，并减少从事非法的避税活动的动机（参见美国经济顾问委员会，1985年）。

在完成税率的某种程度的削减之后，林赛（1990年）发现，降低较低收入等级的税率对政府收入有正反馈作用，但其本身是不合算的。不过，他发现，高收入等级的纳税人（其收入在20万美元以上）把更多的活动纳入征税基，以至他们最终要缴纳更多的税而不是更少的税。换句话说，他使用他的模型后发现，使收入最大化的税率在40%～50%的范围之内。

事后想一想，由于这些原因，可以说供给学派运动完全被贴错了标签。这一术语强调的是实际的劳动供给，但对大多数人来说，实际的劳动供给是很难调整的，因此便给了传统的思考者一个很容易击中的目标。甚至在供给学派还没有机会列举出其他一些比较容易调整的行为作为减税可以增加政府收入的另一些理由之前，他们就被谴责为极端分子。此外，供给学派这一标签也没有表达出其更基本的思想，即经济增长要靠缩小政府规模来推动。

供给学派经济学家本身含混不清，也毫无用处。在知识界，他们试图解释降低税率为何会以各种各样的方式对政府收入产生正反馈作用，但在大众传媒中，这些复杂难懂的论点似乎总是被概括成这样一种主张，人们越是勤奋工作，政府收入越多。除拉弗和万尼斯基之外，其他人也都助长加深了这一误解，其部分原因是为了把注意力引到他们的事业上。需要打“催醒电话”来把这一问题摆在人们面前，并使政策制定者相信，税收确实有这样的激励作用。人们引用了杰克·肯普这样一句话：“坦率地说，我认为，按较低的、更加有效的税率征税，我们可以得到更多的收入”（《纽约时报》1980年11月30日）。总统候选人里根也说，“甚至政府最终也能以较低的税率得到较多的钱”。[①] 正如默里·韦登鲍姆（1988年，第19页）所写的，“供给学派经济学在把激励问题……提到报纸头版方面，发挥了积极有用的作用”。这种含混不清带来的问题是，他们不得不面对这样的后果：

> 新闻记者和大学教师继续宣称，没有一丁点有利于供给学派经济学的证据。在不得不面对证据问题时，供给学派经济学家最终总是承认，没有证据表明，降低每一收入档次的税率都是划算的。因为里根经济学并不以拉弗曲线作为其基础，所以他们要么是不知道他们批评的是什么，要么是装作不知道以抓住他们假想的论点不放（罗伯茨，1984年，第133页）。

① 这段话引自全国公共广播电台1981年“大众时事”节目中播出的一篇名为“较少税收，较多工作”的文章（No. 81311）。

正如上面所提到的，降低最高税率可能是合算的，但全面降低所有边际税率却是不合算的。

供给学派思想的最初表述具有的这些问题，可能一直是它们得不到学术界强有力支持的原因，但通货膨胀带来的问题无疑使它们得到了公众的强有力支持。消费品价格指数（CPI）的上升幅度很大：

年 份	消费物价指数变化的百分比	年 份	消费物价指数变化的百分比
1976	5.8	1979	11.3
1977	6.5	1980	13.5
1978	7.6		

资料来源：美国经济顾问委员会（1990年，第363页）。

实际上，供给学派的形成有两个前兆，正是通货膨胀导致了这两个前兆的出现。在加利福尼亚，通货膨胀不断地增加名义价值，结果，财产税甚至在税率没有任何变化的情况下也会增加，直到受到普遍的反对并通过了第13号提案，限制税收的自动增加。此外，通货膨胀还不断提高名义售价，从而提高了对资本利得的征税额。卡特总统没有意识到这种正在变化的风向，直到遭到普遍反对并通过了斯泰戈尔修正案，使其所提议的提高资本所得税率变为降低资本所得税率。①

通货膨胀对税收至少还有其他两个重要影响。首先，它把纳税人推向较高的收入等级，通过“等级爬升”提高个人边际税率。一个反应是通过了1977年的肯普－罗思计划（众议院第8333号计划），也被称为“10－10－10”计划，表示连续三年降低所有边际税率10%。但降低税率抵消不了通货膨胀对已成为纳税人的低收入户的影响。其次，通货膨胀减少了折旧费的实际价值，增加了资本成本，减少了投资动机。对这个问题的反应，是通过了科纳布尔－琼斯计划（众议院第4646号计划），也被称为“10－5－3”计划，表示所有资产的三个折旧年限等级：建筑物的折旧年限为10年，设备的折旧年限为5年，轻型车辆的折旧年限为3年。

这些建议每一个都要实行大规模的减税，至少相对于当时的无指数税收制度来说是如此，这种制度打算把占GNP 2.4%的赤字变为占GNP 2.4%的盈余（表3.3中，1979年那行）。每项建议在一定程度上都是出于供给学派的考虑。但由于不同的原因，每一建议实际上又都是一项极为传统的法律。

① 当时，最高档的税率是70%，资本利得扣除额为50%，但“资本利得代用税”对资本净收益的第一个5万美元允许25%的税率。1月份，《总统1978年税收计划》（美国财政部，1978年）建议，取消代用税从而把最高资本利得税率提高到35%。而通过的法律把资本利得扣除额提高到了60%。

如上所述，整个战后时期经常颁布“削减”所得税的法律。① 肯普－罗思计划或许稍微庞大一些，同增加新的税收减免和扣除这种较为常见的做法形成对照的是，它提出要降低税率。但通货膨胀比平常更为猛烈，等级爬升使得边际税率达到最高水平。因此，尽管供给学派进行如簧的巧辩，实际上10－10－10计划也被看作是另一个专门对通货膨胀进行补偿的计划。特别是，它仍是传统的法律，因为它未提出指数化的方法以结束持续不断的等级爬升和“减”税的循环。

同样，如上所述，1954年、1962年和1971年加速了折旧速度。1980年，通货膨胀率高于往年，因此，所提出的加速折旧提成也高于往年。科纳布尔－琼斯10－5－3计划也是传统的法律，因为它没有对折旧提成进行指数化，来确保无论通货膨胀率是多少，实际的折旧提成都保持确定的数额。按照戴维·斯托克曼的说法（1987年，第62页），它甚至未运用供给学派的语言：“科纳布尔和他的美国国会财政委员会共和党成员巩固了他们自己的联盟。该联盟是商业院外活动集团和同业公会的令人敬畏的集合体，代表从汽车到房地产、钢铁和锌冶炼厂等各行各业……这个保守分子运用这种方法比运用供给学派的降低边际税率计划更为顺手。”由于与此有关的原因，这种商业减税与个人削减税的平民主义思想不相一致：“肯普和纯粹的供给学派不喜欢它，仅仅把它看作是现有大公司的另一个避税场所，对积极进取的企业家几乎没有或完全没有帮助，而这些企业家才是资本主义制度的未来希望，他们特别要求迅速降低对‘非劳动’收入的征税额”（埃文思和诺瓦克，1981年，第99页）。

此外，这些计划也不是根据某一严密的理论制定的，无论是供给学派的理论，还是其他的理论。连续降低三个10%的税率，除了可分散成本外，没有任何特别的理由，而且，总的降低百分比，除了数目很大外，也没有任何特别的理由。特别吸引人之处在于10－10－10这几个数字简单明了，是任何人都可以理解的东西。即使是在像商业折旧提成这样深奥难懂的方面，10－5－3这样的简单数字也具有吸引力。②

因此，有一些因素对这些计划有利。通货膨胀达到了前所未有的程度，预算预计会有盈余，简单明了也有其吸引人之处，存在着普遍的抗税活动，而且，一种新的供给学派理论提供了某些知识（即便是不明确的）基础。但由于有许多思想保守的国会议员认为，过激的供给学派观点，可能会对这些计划造成不利的影响，美国国会中几乎没有人相信降低税率是划算的。

但1980年总统候选人里根参加竞选后，就有更多的因素对这些计划有利了。罗纳德·里根是天生的高税收和大政府的反对派，他的竞选运动推动了供给学派思

① 与此形成对照的是，战后时期经常颁布增加社会保险税的法律。

② 正如戴维·布罗克韦向我指出的那样，“10－10－10不是你用计算机算出的东西”。而且，“它们正耗尽公司税的税基，所以气泡最终会破裂。……如果说有什么东西没有经过思考的话，那就是10－5－3”。

想深入人心。他用10－10－10计划获得了民众的支持，用10－5－3计划争取到了工商企业的支持。尽管这两个计划有不同之处，但它们都是减税计划，都有助于抵消通货膨胀，并都是由共和党人提出的。为什么要在它们之间作出选择呢？里根对降低个人税率更感兴趣，但这两个不成对的计划都写进了共和党的纲领。1980年大获全胜的选举似乎是对减税的强有力支持。

大选之后，罗纳德·里根在其内阁中任命了几种不同的人。白宫由詹姆斯·贝克和理查德·达曼这样的共和党温和派把持，而财政部则包括了一些激进的供给学派成员，如诺曼·图雷和保罗·克雷格·罗伯茨。预算署长戴维·斯托克曼则多少有点中间派的味道。他自称是一个忠实的供给学派成员，但他从不相信减税是划算的。当然，他相信小政府对提高生产率和经济增长具有重要意义。他很快就认识到，两种减税的成本加起来将“大得惊人”（斯托克曼，1987年，第64页），但他有一个分成两部分的计划。首先，由于这一计划仍旧不包括编制指数，几年的通货膨胀将有助于消除一些成本。其次，“为保持共和党政府的预算平衡，国内支出的削减额必须大大超过1000亿美元，这似乎更像是个机会，而不像是个障碍”（第74页）。

正如我们将要看到的那样，在这个计划被通过之前，指数化的内容被加了进去，而且实际的支出削减额同遗留的赤字相比也不大。但更为紧迫的问题是政府1981年2月的经济预测：“当供给学派认为1982年的实际经济增长率将为5.2%，韦登鲍姆预测通货膨胀率将为7.7%时，那你便会相信，GNP——和虚假的税收会大幅度增加”（斯托克曼，1987年，第106～107页）。因此，正是“光明的局面”使政策制定者相信，他们能够经受得住大规模的减税。

虽然参议院在1980年已倒向共和党一边，但减税仍远不是十拿九稳的事。许多国会议员把这么大幅度地削减个人税看作是不负责任的行为。首先，民主党人当然反对削减税收和支出，其次，保守的共和党人同意乔治·布什的竞选运动口号：供给学派是“巫术经济学”。这两个集团更加倾向于削减营业税，而且，民主党人劳埃德·本特森甚至在参议院财政委员会上提出了他自己的加速折旧计划。工商企业领导人和院外活动集团成员对降低个人税率毫无兴趣，但仍处于蜜月之中的新总统则对其非常感兴趣。当公司经理同意支持肯普－罗思计划，以换取白宫对加速成本回收法（ACRS）（它是科纳布尔－琼斯计划的修正版，提出把建筑物的使用年限从30～40年减到15年，设备的使用年限减到5年，轻型车辆的使用年限减到3年）的支持时，这两个计划在白宫就紧密地结合在了一起。

民主党人仍然畏缩不前，白宫最终同意把第一年的个人税率降低幅度从10%减少到5%，推迟一年执行，并增加一对旨在吸引某些方面支持的“点缀品”。[①] 但

① 此前，政府力图促使一项打算在1983年前平衡预算的议案保持“清洁”。虽然上述变化使政府不得不接受一项“不洁的”议案，但这些点缀品的成本却由第一年较低的税率降低幅度抵消了。

许多观察家在事后说，没有必要进行这种妥协。民主党人不仅因选举失败而在溃退，而且也由于斯托克曼的削减支出计划在国会连遭失败而溃退。南部的“博尔-威韦尔派”民主党人已同共和党人结成了一个独立联盟，其他民主党人也由于害怕下次选举而畏缩不前。一位知情人告诉我，“共和党人可以提出进行第二次削减而仍能获得通过，但他们只咬下了他们认为自己嚼得动的东西。”当总统于3月30日遭到枪击时，他所要求的一切已可以完全顺利通过。到7月，民主党领导人允诺将支持减税议案。

与此同时，财政部和联合税收委员会内的税收专家正在分析这些计划，很快就弄清了，投资税减免和加速折旧提成结合起来，甚至比单纯允许工商企业“立即”把投资的全部成本记入开支更慷慨大方。在我的采访中，这些知情人说，他们知道，其后果是带来一大堆管理问题。涉及减免税的管理设备的租用、不动产的买卖以及税负不够大而不能享受税收减免和扣除的公司。此外，在他们看来，这种计划是完全“错误的”。特别是，此种计划会使人产生这样一种错觉，即：政府在向较为传统的纳税企业而不是向正在拼命挣扎的新兴高新技术企业（它们还没有纳税），提供更多的投资激励。

财政部作出了两个反应。首先，它设计出了“安全港租赁”办法，这样，纳税企业便能够购买设备，把设备出租给确实想投资的免税企业，然后收取把税收好处完全转移给免税企业的租金。下面我们将看到，由此带来的结果是，许多盈利性大公司可以免除其纳税义务，这造成了相当严重的占有问题，尽管这些企业由于降低了设备租金而在转移税收好处。其次，财政部在6月提出将降低加速成本回收制度享受的宽大幅度。① 结果是导致了周末乘喷气机大行动。公司经理们从全国各地飞到华盛顿，指出他们对削减个人税率的支持取决于白宫对削减营业税的支持。到星期一，完全折旧法计划就被恢复了。②

在此期间，政府的税收计划已被命名为巴伯·科纳布尔（纽约州的共和党议员）和肯特·汉斯（得克萨斯州的民主党议员）计划。并被第二收入来源扣除、地产税和赠与税扣除、个人退休金账户较高限额以及石油开采税减免所修正。但民主党人也不是一点儿事都不干，根据宪法，所有的税收立法都要首先获得众议院的通过，而众议院仍被民主党人所把持。众议院财政委员会的新任主席丹·罗斯滕科斯基，要在议案上打上他自己的印记。民主党人对第三年削减10%的个人所得税率感到紧张，于是他们提出了自己的替代方案。他们已对供给学派的论据感到厌烦，

① 双倍递减余额被减少到150%的递减余额，而公用事业设备和工业建筑物则被给予较长的使用年限。

② 虽然恢复了双倍递减余额折旧法，但被推迟到1985年以后才执行。折旧年限可立即缩短，但1981～1984年折旧的递减余额为150%，1985年为175%，此后为200%。每项资产的折旧都列成了表，每项资产都要在资产使用年限的最佳点上转变为直线法或年限合计法。

认为把最高税率从70%削减到50%是明智的，因此，他们立即主张削减税率，而不是分三年逐步削减。为使折旧计划合理，他们主张把购买设备的费用作为直接开出勾销。为了吸引其他选民，他们又对地产税和赠与税进行了相当大的削减，给予石油开采税较大的税收优惠，为已入养老金计划的人建立个人退休金账户，把公司税率从46%削减到34%，并提供了其他一些拉拢人的好处。共和党人作出的反击是增加一些点缀品以及实行指数化和实行大众存单。结果导致了1981年夏的“出价战”（参见拉德尔，1983年；威特，1985年）。这些引诱措施既被加到了政府议案中，也被加到了民主党人的替代方案中，以便拆对方的台，为自己赢得支持。这两个议案基本上非常相似，这场斗争实际上是把谁的名字写在获胜的议案上。此时，所有以负责任的态度制定政策的外表都被抛弃了。一些观察者认为，其结果只能是“助长疯狂”。①

结果，8月通过的议案全然没有分3年削减个人税率的计划，也没有加速成本回收制度。议案包括安全港租赁法、扩大了的个人退休金账户和基奥账户、大众存单、地产税和赠与税的削减、第二收入来源的扣除、鼓励性的股票购买权、扩大了的雇员股票购买权计划、石油开采税税收优惠、研究与发展的增值税减免、儿童抚养费税收减免、慈善性捐款的扣除、房主资本收益免除额的增加、领养费的扣除、国外劳动所得的新的不予计列，以及许多其他的特别条款。

当然，这些计划中有许多已被搁置了一些时间，并有充足的税收政策理由支持它们。许多计划则不是这样。本文不打算讨论支持或反对每一条款的论据，而只关注它们都被结合在一个议案之中的过程。没有人注意该议案中两个主要条款对政府收入的长期影响，更别提注意所有那些附加条款了。特别是在考虑到出价战的性质之后，所有的观察者都认为，该议案纯粹是政治斗争的产物。在这一过程中几乎没有考虑经济因素。斯托克曼（1987年，第278页）指出，“供给学派的理论所起的作用就像热恋中的爱情那样”。

我采访了参与这一过程的专业经济学家，他们几乎众口一词，认为经济分析仅仅对立法的某些小的方面可能会有点影响。他们指出，某些资产是在对其使用年限作经济评估的基础上，被从一种折旧类别转移到了另一种折旧类别。安全港租赁法也被看作是向纳税企业和免税企业提供相同的经济激励的一种方法。对第二收入来源的扣除，多年以前就被经济学家乔·佩奇曼认为是减轻婚姻惩罚的不正当鼓励作用的一种方法。这是一项直接以供给学派的理论为基础的温和的计划。由于家庭中的主要工作者收入较高，次要工作者便面临着很高的初始边际税率和较容易调整的劳动供给决定。因为对第二收入来源的扣除只削减了较敏感的次要工作者的税

① 这里的逻辑“是酒鬼的逻辑：该倒的都倒下了，就没有人再倒下了”（斯托克曼，1987年，第248页），也可参见麦克卢尔（1990年a）。

收，所以它更可能对政府收入产生巨大的正反馈作用。

然而，这些经济学家全都同意非经济学家的意见：大的决策纯粹是政治上的决策。首先，如果拉弗曲线的顶点确实低到40%，那么，单纯的供给学派税率削减就仅仅适用于最高的等级。把低收入纳税人的税率从14%削减到11%，不会产生供给学派所说的作用。此外，折旧计划是由工商企业院外活动集团推动的，而经济学家推动的是诸如奥尔巴克和乔根森（1980年）那样的把投资支出作为开支勾销的计划或“第一年回收”计划。① 而且，经济学家此前提出的一些意见也遭到了忽视。经济学家提出了增值税（VAT）计划，这个计划导致了众议院财政委员会前任主席阿尔·厄尔曼的选举失败。经济学家提出了征收消费收入税的计划，这一计划被除加里·哈特以外的所有政治家所忽视。② 经济学家提出把公司所得税和个人所得税合并在一起，这一想法也在政治过程中被完全忽视了。③

我认为，尽管有以上看法，还是可以采取与其截然相反的观点，即经济方面的考虑对大的问题起决定作用，而政治方面的考虑则决定相对较小的问题，如出价战期间增加的条款。前面那些在政府部门供职的经济学家说得对，他们对该项法律的细节比对其基本的形式有更多的影响。但在一些重要的方面，在大学和私人部门工作的其他经济学家却事前对该法律的性质产生了影响。要弄清著书立说的经济学家的间接影响更为困难，他们的著作在进入各种思想进行争鸣和交换的政治场所之前通过其同事和传媒已产生了影响，而且这种影响是至关重要的。

首先，无论当时供给学派提出的具体观点正确性如何，供给学派从本质上说却是一个经济概念。供给学派的主要观点是激励问题事关重大，而先前出于政治考虑把边际税率提高到90%以上时，这一点被忽视了或被忘记了。最先正是出于经济方面的考虑，才把税率再次降了下来。要不是有供给学派经济学，肯普－罗思议案是不会被人们考虑的。

其次，经济分析涉及的不仅是激励问题，而且也涉及到税负的分配。当出于激励方面的考虑建议降低最高边际税率时，出于分配方面的考虑也建议降低低收入纳税人的税率。在这里，经济学家和政治家意见完全一致：减税不应当只针对高收入家庭。实际上，等级爬升使低收入和中等收入纳税人的纳税额增加幅度，超过了这种爬升使最高等级的纳税人所缴税款的增加幅度。

---

① 这一计划通过扣除每一项资产第一年使用寿命（其现值和实际的经济折旧相等）来避免通货膨胀的影响，而不是通过使后来的折旧提成指数化的方法来避免通货膨胀的影响。

② 根据消费收入税，每一个纳税人每年要填一张申报表，该表通过计入各种形式的收入，然后扣除各种形式的储蓄来衡量消费。正如下面所要讨论到的，扣除净储蓄便意味着计入净借款。

③ 商人们喜欢谈论双重税，而不喜欢谈论并税问题。然后，厄尔曼提出征收增值税来为并税作出补偿。正如戴维·布罗克韦在同我谈话的过程中回忆起此事时所说的，“从政治上看，这不免荒唐可笑：为削减营业税而课征销售税。它恰好反映了民主党人在政治上的混乱不堪。至少，供给学派有了一个聚焦点。”

第三，许多经济学家已经指出，通货膨胀的不当影响不仅表现在等级爬升之中，而且还表现在降低折旧提成的实际价值，提高资本所得税和增大付出和得到的利息的实际作用。虽然大多数经济学家由于通货膨胀而更喜欢使折旧提成指数化，但费尔德斯坦（1981年，第38页）支持10－5－3计划，他强调指出，“对温和的通货膨胀率和实际贴现率而言，加速折旧计划和完全指数化极为相似。”大多数经济分析被用于储蓄和投资不足的问题，这种分析向最终通过法律扩大个人退休金账户、降低资本所得税率以及给予研究与发展以税收优惠提供了大部分的动力。政治上的考虑仅仅决定了增加这些条款的适当时机、其形式的某些方面以及其他一些像股票购买权计划那样的条款。

最后，正是出于经济上的考虑，迫于通货膨胀的压力而对税收等级实行了指数化，这一条款出乎人们的预料，产生了最为巨大的影响。

3.3 赤字

1981年的经济复兴税法（ERTA）通过后不久，人们便开始关注该税法对财政收入的影响。一些议员甚至在对这个议案投赞成票时就知道，它很快将不得不进行修改。[①] 例如，请看1981年9月14日《纽约时报》的报道：

> 民主党人、纽约州资深参议员莫伊尼汉先生今夏无论在税收委员会上还是在参议院，都对政府的税法投了赞成票，但在接受采访时他说，他实际上只支持那一议案的某几个部分。但他还是投了赞成票，他解释道，“因为只能要么不投票，要么投它的票。”
>
> 当要求他说明他如何修改这个税法时，莫伊尼汉回答道，他不准备作详细说明，而只是说，他要把政府的5年支出7500亿美元削减约2500亿美元，即削减1/3。

甚至政府，作为主要针对削减支出的“9月攻势”的一部分，也提出了首次被委婉地称之为“增加税收”的220亿美元的计划。但这一期间，越来越严重的主要问题是不断加深的衰退。1981年2月的“光明设想”从一开始也许就是或也许不是过分乐观的，但现在的经济预测不得不一再向下修正。戴维·斯托克曼认错说（1987年，第369页），“失败了的9月攻势旨在把1984年的赤字减少750亿美元，现在赤字就其规模而言估计已增加到了1500亿美元。我们突然面对着从一开始就被掩盖了起来的严酷现实。我们庞大的财政计划已直接导致了三位数赤字的险境。”

由于预算计划只涉及1985年以前的年份，表面上的问题依然是经济复兴税法

① 1981年的经济复兴税法在众议院以238票对195票获得通过，在参议院以89票对11票获得通过。

削减多少税的问题。接下来的大量讨论是关于是否推迟第二年10%的税率削减，或是否取消第三年的10%的削减。政策制定者仍然没有认识到等级指数化的长期含义，预定1985年之后开始实行指数化。不实行指数化，他们就能避免任何增加税收的立法。只要等稍微长一点儿的时间，通货膨胀就会增加他们的税收。预算问题虽然严重，但仅仅是暂时性的。

因此供给学派理论建议降低边际税率，所以人们认为供给学派也可能建议税率保持低水平。然而，指数化却不是由任何供给学派成员如阿瑟·拉弗、祖德·万尼斯基、杰克·肯普或甚至罗纳德·里根写进1981年法案中的。而是后来在1981年夏，由众议院的共和党人比尔·格雷迪森和参议院的比尔·阿姆斯特朗把指数化加进该法案的。政府实际上不想实行指数化。正如格雷迪森议员所回忆的，政府企图违背这样一个协议，即：如果阿姆斯特朗设法使指数化写进参议院的其他版本的议案中，那就把指数化加进科纳布尔－汉斯计划，即政府在众议院提出的议案中。①

接着，在出价战的高峰，尽管他的政府早些时候反对，里根总统还是最大限度地利用指数化来兜售其“为两党所支持的”一揽子计划（因为科纳布尔－汉斯计划是以两党党员的名字命名的）而不顾“财政收入”（民主党）计划。7月27日，他带了一张特别大的图表在国家电视台露面（复制在此，如图3.1），说明虽然“财政收入”计划最初削减较大，但税收随后就会增加。而实行指数化，“为两党所支持的”税收削减将保持税收减少。

这一数字生动地说明了1981年立法的独特的、最不寻常的特点。以前的减税是暂时的，1981年减税不但是美国历史上最大的，而且是永久性的。② 不是赤字的规模，而是这种永久性极大地影响此后所有税收政策的制定。

第二年，其他的一些政策制定者逐渐认识到，必须增加收入。政府中一些人开始认真地讨论增加1000亿美元的税收，另一些人则开始辞职。③ 但增税的形式仍有争论。民主党人赞成取消对第三年的税率削减，如罗斯滕科斯基说，“我把它看作是取消纳税人从未享受过的某种东西——而不是以沉重消费税从他们口袋中掏

---

① 正如斯托克曼在讲述这件事时所说的，“参议院的一个最擅于计算选票的人告诉詹姆斯·贝克，‘阿姆斯特朗不会在参议院获胜。我们一小时之内就会把指数化埋葬掉’”（1987年，第275页）。后来，当指数化以57票对40票获得通过，被写进参议院议案之后，“科纳布尔坚持，税收指数化应被写入科纳布尔－汉斯计划的第二稿中。唐·雷根和我反对这个提议，但科纳布尔和他的老大党同事坚持这点。我们把税收指数化生效日期推迟到1985年，从而打破了这个僵局”（第281页）。真正的供给学派经济学家赞成税率削减和指数化，但政府中的财政稳健派担心税收削减的绝对规模并把等级爬升看作是减少它的一种方法。不过，预算被说成是一个三年的问题（1982～1984年），因而1985年之后的任何这类支出都与此无关。

② 当时的政策制定者用名词性词语把1981年法案描述为美国历史上最大的减税，并把1982年法案描述为美国历史上最大的增税。

③ 保罗·克雷格·罗伯茨于1982年1月辞去了财政部部长助理职务，诺曼·图雷在6月辞去了副部长职务（参见雷根，1988年，第184页）。

钱”（《华盛顿邮报》，1982年5月10日）。共和党人倾向于营业税、消费税、更严格的执行以及看起来不那么像是税收的任何东西。当被问及新的税收法案是否代表彻底改变了去年供给学派的减税哲学时，参议院财政委员会主席鲍勃·多尔说，“我们并不试图作出180°的大转弯；我们只是避免经过悬崖峭壁”（《华盛顿邮报》，1982年8月16日）。

这个议案的一个不同寻常特点是，它不是根据宪法要求在众议院开始，而是基本上从参议院财政委员会开始的。多尔主席抓住在众议院通过的不重要的关税法案巧妙地规避宪法的限制。于是，多尔的委员会可以提出一个实际上全新的议案，并直接与众议院议员会谈解决“分歧”。紧接着的问题是，为什么罗斯滕科斯基对这次违反宪法的行动没有拼命叫喊。人们毕竟可能认为民主党人要致力于取消共和党1981年的减税法案。答案是，罗斯滕科斯基参与了这个计划。他需要1982年的法案，而他的税收委员会中的许多人不需要，在许多方面，众议院比参议院更加重视供给学派。因为众议院议员更经常地面临选举，众议院更易受公众情绪左右摇摆（如正在发生的抗税活动）的影响。罗斯滕科斯基完全可以挑选和他意见一致的与会者，同参议院进行谈判，并避免同其委员会的全体成员较量（参见麦克卢尔，1990年a）。

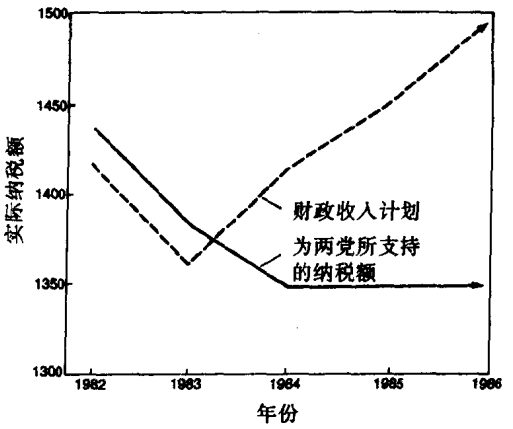

图3.1 使税收下降——1.5万美元工资

资料来源：罗伯茨（1984年）。

在1982年的税收公平和财政责任法案的最后形式中，3年中增税983亿美元。考虑到对不纳税的大公司的新闻报道所引起的惊慌，它撤消了1981年法案中的安全港租赁条款。在法律的许多特征上，它一般地几乎不存在什么缺陷。它增加了个人可选择的最低税额（AMT），增加了可扣除的医疗费用和意外事故损失的最低额，征收较多的失业救济金，减少某些矿山公司的扣除额，规定建筑时期利息和财产税的资本化和摊销，修订会计制度上履行合同的方法，加快公司估计税款的缴付，限制发行免税工业发展债券，限制可列支的年金税和救济金，修订有关国外收入、人寿保险公司和失业税的条款。它还增加了机场使用、通信和香烟的消费税。①

① 商业票据交换所（1981年、1982年和1983年）的出版物提供那些年颁布的3个税收法案的详细情况和解释。

但它的两个最重要的条款是对折旧及其履行的修订。在上文表3.4中的那些计算结果开始表明，加速成本回收法和设备投资减税法的结合，特别在通货膨胀率下降以来比作为费用开支要慷慨得多。效率低下和不公平是对某些资产征收高实际税率和对其他资产征收负实际税率的结果。因此开始“使交易领域平等”的发展。在这种情况下，对准获得额外利益的那些单位增税具有某种政治上的吸引力。请注意，表3.4中的计算结果反映该法完全分阶段实施的特性，并在1985年之后开始按加倍余额递减法做到收支平衡。1982年的法案完全要使经济复兴税法为1981～1984年明确规定的150%的方法成为永久性的。它还分出投资税减免的一半来降低折旧扣除额的基数。根据进行这些计算的经济学家的说法，这些改变旨在保留利润与支出大体相等。

实施条款包括了各种收入申报义务和加重了的处罚规定，但也包括第一次以10%的比例扣除利息和红利。多年以来，工资和薪金一直扣除所得税，所以，人们自然会想到，利息和红利也应依照相同规定办理。工资和薪金已不再是主要的实施问题，尽管人们常常不申报利息和红利。由于在银行业和经纪业中使用了计算机，所有重要的管理问题已大大减少。但这一条款引起了银行和储户的极为强烈的抗议，主要是通过参议员鲍勃·卡斯滕发动的书面抗议运动进行。第二年，这一条款被取消。

或许有关税收公平和财政责任法案（TEFRA）以及随后的增加收入努力的最惊人之处不是它们包括的条款，而是它们排除的一种可能性。他们不取消税收等级指数化。再一次回顾上文的表3.3就可以看到，尽管1979年的五年规划表明，盈余多达占国民生产总值的2.4%，但1982年的规划表明，赤字竟占GNP的5.4%。结果，从1982～1985年的每年都有议案通过，增税立法遇到重重阻力。

在通过议案的时候，每一个议案的收入影响都预计到以后几年。但在最近，行政管理和预算办公室估计到1990年为止的每个法案与经济复兴税法以前生效的法律相比的过去影响，这些“静态的”估计忽略了可能发生的行为方面的反应。如表3.5所示，以前的法律在整个80年代大幅度地增加收入，但1981年的法案在1987年之后每年至少减少2000亿美元的收入。后来1982年的税收公平和财政责任法案在1987年之后每年增加500亿美元的收入。

这篇文章的下半部分，讨论了未来税收估计数的模糊不清如何引起关于所提出的税收变化的争论问题，不过，这种模糊估计甚至应用于对过去税收变化的回顾性的估计上。因为没有人真正知道根据前一个税法经济将如何发展，行政管理和预算办公室在表3.5中的估计数也仅仅是把先前法律运用于实际的经济量，得出与实际税收相对照的前一个法律的基线收入。比较起来，林赛试图估计各种经济量在前一个法律影响下怎样会有差别。在税基中没有某种由激励引起的增加，根据旧法律获得的税收就不会有行政管理和预算办公室估计的那么高。因此，“经济复兴税法的

成本比天真地估算的直接成本的1/3还低。”（林赛，1990年，第74页）。

表 3.5　　1982～1990年财政年度预算收入变化

	1982年	1983年	1984年	1985年	1986年
根据1981年1月1日生效法律的收入	650.8	656.0	749.4	821.3	822.5
变化原因：					
经济复兴税法（1981年）	－35.6	－82.6	－136.8	－168.5	－170.3
税收公平和财政责任法案（1982年）		17.3	36.0	40.7	39.2
社会保障（1983年）		5.3	15.5	31.2	30.5
削减赤字法（1984年）			0.9	9.3	9.3
税收改革法（1986年）					
技术更正（1987年）					
总收入	617.8	597.5	666.4	736.8	734.0

	1987年	1988年	1989年	1990年
根据1981年1月1日生效法律的收入	873.9	1002.6	1088.2	1167.3
变化原因：				
经济复兴税法（1981年）	－207.5	－264.4	－290.9	－322.8
税收公平和财政责任法案（1982年）	49.2	57.3	55.7	57.2
社会保障（1983年）	39.7	70.3	85.2	105.1
削减赤字法（1984年）	16.0	25.4	27.7	31.0
税收改革法（1986年）		－8.9	－24.4	－20.3
技术更正（1987年）		11.4	16.9	18.7
总收入	776.4	908.7	975.8	1057.6

注：这些数字引自斯图尔德（1981年）表3中经选择的横栏。这里省略了政府行为以及其他较小的立法变化的几栏，但它们仍反映在最下面总收入那一栏中。

斯图尔德的解释：“第一栏的数字是每一财政年度收入的估计数，如果80年代税法没有任何变化的话。其他各栏提供了由于税法的相应变化而导致的那一财政年度税额增加或税额减少的估计数。例如，如果那十年中联邦税法没有任何变化，那么在1990财政年度估计联邦政府的税收收入为11673亿美元。1981年经济复兴税法的净影响估计在1990财政年度税收收入损失达到3228亿美元的程度。1981年经济复兴税法本身变化的净影响反映在对随后相关的税法的估计数中，例如1982年发生的经济复兴税法中的加速折旧条款回降的后果反映在税收公平和财政责任法的数字中。”

斯图尔德的资料来源：“美国1982～1990财政年度预算，这些是每年的预算文件中提供的估计数，因此需经常修正。所以，这些数字只是个大致不错的数字，而不是严格的估计数。”

与此同时，人口趋势对预扣所得税的社会保障制度造成极大的破坏。当在出生率高峰时代出生的一代人仍在工作时，工资税收入足以支付退休金的支出，但在人口膨胀时期的人退休以后，工资税收入可能就入不敷出了。1983年，一个“为两

党所支持的”委员会达成一项协议，通过适度增加现行的工资税并把它从一般收入中转移出来，在信托基金中建立暂时的“盈余”的办法，来恢复这一处于困境制度的长期健康。正如在表3.5中所表明的，这样做的效果在开始时很小，但到1990年增加到每年1000亿美元。

下一个大规模的增税是1984年的削减赤字法（它的缩写DEFRA与税收公平与财政责任法案TEFRA谐韵）。到1988年，它每年只增加250亿美元收入，但它比以前的任何法案的篇幅要长得多。仅看其目录便可知其涉及内容之广：影响个人的税收变化，影响企业的税收条款，国外销售公司和国外税收条款，私人基金和免税组织，租赁，退休计划及其他的雇员福利，避税手段及有关业务，多空套作，人寿保险条款，遗产及赠与税，免税债务，行政管理和实施以及消费税。每一章都有二三十个小标题。

其他的改变还有，削减赤字法把建筑物的折旧年限从15年提高到18年，第二年提出的另一个法案把这一折旧年限又提高到19年。

这一时期的议员受到赤字压力去增加税收，而且，他们受到现实的政治压力去提高某些人的税收，这些人“隐瞒”违反税法的某种特殊行为。一般方法是仔细查阅税则寻找含混的而不是极明显的条款。政策制定者不能提高税率或取消受欢迎的个人扣除额，但他们可以批评允许某些富人逃避纳税的“不严谨”的条款（见米纳里克，1987年，第1359页）。因此，税收政策就是以与前一时期确切相反的方式制定的。1981年前，国会能够退回过多的税收收入和取消预计的盈余，方法是准许新的特别减免或扣除额。在实行削减税率和经济复兴税法指数化以后，国会需要通过删掉这些特别条款以消除预计的赤字。因此，减少赤字也使交易领域趋于平等。

像斯坦利·萨里和乔·佩奇曼那样的税收改革者多年以来就强烈反对开凿新的漏洞的做法，这些做法削弱税基，并在其他方面相同的个人征税中造成不公平的差异。但是在1981年法案判定这种做法为逻辑上极端之前，基本的政治和经济力量对他们不利。它是开凿漏洞的归谬法。但是出乎意料的成功者是指数化条款，因为它会迫使以后的政策制定者堵塞漏洞。

这种由赤字驱使的政策制定有其利和弊。被采访的许多人认为，它太多地注重税收考虑而不是其他的政策考虑。某些“良好的”税收政策变化实际上会使税收遭受损失。如果是这样的话，它们不可能颁布。从另一方面讲，考虑到萨里和佩奇曼提出的堵塞各种漏洞的所有“良好政策”理由，由赤字驱使的政策制定很可能制定较好的政策。当然，指数化条款的关键之点在于把财政纪律纳入税收政策的制定过程。应该像管理一家公司那样管理国会，要做到这一点，必须认识到筹集基金来之不易，花费基金必须证明是值得的。

至少有两本书和多篇文章试图解释1986年的税收改革法如何能够彻底改变以

前的做法、同特殊利益集团较量、堵塞漏洞并提供真正的改革（例如参见伯恩鲍姆和默里，1987年；以及康兰、赖特森和比姆，1990年）。它确实是重要的立法。但到1981年，制定税收政策的方向实际上已经改变了。正如我们在下一节中将要看到，1986年法案的许多各不相同而又晦涩难懂的基础扩大的条款在性质上同早期1982～1985年的增加税收的条款极为相似。

3.4 平等交易领域

各种政治和经济力量还正在从不同方向攻击税收法规，当然，不过它们正开始把它推到一起，而不是把它拉开。或许，四个方面的进展最为重要。首先，供给学派理论继续影响着税收政策。仍能听到要求“统一税制”的呼声，这种税制要把所有纳税人全部放到相同的低税收等级上，除了需要界定收入的扣除额外绝对没有其他扣除额。由于联邦个人税总收入约占个人收入的11%，一种天真的方法是简单地规定大致上的等于个人收入的税基，按11%征税，至少得到相同的收入。低税率对工作和储蓄动机是巨大的推动。当然，一个问题是，个人收入的某些组成部分很难征税。另外，统一税制这种极端做法将极大地增加穷人和低收入纳税人的负担，同时极大地减少高收入纳税人的负担。霍尔和拉布什卡（1983年）对有巨大个人税额减免和19%的单一税收等级的（对消费收入）的“修改后的统一税制”作了充分描述。

其次，税收制度已变得极为复杂。除来自各阶层的纳税人的抱怨外，下面是经济学家的评价：

> 平均履行纳税的时间为21.7小时，纳税额约为231美元，外加44美元的费用，每个家庭纳税总额为275美元。把重新加权的平均数加到1982年估计为9700万个纳税单位上，得到总估计数21.3亿小时和总资源损失267亿美元。这笔损失约为调整后的总收入的1.4%，大于7%的联邦和州的所得税总收入（斯利默罗得和索勒姆，1984年，第465页）。

这仅是一个平均数。由于大多数纳税人使用少于21小时的时间为有标准扣除额的纳税申报填写简短表格，而其他纳税人则必须使用比21小时多得多的时间。许多人不得不仅仅为一次申报填写10张或20张表格。与此形成对照的是，如霍尔和拉布什卡所描述的修改后的统一税制可以每年一次填在一张明信片上申报。

第三，公众对税收制度的信心，由于有关公司和高收入个人不缴纳任何税的报道而受到进一步的削减。1984年10月，罗伯特·麦金太尔和他的公民要求“公平税收组织”对1981～1983年间250个有盈利的大公司的平均实际税率进行了计算。他发现，128家公司在这3年中至少有一年没有缴纳联邦所得税，在这3年中，有

17家公司未缴纳任何税。例如，“1981年立法中单独的最大获利者是罗纳德·里根的前雇主通用电气公司。这3年中，通用电气公司赚取了65亿美元的税前国内利润，没有缴纳一分钱的联邦所得税，还要求退还在里根上任之前缴纳税款中的2.83亿美元”（麦金太尔，1984年，第2页）。这些公司中的许多公司运用安全港租赁法避税，1982年取消安全港租赁法，但由于媒体连篇累牍地刊登这个报道以致未能很快消除公众对公司税的其他问题的关注。

关于个人，美国财政部（1985年）检查了“明确总收入”在25万美元以上的纳税人1983年的税额申报表，发现64%的人报告，他们因合伙、转租、出租和专利权活动、农场及商业经营而出现“亏损”。在这些完全是高收入的群体中，11.4%人的税负少于其收入的5%。还有9.8%的人的实际税率在5%～8%之间，32%人的税率在10%～20%之间。公众正确地决定，这样一种制度确实不公平。因此，平等交易领域的“横向平等”意味着在相同经济情况下的纳税人一定得缴纳相同的税。

第四，学术界外的经济学家，计算了在上文表3.4中所示的那种边际实际税率，看出在不同类型的财产或资金来源之间存在巨大差异。或许这些差别的主要原因是投资税减免，它可用于设备投资而不是用于企业的其他投资。对经济学家来说，这些差异并不表现为公平问题，因为没有人会关心“公平”对待相对于建筑物的一部机器。公平仅仅是个人之间的问题。在平衡状态下，个人必须在机器上和在建筑物上赚得相等的税后净收益。因为不这样的话，他们就会更多地向有利的资产投资，直到净收益相等为止。否则，这个问题是个经济效率问题。如果净收益平等而实际税率不等，那么，差异必然在这些资产的总收益率上表现出来。因此，某些资产必然有较高生产力，能包含较高的实际税率，而其他资产可能生产力较低，但仍对投资者产生相同的净收益率。这样的税收制度“扭曲”资源的分配，因为它鼓励向生产力较低的资产进行更多的投资。

即使总股本额固定，根据这个论点，减少总收益率低的资产的投资，把它投入到总收益率高的资产中，总产出将增加。此外，通过使不同资产的相对税收待遇平等，也可以导致这样的再分配。然而，对经济学家来说，解释平等交易领域的这种效率说法，有时是很困难的，因此他们不总是反对由于区别对待不同的资产或企业而造成的不公平概念。①

这种效率观点反对含混的产业政策，反对那种认为政府比私人企业更清楚地了

① 这两个概念混淆的本身是很有趣的。我本期望经济学家能够强调平等交易领域的效率论点，由其他人提出公平论点，当然，人们听到国会议员讨论公平对待不同资产或企业。但这些意见或许是针对普通公众的。在为写本文而进行的采访中，数量非常多的原本不是经济学家的政策制定者用他们自己的语言极为精确地描述了平等交易领域中的经济效率观点。

解哪种资产最有效率的观点。但投资税减免并不总被认为是产业政策。在1964年，它主要还是一个用来刺激总需求的临时性的宏观政策工具。设备投资减税额由于1969年被取消，又于1971年被再度采用。或许把临时性的设备投资减税法只限于设备不包括建筑物是明智的，因为前者的刺激因素立刻就可以发挥作用，而后者时间滞后可能延缓刺激作用直到这种需求消失很久以后。可是当设备投资减税法在1975年成为永久性时，这个必然的理由就不复存在。那时，它成为不仅影响投资数量而且影响投资类型的微观政策工具。

经济学家的这种自由市场方法不应被过分地吹嘘为是税收改革的推进力量。对所有纳税人来说，其经济效率方面的好处充其量也很小。更为肯定的是，对某些特定的纳税人而言，丧失税额减免的代价将很大。而且，只要自住房屋享受免税待遇，交易领域就决不是完全平等的。此外，国会也不准备反对政府对资源分配的影响。税收法规的条款旨在影响住房所有权、慈善性捐款、退休金储蓄、公司的研究和发展、污染控制和其他值得重视的事业。而这里的关键在于，多年以来这样的条款过分扩展了。避税的组织者能够吸引投资者投资于只有税收好处而很少或没有经济收益的项目。对经济学家而言，他们关于完全不同的实际税率缺乏效率的观点似乎与关于完全不同的实际税率是不公平的平民主义观点的互相协调仅仅是个愉快的巧合。显然，投资分配不当完全是由于众多高收入的个人和公司不缴纳任何税款。

税收改革者始终感兴趣的几个问题是，在上文开列清单里显然不存在影响这种税收改革新气候的发展。特别是，这一清单不包括应该堵塞为富人所开的漏洞以便恢复由累进边际税率结构提供有意义的“预期”这一最重要的论点（参见马斯格雷夫，1987年；佩奇曼，1990年）。这个清单也不考虑收入。它也不包括长期的（因而是“传统的”）通货膨胀对应税收入测量以及对公司毛收入双重征税有影响的观点。参议员比尔·布拉德利可能是抓住税收改革新气候的第一位国会议员，在其参议员的第一个任期里，他投入了极大的精力制定一项全面的税收改革计划，同众议院议员迪克·格普哈特联合发起提出1982年公平税收法。他考虑了税收改革的标准论点并坚决地摒弃了它们。他没有提出为对付通货膨胀的进一步指数化或合并公司税和个人税。他决定不尝试使用提高高收入纳税人总体负担的方法来堵塞漏洞。的确，他决定根本不提高税收收入，甚至不改变税收负担的分配。这样一种策略的理由现在看来似乎很清楚，那就是降低边际税率，减少复杂性，对相同收入组的人施加更为接近的税负，以及更有效的资源分配。不过，让我们想象一下当时他的同事一定会有怎样的疑惑吧。如果这一建议不改变纳税总量或任何特定收入人群的纳税量，那么，为什么要自找麻烦呢？坦率地说，“为简化而简化使你绞尽脑汁，走完整个过程，然后以赤字没有减少一分钱而告终”（帕克伍德参议员，引自1984年11月30日的《华盛顿邮报》）。

布拉德利－格普哈特的提案在消除一连串的“漏洞”，扩大税基以及把边际税

率减少到只有14%、26%和30%这三个等级的意义上说，它是一个经过修改的统一税。主要的个人减税额保持不变，如住宅抵押利息、慈善性捐款以及联邦和地方的收入和财产税，不过，它们只适用于14%的税率。不能把收入填在一张明信片上，但是归档更简单了，因为许多纳税人使用扩大了的标准扣除额。其他表格全部取消。对滥用避税的人提高税额，其他人的税额将减少。这一计划将取消设备投资减税法并把公司税率降至30%，但公司税目前不变。

对修改后的统一税率提案似乎有许多要讨论，但没有人完全知道如何形成正确的联合。布拉德利－格普哈特计划未被十分认真地对待。然而，里根的重新当选活动显然担心沃尔特·蒙代尔支持布拉德利－格普哈特计划，并为民主党人偷偷地在这一问题上占得优先。考虑到总统的降低边际税率的长期一贯愿望，他们决定让总统命令财政部进行一项在大选之后才完成的“研究”，抢在民主党人之前，于1984年2月在国情咨文中发表。后来的结果是，蒙代尔从未接近到支持布拉德利－格普哈特计划的程度。

接踵而来的争论持续了好几年，涉及到许多令人感兴趣的人物以及许许多多的有关税收改革的设想。除了布拉德利－格普哈特计划和称为肯普－卡斯滕的共和党人计划外，公众有机会检查财政部建议、总统建议、罗斯滕科斯基的“工作人员选择权”、众议院议案、参议员财政委员会主席鲍勃·帕克伍德的工作人员选择权和参议院议案以及签署后称为1986年税收改革法的两院议员最后协议。这些政策制定者及其各种各样的建议在政治上的相互作用和相互影响，在别处已有充分的描述（参见伯恩鲍姆和默里，1987年；以及康兰、赖特森和比姆，1990年），因此，我想对几个特别有趣的问题作简单的论述。

因为总统命令“研究”在大选之后完成的政治策略，它给了财政部的税务专家一个难得的机会精心制作了一个与政治完全无关的文件。白宫官员甚至不想知道这个文件的内容是什么。在这个象牙塔的环境中，经济学家在构想这个计划时有非同寻常的发言权。由于这一原因，使许多其他经济学家感到惊奇的是，财政部的经济学家没有提出允许所有投资的全部储蓄和支出有一个扣除额的消费收入税。它将减少资本成本，使所有的边际实际税率为零，并免除了测量实际收入的问题。麦克卢尔和佐德劳（1987年，第40～41页）列出了反对消费收入税的一些理由，但最有说服力的理由是，它不得不在税基中包括所有的借入款。① 公众完全不准备接受为借入资金（对纳税人而言，它们甚至不代表收入）纳税的想法（参见雷根，1988年，第206页）。消费收入税禁止一切利息扣除，而不包括所有的借入资金，但公众接受这种想法并不更为容易。

---

① 参见前面的注。纳税人必须消费掉所有的收入和所有借入的资金，减去投入到各种形式的储蓄和投资的任何款项。因此，所包括的借入资金，如果它们被用于投资的话，将立即由扣除额抵消。

甚至在所得税中，财政部的经济学家希望允许为投资花钱。可是税基中不包括借入款或不允许利息扣除，支出将使边际实际税率为负：对举债筹资的投资而言，企业将着手扣除资产的价值和由它得到的正常收益。它本身的支出将花费相当大的收入，而且不适合作为逃税问题。

因此，作出决策去设计一个更全面的所得税基。财政部遵循税收改革的新逻辑，在这个范围内它需要一个收入中立、分配中立和较简单的计划，一个使处于相同收入组的个人税收待遇平等（平等交易领域的公平说法）并使不同类型的投资税待遇平等（平等交易领域的效率说法）的计划。在其他条款以外，财政部的建议取消百分率折耗、石油和天然气难以确定的钻探费用的支出、跨年度生产中多项花费的支出、排除大多数雇员的附加福利、州和地方税的扣除以及整个最低税额。它将大量增加个人免税的范围。

和布拉德利－格普哈特计划一样，最初的想法是分别考虑个人和公司的税收中立。在做有关税收减免和扣除的所有艰难抉择时，这些限制最初导致了16%、28%和37%这三个个人税率等级。这个结果多少有点令人沮丧，因为人们一直希望较低的税率。在扩大公司税基的相同过程中，产生的新收入足够把公司税率一直降到28%。这种税基扩大包括取消投资税减免以及根据经济学家对实际经济折旧的估计所作的折旧计划（赫尔滕和怀科夫，1981年）。

对这一结果财政部官员还有两个重要的、必须解决的问题。首先，唐·雷根部长有一个美学方面的问题。他认为，16%、28%和37%的个人税率太不方便。他想要简单点儿和容易记住的税率，类似早些时候肯普－罗思提出的10－10－10或科纳布尔－琼斯提出的10－5－3那样的税率。他命令道："给我改为15－25－35"。其次，财政部的律师还有一个法律上的问题。由于公司税税率低至28%，它可能成为一个避税所，允许高收入的个人自己组成公司，缴纳28%的税率，避免37%的个人税率。公司税率和最高等级的个人税率需要相互靠拢。这两个问题的明确解决办法是，把个人税率降至15－25－35，并把公司税率提高到33%以弥补税收收入。①

在五年时间内，在1500亿美元的税收负担从个人转移到公司的建议就这样产生了。财政部有一个美学问题和一个法律问题，在和政治相对无关的环境下发挥作用。解决办法是政治上的一个高招。随后所有的税收改革方案由于较充分的政治方面的原因，都保持在五年时间内至少1000亿美元的类似转移。甚至在税收中立的议案中也使用估计分配后果的图表表明为每一个个人收入等级减税。除此之外，表

① 请注意，可以提高公司税率而不加重公司的总负担，例如，允许更多的加速折旧。可是这次，财政部的专家坚持对全面经济收入征税的想法。考虑到"理想"的税基，较高的税率必须意味着较重的负担。主张这种转嫁的理由的更多的讨论，请参见麦克卢尔（1986年，第1643页）。

格必须显示出某种税收增加，以抵消任何收入等级哪怕是得到很小的净税收削减。每个人都知道，某些地方的个人最终承担公司所得税的负担，但大多数人却完全不理会它。[①] 此外，像早些时候指出的那样，公司税收从1954年占联邦收入的30%，下降到1983年占联邦收入的6%。或许，这种下降太多了。

在刚刚推行历史上最大的公司税削减之后，里根总统会建议公司税做这样规模的增加吗？对税收改革的成功而言，这种策略是杰出的，就像尼克松总统访问中国一样。从另一方面说，里根是否把削减公司税率同增加公司负担相混淆尚不清楚。他在1985年的国情咨文中赞扬财政部计划之后的第二天，接受了《华尔街日报》的采访（1985年2月8日），该报报道："总统说，他还没有十分仔细地研究财政部计划，不了解这个计划寻求增加企业的相对税收负担。此外，他还提到，对公司的征税无论如何要转移到个人身上。'某一天'，他说，'我希望我们能建立一种税收结构，它将确认，你不能向东西征税，你只能向人征税'"。

美国财政部（1984年）的建议遵循布拉德利－格普哈特计划，采取税收改革的新逻辑。它就是税收中立、分配中立以及使交易领域平等。但它不像布拉德利－格普哈特计划，它不能回避传统的税收改革问题。它提供企业扣除所支付的50%的红利，以满足公司税和个人税结合的需要。它提供利息、折旧和资本收益的指数化来解决测量实际收入中的通货膨胀问题。这些条款中的某些条款使所提出的法案更复杂，而不是更简单。

再说，这些通货膨胀问题完全不具有和等级爬升同样的后果。由于名义税收等级是固定的，任何程度的通货膨胀率不断地把个人推向永远是更高的税收等级，从而不断地提高以收入百分比衡量的税负。因此，1981年法案中的税收等级指数化对随后制定赤字时期的税收政策至关重要。其他问题则各不相同。通货膨胀确实减少了折旧折扣的实际价值，从而把实际税率推向了新的更高水平。但持续不变的通货膨胀率并不总是把实际税率提高到那个水平之上。同样，向纯粹的名义资本收益和名义利息征税，把实际税额提高到更高水平。在这样情况下，通货膨胀率的上升就增加税收，而通货膨胀率的降低将减少税收。任何特定的通货膨胀水平，可用专门的调整办法予以抵消，如加速折旧或在征税时不计入部分资本收益。

因此，财政部建议中的这些附加的指数化形式的要点，在于自动计算通货膨胀率的变化。实际税率对通货膨胀率保持不变，只是使折旧、利息和资本收益指数化。这是传统的经济学家的改革形式，国会或选民对此毫无兴趣。

实际上，经济学家长期以来就感到疑惑：为什么企业对这些指数化的形式没有表现出更大的兴趣。毕竟，近几年折旧折扣对比通货膨胀的增加，提高了补贴的现值，从而降低了资本成本。尽管企业有指数化比没有要好，但至关重要的选择通常

① 费尔德斯坦（1988年）对公司税收改变的分配负担作了估计。

在指数化和加速折旧之间作出。对特定的收入成本而言，加速折旧提供了更早和更确定的扣除额。企业把指数化看作是随后会被国会取消的条款，因此，它提供了比投资时预期较低的收益。此外，传统的计算方法着重于名义数量。会计人员对不确定名义值的扣除额感到不舒服，尽管它们在实际值上更加确定。同样，企业对支付红利的扣除额也没表现出多大的兴趣。

不管好坏，这些传统的有关指数化和结合的改革条款，在新的改革气候中存在不下去。总统提出的把50%的红利扣除减少到10%的建议，被众议院的议案搁置，又被参议院议案否决。利息指数化被认为行不通，也没有出现在除财政部计划之外的任何计划中。总统建议修改资本收益的指数化，后来被否决。最后，总统建议保留折旧的指数化，众议院对它作了削减，后又被参议院否决（参见例3.1中提供的详情）。

财政部建议由于提高了资本成本，也受到批评。虽然公司税率从46%降到33%，而且把补贴指数化，但设备投资减税法被撤消，资产寿命延长了。① 商会的评论（1984年，第1页）具有典型性："这种对资本收入增加的税收，将减少资本投资，因此将损害经济增长率，降低美国的国际竞争能力，加剧联邦的赤字……它形成1981年开始的增长政策的倒退。"

最后，所有这些"修改后的统一税率"建议，都可能由于提出错误的税率降低而受到批评。例如，看一下世界各国的情况，所有报酬总是支持80%作为工资，其余20%作为附加福利，而工资要征收税率为50%的税。收入中立改革可以扩大税基，把所有的附加福利包括进来，并把税率降至40%。然而，这样做绝对不会有任何作用。如果像我们所假定的，附加福利对工资的比例是固定的，那么，在改革之前和之后，报酬的40%被用于纳税。如果作为工作努力回报的附加福利是固定的，税率的降低便更有效。全部后果取决于所有税收上的好处的灵活性，如附加福利、利息扣除和慈善性捐款。

因此，1984年11月财政部建议的放弃得到许多经济学家和传统改革拥护者的欢呼，并引起了企业和资本形成拥护者的惊恐，但得不到一般公众的注意。财政委员会主席参议员鲍勃·帕克伍德说，"我有点喜欢现在这样的税收法规"（《华盛顿邮报》，1984年11月30日）。雷根也很快表示，他的建议"被写在文字处理机上，它可以更改"（《华盛顿邮报》，1984年12月8日）。

---

① 富勒顿（1987年）估计，根据1985年的法律，公司部分的边际实际税率为29%，根据财政部计划，它将提高到43%。再分别考虑一下其各个组成部分：仅仅由于合法的利息指数化，公司税率将从29%提高到41%；仅仅由于合法取消了投资减税额，公司税率将上升到40%；仅仅由于实际资本收益的完全指数化，公司税率的下降将不到1%；仅仅由于对半数红利的合法扣除，公司税率将下降到28%；仅仅由于个人税率的削减，公司税率将下降到27%；仅仅由于公司税率的削减，它将提高到30%，因为根据公平减少的税收已由名义利息扣除减少的好处所弥补。根据相同的假设，根据总统计划，这一实际税率为34%。

例3.1

折旧指数化，政策制定中的个案研究

折旧指数化的基本经济论据是，政策应该决定税收收入和投资刺激的水平，不受通货膨胀率变化的干扰。1981年制定的加速成本回收法旨在部分抵消当时特别高的通货膨胀率。但当通货膨胀显著降低时，加速折旧提成比抵消通货膨胀所要求的绰绰有余。无论通货膨胀率多高，指数化保持了扣除额的实际价值。

1985年，在财政部，我原本期望非经济学家的政策制定者摈弃这些论据，但我也不希望经济学家找麻烦。一旦指数化被认为行不通而遭拒绝，联合税收委员会中的经济学家会坚持说这种制度的不平衡是由一方而不是另一方造成的。扣除扩大的通货膨胀利息支付的好处大体上被扣除缩小的通货膨胀折旧提成的坏处所抵消。财政部反驳说，如果他们处于同一个税收等级，放款人的额外税刚好抵消借款人的好处，因此，单独折旧应该考虑。经济学家回答说，一般来说，放款人所处的税收等级比借款人要低。

罗斯滕科斯基的工作人员选择权忽略了折旧指数化，但财政部提出了一个有偏向的计划：当通货膨胀超过5%时，指数化补贴为80%。由于预计的通货膨胀低于5%，所以它与估计收入无关，但国会仍对此不感兴趣。我们准备了所有支持指数化的经济论据，附有所有的图表，驱车去国会山去见以理查德·格普哈特为首的国会财政委员会折旧特别工作小组。开始时我们根本没有机会讨论这个问题。当提出这个问题时，格普哈特只是说，当我们乘车来时罗斯滕科斯基已在电话里同詹姆斯·贝克谈过了。贝克请求支持这种有偏向的指数化计划，罗斯滕科斯基只同意通货膨胀超过5%时，指数化补贴为50%。这是一个注定要失败的主意。

财政部在某些方面同共和党控制的参议院更为密切地一起工作，设法使折旧指数化进入帕克伍德的工作人员选择权。财政委员会中的一位共和党人丹福斯参议员，把这个办法完全撤了出来。甚至在后来，这个问题引起了财政部副部长理查德·达曼的注意，但不是出于经济方面的原因。他只把它看作是在五年预算计划外以大部分收入成本来减少资本成本的方法。达曼以善于使用某种手腕而闻名，因此，我甚至尝试着向他建议，我们以错误的理由支持正确的政策：通过减缓补贴但同时实行指数化，我们能在五年预算期间减少资本成本，同时增加收入。这个主意仍然行不通。

在向税收改革前进中的下一个最关键性的步骤，是唐·雷根和詹姆斯·贝克1985年1月的工作调动。它把一位税收改革的鼓吹者放在总统身边，让一位机智的政治家负责主要的税收改革工作。但由于总统总是支持较低的税率，他并不真正

需要有人说服他。由于某些疑虑，政府决定把税收改革作为里根总统第二个任期的主要国内政策主动行动。所以新任财政部长贝克和副部长理查德·达曼着手设法使这个建议更能为人们所接受。除了削减指数化和结合这些传统的改革条款外，他们还通过加速折旧提成提供了更好的投资激励。他们恢复对石油和天然气、附加福利以及某些其他受欢迎的补助的税收削减。为了把个人税率保持在15－25－35，他们通过严格的附加最低税，恢复一些收入。当时在紧急时刻发生的计算机故障使得新建议仍然在相当大的程度上缺少收入。因此产生“意外收入依法征税”建议，它在五年的预算期内收集560亿美元。其所依据的逻辑是，企业已经进行了投资赚取了收入，它们预期收入要缴纳46%的税率的税，因为税率降至33%，这给它们提供了一笔预料不到的意外收入，这一部分应当依法征税。由于总统的建议在1985年5月放弃，这一规定引起最大的轰动，它被看作是追溯性的税，因而是不公平的。

当要求我向不同人群谈谈有关税收改革办法时，我总是随身携带一个气球，它不充足气，适合拿在手掌中。我说：“与现行法律保持中立所需要的收入，很像这个气球中的空气，每一种对税收的其他要求都是一个限制，它像按压气球的一个部分。”同时我挤压气球的一个部分，就会在别处形成一个突出的隆起物。把税率降低到15－25－35的压力在财政部建议中造成了一个“经济”折旧提成形式的隆起物，它被看成为资本形成和资本竞争提供基本刺激的不足。总统建议中加速折旧提成的压力，正好在另一处压出一个隆起物，主要以意外收入依法征收税法的形式出现。

众议院财政委员会主席丹·罗斯滕科斯基接受总统要求推动税收改革。他实际上认为，这是以民主党的牢固的公平原则为基础：它可能取消穷人的纳税任务，去除富人的避税所，并提高公司税。民主党人几乎难以拒绝这样的建议。之后，在1985年秋季，财政委员会对议案最后审定，罗斯滕科斯基在相当大的压力下恢复了几项税收削减，主要是州和地方的税收扣除。他也放弃了对意外收入依法征税。结果是在个人税率上产生了一个大隆起物，最高税等级仅降至38%。众议院议案也没有提供全部的2000美元免税，这点被看作对取消收入低于贫困线的那些人的纳税任务是十分重要的。最后，它要在五年期间内把1400万美元的收入从个人税转移到公司税。

众议院共和党人表示反对，他们设法使用程序规则阻止整个议案的通过。总统第二个任期的主要国内政策创议被他自己党内的立法者扼杀。只有在里根总统跑到国会山，它才起死回生。他鼓励共和党人保持税收改革的活力并投票支持这个议案。他保证，如果参议院不作出适当的改变，他就要行使否决权。12月份众议院议员3838号议案艰难地得到口头表决通过。

参议院财政委员会共和党人主席罗伯特·帕克伍德对实行税收改革根本没有真

正兴趣。上文引用的话表明，他喜欢现有的税法，认为没有必要由于它本身的原因进行简化。他对赤字有较大的关心。可是他不能让共和党总统的重要国内政策创议夭折在他的门槛上。他提出另一组工作人员选择权，请财政委员会仔细研究。为了压下个人税率隆起物和公司税隆起物，帕克伍德的工作人员选择权建议不准许公司支付消费税打折扣，但气球里的空气只能挤压到一个新的隆起物中。这种掩掩饰饰的消费税增加还不如某些立法者主张的公司税增加，而且它破坏以总收入与合法公司开支（如支付的营业税）之间的差距来度量净收入的公认惯例。此外，它通不过最后审定，委员会中的参议员急于要恢复他们本人在以前几年中设计的从市公债到自然资源的许多税收减免。决定性的一举是为“生产力资产”制定的加速折旧计划，这个计划允许立法者挑选认为有足够“生产力”值得特殊待遇的企业的那一些资产。收入成本不是像外表上看来那样的大问题：这一概念完全不顾税收改革使交易领域平等和让利润最大化的企业有决定哪里是最佳投资权利的整个精神。它是寻常事业，是由查尔斯·沃克和欧内斯特·克里斯琴制定的折旧计划，他们就是公司院外活动集团的成员，曾制定较早的1981年加速成本回收法和更早的1971年资产折旧年限法。

由于税收收入在其手上大量流失，帕克伍德主席决定停止最后审定。4月18日星期五，帕克伍德和工作班子主任比尔·迪芬德弗一起在《爱尔兰时报》进行著名的“两罐午餐”。他们讨论面临失败的税收改革，一种可能的堵塞一些漏洞以使税率降低的最低纲领战略，一种可供选择的、更为引人注目的战略。是什么真正使税收改革更具吸引力，他们推断，可能是极低的税率。例如，如果最高税率仅为25%，那么纳税人可能就会在意失去一些折扣。用什么办法使得税率那么低？联合税收委员会工作班子主任戴维·布罗克韦被要求设计一个全新的计划。他的回答是没有州和地方的税收折扣，没有抵押借款利息折扣也没有慈善捐献折扣，只有25%的最高利率。

这一计划成为由表示有兴趣的7位参议员组成“核心”小组的工作起点。他们“花费”一点或二点的税率降低加在最为关键的受欢迎的个人扣除上。由于较低的最高等级税率为高收入等级创造巨大的税收削减，还由于议案意在达到接近分配方面的中立，他们接受能提高高收入个人税额的其他改革，如对名义资本收益全部征税，以及不承认某些“被动损失”。这些成功不易取得，但最后气球开始呈现出一个圆形。

财政委员会最终确定的税率为27%，并决定对超过收入范围的免税以及较低的15%的税率等级的好处，由5%的附加税分阶段完成；委员会以20票对0票一致通过赞成税收改革。参议院全体会议以97票对3票通过了这个议案。众议院议员的联席的会议要求足够地减轻税收损失（规定最高税率为28%）。连同分阶段完成的5%的附加税，最高的边际税率实际为33%。1986年10月22日，总统签署

了这个法案。

3.5　结束语

1986 年的税收改革法是一个结构极其错综复杂的一揽子条款，每一个条款取决于其他条款。最初“供给学派”的较强刺激的想法，为较低的税率提供动力，但“赤字”时代意味着，这些税率削减必须以税基扩大和“平等交易领域”来补偿。

针对这项议案有许多批评意见，但大部分批评是试图针对交织在一起的条款中的几条而不是其他。“我们喜欢较低的公司税率，但我们不喜欢较慢的补贴”，如这个过于简单的意见所清楚表明的，我们不能只要这个而不要那个。特别是，我们听到许多对名义资本收益进行完全征税的抱怨。当然，为了只对实际资本收益征税，有充分的理由对资本收益不予征税，或者至少采取指数化的办法。但这一不完美的条款是这一揽子条款的必要的代价，因为它是保持最高收入组人群的减税百分比降到一位数的惟一方法。尽管那样，较低的收入人群还是得到较少的减税。同样，在一个完整的税收制度中，既不需要最低税，也不需要被动损失规则，但是需要它们去完成这一改革。它们从高收入纳税人现有的避税所那里提高税收收入，如下文讨论的它们有助于防止出现新的避税所。

有人指出这种反常现象：为最高收入的纳税人制定的边际税率从 15% 增加到 28%，再增加到 33%，然后回落到 28%。向最富的人征税的税率比向不是很富的人征税的税率还低，看来是不公平的。可是，当边际税率对多征收一个美元的刺激是重要的时候，与公平就没有什么关系了。公平最好以作为收入一部分的所付税款（平均税率）来衡量。因为，收入的第一大块是不征税的，处于 15% 边际税率等级的人所纳的税少于总收入的 15%，处于 28% 税率等级的人所纳的税少于总收入的 28%。在倒数第二位收入组的 5% 附加税确定的目的，是“分阶段征收”来征税那块收入和 15% 税率那块收入的收益，把总税额提高到总收入的 28%。只要平均税率达到 28%，5% 的附加税结束，纳税人就会回落到 28% 的边际税率。换句话说，在达到最高的收入水平之前，平均税率一直低于 28%，达到这个水平时，每一美元按 28% 课税。①

还有，为什么试图要求最高税率是 28%，而不接受 33% 的税率，并把它扩展到收入在一定水平之上的所有纳税人？首先，参议员们并没有同意最高税率真是 33%。他们会问，任何人的税可能超过其应税收入的 28%，是还是不是？当然不

① 这一条款同 1944～1963 年的最高实际税率限制相似，错把平均税率限定在低于最高边际税率的 90 + %（参见前面的表 3.1）。

是。其次，当参议员们将一些重要的扣除对税率的每一个百分点交替比较时，税率从26%增加到27%然后又增加到28%，参议员们被告知，最高税收等级增加1%，在5年期间将会征税大约300亿美元。与此相比，把33%的正式税率等级扩展到分阶段征收范围之上的少数纳税人身上，在5年中仅征税大约250亿美元。当在最高税率上增加一个百分点能增收300亿美元时，实施在最高税率上增加5个百分点来增收250亿美元，对于那些参议员就没有意义了。①

另一个问题是，国会在攻击避税港（税收改革的“替罪羊”）上是否走得过远了。首先，税率削减由于减少由逃税而得到的税款节省使避税港减少吸引力。其次，机器设备和建筑物的较长使用寿命将减少使用形成逃税的基本建筑材料。第三，资本收益率的提高使一般收入转化为资本收益收入没有什么意义。第四，承担风险的规则更严格了。第五，被动损失条例就是特别为逃税手段而设计的。最后，新的严格的可供选择的最低税能防止任何纳税人过度使用任何避税安排的遗留物。这是过分的行为吗？这些特点结合在一起保证停止纯粹的避税港安排。② 一旦避税行为被禁止，每一次额外的打击就不再与此相关。被动损失条例在防止纯粹的避税安排方面可能是重要的，但它几乎得不到什么长期收入，因为实际上没有人愿意根据现在情况支付它。

虽然更多的纳税人受引诱去使用标准扣除额而不使用逐项扣除的方法，但这些反避税条款和其他条款有助于防止最后议案“简单化”。但不管怎么说，那个目标多少有点转移人们的注意力（相反的观点，请参见麦克卢尔，1990年a)。不了解情况的纳税人认为，简化意味着只有两个税率等级而不是有11个，尽管计算课税收入比在税率表中使用课税收入来算出税款要困难得多。再说，媒体也使用“简化”一词来概括税收改革的其他方面。③ 简化最重要之处在于：普通纳税人认为，高收入个人是运用复杂性来逃避支付他们公平的一份税。由于像10－10－10或15－25－35这样美妙的、简单的数字在这整个十年中出现，人们可能会认为，改革需要的不是简化，而是简单的头脑。

本文的第一个主题是个人边际税率削减的供给学派逻辑。削减税率不仅发生在1981年，而且再次发生在1986年。里根总统能够在离任时使最高边际税率不到他就任时的一半，这一变化的某些经济后果在斯利默罗德（1990年）的论文中加以分析。它对税负分配方面产生的重要影响不在此多加讨论，但有关1981年改革的

---

① 美国国会预算办公室（1990年）当时的估计表明，28%的税率增加1个百分点，将在5年中多征收500亿美元，而扩展33%税率在5年中只能多征收400亿美元。

② 麦克卢尔（1990年a，第92页）把它称为对付避税的“吸血鬼方法”：“在对付吸血鬼时，为安全起见，用棍子戳透心脏，在脖子上挂一个十字架，在眼睛上放一块镜子，在棺材中填满狼毒乌头草。”

③ 例如，1985年2月8日的《华尔街日报》一再提到“财政部的税收简化计划”，然后把这个概念定义为“对个人和企业税率的激烈削减，连同删除许多税收优惠”。

证据在国会预算局（1987年）、美国众议院（1990年）和林赛（1990年）都有过争论。

本文的第二个主题是赤字对税收政策制定过程的影响。立法者现在十分注意对收入影响的估计。有许多理由认为，他们似乎喜欢过多地关注。首先，每一种税收收入估计仅仅是估计而已。它是一种由任意指派的估计者使用过时的数据、一组任意的假设和极易发生错误的计算机计算结果所作的不完美的最好推测。不同的估计者很容易作出其他合理的假设，并得出不同的答案。其次，这些收入估计数总是和现行法律有关，好像它们是用以判断所有变化的某种极有价值的标准。对现行法律而言，没有什么事情是绝对的，这就是为什么首先要考虑变化的原因。这方面的一个例子，对于目前法律的苛刻而言，任何指数化建议似乎损失了数十亿美元，事实上在目前法律下，通货膨胀可能比原先打算的会多增收数十亿美元（参见麦克卢尔，1986年，第1645页）。第三，考虑到减少每一个美元赤字的困难，实施某种税收改革的其他充分理由，可能被税收损失的估计压倒。第四，这一程序已经确立了5年预算期的绝对重要性，4年或6年，或者任何种类的现行价值计算都没有什么关系。当一些小条款（它们每一个都增加2亿美元收入）的微小细节联合起来抵消丧失数以百亿计的一个大条款有增减10亿或20亿的合理错误时，这一程序就变得不那么可信了。

这些批评意见令人信服，但可供选择的方案又是什么呢？这一程序绝对需要某种行为准则。正像财政委员会中的参议员帕特·莫伊尼汉指出的："每个人有权利坚持其意见，但没有权利坚持其实际行为"（伯恩鲍姆和默里，1987年，第275页）。没有免费的午餐，决策者为在可供选择的方案之间建立必要的平衡，需要一种共同的语言。的确，只有当参议员的"核心"小组从其紧闭着的房间走出来，不仅带着新的低税率建议，而且带着修正案本身的每一个都必须坚持收入中立的规则时，税收改革程序才能真正开始正确运行。任何要求某种税收减免的立法者必须首先承认它一定会以增加某种其他税收为代价。例如承认资本收益率变化对收入影响的合理估计数的差异。这些估计数甚至不是同样的意思表示，更不用提同样的数量了。当收益率在1986年上升时，收入估计数为正。后来，其他的估计数表明，资本收益率的降低会增加收入。两种情况中的一种情况是可能的，但不是两种都可能。政府不可能通过提高资本收益率来增加收入，然后又通过降低资本收益率来增加更多的收入。提供和使用收入估计数的程序无疑会得到改善，但在赤字时期，其重要性就中止了。

本文的最后一个主题是平等交易领域。当然，平等交易领域从公平这个角度看，它有设法确保在相同收入组的个人不能由于避税的原因最终承担极为不同税负的作用。从它较偏向民主主义的角度看，恰好支持了要求对不同资产施加更加平等的边际实际税率的效率观点。这样的计算在20世纪80年代早期非常流行，但梅里

尔（1987年）论述了几种理由，说明这些经济模型对实际政策争论仅具有有限重要性。但一个这样的模型不仅在80年代初被运用于学术研究以评价供选择的建议（参见富勒顿和亨德森，1984年），而且被财政部用于评价1985～1986年的连续的改革选择，后来成为出现在1987年《总统经济报告》（第87～90页）和1989年《总统经济报告》（第92～93页）中分析核算的基础。

考查十年中税收政策的制定，一个经常问到的问题是，1986年的税收改革法是否是1981年经济复兴税法的倒退。当被问及这个问题时，大多数的被访者会立即回答“对，是一种倒退”。在经济复兴税法加速折旧和扩大设备投资减税额的地方，1986年的法案减缓了折旧并取消了设备投资减税额。一个法案大幅度地降低了公司税；另一个法案则大幅度地提高它们。随后，在进一步的深思之后，或在访问者的敦促下，大多数人会进一步说：“哦，我想，这两个法案在个人税率的削减上是相似的。”为数极少的被访者会立即回答说：“不，它不是倒退。”一些人认为，有关经济复兴税法和税收改革法的争论与征税结构（如指数化）不仅仅与收入有不寻常的关系。① 其他人则立即指出税率削减的相同。②

如果说税收改革法案通过折旧提成和公司税，确实使经济复兴税法倒退的话，这种倒退不是始于1986年的法案。作为制定税收政策分水岭的重要法案，是1981年的经济复兴税法。“供给学派”有关刺激和减税思想的强大力量，始自1981年法案。税收等级指数化及其引起的“赤字时期”也始自1981年法案。使用各种税收法规，通过各种税收条款激励或奖励特定的经济活动的过程，在1981年法案中达到了顶峰。此后很长一段时间，预计的赤字（上文表3.3中所示）要求削减或取消这些条款。这个税收政策的新时期从1981年8月开始，但它的第一个产品在1982年的税务平等和财务责任法案以及1984年的削减赤字法实施之前并不明显。这些法案堵塞了漏洞，减缓了折旧，并开始使交易领域平等。到1986年，1986年税收改革法在这些方面只不过更加相同而已。

参考文献

Auerbach, Alan J., and Dale W. Jorgenson. 1980. Inflation-proof depreciation of

① 1981年2月18日在国会前，为支持经济复兴税法，里根说，“政府的征税权……不能被用于控制经济或引起社会变革。”同样的逻辑适用于税收改革法和平等交易领域。

② 这一问题由富勒顿和麦凯（1989年）特别加以说明。他们使用一种模拟模型（它结合税额对资本的跨时扭曲和不同实际税率对资产之间的扭曲），来衡量经济复兴税法和税收改革法的效率。他们发现，如果人们采取“新观点”（对红利征收的个人税是微不足道的抑制因素）那么，经济复兴税法中降低的资本税对整个效率更为重要。但如果人们采取“老观点”（对红利征收的个人税是重要的投资抑制因素），那么，平等交易领域和税收改革法中附加税率的削减就更加显得重要。

assets. *Harvard Business Review* 58: 113—118.

Auerbach, Alan J., and James M. Poterba. 1987. Why have corporate tax revenues declined? In *Tax policy and the economy*, ed. Lawrence H. Summers. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Birnbaum, Jeffrey H., and Alan S. Murray. 1987. *Showdown at Gucci Gulch: Lawmakers, lobbyists, and the unlikely triumph of tax reform*. New York: Random House.

Browning, Edgar K. 1989. Elasticities, tax rates, and tax revenue. *National Tax Journal* 42 (March): 45—58.

Chamber of Commerce. 1984. *The effect of the Treasury proposal on capital formation and economic growth*. Washington, D. C.

Commerce Clearing House. 1981. *Economic Recovery Tax Act of 1981: Law and explanation*. Chicago.

——. 1982. *Explanation of Tax Equity and Fiscal Responsibility Act of 1982*. Chicago.

——. 1984. *Explanation of Tax Reform Act of 1984*. Chicago.

Conlan, Timothy J., Margaret T. Wrightson, and David R. Beam. 1990. *Taxing choices: The politics of tax reform*. Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press.

Evans, Rowland, and Robert Novak. 1981. *The Reagan revolution*. New York: Dutton.

Feldstein, Martin. 1981. Adjusting depreciation in an inflationary economy: Indexing versus acceleration. *National Tax Journal* 34 (March): 29—43.

——. 1988. Imputing corporate tax liabilities to individual taxpayers. *National Tax Journal* 41 (March): 37—59.

Fullerton, Don. 1982. On the possibility of an inverse relationship between tax rates and government revenues. *Journal of Public Economics* 19 (October) 3—22.

——. 1987. The indexation of interest, depreciation, and capital gains and tax reform in the United States. *Journal of Public Economics* 32 (February): 25—51.

Fullerton, Don, and Yolanda K. Henderson. 1984. Incentive effects of taxes on income from capital: Alternative policies in the 1980s. In *The legacy of Reaganomics*, ed. Charles R. Hulten and Isabel V. Sawhill. Washington, D. C.: Urban Institute Press.

Fullerton, Don, and Marios Karayannis. 1993. The taxation of income from capital in the United States, 1980—1990. In *Tax reform and the cost of capital: An in-*

ternational comparison, ed. Dale W. Jorgenson and Ralph Landau. Washington, D. C.: Brookings.

Fullerton, Don, and James B. Mackie. 1989. Economic efficiency in recent tax reform history: Policy reversals of consistent improvements? *National Tax Journal* 42 (March): 1—13.

Grubert, Harry, and John Mutti. 1987. The impact of the Tax Reform Act of 1986 on trade and capital flows. In *Compendium of tax research, 1987*. Washington, D. C.: Treasury Department.

Hall, Robert E., and Alvin Rabushka. 1983. *Low tax, simple tax, flat tax*. New York: McGraw-Hill.

Hulten, Charles R., and Frank C. Wykoff. 1981. The measurement of economic depreciation. In *Depreciation, inflation, and the taxation of income from capital*, ed. Charles R. Hulten. Washington, D. C.: Urban Institute Press.

King, Mervyn A., and Don Fullerton, eds. 1984. *The taxation of income from capital: A comparative study of the United States, the United Kingdom, Sweden, and West Germany*. Chicago: University of Chicago Press.

Laffer, Arthur B. 1977. Statement prepared for the Joint Economic Committee, May 20. In *The economics of the tax revolt: A reader*, ed. Arthur B. Laffer and Jan P. Seymour. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Lindsey, Lawrence B. 1990. *The growth experiment: How the new tax policy is transforming the U. S. economy*. New York: Basic.

McIntyre, Robert S. 1984. *Corporate income taxes in the Reagan years*. Washington, D. C.: Citizens for Tax Justice.

McLure, Charles E. 1986. Where tax reform went astray. *Villanova Law Review* 31, no. 6: 1619—1666.

——. 1990a. The budget process and tax simplification/complication. *Tax Law Review* 45, no. 1 (Fall): 25—95.

——. 1990b. International considerations in United States tax reform. In *Influence of tax differentials on international compatitiveness: Proceedings of the VIIIth Munich Symposium on International Taxation*. Deventer: Kluwer Law and Taxation.

McLure, Charles E., and George R. Zodrow. 1987. Treasury I and the Tax Reform Act of 1986: The economics and politics of tax reform. *Journal of Economic Perspectives* 1 (Summer): 37—58.

Merrill, Peter R. 1987. Economic analysis and the Tax Reform Act of 1986. Work-

ing paper. Joint Committee on Taxation.

Merrill, Peter R., Stanley E. Collender, and Eric W. Cook. 1990. Tax legislation and the budget in the 1980s. In *National Tax Association-Proceedings of the Eighty-second Annual Conference, 1989, Atlanta, Georgia*. Columbus, Ohio: National Tax Association.

Meyer, Laurence H., ed. 1981. *The supply-side effects of economic policy*. St. Louis: Center for the Study of American Business and Federal Reserve Bank of St. Louis.

Minarik, Joseph J. 1985. *Making tax choices*. Washington, D. C.: Urban Institute Press.

——. 1987. How tax reform came about. *Tax Notes* 37, no. 13 (December): 1359—1373.

Musgrave, Richard A. 1987. Short of euphoria. *Journal of Economic Perspectives* 1 (Summer): 59—71.

Pechman, Joseph A. 1987. *Federal tax policy*. 5th ed. Washington, D. C.: Brookings.

——. 1990. The future of the income tax. *American Economic Review* 80 (March): 1—20.

The president's tax proposals to the Congress for fairness, growth, and simplicity. 1985. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office.

Ragan, Donald T. 1988. *For the record: From Wall Street to Washington*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Roberts, Paul Craig. 1984. *The supply-side revolution: An insider's account of policymaking in Washington*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Rudder, Catherine E. 1983. Tax policy: Structure and choice. In *Making economic policy in Congress*, ed. Allen Schick. Washington, D. C.: American Enterprise Institute.

Slemrod, Joel, ed. 1990. *The economic impact of tax reform*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Slemrod, Joel, and Nikki Sorum. 1984. The compliance cost of the U. S. individual income tax system. *National Tax Journal* 37 (December): 461—474.

Smith, Adam. [1776] 1975. *The wealth of nations*. London: Dent.

Steuerle, Eugene, and Michael Hartzmark. 1981. Individual income taxation, 1947—1979. *National Tax Journal* 34 (June): 145—166.

Stewart, Charles H. 1991. The politics of tax reform in the 1980s. In *Politics and*

economics in the eighties, ed. Alberto Alesina and Geoffrey Carliner. Chicago: University of Chicago Press.

Stockman, David A. 1987. *The triumph of politics: The inside story of the Reagan Revolution*. New York: Avon.

Tax Foundation. 1988. *Facts and figures on government finance*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

U.S. Congressional Budget Office. 1987. *The changing distribution of federal taxes: 1975—1990*. Washington, D. C.: Congress of the United States.

——. 1990. *Reducing the deficit: Spending and revenue options*. Washington, D. C.: Congress of the United States.

U. S. Council of Economic Advisers. 1985. *The economic case for tax reform*. Washington, D. C.: Executive Office of the President.

——. 1987, 1989, 1990. *Economic report of the president*. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office.

U. S. Department of the Treasury. 1978. *The president's 1978 tax program*. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office.

——. 1984. *Tax reform for fairness, simplicity, and economic growth*. Washington, D. C.: Office of the Secretary.

——1985. *Taxes paid by high-income taxpayers and the growth of partnerships*. Washington, D. C.: Office of Tax Policy.

——. 1987. *Compendium of tax research, 1987*. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office.

U.S. House of Representatives. 1990. *Tax progressivity and income distribution*. Washington, D. C.: Committee on Ways and Means.

Wanniski, Jude. 1978. *The way the world works*. New York: Simon & Schuster.

Weidenbaum, Murray. 1988. *Rendezvous with reality: The American economy after Reagan*. New York: Basic.

Witte, John F. 1985. *The politics and development of the federal income tax*. Madison: University of Wisconsin Press.

2. 查尔斯·E·沃克

我认为，20世纪80年代联邦税收政策的“原由”（或策略）可以用三个基本因素作最好的解释：（1）我称之为美国税收政策摆锤的有重大意义的摇摆；（2）传统政治科学智慧的另一个表露，那就是一个政党的总统常常能够达到另一个政党的总统达不到的政策目标，显现在表面上的目标至少与政党的哲学、文化和（或）选民相矛盾；（3）巨大的、在政治上毫无妥协的联邦赤字的出现。

我将不按顺序讨论这些的因素，首先从预算困境开始谈起。唐·富勒顿在其介绍背景资料的文章中，已提供了有关这一因素的很好的讨论，因此，我的论述将是补充性的，并主要涉及税收政策的策略。

增加收入的税收政策

鉴于国家税制的基本目的在于提供收入，人们可能对挑选20世纪80年代的这个因素作特别的论述感到奇怪。中心问题不在于收入增加不是至关重要，而在于它主要地推动了1981年之后的美国税收政策。1982年(定名不当)的税收公平和财政责任法，只要有部分成功的努力能减少里根时代初期的支出和税收政策造成的巨额联邦赤字的话，它就是有价值的。富勒顿在税收公平和财政责任法上给我们一个又一个有力的打击。

或许作为税收政策主要推动力量出现的收入影响的最重要的方面——至少对试图影响政策的“局外人”（国会内外）而言——是联合税收委员会工作人员中的专业税收估计者（和在较小的范围内还有财政部的税收分析办公室〔OTA〕的税收估计者），以及要他们回答质询的议员，在对特定税收条款的任何争论中成为具有压倒一切的重要性。

在讨论和最后审定税收公平和财政责任法案争论时，在涉及沃克同事委托人的一个事例中，我们几乎可以肯定，我们提出的替代一项非常苛刻条款的条款（从委托人的立场看）至少能做到收入中立。联合税收委员会的报告却不是这样，我们得不到允许去观察工作班子的“小黑匣子”和检查把我们建议公诸于众的那些假设和分析。我们建议的基本优点甚至得不到争论；我们的建议被一个工作人员的税收估计否定。这不是一个良好的税收政策，它是不公平的。①

---

① 联合税收委员会的工作人员最终变得容易合作——至少在一个问题上。它在新近资本收益争论中在大多数情况下把收入估计的假设和分析与众人共同进行。这是一个进步——虽然我认为该委员会工作人员估计减少资本收益对收入的影响不是太保守，尤其是在全面的宏观经济基础上看是如此。

这个问题有答案吗？照我判断，收入估计者具有比他们在我们民主制度下应有的要大得多的权力。合法握有对税收估计最终权利的是议员（正如我的朋友拉塞尔·朗在1978年在资本收益争论中所表明的那样）。一个解决办法是模仿其他有困难的技术性领域的公共政策，把收入的估计工作转移到由精心选择的非政府经济学家组成的外部专门小组身上——如果做不到这一点，就建立一个“国家科学院”式的超党派专家小组来检查和评论联合税收委员会和税收分析办公室的收入估计程序。

在我把话题转到影响80年代税收政策的其他两个因素之前，还应着重提到有关税收政策和预算困境的其他三个政治要点。一个要点涉及国会中的决策，第二个要点涉及国会要作出反应的基本力量，第三个要点表明，投票人的造反怎样能很快地迫使国会倒转较早时期作出的不受欢迎的税收决策。

在拉塞尔·朗任参议院财政委员会主席期间，他竭尽全力把税收决策提高到权力平等、意见一致的基础上。这种方法的成功还有很长路要走，特别是这些年份我们经常要在具有多种固有困难和分裂的政府之下工作。在这种方法下，党派的因素往往减到最小。

但当参议院财政委员会的新主席鲍勃·多尔在1981年开始促使税收公平和财政责任法案通过时，同事共享权关系就被抛到一边去了。我并不是说这要批评鲍勃·多尔。我没有和他谈到这个问题，但我认为，他只是想尽快地做完这件事，还曾有过许多谈话——或许拉塞尔在这件事上能够开导我们。不管怎么样，委员会里的11个共和党人私下里在秘密会议上碰头，多尔愿做大量的削减，这个小组（在大多数情况下）以一个团结一致的群体出现，实际上在告诉民主党委员，“要它不要它听便”。这一招果然奏效。但它不仅使税收立法“枯燥乏味”，它还可能促使我们发展过多的派性，当年秋天派性出现在制定有效减少赤字的一揽子计划中。如果真是这样的话，那就太糟了。我们迫切地需要使今天分裂的政府更好地运转的方法，就像艾森豪威尔和尼克松时期那样。①

---

① 讨论导致1990年预算完全失败的基本因素，这里既不是合适的时间，也不是合适的地点。但我必须强调，在我看来《经济学家》走的路是正确的，最近它提到（在把最高级协定称为“老鼠”之后），基本问题在于，美国政府的体制是在200年前创立的，可能已很不适应当前的情况了——或至少需要某些重大变革。我完全同意。创业的先辈们在当时有充分的理由坚持检查、平衡和较弱的执行，现在我们一直趋向创业先辈们不信任的公民投票型民主，议员越来越根据选民意愿投票，即使知道他们错了时也是如此。行政首脑在预算舞台上需要更大的权力。一旦递交了他的预算，从技术上说，他就“退出比赛”（除非他能通过他的第一流的讲坛策动选民，以及通过说服或政治压力直接策动选民），直到在他面前出现一种最后的坚定决议——他必须签署的一个议案，或者实实在在地使政府停止活动。

我不能肯定我赞同分项否决权；它在至关重要的应得权力领域没有什么帮助，它能给予林登·贝恩斯·约翰逊式的总统以巨大的权力，使议员围着他转。如果一个过于“温和”的男人或女人（如乔治·麦戈文）在需要发展新武器的时候占据了总统职位，它可能损害国家的安全政策。但至少应恢复他交还和被没收的权力，这些权力是在1974年的预算控制法中被剥夺的。此外，我们不能想出一些富有革新精神但在政治上可接受的方法，使总统代表全体人民至少对增长的权力行使某些控制吗？我将那一难题提交查尔斯·舒尔茨和戴维·斯托克曼处理。

我的第二个和政治有关的要点涉及经常所说的话，要在国会选举年通过税收公平和财政责任法案证明减少巨额赤字的需要可能是税收政策的推动力量，促使议员作反对他们选民意愿的投票。事实并非如此。税收公平和财政责任法案获得通过不是由于出现赤字本身，而是因为传媒说服了具有投票权的选民：1981～1982年极高的利率和股市的暴跌是由赤字引起的——制止赤字，那么极高的借款成本和缩小资本净值的痛苦就不复存在。

如果这个观点正确——你知道，这个观点是正确的——那我们就能理解为什么1990年以前用以攻击赤字的只有被称为格拉姆－拉德曼－霍林斯议案的一个不充分的武器，1990年乔治·布什决定（太迟了）改变他的态度，使减少赤字计划启动起来，否则将严重损害他1992年重新当选的前景。而且，说起来令人难受，他在刚刚过去的5月作出行动决定，但从那时起“无痛苦”的联邦赤字继续增加，因此断送了1990年选举之前由国会投票通过一个健全的削减赤字计划的机会。正如一位国会议员在反对第一个一揽子计划的演讲中所说：“要我们投票赞成包括我们自己的死刑执行令的议案吗?”真是一个绝妙的问题。

税收公平和财政责任法案在选举年中得到国会通过的第二个原因是，它主要打击的是公司，而不是个人。议案中对个人收入提高最多者规定强制性代扣利息和红利所得税——对于这一条款，正像下文提到的，国会很快就逃跑了。当然，人人都“知道”，是人民而不是各类机构最终负担所有的税额，但那种知识似乎在政治舞台上不能说明什么问题。拉塞尔关于税收改革有一个著名的格言——“不向你征税，不向我征税；向那棵树后的那个人征税!”——“那棵树后的那个人”通常是指难以确定的公司。

我的有关税收公平和财政责任法案的第三个政治要点是刚刚强调过的、国会对该法中强制代扣利息和红利所得税条款令人惊愕的撤消。那种倒退丝毫也不使我感到奇怪，我怀疑它会使拉塞尔感到惊奇；我们在1962年已经历了几乎完全相同的事情。代扣所得税作为约翰·肯尼迪“税收改革”努力的一部分，已在众议院获得通过，但美国储蓄和贷款协会发起的非常有效（但不诚实的）宣传运动的影响，使它在参议院未获通过。我当时刚离开财政部，作为美国银行家协会执行副主席，我拒绝该协会的运动——部分是由于宣传的不诚实，部分是由于我知道，他们将在没有有组织的银行业的同意下扼杀代扣所得税。①

---

① 我们中的那些喜欢认为自己在政治上是精明的人，经常引用出租车司机来证明我们的论点——真的，有一位纽约的出租汽车司机于1962年对我发表有力批评代扣所得税的意见。当他发现，我在立法事情上在华盛顿花了相当多的时间时，他说：“你知道，该死的约翰·肯尼迪打算对我干些什么吗——你想想，我能投那个家伙的票吗?”“当然不能”，我说道。“那个该死的肯尼迪打算对你干些什么呢?”“他打算通过一项法律，从我的存款账户上拿走一些钱。”“但是你不觉得你欠山姆大叔作为赋税的那笔钱吗?”他的回答短而有力：“我才没有呢!”

有数以百万计的选民拥有存款账户，获得红利等，他们讨厌代扣所得税这种想法。1982年代扣所得税的发起者喜欢谴责银行家和储蓄与贷款协会在1983年取消了这个条款。银行及储蓄与贷款协会可能加速了这个过程，但永久性的代扣所得税从一开始就不可能。实际上，银行和储蓄与贷款协会在代扣所得税条款生效之前，致力促成取消这个条款，帮了政治家的忙。

1989年的事件表明，强有力的纳税人的反对迄今仍能迫使先前立法的取消。适当的案例是影响雇员福利计划（第89节），由于选举人强烈反对（主要是小企业）而被撤消的1986年税收改革法的条款，以及1988年颁布的灾难性的健康条款，仅在一年之后就被老年人反对掉。

总之，由收入推动的税收政策可以使几乎所有的人生活苦恼——国会议员、财政部官员、利益集团、院外活动集团成员以及所有的人群。在这种时候，只有收入估计者似乎为获得成功感到高兴。

税收政策的摆锤

让我开始援引上学期为奥斯丁的得克萨斯大学我的研究生的有关税收政策的期末考试题，来说明我使用税收政策摆锤是什么意思：

> 在制定1976年税收改革法的过程中，国会试图通过提高企业和享有巨大资本收益的高收入个人的税收，使税制具有“公平”的形象。仅仅在两年之后，国会通过了1978年收入法案，它通过削减公司税率，使投资税减免“永久化”，以及——利用比尔·斯泰格尔－拉塞尔·朗的修正案——大幅度削减资本收益税，所做的正好与1976年法案相反。
>
> 不到一年之后，1979年夏，众议员詹姆斯·R·琼斯（他曾起草了1978年法案的众议院文件）和巴伯·科纳布尔与参议院知名人士，如劳埃德·本特森、盖洛德·纳尔逊、鲍勃·帕克伍德、杰克·丹福思以及杰克·海因茨一起提出了“10-5-3”资本成本回收议案，如果此案获得通过，将在5年内把公司税负削减一半。在不到6周时间内，300多名众议员和大约75名参议员在这份议案上签了名。它的一些主要特色在1981年作为里根总统经济复兴税法的一部分展现出来。
>
> 最后，国会于1986年通过了税收改革法，这项法律取消了投资减免税；延长了折旧标准；取消了资本收益的优惠税；严格限制最初于1981年通过的个人退休金账户条款；大大降低了“避税”的吸引力。
>
> 解释。

（唉，我多么不喜欢我读研究生的那段时间的那种类型的问题，还要“解释”！）

什么样的学生答案我没有收到过？联邦税收政策很简单，没有任何充分理由不可预测，并以看不清的模式作不规则的摆动。或者国会在1976年又在1986年以不典型的良好理智与勇气行事，为使税收“公平”，断然斥退贪婪的院外活动集团。或者，正好相反，理智与勇气表现在1978年和1981年的法案中。这些答案中没有一个及格。

我确实接受的答案是，美国税收政策的“摆锥”多次重复过去的情况，它从“公平”目标作一个半摆程的摆动（动力来自选民不喜欢歧视性和压迫性的联邦所得税），摆到重视经济目标的税收政策，然后又一次回到“公平”目标。我将根据我个人的经验解释美国的税收政策。

虽然我在华盛顿几乎已有40年，但只是在1961年才开始直接关注税收问题，当时财政部采取行政措施放宽对某些折旧标准的限制，而约翰·肯尼迪向国会提出投资减税议案。有趣的是，肯尼迪号召通过设备投资减税法“使国家再次有活力”（他竞选活动的主要主题之一）和加强美国的“国际竞争能力”（这甚至在当时也是对的）遇到劳工界和工商企业界的一致反对。美国银行家协会是一个重要的例外；我们为投资减税法欢呼和工作；我个人在国会为它作证。国会在1962年多少有点勉强地批准了这个法案。

这些趋向我称之为支持资本的形成税收政策（现在可以称之为供给学派）的最早步骤，它极为重视经济目标，接着在1963年初出现肯定是“供给学派”的一个建议，当时肯尼迪要求大量削减营业税和个人税，后者与20世纪70年代后期肯普-罗思的减税建议极为相似。在肯尼迪被暗杀时，税收措施在参议院财政委员会停滞不前，但林登·贝恩斯·约翰逊使它摆脱僵局，1964年国会通过了这个议案。

这里有关税收政策摆锥的要点是，原来肯尼迪的宏观减税也包括大量“税收改革”措施（完全根据“公平”来界定）。①所有这些“改革者”中的首要人物——财政部部长助理斯坦利·萨里——想象中的和由其起草的肯尼迪建议的“改革”部分与增长部分相冲突，毫不奇怪，增长占了上风。毕竟肯尼迪确实允诺“使国家再次有活力”。除了财政部工作班子道格·狄龙和乔·福勒的技能和实用主义以及经济顾问委员会（CEA）主席沃尔特·赫勒和他的同事们认可以外，支持增长的税收政策确实重要——好啦，经济因素占了上风，“改革”输了。正像拉塞尔所回忆的，当他们表示出要把整个议案拖垮的迹象时，肯尼迪急忙从其一揽子计划中删除改革因素。

---

① 在谈及“税收改革”时我使用引号是因为，韦氏大词典告诉我们，“改革”的意思是通过改变形式或消除缺陷来进行的修改或完善。“税收改革”使税制“更加公平”（在某些人的想象中），例如向储蓄和投资征税可能造成经济衰退和失业增加，这个政策肯定可以看作“不公平”。不幸的是，在我看来，“公平”很久以前就获得了很高的修辞学的基础。传媒谈及“税收改革”的“公平”时，几乎总是使用“公平”作为改革的专用成分。从根本意义上说，有强有力的理由指出，1961～1964年的肯尼迪-约翰逊的税收法令，1978年琼斯－斯泰戈尔－朗法案以及1981年的经济复兴税法——全都强烈地支持资本积累、支持就业、支持经济增长以及支持自由竞争——应该与1969年、1976年和1986年税收法案一样称得上是“改革”法案。

肯尼迪可以做这些事而没有重大的政治上的伤害，因为劳联－产联“税收改革”的观众连同斯坦利·萨里及其追随者，很可能愠怒，但不会真正反抗。这里，我们仔细观察我在下文将要讨论的80年代税收政策中最后的因素——一个政党的总统可以做另一个政党总统做不到的事情。但在这件事情中更重要的是这样一个事实：1963～1964年间，公众对联邦所得税制度还没有像后来那样不满，税收还爬升得不太高，逃税手段还没有成为全国性的丑闻，大公司或百万富翁缴纳很少或根本不缴纳联邦税的事实还没有成为头版新闻。

到1969年1月我出任财政部副部长时——真的，我应该说明我就任的确切时间——公众对所得税的不满就要爆发了。即将离任的民主党财政部部长乔·巴尔为他的后任做“好事”，告诉国会好多百万富翁甚至亿万富翁只缴纳很少或根本不缴纳联邦所得税。同时，斯坦利·萨里临别时提出的全面税收改革计划公开发表了(而不是私下交给我们)。①

百万富翁纳税很少或根本不缴纳联邦所得税的消息很快传遍全国。一位记者告诉我，巴尔在1969年1月份揭露内情以后，紧接着财政部在2月收到的对所得税发牢骚的信比1968年全年还要多。众议院财政委员会中杰出的共和党人、一位优秀的政治家和了不起的人物约翰·伯恩斯起草了一份即将发表的激烈的支持“税收改革”的讲演稿，事先曾与委员会主席威尔伯·米尔斯共同商讨，不料却发现，威尔伯实际上偷了他的讲稿并抢先发表!

4月15日前，我始终相信“税收改革”的压力会逐渐消失，就像过去通常发生的那样。当一个典型的处于收入底部纳税人，看到他不得不在他认为已过高的税收法案上再加上约翰逊的超额累进所得税时——他再次爆发了。作为结果，1969年财政部的官员和全体工作人员，税收委员会全体委员和工作人员以及许多其他人昼夜加班草拟成1969年税收改革法，在那时以前“税收改革”的杰出范例是以公平原则确定的。

令人倍感奇怪的是，那一议案主要是由财政部中的共和党人拼凑而成（当然，汲取了斯坦利·萨里计划的内涵），签署人就是理查德·尼克松。在肯尼迪不能成功的地方尼克松成功了——税收政策第三个因素的另一个例子，我将在下文讨论。

仅仅两年之后，税收政策的摆锤向经济增长目标回摆，这是由1970年经济衰退引起的行动。随着经济的衰弱、通货膨胀的加剧以及美元兑换黄金的可兑换性越来越难以维持，1971年8月尼克松宣布他的新经济政策。除了切断黄金和美元之

① 约翰逊（他可能是犹豫不决的）答应劳联－产联的头头乔治·米尼，如果有组织的工人支持他在1968年春季提出的10%超额累进所得税计划，在他1969年1月离任之前，他将向国会提交一个真正的“税收改革”建议。萨里长时间努力工作，提出了一个雄心勃勃的计划，但约翰逊一直隐藏它——直到理查德·尼克松宣誓就职前几天才公布。

间的联系以及宣布冻结工资-物价外，总统要求国会恢复设备投资减税法（它已在1969年“税收改革”的骚乱中取消），和按法律批准一项新的叫做资产折旧年限法（ADR）的折旧制度。[①] 国会批准的这两个法案向美国提供了可信的和公平的竞争性资本成本回收制度。[②]

20世纪70年代的头5年，税收政策摆锥的摇摆不大，但到1976年，“税收改革”再次成为中心舞台，这种趋向在1976年的税收改革法中达到高潮。议案的制订，在财政委员会新主席艾尔·厄尔曼的领导下于1975年夏季开始，工作班子人数大大增加。根据从可靠来源得到的报告，劳联-产联主席乔治·米尼坚持众议院的民主党人大量进入财政委员会，使该会成员增加大约11或12人，从传统的25人增加到36人或37人。其目标是得到一个全面的“税收改革”法案。主要结果对艾尔·厄尔曼来说是痛苦的，因为扩大的委员会人员从思想上正好一分为二。达到意见一致或基本一致是不可能的。

不过，艾尔·厄尔曼奋力向前，最终在一年后成功地获得1976年税收改革法的通过。或许法案最引人注目的“改革”是，通过规定转移给继承人的继承财产的原始基础，抨击所谓的死亡时不征资本收益税的问题。一旦中等地位的美国农场主和小商人发现这个决定，他们就起来反对（像在1962年反对代扣所得税一样），这一条款甚至在它生效之前就被取消了。

下面，我们来谈谈税收政策摆锥的两次最壮观摇摆中的第一次摇摆：1978年吉姆·琼斯－比尔·施泰格尔－拉塞尔·朗设计的收入法的通过；1979年夏提出的“10－5－3”获得国会压倒多数的支持；1981年经济复兴税法的最终通过，使美国拥有工业界最具竞争力的资本成本回收制度之一。

如何解释摆锥的这次摇摆呢？有这样几个因素。70年代初各种企业团体和一

---

① 1965年初，设备投资减税法被“暂停”生效。当1966年投资额急剧减少时，国会很快使其恢复生效。

② 以前在很长时间内，报纸上出现的一个论点就能达到一个严格的立法目标，1971年秋恢复设备投资减税法和通过资产折旧年限法就是这样的一种情况。富有经验的财政和政治新闻记者曾告诉我说，“沃克，你决不可能兼有设备投资减税法和资产折旧年限法，你选哪一种？”他的声调也许比我实际上感觉到的较为乐观，我只不过说：“你看——那是件容易的事！”

以国际竞争来教育国会是关键（正如它可能成为下一次税收政策摆锥摆回到经济目标的主要理由）。财政部负责税收的职员制订了实际上是日本、西欧和美国资本成本回收制度“现值”表的表格。劳联－产联（当时它在国会是非常强有力的）已从其传统的自由贸易立场向贸易保护主义摆动，而国会对外国竞争和“职业输出”感到紧张不安。我们的资本成本回收表表明，即使设备投资减税法和资产折扣年限法都获批准，我们的制度在竞争能力上仍远远落后于日本和西欧的制度。众议员詹姆斯·伯克（他在提出一项叫做伯克－哈特基法案的公然保护主义税收议案中曾是劳联－产联的掩护马）在国会财政委员会的行政会议上说：“在这点上，我同查利的意见一致。他使我确信，我们需要这两个法案。”拉塞尔可能回忆得起后来我们在委员会上成功使用这张表。

对这些营业税的削减是公平还是不公平我完全无话可说。反映其选民利益的议员，更大兴趣在于就业、增长和竞争力。

些学者就开始发出警告说，美国面临资本的短缺，各种研究也针对着那个方向。参议员劳埃德·本特森和比尔·布罗克举行了意见听证会来研究这一问题，他们断定，确实存在这个问题。布鲁金斯学会也进行了这方面的研究，就在那次研究向众议院财政委员会提交报告时，我开始意识到，潮浪开始转入支持资本形成政策的方向。

在1975年7月的一次意见听证会上，已故的乔·佩奇曼告诉财政委员会，布鲁金斯学会——乔当时是那里的经济研究部主任——聘请了一个杰出的专家小组，他们断定，只要我们做两件事，今后美国就不再会有资本短缺问题：恢复充分就业和使联邦赤字转为盈余。于是，众议员比尔·弗伦泽尔（一个“立法者的立法者”，一个全面的好人，也是一个世界级的“混人”）掉下手中的铅笔喊道：“你刚才说什么?”乔重复了他的话并反问道：“那个结论让你感到吃惊吗？议员先生?”弗伦泽尔回答道：“岂止吃惊？简直让我目瞪口呆。你刚使我确信，我们有一个很大的资本形成问题!”

到1975年，当时乔证实，资本短缺的各种研究和讨论对舆论产生了决定性的影响。接受民意调查公司（ORC）调查的全国“思想领导人”中有78%的人认为，存在日益迫近的投资短缺，他们还认为，“今后10年左右”，短缺将“有点严重”（30%），或“很严重”（8%）。更为重要的是，接受民意调查公司调查的联邦议员中，同样有78%的人得出了相同的结论。此外，还有38%～50%的联邦议员表示，现有税法损害了资本的形成。到1976年，据剑桥报告，60%的一般公众认为，存在着“为企业投资需要筹集美元的问题”。

因此，可以理解和不可避免的是，税收政策摆锥开始从“为公平进行税收改革”摆向“为就业、增长和竞争力进行税收改革”。美国人民（从而国会）断定，美国经济运行状况不好，而税收制度对此有许多事情要做。结果是产生1978年和1981年的强力支持资本形成的税收法案。同时，因为支持资本形成的税收立法意味着减少对储蓄和投资的打击，税收“好处”（如联合税收委员会所严厉批评的）可以说是流向了高收入公民，而不是低收入公民。在这个问题上，对要求“根据公平进行税收改革”的大众的回答是，对于上升的失业和生活水平的滞缓增长来说，不存在“公平”问题。“税收改革家”用贬义口气称它为连续渗透式经济学（仍是《华盛顿邮报》的宠儿）也可以被称为资本形成经济学，几乎每个人都同意它的目标基本上是获得较高的人均收入从而提高生活水平。

在和人们谈到这种现象时，我往往说，在70年代，资本形成成为“苹果派那样的为美国独有的东西”——直到我的朋友乔治·威尔从加利福尼亚旅行回来告诉我，那里一家快餐店写上“真正面卷饼”作广告的招牌。当时乔治发问，还有什么能比真正的面卷饼更为美国所独有？真的，我改变了我的思路！在80年代，资本形成像真正的面卷饼那样成为美国特色。但，哎呀，摆锥很快再次摆回来，带着巨大的活力，在1986年税收改革法中达到了顶峰。

我对那个立法又爱又恨。我“爱”较低的个人和公司税率，它是我从未想到活着能见到的。但我“恨”5年中对资本形成超过1 500亿美元的“打击”，实际上抵消了那些低税率的好处（还有由这种“税收中立”立法分配的其他“好处”）。当然，最糟糕的是取消设备投资减税法。这种行为，加上延长折旧标准，把投资新设备的资本成本从投资者立场看提高了41%，而从使用者的立场看提高了13%，这一数字包括了折旧。1981年之后的整个时期，相关的数字分别是90%和23%。①

从经济角度看，庞大的联邦赤字加大了对国内实际利率的抬高压力，资本成本已经过高，坏税收施加的作用几乎是无法想象的。当时戈德曼·萨克斯学派的主要经济学家约翰·保罗斯在《华盛顿邮报》撰文说，日本的税收法案已接近于完美。马丁·费尔德斯坦也对立法中反对资本形成部分持严厉批评态度。但我们今天的目的不是讨论10年来税收政策的见解而是讨论它是如何产生的。②

1986年的税法改革法部分是税收政策摆锤向“为公平而进行税收改革”摆回的结果，因为到1985年，美国人民对联邦的所得税已怒不可遏。他们不仅渴望税制简单易懂，以便更好地了解整个税制，不需要求教于税制书籍编纂者，他们还对

---

① 参见马克·布洛姆菲尔德在众议院财政委员会所作的证词（1990年3月5日，第101届国会，第二次会议）。

② 不过，我还是忍不住要同富勒顿进行根本性的争论。我认为，他的“财政部Ⅰ”将为企业投资的税收政策“平等交易领域”的发言，忽略了税收中立性方面，而它对于促进资本形成是至关重要的。虽然，对所有三种类型企业投资（建筑物、设备和存货）所得税率的平等往往导致经济学家称为现有资源的有效分配，这当然是正确的，可是所得税的存在从长期看必然会促使资源的错误分配。我们知道，个人所得税实际上是在对储蓄比重征税；它向产生储蓄的收入课税，同时，它向这种储蓄的收益课税。我们在对储蓄的双重课税之上加上第三层税，即对公司的课税。结果——得到人们广泛认同——这种税促进消费，却有害于储蓄和投资。

由于向后者征税，税收改革法实际上使得交易领域更不平等。所得税的偏斜可以用消费税（如增值税）代替营业税或者用削减对储蓄和投资的课税使营业税向消费所得税转移来消除。考虑到公司税在政治上的不可避免性，这是我们1981年在经济复兴税法中采取的政策路线，而且，从经济进步的角度看，在我的书中，这是一条非常好的路线。

当“公司院外活动成员”构想出1979年的“10－5－3”计划时（实际上，它更多的是众议员吉米·琼斯在早期的被称为“10－5”计划的企业集团计划的基础上进行的创造），我们想要使设备投资的税收待遇像在中立的增值税下尽可能接近于理论支出。考虑到当时存在的高贴现率，我们非常接近于达到我们的目标。但当利率下降时，较短的折旧年限和10%的投资减税法结合起来使利率转为理论上的负水平，达到可以称为对纳税公司（或暂时从“安全港出租”得到好处的那些人）发给“补贴”的程度。

但我不为这种“补贴”辩解。如德朗和萨默斯（1991年）对各国进行剖析性的研究令人信服地告诉我们，设备投资确实是成熟经济中更强的经济增长和欠发达经济中更迅速发展的关键。德朗和萨默斯断定，对设备进行占GDP 1%的投资，就能在整个GDP的全面增长率中增加33个百分点——一个相当高的回报率。

在我看来，花钱在所有企业投资上的理由是充分的，花钱在生产设备上投资的理由甚至更为充分。为达到那个目标，我愿意冒理论上“税收补贴”的危险。如果这就是产业政策的话，那么，就应该如此。

附带说一句，当富勒顿说，肯尼迪原来的设备投资减税法没有认为它是产业政策而是作为用于刺激总需求的暂时的宏观经济政策工具时，他犯了致命的错误。事实正好相反（如果肯尼迪和他助手的公开讲话以及对我和其他人的私下讲话可以相信的话）。

富人和大公司只缴纳很少的税或不缴纳任何税的报道极为愤怒。而且，这种不满情绪爆发得如此强烈，以至支持大规模修改税法，这是过去未曾有过的（如戴维·斯托克曼向我说，用万亿美元孤注一掷）。对于整个过程不可不说的是，白宫里出现一位受到欢迎的共和党总统，他真正一心一意想使个人税率降低，甚至不惜以提高大公司的税负为代价，多年以来，他一直谴责提高公司税负是我们联邦税制的不必要和不明智的附加物。①

当然，这就把我们带到影响80年代美国税收政策的最后因素。

一个政党的总统能够做另一个政党的总统不能做的事

最经常引用的一个政党的总统领导实现困难的、或许会在政治上引起分歧的政策目标的例子，当然是尼克松在其第一任期内成功地同共产党中国建立关系的努力。传统的政治见解——我认为它是正确的——是自由主义民主党人休伯特·汉弗莱（如果在1968年总统竞选中获胜）将面临那件事情上困难的、如果不是不可能完成的任务。很可能发生的情况是，他将遭受共和党右翼的严厉攻击和顽强反对。当尼克松采取行动时，这批人说他“没有别的地方可去”并一再重复这句话——且变得愠怒，但没有反抗。还没有充分认识到的是，同是这种美国政治上的特性也适用于其他会引起政治上处于分裂的政策，包括税收政策。

例如，在20世纪50年代末艾森豪威尔政府财政部的我们共和党人要在国会发起一场支持增长、支持资本形成、对个人和公司的所得税进行符合“供给学派”理论的削减的运动。但国会中的民主党领导人实际上是说，“此路不通”——此路不通也就是说民主党人把持的国会不可能同意这样一个必然包括的对高收入个人和公司减税的建议。但真怪，这个建议恰好是约翰F·肯尼迪在1961～1963年间提出的

---

① 直到1983年2月，罗纳德·里根才在波士顿向一群实业家讲，公司税是（用我的话讲）愚蠢的、令人讨厌的税，应加以取消。正如我和他都已上千次的说过，“公司不纳税；是人在纳税。而事实是，公司税是一种最坏类型的隐蔽税，因为没有人知道谁真正在纳税。我们应该取消公司税。”新闻界以极大兴趣对谈话作出反应。正如乔治·威尔所说，当里根的助手澄清里根的谈话，说他不是代表他的政府讲话时，风暴很快就过去了。富勒顿注意到，里根1985年的谈话反映他早期的立场——但是这篇谈话是在新任咨询部主任唐·雷根有很多机会使总统相信“较高的营业税正好打击那些现在只付极少税的公司”之前。

更使人感兴趣的是，罗纳德·里根有几个重要的学者在支持他。这方面我最喜欢引用的话出自阿诺德·哈伯格，他被许多人看作是最杰出的研究公司所得税的专家。他在1983年的一次会议上说过，“公司所得税没有健全的经济学基础。这种税之所以产生，因为公司是法人——3岁儿童、85岁的老人、躁狂抑郁症患者、白皮肤金发碧眼的人以及白痴也都是法人。为什么挑选出这个特殊种类的法人作为特别（和无情的）征税的对象？对这个问题没有任何说得过去的经济方面的答案。”所得出的结论必然是，公司所得税是一种不良的税负。因此，我对于为什么如此之多的经济学家（以及律师）用许多的研究和工作的时间赋予这种税以内在的“合理性”感到迷惑不解。即使所有的税率在所有时候对所有投资都是平等的，它仍是几乎完全为政治原因而存在的坏税。

和民主党国会在1962年和1964年批准的。

即使如此，正如我们已经提到的，当时肯尼迪不得不从其建议中删除“税收改革”部分；甚至民主党人把持的国会也不准备接受它。但是8年后，共和党人主持的财政部制定——是尼克松勉强批准——到那时为止是“税收改革”高潮的方案。当然，1976年税收改革法是由民主党的国会通过的，我无论如何记不得为什么杰拉尔德·福特不否决这个立法。但根据1969年以及随后1986年的“税收改革”标准，这项法律是非常好的淡茶。

几乎无可怀疑的是，如果共和党的财政部没有构想出这个法案且如果这个法案没有被受到广泛支持的和有极好演说口才的共和党总统接受和推动，1986年的法案本来不会在那个地方有滚雪球般扩大影响的机会。不是说里根的批准就足够了——我称为税收改革法“四骑士”中的每一个人可以说对成功来说都是必不可少的：里根；财政部的贝克/达曼（他们俩一起成为一个骑士）；财政委员会主席丹尼·罗斯滕科斯基；以及参议院财政委员会主席鲍勃·帕克伍德，他和他的高级助手（正如富勒顿指出的）花了很大精力使它得以通过。

尽管这三位其他骑士对成功来说是必不可少的，但这个法案自始至终是罗纳德·里根的产物。把这一点说透彻，任何人能够想象吉米·卡特会获得同样的胜利？当然，卡特在入主白宫时曾宣称，美国的所得税制度是一种耻辱，对此他将有所作为。当他最终在1978年提出“税收改革”议案时，它着重建议提高资本收益税，确实是软弱的。国会明确地表示反对，卡特的“税收改革”极少能被国会通过。

结 论

马丁曾经告诉过我们不要注目于未来，虽然我偷看了一两眼，我主要还是遵从他的愿望。但在我们走向90年代之际，当然要从80年代经历中汲取重要的教训。但我认为那是另一次讨论的另一个主题了。

参考文献

DeLong, J. Bradford, and Lawrence H. Summers. 1991. Equipment investment and economic growth. *Quarterly Journal of Economics* 106, no. 2 (May): 445—502.

3. 拉塞尔·B·朗

已故的约翰F·肯尼迪习惯于在白宫椭圆形总统办公室内保存一幅图表。图表显示在杜鲁门和艾森豪威尔总统任期中国债占GNP百分比的下降趋势。而后在我任参议院财政委员会主席那几年内，我坚持要从财政部取得最新的那个资料。

图表显示的数字如下：1945年我们的净联邦债务为GNP的118%。在杜鲁门和艾森豪威尔任期内，比例下降到46%，不到GNP的一半。嗣后在肯尼迪、约翰逊和尼克松任期内，比例降到25%，少于1945年比例的1/4。

当然啦，以美元计算债务在增长，但以债务与GNP（它代表我们所有的用以支付债务与利息的财富）的关系来计算，它就减少到不足1/4。是什么促使这种情况出现？——（1）经济增长，它包括（2）增加的生产力，（3）高就业，（4）人口增加，以及（5）通货膨胀。这些因素的增加极大地抵消国债每年的增加量，导致这个比例稳步下降。

在肯尼迪—约翰逊当政年份，我们看到怎样能够运用财政政策——运用减税和课税扣除连同降低税率——推动经济增长。然后在卡特政府时，参议员比尔·罗思开始发表演讲主张削减税率30%——每年削减10%，3年完成。在那些演讲中，他强调肯尼迪—约翰逊的减税经验。卡特政府接近届满时，共和党人开始联合支持肯普－罗思减税30%的建议。

当里根就任总统时，他推荐第一年减税5%（与我们在1980年建议的财政委员会的减税幅度相同）。但是他做的远不止此，他建议进一步削减税率另一个10%，于1982年实施，和第二次减税再一个10%，于1983年实施。所有这些措施合并在叫做经济复兴税法的一个庞大减税法案中。

他为何提出如此巨大的减税？我们作更多研究就能注意到，在他的减税运动中，他推荐一场30%的全面税率削减，均匀地分布在3年中——肯普－罗思法案。

作为财政委员会前主席，我以在通过肯尼迪－约翰逊减税法案中所发挥的作用而自豪，该法案是到那时为止的最大的减税，并实施得十分顺利。至少，我觉得我必须投票给予里根总统的法案一次试验的机会。

随着法案在各委员会和参众两院进行讨论，它经受修正，使得它甚至成为比总统原来主张还要大的税收削减。为什么后加的修正意见得到接受呢？

对于要求历史上最大减税的政府来说，坚持不应同时尝试其他建议（如使税收等级指数化以消灭所谓税收等级爬升）是相当困难的。尤其是关于大家知道前几年总统已予赞同的项目就更加困难了。

部分所得税一揽子方案把个人所得税的最高税率降为50%，我们规定长期资

本收益的60%不予征税。这样，“长期”资本收益的最高税率减少到20%的综合税率。

我们可能将税收削减得太多了——这个问题使我不安吗？并不特别感到不安。

前几年里，我曾投票赞同减税和必要的增税。在两次不同场合，我曾访问在任总统——约翰逊总统和尼克松总统——敦促他们暂停或撤消投资税减免法，因为这项法案看来会使经济过热。在两任总统提议下，我们两次撤消随后重新颁布设备投资减税法。

但在以后几个星期里发生的一系列事情是我始料不及的。1981年10月当第一阶段——减税5%——实施时，证券市场开始走跌而不是上升。自从罗纳德·里根就职后一直繁荣的经济走向下坡。

经济进入衰退。为什么会这样？有人向我作这样的解释：首先，华尔街的各类专家和经济思想家们，如亨利·考夫曼认为，大量减税将导致巨大赤字。其次，他们相信巨大赤字会引发通货膨胀。第三，他们推理，通货膨胀会要求高利率。第四，他们的结论是，高利率使得我们指望的建设新工厂和制造新设备成为不合实际的空想。

这种情况会阻止我们预期的经济繁荣。他们推理的逻辑具有强烈的说服力。在我看来，这不是难以克服的难题。我的看法是，应该说服总统“延续”减税，需要多久就多久。这就应恢复信心，取得合乎愿望的经济扩展。

当我把我的见解向共和党参议员新任财政委员会主席鲍勃·多尔解释时，他提议我们二人应晋见里根总统，这样我可以解释我的建议（顺便提一句，有这样想法的不只我一个人。据报道，查尔斯·沃克也有同样想法。他会告诉你，有不少里根总统其他受尊敬的顾问也同意这个建议）。

总统亲切地接见我们，但当我打算说明我的建议时，罗纳德·里根谈论起其他主题，我几乎只能说几句与正题稍稍有关的话，此外就没有机会多说。罗纳德·里根决定按原计划行事。他就是这样做的。

几个月后，我们发觉赤字无法控制。我应邀参加后来被称为“几人帮”的会谈。当局要求我们提出增加收入减少支出能引导我们达到预算平衡的办法。几人帮失败了，因为当时众议院议长（尖子）奥尼尔（迪克·博兰精干地代表他）不同意削减社会保障开支——更不用说生活费用调整（通常称作COLA）了。

如果你不打算削减社会保障领域的支出，那削减较小补贴领域支出，如政府机关退休金、铁路员工退休金以及其他较小的补贴项目，就没有什么意义了。因为在补贴领域节省不了多少开支，里根政府没有兴趣推出“预算平衡”一揽子计划，因为它没有希望平衡预算。

没有开支削减，罗纳德·里根不愿意提倡——或签署成法律——在不同环境里他本来会加以考虑的增税。因此税收建议和削减开支一起化为泡影。

此后，到处有责任感的美国人都清楚地表示主张增税，鲍勃·多尔抢先倡议税收公平和财政责任法案。它被宣告为堵塞税则漏洞和达到税收较大均衡而采取的措施。

鲍勃·多尔的税收公平和财政责任法案成为法律，它的实施增加大量税收，罗纳德·里根经济复兴税法给予企业的利益，约有一半由此法取走。

同时我们通过法案对汽油增税5美分。然后出现社会保障救济一揽子法案。这个法案想方设法把较多的一般性收入转入社会保险基金。它以增加国债的办法使社会保险基金暂时有支付能力。

社会保障一揽子法案较合逻辑部分是，在今后几年内，社会保障税将增加，从而带来更多收入，两年以后，减少赤字一揽子计划把经济复兴税法为企业留下来的好处大部分取消殆尽。这两种法案都没有提到税率。现在把它们加在一起，你见到的是大量增税。

此后出现了所谓1986年税收改革法。它取消大量扣除额，并使用收入以降低税率。人们说得很多的是这个事实：700万相对低收入纳税人从纳税人名册上划去，可是争论最多的一个问题是取消了资本收益。

总的来说，我们为约70%的个人纳税人减少税额，设法从提高公司税额上得到补偿。后一个目的——提高公司税以补偿个人税的减少——没有达到，至少没有完全达到。

原因是公司想方设法减少纳税责任——如以借款而不是以出售股份的办法去筹资。这导致有些公司的股本利润率非常之低。这种情况反过来又使公司在暂时经营不利时更加容易倒闭。

较低的税率有许多好处。但大部分好处仅仅是它能中止过高的所得税率引起的令人窒息的后果。

是的，我们在这里为对公司业务征收资本收益税而依旧感到困惑，许多业务在真实意义上根本不是收入。在经济复兴税法的减税措施实施后，我们每年均有十分庞大的赤字。

里根和布什总统当政十年后，国债占GNP的百分比现在恢复到艾森豪威尔政府任期将满时的水平。就财政与金钱的节省而言，美国已失去了在肯尼迪、约翰逊和尼克松当政时取得的基础。

我们正处于必须加以扭转的局面。这样做需要时间。但到最后人民将知道，把我们的所得税率定得比现在水平高得多，那是自我拆台，它将窒息经济和阻碍经济增长。

如果需要巨额的外加岁入，我们应该向消费领域征税，如我们欧洲朋友所做的。这样做可能要几年时间，但它将成为现实，因为它是合情合理的。

论点综述

默里·韦登鲍姆以同意沃克的意见开始讨论。后者认为，一个政党的政治家能用一种办法改变政策，这个办法是另一个政党的政治家所不能采用的。他回忆起里根总统考虑了在他最早的税制建议中是不是包括把最高税率从70%降为50%的计划，他询问对这个计划会有什么反应。他的顾问们说，民主党人会猛烈抨击他们是富人的政党，但是，如果这个计划不包括在政府建议里，那么民主党人可能把它放在他们自己的建议中，因为它是一个好主意。里根说，他要让民主党人对其施加压力，然后无可奈何地执行它。韦登鲍姆相信这是确实发生过的事情。韦登鲍姆又说，联合税收委员会对岁入估计的一个基本缺点是数字是固定不变的；换言之，旨在加快增长率的税制改革被认为不会通过较快的增长率对岁入产生任何影响。

鲁道夫·彭纳认为，有趣的是沃克和朗两人都没有提到20世纪70年代后期与80年代初供给学派经济学家发动的声势浩大的报刊上声讨运动是最早发起减税的重要因素。

查尔斯·沃克回答说，极端供给学派人士的作用被报刊夸大了。20世纪80年代税收改革运动时在罗纳德·里根周围的基本经济政策小组人员不是经济学家阿瑟·拉弗和朱德·旺尼斯基，而是乔治·舒尔茨（先任财政部长后任国务卿）、阿瑟·伯恩斯（前联储主席）、艾伦·格林斯潘（先任经济顾问委员会主席，后任联储主席）、经济学家米尔顿·弗里德曼、沃尔特·里斯顿（西特公司董事长）、吉姆·林恩（前行政管理和预算办公室主任）、众议员杰克·肯普和沃克本人，这一批人在认识上“几乎如同一个人”（肯普除外），肯普－罗思“10－10－10”减税在时间上至少延展到5年期限而不是3年，有人草拟里根在共和党大会上的演讲，讲词上有“3年减税”的短语。但经济政策小组在不到3星期后在洛杉矶开会，格林斯潘告诉里根，如果他们能延展肯普－罗思计划，把3年改为5年，那么5年后达到削减开支和税收占GNP18%～20%的目标是很容易实现的。里根说，“我不在乎，”他们全体“几乎都离开他们的工作岗位。”

此后，小组中再现争论，肯普站在一边，其他大部分成员站在另一边。当里根感到为难改谈一些其他问题时，他们趋向于从3年办法退却，经济政策小组决定（表示在劳动节后拟就一份经济政策演讲词中）他们不能退却。但是这个小组确立的经济计划的基本思想不是减税要为本身付出代价，而是必须在联邦支出的增长率上作相应的削减。报刊大肆宣传说它是纯粹的“不加掩饰的供给学派”，尽管拉弗甚至没有参加精心的研究与制定。

韦登鲍姆注意到拉弗是经济政策小组成员，但是沃克宣称拉弗既不参加开会也没有发表意见。马丁·费尔德斯坦补充说，威廉·罗思曾经谈到关于“10－10－10”

减税，那是在他听到拉弗这个名字或供给学派这个名词好多年以前的事情。

罗伯特·利坦说，据他了解拉弗和其他供给学派经济学家对肯普有重要的知识上的影响。由于沃克指明肯普是小组成员，他顽固地保卫3年而不是5年计划，供给学派人士的作用不应低估。沃克证实，就是肯普把3年计划这段话包含在里根的演讲中。

拉塞尔·朗提出里根总统在80年代中期支持税收改革的政治动机问题。朗觉得，比尔·布雷德利等人以谈论关于税收公平和税收改革吸引了大量公众的注意，这个问题看来似乎是，要是民主党人在这件事情上走在前面，对共和党可能是个问题，而且在参议院财政委员会里的一些共和党人对税收改革有兴趣，因此在朗看来，在这种形势下里根决定他必须在这个问题上“站在前面”。朗相信当政治家想到某个法案行将通过时，较好的办法常常是“见风使舵，顺风而行”，因为那时他对发生的事情会具有一定影响力。如果他试图制止法案，那么随后发生的事情将损害他所代表的人们。他一直认为，在风暴过去后，人们为了鼓励经济增长，会决定恢复特殊的资本收益税条款。

韦登鲍姆说，1984年1月作出的鼓励税收改革的决定是一个政治决定，原因是詹姆斯·贝克（白宫办公室主任）等人担心民主党总统候选人沃尔特·蒙代尔参加布雷德利和众议员迪克·格普哈特带头的统一税制的浪潮。所以，总统在他的国情咨文中说了几句话，命令财政部长进行研究，于1984年12月提出报告。事实上，里根对于税收改革，除降低税率外没有很大兴趣。

戴维·斯托克曼谈到他认为在80年代大部分时间里支配税收改革的几件关系重大的事实。第一，直到1981年初，30%的税率削减在国会还只有很少拥护者。民主党里对它没有巨大支持，甚至在共和党里，只有像肯普和斯托克曼这样的少数“后座议员”支持它。不过，这个政策是在通货膨胀率达到10%或11%时制定的，有一批比较正统的议员把10-10-10减税看作暂时指数化的政治上有吸引力的形式。斯托克曼记得，艾伦·格林斯潘对心存怀疑、徘徊未决的共和党人作激烈的争辩，他指出在这种环境中，10%减税基本上只是保持实际税率不变，因而他们不会承担重大的财政风险。

实际发生的是，货币政策正在贯彻，与此同时降低通货膨胀率的速度之快超出任何人的预期，因此到1983年秋天，通货膨胀率降到按全年计算3%左右。结果是10－10－10减税造成政府实际岁入基础的极大削弱。

第二，由于这次税收改革在共和党内没有强大的支持者，当委员会中出现的斗争真正达到激烈时，在中间徘徊主张税收指数化的人士与供给学派主张削减税率的人士之间必须达成妥协。为了把税收法案撤出参议院财政委员会，必须双方同意在参议院对指数化问题进行投票表决。斯托克曼记得参议员鲍勃·多尔曾说，指数化条款在参议院将被轻易地击败，在把它提交参议院之前，我们有办法获得18对3

赞成该法案的委员会投票。无论如何，指数化得到通过，1981～1983年意想不到的巨大税率削减在1985年被指数化永远堵住了。

指数化对岁入的影响远远超过任何人的预期。今天人们一直察看5年预算计划，自然而然产生的问题是，为什么在当时没有任何人想到对长期收入的影响。但是，那是在制定长期预算的初期，那时几乎每个人察看1年预算计划，没有人认真地对待5年预算计划。

第三件至关重要的事实是，尽管有了指数化和税率削减，若不是所有其他税收政策拥护者得到方便，这个税收法案本来不会在1981年通过。因而在法案中增加了10－5－3资本折旧计划，规定在4或5年之内取消遗产税，包含了巨大的储蓄和退休金账户奖励，增加了凡石油和煤气工业所能想到的任何条款。如此等等。在1981年签署成法律的税收法案，在到1986年真正实现的经济条件下，当法案背后包含的特征性条款全部生效时，它削减政府岁入基础达GNP的5%，因此在1981年8月，政府的岁入基础出现占GNP的5%缺口，使岁入下降为占GNP的17%。这种情况与当时政府为国防和国内政策条件支出占GNP的23%和24%有关。

斯托克曼扼要重述他的观点，他认为1981年后税收政策中发生的任何事情都是出于我们的政治制度几乎不可能应付财政收支中出现GNP的5%的缺口所致。缺口在1982年法案、1983年法案和1984年法案中慢慢收缩，到1986年时它只有4%而不再是5%。然而，就是这个根本性的令人震惊的不平衡，在斯托克曼看来，是80年代几乎全部经济和财政政策变动的原因。

费尔德斯坦指出，斯托克曼计算GNP的5%的岁入不足是一个固定的估计数，未考虑到行为方面的反应，因为它是以经济为基础的，它是从经济中真实地产生的。供给学派人士会争辩说，没有减税，GNP的增长会较少，因而收入也较少，所以真正减少数小于5%。但是斯托克曼和费尔德斯坦同意，实际减少数不会小得很多。

威廉·普尔评论说，通货膨胀的意想不到迅速的下降是受了美元意想不到增值的重大影响。他认为美元增值是3个独立因素的结果。第一，货币政策变得实实在在有条不紊，预期通货膨胀和实际通货膨胀下降。第二，国外经济变得比预期更衰弱。大多数人预见不到拉丁美洲债务危机提前两年出现，欧洲经济也变得软弱。最后，1981年税法对投资鼓励，以增加税后报酬率的办法增加在美国投资的吸引力，使资本流入美国，从而帮助美元增值。

彭纳对人们强调指数化是引起如此之多收入损失的原因表示怀疑。在指数化实施以前，国会定期削减税率以抵消额外的通货膨胀负担，虽然影响受通货膨胀痛苦的人们的不总是税率。他认为，过去25年里值得注意的事情之一是在沃克所议论的所有税制摆锥中，全面联邦税收负担几乎一直保持在占GNP的18%～20%这个神圣的常数上。每次这个比率上升到20%时，总有一种反作用使它回落下来。

费尔德斯坦说，彭纳的观点提出这样一个问题，即不顾日益加大的预算赤字，如果指数化在不合适的位置上，在80年代中期是否本来会有自由决定的减税。

费尔德斯坦回忆起，远在70年代后期他曾与沃克及其他人争论10－10－10减税作为指数化近似值的优点，我坚决反对这个说法。要是当时通货膨胀预测这两种办法近似地相等，那就不存在问题，但费尔德斯坦认为关于预测有很大的不确定性。他还喜欢指数化想法本身，喜欢建立永久性指数制度，而不喜欢完成一次性的减税，而后再次使通货膨胀推动人们进入较高的收入等级。

费尔德斯坦询问大家怎样使指数化成为人们接受的主意。他记起他曾努力说服众议员巴伯·科纳布尔相信指数化的优点，科纳布尔访问加拿大去看一看指数化是怎样在那里运作的，他回来后说，它真可怕，他坚决反对这个主意。最后，科纳布尔成为指数化的有力拥护者，费尔德斯坦不知道指数化的摆锤是怎样摆动的，为什么它不包括资本收益或资本折旧。

韦登鲍姆认为，美国企业协会的威廉·费尔纳对开展这个讨论起了很大作用，他不是直接影响媒体和国会，而是先影响人民，由人民影响媒体和国会。

费尔德斯坦说，他与费尔纳以及另外几个人是偶尔和科纳布尔碰头的一群人中的几个，当时他是赋税委员会中的少数派成员。可是当这群人倡导指数化时，科纳布尔持反对态度，一般人也不支持这个办法。

斯托克曼说，对指数化增大兴趣原因的较尖刻解释是共和党内年轻的后排议员与中途徘徊的传统共和党人的政治斗争。像科纳布尔与众议员比尔·格拉迪森这样的人对指数化稍作修正，成为“激进的、实验性、危险的”30%税率削减的替代办法。赞同指数化的思想已存在相当长的时间，它是政治动力的来源。朗说，一旦人们开始在同样境遇中的市民俱乐部前询问税收等级爬升问题时，为另一方辩护是困难的。

费尔德斯坦问道，为什么资本收益指数化始终未被接受，尽管它具有同样的理由。沃克回答，从外部推动资本收益税改革的人们相信，他们几乎能在任何时候使用指数，因为国会中通道两边都认为它是好主意。因此，他们不坚持要求实行指数化，也要求将指数化作为资本收益税变化后，消除实际资本收益税差别的中心环节。

费尔德斯坦再次谈到斯托克曼提出的另一个主题，即在基本10－10－10减税之上外加如此之多条款的原因。费尔德斯坦认为斯托克曼的论点与朗的论点形成对照，前者以为实行减税的惟一办法是通过增加10－5－3的折旧等等，而后者的论点是人们感觉到减税法案即将批准，因此他们也可以加上近在身边的许多其他主意。

朗回答说，当他们于1963年和1964年制定肯尼迪减税法案时，也碰到增加主意的相同情况。在某一时刻增加主意的人们了解，他们在投资税减免优惠之上增加

如此之多的额外包袱，使对方不得不否决这些额外条款中某几条，或者放弃这个法案。他认为，如果里根政府中有人向国会中某些人“宣读取缔闹事法”，许多反对意见本来能够被清除掉。

斯托克曼解释说，当政府法案正在讨论时，在众议院出现一个供选择的法案（科纳布尔－汉斯法案），那是避免一场减税问题上“竞争性政治拍卖”的努力。它将是一个一致同意的法案，它没有政府要求的全部削减，但它也不会导致众议院中民主党与共和党之间进行竞争性的叫价比赛。白宫试图决定是不是支持这一致同意的法案，但他们刚刚在众议院预算问题上大获全胜（格拉姆－拉塔法案），同时他们觉得他们有能力通过自己的法案，因而没有必要妥协。民主党人此时正感到深切痛苦，因为他们30年来第一次在国会里输掉有战略重要性的国内政策的斗争（也是格拉姆－拉塔法案），所以他们对妥协也没有太多兴趣。1981年6月4日白宫作出决定不接受代表两党的科纳布尔－汉斯法案，而支持自己的法案。该法案由众议院税收委员会制定，当时已提交国会，“最近30年里任何税收改革支持者曾经想到的每一桩事情”全部包含在这个法案里。因为它首先在众议院出现，参议院不能避免把这个乌七八糟的东西通过国会大厦的众议院议案成为参议院议案。

斯托克曼觉得先前所说为使议案通过需要这些附加条款是说错了。正直的解释是，讨论过程变成竞争性的政治拍卖，两个议案全充满特殊的特色，当两院议员会议的议案放在一起时，不存在“愚弄人者玩花招”，因为所有步骤都经过两院多数制投票的批准。有几次，当作出影响重大事件进程的战略决策时，或者在议会中争取自己的议案取得胜利而不是取得妥协时，那是1981年6月早期作出的最重要的决策。

哈里·雷森内争论说，1981年税收法案中最有灾害性的特色之一是对不动产投资的补贴。它造成资本的错误配置、大量的超额建设、储蓄和贷款的危机以及对整个经济的其他不利影响。我想知道在这个议案通过时是否有任何人相信这个议案有经济上的正当理由，或者是否有任何人表示关心。

韦登鲍姆回答说，1982年的“总统经济报告”中包含一份表格，此表格表明投资税减免优惠和对某些资产产生负税率的10－5－3折旧规则产生的联合后果，但那是在那个事实以后的事情。

斯托克曼争辩说，有充分理由鼓励对工厂和设备投资，同时强有力的不动产院外活动集团简直一下子就投入积极活动。因此10－5－3的确是一桩基于利害关系的婚姻，一头是强大的不动产院外集团，另一头是造成加速工厂和设备折旧的原议案。

费尔德斯坦补充说，大多数财政经济学家在当时不理解，新税法能够造成多少行使逃税手段的企业。只有在见到事实之后，经济学家才知道极端的举债经营（经营中不投入现金）和那种折旧率联合在一起，能产生什么后果。

沃克认为，1981年税法的这些附加条款对税收收入的影响说得过大了。他认为对收入的三大冲击是：个人所得税率削减（10－10－10）、新折旧计划（10－5－3）和个人税率指数化。10－5－3削减与10－10－10削减相结合，成为单纯以削减个人税来解释供给学派减税意义的那些人与说资本成本回收在企业界十分重要的那些人之间的妥协。所以这两种削减是里根特别工作组推荐的和基本上是财政部最终建议的方案。

杰弗里·卡利纳问道，为什么现有政治制度不能解决以前能够解决的80年代发生的问题。换言之，为什么这个制度不能恢复前几十年大致上的财政平衡？

费尔德斯坦回答道，80年代的一个重要不同是指数化，一旦指数化记录在案，就不再有过去几十年发生过的税收自动增加。

朗感觉到，自从里根总统领导巨大减税任务以来，总统不喜欢把他已自傲地签署成法律的某些东西取消的念头。朗理解，他评论说，如果处在他的位置上，里根没有像他具有的那么多经验。朗开玩笑地说，他曾三次投票造成投资税减免优惠，三次投票反对它。他觉得，当形势需要时，灵活性不是一件坏事。

韦登鲍姆说，他、贝克和其他人在1982年初制定消费税增税一揽子计划，由多尔向国会提出。

斯托克曼证实，这个一揽子计划在1982年1月整理就绪，因为政府当时不得不提出历史上第一个1000亿美元预算，没有人想要把它送往国会。在他们打算印制预算时，商会与企业院外活动集团在税收问题上凶狠地闹起来，因而它们“下午以前夭折”。预算在当天下午必须印出来，所以他们捏造了预期的管理费用节省以减少预算赤字。现在三档数字已无所谓，但在那些日子里，它几乎是财政叛国罪。

行政管理费用节省是临时编制的，但它们有重要的后遗症。它们在国会中受到讥笑，一直到1982年末才有机会把税收公平和财政责任法案一揽子方案与预算放在一起。以后通过将那费用节省作为“3对1”协议的一部分，根据协议设定，由税收公平和财政责任法案征收的每1元税金必须有3元的开支削减。那些行政管理费节省实在是“太美妙”，任何人都无法做到，但是两年后，总统和共和党右翼断言，国会通过税收公平和财政责任法案来增税，但未产生预期的开支削减，已经参与一场重大的背叛行为。这些特殊的开支削减根本从未真正削减，这就是为什么政府不能弥补7%财政漏洞的另一个原因；过了一段时间，人们开始相信关于存在改革种种机会的说法是不真实的。

威廉·尼斯卡南说，1981年春，许多经济学家证明减税将带来难以控制的通货膨胀。这里指责里根计划杂乱无章的根据，因为，虽然假定货币政策能减少通货膨胀，而两党的经济学家都认为减税会产生通货膨胀。

尼斯卡南询问大家关于两宗没有通过的依条件而决定的税收议案，1981年6月，当时众议院预算委员会主席吉姆·琼斯提议，减税的第三年是否继续减税要根

据斯托克曼实现他440亿“魔力星座”而定。尼斯卡南认为这个提议从公众选择观点看具有吸引力，因为它对政府与国会同意440亿进一步的支出削减提供不断的刺激。为什么政府如此突然地拒绝这个建议？

一个不同的依条件而定的税收建议是政府于1983年冬提出来的，这个建议提出，如果国会决定减少支出，他们提议一项依条件而定的增税。尼斯卡南认为，这是一项荒诞的建议，不知它是怎样产生的。

费尔德斯坦回答说，他参与制定的附有条件的增税包含在1983年初提交的预算中。当时供给学派经济学家和另一些人预言有大幅度的经济增长，以至赤字将消失，同时他们争辩说，如果1983年提高税收将会扼杀经济复苏。因而总统在1983年的预算中说，如果1984年没有足够的经济增长使赤字缩小到不管什么样的指标，就要增税。但是这个建议从未得到在白宫的贝克或财政部的支持，所以一直没有提交国会而是中途夭折。

斯托克曼说，之所以提出有条件的增税是因为提出一个全国瞩目的第一个永久性2 000亿美元预算赤字政策的预算看来是政府内部不能接受的。说明政府内部的想法容易，但当预算公开，记者开始询问依条件而定的税收时，没有人知道它是什么。有人说，它迟早会成为固定的税，成为当年整个财政争论中使用词汇一部分，最后随着布雷德利和统一税拥护者增加压力，1984年初财政部对此进行研究。政府被这个思想缠住，因为它必须说明被放入预算以凑齐数字而无实际内容的依条件决定的税项。

沃克认为，詹姆斯·贝克和理查德·达曼（白宫办公室副主任）深切关心1984年夏及较早时期出现的赤字，他们想为此做点事情。他说，1984年竞选活动时人们责备达曼暗藏一份秘密的税收计划，沃克相信确有此事。沃克还相信如果贝克和达曼在里根第二届总统任期的第一年还留在白宫的话，达曼所称的有关财政政策的“大窘境”这件事本来会引起人们极大重视。可是此时任白宫办公室主任的是唐·雷根，而他对有关的政治或经济问题没有深入的理解。所以人事变动使税收的巨大增加（譬如说增加占GNP的2%）绝对不可能。通过细小的税收改革或通过所得税要达到这样大的增税是不可能的，因为所得税收入主要由中产阶级负担，而这个阶级是国家的政治推动力。留下来的可能性是征收基础广泛的消费税，不仅因为它是消费税，而且因为它能征集巨额收入。

沃克说，当沃尔特·蒙代尔在1984年8月民主党大会上告诉与会者，他与里根都知道税收必须增加，可是蒙代尔会这样说而里根没有这样说，增税政治学开始发生变化，里根在他的下一次新闻发布会上说，在联邦支出降到相对于GNP可能达到的最低水平前他反对增税。换句话说，他没有关上可能增税的门，可是很清楚，蒙代尔犯了政治上的大错误，因此到竞选活动结束时，对于总统和以后的雷根而言，“不增税”成了信条。在嗣后的几年里，它成为共和党的基本政策。沃克觉得，

现在美国有公民投票的民主政治制度，它给予人民正是人民所要的东西——低税收和高支出。

詹姆斯·波特巴把讨论话题转向税负分配的政治学。回顾过去10年，使他吃惊的是，1981年的改革对那些处于收入分配顶层的人十分有利，而1983年的社会保险改革由于对低收入者施加较高的税负也趋向相同方向。可是，如果有人把公司税多次改革与1986年税收改革合并起来看，就能看到情况有了倒转，即把较高的负担放在那些处在收入分配高层人的身上。1990年对游艇、飞机和百万富翁征税的讨论表明，我们在这个主题上已经整整兜了一圈。

沃克觉得，民主党人现在正在考虑把强烈的平民主义方法作为政治战略，这与斯托克曼在1978年通过税收法后所说的话形成对照，当时他说，这个国家不再关心怎样分配收入，而只关心怎样创造收入。这次党派争论在此前三四个月中获得巨大推动，动力来自对预算和资本收益建议的争论。沃克还运用戴维·布罗德最近在《华盛顿邮报》专栏版发表的文章，布罗德在文章中说，“公正”问题在政治上不起作用，因为美国人真正关心的不是富人缴的税，而是他们自己缴的税。

朗同意税率不应高到产生相反结果的程度。对个人所得税和公司所得税他都持这种看法，他觉得税收法规不应超越会真正缩小经济活动的界限。他相信只要低收入人们生活得更好、中等收入人们生活得更好以及各界人士生活得更好，保持积累资本和进行投资是十分重要的。有时候我们务必赞成创造更多财富，即使它不很符合我们喜欢的分配模式。

第 4 章

预 算 政 策

1. 詹姆斯·M·波特巴
2. 戴维·斯托克曼
3. 查尔斯·舒尔茨

1. 詹姆斯·M·波特巴

20 世纪 80 年代的联邦预算政策

20 世纪 80 年代十年中出现的不寻常的预算赤字，开始时没有一点预兆。卡特总统 1980 年 1 月所作的国情咨文中，把减少赤字说成是他“预算政策的重点”。虽然他 1981 年的最初预算提出了 160 亿美元赤字，可是 1980 年早期上升的通货膨胀，加上两党要求抑制财政支出的压力，导致卡特总统修改他的预算计划。1980 年 3 月，他以一份平衡的预算提出他的反通货膨胀的财政计划。

5 年以后，里根总统提出一份有 1800 亿美元赤字的预算，而实际赤字超过 2000 亿美元。他实行的过分的降低税收、20 世纪 80 年代早期的增强军备和改变经济环境的政策，三者合起来产生美国历史上最大的和平时期预算赤字。尽管人们在十年间始终要求当局履行财政责任和实现预算平衡，赤字还是急剧上升。以 GNP 度量，联邦赤字从 1980 财政年度的 2.8%，上升到 1983 财政年度 6.3%的最高峰。为对这些赤字有一个深入的概念，用

两个数字作比较，即60年代联邦赤字平均为GNP的0.8%，70年代为2.1%。

一系列减少赤字的措施连同一个不寻常的经济增长时期，使整个80年代后期的赤字有所降低。1989财政年度联邦赤字为GNP的2.9%，虽然1990财政年度又增加到GNP的4.1%。80年代后期赤字下降主要是由于社会保险信托基金项下的预算外盈余。90年代一开始又重新出现了美国赤字前途难卜的局面，因为某些社会保险改革计划要求削减工资税，光是这一项每年就将增加联邦赤字多达GNP的1%。

本文将全面论述20世纪80年代联邦预算政策的吵吵闹闹的经济史。它将概述主要的经济趋势，用数字表示联邦赤字变化的根源和重要性，讨论支持这些发展的政治力量。全文分作7节。第1节提出联邦赤字的统计方法，描述削减税收和增加支出对过去十年中开始扩大和以后缩小联邦赤字的作用。

从4.2节到4.4节集中讨论影响联邦赤字的特殊政策行动。4.2节专门论述1981年经济复兴税法和与其有关的构成里根总统经济计划的开支紧缩。4.3节分析1981年改革之后缩减赤字的几次努力，值得注意的是提高收入税法和1982年及1984年的预算削减以及1986年的“收入无变化”税收改革法。4.4节考察1983年的社会保障修正案，它是80年代后期缩小联邦赤字最重要的单项因素。

4.5节讨论以改变预算程序来减少或消灭赤字的几次不同的努力。这些努力包括平衡预算修正案，此案虽历经讨论，但从未达到政治上可实施的程度；以及内容不同的格拉姆－拉德曼－霍林斯的限制赤字法案。4.6节对20世纪80年代后期赤字升降模式作简短介绍，并预测20世纪90年代早期的情况。最后一节根据前一个十年联邦预算政策的实施结果提炼出几条经验教训。这一节还总结引起80年代早期赤字膨胀和后期赤字收缩的政治趋势。

4.1 20世纪80年代的赤字和债务

80年代是和平时期联邦预算赤字创下前所未有的高度的十年，同时联邦政府举债之多超过每个美国公民6000美元。本节列举联邦赤字先增长随后减少的数字，并对这种增减形势从历史角度提出一些深入的分析。特别是在解释变化不定的联邦预算中，着重指出税收和开支变化的相对重要性。

4.1.1 变化无常的联邦赤字

表4.1列出1970～1990年间每个财政年度的联邦赤字以及选定的较早各个时期的平均赤字。前3列数字是联邦支出、岁入和赤字的账面美元，而后3列是这些

数字占 GNP 的百分比。在每一种情况下，支出的统计数字反映的是实际开支，而不是国会拨给的预算拨款数。①

表 4.1　　1950～1989 年联邦收入、支出和赤字

年　份	十亿美元			占 GNP 百分比		
	支出	收入	赤字	支出	收入	赤字
1950～1959	69.3	67.5	1.8	18.0	17.6	0.4
1960～1969	129.9	124.2	5.7	19.0	18.2	0.8
1970～1979	324.2	288.6	35.6	20.5	18.3	2.1
1980～1989	882.2	725.8	156.4	23.1	19.0	4.1
1970	195.6	192.8	2.8	19.8	19.5	0.3
1971	210.2	187.1	23.0	19.9	17.7	2.2
1972	230.7	207.3	23.4	20.0	18.0	2.0
1973	245.7	230.8	14.9	19.2	18.0	1.2
1974	269.4	263.1	6.1	19.0	18.6	0.4
1975	332.3	279.1	53.2	21.8	18.3	3.5
1976	371.8	298.1	73.7	21.9	17.6	4.3
TQ[a]	96.0	81.2	14.7	21.4	18.1	3.3
1977	409.2	355.6	53.6	21.2	18.4	2.8
1978	458.7	399.6	59.2	21.1	18.4	2.7
1979	503.5	463.3	40.2	20.6	18.9	1.6
1980	590.9	517.1	73.8	22.1	19.4	2.8
1981	678.2	599.3	78.9	22.7	20.1	2.6
1982	745.7	617.8	127.9	23.8	19.7	4.1
1983	808.3	600.6	207.8	24.3	18.1	6.3
1984	851.8	666.5	185.3	23.1	18.1	5.0
1985	946.3	734.1	212.3	23.9	18.6	5.4
1986	990.3	769.1	221.2	23.7	18.4	5.3
1987	1003.8	854.1	149.7	22.7	19.3	3.4
1988	1064.0	909.0	155.1	22.2	19.0	3.2
1989	1142.6	990.7	152.0	22.2	19.2	2.9
1990	1251.9	1031.5	220.4	23.2	19.1	4.1

资料来源：行政管理和预算办公室，《美国政府预算：1991 财政年度》历史材料表 1.1 和 1.2。

a：跨期季度。

表 4.1 和绘在图 4.1 上的有关曲线说明上文所述 20 世纪 80 年代联邦预算赤字的扩大。赤字从 70 年代占 GNP 的 2.1% 扩大到 80 年代的 4.1%。赤字在 80 年代开始时上升得最为迅猛。1980 年和 1983 年间联邦赤字扩大额占 GNP 的 3.5%。这种预算赤字的变化以 1969 年起两年间的变化幅度为最大，当时实施联邦收入附加

① 预算拨款是拨给一个机关花费的款项数字；支出指某一个财政年度的实际开支。所谓分期开支项目，如住房建设，预算拨款中这项支出的总数要分 5 年或者更多年份开支。

税，将赤字从1968财政年度占GNP的3.0%，变化为1969年度有0.3%的盈余。80年代早期的赤字与战后年份相比，除两个年份外，比其余年份均高出1倍，尽管当时赤字少于战时赤字。例如，1943年美国联邦赤字是GNP的31%。

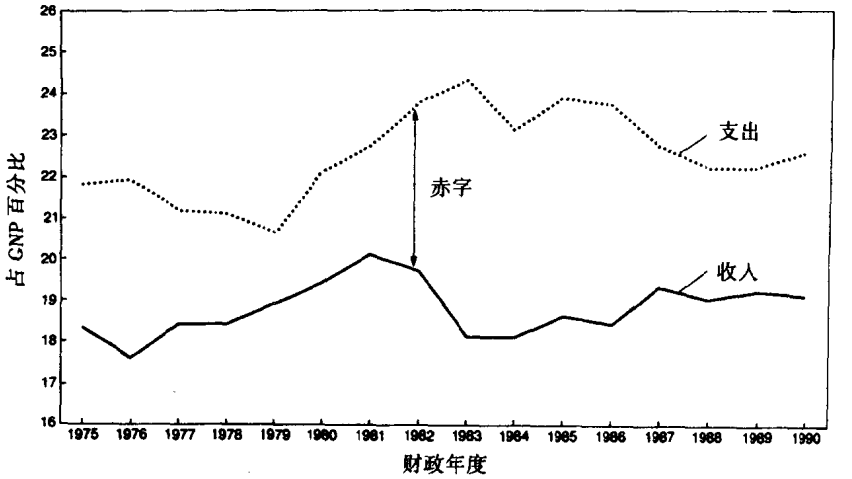

图4.1 美国政府的收入和支出

80年代下半期以赤字的逐渐减少为特征。到这十年结束时，联邦赤字占GNP的百分比只比这十年开始时稍高一点。联邦岁入1980年时占GNP的19.4%，与1990财政年度的19.1%相差无几，这两个百分比的相近没有反映出这十年内的重大变化，从1981年的20.1%到1983年和1984年的18.1%。同样，虽然1990年的支出为GNP的23.2%，高于1980年的22.1%，这一点部分地反映1990年的经济弱点。1989年的支出只占GNP的22.2%。此外，1989年支出甚至低于如1983年那样年份的支出（1983年支出占GNP24%）。

4.1.2 赤字来自何处?

表4.1中的资料为赤字来自何处这个问题提出简单的答案。1980年和1983年之间，联邦岁入下降数达GNP的1.3%，支出上升数为2.2%，赤字增加3.5%。因此，80年代早期赤字增大有1/3左右看来是由税收削减引起的。[①] 1983年和1989年之间赤字缩小，其间支出下降数为GNP的2.1%，同时收入上升1.1%，再次说明开支变动重要性大致是税收政策作用的2倍。

---

① 在1980年和1981年两个财政年度之间，联邦收入增加了GNP的0.7%，而同期支出上升0.6%。参照1981财政年度的基本数字，可以看出减税是赤字增加的较重要的因素。

联邦收入和支出的变化以整个收入来源和支出项目类型实际上的多样性为特征。表 4.2 把 1980 年以来每个财政年度的联邦赤字的收支两方面分解为重要税收和重要开支二类。70 年代和 80 年代两个十年间的开支增加，主要可以归因于付给个人的失业救济等公共事业方面的开支，这种开支包括直接支付和通过州政府的支付；由于增加的联邦借款和较高的实际利率而急剧增长的净利息付出；和 80 年代初期联邦军事开支的扩大。80 年代初期的降利息付出（占 GNP 的比例）接近 70 年代的 2 倍；这就相当于增加的绝对数为 GNP 的 1.5% 以上。在 70 年代和 80 年代头四年间，失业救济等公共事业开支增加数超过 GNP 的 2%。国防开支的增加不算太快；部分由于越南战争的缘故，70 年代军事开支平均为 GNP 的 5.7%，比 1980 财政年度的 5.0% 高得多。里根政府的防务发展提高这项开支的水平近 1.5%，到 1986 年军事开支占 GNP 的 6.5%。

表 4.2 中未单独列入而在最近十年中下降的一类开支是联邦非军事资金支出或“行政机构”支出。实际净联邦投资下降，从 70 年代最后五年平均 161 亿美元（1982 年美元）下降到 80 年代最后五年平均 117 亿美元。以 GNP 中所占份额计算，下降的趋势格外惊人，在十年期间从 0.5% 降为 0.3%。这项减少包括水利与电力投资项目的削减，社区发展支出的收缩和其他各种基本项目的取消。

表 4.2　　1980～1989 财政年度联邦支出和收入的构成

	70 年代	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
支出											
军事费用	5.7	5.0	5.3	5.9	6.3	6.2	6.4	6.5	6.4	6.1	5.9
净利息	1.5	2.0	2.3	2.7	2.7	3.0	3.3	3.3	3.1	3.2	3.3
用于个人的支付	9.2	10.4	10.8	11.4	11.9	10.8	10.8	10.7	10.6	10.4	10.4
其他	4.1	4.7	4.3	3.8	3.4	3.1	3.4	3.2	2.6	2.5	2.6
合计	20.5	22.1	22.7	23.8	24.3	23.1	23.9	23.7	22.7	22.2	22.2
收入											
个人所得税	8.3	9.1	9.6	9.5	8.7	8.1	8.5	8.3	8.9	8.4	8.7
公司所得税	2.8	2.4	2.0	1.6	1.1	1.5	1.6	1.5	1.9	2.0	2.0
社会保险税	5.2	5.9	6.1	6.4	6.3	6.5	6.7	6.8	6.8	7.0	7.0
消费税	1.2	0.9	1.4	1.2	1.1	1.0	0.9	0.8	0.7	0.7	0.7
其他收入	1.0	1.0	1.0	1.1	0.9	0.9	0.9	1.0	0.9	0.9	0.9
合　计	18.3	19.4	20.1	19.7	18.1	18.1	18.6	18.4	19.3	19.0	19.2

资料来源：数据摘自行政管理和预算办公室发行的《美国政府预算（1991 财政年度）》A-302、A-287。

注：数字是占 GNP 的百分比。70 年代支出数据为 1971～1979 年的平均数，收入数据为 1970～1979 年的平均数。

表 4.2 下半部分是收入的数据，看得出社会保险税有长足的增加和公司所得税的降低。公司税收入占 GNP 的份额在 70 年代与 80 年代之间下降 1.7%，这部分

是立法改变、部分是公司利润减少的结果。[①] 个人所得税在里根政府最早两个财政年度期间以占GNP份额计算下降1.5%。工资税是联邦收入中最重要的增长税种。根据雇主和受雇人双方收集的统计资料，在该税种80年代增加额占GNP的1%以上，这个税项在GNP中平均份额1989年时比70年代高出1.8%。对个人和公司所得税收入的立法变更是由于80年代的种种税收改革法案；但是工资税的增加是1983年社会保险妥协方案的结果。

4.1.3 80年代的债务积累

赤字是减去收入后政府花费的货币流出量。政府债务相等于过去赤字的积累（加上利息）数字，因此，债务只能缓慢地通过预算赤字的变更而变更。表4.3表示以往半个世纪联邦债务演变的信息。第一列是以1989年美元计算的每年年底的债务金额。真正由个人持有的联邦债务从1980年总数8840亿美元（1989年美元）增加到1989年底的19900亿美元。

对债务负担的一种能有较正确理解的计算方法是求出债务与GNP比，这个比列于表4.3的第二列。这一列提供深入观察近几年债务积累含义的观点：1989年底的联邦债务，以GNP的比率计算，只有1945年的1/3。然而，债务与GNP的比率水平在80年代上升1.5%，这种增加速度比和平时期任何10年都快得多。更重要的是，债务的积累彻底改变了和平时期和经济迅速增长时期债务与GNP的比率“缩减”的通常历史模式。[②]

表4.3还阐述了另一种计算债务负担的方法，即实际人均联邦债务数。在80年代开始时，政府债务为每个美国公民3900美元（1989年美元）。到1989年，这个数字增加到超过8000美元。在80年代，实际人均政府举债数增加1倍，联邦政府借债大致是每个4口之家平均分摊1.6万美元。[③] 偿付这笔债务的负担将由未来政府的财政政策摊派在未来若干代人的身上。

---

① 奥尔巴克与波特巴于1986年表示，下降的公司税收入是由于80年代公司利润率的下落和1981年经济复兴税法中对公司税的降低。

② 巴罗于1986年估计了债务积累与1980年前美国经历的经济环境之间的关系。他的结论预测：1983～1988年期间实际债务增加31%，而实际上当时实际债务增加80%。他预测1987～1988年实际债务增加1.7%，但实际增加为8%。波特巴与萨默斯于1981年对这些测算提出了更详尽的细节。

③ 政府赤字对经济活动影响的一次内省性的考查是查问：国内家庭是否对此作出反应，也就是缩减了他们的消费支出，就像要是这个债务落在个人账册上时他们一定会做的那样。否定的回答表明，与“李嘉图等价”原理相反，政府赤字降低国家的储蓄。

4.1.4 关于赤字度量方法的告诫

虽然上文表4.1提出的赤字统计数字是华盛顿和各种传媒讨论预算的标准基础，但有几个理由认为它们不是理想的赤字度量标准。[①] 两个重要的批评意见是，赤字不影响经济形势，它不会带来通货膨胀的后果，可以用调整统计数字加以纠正。其他困难比较难以纠正，但也可能使报道的赤字成为令人误解的财政指标。

表4.3　　1940～1989年美国国债

年　份	实际债务（1989年十亿美元）	债务/GNP（%）	人均实际债务（1989年千美元）
1940	387.5	35.9	2.9
1945	1644.4	105.7	11.7
1950	1031.0	64.1	6.8
1955	952.2	48.9	5.7
1960	852.4	40.3	4.7
1965	810.5	29.5	4.2
1970	662.0	21.4	3.2
1975	730.5	20.8	3.4
1980	883.9	21.6	3.9
1981	916.7	22.3	4.0
1982	1065.0	26.4	4.6
1983	1229.0	28.6	5.2
1984	1420.0	31.4	6.0
1985	1612.7	34.4	6.7
1986	1777.0	37.2	7.3
1987	1879.0	37.3	7.7
1988	1899.8	36.5	7.7
1989	1989.8	37.3	8.0

资料来源：债务指私人持有的生息的美国国库公债，不包括美国政府和联储持有的债券数字，采自《联邦储备公报》。中间一列的计算，使用每年第四季度扣除通货膨胀因素后的GNP数。人均债务的计算根据第四季度人口和全国收入与产量统计。

第一个赤字批评意见是，以账册记载为基础的赤字并不反映变化的经济形势对联邦收支的影响。税收在经济强劲扩展时上升，在经济不景气时下降。可是，联邦支出在经济活动萧条时扩大，因为种种社会保险项目的支出增加。“充分就业赤字”指的是，如果现行税收和开支计划照旧实施，而经济达到充分就业程度，此时仍能见到的净联邦赤字或盈余。它将收入和支出在经济周期的一个点上定出标准，以调

① 艾斯纳于1986年更详尽地论述了这些问题。

节报道的赤字统计数字适应周期性变化。①

第二个问题是，标准赤字计算法不能看出通货膨胀对政府财政状况的影响。联邦债务是名义负债。因而通货膨胀减少政府未偿付债务的价值，从而改善政府的实际财务状况表。“通胀－调节赤字”对寻常的赤字度量增加了政府名义负债因通货膨胀而获益的因素，获益的包括长期政府公债、国库券和通货。

表4.4提出按时序排列的经周期性波动和通货膨胀校正的联邦赤字资料，每一项数字都是占GNP的份额数。② 第一列是未调整赤字占GNP的百分比。第二列是经过经济周期校正的赤字数。它表明与标准赤字度量相比较，20世纪80年代的赤字变化较大，而70年代和80年代间的赤字变化较小。在70年代经济严重衰退的十年间，周期调节赤字平均为GNP的1.6%，而80年代为2.7%。未调节赤字分别平均为GNP的1.7%和3.7%。充分就业赤字在80年代中期和后期同样显示比未调整数据减少得少。未调整赤字（在国家收入与产量账户基础上度量）1983年达到高峰，占GNP的5.2%，1989年下降到占GNP的2.6%。在周期－调节数列中，最高为1986年的4.3%，1989年稍稍降低到3.7%，这个升降模式反映80年代中期经济的强劲扩展和1983年的脆弱经济状况。当经济接近充分就业时（如1988年）的赤字减少并不意味财政的紧缩，而在经济严重衰退时的巨大赤字不一定是宽松财政政策的信号。

表4.4第三列表明赤字受通货膨胀和周期双重影响的校正。确认通货膨胀的影响，扩大了70年代与80年代之间财政政策的显著区别，虽然它并未完全抵消早时经济周期的校正量。70年代的通货膨胀率大大高于80年代，这点意味着对联邦债务有较大的通货膨胀收益，实际上提高了联邦收入。因此，下降的通货膨胀减少联邦政府的未偿付债务的收益并且增加了赤字。校正周期和通货膨胀的作用，这些数据使人联想到70年代的预算大致平衡转变为80年代赤字占GNP的1.4%。

虽然校正经济周期和通货膨胀是两项最通常的调整报道赤字的办法，但另一个会计结算删除调整法至少也同样重要。这是估算联邦政府内隐负债的问题。80年代后期出现的储蓄与贷款危机说明这种内隐负债能对联邦财政状况发挥重要影响。例如，各种各样的贷款保证——通过联邦住宅管理局和退伍军人管理局贷出的由联邦担保的抵押借款、有担保的学生贷款和通过商品信贷公司发出的出口销售津贴——使联邦政府迫使出借人在贷款人拖欠的整个事件中承担责任。因为坏账常常发生在担保贷款几十年之后，所以一笔接一笔的新担保对于估计联邦政府的贷款真实

① 充分就业是使赤字标准化的一个合适基础，但它不是惟一的基础。政府赤字类似的比较性的度量可以以商业周期的其他经济变量作基础。

② 表4.4上第一列的未调整赤字和已调整赤字均以标准预算文件的日历年份而不是以财政年度计算，因为周期－调节数据是由商业部提供的，与国家收入与产量账户（NIPA）数据相连接。NIPA使用的会计惯例和联邦预算文件使用的会计方法不同，以致使我们很难将表4.4的数据与其他表中的预算数据作比较。

价值一点没有帮助。1988财政年度，联邦担保债务的未清偿金额为5278亿美元，接近联邦欠公众债务的1/4。

正确计算内隐负债，在一笔贷款记下时应把政府提供保险的价值记在联邦政府账户的借方，并随后计算未结清担保的价值变动，把它们看作联邦账户的收益或损失。可是，估算保险价值所需要的拖欠和偿付的真实情况数据，未加以仔细分析。因此，虽然大家对内隐负债是联邦预算的极重要部分已有明确的一致意见，但是如何度量它们却几乎没有一致意见。

表 4.4　　校正周期性波动和通货膨胀后的联邦赤字

年　份	报道赤字	校正下列因素后赤字	
		经济周期	周期和通货膨胀
1950～1959	-0.1	N.A.	N.A.
1960～1969	0.3	N.A.	N.A.
1970～1979	1.7	1.6	0
1980～1989	3.7	2.7	1.4
1970	1.2	1.6	0.4
1971	2.0	2.0	1.3
1972	1.4	1.9	1.2
1973	0.4	1.4	-0.4
1974	0.8	0.7	-1.5
1975	4.3	2.6	1.1
1976	3.0	1.8	0.7
1977	2.3	1.7	0.2
1978	1.3	1.5	-0.5
1979	0.6	0.8	-2.1
1980	2.2	1.3	-1.4
1981	2.1	0.8	-1.1
1982	4.6	1.7	0.7
1983	5.2	2.6	1.5
1984	4.5	3.4	2.2
1985	4.9	4.2	2.9
1986	4.9	4.3	3.9
1987	3.5	3.5	1.8
1988	2.9	3.6	2.0
1989	2.6	3.7	1.8

资料来源：第一列数字摘自国家收入与产量账户表3.2。周期性地校正的赤字来自经济分析局，其数字根据与6%不变失业率联系的GNP趋势系列计算。通货膨胀率校正因子乘以根据上年年底未偿付的政府债务的各个年份的通货膨胀率。

注：表中数字是占GNP的百分比。

N.A. 表示无资料。

4.2 里根变革与供给经济学

限制政府开支和结束预算赤字是1980年总统竞选的中心问题。共和党候选人罗纳德·里根利用促成加利福尼亚第13项提案的反政府情绪的浪潮，宣扬他在加利福尼亚削减开支的记录，主张全面降低联邦开支。然而，他建议的确切性质直到竞选运动的最后几个月才为大家明白。

现任总统卡特随着选举年的展开，采取种种预算政策，部分也是受1980年急剧恶化的美国通货膨胀预测的影响。卡特总统1980年1月的首次国情咨文要求赤字为160亿美元。但是当上升的通货膨胀率促使两党主张减少赤字时，总统修改他1981财政年度的预算。他于1980年4月作的第二次关于预算的国情咨文，要求1981财政年度有165亿美元预算盈余，同时提出征收170亿美元新税。最重要的税收变化是汽油保护税和新征的对利息和股息的预提税。这两项税没有一项得到国会的广泛支持。

1981财政年度赤字的幽灵在国会预算辩论期间再次出现。众议院不批准总统征收石油进口费的建议，而民主党在两院的议员进行游说，要求增加社会福利项目的开支。与此同时，上升的失业在1980财政年度降低了联邦收入，并暗示1981年收入的不足。到1980年7月中旬，也就是卡特总统要求预算有盈余后不足4个月，财政部长G. 威廉·米勒承认（见1980年7月15日《纽约时报》第一版），1980财政年度赤字会达到600亿美元，1981财政年度赤字可能接近300亿美元。

庞大且不断上升的联邦赤字为共和党总统候选人提供竞选运动的争论点。不论是乔治·布什还是罗纳德·里根都要求削减开支。无论如何，从6月后期开始，里根的竞选纲领除提出削减预算外，还允许大幅度减税。[①] 这点部分反映里根信奉各种供给学派的经济理论，如阿瑟·拉弗的论点：降低税率能提高收入，因而有助于遏止联邦赤字的涨势。随着选举临近，共和党候选人指出卡特总统1976年平衡联邦预算的允诺是他不遵守诺言的重要事例。在竞选运动最后两个月里，最终获胜的共和党候选人保证，如果他们提出的项目削减和税收降低能够实施，他们将在1983年平衡预算并出现1210亿美元的盈余。[②]

---

① 总统候选人里根提出减税360亿美元，1981年财政年度削减220亿美元。详情见1980年6月26日《纽约时报》第一版。

② 然而，关于这些建议，报纸报道——如《纽约时报》1980年9月10日第四版——指出，有关“浪费的开支项目”的一些削减，缺乏具体的计划。

4.2.1　1981 年：削减税收和限制开支

罗纳德·里根于 1980 年 11 月的选举胜利，加上共和党自 1954 年以来第一次控制参议院的胜利，为 80 年代早期展开引人注目的财政实验提供了选举授权。里根总统的竞选运动雄辩地描述一个由三部分组成的财政议程：大幅度降低税率以恢复经济刺激，大力削减政府补贴和直接开支以及实现平衡预算。与这些允诺一起提到的作用相反的建议是军事支出的大幅度增长。

紧跟着大选日，新政府开始设计针对这三个目标的政策。例如，选举刚结束，埃德温·米斯宣布：里根总统将发布行政命令，要求在一星期内联邦全部办公支出削减 2%。1980 年后期，总统选举经济顾问们，尤其是行政管理和预算办公室未来局长戴维·斯托克曼开始为旨在制定一个削减开支计划进行一个项目继一个项目的分析。总统在 1 月份就职后，开始认真地为实现这些削减以及为在 3 年内降低联邦税率 25%进行游说。

总统的税收和开支建议完全称得上是一项大变革，改变了现行财政政策的总趋势。无论如何，一种不寻常的环境与形势的格局使他的建议有成功的机会。首先，公众对经济政策有广泛的不满。1979 年和 1980 年的通货膨胀分别达到 13.3%和 12.5%，与联储消除通货膨胀的努力同时出现通货膨胀的预期使利率上升。失业也在上升，从 1979 年的 5.8%上升到 1981 年的 7.6%。1981 年早期，虽然在关于应该做些什么事情方面没有一致意见，但人们认为必须做某种事情则是一致的。

第二，里根总统关于有限政府的福音，在 11 月选举中得到引人注目的肯定。几个开明的民主党参议员——如印第安纳州的伯奇·贝赫和南达科他州的乔治·麦戈文——被主张小政府和供给学派经济学降低税率理论的保守的挑战者击败。这个教训使其他国会议员引起警惕，他们中许多人深为恐惧：如果他们不在经济和财政政策上改弦易辙，会引起选民的反感。

最后，里根总统和他的白宫幕僚擅长在国会山进行政治游说活动。[①] 在开支方面，政府集中注意综合拨款法案，理由是通过一个足够低的开支法案将迫使各个专门委员会在考虑它们的拨款时实施限制。有关收入方面，总统提出一揽子税收改革，允诺全面降低税率。在这件事上，议员们担心若投票反对这样的税收法案，会引起选民的反应，因而平息了反对这种税收改革的声音，方便了政府对国会的游说活动。

里根总统 1981 年 2 月的预算建议要求 1982 财政年度减税 539 亿美元，同时提出削减开支 414 亿美元。他建议的赤字为 450 亿美元（见 1981 年 2 月 21 日第 331

① 白宫使用的做说服工作的几个事例——从总统打电话进行劝导到同意对方要求从预算削减中保留几个特定小项目——情况刊登在《国会季度周报》(1981 年 8 月 1 日，第 1372～1373 页)。

号《国会季度周报》)。国会发布的一揽子立法包括较小的开支削减，但接着是总统减税建议的纲要。综合协调法案中实际开支削减，1982财政年度估计减少支出351亿美元。众院预算委员会主席詹姆斯·琼斯将该法案描述成“显然是从未出现过的财政政策中最重大的历史性转变”，《国会季度周报》称它为“自新政出现以后联邦计划方向最突然和最有深远意义的改变”(1981年8月1日，第1371号)。

削减开支牵涉到范围广大的种种补贴和其他联邦项目。食品券计划、全面就业和训练法案(CETA)、能源部和许多别的计划的削减在立法中是合并在一起的。不在严格预算紧缩之列的惟一计划项目是国防。军事开支从1980财政年度占预算支出23.2%，上升到1982年的24.9%、1983年的26%以及1984年和1985年的26.7%。以GNP衡量，国防支出从1981财政年度5.3%增加到1983年的6.3%和1985年的6.4%。预算拨款的增长甚至比这些支出变化更快。难以达到提出的预算削减目标，加上总统明确承诺提高国防开支，预示今后降低开支的难度巨大。

总统的税收法案还标志着与过去政策彻底分道扬镳。1981年的经济复兴税法(ERTA)要求在1981年10月全面降低税率5%，以后在1982年7月1日和1983年7月1日相继削减10%。[①] 经济复兴税法将非劳动所得的最高税率从70%降到50%，要求1985年以后一切个人所得税等级与通货膨胀指数挂钩(此条不在先前如肯普-罗思等人提出的立法提案之内)，扩大税收优惠的投资文书的合格条件，如个人退休金账户(IRAs)。法案还改变企业税制，令人注目的是采用实行折旧补贴的“加速成本回收制度”(ACRS)，这个制度提供比先前法律更大的投资刺激。[②]

围绕预算法案和税收法案展开了意义重大的立法争论。由于总统把减税看作是竞选时提出减轻普通家庭负担诺言的关键部分，因而行政官员愿意与国会议员谈判，有时在选票换选票的基础上进行。在许多情况下，为了议员支持减税，政府以支持影响议员选区的开支计划作交换。结果是在通过税制改革议案时几乎获得完全的胜利，而在费用削减中只获得有限成就，鉴于政府承诺继续增加国防支出，超过1982财政年度水平的减税可能招来高赤字。

1981年减税的主要特色是它的多年分阶段实行，以后年份有巨大的税收削减。倘若经济复兴税法中的第一年税制改革见效，而以后的改变失败，那末1983财政年度的赤字由于衰退的经济和放慢的通货膨胀率将依旧上升。可是经济复兴税法的实际结构在1983和1984财政年度的预算上施加沉重的赤字压力。税收法案的削减收入因联储制服通货膨胀的成功而更加困难。当税收制度未与通货膨胀挂钩时(即

① 这些规定与1977年肯普－罗思税收提案中的那些规定十分相似，他们要求3年降低平均税率约27%(连续3年中的每一年降低10%)。这个要求部分地反映了杰克·肯普议员设计里根经济计划的中心任务。

② 本书富勒顿所写的那一章对税制改革的条文有更详细的论述。

使根据1981年法律，直到1985年挂钩才见效），毫无疑问，通货膨胀将某些实际收入没有增加的纳税人推向较高的名义税额等级，从而提高财政收入。由此，一定税率降低对国库收入的影响取决于物价与工资提高的幅度。

表4.5表示1981年税收改革对1981年以后各财政年度收入的影响。[①] 虽然经济复兴税法导致的对1982财政年度收入的影响只有360亿美元，1983财政年度增至910亿美元，到1985财政年度估计接近1700亿美元。在未来税率降低、通货膨胀和赤字之间的关系，富有经验的预算分析家是清楚的。[②] 他们开始预言，通过税收改革之后若干月份里，未来赤字将超过1000亿美元。这些预言激起国会山的关切，特别在参议院，注意到里根财政计划只有得到比较高的收入才能行得通。

表4.5　　税收法律改变对联邦赤字的影响

年　份	经济复兴税法（1981年）	税收公平和财政责任法（1982年）	削减赤字法（1984年）	税收改革法（1986年）	综合预算调节法（1987年）
1981	-8.9				
1982	-35.6	2.5			
1983	-91.1	16.6			
1984	-136.8	36.0	0.9		
1985	-170.3	39.2	9.3		
1986	-209.8	46.7	16.1		
1987	-241.7	56.9	22.0	21.5	
1988	-264.4	57.3	25.4	-8.9	8.6
1989	-209.9	55.7	27.7	-24.4	13.9
1990	-322.8	57.2	31.0	-20.3	16.1
1991	-352.7	61.2	33.8	-16.4	15.7

资料来源：登录的项目均为各财政年度的现值美元，根据行政管理和预算办公室发行的各期《美国政府预算》刊登的估计数。第一行的估计数摘自1983财政年度预算，第二行摘自1984财政年度预算，依次类推。第八到十一行全摘自1990财政年度预算。

注：所列数字为十亿现值美元。

国会预算办公室同行政管理和预算办公室的赤字预测由表4.6表示。每一次的预测时间大致上与总统的预算咨文在同一个时候，即1月份或2月份。1981年早期，这两个组织预测1982财政年度赤字均低于500亿美元。可是到1982年早期，由于里根经济计划和失业率上升的影响，使这两个组织对1982财政年度的赤字预

① 估计数不含有对税收改革的行为反应。如林塞于1989年坚决主张，利率降低产生较大的税收基础，那末这些估计数夸大了收入的损失。

② 例如，斯托克曼在《政治学的胜利》一书中写道："对连续三年中每年有10%的通货膨胀率的经济而言，30%的减税，经济中实际的减税为零；而对于无通货膨胀的经济而言，30%的减税，使经济中实际减税为30%。因此，必须大幅度地削减巨大的政府开支，才能使财政预算平衡"（1986年，第67页）。

测急剧上升到1180亿美元（行政管理和预算办公室）和1290亿美元（国会预算办公室）。虽然从短期看来，二者预测数相距不大，但预测长期赤字前景则相差颇远。国会预算办公室预计有一个上升的赤字曲线，到1984年赤字达到2260亿美元，而行政管理和预算办公室设想，尚未明确规定的预算削减将在1982年实施，预计1983～1985年期间的平均赤字略低于1000亿美元。行政管理和预算办公室（OMB）对经济形势的设想也比国会预算办公室（CBO）乐观。例如在1982年的预测中，OMB设想在1983、1984和1985财政年度的经济实际增长分别为5.2%、5.0%和4.7%。比较起来，同时期的CBO的预测为4.4%、3.6%和3.5%。然而到1983年初，CBO以及OMB二者对经济和预算情况的假定再次相当接近，1983～1985年每一财政年度报告的赤字预测都是略高于2000亿美元。

表4.6　　1981～1985年CBO与OMB的赤字预测

年　份	实际赤字	赤字预测							
		1981年		1982年		1983年		1984年	
		CBO	OMB	CBO	OMB	CBO	OMB	CBO	OMB
1981	79	48	78						
1982	128	30	46	129	118				
1983	208	－18	23	176	107	210	225		
1984	185	－76	－17	206	97	212	203	203	200
1985	212	－138	－69	226	83	231	205	208	195

资料来源：各期OMB的《美国政府预算》和CBO的《经济和预算展望》。

注：表中数字为十亿现值美元。

里根总统任期早期，国会预算办公室以及行政管理和预算办公室都低估了1983财政年度的赤字，而行政管理和预算办公室和预测还大大低于1984年和1985年的赤字。如图4.7所示，在这些错误中，不正确地估计未来的财政收入是惟一最重要的因素。行政管理和预算办公室预测1983财政年度赤字的误差为1010亿美元，其中过高估计收入为650亿美元，过低估计支出为360亿美元。行政管理和预算办公室低估了1984年的赤字，对收入与支出的估计错误同样有相对的重要性。对照起来，比较正确的国会预算办公室预测过高地预计收入，但只偏高小量的绝对数，有两次（1984年和1985年）实际上过高地预计支出。

尽管税收分析家含糊其词地以行政管理和预算办公室以及国会预算办公室的经济形势臆断为庞大的预测赤字辩解，[①] 其实1981年后期和1982年早期所作多年赤

① 在1982年早期预测中，国会预算办公室设想的通货膨胀率（1983和1984财政年度为6.9%，1985财政年度为6.4%）比行政管理和预算办公室高，后者的设想分别为6.0%、4.6%和4.8%。

表 4.7　　1982 年早期收入和支出的预测错误

预测时间	1982 年	1983 年	1984 年	1985 年
1982 年行政管理和预算办公室预测：				
赤字测误	10	101	88	129
收入测误	9	65	57	63
1982 年国会预算办公室预测：				
赤字测误	－1	32	－21	－14
收入测误	13	51	35	29

资料来源：作者的表列数字以各期的 OMB 的《美国政府预算》和 CBO 的《经济和预算展望》为基础。

注：表中数字为十亿现值美元。

字预测的中心信息是 1981 年的税收和开支改革并未解决赤字问题；如果说这些改革起什么作用的话，那就是它们使赤字问题更加严重。里根第一任总统任期结束前预期的 2000 亿美元赤字刺激了国会中的共和党人和某些政府官员开始寻找能缩小赤字的进一步财政改革措施。这次寻找迎来了 1982 年和 1985 年间逐步降低赤字的时期。

4.3　逐步降低赤字：经济复兴税法的后果

1981 年税收和开支削减的支持者相信，他们的新政策将在几年之内促进经济发展和消灭联邦赤字。可是，经济复兴税法通过后两个月中的初步证据并不能证实这一点。利率一直很高，优惠利率在 20% 以上，抵押贷款利率最高达 17%。股市在经济复兴税法通过后那个月低迷不振，大多数人的意见把总的财政危机归因于预期的庞大和上升的预算赤字。为了努力使金融市场消除疑虑，相信 1981 年税收削减后的“困难年”中不会出现难以控制的赤字，1983 年秋天，国会和政府都开始考虑进一步削减开支。

从政府的观点看，这是巩固先前政治胜利和减少政府支出的机会。但是对于国会中的许多人来说，这是一场重新估价里根经济纲领中预算优先和考虑延缓或放弃 1981 年税收改革中多年连续规划的努力。

4.3.1　1982 年的税收公平和财政责任法

1981 年 9 月，里根总统要求 1982 财政年度削减支出 130 亿美元，包括有争议的推迟执行社会保障受益人的生活费用调整。他还要求 30 亿美元的追加税款收入，尽管这两项建议的变动都不涉及修改 1981 年税法的基本结构。立法通过的政府税

收计划主要是改变税收管理，加紧税制实施以提高收入。与此同时，国会中民主党人提议修改新近实施的税收改革法案，以避免收入的严重不足。

1981年后期预算的执行受共和党内部不同意削减赤字的适当策略的阻挠。行政管理和预算办公室主任戴维·斯托克曼和一些参院共和党人一起主张1983和1984财政年度征收较高的税款，而一些众院共和党人（包括几位如菲尔·格拉姆和杰克·肯普那样的供给经济学政策的热情支持者）、财政部长雷根和总统本人承诺开支的进一步紧缩。① 虽然参院共和党人通过一项预算决议，要求削减赤字，众院预算委员会的反应表示不受白宫的领导，它决定在1982年早期以前拖延对任何重大预算削减创议的讨论。

当国会于1982年早期恢复重新考虑赤字问题时，经济显出清楚的严重衰退的迹象。因此标准的经济周期力量促成联邦赤字的扩大。1月份，里根总统要求1983～1985财政年度税收有大幅度的增加，包括能源税和有争论的对利息及股息征收的预提税以改善纳税人的纳税意愿。参院财政委员会遵从政府的引导，不寻常地一反过去税收法案由众院首先提出的惯例，带头制定增税一揽子方案，把削减赤字计划与业已经众院通过的一项次要的税收法案联系在一起。民主党控制的众院不愿在选举年首先提出重大增税、冒选民不再支持那些投票赞成这种法案的议员的风险。因此，当最终削减赤字法案在参院通过时，众院投票赞成立刻把议案送交两院议员会议讨论。

从这个不寻常立法程序产生的法案就是1982年税收公平与财政责任法（TEFRA），它要求股息和利息由分发单位扣留，废除上一年税收法案中某些过宽的资产减值条款，② 实行更积极的个人最低所得税，实施公司税款更迅速的收集计划，增加电话、机场和香烟的消费税，改革有关租赁的种种错综复杂的公司税规定和多年契约中所产生利润的核算办法。总统1984财政年度的预算预计，税收公平和财政责任法将提高1983财政年度的收入173亿美元，提高1984财政年度的收入383亿美元。比较起来，这个预算估计，经济复兴税法降低了1982、1983和1984财政年度的收入分别为356亿美元、826亿美元和1033亿美元。

这份预算协议还包括预计的175亿美元的开支削减，主要来自对医院根据老年保健医疗制度支付的新限制。费用削减值得注意的例外是国防开支。总统对军事扩张的支持，加上国防部长温伯格与白宫一致的关于预算的政治主张，③ 保护了这段

---

① 在同一时间，参众两院参加会谈者讨论恢复以前（由1981年综合协调法取消的）社会保障最低救济金。这次会谈中有些人希望讨论未来社会保障财政来源这个范围较广的问题，可是它对广泛的问题没有作出决定性的结论。这就为建立格林斯潘委员会和1983年全面社会保障改革创造条件。

② 资本成本收回的改革是参院法案的一部分，不是众院通过的法案，但是它们在两院会议通过的法案中保持不变。

③ 戴维·斯托克曼（1987年）对温伯格顽强保护军事预算的做法举出了若干例子。

预算紧缩时期的国防支出。在里根总统任期早期，以名义价格详细地说明国防支出增长的指标。虽然1983年早期的通货膨胀率比制定名义支出指标时假设的膨胀率每年低几个百分点，但是国防部长强烈主张（得到大部分人接受）按1981年制定的名义预算拨款。这就促成军事预算的迅速扩张，在1981和1983财政年度间总的军事开支上升为GNP的1%。考虑到整个这段时间紧张的财政环境，这种增长特别令人瞩目。

里根总统任期头两年最重要的有关预算的教训是：削减税收比削减开支容易。由于削减随意决定的非国防支出的困难，由非自由决定支出组成的预算在预算中所占的重大份额和总统承诺的巨大军事开支，使得想要削减巨额开支足以抵消1981年通过的历年减税的数额非常之困难。税收公平和财政责任法的确减少了联邦赤字；上文表4.5中行政管理和预算办公室估计数表明每年收入增加在400亿～500亿美元之间。然而，这个数字只能部分抵消已经很大而且不断增加的联邦赤字。

4.3.2 1984年削减赤字法

税收公平和财政责任法通过后的18个月里传播着经济状况有所改善的消息，导致一些人希望：经济增长能够使当时由国会预算办公室同行政管理和预算办公室预测的以及由后一阶段讨论的重大社会保障改革引起的巨大赤字有所下降。赤字下降甚至出现某种不利因素：1983年利息和股息所得税征收法延展了开征利息和股利息代扣的最后期限；这是最终导致消灭这个措施的一场立法运动的第一阶段。

消灭巨大赤字的经济奇迹的前景在1984年早期破灭。舆论预测继续提到空前巨大的预算赤字，金融市场一直受到限制赤字不见成效的干扰。这就为里根总统在1984年国情咨文中号召为降低赤字两党再作一致努力提供背景。3月份，总统提出一项得到参院共和党人支持的计划；该计划第一次赞同削减国防开支以及提高税收以抑制赤字。这个建议包含在1985～1987财政年度从先前要求的水平上削减国防预算拨款额570亿美元和减少其他支出400亿美元。它还要求全面冻结保健和农业项目中可自由决定的国内开支削减数字，这将减少开支430亿美元和增税480亿美元，尽管这个改变再次不影响个人所得税。

在总统预算提交国会后不久，政府重要官员、特别是经济顾问委员会主席马丁·费尔德斯坦和戴维·斯托克曼清楚表态：要使降低赤字获得显著进展，需要在总统提出的那些预算项目中削减过多部分。不少民主党控制众议院的议员追求削减的赤字也许比总统建议的“现付款项”多上1倍，部分是因为强调提高税收为不断增加的军事发展提供资金的需要，部分是为了造成国防开支的较大削减。国会民主党人在选举年的开始，试图着重指出：共和党的经济纲领使联邦财政陷入一片混乱。

尽管动机不同，国会两院全都清楚地支持削减赤字。但是，参院和众院的建议

之间存在着差别。在共和党支持的参院，计划要求在今后3个财政年度里有额外收入450亿美元，政府津贴资金削减300亿美元，国防开支削减410亿美元。可是，众院民主党的建议包括增税近500亿美元，政府津贴资金只削减100亿美元，国防开支削减960亿美元。两个计划允诺总赤字削减金额（参院为1490亿美元，众院为1820亿美元）大大超过最初的政府建议。

两院议员委员会在合并参众两院法案规定的开支削减数字时遇到困难，结果提出了比两个法案中任何一个要求的小得多的开支削减数。由此引起的立法——1984年削减赤字法（DEFRA）——规定外加税收约500亿美元，开支削减130亿美元，削减的目标又是保健部门。给予受益人的保健事业费用增加了，这个法案还包含冻结15个月医疗费。国防开支削减大部分被两院委员会推迟，因为众院与参院提案之间分歧太大。

正如税收公平和财政责任法通过时出现了不同寻常的议会议事程序那样，1984年国会两院采取的削减赤字的措施没有顾及标准的预算程序。例如，参院在对该年度收入或支出指标的决定得到批准之前，就辩论和通过削减赤字的立法。在众院，协调法案是削减赤字的工具。在各委员会提出合适报告之前，该法案就在众院辩论和酝酿。就这样，首先制定基本框架把预算决定下来，然后再注入总体计划。历来的做法与此相反，由每个委员会为特定目的拨出基金，然后由预算委员会汇集这些要求。1982年和1984年背离常规的做法，是下一次国会会议在平衡预算和预算改革立法上取得成功的重要因素。

4.3.3 1986年的税收改革法

到1984年底，80年代早期缓慢的经济增长让位给经济的持续复苏，到1984年12月结束的4个季度，实际GNP增长1.7%，以后到1985年12月为止的那段时间，增长3.0%。不断改善的经济状况降低了国会关心来自金融市场继续要求削减赤字的紧迫性，削减赤字成为不怎么突出的经济和政治问题。

罗纳德·里根在他第一届任期内优先考虑的重点是降低联邦非国防开支的增长速度连同筹集税款以供开支，以及恢复美国的军事实力。在他的第二届任期内，重点转向降低边际税率以改革联邦税制结构。1984年早期，里根总统要求财政部设计一个彻底改革税制的计划。财政部的报告在1984年11月里根以压倒优势重新当选后不久发表，报告要求彻底改变个人与公司的税率结构。尽管大多数研究税制的专家对广泛深远的改革的前景表示怀疑，但是在国会山存在一种想法，认为像1984年削减赤字法和税收公平和财政责任法那样“堵补漏洞”的收入法案时代业已过去。《国会季度周报》解释说：“像1982年和1984年实施的措施那样的‘小猫小狗’提高收入法案造成数以百计的五花八门的税制改变，这类法案再也不易通

过。‘只有大猫大狗留下来，它们会咬人’国会赋税委员会首席顾问约翰·萨蒙这样说”（1984年10月27日，第2787号）。

在1982年和1984年，税制改革的根本原因是提高收入。然而，1984年开始的税制改革过程起源于近十年来流传在华盛顿的公开税制讨论。这次税制改革辩论与以前不同：实际上全部提出的计划都不涉及收入。在财政部提出报告和最终通过1986年税收改革法(TRA)之间的19个月里，有过许多同样奇特的国会议员活动和向议员进行游说的做法，这类活动与做法成为这10年早期重大预算辩论的特色。当改革过程以通过税收改革法而结束时，其结果(和在1981年一样)也极为令人注目。这次改革代表几十年来美国税收法规一次最重要的变化，使美国成为全世界削减最低税率运动的先锋，并急剧改变赋税对高收入者工作积极性的抑制作用。

尽管1986年改革对税收结构有重要作用，但它对联邦预算的进程却不如这个10年早期税收改革那么重要。它并不打算影响赤字，但大多数估计数表明1986年税收改革法的确减少了联邦收入。上文表4.5中行政管理和预算办公室的估计数表明它对1987财政年度的收入有有利的影响，那是新立法中的过渡条例的结果。但是，在随后几年中税收改革法促成每年大约200亿美元的收入丧失。虽然税收改革法产生的时间选择效果的重要性尚不清楚，但其趋势是：它在1987年有助于缩小赤字，而在以后几年却促使赤字扩大。①

4.3.4 总结税制改革的后果

80年代前6年间各种税制改革的基本后果（如表4.5所示）表明，1986财政年度的赤字比如果没有这些税制改革将产生的赤字大约高出1500美元。1982年和1984年的逐步零星改革其结果只是：它们甚至没有逆转由1981年经济复兴税法造成的赤字增加的一半。可是，联邦赋税收入总数并不表示这是重大的衰退。劳伦斯·林塞于1989年研究这段时期的税制改革，他认为赤字增加的大部分应归因于税制改革，留下来相当重要一部分归因于较高的军事支出。然而行政管理和预算办公室的估计数（表4.5）不一定与林塞的看法有差距，因为所得税变更仅仅是80年代早期税制改革全景的一部分。其他重要方面是社会保障改革，这项改革提高工资税，改变联邦政府最重要的社会福利计划的未来救济金结构。尽管在联邦税收政策讨论中工资税被忽视，但它是80年代联邦收入增加的关键性的来源。这种税的收入从1981财政年度占GNP 6.1%，上升到1985年财政年度的6.7%和1990财政年度的

① 分析税制变化怎样影响收入非常困难，因为关于家庭和公司对税制改革反应的关键性假设常常是有争议的。表中引用的行政管理和预算办公室的估计数字假定不存在行为反应。结果是这些估计数忽视了作为税收改革法后果：实现资本收益中的时机再选择。

7.0%。下一节要讨论社会保障制度在80年代期间的重大变化，特别注意它们对联邦预算的重要意义。

4.4 社会保障和联邦赤字

联邦赤字和社会保障制度是内在地相互联结的两项政策，因为两者都在代际之间转移资源。由于经济事务的中心问题是代际之间的资源净转移，而不是它的组成部分，诸如所得税、工资税、政府开支或社会保障，所以在分析政府逐步形成的财政状况时，把社会保障制度与联邦赤字合并考虑是重要的。80年代后期的编制预算会议在计算预算赤字总数时，把社会保障信托基金的盈余或赤字（“预算外”剩余部分）与其他联邦事业的“预算内”盈余或赤字合并计算。信托基金盈余是80年代后期联邦赤字明显改善的最主要因素。

虽然20世纪80年代联邦税制和预算内开支政策有过多次改变，但社会保障政策只有一次重要改变，即1983年社会保障修正案。这项里程碑式的立法对社会保障制度的资金来源和未来的受益人以及救济办法作了意义重大的改变。这项立法的一个直接后果是社会保障信托基金有了盈余而不是赤字，因而从1985年开始有助于抵消预算内的联邦赤字。

4.4.1 1983年的社会保障妥协方案

1983年社会保障修正案是美国80年代预算史上的反常现象。修正案的出现正当1981年减税在逐步实施之际，它双管齐下，在增税的同时降低政府的社会保障支付水平。修正案还象征一次重大的政治妥协，在许多方面它是80年代最重要的政治妥协。

20世纪80年代早期的社会保障改革的舞台在上一个十年已经搭起。70年代早期实际社会保障补助金的增加超过以前的25%，形成较大的计划费用。老年人中参与劳动力活动的减少，尤其是提早退休的增加，也造成较高的支出。大致上在同一时候，经济增长放慢，缩小了为社会保障制度提供资金的工资税基础。这些因素导致1977年增收工资税，当时的目的在于保证社会保障的支付能力保持到下个世纪的一段时间。但是关于社会保障信托基金的长期预测必然很不肯定。甚至到1980年，部分由于补助金对通货膨胀的过分指数化和停滞的经济形成的补助金的不断增长，导致出现信托基金不够支付福利金的新预测。

1981年5月，里根总统提出社会保障制度彻底改革，包括降低付给提早退休者的退休金和降低实际福利金增长速度。可是，经过如美国退休人员协会这样的支

持社会保障的院外活动集团大声呼吁两周之后，一份允许不猛烈削减福利项目的参院决议搁置了重大改革的讨论。尽管政府继续谋求取消社会保障 122 美元最低补助金，但这项规定还是包含在 1981 年预算两院协商委员会的报告中，众院和参院在 12 月均投案赞成恢复最低福利金。这说明处理社会保障问题的政治困难：任何议员要是被人知道他或她是削减社会保障福利的设计师，就别想在下一次选举中继续当选。这点使人想到：在社会保障上的政治妥协难以通过寻常的立法渠道达成。

这种政治僵局促使里根总统任命一个 15 人的社会保障改革全国委员会，由格林斯潘担任主席，研究这个制度的财政问题并提出解决办法。责成委员会在 1982 年 12 月底提出报告，但到 12 月初，委员会对如何继续工作未达成一致意见。主席格林斯潘要求把提出报告的最后期限展延两周，无论如何，在这段时间内，他与少数委员一起制定了一个妥协方案，于 1 月中旬宣布的这个方案成为 1983 年社会保障修正案的基础。

修正案有 4 个主要特点：(1) 加速 1980 年后期的工资税增加安排；(2) 对于有充足的非社会保障收入的老年人家庭征收部分社会保障福利金税；(3) 原先为 1983 年 7 月安排的生活费用调整推迟 6 个月；(4) 逐步提高社会保障的退休年龄，从 65 岁提高到 2007 年的 66 岁和 2027 年的 67 岁。第三点和第四点规定特别引起争议，因为它们似乎有点破坏社会保险计划的基本精神。例如，参议员克劳德·佩珀一直是社会保障的提倡者，他把第二点和第三点建议认为相当于减少福利，但他劝说其他参议员阻止这个计划未获成功。①

4.4.2　赤字账户和社会保障

这些改革的净后果是，社会保障税预期在今后 25 年内将超过福利费付出，形成巨大的社会保障信托基金积累。1989 财政年度社会保障信托基金收入多于支出 520 亿美元。② 这笔盈余与联邦其他运作产生的赤字 2050 亿美元合在一起，就成为报道的赤字 1520 亿美元。1986 年起（当时抵消后的赤字达到高峰 2210 亿美元）有一半以上的赤字减少是由于社会保障税收入。表 4.8 和图 4.2 说明 80 年代社会

---

① 退休年龄的改动虽然立法规定在遥远未来，却引起转移于不同世代之间的社会保险眼前贴现价值有实质性的变化。主要“受损者”是那些在生育高峰那一代（1947～1961 年）或稍后出生的人，得益者是生育高峰的孩子，他们不需要为父母退休支付沉重的费用。佩莱奇奥和古德费洛的著作中（1983 年）对 1983 年改革的获益和损失有系统的论述。

② 报道的预算外社会保障盈余夸大了信托基金中税收超过福利支出的程度。1989 年信托基金税收收入为 2670 亿美元，而福利支出为 2270 亿美元。信托基金还在管理上花费 50 亿美元，这样以税收减开支计算，净盈余为 350 亿美元。可是信托基金从国库收入 100 亿美元净利息，并从其他联邦机构收集转入的公共事业费 120 亿美元。

保障盈余对联邦赤字的净效果。图中曲线证明社会保障盈余在缩小联邦赤字中的重大作用。

社会保障账户中不断增加的盈余也是缩小90年代早期预期赤字的关键因素。虽然1990年7月国会预算办公室的预测（见国会预算办公室公报，1990年第36号）规定1994年净赤字为1460亿美元，这个数字业已经1090亿美元社会保障盈余的大幅度抵消，反映出联邦运作预算内的赤字达2550亿美元。预测预算内实际赤字（在表上没有列出）在1989财政年度和1994财政年度之间增加60亿（1989年）美元，比较起来，预测抵消后赤字下降320亿（1989年）美元。

表4.8　　1980～1989年社会保障盈余和预算赤字

年　份	不包括社会保障的赤字	社会保障盈余	赤字总数
1980	73	-1	74
1981	74	-5	79
1982	120	-8	128
1983	108	0	108
1984	186	0	185
1985	222	9	212
1986	238	17	221
1987	169	20	150
1988	194	39	155
1989	205	52	152
1990	277	57	220

资料来源：国会预算办公室公报（1990年）和1990年12月《美国财政公报》。

注：表内数字为十亿现值美元。

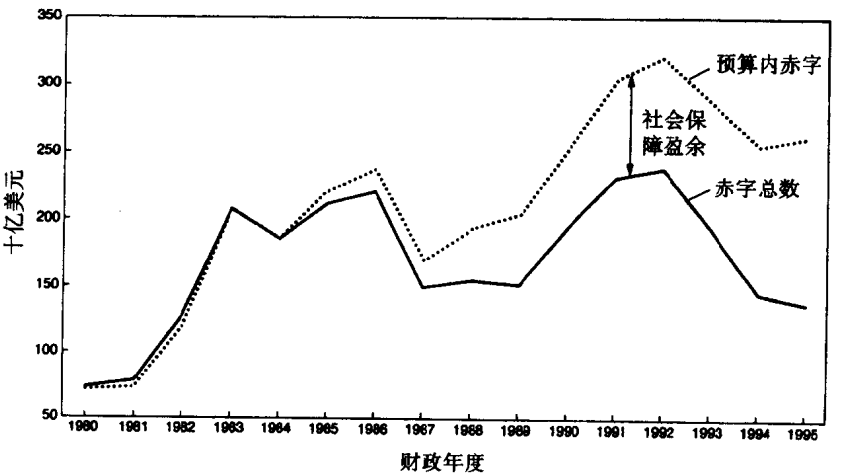

图4.2　美国联邦预算赤字

4.4.3 社会保障的未来

1983年的社会保障改革是重要的，不仅因为它改变了80年代后期的联邦预算赤字，而且还因为它象征预算政策在福利事业开支方面的根本转变。1983年前，社会保障制度在现收现付（PAYG）的基础上运作，而资金单从用于经常性支出的工资税收集。这个办法的困难和在1983年改革后面的中心因素是：维持有支付能力的制度会把沉重的税款负担放在下一个世纪的工薪家庭头上。据艾伦、博斯沃思和伯特利斯（1989年）估计，要在到现收现付制度基础上支付下一世纪社会保障福利费用的话，工资税的税率将从1990年12.1%上升到2040年的16.8%。加上维持现收现付制度中的老年保健医疗计划，2040年的工资税税率将超过23%。[①] 决定在今后30年筹集税款，足以积累一笔数目可观的信托基金盈余是政府面对今后巨大的费用重担决定增税的稀有事例。随着社会保障妥协方案的外形变得清晰，众院议长托马斯·P·奥尼尔解释说："我们正在改变这个国家的传统。在美国，每一代人经常为他们的上一代人付钱"（1983年3月12日《国会季度周报》，488）。

1983年改革放弃使用提高税率的模式，暗示这个模式属于难以接受的财政政策。这点可能是反映一种判断，认为把巨大负担放在未来几代人身上是恰当的，或者反映对当前在职工作人员的关心，认为决不能实行这样的税率，宁可在他们退休时削减福利，也要避免这样的高税率，现在实行的政策要求在下世纪的前几十年积累一笔相当大的社会保障信托基金。表4.9展示下世纪时信托基金资产占GNP比重的发展情况。到2020年预期基金要求达到9.4万亿美元，或接近GNP的30%。

表4.9　　1990～2050年社会保障信托基金积累

年　份	现值美元老年、遗属与伤残保险信托基金资产	信托基金资产/GNP（%）
1990	200	3.7
2000	1290	12.7
2010	4490	24.5
2020	9390	29.7
2030	12410	22.8
2040	10680	11.2
2050	780	0.5

资料来源：汉堡（1987年，第14页）。

注：表上信托基金资产为十亿现值美元。

① 这些估计数引自艾伦、博斯沃思和伯特利斯（1989年，第51页）。

里根政府早期经济政策造成高预算赤字在某些方面促成社会保障妥协方案的产生。国会和政府在克服1983～1984财政年度短期赤字上表现的明显无能为力，可能破坏公众对社会保障制度长期财政健全运行的信任，使得有必要采取果断行动和阻止任何进一步讨论社会保障制度破产的可能性。这次历史性改革的前两年中，降低赋税的大气候也许也有助于使公众乐意接受提高工资税和减少未来福利的一套税制改革。

到80年代末，支持使用较高工资税以减少联邦预算赤字的一致意见出现正在削弱的迹象。1989年12月后期，参院社会保障财政小组委员会主席参议员莫伊尼汉提议把1990年1月1日实行的增加工资税回落到原来水平，并继续回落今后几年的税率。支持这个提议者举出两个论据：第一，巨大的社会保障盈余掩盖了联邦预算问题的真正重要性，从而事先阻止必要的提高税收或减少开支的根本性行动。虽然从这几句话中整理出令人深信的经济学论点是困难的，因为实际上，所有参与赤字问题的政策制定者全都承认社会保障的重要作用，持这样的观点可能有政治上的正当理由。报道预算赤字的统计资料可能具有吸引公众注意财政政策重要地位的聚焦价值，因此较大的赤字数字可能产生要求削减赤字的增加的压力。

支持减少工资税的第二个论点有关税制结构。工资税不征收超过上限（1990年为5.13万美元）工资收入的税。它是一种统一税率的税，它向工资收入而不向资本收入征税。这些因素使这种税比联邦所得税的累进率低。参议员莫伊尼汉提出削减社会保险税的部分策略大概在于把重新出现的公众注意力集中于整个联邦税收制度的结构，而不是单单集中于在1986年接受重大革新的所得税。尽管在笔者写此文时，对莫伊尼汉的建议尚未展开积极讨论，80年代的一个重要教训是：预算政治学会迅速变化，并趋向意想不到的方向。

4.5 预算平衡倡议

社会保障改革和激进的削减最低税率是20世纪80年代两项最持久的财政遗产。可是它们不是获得积极讨论的最有意义的改革。在几次关键时刻，各种平衡预算修正案倒获得国会的认真考虑，尽管这些修正案从未获得充分的支持足以移送总统签字。然而，格拉姆－拉德曼的赤字指标连同有关的联邦预算程序改革都具有影响今后一段相当长时间联邦预算政策的潜在力量。

1982年开始参众两院都考虑通过立法实现平衡的预算。在两院的提案中，对于平衡的定义、要求达到这种平衡的时间以及其他规定各不相同。两次最重要的主动行动是1982年主张在宪法中增加平衡预算修正案（BBA）的运动和历时多年的限制预算辩论，这场辩论最终产生1986年的格拉姆－拉德曼－霍林斯立法。

4.5.1 争取通过平衡预算修正案的运动

平衡预算修正案的最严肃认真的讨论出现于1982年初，当时预测说将产生先前无法想象的2000多亿美元赤字，而且看来很小有希望达到足够的开支削减来平衡预算。在这样的环境中，要求有法规限制预算程序以产生零赤字结果的观念吸引了一批此案的追随者，尽管明确地说明怎样使这点成为事实的讨论一直有点含糊。

平衡预算修正案的观念不是80年代早期立法者首创的。例如，1978年9月修正了一个有关国际货币基金组织的法案，要求联邦政府每年预算支出不得超过1981年开始的财政年度的收入，尽管法案允许，“未来的国会行动可以取代”议案规定的要求。国会在另一个立法中重申它对1981财政年度预算的重视（见《国会季度周报》1985年10月12日，2038)。这些约束在实际立法程序中没有引起丝毫的重视。

有两种办法修正宪法：有34个州便能通过要求召开修宪会议的立法，或者国会能够通过建议性修正案，然后送交各种正式批准。平衡预算修正案的提议者使用了这两种办法。1982年1月阿拉斯加州议会通过决议，要求召开修宪会议；有31个州通过这个立法。与此同时，国会考虑平衡预算修正案立法。

1980年共和党在参院的胜利，使参院控制权转入共和党人手中，这次胜利是80年代早期提出平衡预算修正案的最主要因素。控制权的转移使平衡预算修正案的积极支持者、南卡罗莱纳州参议员斯特罗姆·瑟蒙德就任参院司法委员会主席。整个80年代，民主党控制的众院对限制预算措施不如参院热情。1982年平衡预算修正案争论说明了这一点。

1982年8月，参院以69票对31票通过平衡预算修正案，比修正宪法所需的2/3多数还多2票。此项立法要求国会在每个财政年度开始之前通过一个平衡的预算，尽管立法还包含有限的否定规定，如战时赤字或倘若得到国会60%议员的批准可不受立法的限制。在参院辩论平衡预算修正案时，提案人进行反击，不允许修正案可以根据经济状况取消规定。因而这项立法与宏观经济学家普遍关心的标准有冲突，他们认为平衡预算修正案束缚财政政策，使它不可能利用赤字财政来阻止不利财政形势的形成。

尽管平衡预算修正案得到白宫的支持，它还是不能获得2/3的多数票在众院通过。众院司法委员会主席彼得·罗迪诺强烈反对平衡预算修正案，理由是它把不属于宪法的经济政策问题变成不伦不类的法律文件。可是他想把修正案扼杀在委员会内的努力遭到反对，当时该案众院主要倡议人巴伯·科纳布尔征集众院一半以上议员的签名，迫使整个众院采取行动。关于该案通过的可能性，支持者抱乐观态度，提出的理由是，在选举年里，任何众议员要投票反对修正案从而支持预算赤字，并

向选民解释他们行动的理由是极端困难的。

然而众院民主党领导人设法击败这个议案，要求法案由全体众议员作决定，其行动之快出于共和党支持者的预料，使他们没有足够时间去组织支持平衡预算修正案的游说活动。全院对该法案的投票结果236票对187票，离必要的2/3多数相差几乎达50票。里根总统讥讽地解释说："这次投票明显地看出谁支持平衡预算，谁不支持平衡预算。整个美国选民应该点清人数记下姓名"（《国会季度周报》，1982年10月2日，2420）。虽然众院在1985年早期又一次考虑平衡预算修正案立法，这个方案一直没有得到与1982年同等程度的支持。①

关于平衡预算修正案的争论突出了美国预算政治中一个自相矛盾的特色。表4.10列出80年代各个不同时间盖洛普民意测验的数据，每次调查表明，有一半以上的人（在80年代早期有3/4的人）支持平衡预算修正案。但是支持增税的人很少超过25%，而支持削减政府津贴计划的人很少超过10%。选举人看来愿意削减的惟一支出项目种类是国防，而国防恰恰是政府最强烈地愿意增加支出的部门。

4.5.2 格拉姆－拉德曼－霍林斯限制赤字措施

即使平衡预算修正案不能得到在国会通过的足够立法支持，而国会依旧希望改变预算程序，从各方面减少今后产生赤字的机会。1985年后期，参院通过立法把联邦债务限额从1.8万亿美元提高到2.1万亿美元。债务授权的扩大为的是避免联邦财政危机，因为不扩充授权就需要增加借款，造成联邦利息支出。在讨论债务最高限额法案时，参议员菲尔·格拉姆、欧内斯特·霍林斯和沃伦·拉德曼对广泛的赤字问题首先采取行动，提出要求分阶段削减赤字的法案，直至1991财政年度达到预算平衡。格拉姆-拉德曼-霍林斯（GRH）法案提议人依仗闪电式立法战术提出他们的法案；《国会季度周报》形容这个法案"以自1981年里程碑式预算和减税法案以来所未见的方式破坏国会的惯例"（1985年10月12日，2035）。以这种方式提出的法案在参院以绝大多数通过（75对24），却在共和党人以许多方法造成的在赤字问题上占有优势地位时，失败在民主党议员手中。

参院通过的格拉姆－拉德曼－霍林斯法案包括两个组成部分。第一部分改变联邦预算程序的时间安排，加快预算讨论，在日历年较早时候设置讨论结束的最后限期，以求在财政年度开始前能有更成熟的考虑。第二部分引入一组赤字指标数和保证实际赤字不会超过这些指标的机制。关键性条款如下：（1）要求总统提出预算和不大于某一年份最高限额的预计赤字。（2）行政管理和预算办公室以及国会预算办

① 政府在1983年初提出的1984财政年度预算提案包括一项新创的条款叫"触发增税"，如果赤字超过某个指标，它立刻生效。尽管这个条款从未成为法律，但它是80年代后期格拉姆－拉德曼立法的先驱。

公室根据通过的预算和税收立法制定预计赤字的估计数。(3) 如果这两个机构计算出来的赤字平均数超过允许的最高额度，总统必须在两周内颁布“扣押”令，要求永久性地削减除社会保障以外的所有支出的预算拨款、联邦债务的利息和现存的合同义务。(4) 根据总统令的削减，一半来自有自动增加开支性质的政府津贴项目，如医疗补助、有子女家庭补助和食品券，另一半来自其他自由决定的开支项目。(5) 在特殊情况下，有一个中止条款使费用削减的需要失效，譬如经济进入衰退，有连续2个月GNP实际下降，或者国会宣布战争发生，或者国会有3/5多数议员投票主张中止削减。这些条款象征美国预算政治学基本原则的整体改变。

表 4.10　　关于联邦预算赤字的盖洛普民意测验

测验时间	认为赤字是非常严重的问题	削减赤字议案			
		支持平衡预算修正案	支持增税	支持削减军事开支	支持削减政府津贴计划
1980年3月		75			
1982年：					
5月		74		43	
11月			18	57	12
1983年6月		71			
1984年12月			23	61	11
1985年：					
4月	58		18	66	9
8月	57		25		
8月		54			
11月	61		29		
1986年1月			22	59	9
1987年7月			16	58	9

资料来源：乔治·盖洛普《盖洛普民意测验》(特拉华州威尔明顿：学者资料）和各种不同的年鉴（1980～1987年)。

参院领导这场削减赤字活动，但是众院也通过一项限制赤字法案，如果国会和总统不能达成合适的预算协议，要求在今后几年中降低赤字，使自动削减近一半的联邦预算。可是众院民主党人支持紧缩1986年赤字指标，希望在1986年中期选举(有22名共和党参议员要重选）之前真正理解预算危机的重大意义。众院和参院在对如果赤字指标被突破要求自动削减政府开支的性质的看法也有分歧。众院法案与参院计划不同之处在于，前者主张不把医疗保险列入强制削减范围内，一般地把较

多削减放在国防预算上。①

经过近两个月深思熟虑之后，1985年12月两院议员委员会对协商的限制赤字法案达成协议，由里根总统签字。该法案规定1986财政年度赤字指标为1719亿美元，接近先前参众两院提出数字的折中点，到1991财政年度把赤字降至零。折中的赤字指标由表4.11列示。自动削减的一半来自国防开支，另一半来自不被免除削减的非军事支出项目。② 所有项目以同一百分比削减；这点限制了参院法案中规定的总统处置灵活性。一个极重要条款要求总审计局（GAO）计算出行政管理和预算办公室与国会预算办公室赤字估计数的平均数，并向总统提出需要扣押的估计数。

总审计局这条规定之所以极端重要是因为它是众议员迈克·西纳向格拉姆-拉德曼-霍林斯法案提出宪法挑战的根据。由于国会可以罢免总审计局局长的职务，西纳坚持说，这个法案为在议会控制下的组织提供行政权力，尽管格拉姆-拉德曼-霍林斯法案包括一个应急条款，要求国会两院批准扣押计划，并将其送交总统，这就取消了总审计局工作程序规定的削减预算的极为重要的不可避免性。1986年7月，最高法院作出有利于原告的裁决，宣布格拉姆－拉德曼－霍林斯法案违反宪法。首席法官沃伦·伯格写的裁决书说："允许国会控制的一个官员执行法律，实质上等于允许国会行使否决。"（《国会季度周报》，1986年7月12日，1561）。

表4.11　　格拉姆－拉德曼第一和第二法案中的降低赤字指标

年　份	格拉姆－拉德曼第一法案	格拉姆－拉德曼第二法案
1988	108	154
1989	72	146
1990	36	110
1991	0	74
1992	0	38
1993	0	0

资料来源：《国会季度周报》各期。

注：表内数字为十亿现值美元。

最高法院的裁决使第一个格拉姆-拉德曼-霍林斯计划中途夭折。1年以后，当参院再度讨论提高负债上限时，限制赤字倡议者再次在负债立法上附加逐步消灭赤

① 众院和参院计划在具体指定的指标的性质上也有不同。众院法案要求削减预算拨款，而参院削减指标落在预算支出项目上，它意味着根据长期的支出水平，对各项目进行较严格的削减。

② 免除削减的项目包括有子女家庭补助、医疗补助、食品券、社会保障和退伍军人福利计划。

字的建议。新立法由参议员格拉姆、奇尔斯和多梅尼索倡议，但常常被称为格拉姆-拉德曼法案（简写GR），它与前一个法案主要不同在于扣押程序的最后步骤，它要求总审计局向行政管理和预算办公室（一个行政机关）提出报告。行政管理和预算办公室研究审核总审计局的报告，然后由总统根据它发布命令实施开支削减。其他许多条款与1985年立法的条款相类似，但放宽了赤字指标，从原来的水平上改为1988财政年度限额1440亿美元（此处疑是英文版本有误，与表4.11中对应的数字是1540亿美元——译者注），1993年下降为零。此外，该法规定在1993年前每年允许有100亿美元误差，表4.11列示折中的赤字指标。

1987年9月29日总统签署新立法，步入赤字政治学的新时代。80年代的以后年份充满了不同形式的边缘政策较量，国会试图强制总统提高税额，或者削减国防支出，而总统试图强制削减自由选择的开发项目。

事实依旧积聚在赤字指标的效果上，人们围绕着以下问题进行争论：这样的指标对开支的结果是否有优先的影响。因为国会和总统经常能同意修改指标，它们只是象征一种抑制预算的软的形式。各种执行预算的花招，诸如延迟某些开支，直到下一财政年度的第一天，或者积累某些收入，都可以提供机会降低有效指标的严格性。

无论如何，有两个理由可以怀疑赤字指标真能影响预算结果。第一，赤字指标为研究制定预算提供一个基准，一个据此来评价总统预算提案或国会修正案的客观标准。传媒讨论某一提案是否符合赤字指标，似乎是为不同的提议“打分”，可能鼓励总统和立法机构重视节约。第二，引起开支削减的扣押程序使得现任的立法人员可以逃避某些削减开支的责任，把责任推给通过预算指标的上届国会。虽然国会和总统可能选择规避这个程序，如果削减太令人为难的话，可能会允许被理解为公平合理削减各种开支的扣押生效。无论如何，痛苦的扣押的威胁也许真的会提供促使预算妥协的一些压力。①

最后，赤字指标还是需要在税收与开支适当协调和平衡上取得基本的政治妥协。然而像格拉姆－拉德曼这样的立法可以有助于预算谈判过程以它为重点。

4.6 平静的年代：80年代后期和90年代早期的赤字

经历80年代前6年不断变更之后，联邦财政局面在这个十年的最后几年里异常平静。连续的经济增长时期有助于减少联邦赤字，从1986年占GNP的5.3%减

① 笔者写此文时，格拉姆－拉德曼指标的作用正在经受重大考验。要是指标由于波斯湾军事行动而中止的话，它们能使赤字支出有效中止的论点被削弱。

少到1989财政年度的2.9%。但是1990财政年度经济发展放慢，加上对互助储蓄会紧急财政援助日益增长，使1990财政年度的赤字提高到占GNP的4.1%。1986年和1989年间赤字减少，大约有1/3是通过税款收入增加实现的，主要是通过工资税的增加，这段时间总的联邦收入从占GNP的18.4%增加到19.2%。收入的增长主要是经济发展的结果，而不是由于税则的变动。与此同时，相对于经济状况的联邦支出水平，从占GNP的23.7%降到22.2%。

布什总统在竞选运动时承诺“不增新税”，在他任职后的前18个月间有效地阻止了提高税收的任何认真讨论。但是，在1990年期中选举之前，总统同意背弃他的诺言。1990年多年度削减赤字一揽子法案的通过，政府的支持是关键，这个法案将导致90年代前半期缩减几千亿美元的赤字。

联邦预算编制眼前受到平衡预算法中削减赤字指标的限制。1989财政年度的赤字指标是1360亿美元，接着1990、1991和1992财政年度的指标分别是1000亿美元、640亿美元和280亿美元。1993年赤字指标为零，法案对以后年份没有指定指标。

目前的预测和80年代后期一样要求继续逐步削减联邦赤字。最受广泛引用的预测数字是由国会预算办公室提供的，该局假定，从现在到1995年，不会制定新的开支项目。国会预算办公室的收入预测中也有同样的假定。可是，已知关于经济增长的假定情况，如果今后的收入是根据现在税率征收的，应允许收入自由增加。表4.12表明预测的联邦赤字从1989年占GNP的2.9%，下降到1995年的1.8%。因为1.8%低于名义GNP的预测增长率，所以这些预测数暗示，在1990～1994年期间负债对GNP的比率下降。

表4.12报道赤字预测数以及赤字的几个组成部分。预算外盈余主要是工资税超过社会保险支出的结果，这点在上文也已论及。在这段时期另一个重要变化是救助储蓄与贷款机构的联邦支出的上升。这些支出以债务重组信托公司（RTC）表示，在表上也有记载。在1991和1992财政年度，这些支出数字增加了估计的联邦赤字数超过GNP的1%，但在1994年开始的几个财政年度里赤字减少。

随着时间变化的债务重组信托公司支出对联邦赤字的影响反映了这些费用的性质。在节约的清偿成本中的许多费用包含流动资本，即债务重组信托公司在20世纪90年代开始接管资产时向联邦政府借来的贷款，这种贷款将在90年代后期归还。虽然这种流动资本的利息从联邦政府的观点来看是真正的费用，但资本本身是贷款而不是支出。政府获得互助储蓄机构的资产作为放出贷款的回报，因此在联邦的资产负债表上的净效果取决于援助储蓄银行的净价值，而不取决于它们的总资产值。

1990～1995年期间，联邦赤字最合适的度量是除去债务重组信托公司的非利息、非行政管理费用后的赤字。这个数字列在表4.12倒数第二行的数据。从表列

数字看得出联邦赤字的连续下降，从1989年占GNP的2.8%下降到1995年的2.1%。尽管90年代早期的赤字相当多地超过格拉姆－拉德曼法案施加的赤字指标。解决这个差距是一个根本性的政治问题。

表 4.12 1989～1995 财政年度赤字预测数

项 目	1989年实际数	预测数					
		1990年	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年
十亿现值美元							
收入	991	1044	1123	1188	1260	1337	1417
支出	1143	1238	1355	1426	1455	1483	1555
赤字总数	152	195	232	239	194	146	138
格拉姆－拉德曼－霍林斯指标	136	100	64	28	0	…	…
社会保障盈余	52	59	73	83	95	109	124
预算内赤字	204	254	305	322	289	255	262
不包括RTC支出的赤字	143	159	162	179	182	177	157
政府负债	2189	2378	2607	2844	3038	3183	3321
占GNP百分比							
收入	19.2	19.1	19.3	19.1	19.0	19.0	18.9
支出	22.2	22.6	23.2	23.0	22.0	21.0	20.7
赤字总数	2.9	3.6	4.0	3.8	2.9	2.1	1.8
社会保障盈余	1.0	1.1	1.3	1.3	1.4	1.5	1.7
预算内赤字	4.0	4.6	5.2	5.2	4.4	3.6	3.5
不包括RTC支出的赤字	2.8	2.9	2.8	2.9	2.7	2.5	2.1
政府负债	42.5	43.5	44.7	45.8	45.9	45.1	44.2

资料来源：国会预算办公室（1990年）。

4.7 经验教训和结论

20世纪80年代发生的和平时期联邦预算政策变化，较之二战以后任何十年更具戏剧性。这些变化是联邦税收与开支政策重大变动的结果，表现为巨大的军事增长和全面的联邦税收削减。需要一种独一无二的政治力量格局来推动这种变化。

20世纪80年代的经验提出几点有关预算政策的政治经济学初步教训，其中有一些平淡无奇。第一，削减开支和提高税收远比增加开支和降低税收困难。戴维·斯托克曼的《政治的胜利》（1986年）的中心论点是，政治最终压倒里根派改革者的意识形态热情。逐步缩减开支比里根预料的难得多，但对于减税却有广泛的支持者。因而里根削减税收和缩小开支的经济计划从一开始就向赤字财政倾斜。这就是80年代庞大预算赤字的促成因素。

第二，当税收制度属于累进制，而未与其他指数挂钩时，这种税制既能产生收

入增加又会产生意想不到的收入减少。70年代预算平衡的实质（提高联邦支出的十年）是联邦所得税中的税档潜升所带来的内在收入增加。可是，当80年代开始的预算预测指望继续出现这些增加，而联储抑制通货膨胀获得意想不到成功时，却迅速地突然出现预料不及的赤字。随着1986年税收改革法中联邦所得税税则的指数化（即与物价挂钩），出现了明显的税档缓慢攀升。

第三，机械的预算指标可能为财政政策讨论提供有用的讨论焦点，但是它们不可能代替税收和开支谈判中的基本政治过程。没有宪法修正案，一个国会和政府要使未来的议员或官员采取特殊行动是根本不可能的。以制造全国紧急状态或别的言之成理的环境来推翻预算指标的长期能力，限制了平衡预算法规的国有力量。甚至宪法修改也可能无能为力，因为改变决算规则或预算程序的其他方面的机会，可能为未来的政策制定者提供广阔的回旋余地。尽管如此，这些法规可以使预算争论集中于有用的某些方面，它们对预算的结果能产生真正的影响。它们对明确说明预算削减的一套基准也是有用的，有了基准可形成预算争论和讨论的基础。如果预先指定的削减数字被看作是公平和公正的，它们可为预算谈判的类似结果创造条件。

第四，经济学家很早就警告过的预算外支出和内隐负债是联邦赤字的中心，也是政策辩论的争执主题。社会保险信托基金和债务重组信托公司是20世纪90年代开始时有关赤字政策辩论的中心。以伪装的开支作为贷款的保证，制定产生短期收入增加但带来长期损失的税收政策，以及求助于玩弄决算的诡计以损害下一年度为代价来平衡这一年的预算这类达到赤字指标的虚幻企图，只会使预算平衡问题更加困难。赤字控制的真正进步要求政治上一致地接受与开支要求相称的税收水平。20世纪80年代我们不知道怎样达到这个目标。

参考文献

Aaron, H.J., B.P.Bosworth, and G.Burtless.1989. *Can America afford to grow old?* Washington, D.C.: Brookings.

Auerbach, A.J., and J.M.Poterba.1986.Why have corporate taxes declined? In *Tax policy and the economy*, vol.1, ed.L.Summers.Cambridge, Mass.: MIT Press.

Barro, R.1986.The behavior of United States deficits.In *The American business cycle: Continuity and change*, ed.R.J.Gordon.Chicago: University of Chicago Press.

Congressional Budget Office.1990. *The economic and budget outlook: Fiscal years 1991—1995: An update*.Washington, D.C., July.

Eisner, R.1986. *How real is the federal deficit?* New York: Free Press.

Hambor, John C. 1987. Economic policy, intergenerational equity, and the Social Security Trust Fund buildup. *Social Security Bulletin* 50 (October): 13—18.

Lindsey, L. B. 1989. *The growth experiment*. New York: Basic.

Pellechio, A., and G. Goodfellow. 1983. Individual gains and losses from Social Security before and after the 1983 amendments. *Cato Journal* 3 (Fall): 417—442.

Poterba, J. M., and L. H. Summers. 1987. Finite lifetimes and the effects of budget deficits on national saving. *Journal of Monetary Economics* 20 (September): 369—392.

Stockman, D. A. 1986. *The triumph of politics*. New York: Harper & Row.

2. 戴维·斯托克曼

每次谈到 20 世纪 80 年代预算政策这个题目，就使我想起甘地的话，当时有人问他对西方文明的看法，他回答道："它也许是个好念头。"

是呀，20 世纪 80 年代的预算政策可能也是个好念头。但事与愿违，我们得到的却是 1.5 万亿美元累积的赤字，急剧恶化的内外金融环境，和由于年复一年老一套地讨论预算政策变得受损伤、受破坏、疲惫不堪、被血玷污的政治制度，以致现在它的功能就像香蕉共和国（指靠出口水果的经济不稳定的小国——译者注）的议会。

现在，我的出发点是，到 1980 年为止的战后 30 年里，没有真正的迹象说明这种财政大屠杀在美国政治制度中可能出现。赤字趋向于平均占 GNP 的 1%～2%。随着短期的经济和政治周期，赤字有时低、有时高，而政策是无情的渐进主义的，参议员朗早些时候说到"我 6 次投票支持国际贸易审议委员会，3 次支持它，后来又 3 次"时，援用的就是这种渐进观念。政策不断地在狭窄的频道内摆动，结果造成 30 年以上的长期财政平衡。

20 世纪 80 年代与以前形成对照的急剧恶化，无疑将引起几十年的学术界分析研究，但是，作为一个抱有彻底偏见、因而很不可靠的参与者，让我对我认为发生的事态提出四点见解。财政恶化出于四个同等分量的原因。第一是共和党在对待国内开支的态度上（或者说——为简略起见——对我将在后文指明为福利国家的态度上）的错误信念。财政恶化的第二个原因是供给学派所引起的意识形态恶作剧，尤

其是他们制定的最初一揽子计划。

财政紊乱的第三部分，我称之为在正常派性检查与平衡财政程序中的一次60天紊乱，这次对财政程序的检查与平衡导致1981年6月的税额出价战争，7月份的大量拍卖掉收入基础，和随后出现的GNP的7%“预算漏洞”，成为80年代明确的财政形势。

这种形势的第四部分，我称之为麦迪逊式（分隔的、零星的）宪法体系的“钢丝绒效应”。当重大的两极分化的国内政策决定可以随意使用时（如国家健康保险），麦迪逊式体系就是保守的（如它推延决定和瓦解积极主动倡议者的斗志）。但是，在不可避免地需要这样的强有力的政策决定的地方（如在80年代预算出毛病时），它制造越来越大的摩擦和阻挠。在20世纪80年代赤字故事的前前后后，它就这样在两个政党年复一年为几乎不可能的集合大多数以求完成分配和分摊财政努力的任务而斗争中具有擦痛、伤害和削弱两党的作用，这任务是重大的圣职，不是当政政党开一次会作出一次决定就能办成的。结果是，修补这个庞大的预算漏洞成为多幕的苦难剧，它在今天仍在麻痹预算程序的制度里，产生越来越多的不信任、冲突和腐化。

为理解这四个因素，我发觉通过我先前导师（或者，我应该说我先前导师之一，因为我历年来已有好多导师）约翰·安德森和他作为1980年独立总统候选人的倒数第二个问题的透镜来透视它们是有用的。那个问题是“你怎样能把削减税款、提高国防支出和平衡预算同时完成?”他的回答是：“法术”。从事后来看，似乎他是对的。但是我相信，对于80年代财政运转失灵情况而言，这个解释太简易太不顾史实，这个解释忽视了实际上形成这个失灵过程的1981年初许多重要的特殊气氛和基调。

心智健全的成人接受里根宏观预算提案的理由是，直到这个提案作为思想倾向、偏爱事物和政策方向而设计、成形和制成法律，它使新上台的共和党政府许多人听起来理由十足。这就是我们提出的第一个因素。共和党几十年来自我陶醉于它自己大声谴责大政府和主张小政府的演讲。因而到1981年它愿意相信，大量的国内支出可以从预算中削减，因而减少开支在取得预算平衡的大力全面改革中将构成切实可行的一部分。现在，我在此不打算详述任何战争故事，只提出三件事实和一个明白的解释。

这三件事实与预算的巨大中心板块有关，我称之为“老人预算”和“穷人预算”。前者由社会保障、医疗保险和有关的退休计划组成，后者包括有子女家庭补助、食品券、医疗补助、根据家庭经济调查情况而确定的补助以及一些其他社会服务项目。

三件事实列举如下：第一，20世纪60年代早期，穷人预算与老人预算相结合花费GNP的4%。第二，到这次1981年政策改变前夕，老人预算和穷人预算花费

GNP 的 10%（1980）。因此，从某种意义上说，在 60 年代和 80 年代之间，有一系列政策决定从这个国家有生产能力人口中拨出 GNP 的 6%，分配给老人和穷人，这种政策如果民主党政府愿意，显然有正当理由采用。

我的第三个事实是，到 1986 年里根激烈改革胜负已定之后，老人预算和穷人预算精确地花费 GNP 的 10%，与 1980 年花费的正好一样。没有什么净变更，只有一点点支出款从穷人那里转给了老人。

情况就是这样，经过 20 年无成本的唇枪舌剑的对抗，蹲在巨大、真实、痛楚的财政抉择摔跤垫上 6 年之后，共和党集体地从席垫上站起来，拍去身上的尘土，跑向对面角落，欣然接受巨大财政中心板块计划的现状。批准预算中国内的中心板块开支项目的结果，显然破坏了整个里根财政平衡。但是我认为有趣的问题是，在实际政治热中，共和党为何集体地毁坏它词藻华丽的美诗集。是的，到 1984～1985 年时，我确实不再有很多事情可做，因此我着手一点一点地全面彻底研究以前 20 年中，支出的 6% 支出再分配——从占 GNP 的 4% 增加到 10% 的老人预算和穷人预算——的政治过程。我认为研究结果十分有趣。

大部分再分配出现在老人预算中，如你们能够想象，它是 50 年代后期到 70 年代后期之间 13 项重大立法法案的结果。因此我分析这些法案——如（老年）保健医疗、（穷人）医疗补助、1972 年社会保障修正案、扩大伤残保险范围法等等的投票记录。在这段时间里的集体统计，共和党在参院对这 13 项重大法案的投票，投赞成票的占 90%，投反对票的占 10%；众院共和党人稍显保守，在长达 21 年的集体投票中，赞成的为 80%，反对的为 20%。总之，共和党在以往 20 年国内预算中心板块的大幅度和永久性改变中一直是共同建筑师。那时候它站在社会保险或老人预算一边。

倘若你看一看穷人预算的记录，就会发现它更加有趣。1962 年包含所有这些项目在内的这项费用一共是 150 亿（1986 年美元）。到 1980 年，增加近 8 倍，达到 1120 亿美元。它是新政策就位时必然遭遇的另一块中心板块。我想看一看这种增长是在什么时候发生——18 年里从 150 亿美元变作 1120 亿美元，净增近 1000 亿美元——是有趣的，下面就是答案。在这个巨大的增长中，160 亿美元发生在卡特政府的大开支浪潮中，270 亿美元发生在肯尼迪－约翰逊开支控制不住时期，留下来的 540 亿美元，或者说还有一大半发生在尼克松－福特当政时期。

因此说，作为执政的和作为参众两院大部分有关司法委员会首席委员的共和党，再一次是另一块中心板块的共同建筑师。

我认为这点有重大意义，因为在 1980 年，预算的整个其余部分不是这 10% 的老人和穷人预算，占 GNP 的 13.2%，而利息和国防是 7%。这样，还留下 6% 作全部国内其他项目之用。在这 6% 中，大部分是我们大家都同意和法律认可的政府职责费用，如航道灯塔或联邦调查局，以及对促进政治民主制度所必需的一揽子改变。

事实上，倘若你看一下那6%的剩余部分，再从1986年物价看一个重要项目的开支，如农业、退伍军人、教育、交通运输、公共工程和地方经济发展的开支，你将会发现以下情况：在卡特或1981年1月生效的里根以前政策下，如果这些政策和项目保持不变，它们要花费1500亿美元（1986年预算价格）。1986年当里根"削减开支"完全定局时，里根实际政策花费的——1986年底为同样农业、退伍军人、教育、交通运输和公共工程项目所支出美元加起来——不是1500亿美元，而是1400亿美元。所以在这些项目中，1981～1986年期间的拨款和政策，两党的差别微乎其微。

现在，我不想否定这100亿美元的预算节约，它是来之不易的。但是从财政政策观点看，当你已经在预算平衡的收入一边敲出一个2000亿美元漏洞（也是1986年美元）时，在预算的次要部分削减100亿美元开支，对中心板块没有什么变更，实在不是值得大书特书的大数目。

公众需要什么是很清楚的，因而我不想详述这些来训诫甚至谴责特殊利益集团。事实上，我认为这个结果在某种意义上说是合法的民意决定，所有这些项目都经过年复一年的合乎法律的投票手续，把它们制定出来，经过争论，一般地在立法程序中都是未经触动的。我的观点是，我们贬低后来证明是欠慎重的1980年方针的部分理由是，那时的共和党最终从有关"开支失控"的一种累积的认识上的不一致中吃到苦头，而失控的开支使1981年初出现难以置信的财政平衡和貌似有利的气氛。

第二个因素即意识形态恶作剧，我可以很快地说明它。我这里不打算与供给学派经济学的内容进行辩论，因为它是非常明显和不会引起反对的。但是我的确不同意它激烈地反对渐进主义作为制定政策的态度，不同意它激烈反对一年一次的微调，以及它试图对预算中的主要收入、国防和预算的国内组成部分作激烈的多年结构性改变。

激进的、结构性的和多年改变的问题在于，它要求政策程序去承担一项不可能实现的行动，那就是以一定正确性预测3～5年直至遥远未来的在一个开放的世界金融体系中飘浮的称为美国经济结构的这个巨大的GNP。当然这使我们陷入尴尬局面，犯了人类历史上最惊人的预测错误，在出现那些全面彻底改变的有关时期，即1982～1986年，我们过高地预测GNP达2.145万亿美元之巨。是的，这是累计数，但在最后的1986年，预测的GNP高出实际数6600亿美元。现在你记住，在里根前不与物价挂钩的税收制度中，我们把收入估计为GNP边际美元的约30%。这样，当我们把GNP过高预测6600亿美元时，我们就过高地估计了收入超过2000亿美元。这就产生两个后果：第一，使人们有一种幻觉，如同这座建筑物正在建造，我们正在削减预期的盈余，而看起来它又不像是十分危险的事情。

第二，政府也预测GNP和收入为2.1万亿美元，远远超过实际数，也远大于现实和持重的国会预算办公室1981年3月的预测——他们有一个多月时间思考

——也过高估计5年GNP 1.7万亿美元，而不是2万亿美元。但是所有这一切过高预测长期GNP对收入基础产生的后果是基本上分离了政治过程和财政过程的报警系统，导致出现一系列本来不会发生的事件。

特别是，如果你回顾一下里根以前税收政策到1986年这段时间的光明局面和税收状况——这些都记载在1981年2月的文件中——你将看到，在那种GNP的预测下，预计根据“老税法”征税数字将上升到GNP的24%。然后，如果你计算一下纯属建议的里根税收削减10－10－10和10－5－3，它将减少的课税基数达GNP的4.5%。24减去4.5，在减税计划完全实现后，税收将是19.5%。19.5%的课税额将是以往30年美国财政史上的最佳时期。有了这些对未来的错误看法，因此当时预期的结果并不荒唐，而是或多或少与我们那时经历的相一致。

现在我的观点是，如果你从相反方向视角观察财政管理，面对实际的局面，以1986年的前沿观点向后回顾，并估量里根前的税收政策——因为名义GNP比较低，（相对于产量和物价）——前里根政策的实际效果是税收不足GNP的22%。然后，如果你扩大我们讨论过的由竞价战争造成的减税，从GNP的4.5%上升到接近6%，那么你最终得到的不是最佳效果（19.5%），而是1986财政年度实际的收入，相当于GNP的16.9%，它是1939年以后的最低水平!

然后，如果你抓住开支方面，战后期间它一直是20%左右，国防开支为1%（我们打算恢复的较小数字），要是你在此之上增加2%的利息费用（随着巨大赤字在实际和预期中出现），最终达到的预算程式中支出牢牢固定在24%，收入则在17%，有7%的“漏洞”此后成为整个历史事实。

第三个因素是竞价战争怎样变得无法控制。我想致命的行为也许出现在1981年1月12日，如果想要知道得确切的话，在那个特殊的夜晚，有一个我们当时委婉地称为“红衣主教团”的会议。参加者是长期采取中间路线的渐进主义的共和党领导人——参议员霍华德·贝克、彼得·多梅尼奇、马克·哈特菲尔德和鲍勃·多尔以及众议员鲍勃·米歇尔等人——关于整个计划，他们基本上感到非常害怕和不安。他们不会知道它的数量，但他们从骨子里懂得那个激进的多年减税计划是一件危险的事情。事实上由于这一点，才使10－10－10没有变为滚雪球的机会。

就在这样的情况下，一个重要的十年一次的政治交易在参议员贝克的书房里敲定。大家同意供给学派的正确的政策方向：边际税率太高，经济需要供给学派政策的刺激，但是——这点极为关键——大规模减税必须先要实行多年削减开支的一揽子计划。一旦后者完成，然后再研究我们能经受得起多大规模的减税，减税的比率是15%、20%或25%？削减开支成功的实际程度促使可执行的减税计划的形成，光靠书面文件是不行的。

现在看来，这个想法似乎还是貌似有理的。我本人衷心拥护那个方案，并把它推荐给白宫，因为无论如何我只是半个供给学派的支持者，另外一半是根深蒂固的

胡佛派拥护者。

后来，这个方案于1981年5月中途改变，根据我的判断，当时尽管有极大困难，格拉姆－拉塔或白宫共和党人迪克西克拉特别削减开支方案（还必须加以整理和修改的第一个提案）在民主党占多数的众院通过。这件事有两个强有力的后果。第一，它进一步使“红衣主教团”对刚开始的财政危机麻痹大意。真正削减预算的经验既新奇又陌生——毕竟他们20年来一直只是分配好东西。国会预算办公室记录的削减350亿美元使他们从政治上感觉到它像是500亿或1000亿美元，当预算决议和协调法案上的烟消雾散时，他们感到受了严重的打击和创伤。事实上后来发现永久性的削减不到200亿美元（几年后对它能作出度量）。其中有一些在当时是纯粹的欺骗，如把战略石油储备（SPRO）放在预算之外，产生30亿美元的巨大节约，大量削减在以后3年或4年间以一种抵押的方法逐渐取消，依旧放入预算之中。在当时我们不能也不会知道，制定多年预算的规律是，你削减的每1个美元，永久节省的最多是60美分。

因此我的看法是，政治上感觉到像是500亿美元的削减，实际上最终削减的只有200亿美元——数且不很多，但是它在5月后期的关键时刻来到，当时我们正要开展税收削减程序。削减预算一揽子计划完成感变作对现实的巨大夸张，主要因为立法经验是如此的不和谐和令人痛苦难忘。结果是“红衣主教团”中的警惕心进一步放松。

第二个后果是，众院民主党人27年中第一次在真正重要的事情上失去对众院的控制。事实上他们受到一种政治意义上的大失败和羞辱。随着我们进入这个逻辑程序的下一阶段——先是开支，后是确定减税的规模——民主党人表现出心中只有一个目的，那就是恢复他们的大丈夫气概和在众院中的政治力量。因此，在6月4日的关键那天，当时要选择两党妥协还是对减税法案的各自竞价，双方都心情紧张、顽强对抗并显出党派的狂热情绪。有讽刺意味的是，一旦摈弃妥协选择了竞价的道路，国会中的民主党人花了30天时间凶猛地攻击完全不利于他们长期利益的税制法规，然后又在7月份花了30天时间给共和党利益集团几千亿税款，这桩事，事后回顾真是荒唐之至。

这就关系到我的第四点。我们知道预算中有GNP 7%的漏洞（支出24%，收入17%），可做的只有一件事——花费下一个十年提高的税款，恢复和补充收入基础，因为开支已经无法削减，历史多次证明只能这么做。就1981年8月以后的30个月而言，恢复收入基础证明是美国历史上异常大胆的篇章。两党重视的中心重新集合在提高税收这个不愉快的任务上。白宫的几乎每一个人都参加研究增税工作，只有那些服膺亚当·斯密的人例外，不幸的是这些人必须签署减税法案。但是无论如何，在这30个月里，我们通过了税收公平和财政责任法；在几个财政年度中收入补充大约有500亿美元；通过有大量直接和间接收入的社会保险税，包括权益超额税；通过1984年削减赤字法等等。

到1984年7月，我们已经补充收入基础（以1986年价格为基础），恢复到GNP的19.5%，也就是1980年我们从这个点上开始下降的最佳状态。但是那时，22%政策规定的记录在预算上的开支水平已经上升到24%，这是因为累积的利息支出，故而我们依然有巨大的漏洞。此外，麦迪逊先生的发明物——绝对禁止执政的多数党集会的宪法制度——已经宣告死亡。

从保守观点看，我们制度的巨大优点是，它阻止政府采取行动，从而阻止它惹出大量祸害。这点在预算收支平衡的一般情况下是对的。但是我们需要多数来批准重大的人工平衡，在某种意义上讲，政治程序在机制上陷入困难。

结果是，只有一个办法使这些一年又一年的税法通过我们政治程序的迷宫，它就是使用威逼和独断独行兼施的手段。经过2年半强行军，拥挤地登上提高税收的不愉快的山顶，集体制度充满了委曲、挫伤、激怒和巨大的不公平感觉，因为根据政策水准所做的税制恢复的许多事情绝对没有和谐或理由。所做的大部分事情的借口是，我们要有可能做任何事情，必须在集体的盘子里放点什么。

在这种情况下，1984年7月后，由于一个大错误和一次大谎使这个制度陷入全面瘫痪。大错误显然是蒙代尔在1984年竞选运动早期向公众大声说出真相的错误。但是，有一种同时发生的把制度更进一步推入瘫痪的事情是第二个因素，我称之为弥天大谎，那就是供给经济学派政策支持者在进入历史垃圾箱之前的最后破坏性作用。

大约在1984年7月，这些人说服米斯和总统，他们在1982年税收公平和财政责任法中的“三合一”开支和提高税收协议中受到严重的欺骗。这个说法甚至无可争论。它是个公然的谎言。但是它把共和党分裂为两个阵营，一个阵营的领导人是弗拉季米尔·伊里奇·金格里奇（众议员纽特·金格里奇的称号），引导共和党后座议员席中真正的信徒进行从背后刺一刀的党派斗争，它对现实无丝毫作用。

但是无论如何，在此后5年中，这个制度需要的主张提高税收的民主党人陷入困境，而金格里奇派人装作财政问题上的诘难者，站在大门外，举着他们的反增税M－16S，准备随时发难。现在据我判断，难以计算的破坏是这些财政上的持枪歹徒干的，因为这次5年长期商业扩展的整个剩余部分被浪费掉了，而问题的剩余部分还没有确定下来。

作为制造“大谎”、促成最后瘫痪和形成今天我们所处困境的“三合一”计划的设计人和会计师，我愿以公布记录作为本文的结论。当时计划多年削减开支3000亿美元和增税1000亿美元。但是在3000亿美元中有1000亿美元是偿债节省，这项支出减少一半合法，一半有点是当时制造的人为的权宜之计。如果你使用提高收入或削减支出来弥合政策缺口，可以有500亿美元的偿债节省——这部分是合法的。

另外500亿美元是两党协商过程通过的按惯例行事的结果，如果我们在讨论程

序中将其作根本性改变，使巨大的缺口固定，那末过一段时间利率将下降2%，赤字将下降500亿美元。

当我们进入1984年时，后者业已发生、并将在剩下的3年或4年时间里继续发生。供给经济学派支持者的选择没有考虑这个事实。因为大多数政策已经变化，又出现了500亿美元的赤字。那就是第一笔1000亿美元，大部分偿债节省实际上已经发生。下一笔500亿美元是“行政管理节省”。它不大可能发生，它以全年、全部效益为基础。做到这一点要在联邦政府非国防部门所属文职雇员每两人中解雇一人，而在那个特殊时刻，我们正在进行反毒品和反犯罪斗争以及其他许多事情，我们需要更多而不是较少的人手。那500亿美元没有发生，但把它放入一揽子削减计划内，因为它早已存在于1982年1月的政府预算中。这个办法是在确定的最后期限12小时前找到的，目的在于避免将历史上第一个1000亿美元赤字提交国会。可是这个情况还是依次出现了，因为到最后一分钟，总统和米斯在上帝保佑下得到商会帮助，通过增加消费税降低500亿美元的一揽子计划。

第三个500亿美元是国防开支，这项开支的每一块钱都不能少，只是伟大军人温伯格不愿意点头或承认，以至白宫相信，这部分开支的协商是输定了。

下一个削减的700亿美元开支是任意选择的国内拨款项目，假定在3年中削减这个数目。其中大部分没有实现，一个理由是，每一笔通过1984年竞选运动根据公平税收和财政责任法的单项拨款法案已由总统签署，由于白宫相信不签署可能对中期选举不利。结果是，那700亿美元也许没有发生，就白宫对所有法案的立场而言，也不愿让它发生。

别的小数剩留部分是削减政府津贴资金300亿美元，这个数字中190亿美元实际上已经通过生效。因此，如果你把它整个检查一下，你最终可以看到3000亿美元指标中有110亿美元下降。情况不坏。在我看来，把这个情况称为在背后刺上严重一刀，的确是十足的“大谎”。

从这个观点出发，民主党人处于困境，共和党在众院的后座议员置身事外，因而我们事实上瘫痪了5年。我想，在这篇悲观的文章中，这里出现积极结果。上述状况在1990年6月14日结束，当时布什最后说话了。我以为他的话(就财政政策问题而言)形成共和党回到成熟状态的第一步。毫无疑问，沿途还将有失败。随着两党走出困境，进行恢复税收基础根本问题的私下商谈，再次建议合理的交谈，慢慢地重新进行成熟谈判的过程，根据我的判断，在几年时间内将最终完成留下来的纠正工作。

因此，80年代的财政故障构成历史上的一段迂回路。它不要求在程序中作任何改变。并不是说我们的政治民主制度出现了根本性疾病，而是说出现一系列不利的意外事件和偶然事情，但是现在，甚至我们在这里开会的时候，这些事件正处在纠正的过程中。

3. 查尔斯·舒尔茨

听了戴维·斯托克曼的讲话后，我不知道从哪里说起。他已经说了许多我准备说的同样事情以及很重要的内部消息。看来一个积重难返的史蒂文森信徒和一个积重难返的胡佛主义者以同样方式来说明同样的事实。

邀请信建议，要我就20世纪80年代是什么促使作出政策决定、有什么可供选择的方案以及为什么采用某些政策而不是另一些政策这些问题，说一说我的印象。虽然这些会使你感到惊奇和有趣，可是里根的政策制定者并不常常向我咨询。我拥有的内幕消息来自阅读《邮报》、《时报》和《华尔街日报》所透露的同样消息，以及来自你们大家都能读到传记，只有偶尔增添一些与国会山朋友闲话中听到的少许趣闻。因此我决定，把我的努力主要集中于将20世纪80年代的预算政策放在历史和制度的脉络中。碰巧，这样做还有可能为戴维·斯托克曼的评论提供外加的背景和进一步的支持。

在显明的轮廓中，我的主要论点很简单。美国政治制度有极大的惰性。要做成一件事非常困难。在这个政治制度中编造预算的组成部分同样也有这种惰性。与通俗神话和公共选择理论相反，预算制度没有一种习惯性地产生过多大量开支、税款或赤字的倾向。可是，像我们那种有惰性的政治制度的特性是，虽然它很难造成大错误，但一旦犯了大错误，惰性也发生抵制纠正错误的作用。而1981年我们犯了一个大错误！因此从1982年起我们曾与惰性作战。这个制度问题还由于两位总统的特殊信念而变得复杂。第一位总统相信，一个国家能发生的最坏事情，除核战争外要数增加赋税（关于坏事的程度他并无把握）。第二位总统至少在1990年6月14日之前似乎继承了同一但不那么强烈的信念。

让我对这个论点略加补充。美国的分权政治制度和日本人与瑞士人有同样的特色，那就是它要实实在在做成任何事情，就要取得很大程度的一致意见，与其他主要工业国相比较，它们的议会的决定要快得多，也不需要广泛的意见一致。事实上，我们制度中的惰性常常是一种优点。选举产生的大部分官员或者人口中的多数都喜欢凭最初的热情冲动做事，几乎老犯错误。在重要工业国家中，美国与日本的政府开支占GNP比其他国家低得多，这不是偶然的。从表4.13你能看到美国与日本的政府开支比其他工业国低10%～30%。要是我们把国防开支除外，美国比日本更低。而美国的政府开支份额的增长在过去的15～20年里一直是所有国家中最低的。

表 4.13 1965～1986年6个国家政府开支占GNP份额（%）[a]

	1965年	1970年	1980年	1986年
美国				
总数	27.8	32.2	34.1	37.2
不包括国防	20.7	24.9	28.8	30.5
日本				
总数	19.1	19.1	32.1	33.0
不包括国防	N.A.	18.3	31.2	32.1
法国				
总数	N.A.	44.5	47.0	52.9
不包括国防	N.A.	41.2	43.7	49.7
德国				
总数	36.9	39.0	48.8	47.2
不包括国防	N.A.	36.1	46.0	44.5
瑞典				
总数	N.A.	43.7	62.0	64.9
不包括国防	N.A.	40.4	58.9	62.3
英国				
总数	35.9	39.5	45.2	46.0
不包括国防	N.A.	N.A	40.3	41.2

注：N.A. 表示无资料。

a：包括各级政府。

上文谈到的政治和制度惰性清楚地适用于预算程序，与公众喜欢的文学不同，说通过国会程序制定预算的民主多数制过程促使政府错误地花费过多和为花费而借债过多是一个神话。表4.14提供额外的证据。它把预算分作两部分：（1）社会保障信托基金的支出和收入（包括医疗保险）和（2）为节略起见让我们称之为“一般业务预算”的其他所有收支。战后年代确实出现相应于经济规模的社会保障支出与收入的十分巨大的增加，的确远远超过40年前单单为使制度成长实际所需要的。但是，不管是对是错，是聪明还是愚蠢，美国人民以压倒多数赞成这个扩张，并愿意为支持这个制度支付全部税收负担。例如，看一看公众接受1983年的立法改革就可以了解。选民不反对两党的决定：为开始积累基金的实际盈余而采取实施工资税计划。社会保障和医疗保险受到绝大多数人的欢迎，这个制度的扩展似乎相当精确地反映选民的意志，而不是反映按照公众选择理论建立的政治制度的缺陷。

除了社会保障和医疗保险外，如表4.14所示，联邦政府的一般业务预算至少从1955年起其占GNP的比例实际上一直保持不变（有讽刺意味的是，里根政府前5年的巨大增加是主要例外）。同样，一般收入占GNP的份额在战后年代没有上升，实际上反而下降。

表 4.14　1955～1990 财政年度预算支出和收入占 GNP 的份额（%）

预算成分	1955 年	1960 年	1965 年	1970 年	1975 年	1980 年	1985 年	1990 年
总预算[a]								
支出	17.7	18.2	17.6	19.8	21.8	22.1	23.9	21.9
收入	16.9	18.3	17.4	19.5	18.3	19.4	18.6	19.6
其中								
社会保障[b]								
支出	1.1	2.2	2.5	3.5	4.7	5.3	5.9	5.7
收入	1.4	2.1	2.6	4.2	5.1	5.3	6.2	7.2
一般业务								
支出	16.7	16.2	15.2	16.5	17.4	17.0	18.2	16.8
收入	15.6	16.3	14.9	15.6	13.5	14.2	12.7	12.9

a：支出和收入的总数少于下面两个成分之和，因为基金与基金间的调拨（如从一般基金付给社会保障基金），在总数上除去尾数。

b：包括老年人和遗属及残废人和住院医疗保险等信托基金的支出和收入。

现在如果你看一下表 4.15，你就能看到，在一般业务预算总数之内，似乎存在影响长期预算结果的另一种经验法则——非国防项目开支占 GNP 的份额在国防份额有重大缩减时上升，没有后者的缩减它就不上升。特别是，非国防预算份额的持续上升，其资金来源不是通过增税或赤字。甚至在发生意想不到的事情时——例如第二部分医疗保险以及医疗补助出现超过它们预期水平的大量增加时——解决办法是从其他开支中挤出这笔超出费用。国会和政府使用这个一般法则，使业务预算的总数保持在大致不变的 GNP 百分比上。

表 4.15　1955～1990 财政年度联邦政府一般业务支出占 GNP 的份额（%）

类别	1955 年	1960 年	1965 年	1970 年	1975 年	1980 年	1985 年	1990 年
总数	16.7	16.2	15.2	16.5	17.4	17.0	18.2	16.8
国防	11.1	9.5	7.5	8.3	5.7	5.0	6.4	5.4
非国防	5.6	6.7	7.7	8.2	11.7	12.0	11.8	11.3
净利息	1.4	1.5	1.4	1.6	1.8	2.1	3.4	3.7
民用项目	4.2	5.2	6.3	6.6	9.9	9.9	8.4	7.6

认为国会传统上往往超过总统预算要求花钱的普遍看法基本上是没有根据的传说。在一篇 1985 年的文章中，保罗·彼得森分析从 1947～1984 年的拨款要求和通过的法案。他发觉 38 年中国会平均削减总统预算要求 8 亿美元。有趣的是，国会通常增加国防拨款同时削减民用开支，削减数字大到足以达到减少的总数。

彼得森在文章的结论中指出几个局限性。可以想象，如果国会不是怕总统的否

决，它本来还会有更多的开支。国会的确有创议新计划的良好习惯，一旦计划启动，总统就觉得一定得要求拨款来完成它。水资源计划就是一个很好的恰当例子。

彼得森的分析不包括政府津贴计划。这样的省略对这个结论有什么影响尚不明确。例如，彼得森指出，国会否决了尼克松和卡特总统的福利改革计划，如我上文所说，这件事迫使预算的其余部分耗完医疗辅助和补充医疗保险（SMI）的超出部分。因此，尽管有某些美中不足，我认为他的结论是站得住脚的。总的说来，国会没有增加总统的预算，至少没有增加足够的款项以取得宏观经济的明显效果。

还有一种流行观点：在1985年以前尚无指数化税制的时候，由名义GNP增长引起的税档潜升，产生当时国会赖以消费的个人所得税平均有效税率的不断上升。那也是无稽之谈。那些收入周期性地在减税中恢复原状。要说有什么问题的话，减税确实太大方了。如你能在表4.14中看到，一般收入占GNP的份额在1980年前35年中实际略有下降，即使我们把1975年和1981年经济萧条考虑进去，联邦个人所得税的平均有效税率紧密环绕1947～1980年平均个人收入的10%上下浮动。从1976～1980年，税率平均略高于此，为10.5%。可是实质上，平均个人所得税率并没有如有人所说的那样上升；税档潜升被周期性削减税率抵消。很清楚，现在国家预定在1980年再作一次税率削减，因为平均税率已开始上升。在平均税率长期稳定中，最低利率有所上升。但是鉴于1981年的大幅度减税，人们只能使用据说是约翰·雅各布·阿斯特所说的话，当时他站在“泰坦尼克号”的娱乐宫里，眼见冰山上落下来的冰开始大量落在甲板上，他说：“酒吧侍者，我知道我要冰，可是这样来法太荒唐！”

总之，20世纪80年代以前，在美国的政治和预算制度下出现巨大而显然极受欢迎的社会保障支出与收入的平行扩展，这个制度在约束所有其他预算支出达到令人注目稳固方面十分有效，至少从国际标准衡量，使它们只占GNP合适的一小部分。根据经济周期调整，预算赤字很少成为重大问题。从宏观经济看，预算程序相当切合实际。存在我们全都知道的微小问题，当时存在并持续至今的问题有：政治拨款式的项目分派、目光短浅和不愿停止证明是缺少的项目。可是从整体上说，这个制度在继续限制政府声称的经济分割方面十分成功。预算的过错和国会的过错主要是小过错不是大过错。

1981年，里根的激烈改革打碎了巨大的惰性。如戴维·斯托克曼十分妥当地指出，最大的影响出现在头两个月——1981年的减税，连同发动4年国防开支的巨大集结。错误的根源不单是那些建议的政策，改变典型地显示了乐观主义极限之内的错误预测。在我的资料柜中有一份1981年3月财政部发布的文件，概述将要发生的全部大事，成为现实的是减税。它允诺以后5年中的私人国内总投资占GNP份额将从15.7%上升到19.9%。这个份额（以现值美元计算）在1986年之前保持不变，此后下降到不足15%。这份文件预计，商业固定投资将从11.5%上升到

15%，并作出保证，使经济运作的其他各方面远远比历史上经历的更好（请你注意，这不是首创的美好局面，这是经默里·韦登鲍姆等人将最初规划的更雄心勃勃的允诺予以缩减后的结果）。根本性的错误是依据的是供给经济学派理论家绝对无保证的天花乱坠的宣传，而不是为削减预算达到合理指标的失败。

一旦错误铸成——以巨大的选举团选票差数作为对有不寻常魅力总统的反应——这个制度的惰性阻止纠正错误。如我已说过，这种惰性与坚决反对增税的两位总统连在一起，而增税又是解决问题所需要的。

让我对 80 年代预算史作最后的评论。如果你再看一次表 4.15，你将看到，80 年代确实成功地大量减少了民用开支项目占 GNP 的份额（社会保障除外）。以 GNP 的份额计算，这些开支从 1980 年的 9.9% 下降到 1990 年的 7.6%，减少 2.3 个百分点。下降份额中的一小部分可能是由于 1980 年是一个轻度的萧条年，但是把这个因素除去，依旧有约 2 个百分点的降落。民用开支份额的下降中大约有 60% 来自有限几个项目的大幅度削减。我此前一直在想，民用开支在 GNP 中份额的削减，主要是几乎每个项目节省一点的结果。但在表 4.16 中可以看出，的确在各种项目中有几个结结实实的选择性削减，我们可以把它们叫作“受损项目”。非社会保障的民用开支在 GNP 份额中下降的 2 个百分点，大约有 60% 来自这些受损项目。有一些大项目如果说没有消失也削减得十分严重。

有人一看这些数据就可能得出结论：至少在某一方面里根的彻底改革及其所产生的巨大赤字是成功的；它们迫使有惰性制度对次要开支项目作急剧的削减。因此可以作出这样的结论：即使总统没有履行其他改革承诺，我们因赤字而有所得。但再想一想，回头看表 4.15，你将注意到国债的利息扩大到相等于民用业务项目削减数的 2/3。并非利息支付的扩大完全直接或间接由于赤字，但是有一大部分是因为赤字。因此，巨大赤字在一定程度上可以看作是迫使民用开支下降的策略，但它是难以置信昂贵的东西。它最终取代项目开支，由此取得的利益肯定小于为它付出的代价，负债造成利息付出，它无论如何不产生收益。

表 4.16　　预算中主要“受损项目”

	1980 年	1990 年
总受损项目[a]	1.5	0.3
总“受损项目”[b]	63.4	13.8
能源（不包括研究和开发）	10.9	0.1
社区和地方发展	17.8	6.4
培训和就业	16.2	5.3
总收入份额	13.6	1.8
国际金融计划	3.8	-0.3
教育和保健工作人员训练	1.1	0.5

a：占 GNP 百分比。

b：十亿，1992 年美元。

论点综述

马丁·费尔德斯坦就长期以来联邦政府非国防任意决定的开支是怎样改变的问题发起讨论。这类不包括社会保障和其他政府救济计划的开支几十年来作为国家生产量的份额稳步增长，1980年几乎达到GNP的6%。但是在里根政府时期这个趋势突然逆转，到80年代中期这类开支下降到不足GNP的4%。鉴于这个转折，费尔德斯坦认为斯托克曼把他作为预算办公室主任取得的成就说少了，当时他说，要达到充分的开支削减是不可能的。

费尔德斯坦不知道公众态度和国会已经有了什么改变，这种改变已使这样的急剧转变在政治上可以接受。他相信，这不是对预算赤字的害怕，因为随着格拉姆－拉塔法的通过，开支削减在赤字上升之前已经开始。

戴维·斯托克曼不同意费尔德斯坦对开支数字的解释。他争论说，只比较里根政府以前和他当政时的全面开支是不适当的。适当的比较是应该在里根政府实际开支和里根前政策在同一年本来会花费多少的估计数之间进行。他提出这样比较的一个例子——包括几乎全部随意决定预算的一大批项目的费用1980年为1500亿美元，1986年根据通货膨胀调整后为1400亿美元。这显然不是巨大下降。

斯托克曼还说，1979年和1980年新开始的几个项目，暂时使1980年的开支骤升。这些项目包括通过由总收入分担的反周期补助，一个巨大的公益服务职业计划和由能源部门出资的许多研究项目。因为这些项目不是国内开支中“已解决的长期意见一致”的项目，它们很容易从1981年预算消除，不再恢复。虽然斯托克曼认为，消除这些临时项目是重要的，但这不应该混淆这样的事实，那就是国内开支的核心部分——他称为“老人和穷人”预算的项目——在80年代没有减缩。

迈克尔·穆萨不同意有人说政治压力事实上在80年代产生重要的开支变化。他说，人们一直可以宣称，20世纪60年代和70年代社会保障、医疗保险和其他项目支出的增加是预算的永久性部分，而70年代后期实施的那些项目是临时性的，因为它们是计划好要取消的。但是在穆萨看来，使用那样的分析方法，人们能够证明几乎所有的问题。他争辩说，要是人们仔细地看看为穷人的开支项目和开支中的许多可随意安排的组成部分，看得出那些项目占GNP的份额有实质性的削减以及与削减一起产生的巨大痛苦。

但是，20世纪80年代没有抑制两个大型项目。第一，业已证明要实质性地改变社会保障是不可能的。民主党人竭力反对任何改变，里根总统和共和党人决定不谈这个问题以免付出政治代价。第二，医疗保险在预算中占突然膨胀的巨大份额，

尽管缩减预算赤字的需要最后化作对医生和医院抑制医疗支出的压力，但仍旧保持了那项开支。穆萨相信，这个决定可能预示将来会减少工作年龄人口对老年人口的资助。

穆萨还说，20 多年来的每一位总统都公开表示努力减少政府开支。虽然削减开支在政治上十分艰难，但是提高税收在政治上也很困难，因此难以知晓公众真正需要的是规模多大的政府。

费尔德斯坦强调穆萨的观点，那就是 70 年代后期的“临时”开支容易变为预算的永久性部分。再则，不论何时过去的临时开支项目满期，会提出新的项目继续全面增加随意决定项目的开支。

斯托克曼争辩说，随意决定项目的开支在 80 年代没有理由继续增长。特别是大部分随意决定项目的工作量没有增加，因此没有理由说应该增加这类开支的绝对数字以保持它在 GNP 中的原有份额。合适地度量政策变化的作用，要看 1980 年开支的绝对美元到 1986 年是否有实际数量上的改变。答案是改变得不很多。斯托克曼还强调他认为国内开支并没有重大减缩的观点，国会里每个人现在公开谈论削减国内开支问题而投票赞成的却很少。8 年来他曾涉及许多小的、不确定项目，即使是共和党人也不想削减它们中的任何一个项目。在当前的预算一揽子计划中，国内开支惟一缩减的是根据“打击医生”的目的作出的，这只是一场游戏，因为医生们在削减开支之前，根据医疗保险制度每年提高盼望的医药价格。

费尔德斯坦反复重申，人们可以看一下任何一个五年历史时期，他就会说随意决定的开支没有理由增加，但是不管怎样它老是增加。

斯托克曼重复他的看法，1960～1980 年非国防开支的增加主要来源在于“老人预算和穷人预算”。甚至除了社会保障之外，巨额增长在于医疗保险及医疗补助。斯托克曼说，舒尔茨文中的表 4.16，表明 80 年代全部重大的开支减缩，它们指明的项目十分有限，费用接近 GNP 的约 1.5%。

查尔斯·舒尔茨补充说，他相信政府在其他项目中都节省一点钱，从而减少开支达 GNP 的另一个 1%，意思是当经济真正增长时，开支的增长受制于通货膨胀水平，或者稍稍低于实际经济增长。

然后舒尔茨再次提到费尔德斯坦的公开评论：害怕赤字不是缩减开支的驱动力量。舒尔茨相信，恰恰相反，存在 8 年的巨大预算赤字阻止了国会中大手大脚花钱者要求上新的项目或外加开支。赤字一直不是缩小开支的好方法，因为造成的赤字意味着国家现在在利息上付更多的钱。

费尔德斯坦要求斯托克曼评论这样一种理论，即舒尔茨说过的国家为了向开支施加压力，政府故意制造巨大赤字。

斯托克曼说，这个理论不对，没有支持它的证据。第一，根据政府预算计划提出缩小赤字的“美好局面”，在计划实施前已公开讨论了好几个月。第二，国会未

曾将它的决定放在政府美好局面的基础上，而是使用国会预算办公室的预测，所以说政府计划是“偷偷地”在国会通过的论点是可笑的。斯托克曼不认为任何人有过他们在制造庞大赤字的想法，这是国会绝不允许的；但是他同意舒尔茨这个说法：1981年财政改革的确具有那种作用。

斯托克曼还重申他的观点，公众和国会对政府开支的核心部分没有根本性的变动。他说，开支的数目完全可以证明这一点。

费尔德斯坦问舒尔茨知道不知道为什么国会预算办公室帮助和支持“美好局面”。舒尔茨回答说，不反对得人心总统的建议是做那种工作者的本性。只要人们相信那个建议中有些道理，他们就不愿全然反对它，以致失去别人对他的信任。费尔德斯坦着重提到，预测赤字的大部分错误在于实际上过分悲观的通货膨胀预测。这个预测大大地过高估计名义GNP，因而也过高估计赋税收入，因为无人相信联储能这么快地压低通货膨胀。

斯托克曼补充说，政府里没有一个人曾经预言经济衰退，虽然鲁道夫·彭纳说过，国会预算办公室曾预言1979年出现衰退，由于他们这次预言出错，他们在80年代早期更不愿成为悲观主义者。费尔德斯坦说，总统经济顾问委员会预测1983年第一季度GNP增长率为1%，因为他们不想预测负增长，而1是最小的整数。然后开始经济复苏，而“真正的供给经济学支持者”看不起经济顾问委员会中的“精神沮丧和注定失败论者”，因为他们没有充分意识到经济的真正增长潜力。

舒尔茨历数20世纪80年代早期在支持减税中逐步形成的五个理论。第一个是纯粹供给经济学派理论：大量减税促成的经济增长，虽不会完全弥补收入的损失，但将弥补极大部分。换言之，国家经济增长能消灭赤字。舒尔茨回忆说，作为总统候选人，罗纳德·里根有一次说到，国家能从减税中获得的额外收入为国防发展筹集资金。斯托克曼说的第二个理论是开支能减少到与较低税收收入相当。当这两个理论不起作用时就提出第三个理论，这个理论认为，赤字无论如何没有关系。然后第四个理论是，即使赤字有关系，它在降低开支上还是十分有用的。里根总统在某一场合曾说，减少你孩子的花费的办法是少给他们零用钱——国会就是孩子。最后一个理论是，即使上面四个理论全不对，赤字比增税害处小，有必要消灭增税。

詹姆斯·波特巴提到20世纪80年代早期预算政策的另一个特点，那就是尽管赤字迅速增长，各种各样预算平衡的创议还是得到越来越多的政治支持。平衡预算修正案在1980年也许达到它最高的支持水平，虽然它未获得国会的通过，国家最终还是有了不同形式的格拉姆-拉德曼法，使一种预算边缘政策的形式制度化了，至今一直在施行。

波特巴不明白是哪一些政治期望产生对平衡预算法规的支持，是认为政府实际上不会贯彻执行通过的预算指标的想法吗？是认为政府将在某时候大幅度减少开支的想法吗？或者是甚至在20世纪80年代早期就不愿承认政府将在某个时候需要取

消大量减税而这仅仅是预先保证这样做的一种手段?

彭纳说，他曾相当深入地参与格拉姆－拉德曼法的起草，它显然是两党的创议。彭纳没有论及共和党人支持这个法律的动机，但是，他说，民主党人相信，这个法律是“迫使总统就范的极妙办法”，迫使他为了保护他的国防增强而提高赋税。不幸的是，事实证明总统乐于牺牲国防计划以避免大量增税。无论如何，证明在法律上做手脚相当容易，因而所订的指标无多大约束力，在那些少有的指标起约束力的场合，当然它们被改动了。

在一个较广泛的问题上，彭纳表示不同意斯托克曼认为美国预算程序不存在根本性问题的看法。他相信，在过去要使财政抑制方向作重大转变比较容易，因为那时政治领导层对其追随者有比如今大得多的影响力。当艾森豪威尔被130亿美元赤字困扰时，在1959年和1960年间的财政政策出现转移，这次转移之大是当前预算协议包含的变化的3倍。为越南战争征收的一揽子附加税，是当前以充分就业附加税变化度量的预算协议的4倍。但是今天，国会的每一个议员是一个私人企业家，要他们同意任何事情是十分困难的。彭纳无法想象，在过去挫败他的总统的众议员纽特·金格里奇不会受到对他施加某种可怕的制裁。

查尔斯·沃克强烈支持彭纳的评论，相信舒尔茨和斯托克曼在他们的陈述中太乐观了。沃克说，美国越来越成为由公民决定的民主制度了，议员对公众的需要反应非常敏捷。但今天的公众看来不是互相矛盾就是诡计多端，因为他们既派人去国会支持开支，又选出保守的总统来遏制那种开支。沃克相信，这种类型的分裂的政府在过去能起作用，因为有强大的国会领导者，但是如彭纳描述的国会企业家精神的出现，使分裂的政府在今天无法工作。沃克的结论是，应该给总统在预算程序中有更大的权力，而不是简单地把预算送交国会，然后总统被迫不是接受最后法案便是否决法案，以致政府无法运作。

威廉·尼斯卡南描绘两种财政责任的概念。他说迄今只有一种在讨论中提出过。在讨论的那个概念是，政府应该建立一个支持政治家看来需要的开支水平的收入基础。供挑选的另一个概念是，政府应该减少开支，达到投票人看来准备接受的税收水平。尼斯卡南记得还是一个朝气蓬勃和可能是天真无邪的青年的斯托克曼，当时他认为行政管理和预算局的责任是削减开支达到人们愿意支付的税收水平。斯托克曼在会上的评论是沮丧的，因为他似乎变得支持这样的观点，即惟一负责的财政行为是增加税收，达到与开支相等的水平。

尼斯卡南相信有两件重要的财政事实。一件是投票人明确地反对增税。他研究了一个世纪的总统选举，甚至在新政之前，增税减少执政党总统候选人获得选票的百分比。经济学家萨姆·佩尔茨曼近日完成了参众两院选举和州长选举的全面分析，令人信服的证据表示人们一贯投票反对主张增税政党的候选人。全部投票资料暗示，投票人不相信最低限度开支值得他们为它所支付的税。另一件是，放在预算局

长和执行部门的每一个人面前的第二个重要的财政事实是，削减开支是困难的。

但是，上述这些财政现实应该采取哪一个呢？来自选民的明确信号或者有良知的工作勤奋的像斯托克曼那样的预算局长在说服国会削减开支中面对的困难？尼斯卡南相信在美国政治制度中存在大量的机构问题，在这个制度中，主张高开支的政治代表当选和再当选，尽管至少在100年里选民一贯发出他们所要的政府规模的信息。

斯托克曼回答说，尼斯卡南提出了一个决定在国家预算程序中是否需要制度改革的根本性问题。关于开支问题上要求的永久性和僵硬的一致意见反映了当选官员的政治阴谋？或者它反映选民的观点，也就是说他们要求保持这些程序的大部分？斯托克曼相信，没有证据说存在机构问题。当政治家一次又一次拒绝削减社会保障、医疗保险计划和有关社会保障计划的开支时，事情很清楚“这是通过被恐惧压倒的当选官员声音的公开演说”。“它是现代历史中最保守总统可能当选时的公开演说”。总统在与民主党总统候选人沃尔特·蒙代尔辩论中郑重宣告，他决不触动社会保障。斯托克曼相信，同样的舆论支持旨在帮助穷人的当前一些项目。

费尔德斯坦询问斯托克曼，他怎样回答如下的论点：社会保障接受者和接受者的家人对项目有强烈的肯定的感情，而其他人没有足够的关心来表达他们的反对意见。斯托克曼说，有集中利益选民的存在不是机构问题，而是民主政治的固有特性。

舒尔茨提出反对尼斯卡南有关严重机构问题假设的两个证据。第一个是政府开支在许多富裕国家较高，它们的议会制度迫使它们的政府比美国政府对舆论的转移作出更快的反应。第二个证据是，在美国公众支持增加社会保障支出；社会保障为尼斯卡南的假设提供极好的检验标准，因为税收与福利同时增加。

尼斯卡南回答说，在环形公路以内被认为真实的事物与环形公路以外被认为真实的事物大不相同。许多政客投票支持增加开支、向特殊利益集团发表演讲赞同开支，但是他们在“巡回鸡尾酒会”上所作的演讲中不支持大政府。尼斯卡南认为，1988年和1989年灾难性的健康保险事件为我们提供有意义的教训。这是在受益人活着时从付费转变为获益的一项重要福利计划。它最主要的特色是，假定为从该计划获益的那些群众就是负担税收的同一群人。社会保障、医疗保险或大多数其他计划与此不同。

费尔德斯坦说，大部分公众不同意尼斯卡南两种负责任的财政政策的概念。尽管许多经济学家努力宣传，许多人相信预算赤字不算大问题，因而没有紧急需要提高税收或缩减开支。

斯托克曼说，公众长期未受到故意的错误教育，因为“政治制度中的恐怖统治”一边走向困境，一边是“装腔作势和撒谎”。慢慢地国家会走出这个黑洞，政治争论以自然形式再次出现。公众将开始再次受教育，但需要时间修复先前造成的

损坏。

保罗·克鲁格曼概述舒尔茨、斯托克曼有关预算政策的观点——美国拥有基本上健全的政治程序，政治过程在 80 年代中一直试图从 1981 年早期两个月的疯狂中恢复正常。克鲁格曼不同意这个观点，他争辩说，1981 年早期在华盛顿发生的事情不是政治程序中的意外事件或环形道以内少数人政策实施中的失败。相反，克鲁格曼相信，群众运动已在美国兴起，它向政府要求不可能做到的事情，这就导致联邦一级和州与地方一级的减税和预算问题。

克鲁格曼说，他曾对出现在电台广播讲话的舆论进行非正式的和旷日持久的调查研究，他得出结论是，公众对国家财政问题的看法最主要的是有两种错误的思想。第一，人们相信，从历史和国际标准衡量，美国有使人受不了的沉重税收负担。第二，他们相信，大部分政府开支用于非生产性的官僚庞大队伍。神话般的数字——有如官员照料一个印第安人或福利皇后驾驶卡迪拉克汽车——在公众感觉中显得非常巨大。克鲁格曼假设，提出这个不可能的要求的群众运动主要因 70 年代美国生活标准停滞不前而引起，它与政府本身无关。

威廉·普尔评论说，在以往 50 年中，美国政府相对于 GNP 的开支每十年大概平均上升 5 个百分点。在欧洲，这个过程走得更远，瑞典的开支和税收水平可能超过拉弗曲线的顶端。这个过程不能无限制的继续下去，普尔认为，即使 20 世纪 80 年代政府开支没有很大降低，至少应以以前未曾强调过的办法说明那些开支的适当作用。

斯托克曼同意关于扩大政府的词藻华丽的提议在 80 年代变得越来越受到否定和怀疑，这是一种成就。但是他对此问题又发表这样的意见：里根时代停止了正在进行的政府扩大，如果不是这样，这种趋势还要永远继续下去。他坚决认为，事实上大规模的扩张福利国家在 20 世纪 70 年代后期几乎在每一个西方国家耗竭了它本身——根据不同的观点，也可以说完成了它的任务。福利扩大在英国由撒切尔首相制止，在美国由卡特总统制止。在美国，本来可以保持扩大势头的三大项目——保证家庭收入、国家健康保险和意义重大的联邦支助教育——全部被民主党人取消。西方各国的社会民主党在 70 年代后期断言，它们的工作结束了。里根总统在美国巩固这种形势，但是种种力量已经在国家内活动。

斯托克曼也对克鲁格曼的评论作出反应，他说，公众对于预算内容不了解和怎样才能省钱的错误观念是由里根总统引起，至少是由他加强的。里根相信这些观念，并不断地在演说中重述它们。作为特定的事例，斯托克曼回忆起他与里根一起参加一个讨论会，谈到减少社会保障的方法，斯托克曼提议或者减少生活费用调整，或者制定有指标的计划以减少某些福利津贴。可是里根说，他不想削减人们已经享受的福利津贴；他只想消灭计划中的浪费部分。他提到的具体浪费是指已经去世而仍在领取福利津贴的人。因此政府研究了这个问题，作出消灭这种浪费的管理

上的改变——在2500亿美元的开支中节省了2000万美元。因为在公众中流行着有严重的错误想法，政治制度不能在它需要时恢复收入。

舒尔茨同意全世界对福利国家问题有逐渐的醒悟，并希望停止它的扩充。可是美国的反应是减税，而其他国家的反应是削减开支。

费尔德斯坦着重提出，在遏制福利国家方面，美国和在其他国家之间有明显的差异。虽然全世界在同一时候使用同样力量，但在不同国家却出现十分不同的开支水平。

第5章

汇率政策

1. 杰夫莱·A·富兰克尔
2. C·弗雷德·伯格斯坦
3. 米切尔·默萨

1. 杰夫莱·A·富兰克尔

20世纪80年代汇率政策的制定

自从1944年在布雷顿森林会议上提出维持固定汇率以来，世界外汇体系一直受它的支配。虽然在20世纪70年代的十年中，汇率不受布雷顿森林体系约束，但是，在80年代的十年间，提出了大量有关汇率的提案，从而汇率问题成为政治舞台上首要的重大问题。有关通货的文章第一次出现在美国报纸的头版，并占据了社论的版面。在需要还是不需要对外汇市场进行干预问题上出现有分歧意见的争议时，国会第一次就这样有争议性的问题提出忠告，并提出要改变历史形成的财政－联储相互分离的双头垄断，两者协同对美国汇率政策负责。

20世纪80年代的十年间，美国货币史可以分成三个阶段：1981～1984年，美元相对于它在国际贸易中的实际币值极大地高估；1985～1986年，在美元上升的过程中，美元币值达到峰值并且逆转；1987～1990年，汇率在一个范围内波动——就像一个滚轴滑坡车的上下运动——似乎在一定范围内相对稳定地波

动（见图5.1）。从1980～1985年2月，美元出现了空前的升值波动，它占联储的贸易权重指数的59%，这使得汇率成为一个重要的问题。美国出口商品在国际市场上失去了价格竞争优势，在国内市场上，美国厂商还面对廉价进口商品的激烈竞争。大多数分析家认为美元币值高估（通常认为，币值高估对国际贸易有滞后影响，滞后期至少为两年），是美国贸易恶化的最基本的原因。从1982～1987年，贸易赤字上升了1230亿美元。

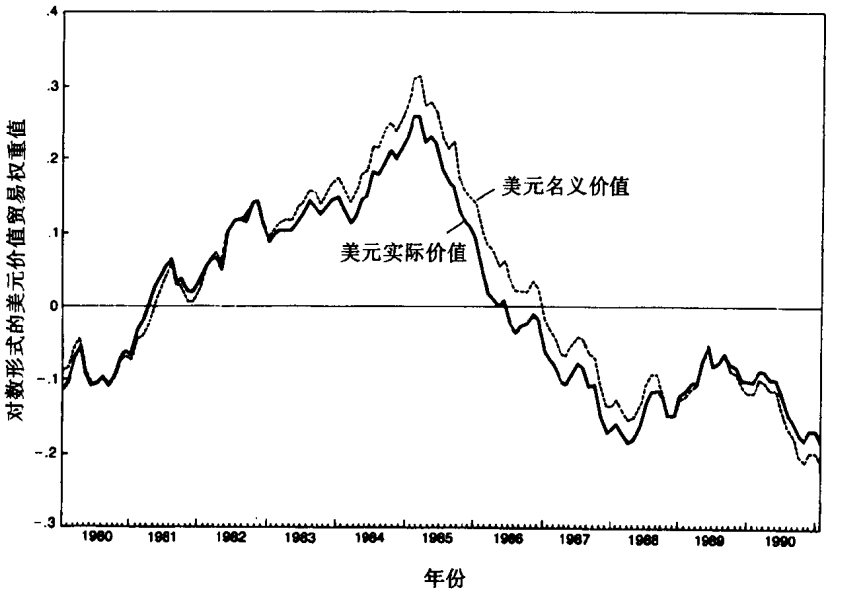

图5.1 美元的名义价值和实际价值，摩根担保信托指数（1980～1982年=0）

本论文首先评价20世纪80年代的汇率政策。然后讨论竞争性的哲学观点、建议、经济理论、竞争目标、利益集团和政策制定者制定的政策。论文以尽可能普通的政治经济学理论论述汇率并得出分析结论。

汇率政策问题基本上不同于规制或贸易政策问题，可能需要一些汇率以外的知识：许多经济学家相信，不存在汇率政策，准确地说，在考虑货币政策（或许是本书其他论文所考虑的财政政策或某些微观经济政策）后，政府没有独立影响汇率的政策。

另一方面，还有许多人相信，诸如外汇干预和资本控制那样的政策工具，能够单独影响汇率。此外，每个人都同意，政府官员宣布必要的汇率变化和可能的外汇管理制度的变化（例如固定汇率制度，有管理的浮动汇率制度或与之相对应的浮动目标范围），通过外汇市场参与者对未来货币政策的预期，对外汇市场产生重要的影响。

假如这是论述确定汇率的经济学论文，那么，它可能尝试着致力于解决的问题

是：能否将货币供给过程和一个稳定的货币需求关系结合起来解释汇率。但是，本文的任务是考虑制定政策的政治过程，而不是确定汇率的经济过程。毫无疑问，汇率是个需要考虑、争论、评议和影响力的独特主题。

在汇率政策中，“无为而治”是政府所选择的政策之一。如我们所见，这确实是1981～1984年期间里根政府的选择的政策。然而，决不能得出如下的结论：从经济角度看，这种选择是最必要的选择之一；从政治观点看，它可能是长期流行的选择之一。

5.1 20世纪80年代美国汇率政策的编年史

5.1.1 1980～1982年，美元高估的第一阶段

20世纪70年代，美元贬值成为流行的时尚，从80年代起，这个时尚结束了。1971年和1973年的美元贬值，试图有意识地消除多年来在布雷顿森林体系下累积起来的不平衡状况。1977～1978年的美元贬值，也是有意识进行的，因为财政部部长米切尔·布鲁门萨尔和卡特政府的其他官员要求“降低”美元。那时，美国的国际贸易刚开始出现赤字，美元贬值被认为是缓解美国贸易赤字的自然方法，导致了国际贸易伙伴对美国不满情绪迅速蔓延。70年代出现的贬值，被经济学界视为美国货币供给过度扩张的症状，被政治界看作与卡特政府相联系的“萎缩症”的症状之一。

美元下降趋势的逆转，始于联储主席保罗·沃尔克紧缩通货，而不是在里根政府初期。1979年10月，联储宣布，为了与通货膨胀作斗争，改变公开市场业务，这部分地是为了恢复美元的国际地位。在随后的几年中，沃尔克显示了他的决心：不论利率提得多高，也要击败70年代的通货膨胀。在1981～1982年，美国长期政府债券利率平均为13.3%，相对于1982年提高2个百分点。国际贸易伙伴平均加权利率也提高，但是提高的幅度不同：美国在1981～1982年高于平均水平1.9个百分点，1979～1980年与平均水平相差0.6个百分点。实际的（即扣除通货膨胀率）利率差甚至提高得更多，依赖于期望的通货膨胀率，利率差约在2个～3个百分点之间。大约在1980～1982年，美元资产的相对吸引力增加，世界投资者们评估名义美元高估29个百分点，实际美元高估28个百分点。人们清楚地观察到货币紧缩的作用：美元升值；经济衰退，1980年和1981～1982年经济衰退进一步加深。货币供给的变化通过传统渠道影响现实经济，增加利率的负效应，先影响建筑业和其他对利率敏感的部门，而后通过现代渠道，美元升值的负效应影响出口部门和其他对汇率敏感的部门。

5.1.2 1983～1984年，美元高估的第二个阶段

1982年末，出现了周期性的经济不景气，美国经济衰退；1983年，经济开始强劲的、长期的复苏。美元沿着原先的升值趋势继续攀升。在1982年和1984年间，美元的名义币值高估17%，实际币值高估14%。全球的投资者继续发现高估美元资产的吸引力不断提高，美国长期实际利率持续地提高，1984年中期达到峰值。经典的理论很容易对此种现象作出解释。1983～1984年，不同的双边国际贸易伙伴之间的平均利率比两年前高1个百分点。经典的理论也很容易解释美国实际利率增加之源。里根政府削减收入税，指数化的税收引起了通货膨胀，军费支出开始大规模地增加，所以，预算赤字增加，70年代预算赤字占GNP的2%，80年代中期增加到占GNP的5%（1982年，预算赤字迅速增加很大程度上是由于经济衰退，但是直到1985年，大部分是结构性的增加）。财政出现赤字，对资金的需求增加，与美元高估相联系的是美国利率提高，外国资本流入增加。

同时，美国首先感受到美元高估效应的是依赖出口的产业或竞争性进口产业。出口受影响的部门包括农业、资本品、航空和其他运输设备；进口受影响的产业包括纺织、钢铁、摩托车和消费电器；同时受到进出口双边影响的部门包括半导体和汽车。总之，1983年美元高估对进出口的影响，表现为贸易赤字达到670亿美元，它是1977～1978年度贸易赤字的2倍。这也是经典经济学模型预言的结果。财政支出扩张，基本上“挤出”了私人在美国商品上的支出，这种挤出效应不仅通过传统的路径影响利率敏感的部门，而且通过现代的路径影响汇率敏感的部门。

5.1.3 里根第一届总统任期内的非干预政策

在1981～1984年期间，里根政府对外汇市场采取的是明显的自由放任（或仁慈的忽略）政策。政府认为美元的变动不是个重要问题，或者不需要政府作出任何反应，这个政策是广义的非干预主义。较狭义的非干预主义，是限制外汇管理当局在外汇市场上买（或卖）美元或其他外国货币。贝雷尔·斯普林克尔宣布，除非处于“混乱市场”的情况，否则政府在第三个月倾向于不干预市场。混乱市场的用语弹性太大，可能包括汇率通常波动，为避免人们对混乱市场的误解，他解释政府考虑的混乱市场的情况，是指像1981年3月总统遇枪击受伤后的市场情况。[①] 历史数据表明这一点，事实上，这是在1981～1984年期间，美国货币当局惟一的一次干预市场。

---

① 这里的资料来源，如同文中其他部分，是德斯尔特和海宁的权威研究。

我将在5.2和5.3部分讨论第一届里根政府期间出现的各种自由放任的哲学观点。现在让我们注意一个问题，这是个比政府简单地管制市场的案例稍微复杂些的问题。

斯普林克尔追随米尔顿·弗里德曼的货币主义，他是货币主义者“影子公开市场委员会”的长期成员，浮动汇率问题是个具有自由市场特征的简单案例。在浮动汇率下，外币价格必须平衡外汇市场上的外币的供给和需求；它实际上被定义为“正确价格”。货币当局试图通过干预外币市场以人为地保持币值高低，实际上是以纳税人的钱在进行错误的赌博，就像农业部试图通过干预市场以人为地保持谷物价格高低的做法，可能降低了生产率。

但是，另一部分对自由市场持保留态度的人们开始在财政部聚集，他们属于供给学派，就像货币主义者相信应该让市场决定需求那样，他们坚定地相信汇率需要稳定。唐·雷根实行坚定的不干预主义，解决了这个问题。他既不是货币主义者，也不是供给学派哲学家（确实，任何类型的经济学的或哲学的理论框架都不很完善）。然而，雷根更多地借助于哲学和个人主义看问题。在缺乏白宫指导的情况下（事实上，白宫不进行临时性的政策指导，与其他领域的政策相比，这一点在汇率政策上表现得尤为明显［见雷根，1988年］），雷根看到，有关美元的现状处于糟糕状态，对此作出反应的任何建议，具有保护他自己和总统的作用。他阐述的“安全－避难港”的观点是：资本流动的模式、美元的高估和贸易赤字，是里根减税和规制变化创造的、有利的投资环境所产生的结果；经典的观点与之相反，认为这是财政膨胀和提高实际利率的结果。

当参加7国峰会的国家元首于1983年3月28～30日在弗吉尼亚的威廉斯堡相遇时，欧洲人当着里根的面，抱怨美国的预算赤字和相应的影响，如美国利率过高。但是，里根和雷根的反应是：总而言之，问题不是由于高利率和财政膨胀引起的，坚挺的美元和美国贸易赤字也不是问题（普特南姆和贝尼，1987年，第179页）。

在里根第一届任期内，1982～1984年经济顾问委员会主席马丁·费尔德斯坦在任期之初、并在后来经常提出的观点是，坚挺的美元是实际利率有差别的结果。[①] 他的观点是，实际利率增加之源是联邦结构性预算赤字的增加和随后全国性的储蓄下降。这种解释，修正了美元高估、贸易赤字扩大的观点，被越来越多的其他内阁成员所接受。贸易伙伴国政府的代表也赞成这个观点。但是，这个观点受到财政部和一些白宫助手的反对，他们强调“双赤字”等于“卖空”美国和总统政策，并以此为据提出反对意见。雷根和费尔德斯坦经常在报纸上就这个问题进行论战。

---

① 在威廉斯堡峰会之后，费尔德斯坦告诉新闻界，他希望会议更多地理解美元高估的危险性（普特南姆和贝尼，1987年）。

在1984年2月，总统向国会提交了年度经济报告，事实上，这个报告主要是由经济顾问委员会撰写的。它包括了一个估算和一个预测：估算市场上坚挺的美元被高估了30%；预测其后果是贸易赤字几乎翻番，1984年约为110亿美元，这些赤字引起债务融资，1985年，在资本项目上，美国将从一个净债权国变为净负债国。在参议院听证会上，他被要求撤回这份悲观的报告，作出乐观的预测，援引雷根的说法：参议员们可以将经济顾问委员会的报告扔进废纸箱。①

5.1.4 1984年的日元/美元协定

关于坚挺的美元以及它对贸易影响的抱怨越来越多，而且，政府政策制定者越来越知道两种（相关的）风险：在1984年的总统竞选中，贸易问题将是民主党可以利用的有力武器；那样的抱怨导致美国国会的保护主义立法。因此，在1983年10月，里根发起了日元/美元运动，试图在不放弃政府自由市场主义导向的情况下，对美元高估和正在扩大的贸易赤字引起的政治问题作出回应（后来的事实是，财政部继续抵制美元币值“太高”的说法，宁可说其他国家的通货——在这种情况中是日元币值——“太低”）。在总统非正式顾问团和内阁成员会议中，里根总统成功地要求日本将自由化列为与日方谈判的首要目标，在里根访问日本和1983年11月与日本首相会谈时优先谈判日本市场自由化问题。结果，财政和金融部门的代表组成了一个工作组。1984年3月，日元/美元协议谈判期间，是工作组工作的高峰时期。

我在1984年的研究中指出，美国要求日本金融自由化的运动，根源于财政部部长唐·雷根的成问题的经济逻辑。② 他的逻辑是：日本金融自由化将有助于资本从美国流向日本，而不是从日本流向美国，通过日元对美元的高估，将有助于减少美国的贸易赤字。雷根指出，这个理论来自美国商界，是履带式拖拉机协会主席李·摩根在1983年9月底提出的。③它原本是个与美国政府没有多大关系的理论。④

---

① 1月份，在内部机构评议过程中，雷根已经（不成功地）威胁费尔德斯坦，假如报告没有采用比已有的报告更乐观的调子，放弃贸易赤字和美元是问题的主要原因的观点，那么，他应该告诉总统不要签署这份报告。实际上，报告的内容没有改变。不用说，有关赤字的预言后来被证明是正确的。

② 我在离开经济顾问委员会4个月后，发表了我的研究报告。

③ 摩根在他的分析的基础上，推荐墨切森和索罗门（1983年）理论。他们的目标很明显是提高资本从美国到日本的流动性，而不是相反。他们列出给里根的建议措施，包括敦促日本首相，“日本政府加快了海外借款的进程，转而立即变为日元，帮助日本为实际上的预算赤字融通资金”。

④ 次长斯普林克尔最近在4月证实，财政部所阐述的、运用资本控制保持日元低币值的理论，没有什么长处。在4月，总会计事务办公室的研究也发现相同的结果。另外，在国务卿乔治·舒尔茨私下提出的个人建议中，在一些方面非常像1983年夏季的日元/美元运动。但是他认识到，国务院应该把汇率事务交给财政部处理。

雷根采纳的理论命题中的问题是，当时，日本政府使用资本控制或行政手段限制资本流入日本，降低日元币值。70年代，日本的确存在反对外国人得到大部分日本财产的禁令，但是在1980年12月的外汇法律中正式消除了这些禁令。事实上，金融自由化是从1979年4月开始的。很明显，通过比较欧洲货币和东京的短期利率，套汇能够消除以前存在的在岸利率和离岸利率的差别。在80年代早期，日本当局的目标仅是阻止贬值而不是提高币值。① 因此，已经可以预测——被预言（伯格斯坦，1984年；总统经济顾问委员会，1984年；富兰克尔，1984年）——假如日本财政部同意美国的要求不对国际资本流动进行任何干预，那么，在美国较高利率的吸引下，其影响可能是日本资本的加速流出，而不是相反。

确实，有关自由化运动的其他动议相互之间也有很密切的联系。市场自由化的理想受到唐·雷根和政府部门人员的欢迎，起初这是出于政治需要，要对公众和国会关心的美国贸易赤字增加的问题（特别是在总统选举年）作出反应，而且需要以某种与市场自由化理想一致的方式行事。财政部开始的设想是试图通过汇率政策对贸易赤字问题作出反应，为了抵挡住保护主义者的压力，财政部发动日元/美元运动，并预言达成广场协议大约要2年时间。在财政部设想的范围内，以上设想完全是有政治意义的。②

自由市场观点具有两方面潜在的敏感性。一方面，实行自由化的结果将促进日本国内经济效率提高。美国官员认为，这是明显的事实。后来，美国官员经常谈论已经成功的日元/美元协议，将它作为1990年与韩国谈判韩元/美元问题的模式，以克服谈判中遇到的结构性障碍。另一方面，局外者的典型反应是，日本人显然不需要美国指导日本经济；而一个美国人的典型反应是，美国政策目标应该提高美国经济相对于日本经济的竞争力，而不是相反。

对市场自由化运动仍然存在争议，这场运动的要点是促进美国银行、保险公司和其他金融服务业的供给商在日本受到更优惠的待遇。在里根访日期间，促使日本市场自由化的措施，的确出现在1983年11月10日雷根与日本财长诺贝鲁·泰克西塔所讨论问题的目录上，并体现在1984年3月的协议条款中。里根政府当时迫使日本允诺开放商品市场，如牛肉和柑橘产品的自由进口，要求日本金融市场自由化。毫无疑问，当纽约的金融交易所应财政部要求，提出他们希望美国政府采取的政策措施的清单时，国内的政治集团支持1983年10月的日元/美元运动。当然，

① 日本政府明显地在80年代初期寻求阻止日元对美元的贬值，而不是恶化它。见经济顾问委员会（1984年），富兰克尔（1984年，第16～25页），富纳贝西（1988年，第89～92页），高（1984年），黑尼斯，胡切森和米克塞尔（1986年）。

② 在1985年1月，詹姆斯接任唐·雷根当上财长后，财政部转向强调美元贬值（也可见富纳贝西，1988年，75ff）。

所采用的措施有利于美国金融服务业的出口。[①] 但是我能断言，帮助美国金融服务供给商的目标次于影响资本流动和汇率的目标。

5.1.5 1984年6月到1985年2月的“泡沫”

从1984年中期到1985年2月，美元又高估了20%。这是美元升值的最后阶段，这个阶段不同于前一个阶段，不仅升值加速，而且不容易用经典理论或其他基本经济理论进行解释。利率差在6月达到了峰值，因此，只能用美元在错误方向上的运动，来解释美元升值的波动。两个有影响的研究表明，外汇市场已经被非理性的“投机泡沫”冲得晕头转向（克鲁格曼，1985年；玛利丝，1985年；库帕，1985年）。[②] 1984年，贸易赤字达到1120亿美元，而且还在继续扩大。那时，许多主张自由贸易的人们开始改变他们的想法。

政府的态度开始有了微妙的变化。财政部的官员（在公众面前和私下里）曾经否认联邦预算赤字和贸易赤字是个问题，或否认美国依赖外资流入以弥补国内储蓄短缺。[③] 但是，在里根第一届总统任期末，这些官员开始明确地承认，预算赤字是个问题，也明确地承认，国家确实需要从外国借款以弥补赤字，他们开始了向国外借款的活动。1984年6月，部长助理戴维·摩尔福德提议，通过取消外国居民的利率预扣税、允许持票债券在欧洲市场上发行，使美国公司更容易从国外得到借款。1984年9月，财政部创造了一种有特定目标的新债券，以吸引外国投资者，副部长斯普林克尔赶往东京和欧洲各个资本市场，帮助召集债券的购买者。但是，这些措施没有形成一个解决坚挺的美元和贸易赤字问题的决策。二者择其一的选择迫在眉睫：是允许储蓄短缺保持高利率（因此，从美国的需求中挤出对利率敏感的部

---

① 注意几个限制条件。第一，有利于美国金融机构的措施，并不利于美国制造业（由于这个原因，这些措施没有出现在摩切森-索罗门原来的报告中）。第二，美国的努力包括国际关税同盟的乌拉圭回合谈判，与这些努力相反，对双边谈判而言，这些措施还不能增加当时的国际贸易集团的利益，对美国来说，体制方面的好处（如美国证券商在东京股票交易所得到有效席位的决策）大于其他第三国。第三，“再次受骗的美国”学派的多样性理论认为，狡猾的日本人从自由化中得到了更多的好处，他们在美国和欧洲的银行得到的好处，大于美国和欧洲在日本的银行得到好处。当然，从经典的贸易利益理论看，两个国家可能同时从自由竞争中得益。

② 当时经济学家说，美元被极大地高估了，包括在广场会议前一个月，克鲁格曼、伯格斯坦、理查德·库柏等人在著名的怀俄明州杰克森湾召开的联储会上的提议，也持相同的观点。近来富兰克尔和福鲁特（1990年）作了另一个关于“美元是非理性的投机泡沫”的说明。

③ 有些人，特别是德斯特尔特和海宁（1989年，第29页）认为，3月的日元/美元协议，与财政部官员想使美国人更容易向日本人借款的想法有关。但是，这只是将借款运动在日期上提前了，并过分地强调它与财政部行为的一致性。在1984年春季，这些官员还声称，美国不需要从外国借款以弥补储蓄短缺。日元/美元协议中有一点相当引人注目：试图降低日元/美元汇率，并减少美国贸易赤字，这与反对日本对美国资本净流入增多的运动正好相反。

分，以保护对汇率敏感的那部分需求），还是允许保持高币值（因此，挤出净出口，以便保护对利率敏感的部分需求），1984年末，雷根－斯普林克尔团队事实上最终选择了后者。的确，美国财产的吸引力增加，这引起财政部7月份实际政策的变化，制定实际政策依据的基本经济理论也有所变化，这些理论有助于解释：在利率下降时，美元高估的原因。

5.1.6 1985年，广场协议的大变化

20世纪80年代制定汇率政策的转折性事件是，里根从第一届总统任期内比较教条主义的自由放任政策，转向第二届总统任期内的能动主义的、更富有弹性的政策。以下部分我将用经济学、政治学和个人主义相结合的方法分析这种转变，以及政策转变对美元贬值的影响程度。

人们通常认为，美元政策明显转变的日期是1985年9月22日，当时西方5国的财政部长们和中央银行行长们在纽约广场旅馆开会，同意试着让美元币值下调。[①] 这个广场协议使新汇率制度具体化。但是，我宁愿将那年的年初作为新时代的开始。随着第二届里根政府的序幕拉开，唐·雷根和贝雷尔·斯普林克尔离开了财政部（分别就职于白宫和经济顾问委员会）。詹姆斯·贝克成为财政部长，在他的帮助下，理查德·达曼成为副部长。[②] 在白宫，两人已经比其他人更多地赢得实用主义者声誉，他们是更理想的政府成员。在1月的听证会上，贝克清楚地表明，要改变以前汇率政策，他阐述了另一种观点："应该在某些方面审视财政部先前反对干预的态度"（德斯特勒和海宁，1989年，第41～42页）。

美元在1985年2月份达到峰值，这是我将美元政策变化的日期定在那年年初的另一个原因，到广场会议时，美元汇率已下降了13个百分点。费尔德斯坦等人（1986年）认为，时间的间隔说明，事实上汇率政策与实际的美元下降几乎没有什么联系，取而代之的是，私人市场确定汇率时，不考虑政府所作的对市场施加影响的努力。尽管官方政策到9月还没有变，[③] 但是，在2月底，泡沫经济破裂，部分地可能是由于政策变化引起的。

---

① 关于广场协议，富纳贝西有更详细的描述（1988年，第9～41页）。

② 达曼接任财政部副部长之职以前，蒂·姆·麦长勒姆已就任副部长之职。麦卡勒姆既没有斯普林克尔对于自由市场理想的热情，也没有努力实施的魄力，总之，在汇率政策中不能起轴心的作用。处理货币事务的副部长的职位在斯普林克尔离任后就空缺了。因此，达曼事实上接手了斯普林克尔外汇政策方面的事务。在里根任第二届总统期间，戴维·摩尔福德继续作为部长助理在处理国际事务方面处于次一级的地位，最终在布什执政时期得到提升，成为新的处理国际事务的副部长。

③ 1985年6月，10国代表在东京开会，会议的结论性意见是，不需要国际货币体制改革，并同意1983年乔根森给工作组的报告中的意见（工作组的报告，1983年）：干预不是影响汇率的有用的工具（奥伯斯特弗尔德，1990年；道伯森，1991年）。

首先，人们广泛地预测，贝克和达曼可能比他们的前任更多地接受美元贬值的思想。假如市场的参与者有理由相信将来的货币政策是降低币值，他们会在现在卖掉美元，以防止将来的损失，从而引起美元贬值。

第二，人们认为，贝克和达曼在参加1985年1月17日的5国峰会之后才会对外汇市场实施干预（见富纳贝西，1988年，第10页）。[①] 美国对外汇市场的干预数量是很小的。[②] 但是，德国货币当局加强干预，特别是在2月和3月，在外汇市场上抛售美元。[③] 据报纸报道，2月的干预，出现了可能刺破泡沫的政策工具，这与选择干预的时机有关。贝克在1月进入财政部，而且那时5国峰会鼓励德国重新加强对外汇市场的干预。

德国当局声称有逆政策的贷款，所以，法国渴望、赞成和敦促德国对外汇市场进行干预。在20世纪80年代中期，在一定程度上，人们在政治方面更关心华盛顿特区对世界其他地区的影响。由于贝克的公关才能，他的观点为美国媒体所接受，因而他在公众中赢得声誉。

1985年4月，在经济合作与发展组织（OECD）会议上，贝克说，就国际货币改革的主题“美国准备考虑：召开主要工业国家高层会议的可能的价值”。尽管美国国会有类似的建议（普特纳姆和贝尼，1987年，第199页），但是，这个关于改革国际货币制度的试探性气球没能送得很远。5月在波恩7国首脑峰会上，没有广泛地讨论国际货币改革问题。[④]

然而，到9月22日，在广场旅馆的5国财政部长会议上，部长们在共同发表的声明中同意：“一些非美元通货的重新估价是必要的”，“如果这样做是有帮助的，他们准备更紧密地合作。”尽管声明中没有使用“干预”的词语，但是（至少回想起来），那个声明中的标准化语言，可以认为是对协调干预体制强有力的支持。9月15日，在摩尔福德为伦敦5国代表秘密会议起草的文件中（按照美国政府的消

---

① 令人惊奇的是，5国在1月17发表的公开声明，至少在表面上比后来的广场会议声明更趋于主张干预：“按照最近在外汇市场上的发展”5国代表“重申在威廉斯堡峰会上提出的建议，在市场中进行协调式的干预是必要的”。

② 从1月21日到3月1日，中央银行有6.59亿美元用于干预外汇市场，与外汇市场上的全部价值100亿美元的外汇买卖相比，银行干预市场时动用的外汇数量不大（联邦储备银行，纽约评论季刊，10［春季号1985年］：60；10［秋季号1985年］：52）。

③ 2月27日，政府对外汇市场的干预特别强，对外汇市场有明显的影响（《华尔街日报》，1985年9月23日，26）。

④ 历史记载，1985年5月，国际公共事务中的比特勃格灾难，给7国峰会投下了阴影，当时里根窘困地发现，他自己提出要访问的德国墓地里还有德国纳粹战士的墓（普特纳姆和贝尼，1987年，第200～201页）。历史既没有证实也没有否认这个报道。那天下午，白宫助理米切尔·迪瓦应该检查比特勃格墓地，据报道他和其他白宫助手没有去墓地，却去买宝马汽车（波瓦德，1991年，第316页），因为美元相对马克高估，在德国以美国价格的半价就可以购买宝马汽车。这是白宫先遣团的错误，然而，它产生的间接后果是美元坚挺。

息），提出“无纸化”的目标，它是5国部长在广场会议所接受的目标，[①] 美元在短期内贬值10%～12%，说明各国决不放弃这个目标。货币政策的变化是要达到美元贬值的目标，与会者们认为，这一点是明显的，不必进行讨论。

在星期一，广场宣言公布的那天，美元相对于其他货币的加权平衡值突然下跌4%（对于马克和日元更多一些）。结果，美国贬值的幅度恢复了与前7个月相似的比率。[②] 尽管沃尔克和许多其他人担心贬值对持有外汇的投资者们可能产生消极的影响，因而利率可能上升，但实际上，利率仍然逐渐下降。[③] 很长时间以来，广场协议被广泛地公认为是非常成功的协议。

5.1.7 1986年，国际协调的顶峰

贝克对于制定共同国际政策的雄心远甚于汇率政策。他的努力得到日本、德国和其他贸易伙伴的响应，他们赞同广场宣言谈判的主要方面，同意扩张他们的国内经济（富纳贝西，1988年，第11～12页，第36～38页；普特纳姆和贝尼，1987年，第205页；《华尔街日报》1985年9月23日，1，25）。1986年3月，在东京举行的发达国家首脑峰会上，美国劝说其他国家采用一个称为目标指示器的体系。目标指示器体系包括GNP的增长率、利率、通货膨胀率、失业率、财政赤字与GNP的比率、经常项目与贸易平衡、货币增长率、外汇储备和汇率。会议还同意意大利和加拿大参加财政部长会议，计划将5国财政部长会议扩大为7国，并同意在每次会议上对每个指标变量加上一个定量的预测/目标指标。在随后的会议上，7国中的每个国家根据这些目标决定本国的政策。在东京经济宣言中，财政部长和中央银行行长同意：“不论什么时候，在实际经济指标偏离目标指标时，他们将尽最大的努力采取适当的修正措施，以达到目标指标。”

正如财政部的匿名消息所说，摩尔福德指出，让7国成员为了实现协议的目标而修正他们政策，他们一定会有实际的“完全的”压力感。其他国家推测，美国财政部调整这个体系的目标，是迫使他们进行更大规模的经济扩张。这是美国自身不愿意进行财政紧缩而又能减少美国贸易赤字的一个方法。德国声明，反对国际政策制定的“自动化”。

---

① “无纸化”也详细地说明了随后6个星期的干预规模（达到180亿美元），干预的数量在5个国家中分配（富纳贝西，1988年，第16～21页）。干预实际在10月底进行，美国动用32亿美元，其他国家动用了50亿美元。后来特别是意大利等国加入后，干预国增加到10国，在10国之间又增加了20亿干预资金，这是广场宣言所没有包括的。（联邦储备银行、纽约评论季刊10［冬季1985～1986年］：47）。

② 费尔德斯坦（1986年）认为，政策的变化没有影响外汇市场，因为在广场宣言以后的6个月中，美元贬值率低于广场宣言前的6个月。然而，这个逻辑与结论相差太远。

③ 沃尔克的作用和这个时期的货币政策在下面的5.6部分讨论。

1986年，在7国峰会外实施的策略比峰会内部确定的策略更有价值。贝克曾反复地引证新闻界的说法："正在进行的谈判使美元币值下降"，他的主要用意是引诱贸易伙伴国削减利率。这是早先的财政部长布鲁曼撒尔也曾强烈地提出过的一个方针。他当时说过，"我们宁愿你们扩张你们的经济，因此，从我们这儿进口得更多，这是一个与所有的伙伴国经济增长相一致的、减少美国赤字的方法。但是，假如你们不愿意那么做，那么，我担心我们将被迫让美元更大幅度地贬值，在那样的情况下，你们对我们的出口将下降。"

德国和日本在外汇市场上干预，试图支持美元，但是，他们抱怨"这些努力是徒劳的，因为美国官员反反复复的声明给市场留下的深刻印象是：美国当局想让美元进一步贬值。然而，直到后来（1987年1月末的卢浮宫协议），美国人才艰难地参与干预，支持他们的通货"（德意志联合银行1984年报告，引自于奥伯斯特弗尔德1990年，第227页）。同时，联储主席沃尔克也引证了赞成汇率保持在当时水平上的观点，没有明显的反对贝克的意见。

到1986年9月，日元/美元之比已经从260的峰值降到154。日本出口商感到沉重的压力。在圣·弗朗西斯科一次未公开的会议上，日本财长克意西·米亚兹瓦遇到贝克。他们在当时汇率浮动的范围内，达成了保持汇率稳定的协议，作为回报，日本将更大规模地实施财政扩张。协议直到10月才公布。在此期间，日元回跌，日元/美元之比大约为162。美国怀疑日本故意操纵汇率，以便使日元锁定在更有利的汇率上，然后再与美国谈判降低美元。这个事件说明，如果协议的条款不很清楚，也没有从开始时就公开允许参加者和外部观察者评价协议的条款，那么，达成强化国际合作的协议是困难的。

5.1.8 卢浮宫协议和美元稳定的回报

1987年2月21～22日，在巴黎的卢浮宫，又举行了7国财政部长会议。贝克－米亚兹瓦协议实际是实施卢浮宫协议的某种演习。随后的公报说明，美国同意美元应该稳定在"现行水平上下"，作为回报，日本同意扩大国内需求，德国和其他国家同意减税。关于德国和其他国家在这时而不是早些时候愿意参加卢浮宫协议的一种解释是，贝克－米亚兹瓦协议说明美国和日本很容易进行双边会议，德国和其

他国家也想加入双边协议。①

有关卢浮宫协议的两个重要问题是：定量约束和干预。会后的公报已经说明，在7国会议上，简洁地说明主要政策变化是非常困难的："部长们和行长们同意，因为有了广场协议，实际汇率的变化将极大地有助于减少经常项目的不平衡，而且使得他们现在的通货在较为广泛的范围内与本国经济基础一致……进一步地，各国通货之间变化引起实际汇率的变动，可能损害本国的经济增长和影响对经济的调整。"因此，参加国接受广场协议确定的目标范围，但拒绝任何经过调整的特殊目标范围（见《华尔街日报》，1987年2月23日，3）。随后的报纸报道，卢浮宫协议建立了目标范围，引起大家猜测协议可能产生的结果。大多数有识之士推测，协议可能没有明确的目标数量范围。然而，随后富纳贝西（1988年，第183～187页）宣布，卢浮宫协议的参加者们最终建立了一个在现行汇率水平基础上浮动5%的"参考范围"，这时，上述观点不攻自破了。②

在美元越出目标范围下限时，目标范围保密的好处显现出来。在1987年4月的7国会议之前，日元－美元之比已经从卢浮宫会议确定的汇率基线下降了7%。日本财长米亚兹瓦被迫接受贝克的建议：在146日元/美元的水平上重新确定汇率基线，汇率浮动的参考范围和过去一样。

美国在卢浮宫会议上提议，反对美元进一步贬值。除了协议本身反映了这个提议外，还可以从以下三方面说明这一点：财政部长不谈美元贬值；在外汇干预操作中购买美元；较为紧缩的货币政策。首先，从那以后，在很多场合，贝克的确极少谈及美元贬值问题。其次，自从1985年大量抛售美元后，美国第一次按照卢浮宫协议的条款，采取实际的行动干预外汇市场，买进美元，以阻止美元进一步贬值。最后，虽然国会要求联储抑制通货膨胀的提议比支持美元币值的提议的更多，但是，美国的利率稍微有些回升，在2月以后，美国利率确实逐月提高（相反三年期利率有下降的趋势）。从卢浮宫协议到3月中旬，美元币值上升，特别是相对于马克上升得更多（联储也起了些作用，它在3月进行的少量的干预，抑制了币值的上升），或许，美元币值上升是以上三方面作用的结果。

---

① 经典经济学的协调理论不能解释，为什么一个国家必须考虑这样的问题：假如其他国家达成协议而该国没有加入该协议所产生的问题（的确，在许多情况中，被排除在协议之外的国家，在理论上应该能够得到世界范围内经济扩张的好处；货币稳定性提高；或有一些不增加政府支出的"公共产品"）。但是，通常要考虑的问题是，被排除在协议之外的国家，在国际事务能力和声誉上有损失。意大利在1986年3月的东京峰会上已经赢得了将5国部长会议扩大为7国部长会议的胜利（普特纳姆，1987年，第208～209页），但是，由于卢浮宫协议是在将意大利排除在外的5国会议上生效的，意大利拒绝加入卢浮宫协议。

② 更精确地，一个狭窄的边界是±2.5%，在这个范围内被称为自愿基础上的干预；一个较宽的边界是±5%，在这个范围内，实行强制性的国际协作政策。在国际会议上，每个国家都提出自己赞同的观点，那将是糟糕的。在美国提出的5%的目标范围时，如德国等国家可能总是缺乏赞同目标范围的热情。因此，在那样的会议上不会签署法律性的或准法律性的文件。

5.1.9 1987年，金融市场担心美元暴跌

许多分析家已经警告，经济可能会“硬着陆”，它表现为美元贬值，因为人们持有的美元资产证券会突然减少，这会伴随着利率的急剧提高，从而产生一个影响经济活动的契约效应，这个效应导致经济衰退（摩里斯，1985年）。[①] 1987年有两件大事冲击金融市场，每个事件都始于证券价值变化的现象。首先，在春天，可能由于神精紧张的外国投资者对美国债券需求下降，导致美元币值下降（尽管有协调干预支持美元，美元还是贬值），而且，还引起债券价格突然下降和利率迅速提高。

第二，世界股票市场在1987年10月19日崩溃。有各种明显的、可能导致泡沫破裂的原因，其中有几个是国际性的。直到1987年秋季，美国贸易赤字还没有得到改善，[②] 詹姆斯·贝克又一次希望最大的贸易伙伴国能够扩张他们国内的经济。10月15日，商务部报告了一个意外的、巨大的8月份的贸易赤字，纽约股票市场出现了空前的下跌，股票指数下跌95点。[③] 在10月18日，贝克又一次打电话给德国的财政部长斯图滕伯格，以再度降低美元币值相威胁，要求德国实行扩张政策。10月19日，美国和其他国家的股市崩溃（纽约股市下跌508点）。当时已经知道可能有两个原因导致股市崩溃：(1) 10月14日的贸易赤字公告；(2) 贝克威胁德国，美元要贬值。还有第三个原因：市场上担心联储可能准备调高利率，以保持美元不低于卢浮宫协议所定的基线（费尔德斯坦，1988年A；奥伯斯特费尔德，1990年）。[④]

10月19日，许多观察者首先担心经济硬着陆在即。但是，主要由于联储迅速作出反应，结果利率是下降而不是上升，经济也没有随之缓慢下降。假如非充分的流动性能避开金融危机，联储准备让美元迅速下跌；然而，出人意料的是，美元在10月19日没有贬值。

各国立刻开始相互之间的咨询。但是，7国峰会关于宏观经济政策提议的思路不明确，特别是没有明确美国的财政政策。美元贬值又一次地成为国际性的问题，各国为了支持美元，经常干预外汇市场，但是，干预似乎没有明显的成效。股市崩

---

① 这也是保罗·沃尔克的主要想法。

② 回顾以往，美元贸易赤字的低谷首先出现在1987年第三季度（“实际贸易赤字”低谷，即出口数量减去进口数量，1986年第三季度）。

③ 其他的现货市场的反应，那天包括美元的下跌和短期利率的上升，在证券变化/硬着陆方案中对此有精确的描述（《华尔街日报》，1987年11月5日，22）。

④ 格林斯潘主席在同年早些时候提高利率的动议，部分地支持了这种解释。但是，格林斯潘主席的动议，可能是对重新出现的通货膨胀的早期迹象的反应，特别需要说明，他独立于政府，在他接替保罗·沃尔克以后不久，格林斯潘就在市场观察家们中间博得了硬小子的声誉，他更好地配合了贝克在卢浮宫谈判中提出的汇率建议。

溃两个月后，7国代表通过“电话协议”，试图给卢浮宫协议注入新的活力。1987年12月22日公报第八段的内容（这是7国领导人后来在1988年6月的多伦多峰会的公报上反复强调的），稍稍修正了早些时候赞成汇率稳定的声明。它包括的新内容是：“汇率的每次过度波动，美元都上升和下降到更不稳定的范围，调整过程可能是反生产周期的”（道伯森，1991年，表4.8，第65页；《纽约时报》，1988年1月8日，26）。它还说明，与限制美元过度下降相比，有更多的方法限制美元过度上升，这是个有意义的信号，各国想让美元处于较低的水平上，让美元低于当时的水平。1988年1月，大规模的顺周期干预外汇市场，支持美元，① 在与疲软美元的斗争中，干预产生了明显的效果，改变了原先的市场状况。

1987～1988年期间，为了防止美元继续下跌的趋势，日本大藏省运用行政指导，鼓励日本公共机构投资者尽量多持有美元，日本政府希望投资者们持有的美元数量多于在利润最大化方式下所持有的美元数量。1987年，美国国债市场下跌时，更是如此。库（1988年，第8页）告诉我们：“由日本大藏省和美国财政部共同发起实施准资本控制的建议（报道要求日本银行持有外汇——隐含着威胁——1987年3月施加的防止美元崩溃的影响），是与日元/美元提议的精神相违背的，但是美国对简化日本金融市场规章的建议没有怨言”（还可见海尔，1989年，第2～4页）。

5.1.10 1988年和1989年，美元恢复

在1988年的干预后，美元开始回升。1988年中期美元坚挺，持续到11月的总统选举，以致于一些观察者们认为，日本和德国当局正在支持美元，以帮助布什当选，因此，在民主党的领导下，避开了贸易保护政策的危险。

随后是1989年的美元重新恢复。这是1985～1986年以来的首次，官方的调子从要求“汇率在现有水平上的稳定”，转向“不能判断美元坚挺”的说法（道伯森，1991年，表4.8，第66页）：在1989年9月的华盛顿会议公报中，7国“考虑近几个月的美元币值上升与长期经济基础不一致”。

20世纪80年代末，日元相对美元显得特别地弱，既与1989年日本的政治丑闻有关，也与投资者在1990年初退出日本保险市场有关。日本官员明确地认为，由于前个时期支持美元的成功，美国应该回报并支持日元。1988年和1989年，美国当局已经用美元买日元和马克，以阻止美元的升值。但是，1990年4月初，在

① 这被德斯特勒和海宁（1989年，第66页）称为“7国空头陷阱”。干预的意图是“跨越”赤字，直到美国贸易赤字有实质性的改善，在那个时期，市场可能主要偏好美元。总之，这个计划起了很好的作用（道伯森，1991年）。

巴黎7国峰会上，没有支持日本的要求（然而，在一个声明中，部长们已经“讨论……日元对其他通货的下降，会产生不利于全球汇率调整的结果”[道伯森，1991年，表4.8，第66页]）。

5.1.11 世界上其他国家的汇率政策

关于美元的政治讨论，大多讨论难以准确地区别伙伴国的货币变化的倾向，或它们的货币在一揽子货币中的相对权重有多大。在需要精确定量指标时，通常利用主要工业国某些标准权重的平均值，而由于德国和日本在国际金融和贸易中的重要地位，马克和日元，特别是日元常常格外地引人注意。美国不太关心其他国家货币的原因有二：一是各种外汇汇率高度相关；二是美国政治圈子在考虑次重要的货币政策时有局限性。[①] 然而，80年代，一些特殊国家和地区货币问题受到重视，这些货币与美元挂钩，还在某种程度上广泛地影响美国人思考外汇市场问题。

首先，在1982年8月，出现了拉丁美洲债务危机（LDC），许多拉美国家必须采取政策措施促使当时的贸易赤字转为顺差，以便挣更多的外汇偿还债务。在这些政策措施中，比较优先的措施是通货贬值。墨西哥的比索、巴西的克鲁扎洛、阿根廷的比索和许多其他货币都进行了大幅度的名义贬值和实际的贬值。这些货币贬值是国际货币基金组织指导下的一揽子政策中的措施，也是美国政府全力支持的措施。但是，从美国政治圈内偶尔也能听到反对意见。货币贬值代表价格补贴或其他不公正的贸易竞争，少数的美国产业面对这些国家的价格竞争，有时这些产业的定价受到商务部或国会的保护主义者的支持。例如，美国铜业的定价面临智利铜价过低的竞争，智利比索贬值导致不公正的价格竞争。

另一些反对意见，不是来自政治方面，更多地源自哲理观念：如“供给学派学者们”认为（对于债务问题的双边政府协议），贬值就像财政紧缩，它不是一个有效的或必要的改善贸易平衡的方法，因为它没有实际效应。供给学派的观点值得注意，因为它代表里根政府的观点，特别是在里根执政的初期，1981～1983年的减税，就是一个充分有力的例证。

20世纪80年代，欧洲加强了货币和金融一体化运动，另一个非美元货币体系在欧洲发展起来。1979年，吉斯卡德和舒米德特建立的欧洲货币体系（EMS），已经在某些方面挑战美元的重要国际地位，美国财政部对待欧洲货币体系的政策是极为中性的。[②] 但是当“欧洲1992”之火于1988年在欧洲狂热地蔓延时，美国国会、媒体和商业团体担忧会产生“丛林欧洲”，政府态度从漠不关心到宽容。这种宽容

---

① 回忆引自尼克松录音的名言：“我一个不给——关于里拉”。

② 富纳贝西（1988年，第31页）在财政部内解释了这种观点。

的漠不关心的态度，在货币主义盛行的十年间尤为明显：1981年，法国社会党曾经制定国内扩张资本和控制资本流出的法律，法国已经从控制资本的领域退出，欧洲货币体系成员达成协议，各成员在1990年6月以前逐步取消所有对资本的控制，1990年意料之外的东、西德合并的决定，促进了货币一体化。① 以上事件受到普遍的欢迎，被视为里根发动的自由市场革命，在全球范围内进一步展开的信号。

然而，欧洲常常感到美国的政策制定者没有充分地估价欧洲货币体系问题，例如，1985年美国等待美元贬值的方法，可能加剧了德意志马克和较弱的欧洲货币之间的交叉补贴。在广场协议之后，财政部官员认为，德国没有按照协议所要求的规模进行干预。在1985年11月的巴黎5国峰会上，摩尔福德表达了这个观点。德国解释，意大利银行已经代替德国银行售出20多亿美元，以避免对里拉/马克的交叉利率施加压力。他们认为，美国不愿意接受这种解释，是不关心欧洲货币体系的信号（富纳贝西，1988年，第27～30页）。

世界1/3的地区对汇率发展有特别的兴趣，它们是东亚新兴的工业化国家和地区（NIC）：韩国、台湾地区、香港地区和新加坡。美国政策在这些国家和地区起着决定性的作用。在1986年和1987年，当时流行的观点是：自1985年12月起，美国“有效率的汇率”的传统指数给予日元和欧洲货币过度的权重从而极大地夸大了美元贬值，所以，美国贸易平衡没有改善。作为东亚新兴的工业化国家和地区的传统贸易伙伴国，巴西和墨西哥（制造业中新兴的最重要的竞争者）、阿根廷、澳大利亚和加拿大（第三世界国家市场中的小麦和牛肉的传统竞争者）等国家的货币，在外汇指数中没有反映，这些国家的货币相对美元没有高估。②

特别引人注意的是韩国和台湾地区（新加坡和香港地区追随自由贸易政策，受到的批评相对地少，拉美国家有债务困难作为借口）。如1986年，在韩国和台湾地区都有贸易顺差的情况下，台湾地区的新台币相对于美元高估，然而，韩国没有像台湾地区那样高估本国货币。美国政府不久开始对韩国施加压力（如联储的伯格斯坦首次在1986年7月的汉城会议上强烈要求的），事实上，美国希望韩国和台湾地区的货币都较大幅度地高估。据1988年的奥姆尼伯斯贸易法案要求，财政部要定期向国会提交报告，在当年的报告中，财政部表示非常关注韩国和台湾地区的货币。在1989年10月财政部提交的报告中，财政部声明要与韩国谈判，谈判不仅要迫使韩国高估币值和简化外汇方面的规章，而且，要推动韩国金融市场的自由化，让韩国从管制的外汇体制转向以市场为导向的外汇体制，实行浮动的自由汇率。③

---

① 1990年，在一场引起中欧共产主义衰落的大罢工后，马克和其他欧洲货币高估。

② 几位在地区联邦储备银行工作的经济学家，最初用包括拉美国家综合名义汇率指数进行计算，夸大了实际情况，并声明事实上没有出现美元贬值！一个适当的综合实际汇率指数的计算说明，假如不包括其他国家货币的变化，1985～1987年，美元贬值低于预期的贬值幅度，但是差别不是很大。

③ 韩国同意在1990年转向一个所谓的市场平均利率体系（见富兰克尔，1993年）。

当时美国呼吁：在谈判中，要强调原先在日元/美元谈判时坚持的自由市场优先的原则。

5.2 竞争经济理论

各种利益集团和政策制定者们通过政治过程、相对抗衡的力量和相互作用、从而控制政治地位，其结果自然是应用政策。本文的5.4和5.5讨论竞争性利益集团和政策制定者，本文5.3部分讨论这些集团选择汇率政策时，可能出现的后果。在汇率领域，政策工具与汇率的关系是不确定的，更难以确定汇率与各种集团利益的关系。所以，不同的论述外汇市场（和经济的其余部门）运作的模型或观点，与不同的代理者的政治地位和经济利益相关。因此，我以一个可选择的汇率理论的简要讨论作为本部分的开始。

5.2.1 贸易平衡与外汇市场均衡

美国大约从1973年起，已经实行纯粹的浮动汇率制度，80年代早期开始实行明确的浮动汇率制度。在这个制度下，汇率由私人的市场决定，在政府不干预的条件下，任由市场机制将汇率水平调节到外汇供给等于需求的市场出清水平。确定汇率的传统观点是，出口和进口分别支配外汇的供给和需求，所以，在浮动汇率下，汇率水平调整到贸易平衡的市场出清水平。如今的外汇市场由金融交易支配，而不是由贸易支配，大多数工业化国家都撤消了对国际资本流动的主要控制。国际资本自由流动性，可以解释20世纪80年代美国创纪录的贸易赤字没有立即产生美元贬值的原因：通过向国外大量借款，可以弥补赤字，实现国际收支平衡。然而，有些观察家对这种变化感到惊奇，并且认为，美国贸易赤字的增加，是因为浮动汇率没有像“他们所设想的那样”进行操作，因此，他们要求对汇率制度进行改革（墨切森和索罗，1983年）。

假如一个国家采取与它的邻国不同的政策（如80年代美国采用扩张性财政政策），在一个浮动汇率下，人们感觉到，汇率变化的影响完全是在国内而不是部分地转移到国外，如国内贸易赤字和对外贸易有顺差，这是贸易平衡与外汇均衡的观点。在浮动汇率下，不需要像卢浮宫协议规定的那样，进行宏观经济政策的国际协调。

大量的国际资本流动是解决国际收支不平衡的最重要的方法之一，传统的“隔离”方法的结果可能是无效的。然而，先进的多国计量经济学模型提示，在实践中，在货币政策变化时，汇率调整对贸易平衡和国际转移没有多大的影响（富兰克

尔，1988年A)，这可能是正确的，这是一方面。另一方面，在浮动汇率下，财政政策对贸易平衡和转移的效应，比在固定汇率下大得多。因此，从1983年开始，美国出现贸易赤字，欧洲出现贸易顺差，随后产生协调国际政策的要求。

5.2.2 货币主义

多年来，国际货币经济学中的最常见的现代观点，是货币主义的观点。货币主义的信条是：(1) 在确定价格水平和汇率时，货币供给起着核心作用；(2) 在价格稳定性已知的情况下，人们强烈偏好货币低速、稳定增长；(3) 人们怀疑联储的动机和能力。公众的信念是，假如联储更直接地在政治过程（国会或财政部）的控制下，国家可能会有更恰当的货币政策；(4) 信奉自由市场；(5) 自由市场的哲学理念包括浮动汇率，任何过多地发行纸币的国家，都将忍受通货膨胀和货币贬值的后果。这个关于浮动汇率的观点，几乎是米尔顿·弗里德曼（1953年）独自提出的，在他提出这个观点时，改变固定汇率制度似乎是遥远的梦想。

因为20世纪70年代的通货膨胀和凯恩斯经济学的失灵，进入80年代，货币主义迅速兴起。以米尔顿·费里德曼为代表的货币主义观点已经广泛地被接受，他的追随者已经从希奇古怪的少数变为大多数，他提出的政策被联储作为官方的政策采用。终于，影子公开市场委员会的一名成员贝利尔·斯普林克尔被任命为负责货币事务的次长，依照财政部的惯例，他不仅负责货币事务，而且还负责汇率和其他国际金融事务；影子公开市场委员会的另一个成员威廉·普尔被任命为经济顾问委员会主席（1982～1985年)。

从那时起，情况开始不妙了。不久，货币主义者们曾最为赞赏的货币和价格关系破裂了，他们开始理智地面对现实。80年代早期，经济迅速下滑，联储只得放弃货币主义的政策规则（在1982年中期开始放弃货币主义政策，事实上，以后几年的情况更是如此)。货币主义学派的政治斗士斯普林克尔，正式地责备联储从1983年到1986年发行了太多的货币，不久产生了腾涌式的通货膨胀。1984年是选举年，财政部长面临要求联储能使经济迅速增长的压力，特别是在选举年，出于政治权宜之计的需要，财政部长接管了货币政策事务。这件事给货币主义有关货币政策的政治经济学以深刻的教训（参考以上的第三条信条)。

在政府内部会议上和公众面前，斯普林克尔试图说明：由于政府成功地使通货膨胀率下降，美元被高估了。这能够解释名义汇率过高，但不能解释20世纪80年代早期的实际汇率过高，当时，实际汇率和名义汇率同样地被高估，高估的程度几乎一样（在上述图5.1中是很明显的)。货币主义者不能清楚地解释实际利率的增加。货币主义者关于货币和价格之间的关系、价格水平和汇率关系的论述在现实面前碰了壁，导致在80年代后期货币主义者的影响越来越小。1985年，斯普林克尔

反对财政部从不干预外汇市场转向管理外汇，但是，不久他离开了那个能影响外汇政策的职位。

5.2.3 超越

费尔德斯坦和沃尔克以及其他经济学家们认为，主流宏观经济学的理论观点，很容易解释实际利率提高和美元汇率实际高估的关系。如上图5.1的解释，两个变量是密切相关的：实际利率差的提高是美元证券期望回报率增加的信号；国际投资者们的反应是对美元证券的需求增加，从而对美元证券的吸引力提高，这引起美元高估。在这个问题上，富有创新意义的理论是唐布什（1976年）的超越模型。在超越均衡中，市场中的每个人都认为，在美元现行价值高于它的长期价值时，美元超值了，因此，美元必将贬值；市场预期美元将会贬值到足以补偿较高的美元资产支付的利率，结果，投资者们认为美元证券和其他国家货币证券有同等的吸引力。

超越模型自身有些问题。虽然模型能够说明美元高估的事实和美元高估的幅度（至少在1984年初是如此），但是它不能解释美元持续高估，不能说明美元高估一直持续到1985年2月的原因。按照这个理论的逻辑，应该在一个突然变动后（如预算赤字的大小变得已知时），或两个变动后（如1980年货币紧缩开始时）或最可能在四或五个突然变动后（作为货币财政政策混合信息的结果），出现美元高估。然后，美元汇率逐渐回到长期均衡水平。如5.1.5部分所述，大约从1984年中期起，美元远离长期均衡点，继续加速地高估，事实上，美国不仅面临更严重的贸易赤字，而且实际利率差也开始缩小。出现了美元“超越均衡的超越”，从而不能确定浮动汇率的后果，观察家们开始选择其他的理论。

5.2.4 新古典宏观经济学

很明显，在1985年2月，美元至少高估20%，这与通常所见的、标准的宏观经济理论不相容。这样，出现以下两个可能性。第一个可能性是，依据新古典宏观经济学派的理论，实际汇率运动来自不可观察的“偏好和技术”的实际变化。大多数新古典学派的拥护者们不愿意忽视如下的建议：在任何特别的事件中，可能有特别的基本变动。其他的学者提议，里根的减税政策，特别是对资本收入减税，能够说明80年代初期美元高估的原因（杜勒和理查德，1985年；鲍文伯格，1989年）。①

新古典宏观经济学派的思想，给说明美元坚挺是“安全－避难港”的观点提供

① 这个观点，是总统经济顾问委员会的成员尼斯卡南和普尔在1985年的总统经济报告中提出来的。

了最受尊重的理论基础，美元坚挺的观点在第一届里根任期内并不流行。但是，许多观察家们发现：用人们开始偏好美国商品、或美国生产率提高、或税收效应说明美元币值变化的原因，似乎不太合理。这些影响不能解释美元币值上升到1984年中期到1985年2月那样高的水平、然后又下降的原因。在1985年9月的广场会议上，财政部放弃了先前的观点，即美元币值是美国经济强弱的指示器的观点。众所周知，6个月前美元已经出现贬值的倾向，在这个理论中，这种变化被解释为是美国经济虚弱的象征。①

5.2.5 投机泡沫

第二个可能性是，1985年2月是美元高估的最后阶段，这期间有一个投机泡沫的例子：投机者们认为美元会升值而多买美元，出现了美元价值的自我回升。投机泡沫理论发展超越了经典理论，说明投机泡沫理论能够与理性预期完全一致：一个投机者不知道泡沫什么时候会破裂，他不依赖有关市场泡沫的知识赚钱。但是，这个理论本身有缺陷，它不能说明投机泡沫出现的原因。

最近流行的描述投机泡沫的模型，不再过于强调不同类型投机者的存在性问题，模型主要有两类：一类在宏观经济学基础上预测市场投机行为，另一类试图预测市场的运行方式。在1984～1985年，对美元的需求明显地增加。这可以解释为：投机者对在基本理论基础上所作的美元贬值的预测缺乏信心，而对技术分析者们所作的美元升值的预测的满怀信心（富兰克尔和福鲁特，1990年；克鲁格曼，1985年；马利斯，1986年）。②

5.2.6 证券平衡

就分析外汇问题而言，证券平衡模型的最重要的改进是加上了一个政策工具，它的论点是：无用的外汇干预，即干预不能改变货币供给，能够影响汇率。因为：即使投机者实际上没有持有外汇，但是，投机者知道各国的货币有不完全的替代性。另一个研究外汇政策的理论是货币主义模型，认为干预只有在改变货币供给的范围内（在那种情况中只有一种货币政策），才能有效，这正好与上述理论观点相反。例如，在1982年的凡尔赛7国峰会上，当贝利尔·斯普林克尔的法国反对者米切尔·卡姆迪塞斯试图要求外汇干预准备金时（普特纳姆和贝尼，1987年，第133

① 在这个意义上，贝克部长是赶浪潮，而不是引导浪潮。

② 技术分析者也被称为“图表主义者”，使用非理论的技术，通过观察汇率过去运动的倾向、汇率短期运动的平均值线是否与长期运动平均值线相交，来推测未来的汇率。

页），就是采取货币主义模型的观点。

5.3 关于汇率干预的争议

不同的外汇市场模型，说明不同的政府对外汇变化有不同的反应。但是，它们不是一一对应的。

5.3.1 让外汇市场自行其事

有四个主要经济学派的理论认为，政府应该允许外汇市场自发地发挥作用。货币主义和新古典学派是最极端的理论，他们认为，汇率波动没有实际效应。新古典学派理论以比较简单的方式说明，名义汇率运动仅是补偿通货膨胀率之差，实际汇率没有变动。但是，这个观点的吸引力在20世纪80年代中越来越小。因为美元名义高估几乎完全地反映了美元的实际高估。新古典学派理论以比较复杂方式强调：虽然汇率市场有明显的实际波动，但是，生产率或消费偏好的实际改变引起实际波动，即使没有浮动汇率，也会发生实际波动。

有些人士同意，汇率运动对贸易赤字和其他重要变量有实际效应，即使在这些人士之间，仍然存在不同的观点，他们中的某些人认为，政府应该限制干预。有一种观点认为，假如既定政策变化，汇率运动自然是宏观经济政策变化和实际经济活动的结果。1982～1984年，联邦财政赤字的膨胀导致美元高估。假如预算赤字是既定的政治约束，那么，现在的问题是，美元是否需要高估。

经济顾问委员会主席费尔德斯坦认为，坚挺的美元起了“安全阀”的作用，可以分散预算赤字对私人经济的挤出效应。费尔德斯坦坚持的（由弗雷德·伯格斯坦首次命名的）观点是，即使政策制定者能够不改变财政（或货币）政策，但是，能在一定程度上迫使美元贬值——例如取消外汇干预或资本控制——对竞争性的进出口部门而言，正效应将大于负效应：资本流入的减少，将引起实际利率比当时的市场利率高得多；对实际利率敏感的经济部门（如生产资本品部门）的需求将会减少。结果是“恢复不平衡”（总统经济顾问委员会，1984年；费尔德斯坦，1984年）。

有一种观点认为，不要采用固定的财政政策和货币政策。这种观点认为，汇率目标或其他金融目标，可能动摇减少预算赤字和实现其他国内目标的政治决心，其

他的国内目标可能比汇率目标或贸易平衡更重要。[①] 另外一种观点认为，假如鼓励中央银行在外汇市场上进行干预，中央银行几乎会无效地赌掉纳税人的钱。[②] 还有一种观点是，浮动汇率允许国家之间的政策更加独立化，各国自行决定是采用固定汇率制度还是浮动汇率制度（如贸易平衡和汇率均衡的理论指出的，不允许完全隔离的情况）。每个国家都是自己需求的最好的判断者，所以，最好是各国独立地制定政策（卡登，1983年）。

5.3.2 有助于汇率稳定的货币政策或财政政策

有一种观点认为，汇率集中地反映了货币和财政政策的混合效应，以及这些政策可能最优地调整适当的范围。与此相对应的另一个观点是：国家提出了汇率目标后，适度地调整货币财政政策的可能性。许多人相信政府应该提出汇率的稳定度目标。最杰出和最有实用意义的建议之一，是威廉森提出的目标区间的建议。部分人对制定目标区间的看法是，即使调整宏观经济政策最终是为了汇率保持在一定目标区间内，这样的调整也是必要的。例如，威廉森（1983年、1987年）认为，假如在80年代初建立目标区间，里根政府可能已经放弃了产生过度预算赤字的政策。[③]

5.3.3 汇率政策与其他宏观经济政策的联系

人们知道，坚挺的美元的成本是贸易赤字，而扩张的货币政策引起通货膨胀、从而导致美元贬值。削减美国财政预算赤字在政治上有困难，不改变货币政策和财政政策又能引导美元贬值的政策工具是出人意料的工具，那样的政策工具为数甚少。

虽然许多理论观点认为，干预不能改变货币供给，所以孤立地干预对汇率没有影响，但是，如果干预能改变对于未来货币供给的预期，或如果证券平衡模型是正确的，干预对汇率还是有影响的。在1982年的凡尔赛峰会上，法国认为外汇干预不是个独立的、有用的政策工具。美国同意由各国组成一个政府间的工作组研究这个问题（由5国小组制定一个“多边监督”文件）。众所周知，工作组的成果是乔根森报告（工作组报告，1983年），提交给参加1983年威廉斯堡峰会的7国首脑。

---

① 一个相反的观点是，在美元高估导致贸易赤字增大时，在国会倾向于采用防止保护主义的政治经济学观点的基础上，给汇率和贸易平衡目标更大的权重。如伯格斯坦（1982年、1984年）认为，由于那样的原因，汇率目标的权重应该加大。

② 这种看法在货币主义者中间是很普遍的。

③ 另一方面，费尔德斯坦还认为，假如一个系列的目标区间在80年代早期建立，政府也不会通过削减财政赤字而高估美元，但是，政府可能会转向通货膨胀政策。

虽然国际上广泛地接受广场协议，但是，协议明显地退回到7国峰会的立场，特别是美国。事实上，在广场会议上或者在会议公报中，没有精心地讨论和明确地说明干预是否应该取消。的确，在会议中没有讨论货币政策应该适度支持汇率目标。此外，广场协议要求日本货币政策“实行提前关注的日元汇率的弹性管理”（富纳贝西，1988年，第265页；道伯森，1991年，表5.1，第82页）。广场会议后不久，当日本银行提高它的贴现率时，其他的国家难以判定日本的真实动机，日方声称，它的目标是日元/美元比率的下降。

据说，协调干预是更加有效的措施，即7国所有的或大部分的中央银行同时干预外汇市场。特别是假如各国公开宣布协调地干预外汇市场，那么，各国共同行动作用大于分散行动作用之和（道明格依兹和富兰克尔，1991年；也可见默萨，1981年）。

1973年以前，在美国减少美元下降的压力、德国和日本减少本国货币升值的压力时，都运用控制资本的措施。如托宾（1978年）、伯格斯坦（1984年）、唐布什（1986年）在80年代初提议，美国要重新控制主要资本的流进，或强烈要求日本加强对资本流出的控制（而不是迫使资本流出）。事实上，在80年代初，日本政府的确利用行政措施引导日本投资者们少持有美元资产，而在1987～1988年，鼓励投资者多持有美元资产。

大多数经济学家认为，在货币或财政政策不变时，控制资本等政策工具不可能是非常有效的。然而，许多政策实施者们相信，这些政策工具可能是有效的，至少在短期内是如此。

5.3.4 固定汇率

对一些国家（小的开放型国家），固定汇率可能是现实的选择。固定汇率理论的主要论点之一是：可以充分信赖的经济政策是没有通货膨胀的货币政策，这有利于金融市场预期通货膨胀率下降，从而有助于消除实际的通胀。而对于美国这样的大国，固定汇率不再是非常有效的汇率制度。①

有一定影响的供给学派集团的人士提出黄金本位制度，他们认为，固定汇率制度是金本位制的一个特例。《华尔街日报》的专栏作家，曾经介绍税收政策的拉弗曲线和墨德尔－拉弗假设（即名义汇率和价格的变动是一一对应的，汇率变动立刻从价格变动中得到补偿，所以，货币贬值没有实际效应），这位专栏作家指出，在中央银行实行金本位制时，我们的货币就会稳定。在1981年财政年度开始时，这个观点有重要的政治意义。1982年3月，黄金委员会被指定调查在另一个报告中的提

① 然而，麦金农（1988年）继续补充他的恢复固定汇率的建议（在美国、德国和日本）。

出的金本位制的建议。直到1983年，助理部长级的人员，如温和派的曼纽尔·约翰森，开始偏离财政部内的供给学派观点。1986年，约翰森被任命为联储副主席，其他被任命的联储的官员更偏好宽松的货币政策，有人担心金本位制的拥护者已经接管联储。但是，就像坎特伯雷市的大主教汤姆斯成为历史上正直主教的典范一样，约翰森成为中央银行正直官员的典范。

然而，人们仍然怀疑少数偏好金本位的人士会进入政府。拉弗参加白宫的一个学术顾问团体的会议，人们经常听到偏好金本位的智囊人物的观点，如经常听到朱迪·万尼斯克坚持多边经济学的观点和莱曼主张的制度学的观点；国会议员杰克·凯姆普的观点，始终是保守的共和党支持者们关注的竞争对手的观点。在1987年10月国际货币基金组织的年度会议上，贝克提出，7国峰会应该在目标指示器的目录中加上“一揽子商品价格，包括黄金价格”。1988年6月在多伦多召开的7国峰会接受了这个建议，虽然没有详细地说明黄金问题，但是，贝克的讲话已经挫败了国会中金本位偏好者凯姆普的主张。

5.4 竞争利益集团

在这部分，考察汇率对主要的竞争性经济利益集团的影响。

5.4.1 制造业

在80年代初期，美元高估明显地损害了美国制造业，制造业不仅失去了世界各地的顾客，而且，在大量廉价进口产品竞争下，失去了国内的消费者。[①] 与更小更开放的国家相反，在美国国会游说问题的传统目录表上，美国的汇率政策对制造业影响的问题，没有列在优先的地位。但是在1983～1985年，当美元继续重新攀升到高水平、贸易平衡继续下降到更低的水平时，越来越多的商业集团和大公司的总裁都抱怨华盛顿，要求政府采取行动。

80年代初，在李·摩根（履带拖拉机协会主席）的坚持和努力下，他提出了汇率能动主义问题的实例（早在1981年12月就开始提出的实例［在国会听证会之前的证据，富纳贝西，1988年，第70页］）。依里诺埃州的建筑设备制造者与日本的竞争对手库马苏公司在世界各地展开了激烈的竞争。摩根明白，作为美国主要的出口者，摩根公司的利益是依赖外向型贸易政策而不是保护主义。但是，他也明白：如果美元继续高估，采取减少履带拖拉机成本的措施也不能保持国际竞争力。

① 伯兰森和卢浮宫（1988年）提供了坚挺的美元对经济部门影响的统计证据。

摩根的影响逐步超越了单个大公司的影响。他声称自己是商业团体的发言人，带头对商业圆桌会议施加影响，这个会议在1983年初对汇率政策有很大的作用。然而，他超越了政治支持者，直接影响政策制定，他个人在一定程度上介入了制定高层政策。[①] 他多次参加内阁成员会议（这是1982年10月商界人士参加白宫会议的第一人），在会上，摩根强烈地要求一个积极的货币政策。

在头两年中，像商业部圆桌会议和其他形式的游说（全国制造商协会［NAM］也要求降低汇率的政策），对政策几乎或完全没有影响。但是正如上述5.1.4所描述的，李·摩根在1983年9月末，访问了白宫和财政部，他（与墨切森和所罗门一起）影响了唐·雷根的日元/美元运动。1985年初，来自美国制造业的、反对政府忽视美元和贸易赤字的呼声已经非常高涨，从而影响贝克和达曼的思想，最终推动政府转向积极干预外汇市场的立场。

商业圆桌会议通常谨慎地认为，孤立地采取引起美元贬值的措施是不合适的，在全部措施中，减少美国联邦预算是重要的措施。假如预算赤字是个固定的政治约束，美国制造业的经济利益是否依赖于美元贬值？这是个有趣的问题。人们普遍地接受费尔德斯坦关于汇率问题的分析，他在分析中指出，那些使得宏观经济政策不能奏效的措施（如资本控制、外汇干预或公开声明）——即使对美元贬值和减少赤字是有效的——将会减少资本流入和提高美元的利率。这样，对汇率敏感的产业的需求挤出效应小一些，对利率敏感产业的需求挤出效应则大一些。

对利率敏感的部门和对汇率敏感的部门加以区分，是纯粹的理论问题，这种区分理论很快趋于衰弱。不久，人们认识到对汇率最敏感的产业中的许多产业也是对利率最敏感的产业：汽车业、航空业和资本品制造业。这可以解释——假如商业领袖们的介入增加了制定政策的复杂性——直到1984和1985年，当美元似乎偏离了它的经济基础时，人们才重视汇率问题。后来，人们认识到，在财政赤字既定时，高利率和美元坚挺肯定有替代性。

制造业的领袖们抱怨政府，美国在广泛受到赞扬的1985年9月的广场协议中忽视了美元问题。有一些商业社团，如全国制造商协会在1986年和1987年继续要求美元贬值，强烈要求台湾地区、韩国和其他东南亚新兴工业化国家和地区的货币升值。但是，在80年代后期，大多数商业社团认为，汇率不再是政治活动中的突出问题（德斯特劳勒和海宁，1989年，第130～131页）。

---

① 据内部者说，里根政府非常偏好摩根公司。摩根公司是美国三大制造业供应商之一，它已经失去了很多生意（履带拖拉机公司损失了200个管道层的销售额［尼伦，1987年，第7页］），1981年12月，政府开始制定了关于UAAR公司－欧洲天然气管道的建筑设备的禁运令。这也与履带拖拉机公司的家乡（波利亚）的众议院领袖罗波特·米切尔当选为国会议员有关。

5.4.2 农业

农业部门对汇率非常敏感。就理论而言，个人能接受的以美元定价的农产品价格，对农民有直接的影响。美元价值提高10%，立刻引起以其他国家货币表示的世界粮价下降10%。事实上，粮食价格补贴或其他各种扭曲市场机制的手段，几乎使每个国家的农民都局部地与国际市场隔离。但是在20世纪70年代，扩张性的货币政策与其他专项的农业政策，共同鼓励美国农业增加产量和扩大农产品出口。其结果是，直到80年代，农业一直非常依赖出口。

20世纪80年代初，货币政策和财政政策共同变化以及美元高估，迫使美元商品价格下降。当时，农业实行支持计划，即大量购买过多的谷物和给农民支持性支付（某些年份支持性支付与农业净收入同样多），从而减少了政策变化和美元高估对农民的影响。但是，在80年代中期，宏观经济情况逆转，在以后的几年中，政府持有大量的积压商品，导致这些商品价格下降。结果，在后来的几年中，农业支持计划的负面影响（还没有考虑到消费者们所承受的负担）开始显现出来。农业部门认为，80年代是农业部门灾难性的十年，从服务业为主导的加利福尼亚和经济状况比较好的东北部到经济状况比较差的地区（衰退地区和农业地区），人们到处都在谈论经济问题。

农业大亨赞成货币贬值。农业部长布莱克在1983～1985年的内阁会议上，主张同时影响美元和贸易赤字的混合政策。农业部的大多数人一致赞成宽松的货币政策，低利率和美元贬值。1990年之前，这些政策主张受到总统候选人威廉·杰明·布莱恩的支持，他提出保持货币紧缩的金本位。在80年代初期，供给学派认为，回到金本位是获得较宽松货币政策的方法。1984年，总统候选人杰克·凯姆普赞成供给学派回到金本位的观点（富兰克尔，1986年）。在1986年初，农民主义得到联储官员威尼·安吉尔的支持：他当时赞成宽松的货币政策。观察家认为，在1985～1986年，一些集团的提议（其中已经包括援助农民的提议），成功地反对高估美元和贸易赤字，迫使政府转向干预外汇市场的政策和较为宽松的货币政策。①

虽然农业部门在这场运动中明显地反对坚挺的美元，但是农业部门没有耗费大量时间游说或讨论这个问题。人们对此作出的解释是：在农业立法方面，游说耗费的直接资源比较多；对宏观经济政策（赤字预算）攻击得太厉害，可能会导致政府削减对农业的补贴（德斯特勒和海宁，1989年，第124页）。但是，还有一个可能的原因是：在预算赤字既定时，美元贬值会影响利率，农业部门不能确定从利率变

① 见哈佛利莱斯克（1990年，第57页），他认为这件事可用“公共选择”理论来解释，即在分散地制定政策以后，如何增加货币供给。

动中得到的利益。此外，由于80年代宏观经济政策转变的组合效应提高了实际利率，对商品价格有相反的影响（通过低库存需求），美元坚挺使农民难以得到抵押贷款（农民中有许多人负债累累）。因此，消费品部门和资本品部门以及汽车、飞机等产业都面临利率和美元币值的替代性：不改变宏观经济政策，使美元贬值的努力——即使是成功的——也可能出现高利率的烦恼。

5.4.3 劳工

在传统的赫克歇尔－俄林－萨缪尔森的贸易理论中，劳工和资本家（或土地所有者）的利益是对立的，他们的利益与制造业的出口需求和进口需求有关。事实上，用“特殊要素”模型来解释劳工和资本家的利益似乎更适合。如汽车业的资本家和工人在汽车业都有大量的投资，因此，在贸易问题上，与其他产业相比，汽车产业的资本家和工人之间有更加紧密的相互关系。[①] 20世纪80年代，在美元坚挺时，这意味着制造业部门的劳工与企业经理、企业所有者一样，强烈地反对坚挺的美元。

与农业部门相比较，制造业（特别在70年代受到进口竞争伤害的部门：汽车，钢铁和纺织）的劳工，开始更敏锐地感觉到，在一定的时期，需要优先考虑贸易赤字问题。但是，与商业社团相比，劳工代表较少地关心汇率问题，因为在减少贸易赤字的方法中，劳工们更偏好产业政策（德斯特勒和海宁，1989年，第122～124页）。

5.4.4 从美元坚挺中受益的部门

经济中还有一些部门是美元坚挺的受益者。最明显的受益者是消费者、经营进口产品的企业（如石油和半导体产品），与进口业务直接有关的企业（包括航运，市场和零售）。在对外经济贸易部门的影响下，与国际贸易无关的商品和劳务部门的产品价格上升，这些部门间接地受益。就理论分析而言，建筑业的对外贸易接近于零，建筑业从美元坚挺中的受益最大。如果采取减少资本流动的措施，迫使美元贬值，实际利率会增加，建筑业受到的伤害也大于其他产业。[②]

因为，在美元坚挺时，受害的部门要求货币贬值的政治呼声远高于受益的部

---

① 见弗莱登（1990年，第13～19页）认为，国际资本流动稳定性增加，从部门性特殊政策中得到的是“资产阶级利益”。

② 弗莱登（1991年，第448页）认为，里根政府的政策可能是对以下情况作出反应，即“原则上，保护主义的社团、房地产业和相关部门、国际投资集团等都主张增加非贸易开支”。

门。所以，在美元坚挺时期，所有从美元坚挺中受益的部门，实际上都对汇率问题保持沉默。一般人认为，与从坚挺美元中受益的部门相比，受害部门的利益和汇率的关系更具体、更确定和更容易理解。可悲的是，美国消费者不知道自己偏好进口产品。

对利率敏感产业（如建筑业）的游说代表，不会将注意力集中于国际问题上，而是偏好货币扩张、低利率政策，这样的政策与20世纪80年代初期的政策相反。货币当局也明白，在执行削减外国资本流入措施、从而迫使利率上升的过程中，利率敏感部门的代表会成为一种政治阻力。

5.4.5 银行和其他金融机构

海宁（1990年，第41页）认为，许多美国银行在80年代初期不关心产业问题。一些银行家认为，由于美国制造业的企业管理水平远低于他们的外国竞争对手，联储应该高估美元，迫使那些挥霍无度和无纪律的制造部门加强管理和节约成本。

1985年，国会议员杰克·凯姆普和参议员比尔·布莱德利主持了一个盛大的会议，讨论汇率问题。在参加会议的银行和银行社团代表中，几乎没有人赞成自由汇率制度。相反，许多产业总裁和其他与会者们聚集在一起，要求美元贬值。莱斯特·舒罗说，这个问题是众所周知的英国综合症：伦敦城市的金融社团支持坚挺的货币，而制造业社团支持通货贬值。用美国话来说，是“华尔街”与“主街”对立。但是，自称是芝加哥通货投机者的约翰·比尔森认为，这问题不是币值坚挺与衰弱的对立，而是货币的可变性与稳定性的对立，事实上，货币交易者可以从高度可变的货币中得到利润。制造业发现稳定的货币更加有利可图。

外汇贸易是银行的大宗业务，有巨大的交易量（1989年每天的交易量超过1100亿美元）和可观的利润。应用计量经济学的因果检验方法，可以证明，较高的汇率能够暂时地引导市场参与者的选择多样化（反映在测量数据中），从而交易量随之增加（富兰克尔和福鲁特，1990年）。很明显，期货市场和期权市场的活跃性依赖于外汇的易变性，外汇的易变性使人们在费城和芝加哥外汇市场中赚得利润。在1973年以前的固定汇率体系下，这些金融工具是不存在的。简言之，从自身利益出发，金融社团比其他部门更倾向于支持浮动汇率制度。

金融社团的两个代表，特别反对政府在1985年转向稳定汇率的政策。1986年，芝加哥商业外汇市场的交易者们，组成了一个美国弹性汇率联盟，这个联盟的代表到国会游说，反对外汇管理。1987年和1988年，美国银行协会经济顾问委员会也公开声明，反对干预浮动汇率（德斯特勒和海宁，1989年，第131～136页）。

然而，纽约的大银行，大都没有参加这项游说活动，因此，这项活动没有很大

的影响（德斯特勒和海宁，1989年）。[①] 即使汇率易变性给外汇贸易提供了更大的空间，在非金融公司进行外汇的国际操作时，也给银行处理国际借款和贷款带来麻烦。[②] 总之，游说政府偏好外汇易变性，会使大部分金融机构行为模式遭到社会的反对，实际上行不通。海宁（1990年，第4页）得出结论："大部分银行既没有积极反对，也没有支持实际金融部门社团的高级职员提出的要求在1982～1985年期间货币贬值的建议。"

纽约金融社团已经表态，帮助政府对东亚和其他地区施加压力，要求它们更多地开放金融市场，让美国企业能更多地介入当地市场。这个问题是属于贸易政策的范围而不是属于外汇政策的范围，但是财政部将上述问题与1984年的高估日元的运动联系起来，并在1988～1990年取得胜利。在日元/美元的谈判中，唐·雷根将要求金融市场开放问题置于很优先的地位，如东京股票外汇交易所应该给美国证券公司一些有效的席位。[③]

5.5 竞争政策制定者

一个政策制定部门确定它对一个问题的立场，既与它的重要的最终目标（如低利率或低币值）有关，也与它对政策工具和经济目标之间关系的认识有关。在部门之间、部门和媒体之间的相互作用下，政策制定部门确定实际政策。

5.5.1 联邦储备委员会

在美国，财政部负有干预市场的基本责任，而官方负责货币政策的是联邦储备委员会。即使纽约的联储银行在机制意义上是从事所有金融干预的部门，即使联储银行能动用的外汇储备和财政部一样多，然而，事实上，通常是由财政部确定干预外汇市场的政策。[④] 经济学理论认为，分别地制定外汇政策和货币政策，这实际上是不可能的。但是分散地承担制定政策的责任，有它自己的政治逻辑。

---

① 德斯特勒和海宁解释，多数银行社团认为，贝克试图管理汇率（特别是在卢浮宫会议上），会威胁联储在调整货币政策时的独立性。

② 有一种观点认为，金融社团内部，如芝加哥和纽约两地的金融社团是相互对立的：以芝加哥为基地的期货和期权交易者们，从易变性中赚得利润；以纽约为基地的投资银行，它们——受到财政部长和华盛顿的规制者们的影响——最近几年已经寻求控制中西部自由主义的方法。

③ 首先得益的是麦利尔－林切公司，雷根以前曾在该公司任主席。

④ 在几年内，甚至财政部也受联储的货币政策影响，财政部长仍然居于政府主要金融首脑的地位，对于预金融市场拥有最终的法律权威。联储官员，如保罗·沃尔克指出的，那样的声明没有任何法律基础，但是他同意，联储事实上在这个领域从未挑战过财政部的最高权威，在将来也不可能那样做。

在1984年和1985年，联储主席沃尔克支持干预外汇市场，以降低币值、减少贸易赤字。这使得他与财政部有了矛盾，在1984年，他同雷根、斯普林克尔的矛盾特别尖锐。联储主席的货币政策试图战胜财政部的干预政策。有人劝告沃尔克要节省弹药，以保护联储货币政策的独立性。沃尔克认定，是财政政策导致贸易赤字。但是，沃尔克明显地欢迎贝克在1985年放弃原先认为坚挺的美元是好事的立场。沃尔克认为，广场协议没有对货币政策施加额外的约束。

在广场会议之后不久，财政部的立场有了很大的改变，赞成美元贬值。这时，沃尔克警告，这会引发投机操作的危险。当财政部干预外汇市场时，联储没有其他选择，只有遵循财政部的干预政策。但是，在那十年间的大部分时期内，中央银行起着传统的作用，主要考虑通货自由下滑和通货膨胀问题。

到1986年2月24日，联储的平衡力量偏离了沃尔克。在一次著名的“宫廷政变”中，雷根任命的赞成宽松货币政策官员反对沃尔克主席的意见，选择了降低贴现率政策。而后，沃尔克劝说利率管理者普莱斯顿·马丁和威尼·安吉尔推迟宣布降低贴现率，直到他安排德国联盟银行和日本银行都协调地降低利率后再宣布。沃尔克的解释是，如果美国单方面地扩张货币，广场协议达成的美元贬值将转化为不能控制的美元币值的自由下降。[①] 但是，有一点是清楚的，沃尔克找到了一个避免它的委员会反对的、挽救面子的办法，因此，保住了有效的领导地位。在这件事上，沃尔克主席知道其他人不熟悉国际金融领域，而他正是利用了国际金融的复杂性达到了他的目的。这件事的教训是，由于博爱主义债券的存在，沃尔克同德国中央银行行长和日本中央银行行长的关系，超过了他与雷根任命的官员之间的关系。在委员会副主席马丁辞职后，上述情况不再出现。

1987年，格林斯潘继承了沃尔克的思想，认为美元贬值的政策是个通货膨胀政策。而在1988年，尼克拉斯·布莱迪继承了贝克的思想，认为美元坚挺的政策对经济增长和贸易平衡都是有害的。的确，这两个部门缓解了中央银行行长和财政部部长之间多年来在货币政策方面的矛盾。

联储副主席曼纽尔·约翰森，负责处理联储同其他国家中央银行的事务（在亨利·威利切去世后，特别在威利切的取代者罗伯特·海勒辞职以后）。约翰森和摩尔福德在货币问题上比格林斯潘和布莱德有更多的公开矛盾。有一种说法，在约翰森和摩尔福德弥合1989年的争议失败后（雷德伯恩，1990年，第63页），约翰森正在管理外汇政策，反对在财政部干预外汇市场的报告上签署技术性意见。因为他认为，财政部需要联储提供的干预外汇市场的外汇比例过大，而财政部动用自己的外汇稳定基金太少。后来，日本股市在1990年初崩溃后，约翰森－摩尔福德在美国

① 富纳贝西（1988年，第48～49页）接受的解释是，沃尔克更多地知道那样行动的政策含义，也更关心国内的管理者们。

联储还是日本银行应该放松货币问题上的矛盾再度激化。约翰森在90年代中期辞职。

与美国不同，大多数国家对外汇政策和货币政策管理集中在一个部门内。但是，当国际讨论国际外汇政策协调时，美国的“精神分裂症”似乎更为流行。如上所述，在广场会议和随后的5国部长会议中，当决定采取干预汇率政策时，没有讨论货币政策。干预汇率的政策独立于货币政策，政策制定过程似乎是：5国或7国财政部长讨论外汇政策；而5国或7国的中央银行行长讨论货币政策。根据巴塞尔国际协议，一年要举行10次10国中央银行行长会议。虽然7国财政部长会议可能从中央银行行长会议中受益，但是，行长们不能完全地知道财政部长们需要什么。假如公众看到的政治家们的国际经济外交的体系只是提出管理汇率的建议，这些建议与国内货币当局所需要的政策无关，那么，政治家和国内货币当局都可以接受这个国际经济外交体系。

5.5.2 其他行政部门

1983～1984年，新闻界有许多报道，都是关于经济顾问委员会主席费尔德斯坦的观点在行政部门的沙漠中显得孤独的报道，白宫以及同财政部持有相同意见的内阁成员坚持认为，赤字和美元坚挺不是问题。事实上，商务部长马尔克尔姆·贝尔德内格、农业部长约翰·布莱克、特别贸易代表（后来是劳工部长）威廉·布劳克、预算部门首脑戴维·斯托克曼，1984年前，在内阁和次级内阁会议上都反对美元坚挺，认为坚挺的美元对美国经济有害。[①] 在讨论赤字问题的内阁会议上，总统没有像处理美元币值问题那样，详细地提出处理赤字问题的政策。

国务卿舒尔茨私下以一个经济学家身份，偶然地以一个非常低调的方式表示过一个观点：政府早在1983年6月就倾向于美元贬值，甚至可能包括调查“利率均等税”对资本流进的影响。[②] 但是，负责国际事务的次长，埃伦·华利斯，在代表国务院参加内阁级讨论美元和贸易赤字的会议上，站在财政部的立场上，认为美元坚挺是好事而不是坏事。总之，舒尔茨认为，美元问题是财政部的事，而不是国务院的事。1985年后，随着美元贬值，其他政府机关都倾向于将这个问题留给财政部去处理。

---

① 总统甚至没有任何形式的“纪律”约束费尔德斯坦不服从命令。这与里根的态度不一致（斯托克曼[1986年]，为了说明预算赤字从未发生过，他自己赞美“丛林隐蔽之旅”）。这允许费尔德斯坦真实地声称，他和雷根一样对政府有发言权。

② 舒尔茨1985年春季在普林斯顿作演讲。一些人认为，第一届里根政府期间，在建立广场协议阶段冷淡地忽略了一个重要的公众反对意见。

5.5.3 国会

整个20世纪80年代，国会比白宫更加关心美国贸易赤字问题。在国会山的政治环境中，拒绝像贸易赤字或坚挺美元等问题，会受到强烈的攻击。国会举行了很多有关赤字或美元问题的听证会，提交了很多研究报告①。1985年11月11～13日讨论美元的会议，是国会议员杰克·凯姆帕和参议员比尔·布莱德刺发起的（或更准确地说，是他们以前的同事斯密克和麦德莱发起的），这个会议被称为“美国国会峰会”。这个会议的代表众多、议题宽泛：邀请了国内的立法者和外国代表，组织者还试图让贝克和达曼的观点同会议讨论的世界货币改革的观点联系起来。这个听证会引起了公众对汇率问题的关心。

然而，国会活动更多地限于立法活动，这些立法影响特殊的经济政策。与国会相关的重要活动是贸易立法。虽然国会选择的（可接受的）解决贸易赤字的方法与汇率没有直接关系，但是，有重要的政治影响。在1985年4月，参议员约翰·唐福斯（R）和劳埃德·本特森（D）采取的立场是：国会应该坚持，强调允许行政部门对汇率问题有“快速跟踪权威”，要求汇率问题列入（将变成）乌拉圭回合的多边贸易谈判（德斯特勒和海宁，1989年，第104～105页）。

在国会，这种专门将贸易政策与汇率问题联系起来的情况是相当地少。更经常的情况是：国会对贸易赤字的反应是提出贸易立法，使政府的自由贸易者令人不快、不引人注意地对财政部施加压力，迫使政府美元贬值和减少赤字。国会的保护贸易主义者对政府施加影响的方法是提出动议，当时，主要动议之一是要求财政部在1985年转变对美元的立场。尽管广场协议是否事实上导致美元贬值是个公开的问题，尽管贸易赤字事实上直到1988年才改善以美元统计的贸易赤字，但是，在保护主义立法基础上的广场会议的成功，是贝克赢得政治声誉的主要因素。

国会开始通过决议，并提出对汇率政策采取特别行动的提案。在1985年提出的几个提议中，最特殊的是参议员布莱德利的提议。该提议要求创设干预基金的“筹款基金”，使用规则为：当连续4个季度出现经常项目赤字超过GNP的1.5%，并且相对于经常项目平衡的汇率而言、美元汇率高估了15%时，财政部应该在随后的1个季度中至少购买30亿美元的外汇。很明显，财政部在制定外汇政策时受到国会公开攻击的影响。国会对财政部能够施加影响，这是贝克在1985年转变政策方向的另一个原因。

在广场会议之后，对政府政策持怀疑态度的国会议员们，继续对外汇政策体制

---

① 如上述5.1.4所描述的，履带拖拉机协会主席李·摩根对外汇问题的一些影响是通过国会议员们实施的。例如，他劝说参议员查尔斯·珀西要求GAO调查日本财政部对外汇操作应负的部分责任。

改革施加压力。国会议员们提出更多的提案，其中包括斯坦·路丁（D）的提案，他在提案中清楚地说明，汇率问题要列入乌拉圭回合谈判。1985年11月，住宅贷款银行委员会通过了一个折衷的提案，提案中没有用于干预的外汇数量（如布雷德利所提议的）。但是，提议的其他条款中，要求财政部副部长一年中有两次向国会报告汇率问题。在随后的3年，当国会就各种有关贸易赤字继续扩大的提案进行辩论时，对提案中的汇率问题仍然存在争议，然而，提议中更多地强调东亚国家的货币问题而不是日本的日元问题（德斯特勒和海宁，1989年，第99～111页）。

在1988年的贸易和竞争综合法案中，包括了大量有关汇率政策的内容。如在住房银行委员会的提案中，要求财政部定期向国会报告以下情况："估计外汇对经常项目和贸易平衡的影响，全部经济运作，竞争状况，美国的负债；推荐必要的、适当的保持经常项目平衡的新政策；对外进行双边通货谈判的结果；外汇市场发展及其原因分析，包括影响资本流动的措施和其他的干预措施（德斯特勒和海宁，1989年，第111～113页)"。财政部的报告要反映上述四个领域的情况，这被称为财政部的能动主义报告。财政部在报告中尽可能地避免详细说明汇率和经常项目目标，报告涉及干预汇率市场的国家和地区，其中花费笔墨较多的是韩国和台湾地区。①

5.5.4 国际货币基金组织和其他国际机构

国际货币基金组织（IFM）在年度报告的"第四条"咨询中，总有指导性的、关于各国经济政策的评论，其中也有对美国政策的评论。但是，美国并不关心这些评论。②

在20世纪80年代，国际货币基金组织参加了7国国际经济政策制定过程。当时7国首脑在凡尔赛举行峰会，国际货币基金组织的总经理被邀请参加会议。7国峰会确定，5国财政部长举行定期的国际经济政策多边监督会议。

为7国经济峰会提供技术服务的机构是经济合作与发展组织，这个机构进入峰会始于国家官员在第3工作部（WP3）的一系列会议。1981～1984年，第3工作部的作用如同经济政策委员会（EPC）在1985～1988年所起的作用。在5国财政部长会议上，斯普林克尔耐心地对其他国家的财政部副部长和中央银行的行长（以及那些国家的代表）解释：预算——利率——资本流——货币——贸易赤字的因果

---

① 富兰克尔描述了这个结果，更多的要点见5.1.11。

② 在1984年的磋商中，国际货币基金组织的官员写了一个报告，论述广为接受观点，即坚挺的美元和贸易赤字是由预算赤字和高利率引起的。当时，斯普林克尔的反应是：这个报告需要修改，美国政策不需要重新估价。

关系链是错误的。第 3 工作部的报告给经济政策委员会，经济政策委员会的主席通常是美国经济顾问委员会主席，谨慎地、有意地让美国代表对设想感兴趣。经济政策委员会转而报告给部长会议，然后报告给 7 国首脑。①

据报道，美国人对经济合作与发展组织机构的凯恩斯主义倾向感到很不高兴，开始更多地强调国际货币基金组织作用（普特纳姆和贝尼，1987 年，第 161 页）。从 1986 年起，当 7 国领导在东京的峰会上达成一个监督各国经济的指标体系时，国际货币基金组织研究部介入各国经济数据汇编的工作。国际货币基金组织的经理部主任开始出席 7 国部长会议，对国际问题作出评论并提出自己的建议。然而，国际货币基金组织大多是在“监督”各国经济政策的范围之外处理汇率问题（道伯森，1991 年，第 3 章）。

如上所述，10 国中央银行行长在巴塞尔银行国际协议（BIS）的签署地定期开会。这些联系密切的中央银行行长们，能够通过电话协调干预操作的时间或能比财政部长们更准确地改变贴现率、协调任何有关货币政策的事宜，这些协调活动可以在会议之外进行。

5.6　制定汇率政策的政治经济学理论

以下论述一些对制定政策可能有影响的理论。

5.6.1　政治循环：从冷漠忽视到能动主义

1985 年里根政府对美元的立场彻底转变了（政府发言人最初否认存在 180 度的变化，但是，公众认为，随着广场会议的召开，贝克获得了新政策倡议者的声誉）。政策的变化可能超越了个人偏好的变化。

科恩（1988 年，第 218 页）提出漠视变化的观点：政治体系以它应有方式运作，政府最终对国会和集团的呼声作出反应，从而采用美元贬值的政策。另一种观点提出二点疑问：第一，政府部门是否认识到美元是迫在眉睫的问题；第二，在预算赤字和国家储蓄不能同时变化时，广场会议后的政策转变，是不是解决贸易赤字的适当方法。

---

① 当费尔德斯坦在 1982～1984 年任美国经济政策委员会主席时，他和其他许多国家对赤字-美元链的因果关系观点相同，而与雷根和斯普林克尔的观点相反。但是，费尔德斯坦认为，国际合作（经济合作与发展组织，5 国或 7 国峰会）的方式，在自动地修正美国赤字方面不是特别有用。他可能认为，在有关美国政策的辩论中，其他国家的介入，可能更加损害了美国的政治利益而不是强化了美国利益（这是怀疑协调作用观点中的一个观点，见费尔德斯坦，1988 年 A，1988 年 B）。

还有人提出，对许多国家来说，在一个政治领导人的任期内存在政治循环。像美国这样的大国，在历史上，国际贸易在GNP中所占份额相对较小。起初，国际贸易问题没有进入领导人的视野，他忽略国际贸易、金融和汇率。出现这种现象的原因有二：其一，领导人是通过迎合国内的力量而不是国际的力量取得竞选的胜利；其二，他不知道经济的关系，如预算赤字和贸易赤字的关系，如需要保持国际金融市场对他的国家货币的信心等经济问题。然而，在领导人的任期内，或是需要对令人不快的国际赤字作出反应，或是由于国际经济外交提供了令人高兴的、转移人们对国内问题注意力的好方法，总之，国际经济问题发展了，领导人需要关心国际经济问题，他转向国际能动主义。伯格斯坦（1986年）已经阐明，当里根政府在1985年突然从漠不关心美元转变为以能动主义态度对待美元时，里根政府追随着60年代约翰森、70年代尼克松和1978年卡特的模式。

5.6.2 以资本市场为基础和以信贷为基础的金融体系

海宁（1990年）提出利益集团假设理论，以解释国内政治力量群体不能防止币值的大幅度高估，如美元在80年代早期所经历的美元高估（或80年代的英镑）。与日本相反，在德国和法国，产业利益集团代表的力量很强，他们迫使国家将汇率稳定作为经济政策的主要目标之一。该理论基本上由两个假设组成：第一，在所有的国家，银行社团都享有特殊的直接影响政策制定者的权力，而工业部门的企业无此权力；第二，美国（和英国）的金融体系以“资本市场为基础”，这意味着工业部门的企业能够通过证券市场得到大部分的额外融资，而除美国和英国外的其他国家的金融体系以“信贷为基础”，意味着大多数企业从一个或更多的与它们有密切关系的银行借款。在日本、德国和法国，金融社团可以强有力地代表私人部门利益发言，这些部门的利益是与支持竞争性的币值和稳定的汇率相一致的。相反，在美国和英国，银行家的利益与工业企业家的利益不同。进一步地，海宁认为，以市场为基础的金融体系存在于两个盎格鲁－撒克逊国家，出现了美元和英镑是国际货币，而日本、德国和法国的私人部门抵制任何扩张性的国际经济措施——附加需求于——它们本国的货币。

5.6.3 政策制定机构改革的建议

当政策制定者可能正在较好地处理20世纪80年代美元波动引起的问题时，人们自然会想到，这些问题与政策制定机构中的内在缺陷有关，应该强调政策制定机构的制度改革。

有一种观点认为，1981～1985年，在美元高估和宏观经济政策共同作用下产

生的困难，确实是美国政府和它的贸易伙伴国之间缺乏协调。这种观点认为，美国政府故意选择了一个较高的实际利率和坚挺美元的政策的组合，为了降低进口价格，将“通胀出口”给它的贸易伙伴国。在经济学专业词汇中，人们以竞争程度来评价非合作均衡的特征。在非合作均衡中，每个国家都担心：货币贬值引起的通货膨胀，导致本国的实际利率比较低。假如这个论断是正确的，在解决非合作均衡的方案中，简单的方案可能是7国加强经济政策协调，利用协调机制使各国的实际利率同步下降（萨克斯，1985年）。① 这个理论在解释80年代经济政策问题时，有两个困难：(1) 仅是美国，而不是它的主要贸易伙伴采取了扩张性财政政策；(2) 假如美元高估是降低通货膨胀的手段，那么，(从一个自私的观点来看) 美国80年代初期的政策是最优的。这个案例说明政策制定机构不需要改革。

第二种观点是，1981～1985年美元高估和美国的经济政策是财政部和联储之间缺乏协调的表现。在政府部门不提高税收和削减财政预算赤字时，联储拒绝扩大货币供给，因为这会引起通货膨胀。在联储不允许利率充分地下降时，政府（与国会）拒绝提高税收和削减预算赤字，因为，这会引起经济衰退。由于财政部的政策和联储的政策不协调，所以，出现较高的实际利率和坚挺的美元。

这个观点不能很好地解释现实情况。事实上，联储的官员倾向于联储与财政部一起举行联合会议，联合会议包括国际经济专题，在里根政府任期内，不像上届政府那样经常举行这样的联合会议。虽然联储主席沃尔克和财政部长雷根常常在新闻界面前发生争执，然而，两个部门仍然定期进行交流。两个部门对政策目标的排序有所不同（联储更关心通货膨胀，财政部更关心增长），或者两个部门对同一个政策模式有不同的看法，② 所以，两个部门有些不一致。

德斯特勒和海宁提出的最新建议（1989年）是，系统地改革美国制定外汇政策的机构。他们认为，让财政部和联储的少数高级政府官员制定汇率政策，有偏离财政和货币政策的危险，常常不能反映私人经济部门的合理要求。他们建议：(1) 在众议院和参议院设立新的监督美元和国家经济的委员会；(2) 私人部门组成有关汇率问题的顾问团，向财政部长提出咨询；(3) 更多的政府机构参加干预外汇的活动，如总统经济顾问委员会，美国贸易代表团（USTR）和农业部及商务部，在此基础上，由一个广泛的团体民主化地对外汇问题进行决策（德斯特勒和海宁，1989

① 关于这个观点的另一个说法是，由于缺少国际协调，可怜的贸易伙伴实行了“货币竞争性贬值”，其结果与货币竞争性高估正好相反。纳什非合作性均衡的问题是，为了货币贬值和改善贸易平衡，每个国家都被引诱去实行过度膨胀的货币政策，将失业出口给它的贸易伙伴国。人们可以看到，在卢浮宫协议中美国的贸易伙伴都强调这个问题。

② 假如货币当局相信，政府支出的增长可能高估美元，而财政部相信，情况不是这样的，那么，两个部门可能寻求最优的合作，并中止不利的政策组合。

年，第145～164页）。①

德斯特勒和海宁的观点是，从1984年7月到1985年2月，美元币价太高，甚至在财政赤字既定的情况下，也需要采取干预外汇市场那样的措施，使得美元贬值。他们认为：影响政策制定过程的所有利益集团，比财政部长雷根更忧虑美元和财政赤字问题；假如这些集团能够提出上述的改革制定外汇政策的建议，那么，在这8个月内，外汇政策可能会变得更好。然而，在大多数其他情况下，这种外汇决策民主化的政治过程，可能使得外汇问题和相关的经济问题更糟糕而不是更好。

在公众的压力下，汇率政策同货币政策、财政政策一样地脆弱。在公众眼中的政策制定者，缺少忍耐性而且有时缺乏洞察力——可能受到国际金融界小谋略的引诱，以强调汇率问题代替制定艰难的宏观经济政策。有时候，他们不让应该贬值的货币贬值；他们不愿意公开承认他们过去制定政策过程中的失误。还有的时候，他们让不应该贬值的货币贬值，以通货膨胀为代价，获得在短期内增加出口和就业的好处，而较高的通货膨胀的成本直到下一次选举后才会显现出来。因此，我怀疑外汇决策民主化的建议。假如有可能，我宁愿看到外汇政策的决策权力更多地集中在联储。因为与其他部门相比，联储有更多的历史记录、技术经验和不受到其他政治集团干预的独立性。

5.6.4 新浪潮的典范

我想提出一个适合市场、媒体和政策制定者的普通典范。这个新浪潮的典范说明了市场、媒体和政策制定者的基础，个人更多地是在短期预测而不是在长期推测的基础上采取行动。

首先考虑市场。在理论上，投机者应该以宏观经济为基础确定各种货币的真实价值，然后再采取行动。事实上，直到1985年，在24个外汇预测服务机构中，只有5个在此基础上进行预测（15个机构依赖技术分析，3个机构两种方法者都使用，1个没有说明预测方法）。与1978年比较，那时23个服务机构中有19个机构依赖宏观经济为基础作预测（3个机构依赖政策分析作预测）。由于这种不注重长期经济基础分析、仅依赖于时间序列外推的方法在市场上流行，所以，1984～1985年的外汇市场上有明显的投机泡沫。②

投机泡沫的存在，使政策制定者干预外汇市场的范围扩大了。因此，广场协议

---

① 在提出的议案中，他们十分明确的目标之一，是使汇率成为一个有用的与宏观经济政策一致的政策工具，而不是将它作为一个保留的工具。

② 一个可能的解释是，国际投机者在预测中给予美元贬值较小的权重，从而继续简单地高估美元，结果美元资产的高回报率变得非常有吸引力（富兰克尔和福鲁特，1990年）。

和1985年其他试图使美元下降的政策是成功的。但是，人们可能被迫相信，赞成政府干预是个有规则的事务过程，那么，政策制定过程可能更倾向市场。然而，实际情况并非如此。

在财政部和国会中，历史的记录非常地简短。在官方能够得到越来越多资料的情况下，官方的观点没有随着时间的推移而逐渐地演进。官方的观点随着人事的变动而剧烈地变化，官方的经济哲学或政府哲学随着几年一度的人事更迭而变化。斯普林克尔的非干预主义教条已经受到很多批评；1985年，在詹姆斯·贝克同记者或国会议员的争辩中，他的政治教条常常赢得胜利，他的经济政策同样是正确的。但是，这个政策教条也会得出错误的结论。如贸易政策就是个例子，从宏观经济的观点看，财政部和白宫80年代在贸易政策方面持强硬态度是幸运的，如果根据国会或外部利益集团的建议，大幅度地调整贸易政策，将会产生令人不满的后果。

由少数精英，如联储，制定外汇政策可能是非民主的。但是民主并不意味着每天对每件事都进行投票。我们的制定政策的体制是：在相当经常和直接选举的条件下，任命一些政策制定者。如众议院代表任期2年，高等法院法官的任期更长。用民主的方法还是非民主的方法制定汇率政策，是值得研究的问题。制定汇率政策似乎最好是取消政治压力，让专家独立地决策。

虽然媒体不是上述的利益集团或政策制定者，但是，媒体事实上是政策的最终裁判者（直到历史学家接他们的班）。媒体有强大的力量和其所偏好的观点批判性地评论经济政策。实际上，人们常常批评媒体存有偏见、不能充分地分析问题。但是，媒体努力地避免这类批评。一些记者报道或评论的内容，是其他记者正在报道和评论的内容（所谓充分利用新闻主义）。媒体的目标是描述现在倾向而不是给出建议。政策的裁判者能够随意地中止他们的评论。

人们常常以相当表面化的方式判断华盛顿的成功。人们判断政策正确与否的方法，有点像中世纪的水或火的判决：假如政治过程是成功的，政治运作是成功的；假如媒体成功，那是政治的成功；假如民意测验成功，那是媒体的成功。民意测验往往像扔硬币，因为民意测验的对象对自己要回答的问题往往知之甚少。

当然，1985年美元开始贬值。然而，政策制定者可能是幸运的。詹姆斯·贝克在广场会议和7国会议上提出了动议。那时他能暂时地推说，假如各国不接受动议，政策方面会有变化。在唐·雷根之后，贝克的风格使自己成为受欢迎的形象(特别是在新闻界)，各国接受了他的动议。不论人们是否相信美元会在1985～1987之间贬值，报纸主编赞扬性的评论和国会的听证会，使得外汇政策在政治上获得成功。

贝克的地位提高了，7国的声明更多地偏向于自由市场主义。在1986年和1987年，定期报告反映了贝克讲话的内容，外汇交易者们超越了自己确定的临界目标。在1985年以后，当各国的货币都随着市场变化时，7国会议取代了贸易平

衡的声明（或是80年代初期的货币供给数量的公告）。

到1984年，市场浪潮已经使美元偏离一个敏感的均衡。1985年，相互依赖的媒体和政策制定者又让美元回到市场浪潮中。媒体和政策制定者还会再一次地借助市场的浪潮，很轻易地使美元偏离均衡。

参考文献

Bergsten, C. Fred. 1982. What to do about the U. S. – Japan economic conflict. *Foreign Affairs* (Summer), 1059—1075.

____. 1984. The United States trade deficit and the dollar. Statement before the Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, Subcommittee on International Finance and Monetary Policy. Washington, D. C., 6 June.

____. 1986. America 's unilateralism. In *Conditions for partnership in international economic management*, by C. F. Bergsten, E. Davignon, and I. Miyazaki. Report no. 32. New York: Trilateral Commission.

Bovard, James. 1991. *The fair trade fraud*. New York: st. Martin's.

Bovenberg, A. Lans. 1989. The effects of capital income taxation on international competitiveness and trade flows. *American Economic Review* 79, no. 5 (December): 1045—1064.

Branson, William, and James Love. 1988. U. S. manufacturing and the real exchange rate. In *Misalignment of exchange rates: Effects on trade and industry*, ed. Richard C. Marston. Chicago: University of Chicago Press.

Cohen, Stephen. 1988. *The making of United States international economic policy*. 3d ed. New York: Praeger.

Cooper, Richard. 1985. The U. S. payments deficit and the strong dollar: Policy options. In *The U. S. dollar – recent developments, outlook, and policy options*. Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City.

Corden, W. Maxwell. 1983. The logic of the international monetary non – system. In *Reflections on a troubled world economy*, ed. F. Machlup et al. London: Macmillan. Council of Economic Advisers (CEA). 1984. *Economic report of the president*. Washington, D. C., February.

Department of the Treasury. 1989. Report to the Congress on international economic and exchange rate policy. Washington, D. C., October.

Destler, I. Mac, and C. Randall Henning. 1989. *Dollar politics: Exchange rate policymaking in the United States*. Washington, D. C.: Institute for Internation-

al Economics.

Dobson, Wendy. 1991. *Economic policy coordination: Requiem or first step?* Policy Analyses in International Economics, no. 30. Washington, D. C.: Institute for International Economics, May.

Dominguez, Kathryn, and Jeffrey Frankel. 1991. Does foreign exchange intervention matter? Disentangling the portfolio and expectation effects for the mark. Working Paper no. 3299. Cambridge, Mass.: NBER. (Revised as Foreign exchange intervention: An empirical assessment. In *On exchange rates*, ed. Jeffrey Frankel. Cambridge, Mass: MIT Press, 1993.)

Dooley, Michael, and Peter Isard. 1985. Tax avoidance and exchange rate determination. Washington, D. C.: International Monetary Fund, Research Department, November.

Dornbusch, Rudiger. 1976. Expectations and exchange rate dynamics. *Journal of Political Economy* 84 (December): 1161—1174.

____. 1986. Flexible exchange rates and excess capital mobility. *Brookings Papers on Economic Activity*, no. 1: 209—226.

Feldstein, Martin. 1984. The dollar exchange rate. Remarks before the World Affairs Council of Philadelphia, 29 February.

____. 1986. New evidence on the effects of exchange rate intervention. Working Paper no. 2052. Cambridge, Mass.: NBER, October.

____. 1988a. Distinguished Lecture on Economics in Government: Thinking about international economic coordination. *Jorunal of Economic Perspectives* 2 (Spring): 3—13.

____. 1988b. International economic cooperation: Introuction. In *International economic cooperation*, ed. Martin Feldstein. Chicago: University of Chicago Press.

Frankel, Jeffrey. 1984. *The Yen/Dollar Agreement: Liberalizing Japanese financial markets*. Policy Analyses in International Economics, no. 9. Washington, D. C.: Institute for International Economics.

____. 1985. *Six possible meanings of 'overvaluation': The 1981—1985 dollar*. Essays in International Finance. no. 159. Princeton, N. J.: International Finance Section, Princeton University, December.

____. 1986. Comments on overshooting, agricultural commodity markets, and public policy. *American Journal of Agricultural Economics* 68, no. 2 (May): 418—419.

____. 1988a. Ambiguous macroeconomic policy multipliers in theory and in twelve

econometric models. In *Empirical macroeconomics for interdependent economies*, ed. Ralph Bryant et al. Washington, D. C.: Brookings.

____. 1988b. The implications of conflicting models for coordination between monetary and fiscal policy-makers. In *Empirical macroeconomics for interdependent economies*, ed. Ralph Bryant et al. Washington. D. C.: Brookings.

____. 1993. Liberalization of Korea's foreign exchange markets and the role of U. S. trade relations. Working Paper no. 93-008. University of California, Berkeley, Institute of Business and Economic Research, Center for Internatioal Development and Economic Research, January. (Also forthcoming in *building a new economic raeltionship: Republic of Korea and United States economic relations*, ed. J. Mo and R. Myers. Stanford, Calif.: Hoover Institution Press.)

Frankel. Jeffrey, and Kenneth Froot. 1990. Exchange rate forecasting techniques, survey data, and implications for the foreign exchange market. Working Paper no. 90/43. Washington, D. C.: International Monetary Fund, May. (Greatly abridged in *American Economic Review* 80, no. 2[May]: 181—185.)

Frieden, Jeffry. 1990. International finance. national governments, and economic interest groups: Can they co-exist? Department of Political Science, University of California, Los Angeles. Typescript.

____. 1991. Invested interests: The politics of national economic policies in a world of global finance. *International Organization* 45, no. 4 (Autumn): 425—451.

Friedman, Milton. 1953. The case for flexible exchange rates. In *Essays in positive economics*, ed. Milton Friedman. Chicago: University of Chicago Press.

Funabashi, Yoichi. 1988. *Managing the dollar: From the Plaza to the Louvre*. Washington, D. C.: Institute for International Economics.

Hale, David. 1989. The Japanese Ministry of Finance and dollar diplomacy during the late 1980's; or, How the University of Tokyo Law School saved America from the University of Chicago Economics Department. Chicago: Kemper Financial Services, Inc., July.

Havrilesky, Thomas. 1990. Distributive conflict and monetary policy. *Contemporary Policy Issues*, 50—61.

Haynes, Steven, Michael Hutchinson, and Raymond Midesell. 1986. *Japanese financial policies and the U. S. trade deficit*. Essays in International Finance, no. 162. Princeton University, International Finance Section, April.

Henning, C. Randall. 1990. International monetary policymaking within the countries of the Group of Five. Washington. D. C.: Institute for International Eco-

nomics, August.

Koo, Richard. 1988. Japanese investment in dollar securities after the Plaza Accord. Statement submitted to the Joint Economic Committee of the U. S. Congress, 17 October. (Published by the Nomura Research Institute, Tokyo, March 1989.)

Krugman, Paul. 1985. Is the strong dollar sustainable? In *The U. S. dollar – recent developments, outlook, and policy options*. Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City.

McKinnon, Ronald. 1988. Monetary and exchange rate policies for international financial stability: A proposal. *Journal of Economic Perspectives* 2 (Winter): 83—103.

Marris, Stephen. 1985. *Deficits and the dollar: the world economy at risk*. Policy Analyses in International Economics. no. 14. Washington, D. C.: Institute for International Economics, December.

Murchison, David, and Ezra Solomon. 1983 The misalignment of the United States dollar and the Japanese yen: The problem and its solution. Howrey & Simon, 1730 Pennsylvania Ave., Washington, D. C.; Stanford University, 19 September.

Mussa, Michael. 1981. The role of official intervention. Occasional Paper no. 6. New York: Group of Thirty.

Nollen, Stanley. 1987. Business costs and business policy for export controls. *Journal of International Business Studies* 18 (Spring).

Obstfeld, Maurice. 1990. The effectiveness of foreign – exchange intervention: Recent experience. In *International policy coordination and exchange rate fluctuations*, ed. W. Branson, J. Frenkel, and M. Goldstein. Chicago: University of Chicago Press.

Putnam, Robert, and Nicholas Bayne. 1987. *Hanging together: The seven – power summits*. 2d ed. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Redburn, Tom. 1990. The Fed has the edge on the economic policy front. *International Economy* 4, no. 3 (June/July): 61—63.

Regan, Donald. 1988. *For the record: From Wall Street to Washington*. New York: St. Martin's.

Report of the working Group on Exchange Market Intervention ("Jurgensen Report"). 1983. Washington, D. C.: U. S. Department of the Treasury, March.

Sachs, Jeffrey. 1985. The dollar and the policy mix: 1985. *Brookings Papers on*

Economic Activity, no. 1: 117—186.

Stockman, David. 1986. *The triumph of politics: Why the Reagan revolution failed*. New York: Harper & Row.

Tobin, James. 1978. A proposal for monetary reform. *Eastern Economic Journal* 4, nos. 3—4: 153—159.

U. S. General Accounting Office. 1984. *Floating exchange rates in an interdependent world: No simple solutions to the problems*. Washington, D. C., 20 April.

Williamson, John. 1983. *The exchange rate system*. Policy Analyses in International Economics, no. 5. Washington, D. C.: Institute for International Economics.

Williamson, John, and Marcus Miller. 1987. *Targets and indicators: A blueprint for the international coordination of economic policy*. Policy Analyses in International Economics, no. 22. Washington, D. C.: Institute for International Economics, September.

2. C·弗雷德·伯格斯坦*

问 题

美国汇率政策有双重影响：美国汇率政策影响美国国内的货币政策；美国汇率政策还会在相当大程度上确定国际货币制度。① 在20世纪80年代，美国外汇政策有三次大变动，每一次美国都根据不同的、甚至相对立的经济学观点急剧地修正它的汇率政策。因此，不论是哪种经济学观点都实际地影响了汇率政策。评价过去10年的经济学观点和经济政策的关系，在研究外汇政策领域内有特殊的意义。

80年代初，卡特政府和沃尔克的联储，通过有管理的浮动外汇，成功地使美元坚挺（美元的币值从1978年后期开始自由下降）。从1981年开始，里根新政府

* 1991年的版权。所有的版权归国际经济研究所，华盛顿特区。

① 德斯特勒和海宁（1989年，第10~11页）用定义区别直接的和间接的汇率政策。我在说明中既强调了直接的汇率政策，又强调了间接的汇率政策。

采取了相反的政策：它放弃了有管理的浮动汇率，故意地忽视美元（“冷漠地忽视”）并积极地采纳纯浮动汇率（里根 I 时期）。1985 年 9 月，政府改变它的外汇政策，实行经过更新的有管理的浮动汇率制度等办法推动美元币值下降（里根 II 时期）。1987 年初，第三次改变外汇政策的目标是美元稳定和设置一个新的、有利于汇率稳定的参考指标系统（里根 III 时期）。

杰夫莱·富兰克尔的优秀论文，精确地和有说服力地描述了外汇政策的变化及其对经济的影响。应我们主席之邀，我的论文将集中于每个关键性转折点的政策制定，分析那些当时被否决的动议——猜测——如果采纳这些动议可能产生的经济后果。

里根 I（或雷根－斯普林克尔）时期

尽管人们广泛地批评卡特政府的经济政策，但是，里根政府继承了卡特政府的健康的国际经济政策。尽管受到第二次石油危机的冲击，但是，在里根政府执政的头 3 年中，经常项目是平衡的，美国是世界上最大的信贷国。实际上，（借助于贸易竞争），美元的汇率基本上处于市场均衡状态。[①] 由于关贸总协定（GATT）东京回合谈判的成功，国际贸易恢复了贸易的自由化。

里根政府认为，所有的经济变量都是独立的。一系列极端强烈的应该管理国内经济的观点（说明政府内部观点不一致）影响了政府。这些观点没有说明新政策对外贸的影响，也没有说明对外贸的影响如何影响国内经济。这种完全忽视汇率的政策最明显的证据是：1983 年政府认为，经常项目平衡在 700 亿美元水平上是正确的。但是，这种看法可能是错误的。[②]

因此，汇率（和所有的国际经济情况）被认为是国内经济政策的副产品，而不是国内经济政策的工具或中介变量。理想的市场主义讨厌政府干预市场及其后果，这个观点——当时在国际经济中也广泛地流行——无论如何，取消管理外汇市场的政策，不能产生持续的影响。[③] 在 4 年多的时间中，外汇市场上盛行自由主义。的确，通过赞扬美元坚挺的好处，里根 I 时期的立场是倾向于美元汇率高估，其结果是，在从紧的货币政策和非常宽松的财政政策基础上，出现了贸易赤字。

我认为，具有讽刺意味的是，里根 I 时期少数较早的和批判性的观点（见伯格斯坦，1981 年 A，1981 年 B），在后来制定政策的过程中起主要作用。里根经济学

① 威廉斯三年后作出计算（1987 年，图 A.7）。

② 当时的预算和管理办公室的主任戴维·斯托克曼告诉作者。

③ 那个观点随后受到道明格兹和富兰克尔的挑战。

是“船到桥头自会直”，巨大的财政赤字不能控制（或甚至加速）高通货膨胀率。政府或联储反通货膨胀的决心会推动利率升高，减少国内投资，经济不能增长。但是，资本流入和美元升值有助于降低通货膨胀和降低实际利率达5个百分点之多（对外贸易部门的出口下降，见马利斯，1987年，第44页）。冷漠地忽视美元的政策取得了控制通胀的“胜利”，经济从1982年的萧条中复苏，随后出现了经济增长。①

1981年的冷漠忽视美元的政策的替代政策，是70年代后期的美元政策——主要通过各国协调干预外汇市场政策（有争议的政策）、或通过推动贸易顺差国家加快国内发展（“以快速列车式的速度发展”）努力地将美元币值维持在使经常项目大体平衡的汇率水平上。这些政策对国内经济有影响：假如迫使联储放松银根、使美元贬值。那么，不利于反对通货膨胀（虽然在1982年经济衰退时放松过银根），或者“迫使”财政实行紧缩政策。如今，这些困惑我们的问题会减少吗？

这样一个“可选择”的政策，对不同国家的货币影响可能是不同的。假如政府不愿意让美元攀升，那么，美国和另外5个发达工业化国家共同卖美元（如1980年），美元升值幅度可能小一些。当美元在1984年末和1985年初攀升20%时，只能用投机泡沫来解释这种现象，政府干预和政府信用可以防止这种投机性的美元攀升。当时，假如美国有与其他国家合作干预外汇市场的意向，较少地采用冷漠忽视政策，美元可能会比较稳定。假如美国政府至少尝试着采取“保卫美国利益”的政策，国会保护主义对政府的压力也会小一些。

但是，美元币值和贸易赤字继续飞升，并且成为经济学中的费尔德斯坦所说的经济“安全阀”。② 我猜测，联储已经坚定了反通膨胀的决心。难以评价的是这对财政政策的影响有多大。

因此，政策的主要影响可能像1977～1978年和1986～1987年那样，影响美国与主要盟国的经济关系。国内不可能也不愿意改变原有的政策，但是美国政府考虑到美元高估和贸易赤字及保护主义的压力，美国政府强烈地反对日本和德国的紧缩财政政策。德国和日本的紧缩财政政策，仍然是提高本国的外贸顺差（和美国的预算赤字）的办法。两国可能稍微有点不同，因为德国正在与“欧洲硬化症”作斗

---

① 里根I时期的政策，是在极端地反对美元升值采取行动的意义上“发挥作用”，因此，可能是市场的影响，导致里根II时期的外汇政策在广场会议上的变化，如下所述。然而，外汇政策对政府来说是重要的，如贝克部长后来承认（在国际经济学院1987年9月14日的发言），“政府并没有……已经同意对于美国产业的信念比它的半个多世纪的前辈们更重要。”如本书作者葆拉·斯特恩所指出的，政府的目标是国内开放市场和提高国外市场的自由化程度，里根政府的宏观/货币/美元政策，使得政府不能实现自己的目标。

② 我将里根I时期分为费尔德斯坦I时期和费尔德斯坦II时期：经济顾问委员会主席在前一个时期宣传坚挺的货币和贸易赤字是经济的“安全阀”，但在后一个时期转而认为，坚挺的货币和贸易赤字的代价是预算赤字更严重。

争，日本限于重新处理“贸易矛盾”。但是，美国任何努力的结果仍将可能是非常有限的：出口（或许通货膨胀）稍微有些增长，在1982年以较小的经济衰退为代价，稍稍减少了美国贸易赤字和降低了通货膨胀率。

我认为，里根政府惟一有效的选择，是采取像美国和欧洲经济学家提出的方法，即迫使美国逆转当时的财政货币政策、采取严厉的措施限制外国资本流出。然而，当时里根对自由市场充满热情，而且各国已经允许国际资本自由流动，实行这样的政策变得极端地困难。其他贸易伙伴国家都掩盖了本国出口繁荣的情况（虽然货币贬值带来了不太严重的通货膨胀，然而，他们很容易刺激国内需求）。这些国家已经攻击美国政府在东西方关系相当紧张的时期压制他们。虽然在里根I时期，政府实行积极的汇率政策可能有适当的成本，但是，它可能是那个时期改变美国经济所不可避免的代价。

里根II（或贝克－达曼I）时期

里根I时期缓慢地实施了可以预料的、不能持续下去的外汇政策。国内有些部门和集团明确地反对当时的外汇政策：贸易部门强烈地反对贸易赤字和政府忽视外汇的政策，导致1984年选举后建立了新的政治机构；国会威胁要通过高度保护主义的立法。[①] 假如经常项目赤字继续增加，对外贸易不能持续地增长，那么，似乎会出现美元和经济的“硬着陆”。1985年初，美元泡沫已经破裂，的确出现了一定程度的贬值。[②]

贝克－达曼与雷根－斯普林克尔的政策相反。贝克－达曼坚持美元贬值和恢复国际协调干预外汇市场（如1978～1980年的国际协调干预），他们在5国峰会上取得了成功。[③] 虽然人们对确定美元贬值的幅度和协调干预的范围等问题提出不同的看法，但是，对美国国内和国外的新政策，人们几乎没有不同意见。

调整经常项目赤字的政策可以有两种选择：尽快地采用广场会议的政策；依赖国内经济政策（特别在美国）。由于里根I时期的政策是既定的，不能非常快地转向里根II时期的政策。美国的政治过程决定了经济政策的转变。直到1984年，美国总统选举结束后，雷根和斯普林克尔离开了财政部，国内贸易部门的政治力量又

---

① 国会议员比尔·弗兰兹尔有一次对我说，“假如斯默特·哈莱关税提案在1985年秋提交给众议院，它会以绝对优势得到通过。”

② 马利斯的论著中已经有了关于这个问题的思想，这个思想有重要的影响。马利斯的目标是作一个自我否定的预言，到目前为止，他已经在重要的方面取得成功。

③ 详情见富纳贝西（1988年）。

与国会联合起来攻击美元政策，这时政府才开始转变经济政策。[①]（虽然广场会议的公开性很差、美国的外交活动不够积极，但是，1985年的5国部长会议开始讨论美元问题，推动了美元贬值）。

对政府而言，更有意义的选择是协调的外贸和外汇政策——政策代价是较小的经常项目不平衡。贝克－达曼不愿意或不能够使用外部的威胁使总统确信，应该努力修正源自财政赤字的外汇问题。与此同时，国会正在提出格兰姆－路德曼－霍林斯动议，参议员共和党领袖提出了预算一揽子提案。但是，总统逐渐从原来的立场上后退，他突然地转变了美元政策——并且重新劝告日本和德国（按照1977～1978年的方式）更快地发展日德国内经济——调整了政策、避开了新保护主义。

当时，政府可能有另一种选择：联储让美元更快地贬值，努力迫使财政部改变财政政策。1986年全年，石油价格急速下降，减轻了通货膨胀的压力，较低的美元利率缓解了第三世界国家的债务、增强了美国银行的贷款能力，这些因素都刺激联储让美元贬值。然而，联储主席沃尔克低调处理了美元币值下降问题，阻止美国国内利率的下降——减少了人们对“硬着陆”的担心，然而，也减轻了要求政府认真对待财政问题的压力。[②]

里根II时期，政策变化领域的范围比较宽泛。国会最终通过了1988年的奥姆尼伯斯贸易和竞争法案，但是，它受保护主义者在1985～1986年提案的制约——以广场会议决定的方法降低美元、改善美国产品的国际竞争力。在金融方面，尽管美元利率较低，然而，1985～1986年美元迅速贬值后，外国资本继续大量地流入美国——经济得到了调整，没有出现“硬着陆”。但是，外汇问题最终爆发了，并引起经济政策转向里根III时期的政策。

里根III（或贝克－达曼II）时期

1987年似乎“硬着陆”在即。年初，美元币值开始下降、利率上升。资本流入几近枯竭，面对大量的美国对外收支赤字（1630亿美元，占GNP的3.5%），美国向外国中央银行融资。春季，债券市场急剧下跌。10月，遇到了黑色星期一。

因此，政府又一次转变美元政策。1986年9月～10月，美国与日本紧急达成了一个日元—美元稳定协议。1987年2月，在5国/7国会议上同意采纳卢浮宫协

① 全部细节见德斯特勒和海宁（1989年）。

② 尽管有广场协议的干预政策，但1986年又一次采取了“冷漠忽视”：1986年是税收改革年而不是财政紧缩年。虽然税收改革事实上几乎没有进展，但是，人们有一种“基本上”进步的幻觉。1987年财政年度的预算赤字急速下降，这是税收改革前（未预料和未注意）的结果。

议的方法阻止美元下降，各国在协议规定的参考范围（±5%）内，自动地稳定通货。当年，各国都努力地保持汇率稳定。1987年4月，重新确定日元—美元之比下降的基础汇率水平。同年12月，提出“电话协议”，最终，在1988年初成功地稳定了美元。

在卢浮宫会议上，美国转向稳定美元的政策，这是里根三次转变美元政策过程中，最为正确的一次。因为存在严重的“硬着陆”的前景，会议提出了稳定汇率的建议。按照财政部的观点，假如继续广场协议的贬值政策，由美元贬值引发的利率升高导致贷款成本提高，联储不乐意看到这样的结果。因此，贝克－达曼决定与7国进行可选择的包括外汇政策在内的调整政策的谈判。

1987年，美国至少有两种选择。在执行卢浮宫协议时，贸易赤字仍在提高(名义项)，到第三季度达到高峰，因此，采用协议调整的政策，过早地阻止美元贬值会引起争议。执行卢浮宫协议政策，美元币值高估引起了进一步的麻烦——随后的美元币值下降在引发黑色星期一中起主要作用。

有必要回忆一下，政府自身引发了1987年初的美元重新下滑，让美元进一步下滑是一个现实的选择——这既可以由美国作出选择，也可以由外国货币当局作出选择，外国货币当局通过非自愿的干预，支持美元，改善美国的预算。然而，在市场对美元变化非常敏感、联储的立场既定的情况下，通过美元的进一步贬值或“迫使”财政当局寻求其他调整贸易赤字的行动，还可能带来更高的利率和严重的金融崩溃。让美元继续下降令人神经紧张。

对美国政府和7国来说，最好是执行卢浮宫协议，但是，这样的汇率不能维持很长时间。因此，各国应该迅速地找出第二个“新的汇率基础”。在夏季8月的休假期间美元迅速地贬值时，各国应在另一个大约10%的范围内合作干预外汇市场。因此，7国不是在春季危机气氛时期的汇率水平上、而是在外汇市场可支持的汇率水平上，同另一次美元下降作斗争。①

我相信，如果执行这个政策，可能避免黑色星期一，也可能消除导致灾难性后果的美元回升的需求，还可能促进更多的贸易调整和较少的贸易保护主义，更可以提高人们对美国政府和5国/7国货币当局的信赖程度。我的印象是，当时那样的政策受到反对，直到1988年，政治力量仍然要求保持美元稳定，并且错误地相信能够支撑“卢浮宫水平”的外汇水平。

20世纪80年代，经济政策领域的主要事件是，在财政货币政策既定的条件

① 威廉森（1992年）最近的估算结论是，美元还是高于卢浮宫协议水平的10%。

下，错误的汇率政策及其后果明显地提高了美国的经济成本。[①] 在外汇政策领域内，这十年的基本教训是，在当时体制下——主要在宏观经济政策范围内——外汇政策有双重意义的影响（包括国内和国外）。如上所述，不同的汇率政策——特别是干预政策——在几种情况中能够适当限制对经济的损害程度，特别是在里根I时期和1988～1989年。当时，美国和7国不能阻止新一轮的美元升值，这进一步延缓了对美元需求。然而，对重大决策有主要影响的惟一选择是马基亚维里式（不择手段达到政治目的）的策略：政府故意地恶化短期的状况，以迫使政治过程采取制定政策所需要的长期行动——运用这种策略有风险，政府不太愿意冒这种风险，而且政策制定本身并不要求有持久的结果。

我相信，我们需要一个系统的政策变化，才能引导汇率制度变化，如设置一个持续的、受外国经济格局影响的、宏观经济政策的目标体系。[②] 欧共体已经在它的欧洲货币体系中这样做了，最明显的例子是1983年法国的情况。假如那样的全球性的目标体系已经取代1981年前的体系，并且有效地和可靠地运作，它有可能使美国至少不采用极端的里根经济学吗？如果是那样，在90年代，我们会较少地继承不利的政策和后果，经历80年代的经济成功，并超越80年代。

然而，缺乏全球系统的安排——伴随着美国对外汇政策相对地缺乏注意——实际上使得美国的外汇政策将继续像80年代那样突然转变。在尼克松政府时期确实可以观察到相似的外汇政策的突然转变（从原来的“冷漠忽视”到1971年副部长加纳尔的积极追随贬值政策）和卡特政府（从1977～1978年较低的美元到1979～1980年寻求稳定或坚挺的美元，见伯格斯坦，1986年）。美国需要追随一个新的汇率理论，从国内和国际两方面稳定和加强汇率政策工具的作用。

参考文献

Bergsten, C. Fred. 1981a. The costs of Reaganomics. *Foreign Policy* 44 (Fall): 24—36.

____. 1981b. U. S. international economic policy in the 1980s. Statement before the Subcommittee on International Economic Policy and Trade, House Foreign Affairs Committee. 97th Cong., 1st sess. 24 February.

____. 1986. America 's unilateralism. In *conditions for partnership in international*

① 总之，通过采取较低的利率和一些有关预算赤字的措施，可能已经部分地修正了证券市场，特别是修正了1987年初证券市场的急剧上升，黑色星期一转化为对经济有适度的正面影响。然而，经济前景可能更加暗淡，应该有明确的政策避免证券市场的巨大崩溃。

② 我更倾向于威廉森和米勒论文中的模型。

economic management, by C. F. Bergsten, E. Davignon, and I. Miyazaki. Trilateral Papers, no. 32. New York: Trilateral Commission.

Destler, I. M., and C. Randall Henning. 1989. *Dollar politics: Exchange rate policymaking in the United States*. Washington, D. C.: Institute for International Economics.

Dominguez, Kathryn, and Jeffrey Frankel. 1991. *The effects of foreign exchange intervention*. Washington. D. C.: Institute for International Economics.

Funabashi, Yoichi. 1988. *Managing the dollar: From the Plaza to the Louvre*. Washington, D. C.: Institute for International Economics, May.

Marris, Stephen. 1987. *Deficits and the dollar: The world economy at risk*. Policy Analyses in International Economics, no. 14. Washington, D. C.: Institute for International Economics.

Williamson, John. 1983. *The exchange rate system*. Policy Analyses in International Economics, no. 5. Washington, D. C.: Institute for International Economics, September.

____. 1992. *Equilibrium exchange rates: An update*. Washington, D. C.: Institute for International Economics.

Williamson, John, and Marcus H. Miller. 1987. *Targets and indicators: A blueprint for the international coordination of economic policy*. Policy Analyses in International Economics, no. 22. Washington, D. C.: Institute for International Economics, September.

3. 米切尔·默萨

在20世纪80年代，人们目睹了美元汇率和美国经常项目非同寻常的波动。在里根第一任总统期间，国际宏观经济的发展对美国经济政策几乎没有影响。然而，1984年后，美国政府面临大量的和不断扩大的经常项目赤字以及日益增长的保护主义情绪，随着政府主要官员组成的变化，美国经济政策趋向更积极、更活跃地考虑管理外汇和国际收支平衡。在讨论这些重要的国际宏观经济的发展和估价政策对其影响时，特别值得强调以下三个方面。

首先，可以理解的是，在很多情况中，美元外汇价值和美国经常项目的变动，是经济政策、特别是美国政府的财政政策和货币政策对宏观经济的重要发展作出的反应。

第二，在20世纪80年代的环境中，美国和其他国家对宏观经济运行的很多看法影响经济政策，导致美元和美国经常项目的变动。尽管许多有意义的问题可以归因于或说明美元和美国经常项目的变化，但是，这个判断是合理的。

第三，对美国来说，在一个以市场确定的汇率体系中，货币政策和财政政策分别对“汇率政策”有一定的影响。然而，有时一个重要的宏观经济政策会影响汇率和经常项目的。然而，宏观经济政策对外汇政策的影响十分有限，国内关键性的经济目标通常支配着货币政策和财政政策的导向。

杰夫莱·富兰克尔出色的论文讨论或隐含着这些问题，弗雷德·伯格斯坦有见地的论文也考虑了这些问题。稍微有些令人惊诧的是，我发现我自己十分赞同弗雷德的评论，我的评论与杰夫莱的讨论和分析有些差别。本文重点集中在我们之间看法不一致的问题以及对同一问题强调的重点有差别或有不同解释的问题上。

汇率调整和国际收支不平衡的原因

自从1973年初布雷顿森林体系崩溃以来，市场力在确定美元的外汇价值方面起主要作用。这些市场力对于实际的和期望的经济政策非常敏感。毕竟，假如经济政策保持汇率钉住布雷顿森林体系的长期汇率，在浮动汇率体系下，这些政策应该是决定汇率的重要因素。在80年代，主要是这些因素影响美元外汇价值的波动。美国经常项目的变动，转而能够解释美元价值波动的有意义的范围（有点滞后）。

货币政策的重要作用

70年代末期，美元汇率的实际价值降到战后的最低水平。我认为，这是美国经济政策无能的明显表现，特别是货币政策在限制和逆转美国持续的通货膨胀时的无能，是美元贬值的关键原因，美元的名义贬值需要美国的通货膨胀率超过其他国家，美元的实际贬值是对持续的通货膨胀无能为力的悲观情绪的过度反应。

在1979年末和1980年初，联储反对通货膨胀的努力流产后，联储在1980末开始从事坚定的反通货膨胀政策，这个政策最终取得成功。尽管严重的经济衰退持续了大约20个月，然而，紧缩的货币政策一直持续到1982年春季。通货膨胀率从1980年的13%降低到1982年的4%，并且保持到80年代末。毫无疑问，这个成功的政策控制了通货膨胀，明显地改变了两方面的期望：对通货膨胀率的预期；美国政府坚定地从事有成本的抑制通货膨胀率行动的期望。

有关汇率的现代理论预言，在市场预期国内价格会调整到相对地低于外汇价格和其他资产的价格时，外汇市场会对那样预期作出反应。更多的人们，从担心政策导致高通货膨胀率持续，转变为确信政策将会导致适度的通货膨胀率，在经济运行中人们看法变化的过度反应，导致美元的实际高估。这个反应不是在实行紧缩货币政策后立即出现，而是逐渐出现的，越来越多的人认为，通货膨胀率将会持续下降。

美元的实际高估，完全可能是对通货膨胀率长期预期改变的后果，这种影响持续到1982年夏末联储转向较为松弛的货币政策以后。在1983年经济复苏后，通货膨胀率仍然稍稍低于4%。在经济开始恢复时，人们充满信心：通货膨胀率没有回弹，没有出现像1980年反通货膨胀的努力流产后的情况。然而，1984年初，出现通货膨胀率上升的压力，联储在春季和夏季重新实行紧缩的货币政策。在总统选举年实行紧缩的货币政策，有影响经济复苏的风险，但是，这说明了联储控制通货膨胀反弹的决心。

因此，在解释1980年夏季和1985年初之间的美元汇率大幅度向上波动时，我认为美国货币政策对汇率的作用比杰夫莱·富兰克尔论文中所述的作用更大。但是，货币政策或其他可识别的经济情况的变化不能完全地说明美元向上波动的原因，如货币政策不能说明1984年末和1985年初的美元高估10%～15%的情况。

1985年和1986年的美元贬值与美国实际放松的货币政策有关，但是，仅以货币政策不能适当地解释早些时候高估的美元的逆向运动。1985年，美国通货膨胀率保持在4%左右，在世界石油价格下降的影响下，1986年又下降了几乎1%。尽管货币政策比较宽松，但是，实际上没有理由担心联储会又一次地逆转政策，承受通货膨胀率的长期反弹。因此，市场对宽松的货币政策作出的反应，对美元贬值没有太大的影响。

另一方面，汇率理论指出，市场上对美国货币政策期望变化有隐含的、逐渐延伸的、过度的影响。在80年代初，美国货币政策坚定地反对通货膨胀，货币政策在80年代中期才逐渐逆转，这是实际美元高估的原因。另外，1985～1986年美国贸易和经常项目平衡的持续恶化，明显地提出了一个信息性建议：美国需要一个较低的美元实际汇率，才能达到长期的收支平衡。然而，如杰夫莱·富兰克尔所指出的，当考虑所有的基本因素时，早期市场热情主义者有自发地逆转政策的空间，汇率政策在美元贬值中起着重要的作用。

从1987年初直到10月19日证券市场崩溃，美国所坚持的货币政策可能有助于美元进一步贬值，特别是在春天，当日本和德国货币政策趋于更加宽松时，更是如此。在证券市场崩溃后，联储明确地表示要与可能的经济衰退作斗争，从而导致美元进一步弱化。结果，从1988年3月到1989年6月，美国货币政策随着通货膨胀率的提高而变化，实际是紧缩的货币政策。尽管7国财政部长会议的愿望是避免

美元高估，但是，这次美国货币紧缩确实是当时美元高估的重要原因。

财政政策的影响

除货币政策外，美国财政政策也常常是美元外汇价值波动的关键因素。如杰夫莱·富兰克尔的理论分析指出，美国第一届里根政府的扩张性财政政策帮助美国实际利率的提高（相对于外国实际利率），通过这个机制，从1980～1984年，美元实际高估。美元高估使美元商品与外国商品相比更贵，从而美元实际高估差不多是美国经常项目恶化的原因。相应地，财政赤字和美国高利率隐含着对资本需求增加，诱导大量的资本流入美国，形成与经常项目赤字对应的金融资本。

我认为，强调财政政策以利率机制影响汇率和经常项目，稍微有些过分。在80年代早期的情况中，里根削减税收和增加国防建设，确实可能有迫使美国利率上升的压力。然而，经验证据表明，财政政策对利率有强有力的、但不是强制性的影响，而且，还有其他的渠道通过扩张性财政政策影响实际利率和经常项目。

从1982年末到1984年中期，美国经济恢复的头6个季度中，美国经济的实际国内需求以平均每年9%的速度在增长。扩张性财政政策常见的凯恩斯效应，是国内需求增长的部分原因。供给在经济复苏中起着更大的作用：实际减税有激励商业投资的效应和（或许）偏好较低的个人所得税对劳工有积极的影响。另外，消费者信心的恢复和股票债券价格的提高也增加了居民户的财富，有力地刺激了消费。

同时，其他工业化国家的实际需求增长缓慢，由于债务危机的影响，发展中国家的需求减少。非常简单的经济理论可以说明，不考虑利率的复杂性，开放国家国内需求增长模式会影响美元实际外汇价值。由于需求增加迅速，美国出口产品价格应该相对高于那些国内需求增长缓慢国家的出口产品价格。另外，许多供给学派的经济学家强调，持有美国资本的吸引力增加（部分地是里根减税的结果），可能引起了外国投资的流入，这导致美元高估。还有，80年代早期，出于对西欧的经济和军事安全的考虑，美元高估可能起着“安全－避难港效应”的作用。

在1984年中期以后，美国的国内实际需求增长放缓，其他工业化国家国内需求增长加快。从1986年到80年代末，美国的国内实际需求增长经常低于其他工业化国家。一个简单的理论再一次提示人们，这样的需求发展趋势隐含着美元的实际外汇价值正在下降。

同样地，另一个简单的理论可以说明经常项目平衡问题。当国内实际需求在1981～1982年期间迅速下降时，部分地影响外国商品的进口，改善了美国的经常项目赤字。当美国的国内实际需求在经济恢复期间非常迅速地膨胀时，外国进口商品增加，美国经常项目赤字恶化。由于以下两个方面的影响，经常项目赤字更加恶化：其他国家的需求增长缓慢，引起美国出口增长停滞；由于美元实际高估，世界需求增长的大部分从需要美国商品转向需要外国商品。由于坚挺美元的滞后效应，

80年代中期，美国经常项目不平衡的状况继续恶化。

1987年末，出于种种原因，美国经常项目开始改善。从1985年开始实行的大幅度的实际美元贬值，这迅速地刺激了美国的出口增长，阻滞了进口的增长，美元贬值是改善经常项目的最重要的因素。同时，消费需求的适度增长和美国财政赤字的减少，明显地减缓了美国国内实际需求的增长。在其他工业化国家，实际收入增加和某些刺激扩张的财政政策，导致实际需求增长较快。这些因素的混合效应是，美国实际出口（在GNP账户中）从1986年的第四季度开始增长，增长幅度超过前4年的60%，美国名义经常项目赤字开始从1987的峰值下降，1990年从峰值下降幅度超过1/3。

当然，美国利率的变化与美元币值的变动、美国经常项目、美国财政政策和货币政策都有部分关系。利率机制不是美国财政政策可能对美元和经常项目的变化施加影响的惟一渠道。对经济政策而言，根本问题是大量的、持续的财政赤字是否产生大量的美国经常项目赤字，或换言之，减少赤字的行动是否减少经常项目赤字。在这个问题上，尽管人们怀疑财政政策的利率效应，然而，政府内部最终形成广泛的、一致的意见：应该通过经济增长和控制支出而不是通过增税减少赤字。

汇率调整和收支不平衡的特征

许多美国经济政策的讨论隐含地将美元汇率的大幅度波动和美国经常项目的恶化作为20世纪80年代的严重问题。很明显，面对国外的激烈竞争，美国许多个人和企业深受其害。然而，重要的是从国外经济看，80年代美元汇率和美国经常项目的许多必要的变化，经常与有利的经济发展相辅相成。

美元向上波动的益处

80年代初，美国经济政策成功地控制住了的持久的和令人憎恶的通货膨胀。经济政策成功所带来的不可避免的后果是经济衰退，在经济衰退过后，美国度过了大约八年经济相对强劲增长的好时光，这期间，年通货膨胀率保持在4%左右。生产率和人均GNP的增长不如50年代和60年代经济超常增长的年份那样强劲。然而，考虑到与始于70年代的通货膨胀作斗争的需要，宏观经济实际运行的全部记录表明，美国80年代后几年的宏观经济有很大的改善。

特别是1981～1982年的反通货膨胀斗争的成功，是80年代初期美元实际高估的关键原因，这是毫无疑问的。惟一令人遗憾的是，70年代末美元币值太低。

如前所述，1983年和1984年初期，有些经济因素产生非常强的动力使美国经济从1981～1982年的萧条中恢复过来，国内实际需求迅速增长特别能反映这种现

象，这些因素实际上也引起美元进一步地高估。然而，很明显，这期间的美元高估帮助美国减少了通货膨胀的压力，直接降低了进口价格，间接地给国际贸易商品的制造商施加了控制成本和防止价格上涨的压力。

1983年和1984年初期的美元高估，也有利于分散美国需求强劲增长和那些经济恢复乏力的国家或经济实际没有恢复的国家对美国经济的冲击。美国经常项目的恶化说明了美国的需求增长与其他国家的需求增长的差别，特别是与那些经常项目得到改善的发展中国家的需求差异。

另一方面，汇率变化对贸易的影响通常有时滞，在时滞既定时，美元高估影响直到1986年才最终在美国经常项目上反映出来。这时，美国经常项目的进一步的恶化，对美国或世界上其他国家来说，可能是不幸的。但是，在1984年春季和夏季，美元高估的确有助于限制通货膨胀。同时，联储再度紧缩货币政策的适时行动，使美国财政部重新坚定了抑制通货膨胀反弹的决心。因此，1984年末和1985年初，美元高估的最后三四个月，政府可能发现了似乎合理的经济理性或有意义的宏观经济利益。

避免硬着陆

在20世纪80年代中期，许多经济评论家非常关心“硬着陆”的危险——美元币值的迅速下降将威胁外国投资者和减少资本流入，主要影响美国大部分净投资的资本。人们对于美国的经济预测是：高通货膨胀率（由于提高进口价格）和深度的经济衰退（高利率和投资崩溃的结果）。其他国家的经济前景是，美国对它们的出口商品需求迅速下降，导致这些国家经济衰退。

事实上，经济没有出现硬着陆。虽然从1985～1987年初美元币值急剧下降，但美国没有出现通货膨胀加速的迹象，外国资本流入没有迅速减少，利率没有突然上升，美国经济没有衰退。美国激励出口增长和鼓励对出口导向产业投资的政策，确实促进了美国1986年末开始的经济增长，并且有助于预言可能出现的经济衰退和1987年10月股票市场崩溃的灾难性后果。在日本，当出口产业感到过分坚挺的日元影响时，出口增长有一个短暂的停滞，但是，有些相对于美元高估本国货币的国家，没有出现普遍的经济衰退。因此，全面地进行考察，不仅世界经济在80年代中期美元大幅度贬值时，运行相当地顺利，而且，汇率调整的效应还能在80年代的后5年中使宏观经济的运行更加令人满意。

当然，在1984年末和1985年初美元异乎寻常地高估时，坚持美元外汇价值或美国80年代经常项目的大范围波动是必须的和必要的观点，可能是不合理的。在80年代初期，美国不太紧的货币政策和不太松动的财政政策，可能已经避免了以通货膨胀率反弹或经济缓慢恢复为代价，防止美元的大幅度高估。在80年代后期，一个对美国财政赤字更有力的攻击和一个更平稳的货币政策（在1985～1986年不

太松的或1988～1989年不太紧的货币政策），可能已经取得经济增长和降低通胀的良好结果，同时平滑了美元的变化路径并且大量地减少了美国经常项目赤字。

在其他主要工业化国家，80年代初期促进国内需求缓慢增长的财政货币政策，也可能具有限制美元高估的作用，这些政策没有恶化国内的通胀或损害经济增长。然而，几乎可以肯定的是：国内和国际经济政策的改善已经产生了平滑美元变化路径的作用；美元外汇价值和美国经常项目的实际波动，在80年代相对好的宏观经济运行中起着基本的和必要的作用。

外汇政策的有限作用

货币政策和财政政策，是美国政府可以影响美元价值和经常项目平衡的最基本的工具。因此，汇率或经常项目对货币政策和财政政策影响程度，是汇率政策的最基本的问题。美国政府能够在多大的范围内运用相互分离的货币政策和财政政策指导外汇政策，是另外一个问题。

货币政策中的汇率问题

在80年代，汇率和经常项目很少对美国联储的货币政策施加明显的影响。联邦公开市场委员会的会议记录表明，除了在1985年、1986年和1987年中极少的情况下，联储很少注意货币政策对国际经济发展的影响。一个详细分析联储活动的报告说明，美国货币政策的重要内容差不多总是通货膨胀、产出和失业增加等问题。然而，杰夫莱·富兰克尔指出，广场协议和卢浮宫协议（两个重要的协议显然直接影响美元价值）的框架，没有明确地考虑货币政策。

汇率高估，对美国货币政策的影响似乎是微妙的——甚至是令人不能容忍的——因为，认为美元可能过度高估，联储已经避免或中止了它在1981～1982年反对通货膨胀的政策。相似地，几乎没有人认为，联储会冒重新引发高速通货膨胀的风险，在1984年，它仍然实行控制扩张的货币政策，引导美元下跌。

人们广泛地引述从1988年初期到1989年中期的货币紧缩事件。最初，美国采用如7国财政部长会议中所说明的方式，即美国运用与汇率政策一致的紧缩货币政策帮助美元坚挺。可是直到1988年，仍然担心美元进一步高估，可能会不利于缩小国际收支不平衡。因此，包括美国财政部长在内的各国财政部长们下令干预市场，与美元升值作斗争，而美国货币政策的目标仍然是反对通货膨胀。但是，美元继续升值。

这个事件给人们提出了一个问题：美国货币政策是否已经过多地强调1988年后期和1989年上半年的汇率政策。有人认为这是个没有挑战意义的问题，他们相

信，通货膨胀率已经被夸大，单纯就国内经济目标而言，货币政策已经太紧。货币政策在偏好稳定外汇政策时忽略了真实通货膨胀的危险，这个观点有说服力吗？70年代和80年代早期所经历的通货膨胀，痛苦地说明，在有效地改变外汇政策以前，能够以通货膨胀为代价去构建转变汇率的机会。假如联储忽略通货膨胀的危险，并且将注意力更多地集中于稳定美元，那么，80年代后期会重复以前通货膨胀的痛苦经历吗？

国际经济对美国财政政策的影响

美国财政政策对汇率和经常项目有影响，但是，财政政策几乎没有考虑汇率或经常项目。在里根任第一届总统期间，政府财政政策被供给学派的削减税收、削减国内支出计划和增加防卫的政策所支配——这些政策优先。美国官方未预料到财政政策会有坚挺的美元高估的结果，但是，这个结果作为政府全面成功的信号受到欢迎。一些政府官员，如著名的经济顾问委员会主席费尔德斯坦对此持怀疑态度。然而，在罗纳德·里根的连任竞选的政治环境中，不容许对坚挺美元的优点持怀疑态度，不论它引起什么和它可能预示进一步的困难是什么。

在里根总统第二届任期内，在财政政策中，最初处于优先地位的不是赤字问题而是税制改革。然而，到1985年初，美国经常项目赤字增加，保护主义的呼声高涨，这的确使得政府政策制定者认真考虑这些问题。政府的反应是：寻求美元贬值；促使出口需求的强劲增长；避免对联邦赤字开刀。到了1986年，甚至在格兰姆－路德曼－海宁的减少赤字提案的压力下，政府还没有采取减少联邦财政赤字的有效措施。总统支持限制国内支出，但是不同意增加税收和削减军费支出。国会讨论减少财政赤字，并且批评总统的财政预算，但是政府没有提出任何削减支出的计划或增加专项税收的措施。在关于预算的辩论中，存在的模糊认识是：财政赤字可能与经常项目赤字有关。然而，两者的关系不很密切，经常项目赤字虽然很大，但还不足以激励政府采取减少财政赤字的措施。

在1987财政年度，联邦财政赤字从上一年度占GNP的5%降低到本年度的3%。一方面，这种情况反映了1986年刚结束的中期选举之前的国会的政治压力，迫使政府采取一些措施，以实现格兰姆－路德曼－海宁提案的减少赤字的目标。另一方面，它是财政收入偶然增加的结果，收入的偶然增加是实行税制改革和美国经济未预料到的强劲增长的结果。在股市崩溃后提出的政府预算，使1987财政年度的财政收入意外地增加，在80年代末的3年中，每年预算赤字占GNP的3%。

从国际经济政策的观点看，与80年代末3年中减少财政赤字相伴的关键事实是，汇率和经常项目对财政赤字没有多大的影响。多年来，在需要削减美国财政赤字问题上，外国政府官员严厉地责备包括里根总统在内的美国政府官员。当美国财政赤字明显减少时，美国官员高兴地将其归于“国际经济政策协调”（而外国官员

对这种成果的大小和持久性表示怀疑)。然而，作为经济顾问委员会的成员，我在评价这个过程时，坚定地认为，是国内政治和经济的力量而不是国际协调的效应，是减少财政赤字方面取得成就的推动力量。

当然，未来可能的情况是，国际经济问题在美国制定财政政策过程中的重要性会增强。然而，在80年代以前、期间和以后的长期制定政策的过程说明，国际经济问题对美国制定财政政策的影响非常之小。在任何重大的财政问题上和权力部门制定财政政策的过程中，强大的利益集团起重要的作用，他们对汇率和经常项目的考虑是模糊的，汇率和经常项目问题不能成为政治成果，他们没有给予这些问题政治上的权重。美国财政政策将积极主动地操作以影响汇率和国际收支平衡的想法是经济学家的梦——或梦魇。这种想法在制定实际经济政策时不起作用。

官方干预和汇率政策

最后，汇率政策存在的问题是,汇率政策与财政政策和货币政策是分离的。取消官方对外汇市场的干预和政府官员直接地改变外汇活动的公开声明(和谣言背景),构成汇率政策。在里根总统第一届任期内,不存在干预政策——或如杰夫莱·富兰克尔所描述的,只有负责货币事务的财政部副部长贝利尔·斯普林克尔的冷漠忽视政策。在里根第二届总统任期内，财政部长詹姆斯·贝克、副部长理查德·达曼、副部长戴维·默尔福德和（后来的）尼克拉斯·布莱迪追随更积极和更公开透明的影响外汇的政策。

按照我的观点，早期的冷漠忽视政策80%或90%是正确的，随后的政策在政治和公共关系方面的成功大于实际的成效。如前所述，80年代早期许多高估美元的情况是不可避免的，事实上，这些情况是那个时期内宏观经济事件和政治活动的必然后果。汇率政策的确没有改变货币政策和财政政策，也没有避免许多情况下的美元高估，也可能实施了错误的汇率政策。

美元在1984年后期和1985年初期持续高估10%或15%是个重要的例外（这也是我明确地不同意贝利尔·斯普林克尔少数几个观点中的一个)。直到1984年夏季，美元以既定的幅度在上升，美元的进一步高估似乎是不合理的经济理性。回顾历史，甚至在当时，大家都清楚：应该避免美元高估中有决定意义的攀升。官方关于美元过度高估的声明是不必要——受到协调干预美元的实际支持——可能已经转变了美元运动的趋势。偶然使用汇率政策去修正基本的不均衡，这种情况是很少的。确实，尝试这样的政策对经济几乎没有损害。

当美元终于开始长期下滑时，1985年2月，政府偶然使用了汇率政策。这次，主要工业化国家的中央银行，包括联储（自1981年后第一次)，公开声明干预美元。在1985年9月22日的广场协议中，5国财政部长公开声明："对非美元通货作进一步的有序高估是必要的"，随后的各国协调干预行动支持了这个声明。

这些汇率政策在1985年的美元实际下降中起着什么样的作用，是难以估价的。美国放松的货币政策，与美国经常项目赤字增加合在一起，确实是一个决定较低美元的重要力量。然而，费尔德斯坦和其他人强调，甚至没有官方声明或官方干预推动美元下降，美元也会在1985年中持续地下降。另一方面，在美元大幅度贬值的同时，伴随着广场协议声明，各国立即采取协调政策干预主要外汇市场。相应地，这个时期的经验是，当重新加强的汇率政策与基本的市场倾向没有抵触、而且汇率政策受到基本经济力支持或至少与更基本的经济力一致时，汇率政策能够获得成功。

80年代后几年的情况，可以说明汇率政策的作用是有限的。直到1986年春季，虽然美国财政部仍然偏好美元的进一步贬值，但是，德国和日本政府开始干预他们所认为的本国通货的过度高估。尽管干预力度很大，但是，日元和德国马克继续高估。在1987年2月的卢浮宫协议中，7国财政部长们声称，美元币值已经贬得足够低，进一步的贬值应该制止。在几个星期内，市场压力迫使日元在隐含的目标范围内重新上升。1987年末，在股票市场崩溃的灾难性后果中，尽管外国中央银行干预外汇市场，美元币值还是开始急速下降，据说美国当局愿意让美元进一步贬值。在1988～1989年期间，美国公开声明：通过限制性的汇率政策工具，努力抵抗美元的升值，美国实行的紧缩货币政策压倒了国际协调干预政策。

没有更多的基本经济力量支持的汇率政策，对美元币值常常没有多大的影响，这并不令人奇怪。即使确定汇率的证券－平衡模型（参见杰夫莱·富兰克尔）是正确，假定用不同国家通货计算的名义资产的相对供给价格改变，成万上亿不受干预的不同国家的货币明显地影响美元的汇率。在更适当的官方干预成功地影响汇率——有时是那样的——因为官方倾向更多地考虑基本经济政策，市场更多的是准备相信干预信息，而不是与之冲突。

最后，应该注意过度活跃的汇率政策的危险。假如政府当局不能准确地把握市场，大规模的官方干预会给纳税人增加沉重的负担。然而，事实上，除非政府坚持保卫一个不可支持的汇率，官方干预的代价通常不是太大。过度的和不成功的汇率政策可能降低有利的情况中政策的效力，或许，这是需要进一步考虑的问题。官方干预信号的有效性依赖于信号的性质。最需要考虑的问题是，汇率政策可能误导其他的更重要的政策，特别是货币政策。例如，英国最近通货膨胀率的提高，是80年代末期英国努力稳定先令/马克汇率导致货币迅速增加的后果。在美国，这种危险不可能很严重，美国的货币政策与汇率政策被制度性地分开和隔离。然而，政府官员会偶然将外汇政策与他们偏好的、成功的宏观经济政策联系起来，在这样的政治环境中，不能完全忽视汇率政策误导更重要的经济政策的危险。

论点综述

沃尔克通过对一些汇率政策观点的说明开始他的讨论。首先，沃尔克认为他与默萨在单独干预问题上的争论——其代价不太高，然而，干预作为信号装置，有时是有用的。所以，他认为单独干预作为一个政策工具不应该被放弃，但是，他没有对干预寄托很大的希望。沃尔克不完全同意富兰克尔的论文所描述的联储当局对外汇市场的干预。虽然财政部对联储施加压力，要求以财政部确定的方式进行干预(或者更可能是不干预)，联储清楚地以自己的方式在法律限定的范围内进行干预(或不干预)。这说明，需要实际的协调，而且财政部通常声称，它在国际经济政策中处于领导地位。

其次，沃尔克说，他的直觉是喜欢坚挺的美元。他认为，美元在1983～1985年期间太坚挺，但是，当人们对美元贬值漫不经心时，他感到问题严重。他还认为，在我们已经看出需要改变财政政策时，而总统和国会没有相应的反应，试图通过货币政策操纵美元币值可能是危险的和无效的。

最后，沃尔克说，美国应该尝试取得更稳定的汇率，货币政策应该在稳定汇率中起作用。

马丁·费尔德斯坦问：在卢浮宫会议和广场会议上相遇的政策制定者们，是否已经分清单独的干预和协调的干预之间的区别。沃尔克回答，虽然没有明确地讨论这一点，但是，人们假定干预是协调的干预。

接着，费尔德斯坦问，为什么政策制定者们追随乔根森报告中已经宣告无效的行动路线？为什么政策制定者们认为，在某些情况中，单独的干预更有效？他们倾向于政策是某种信号，假如是那样，会发生什么？

沃尔克回答，虽然很多人怀疑乔根森报告的说法，但是报告没有说，在任何情况下，单独的干预都是无效的。他补充道，他已经指出财政部的政策优先于广场协议的协调政策，货币政策不可能很快地紧缩，这使美元贬值的努力付诸东流。费尔德斯坦假设，单独的干预给出了一个信号，联储不打算很快地实行紧缩的货币政策。

即使许多人认为，单独干预政策似乎是非常无效的，他们还是想继续使用单独干预政策。威廉·普尔在干预政策上的观点似乎是微妙的。他认为，单独干预作为政策工具是危险的，它可能在不适当的和潜在有害的环境中使用。普尔提出相似的信贷控制的观点：即使信贷控制能用于可信的、有用的环境中，假如联储没有影响80年代的信贷控制的权威，经济可能会变得更好。普尔怀疑，外汇市场干预信号

的边际价值，可能导致政策工具的误用。

沃尔克回答，他认为，假如人们相信更基本的经济政策会改变，假如需要支持这个信号，汇率干预作为信号装置是十分有效。如果需要中止对稳定通货的支持，只要市场对于政府的政策有信心，那么，改变财政政策或货币政策可以削减其他目标的交叉利益，在这情况下，可以避免政策的剧烈变动。这里所涉及的要素是期望。因此，他与普勒的观点一致，即干预政策可能被滥用。他说，联储应该结构性地、小心地使用它。

弗雷德·伯格斯坦询问，假如取消汇率干预，那么，美国基本宏观经济政策会与广场会议时期有所不同。例如，财政政策已经紧缩了吗？

费尔德斯坦回答，他认为，在单独的干预或协调干预外汇市场的两种情况中，宏观经济政策不会有差别。沃尔克同意这种观点，他说，虽然财政部长詹姆斯·贝克可能知道财政赤字与贸易赤字之间的关系，他不愿意忍受财政政策的任何变化所带来的政治成本。

伯格斯坦说，假如费尔德斯坦和沃尔克是正确的，在任何情况下，不改变财政政策，然后使用汇率干预，至少对降低美元价值是有利的。

普尔回答，总之，广场协议对美元价值的影响是模糊的。在广场协议之前，美元已经贬值了很多，虽然在外国中央银行的干预下，美元继续稳定地贬值，然而，美元币值的下降实际很缓慢。普尔认为，在广场协议之后，日本、德国和英国中央银行都试图防止它们的通货升值太快，所以，外国官方资本流入美国。

费尔德斯坦同意这种看法。他注意到，如果研究这个时期内汇率政策的变动，同广场协议时期相比，没有明显的变化。

杰夫莱·富兰克尔说，他不同意普尔和费尔德斯坦的看法，人们可以看到1985年汇率政策中单独干预的作用。富兰克尔认为，虽然人们一般地将干预的时间定为从广场会议开始，实际上，1985年2月的伦敦5国会议之后，干预就开始了。虽然美国对外汇市场实行干预的措施大部分是在广场会议之后实施的，但是，在两次会议期间，与会各国同意动用大约100亿美元对外汇市场进行干预。

富兰克尔还说，他和经济学家凯瑟林·道明盖兹在研究德国中央银行和美国联储在1985～1988年的单独的干预后，已经发现了明显的美元币值的统计效应。然而，除了公开宣布干预，统计效应是非常的小。因此，人们可以说，单独的干预是有效的，因为它是未来货币政策的信号，但是，富兰克尔确实不能断定这个结论是否正确。

富兰克尔得出结论，他在80年代初期十分怀疑单独的干预是有效的，但是当美元在1984年末变得非常坚挺时，他开始认为那是尝试干预的好时机。他认为，既然刺破美元泡沫的干预会出现好的结果，1985年初可以开始干预。

杰弗里·卡利纳考虑，在沃尔克和贝克能够简单地说明美元需要贬值时，为什

么以单独的干预作为美国政府想使美元贬值的信号。

沃尔克说，贝克想使这个问题成为谈判的工具，以威胁其他国家，如果他们不采取加强他们本国通货的行动，那么美国就将采取使美元贬值的行动。

费尔德斯坦指出，贝克仅想威胁其他国家，他可能已经与这些国家的财政部长在波恩和东京有过接触，并发送过一些私人信息。费尔德斯坦认为，通过公开声明，贝克已经使美国处于一个非常有利的地位。假如美元不贬值，那是因为外国已经采取了美国所要求的步骤；假如美元贬值，将说明贝克是多么地强有力。贝克已经基本上使美国公众确信：美元下降将是有利的；而且是表明美国强大的信号。

伯格斯坦说，当美国在1987年开始提高利率时，外汇政策对于贝克来说风险更大。为了继续进行美元贬值，贝克需要劝说沃尔克与扩张的货币政策相伴的利率上升作斗争。沃尔克似乎没有接受贝克的要求，伯格斯坦问沃尔克，这是否已经成为问题？

沃尔克回答，实际上矛盾不大。困扰贝克的是联储没有实行紧缩货币政策，还有一点不明朗，紧缩得多的政策是否可能促使贝克与沃尔克关于政策的分歧公开化。

伯格斯坦相信，与沃尔克相比，贝克可能更多地指责扩张的货币政策和进一步使美元贬值。贸易赤字仍然在增加，国会中许多人要求采取保护主义措施。而且，财政部想让美元继续下降，以便给日本和德国施加压力，迫使他们扩张国内经济。

米切尔·默萨回到普尔的关于汇率市场干预危险论的观点。他认为，一个国家试图保卫一个特别的、实际不可能保护的汇率是危险的。这样的干预将花去纳税人大量的钱。在节省金钱和保持名誉的效应下，政府可能是以一种会损害更重要的政策目标的方式改变基本经济政策。

费尔德斯坦问，有无80年代已经发生上述情况的任何证据？他认为，为了在卢浮宫协议下保卫美元币值，联储是否在1987年保持了比在其他年份更高的利率。

默萨回答，联邦公开市场委员会的记录指出，事实上，联储当时已经考虑了汇率。然而还不太清楚的是，他们是否考虑了是汇率自身还是通胀引起了美元进一步贬值。默萨认为，确实没有办法区分这些问题。

默萨还认为，联储负责人曼纽尔·约翰森后来不同意联储有关干预的决策，认为联储不应该支持财政部干预的决策。约翰森表示，财政部正在试图阻止美元上升的倾向，而不是发出干预的信号或平滑市场发展。这是对外汇市场不适当地干预的另外一种情况。

托马斯·恩德斯认为，联储不能对1987年利率上升负完全的责任。事实上，供给曲线向上倾斜，另外还向上移动，这难以归咎于较紧缩的货币政策。长期外国资本增长不足，可能是利率提高的实际原因。

默萨同意托马斯的观点，并指出，德国和日本已经在1987年春季降低利率，

而1987年夏季他们又提高利率。联储想必已经感到，假如不允许美国利率随着外国利率的提高，会有明显的货币贬值。

威廉·尼斯卡南对单独的干预作了两个评论。首先，他认为，没有证据表明，1984～1988年间，联储考虑将稳定国内需求的目标服从汇率政策目标。特别是虽然联储已经在非常短期内调整了有关汇率的政策，但是，联储调整汇率政策没有超过3个月。第二，尼斯卡南不知道，在联储的单一政策工具应该是稳定汇率还是稳定国内名义需求问题上，一直存在争论。联储不能同时稳定汇率和国内名义需求，它只能两者择其一。尼斯卡南认为，联储当然应该关注汇率。联储应做的正确事情是货币政策要实现国内的经济目标。

尼斯卡南还认为，广场协议和卢浮宫协议的最初目标是对联储的活动设置约束。而后贝克又作了有关美元的演讲，看起来他好像对联储有非常大的影响，事实上，联储政策既不受国际协议也不受贝克演讲的影响。

伯格斯坦回答说，尼斯卡南的观点回到了广场协议是否影响美元汇率的基本问题上，很明显，与会者们对这个问题有不同的看法。富兰克尔认为，干预可能产生一个汇率差别，伯格斯坦支持这个观点。他相信，通过影响市场心理和预期以及政策信号，无效的干预会影响汇率。他说，假如能够利用理性分析解释1984年末和1985年初的美元迅速高估，那么，美元下降也是纯粹的理性行为。但是事实上，理性经济理论不能对美元最终上升20%作出解释，所以，广场协议通过心理因素有效地影响着市场。

默萨坚持认为，基本的货币政策和财政政策确定了美元外汇价值变化的基本路径，外汇政策意味着单独的干预对它没有什么影响。但是他认为，如富兰克尔和伯格斯坦指出的外汇政策对外汇市场有些小影响，这似乎是合理的。

费尔德斯坦声称，伴随着美国货币政策的变化和日本人大量购买美元证券，1987年干预外汇市场的条件已经与以前大不相同了。货币政策变化和资产购买说明：在这些市场上，为了达到汇率政策的目标，国家准备牺牲他们的国内货币政策目标。愿意在汇率政策的基础上改变基本政策，已经极大地增加了单独的干预信号的作用力。所以费尔德斯坦得出的结论，虽然理论对此没有解释，但是干预是重要的。

回顾早期的评论，费尔德斯坦要求默萨说明：在既不影响利率也不影响美元的情况下，预算赤字引起经常项目赤字的机制。

默萨回答，对应着扩张的财政政策，利率可能上升，但是预算赤字不是影响利率和汇率的基本力量。他说，找出预算赤字、利率和美元之间的相关性是非常困难的。默萨还说，存在预算赤字意味着国内支出超过收入，这直接地引起经常项目赤字。假如经济中有非对外贸易商品，那么不需要与利率有任何的联系，实际汇率就对经常项目赤字作出反应。

伯格斯坦回到单独的干预是否花费纳税人钱的问题。他认为，事实上美国已经通过各种干预赚钱。当卡特政府干预市场时，赚了10多亿美元。

戴维·理查森指出，短期政策有时会引起糟糕的长期政策。他强调了富兰克尔论文中的观点，80年代早期暂时的大量贸易赤字，导致了1988年的贸易法案，这可能长期地损害美国的贸易政策。

第 6 章

经济规制

1. 保罗·L·约瑟考和罗杰·G·诺尔
2. 威廉·A·尼斯卡南
3. 伊丽莎白·贝利

1. 保罗·L·约瑟考和罗杰·G·诺尔

20 世纪 80 年代的简化规制和规制改革

政治撰稿人和报纸文章认为，美国依赖市场机制配置经济资源。因此，国内经济部门所生产商品和劳务的数量、质量和价格由供给和需求决定，政府干预对此几乎没有影响。这种观念来源于美国经济的两个特征：(1) 大量资本的私有制与相对少的公共(国有) 企业的结合；(2) 缺乏强有力的集中经济计划。然而，这种普遍的观念存在着令人困惑的谜。

通过民事法规，联邦、州和地方政府几乎对所有的产业都有实质性影响。民法限制财产权，确定合约责任，民事侵权行为法建立起商品和劳务的质量标准。规制政策一般有经济的和社会的两种形式："经济的" 规制控制利润，确定价格，决定谁能进入市场或使用特殊资源；"社会的" 规制控制生产过程产生的污染，规定生产和工作场所的健康和安全标准，限制销售者通过广告或其他传媒给消费者提供产品信息的范围，建立保护购买者的法规，这些法规保护消费者免受销售者的欺诈、歧视或不合格行为

的伤害。所有这些政策都深刻地影响着价格、成本、产品质量、经营者竞争和经济资源的分配。

大约从1970～1990年，美国联邦的规制政策产生了有深远意义的变化。在这个时期，美国通过了两个最有经济意义的法令：1970年和1990年的清洁空气法。1970年之后的5年中，连续通过了一系列规制经济的法案，这些法案规制涵盖的范围为：工作场所的安全和健康；水质；生产安全；油价；为了保护环境，所有建筑工程必须得到联邦政府许可或使用联邦基金；消费者产品的安全；雇员退休基金的管理；期货市场的运作。这些法案的综合效应是规制明显地扩张——这种政策的变化，可以与始于20世纪30年代中期富兰克林·罗斯福政府、完成于70年代保守的理查德·尼克松政府规制政策的变化相比，甚至超过那个时期的规制政策的变化。在80年代没有明显的新的社会规制法令，而后，1990年通过的清洁空气法案，制定了严厉的关于酸雨、汽车排气和空气中废气的法律，又一次实质性地扩大了环保规制。

70年代扩大对环境、健康和安全规制的法律文件的墨迹刚干，经济规制的范围开始收缩，美国政府取消或放松了对价格，利润，以及运输、通信、能源和金融等行业的市场准入等方面的管制。在80年代初，罗斯福时代的经济规制体系中的很多法律和法规已经不起作用；然而，尼克松时代的社会规制改革后的大部分法律和法规都保留下来。到80年代晚期,① 人们已经积累了相当多的有关控制价格、利润和市场准入的经验。重新加强规制的幽灵正在一些产业隐现。

相当多的政治家和知识分子一直在争论“微观经济”规制的理念、原因和结果。这个时期，政策的明显变化反映了这些争论。本章研究20世纪80年代经济规制变化的性质、原因和结果（本书中基普·维斯库西的论文涉及对环境、健康和安全的规制）。

我们首先讨论经济规制的经济理论和政治理论。然后，我们总结这个时期规制的主要变化。最后，我们说明这个时期经济和政治变化对经济规制变化的影响。规制改革运动对各个产业的影响是不同的，同一时期，各产业的变化具有多样化的特征。对于这个问题，简单地解释“现在为什么是这样的?”是令人费解的。

6.1 价格和市场准入规制的经济和政治理论

经济规制理论的任务，是解释、预测如何规制市场和规制的效应。这样的理论都要涉及人类行为的经济和政治领域。假定市场运行要求市场参与者改变其行为，

① 划分年代所选的资料稍微有些随机性。

政治家采取干预市场的行动。影响市场的政治家和机构是：民事行政机构官僚们、指定的政治机构（规制管理机构）、国会和总统（协调规制立法和预算）、法院（法院解释法令和确定规制制定者决策的合法性）。因此，经济规制理论必须说明：在市场中，政治行动引起政策变化后可能产生的结果。

经济学和政治学提出关于规制政策变化的几种理论。每个学科都以规范的或“公众利益”的观念为基础，设计能增进社会福利的规制政策。同样地，两个学科都包括几个“实证的”理论（即在规范理论的基础上，研究纯粹的、可预测的、不规范的运动）。我们首先论述规范理论，然后描述实证理论（更全面的讨论见尼尔1989）。

6.1.1 规范理论

传统经济学从“公众利益”理念出发，建立有关价格和市场准入规制的理论，这个理论认为：无规制市场是失灵的；只有在一定的情况下，无规制市场才是高度竞争的。如今的理论认为，消费者缺乏信息引起市场失灵，但是，从经济学说史角度看，对于引入价格和市场准入的规制而言，自然垄断和寡头垄断是最重要的概念（施曼利西，1979年）。特别是，当产业的生产过程有明显的规模经济特征和低成本时，市场结构、企业行为明显地偏离完全竞争市场的理论。这些产业自然地向垄断或寡头垄断演进，结果是低效率和不公平的交易。在缺乏价格和市场准入规制时，这些产业会有以下问题：过度的进入、代价高昂的重复设备、垄断剥削或不稳定价格、毁灭性竞争、过度投资阻止了竞争企业的进入以及其他多种市场失灵行为。

19世纪与20世纪著名的经济学家们认为，政府规制企业价格，可以改善垄断企业独家提供服务的市场行为（夏尔卡，1982年，第12～28页）。有争议的问题是：市场准入限制能否保持与规模经济相联系的有效性；以成本为基础的价格规制能否将这种有效性转化为消费者所得。

自从乔治·斯蒂格勒（1961年）的创新性论文发表以来，经济学家已经发表了相当多的论述消费者缺乏市场信息的文章。在消费者缺乏信息的市场上，即使有结构性竞争，然而，由于厂商数量太少，经济无效率，有些厂商仍能维持垄断价格。一般地认为，解决这个问题的办法是满足消费者对信息的需求，但是，对于生产过程复杂、有神秘特征产品的生产，可能还是需要价格规制以防止垄断。

这些有关规制的规范理论或实证理论，在论述市场失灵时有几点缺陷。第一，将明显的信息不完全或规模经济或低成本综合在一个市场模型中，这个模型描述了不完全竞争的市场。但是，这些模型不能提供明晰的方法，去分辨缺乏规制的产业中的哪些活动不需要从价格和市场准入方面进行规制。因为，实际上，大多数市场

处于某种不完全竞争状态，假定规制实际上能无成本地改善市场的不完全性，那么，市场失灵的理论说明，几乎所有的产业都应该进行规制。

第二，对价格和市场准入的规制是不完全的。规制者不能得到关于服务的“效率成本”和“最优”价格的完备信息。价格或市场准入的规制会增加成本，降低生产率的增长速度，提高交叉补贴，至少损害一些消费者。然而，分辨正确成本、确定合理的价格、决定厂商的最优产量的规制程序，又会产生无效率的激励，可能阻碍了技术进步，这些技术进步有利于消费者。因此，从规范的理念出发，应该是不完全竞争成本与不完全规制成本的平衡，决定政府规制的本质和范围。

第三，甚至当不完全规制成本比不完全竞争成本低时，由于供求条件不同，理论分析可能得出不同的结论。合理的规制，不一定意味着规制恰当地与当时的产业结构吻合。在大多数情况中，规章法令不要求规制者分辨实际市场的不完全性，也不要求完全竞争市场建立之后就撤消规制。取而代之的是，进行综合规制的法令有永久性。因此，假如不考虑司法撤消，那么，简化规制明显地需要一个新法律。

最后，市场失灵的理念不能解释：在许多产业中，经济规制的偶然性、持续性或特性。理论分析认为，对卡车、公共汽车、航空、财产/伤害保险、天然气井的价格规制是有效的，迫使人们接受这个观点是困难的。规制的目标是模拟假设的竞争市场，然而，实际的规制程序和结果，明显地与规制的目标不一致。政府规制，与其说是保护消费者免受剥削，不如说是保护了生产者免受竞争的压力，还对不同的消费者集团的收入进行了重新分配。

规范经济学理论不能解释规制政策，因而，产生了几种说明规制政策的政治学理论。人们将政治学中一些理论看作是经济学中经济有效性理论的延伸，同时忽略了另一些理论。在此，我们评价这些理论中较有影响的理论。

6.1.2　意识形态的转变

人们普遍认为，经济规制变化就是简化规制，这种观点在大众传媒中广为流传，它被当作自由主义意识形态的同义词，流行的说法是“将政府从人民背上移走”。人们认为，里根政府引起了规制的变化，规制的变化起始于联邦政府行政部门意识形态的变化。就政治意义而言，这体现了“公众利益”。公民们对政府作用的观念有了改变，他们接受更保守的、自由市场意识形态，并在 1980 年选举了新总统来改变政策，这种政策变化隐含着意识形态的变化。这种观念过于简单，很可能是错误的。

最近，经济规制的改变包括价格、进入和服务质量（如航空、货运、铁路），实际上是完全的简化规制。但是，其他的政策变化，或产生了微妙的规制和竞争相结合的模式（如电信和天然气的生产及运输），或鼓励有纵向（或横向）联系产业

(如电力)的市场趋于竞争市场。取消规制机构的案例只有一个(航空)。尽管衡量规制的标准不同于20世纪70年代末的典型标准,但是,在所有案例中(甚至航空),产业还是受到一定形式的规制。联邦政府用于经济规制的资源在一些领域已经减少(最初是运输业),但是,在另一些领域,它们没有减少甚至还在稳定地增加(见表6.1)。

在里根时代之前,经济规制已经有了许多变化。因此,这些变化不仅反映了联邦行政部门关于价格和市场准入规制强弱的突然变化,还反映规制者、立法者、司法、两党的总统们的行为以及联邦政府和州政府所接受的意识形态。实际上,许多最明显的经济规制的变化始于卡特政府时期,自由民主党发起变革经济规制的动议,卡特指定的机构实施这些动议。然而,卡特在民主党内竞争总统的主要对手是马塞诸塞州的爱德华·肯尼迪,他支持的70年代的简化航空规制被认为是经济规制改革进程中的重要里程碑。因此,将简化规制运动称为普遍的运动,或认为它基本上是选举里根的结果,这不是特别准确的说法。简化规制的原因比意识形态影响或政党的作用广泛得多,也比简单地缩减政府职能的要求复杂得多和实际得多。这个事实的重要含义是,里根不可能偏离总统的职权去取消这项改革。

表6.1 部分规制机构人员(相当于全日制工作人员)

机 构	1970年	1980年	1985年	1990年
民用航空委员会(CAB)(航空业)	686	753	0	0
州际商业委员会(ICC)(公路、货运)	1912	1940	839	661
联邦电信委员会(FCC)(电话电报、广播)	1645	2156	1828	1839
联邦能源规制委员会(FERC)(天然气、电力)	1164	1605	1533	1500
联邦储蓄保险公司(FDIC)	2669	3691	3554	3065
账户审计	1920	3331	3250	3730
证券外汇委员会(SEC)	1436	2100	2046	2451
反托拉斯部(DOJ)	595	939	649	623

资料来源:沃伦和西尔顿(1990年)。

6.1.3 理念和废纸箱

政治学中有更为深刻的经院理念,这些理念中有新意的思想方法是:由于政府政策是明智的,所以规制有重大的影响。尽管如此,"理念理论"在选举政治学中仅起次要的作用。选举简单地迫使政治官员公开地采取行动,解决国家面临的突出问题。选举政治学认为,全体选民并不关心实际问题是如何解决的、或者解决方案

反映什么样的政治哲学，这是与“意识形态理论”不同之处。选民只关心解决问题的行动、后果和情况的改善。

知识分子的杰出人物——大学教师们、智囊机构的学者们、给报纸主要版面撰稿和有政治倾向的杂志记者们的作用是——说明什么是错误的和解决错误的方案。在经济规制存在时，知识阶层强烈冲动的贡献是：在学术性或普及性文章中，说明规制产业是无效的，规制保护了某些特殊利益者。除了几个重要的例外，关于经济规制的新观点都是经济学家们提出的。大约从1960～1975年，经济学家们首先以一系列的经验的和理论的研究说明：规制的实际作用与规范经济学论述的应起的作用相反。然而，实际上，是政治学家们（德西克和奎克，1985年）和律师们（布雷耶，1982年；利文，1981年）而不是写这些文章的经济学家们改变了经济政策。

知识分子杰出人物和政治行动之间的重要联系可以采取两种形式：纯理念或废纸箱。纯理念基本上等同于论述规制的规范经济理论。这种理论认为，政治家们不知道经济规制已经偏离了保护消费者和反对市场不完全性的目标。因此，一旦政治家们开始相信经济学文章是正确的，他们会相应地改变政策。这种理念形式的论述基本上和规范经济学同样地软弱：既不能解释规制法令不断地被通过的原因，也不能解释一部分政治家们在制定法令时实际上忽视经济理念。然而，假如规制的真实要旨是保护消费者利益、反对市场失灵，在法令与这个目标不一致时，为什么需要那么长的时间才能改变法令？这类理论不能说明，公认的实证研究结果与政策改革差距很大的原因。理查德·卡维斯（1962年）对航空规制批评性的研究和约翰·迈耶（1959年）及其他人对卡车和铁路的批评性研究，明显地导致在这些产业实行了50多年的规章的简化。在许多规制法令被通过的时代，佩德莱顿·赫林，那个时代最著名的政治家，在1936年观察规制过程后指出，社会背景是明显的特殊利益（1936年，第183页）。

在米切尔·科恩、詹姆斯·马奇和约翰·奥尔桑（1972年）的理论中，提出理念和政治变化之间重要联系的“废纸箱”的说法，它是理解所有非市场组织的理论方法。这个理论假定：这些组织的领导人管理一个相对稳定的、甚至没有弹性的体系；他们不可能非常熟练地理解组织环境实际变化的原因。更具体地说，被选出的官员不可能非常清楚地知道经济规制的作用，或其他技术性较强的政策的后果——或产生新的社会问题的原因。因此，在大多数时间内，被选出的官员并不认真地考虑既定的政策，他们任命的机构工作人员维持现状。

当外来冲击出现时，政府官员寻找一个解决方案，但是难以识别各种方案。同时，在政府智囊团的背后，知识分子已经创造了与重要政策问题或社会问题有关的各种新思想。“废纸箱”比喻对于政治行动家来说是有效的各种思想成果。另一方面，废纸箱也被称为经济政策，它充满着有关国内经济运行的研究证据，但是一个特别大的和给人印象深刻的废纸箱是经济规制的有效性的研究。20世纪70年代的

经济滞胀或对特殊产业的特别冲击是煽动性事件。最初的反应是传统的经济政策疗法（财政和货币扩张及价格控制），但是，当这些方法不能奏效时，政治领导人沉进了经济规制研究的废纸箱。他们发现经济规制正引起基础产业的无效率，所以，他们要求一些废纸制造者们改革制度。认为经济规制不会引起滞胀的观点，在某种意义上偏离了以下观点：这是个采取行动的时代，这些行动能改善经济效率，有关的专家们实际上已经联合起来预言改革经济规制的成效。

对废纸箱理论模型最明显的批评是，经济学家关于经济政策的观点（农业、能源、贸易、医药保健等等），通常更广泛地、更多地涉及自由市场的建议，不仅是经济规制——甚至社会规制——也是经济学家们认真地考虑的问题。对于这个批评，该理论的回答是：当贸易赤字、农业、能源和环境出现危机时，废纸箱理论提供了其他理念。但是，由于这样的说法隐含着经济政策的改变是非理性的和不可预测的，因此，这种解释不是非常令人满意的。对于任何政策变化需要某些人的思想和确定的理论，这样的解释事实上是同义反复。这也隐含着：即使政治决策者最初随机地选择政策，他们也没有能力从以往经历的成功和错误中吸取教训。

然而，我们不能否认，现有的关于经济规制的研究取得了比初始阶段更多的成果，政策已经发生了巨大的变化。不容回避的事实是：许多撰写经济规制文章的作者继续为规制机构服务，处于促进规制改革的地位。

6.1.4 利益集团偏好

流行的有关规制的规范（非规范）理论，都是以特殊利益集团居于统治地位为基础的，这些特殊利益集团是在政治过程中组织起来的。理论的要点是：引起公民流动的因素影响公共政策。理论假定：政治家受到的激励是赢得选举，为此，他要采取迎合选民的政策，以赢得选民的选票，或者得到参加竞选运动所需的捐助。政治家面临的问题是，单个选举者事实上对选举几乎没有影响，所以，鼓励一个选民去参加选举或了解一个官员拥护什么政策的刺激几乎不存在。（唐斯，1957年）。但是，为了各种非政治目的组织起来的民间组织，贸易协会、工会和其他按照经济利益组织起来的组织（奥尔桑，1965年，摩伊，1980年），明显地进入了企业。经济组织能够很轻易地和廉价地与政治家们进行讨价还价，讨价还价的基础是经济组织支持政治家而政治家赞成经济组织所偏好的公共政策。对经济组织中的成员来说，个人的收入对个人生活是非常重要的，政府政策实际影响着个人收入分配，所以，经济组织愿意参与政治选举。作为经济利益组织的成员，公民们不再是无能为力的了，因为，他们的选票和捐助成为影响选举的明显因素。当然，经济利益集团不是惟一可能影响选举的组织；其他机构，像教会、同业协会组织（如通讯俱乐部、鸭子有限公司），甚至州和地区政府也有与政治家谈判的能力，在一定程度上

影响选举。

利益集团理论预言，根据经济组织需要制定的经济规章能够改变市场规则，市场规则的改变给经济组织带来利益，不利于非经济组织，非经济组织对政策制定几乎没有影响力（斯蒂格勒，1971年；佩尔茨曼，1976年）。因此，经济规制应该有利于受规制产业（利润和工会雇员），有利于某些按照消费者的经济利益组织起来的经济组织，不利于没有很好地组织起来的供给者（如无工会的劳动者）和消费者（如传统的消费者）。

利益集团理论有几个关于规制的观点。第一，预言受规制的服务和产品之间有交叉补贴，交叉补贴通常有利于组织起来的消费者，不利于无组织的消费者。第二，相对竞争产业比垄断产业有更多的机会创造和重新分配利润。在前一种情况中，规制能够阻止新企业进入和强化共谋价格，现有的企业能获得更多的利润。在价格调整到组织起来的消费者所偏好的价格水平时，增加的利润也可能部分地转移给这些消费者。当垄断者不是自然垄断时，垄断规制很少出现。非自然垄断产业仅在面临竞争企业进入、需要保护现有企业利益时，才寻求规制；或组织起来的购买者/或供给者寻求限制垄断力量的规制时，非自然垄断产业才出现规制。然而，后一种情况与规范经济学理论不吻合，因为，普通的消费者不一定从规制中受益。

这个理论认为，有些因素导致简化规制。这些因素使得组织起来利益者认为：参与制定规制政策的政治过程有一定的成本，在从规制中得到好处低于其成本时，那么，在没有规制的情况下，他们的境况会更好（佩尔茨曼，1989年）。例如，受规制的服务需求弹性越大，垄断租就越低，组织起来利益者集团的净获利越少。还有几种情况是：第一，由于技术的变化，供给集团和购买集团宁愿采取纵向联合而不是购买受到规制的服务，但是，由于规制设立的进入市场障碍，两大集团无法联合。第二，由于收入和需求模式的变化，在规制市场中，可能所有的参与者都组织起来，这些有组织的利益集团都不能从规制中得利，他们都倾向于消除规制。第三，由于技术或需求的变化，一个非自然垄断行业可能已经变成自然垄断，现有企业不再担心新企业的进入，没有行业规制，企业也能得到垄断利润，现有厂商不能从规制中获益。因此，经济规制改革在很大程度上与利益集团理论一致，人们支持和反对简化规制，事实上与他们的利益和损失有关，从简化规制的自由化运动中可以明显地观察到这些事实。

有些人怀疑利益集团理论，认为这个理论不能完全地解释经济政策的变化。最明显的是，有组织的利益集团理论不能解释许多政治参与者的行为。尽管为竞选运动筹集资金的政治行动委员越来越重要，它也可能确实反映组织起来利益集团的特殊利益，但是，竞选运动的捐款主要还是来自个人。同样地，参加竞选的政治家是有高度鼓动性的个人而不是有组织的集团。另外，大量的政治组织，从妇女选举联合会到政党中基层组织，都不是靠特殊经济利益推动其政治活动的。至少有一些公

民不是从个人经济利益出发关心政治，活跃的政治参与者无力说服这些公民。然而，以下将看到，影响有组织利益集团的一些因素在规制改革中起实质性的作用。

6.1.5 政治企业家职能

政治企业家职能理论集中论述官员，而不是利益集团，官员的媒介作用是将公民组织起来、让公民参加到政治体系中来。假如一群未组织起来的公民受到某项政策的伤害，政治家鼓动这些公民，向他们说明通过政治过程改变政策的对策。政治候选人，特别是在位的政治家们，有相当多的与选民交流的办法，另外接受大众媒体自由的宣传。假如政治家们能够以有吸引力的和容易被人理解的方式传达信息，使未组织起来的选民确信目前的政策是有害的，他们将成功地得到更多的政治支持者。

不幸地，政治企业家职能理论不能准确地预言：政治家们活动的焦点是未组织起来的公民。事实上，最初的预言有不可预测性。多数制民主理论起始于肯尼斯·阿罗（1951年）的创新性著作，终止于林达·库恩和斯蒂文·马瑟的令人沮丧的结论。这个理论说明，一系列多数制选举实际上能够产生任何技术上适宜的政策。无论现存的政策是什么，多数制能够支持任何其他的政策。事实上，不论现行的政策是什么，一系列多数制选举的结果能够产生任何新的政策。因此，一个政治企业家的职能是从大量策略中作出选择，以选定的策略击败现存的政策。其结果是，假如仅从政治家的个人政策偏好和组织反对现行政策联盟的相关成本来说，政治企业家的目标是可预测的。

与经济利益集团相反，政治企业家职能要让未组织起来的消费者（或非工会成员）也有政治代表。在经济规制的情况中，政治企业家职能理论与作为规制改革运动基础的人民党主义一致。① 一个可观察的事实是，有些规制受到有组织的经济利益者们的关注，消费者们受这些规制政策之害，此时，一个自封的消费者的代言人就可能引导一场简化规制运动。然而，政治企业家职能理论也与不稳定的规制政策理论、在保护有组织的利益者和经济效率之间作出选择的理论相一致，因为，每个适当调整的新政策，都能击败现行的政策。

对这些理论的主要批评是：理论与政策的稳定性相矛盾。事实是，在自由化运动之前，经济规制毕竟实行了几十年。对这种批评的回答是，政治家们知道多数制是不稳定的，为了使政策对上述不稳定因素反应迟缓，构建了制度变迁的障碍，防止制度经常变动。这被称为引致性结构均衡，即组织起来的机构和国会禁止每个获胜联盟的参与者改变未来政策（谢普斯尔和温斯特，1981年）。假定：一个制定政

① 政治上反对农奴制度可以看作是政治企业家的例子，见瑞克（1982年，第8章，第9页）。

策的联盟的成员不再是国会代表，或一个机构对它的利益作出反应之前，或以其他联盟成员赞同的方式改变政策偏好，只有满足这些假定条件，才能改变政策。因此，除非新组织能够避开某些禁止改变政策的规定，在新的环境中改变政策，否则，组织一个与经济规制政策有关的新利益集团，不能改变原有的政策。

在国会，委员会的权利中有否决条款。所有的立法由委员会解释，它们对特别的政策领域负责。直到相关的委员会都已经批准提案，这个提案才能在国会获得通过；然而，这个过程可能陷入与之相关的其他委员会的围攻，或是向其他委员会作出解释，或被迫撤消给立法机关的议案。这些相关的委员会通常是众议院和参议院的商业委员会。不稳定的政治企业家采用的方式是回避商业委员会，或者以回避作为威胁使得商业委员会报告一个提案，这个提案是商业委员会不赞成的、但是可以回避委员会的提案。然而，这些方式是有代价的，国会不理会专业委员会的详细报告，会降低专业委员会在特殊领域提出议案的积极性。相似地，如果一个委员会忽视另一个委员会，它可能会受到报复。国会典型地是以委员会为基础的，委员会要表达自己偏好的政策，一个委员会忽视另一个委员会，可能要冒受到报复的风险。结果，忽视另一个委员会的情况很少，仅在对一个政策相当不满时才出现这种情况。同样地，只有具备这些条件，政治家才有组织一个新的群体攻击一项政策的动机。因此，只有在公众对于规制政策相当不满意时，才可以用“政治企业家”模型解释规制改革。

6.1.6 理论的作用

总结主要的论述规制政策理论的目的，是为了综述分析变革的产生和结果的观点。这些理论告诉我们：到哪儿去寻求支持经济规制改革政治力量；以自由化为目标的经济规制改革如何影响受规制部门的价格、成本和服务质量。借助这些理论观点，我们分析经济规制的起因和效应。

6.2 经济规制和经济规制改革的评价

在1975年以前，受到经济规制的每个部门在规章方面都有显著的、实质性的变化。这些变化已经明显地影响产业结构、价格水平和价格结构、成本和生产率。经济规制的变化出现在航空、公路货运、公共交通、铁路、通信、天然气生产和输送、有线电视、银行和金融服务、电力、财产和责任保险等产业。这些产业在规制的性质、结构和实施等方面差别很大，由联邦和州政府之间分别承担规制责任。在这些产业中，规制变化的理由、起因和结果有相当大的差异。表6.2说明了受规制

变化影响的主要产业的一般情况。有必要简要地评论一下在航空、公路货运、通信、保险、银行和天然气等产业发生的规制变化，以说明这些规制变化的原因和结果。

6.2.1 航空和公路货运

航空和公路货运业是简化规制的典型案例，这两个行业完全取消了价格和市场准入规制（航空业在下面还要进行更详细的讨论）。直到1977年前后，航空的价格和线路结构仍然受到民用航空委员会的严厉的规制，相似地，州际公路货运受到州际商业委员会的规制（约瑟考和罗斯，1989年，第1469～1473页）。在特殊路线上，允许竞争性的厂商参与竞争，但是价格竞争受到限制，政府规定价格要高于产业平均成本。在60年代，对这些产业规制进行了长期研究，并在70年代初期得出结论：规制增加成本和价格；扭曲了技术变化；与过高价格相联系的是非价格竞争，其后果是提供了超值服务；顾客之间存在明显的交叉补贴（约瑟考和诺尔，1981年，第4～10页；约瑟考和罗斯，1989年，第1469～1473页，第1480～1486页）。进一步的研究表明，这些产业没有市场失灵，可能存在结构性竞争，如果没有规制约束，这些产业同许多没有价格和进入规制的产业差不多。

对特殊利益集团问题的广泛研究，导致对这些产业开始实行持续的经济规制。这些产业的企业受到规制的保护，免受竞争的压力。组织起来的劳工可以利用保护性规制防止新的没有组织的劳工的竞争，他们的工资高于竞争性劳工市场的工资，工作规章也有利于有组织的劳工。一些消费者群体通过他们对规制过程的政治影响得到补贴。大多数经济学家的评论指出，完全简化价格和市场准入的规制以及应用反垄断法，从有效性观点看是必要的（约瑟考和诺尔，1981年，第4～10页）。然而，经济学家们也相信：很好地组织起来的利益集团有实际的经济利害关系，而简化规制使许多消费者付出不同的代价，因而，几乎每个产业都不能进行简化规制的运动（凯恩，1983年）。然而，在卡特政府期间，新任命的民用航空委员会和州际商业委员会官员积极利用当时法定的权利，实际上放松了价格和市场准入的规制（贝利、格雷厄姆和凯普兰，1985年；凯恩，1979年；科勒，1983年）。国会实际上肯定了民用航空委员会和州际商业委员会放松和消除价格和进入规制的努力，并且鼓励这些机构提出简化规章的动议，使他们的努力成为明确的法律。1978年通过的航空简化规制法案，是个法定的转折性的协议，这个协议导致完全的简化价格和进入的规制，最终是民用航空委员会退出规制领域。保护公众利益标准是一个比保护竞争者更好的判断标准，虽然州际商业委员会保留在公众利益标准下对价格和进入进行规制的权力，但是，1980年的汽车运输法案，从法律上明确地给予州际商业委员会放松价格和进入限制及鼓励公路货运业竞争。

表 6.2 20世纪80年代的简化规章和规制改革

产 业	原先的规制机构	规制的变化	规制变化之源
1. 航空	民用航空委员会	简化价格和市场准入的规制	A) 民用航空委员会的提案 B) 80年代的航空精简规章法案 C) 州际商业委员会的提案
2. 货运	州际商业委员会，州机构	简化价格和市场准入的规制	A) 州际商业委员会的提案 B) 1980年的汽车运输法案
3. 铁路	州际商业委员会	价格弹性，容易进入，合并	A) 州际商业委员会提案 B) 1976年的规制改革法案 C) 1980年的调整铁路法案 D) 经济和竞争的压力
4. 电话	联邦通信委员会，公共机构	产业重构，价格弹性，易于进入，激励性规制	A) 机构提议 B) 联邦反垄断法判例 C) 竞争性压力
5. 天然气	联邦能源规制委员会，公共机构	供应无限制，精简价格和修正合同的规章	A) 1978年的天然气政策法案 B) 1978年的石油使用法案 C) 外生的冲击 D) 联邦能源规制委员会的提案 E) 州委员会的提案
6. 电力	联邦能源规制委员会，州机构	大规模发电厂的进入 批量电力的竞争 程序性政策 更多的价格规制	A) 1978年的公用事业规制政策法案 B) 引致规制的经济压力 C) 竞争的压力 D) 环境的压力
7. 财产与责任保险	州机构	更多的价格规制	A) 州立法规制提案
8. 有线电视	市政当局，联邦通信委员会	简化价格规制	A) 1984年的有线电视法案 B) 联邦通信委员会的提案
9. 银行	联邦储蓄贷款保险公司，联邦储蓄保险公司 现金审计员 联储	投资证券的部分简化规制	A) 1980年的储蓄制度精简规制法案 B) 1982年的储蓄法案 C) 1989年的金融制度改革、恢复和强化法案

航空业和公路货运业简化规章的提案，不是普通的、理想的鼓励减少政府规制和更多地依赖非规制市场的一揽子提案的一个部分。航空业和公路货运业简化规制提案，是在美国通货膨胀率迅速上升和世界能源市场不稳定时期提出来的，它作为反通货膨胀策略的组成部分受到鼓励。被规制产业和组织起来的劳工反对简化规制。已有简化规制倾向的民用航空委员会和州际商业委员会的委员会们首先提出法

令性的提案，他们利用行政过程放松价格和市场准入规制。行政性的简化规制随后迅速地成为法律，这不仅在法律上确定了更有弹性的价格和行业自由进入，而且清楚地说明国会偏好较少的规制和更多的竞争。卡特政府时期，提案的主要提议者认为，这些市场有特别的经济特征，有效竞争是可能的，简化规制是必要的。他们相信并证明，对价格和市场准入的规制不仅是不必要的，而且使市场运行比竞争条件下更糟。事实上，航空和公路货运更多地受到联邦的规制、只有较少的州对价格和市场准入实行规制（货运规制多些），这个事实表明：简化规章的提案，无需50个州附加补充政策，就可以在全国范围内实施。

在简化规制运动前的很长时间内，航空和公路货运的规制有很大的差别。20世纪70年代末期，州际商业委员会的政策剧烈地变动，在此之前，规制机构顽强地坚持需要更周详的、严厉的货运规制。卡特任命的规制机构负责人使得机构发生真正的革命性变化。民用航空委员会的变化有更多的进化论的色彩。在70年代早期，国内客运费用咨询机构（DPFI）试图在经济规制的范围内，继续使用定价过程规则进行定价改革。国内客运费用咨询机构试图让费用与成本挂钩，允许非高峰收费（布雷耶，1982年，第211～212页）。然而，在1970年和1974年期间，民用航空委员会有个叫做“线路暂停”的规制方法，在这个方法下，它甚至拒绝当时的航空公司提出的开辟新航线的申请。它还鼓励航空公司在每条航线上限制航班的数量（布雷耶，1982年，第208～209页）。在福特政府时期，通过允许航空公司有不同的特殊折扣增加价格的弹性。1976年，在参议院听证会上，民用航空委员会的主席证实，委员会非公开地支持减少对价格和进入的控制。虽然卡特当选总统后没有出现实际的简化规制运动，但是，由卡特任命负责人的那些机构，已经提出要改变当时通行的僵硬的经济规制的动议。

州际商业委员会和民用航空委员会之间的差别，明显地反映了各机关对任何结构性竞争产业实行经济规制有不同的看法。民用航空委员会的政策变化是在大众都接受理想化的简化规制的热潮之前。1974年，福特政府要求国会将建立规制改革委员会的想法具体化，而后，简化航空规章的观点开始出现了。在著名的肯尼迪听证会上，来自加利福尼亚的参议员严厉批评该机构的反竞争政策，力主简化规制，这些观点成为听证会上的主导性观点，从而强化了简化航空规制的观点。（美国参议院，1975年；布雷耶，1982年）。但是，按照德西克和奎克（1985年）的观点，民用航空委员会努力地对经济学界的批评作出反应，其结果是，该机构在70年代初期进行温和的改革。然而，如国内客运费用咨询机构的乔治·道格拉斯和詹姆斯·米勒（1974年）所述，经济学分析在定价改革的过程中起重要的作用。在此过程中，为什么是民用航空委员会而不是州际商业委员会最先受经济学的影响仍然是个谜。

6.2.2 电信业

航空和货运最初是受联邦机构规制的，而电信业受联邦（联邦通信委员会）和州两级机构的规制。州和联邦政府分别规制电信业州内和州际通信网络的使用。州政府和联邦政府职责分工实际上相当地模糊，因此，州政府负责政策部门，联邦政府规制价格、市场准入以及负责特殊服务有效性等事务。

首先，电信网络具有共同的成本和普通的成本。州际和州内电话使用同样的地方交换网络，地方交换网络由交换台和传输设备等构成。结果，在州和联邦之间的合理分摊成本时就有任意性，并自然地产生了寻租的机会。

第二，直到80年代，电信业以一个纵向和横向联合的公司电话电报公司为主导，结果，公司的活动范围扩大到所有的规制司法领域，它所能调动的资源、它的活动的复杂性和综合性超过任何规制机关。其后果是，任何单个机构都难以规制电话电报公司。

第三，二次大战后，在交换台、传输和服务设备方面都有了明显的技术进步。这些变化引起电信技术涵盖微电子和计算机技术，因此，电子产业和计算机产业的企业潜在地具有与电信业企业竞争的机会。而且，技术进步使电信产业规模经济变得不太重要。这使得人们相信，企业只要有稍微不同的管理和系统设计，能以比电话电报公司公司低的成本生产出更高质量的产品。这些变化大多对联邦司法规制有影响。直到大约1980年，最缓慢的进展出现在地方交换台与顾客相联系的线路上，这大约占地方电话公司成本的60%。

第四，州和联邦的规制者们鼓励调价，以提高交叉补贴的有效性。电信行业对一些竞争企业有吸引力，因为规制者们确定的价格太高，[①] 竞争性企业不一定以比电话电报公司更低的成本或更高的质量提供服务也有相当的利润。类似地，定价过低的产业，是规制者们不鼓励进入的行业。简化定价影响联邦服务与州服务之间的平衡。

第五，在改革开始时，广泛的信念是，有效地促进规制改革的委员会所提出的改革范围超过简单地简化定价和市场准入的限制。州政府继续垄断地规制地方交换台。在长途电话中，除非电话电报公司处于垄断地位的状况能够多维持几年，否则长期的市场结构最可能是自然寡头垄断。因此，至少在短期内，长途电话的完全简

① 在长途电话业开展竞争的初期，专业化的普通传输者们的部分收入不交给地方电话公司，如电话电报公司。最后，联邦电信委员会对所有的传输者进入地方网络的定价采用一个复杂而又十分武断的定价体系。这些价格取决于传输者愿意采用的形式，而且电话电报公司的竞争对手的定价却比较低。如今，所有的传输者对于同等质量的联网业务支付相同的价格。

化规制是不可能的，直到90年代，简化规制才在长途电话领域内进行。竞争性的企业可能进入电信业的其他领域。由于电话电报公司太庞大，竞争的发展需要相当的时间，电信业从垄断转向竞争的转换时期比较长。

最后，在可能是有效率的领域促进竞争——在电话产业纵向联合结构中——设备和长途电话的竞争实际上是不可能的，在单个供应商提供几乎所有的地方交换台设备时，更无竞争可言。因此，促进竞争需要产业结构的根本变革。由于协调州和联邦规制改革有困难，纵向联合垄断的改变可能是缓慢的和困难的。

由于市场结构主义观点流行，规制改革提案和联邦反垄断诉讼影响了电信业的规制改革，1984年反垄断诉讼导致电话市场完全重构。在规制改革中受益的新企业和消费者群体，成为推动法院、立法和执行部门继续进行规制改革的政治力量。

同时，在电信业简化规制的改革过程中，大多数州的规制当局起的作用很小，有时甚至起反作用。从电信业交叉补贴中受益最大的是小城镇和乡村地区的长期消费者们——这些业务受到州政府的规制（诺尔和斯马特，1990年）。电信业的竞争对交叉补贴构成威胁，那样的威胁将迫使制造者们大幅度地提高这些业务的价格。当然，大部分州的规制当局不高兴看到这种前景，他们反对简化规制。

在引入电信业竞争的决策中，要说明哪个决策起关键作用是困难的。此外，技术进步推动联邦电信委员会的决策——事实上，由于其他产业的技术进步，在电信业部分市场上，新公司愿意而且能够逐步地与电话电报公司竞争。在联邦电信委员会历史上的大部分时期，它是最勉强的规制者。与交通和能源规制不同，经济学家们没有对电信业规制进行广泛的实证研究。[①]。也与航空业和货运业不同，电信业的简化规制的改革没有立法行动。有些立法活动，已经对联邦电信委员会的自由和反垄断案例构成威胁。在1976年和1981年，电话电报公司和它在司法部门的支持者反对联邦通信委员会，几乎成功地通过建立它的垄断地位的立法。（见特明和加勒姆鲍斯，1987年）。随后，在1986年，在参议院对联邦电信委员会取消除电话电报公司价格的交叉补贴议案投票时，只差一票就能得到通过。虽然通过简化规制的立法只少一票，但是，这一票表明：与航空和货运简化规制相比，电信业规制改革的政治基础更不稳定。

6.2.3 天然气

天然气产业与电信业一样，曾经盛行联邦和州两级规制。与电信业相同的是，联邦规制者们（联邦能源规制委员会，以及它的前身联邦动力委员会［FPC］），法

① 几乎所有的研究都集中在测定产业规模经济方面，这些研究产生很多没有定论的结果（见富斯，1983年）。

院和美国国会在改变规制政策中起着重要的作用。与电信业不同的是，天然气既没有纵向的也没有横向的大范围的联合。天然气产业有无数的生产厂商，它们的产品大多数销售给独立的州际天然气管道部门。这些管道部门将天然气独立地销售给分散的经销商，事实上，经销商再将天然气销售给居民、商业和工业消费者时，拥有地理方面的特许权，而大规模的产业和电力部门的用户直接从管道部门购买天然气。在这种市场结构中，很容易区分天然气的生产成本、管道输送的成本和零售成本。①

联邦规制（从1954年起）包括天然气从产地到州际管道的价格、管道部门向地方经销天然气的公司所收的天然气费、以及管道运输费的价格（从1938年起）。州的规制包括地方经销者们零售给消费者的天然气价格。联邦规制者负责新的天然气管线的建造、（进入）许可和现有管线的延伸，而州的规制者们负责地方销售系统扩张的许可。当然，因为地方销售公司成本中的大部分是购买天然气的成本，联邦规制产地价格和管道价格，对消费者支付的零售价格有重要的意义。

最初，联邦动力委员会也是个勉强的规制者，拒绝对天然气的产地价格进行规制，因为这是个结构性竞争的产业。1954年，尽管有其他不同的法律提议，最高法院还是裁定，根据1938年的天然气法案，需要对天然气产地的州际管道的付费予以规制。在以后几年中，在对生产者规制的基础上，试行对服务成本的规制。在60年代初期，联邦动力委员会对产地价格进行规制，在5个产气区历年的发现、发展和提炼成本的基础上，对“老气田”和“新气田”分别制定天然气的上限价格。这个历年平均成本定价体系使得供求相等的价格成为偶然现象。在十年间，对产地价格的规制已经产生了可预见的后果：天然气过度需求的价格对原油价格变化的反应迟钝，这对天然气的需求有影响（马克沃，1971年，1973年，马克沃和平德克，1973年）。在1973年的原油价格冲击后，这个问题严重地恶化：在规制价格下对天然气的实际需求增加，但是，没有机会通过调整价格来出清市场。在70年代，天然气的短缺和行政配给是这个产业和它的规制者们面临的主要问题。

在经过几年激烈的辩论后，国会终于通过了1978年的天然气法案（NGPA），还制定了最复杂的经济规制法规。法规的基本思想是天然气价格逐渐地提高到市场出清水平，提供了一个高成本的气井可以有利可图地利用的方法。这个机制以令人难以置信方法对天然气井精心分类，有不同的程序对每类气井分别进行价格规制。最后，当老的便宜的气井退出生产、新的价格昂贵的新气井取代老油井时，天然气价格将会上升，价格规制不再成为问题。不幸地，天然气法案采纳的价格调节机制，以对未来原油价格的特殊假定为基础，原油是许多最终使用者取代天然气的替代品。正如天然气法案所指出的，伊朗革命（1979～1981年）的后果是原油价格

① 天然气的生产成本不容易从原油的生产成本中分离出来。

迅速上涨。首先，天然气法案确定的价格水平太低，天然气短缺一直持续到1985年，之后才放松了许多类型的天然气价格。但是，1981年以后，原油价格开始下降，1986年价格下滑。1981～1983年经济衰退，经济景气的改变对大量使用天然气的产业有负面的影响，天然气迅速由短缺变为过剩。

在20世纪80年代中后期，由于历年的规制和经济条件变化，引起天然气产业的混乱。在天然气过剩之前，管道部门已经与预期天然气价格会上涨、需求会增长的供应商们签订了供应天然气的长期期货合同。他们还以平均价格与当地的提供批量天然气的销售公司和运输公司签订了合同。当油价下降、对天然气的需求减少时，已经与管道部门签订合同的供应商不能再以由合同决定的成本和价格将天然气销售给最终使用者。结果，联邦规制和州政府规制以及产业结构等方面出现了重要的变化。

在天然气销售方面出现了三个重大的变化。只要与天然气管道部门有运输服务的合同，部分消费者能够直接向天然气产地的生产者购买天然气，不需要批发商提供天然气和运输服务。因此，很多天然气管道部门现在表现得像个普通的传送者，仅是管道部门对消费者所收的运输服务费继续受到联邦能源规制委员会的管制，按照传统的回报率程序进行收费。来自运输服务业、天然气管道、销售公司和大规模受到直接服务的消费者，是无约束的天然气供应者，他们直接地对着产地的天然气展开竞争，因此，出现了一个很大的经纪业，这些经纪人不依靠受规制供气者和运输服务，他们为地方经销商和需要直接服务的消费者们供应天然气。

在80年代晚期，天然气的价格明显地低于原有的批发价格和长期合同的价格。在70年代末和80年代，合同确定的价格和供气数量，一般地反映了油价将会继续上升和天然气需求会增加的预期。这些合同中，许多合同都更改了，油价下降和对天然气需求的减少，同80年代中后期规制压力相结合，导致了自愿更新合同的谈判或重新谈判的合同。合同的重新谈判，使天然气销售商和管道部门承受巨大的损失（约100亿美元的定单）。进一步地，对容易转向替代油的消费者和缺乏灵活转换能力的消费者而言，天然气价格扩大了这两类天然气消费者之间的差别。

最近几年，联邦能源规制委员会已经积极地放松对天然气的管道设备和管道运输的规制，促进了管道部门、经销商和大规模使用者对产地天然气的竞争。这些政策的出现，是对外生的规制改革动议作出的反应，更多地是对经济条件变化和历年的价格规制法引起的问题的反应。管道部门自身首先放松管道运输制度，以应付天然气需求的减少和努力地履行与生产者的合约。1981年以后，出现了未预料到的石油价格下降；相应地，对高价的天然气需求下降；还有在1978年之后、1981～1983年经济萧条之前签订的显得僵化的长期合同，这些因素都促进了政策的改变。能源市场的这些变化，使得该产业不能再坚持复杂的规制，也不能履行原有的合同。

6.2.4 财产和责任保险

许多经济学家和其他学者认为运输、电信和能源的自由化，是真正的经济分析战胜利益群体的过程，这个利益群体利用规制过程为自己谋取私利。认识到这一点是重要的，学术性研究得出结论：在没有无效的价格和市场准入控制时，结构性竞争的产业能更有效地运行，这并不意味迅速地取消公共政策或放松规制。这方面的案例是财产/责任保险产业。

财产和责任保险产业是结构性竞争的（约瑟考，1973年，约瑟考和麦克劳林，1991年，约瑟考和罗斯，1989年，第1473～1475页）。该产业集中度低，进入容易，没有明显的超额利润或各州没有无效率地规制保险费率。由于消费者不能获得保险者金融状况的完全信息，因此，这个市场是不完全的市场。所以，所有的州规定保险公司最低资本的标准，限定保险公司的投资，保护保险购买者（和保险保证基金），使他们避免破产风险。由于难以确定保险业最高或最低价格，在每个州都有保险保证基金时，有充分的理由对保险业进行金融规制。

自从二次大战后，保险费率，特别是个人保险费率（汽车、家庭财产）受到州的严厉规制。在许多年份中，保险业的规制者们极其依赖集中的价格调整，并积极地阻止竞争性定价（约瑟考，1973年；约瑟考和麦克劳林，1991年）。受规制的保险费率引起明显的交叉补贴，保险成本从城市转移到乡村（罗特伯格，1989年）。该行业的规制者对于像各州和州农场的办事员们那样的直接的低成本竞争性定价特别反感。在60年代末和70年代，许多州放松或取消了优先许可利率的规制，鼓励保险公司独自确定费率，费率可以偏离由规制当局确定的指导性费率（约瑟考和麦克劳林，1991年）。然而，仅有一个州，即依里诺埃州完全地简化保险费率规章（伴随着反托拉斯法的应用）。[①] 然后，在80年代，趋于减少价格规制的运动暂停，许多州扩大了价格规制的范围。

保险成本的变化，对保险费率规制的变化有相当大的影响。在自由化时期，保险费率是稳定的和下降的，损失成本和/或办理成本是稳定的或下降的，低成本的竞争者通过低费率或革新型的产品扩大了自身业务（哈林顿，1984年）。在这个时期，有关规制的辩论倾向于对最低费率规制而不是对最高费率规制以及“过度竞争”问题，这反映了一些厂商厌恶竞争。80年代末期，是保险费率迅速提高时期，此时，政治压力要求对保险业最高费率进行更有力的管制。在一个案例中——加利福尼亚——不是由立法机关，而是由市民们提出议案，要求加强对保险费率的规制。有讽刺意味的是，保险费率的波动，很大程度上依赖于损失的成本。这又转而

① 马克卡伦－弗格桑法案说明，由州政府规制的保险厂商可以有限度地免受反垄断法的限制。

依赖由民事侵权制度中修理和赔偿规则所确定的事故成本，保险业明显地不能控制这些规则。

在财产/责任保险中有竞争机会，在华盛顿的一个行政机关受命取消该产业中不必要的规制，处理价格和有效性问题，20世纪80年代，整个保险业开始了规制改革运动。国家对于保险业的政策毫无意义，在70年代，许多州通过停止、逆转对低费率倾向的规制和交叉补贴，对经济冲击作出反应。

6.2.5 银行

在美国，第一个受到规制的产业是银行业，国家控制银行，很大程度上是为了控制货币供给和达到宏观经济运行的目标。但是，对银行的规制主要是经济大萧条的产物，当时，银行的大量坏账，引起了许多美国公民的个人损失，美国经济深深的陷入了长期萧条。

在有些方面，银行规制相似于对保险公司的规制。银行规制者控制银行的投资证券，确定银行金融安全程度，保护存款者免受欺骗。但是，与保险业规制者不同，银行规制者还分割市场，银行借贷活动有地理位置上的限制，关注存款的借贷和房地产抵押贷款。政府还开展储蓄保险，防止银行坏账给储户带来的金融损失。规制者曾经控制银行支付给存款者的利率和银行提供的存款种类。规制者还检查能够测度银行健全程度的财务账、定期检查银行的经营纪录，确保银行良好和服从规制。与保险业规制不同，联邦政府在银行规制中起主要作用。

在经济规制自由化时代，最大的丑闻是20世纪80年代中银行坏账大量增加。[①] 首先，由于几笔外国贷款的撤消、80年代初期农业危机时大量拖欠农业贷款，一些大的商业银行出现坏账。随后是存贷款崩溃，全国存款和贷款的相当大部分（估计约为1/3）趋于破产或是“僵尸”——行尸走肉，这些银行在技术上已经破产，因为它们还有现金流，所以还未被关闭。

银行问题的本质，是各类银行——商业银行、存款和贷款银行、共同储蓄协会、信贷联合体——大量地依赖融通短期存款发放长期贷款。银行公共政策的最重要的组成部分，是给银行提供了一种重要的方法，这种方法是银行可以将长期贷款卖给其他的银行，使长期贷款隐蔽起来，让银行成为长期贷款基金的收集机构。然而，银行还是有相当多的长期贷款，所以当利率显著地提高时，银行利润下降。对利率和投资证券的规制缓解了这个问题。

产业细分化是银行规制的次重要的组成部分。商业银行是商业贷款的来源，人们没有兴趣检查银行账户业务。存款和贷款业务基本上是融通房地产活动、特别是

① 20世纪80年代金融规制混乱的详细情况，见本书罗伯特·利坦的论文。

住宅业活动的资金，通过给存款者支付利率而得到资金，存款的利率的上限受到规制。经过十年自由化的改革，这些机构之间的差别已经很小，还继续放松对存款利率的规制。现在，所有的银行都提供付利息的支票本，有各类存款账户，这些存款账户的透支受到限制，但可以收取高利率。同样地，所有机构的投资证券现在能够保留商业票据（甚至垃圾债券）和贷款，这种贷款包括给各种形式的实际资本投资融资。简化规制的最后一步是1982年的加恩－圣杰曼法案，放松了存款和贷款业的限制，该行业与商业银行有关区别对待的规章几乎都取消了。这些改革的经济意义是：消除基金来源和使用中的人为差别；改善资本市场的效率。而且，允许所有的银行有更多样化的贷款和证券，可以减少银行风险。

银行部门的问题是，它的许多投资成为不良资产，导致一些银行负债（存款）超过资产（可集中的贷款）。由于这个问题与80年代的石油过剩、农业危机、拉丁美洲贷款坏账、房地产业繁荣和兴旺同时出现，所以，放松规制恶化了这个问题。同时，因为有储蓄保险，储蓄者缺乏寻求其他证券的激励。然而，因为规制者要求的银行资产比率很低，所以银行机构具有很大的经济杠杆力。这意味着银行有更多的可用于贷款的资金（因此，利率较低），但是这也意味着银行坏账率提高，所以，银行是脆弱的。所有这些因素使许多银行获得了有利的经营条件，特别是非常宝贵的存贷款。这些因素还有另一个效应——“临近破产效应”。不论银行负债超过其资产的数量有多大，一个银行的所有者失去的不会超过他所投资证券的数量。因此，当银行（或任何其他公司）接近破产时，所有者会有很强的冒风险的激励——以非常高的利率发放不良贷款。假如贷款是优良的，银行得救了；反之，联邦政府通过储蓄保险承担更大的损失。这是过去对银行证券进行规制的另一个原因。事实上，从银行融资真实性的观点来说，不能简化规制。应该将临近破产效应消灭在萌芽状态，所以，银行仍然受到规制部门审计。

事实上，在80年代，银行问题相当程度地恶化，允许银行投资于有较大风险的贷款。但是，如罗默和威恩格斯特（1990年）指出的，金融崩溃的大小不是由于简化规制引起的。当金融崩溃范围很小时，银行规制者就开始探讨1985～1986年的问题并寻找原因，甚至打算进一步地放松规制。但是，政治领袖们干预并阻止这种情况的出现，迫使规制者在完全确定银行损失之前不能关闭有问题的银行，以免影响那些有问题、但仍有活力银行的强有力的金融管理。如同罗默和威恩格斯特和许多惊人的报告中指出的，这些政治干预，几乎都与简化规制的思想或经济自由化的观点无关。取而代之的是，政治干预为政治竞选的慷慨捐赠者和其他重要的支持者们服务。

如同保险业一样，人们面临着一个令人信服的论点的严重的挑战，这个论点是：银行市场不是结构性竞争的，对价格（利率）和市场准入（每类银行能够提供的服务类型）进行规制能够改善这个市场。如同保险业，人们认为，银行应该服从

金融管理者的检查，特别是当政府承担储蓄保险时更是如此。银行规制者试图放松银行业的价格和市场准入控制，但是，银行业出现了问题，所以，通过减少金融监管以改进资本市场的效率是错误的。银行业想减少规制，独立行事，银行家们让政治家们确信银行业应该自由化。结果，形成了对银行和存款者反常的激励机制，将金融市场的不幸事件转变为全国性的经济灾难。

6.2.6 六个产业的意义

我们简要地评价了六个产业在20世纪70年代服从经济规制、而后规制变化的过程，简明地解释了70年代中期到80年代中期的规制机制明显变化的原因。阐明合理竞争市场的机制（航空、货运、电话设备），对于解释简化规制而言，是必要条件，但不是充分条件。1978年的航空业、货运业和银行业市场并不比1960年有更多的竞争性，保险业还没有简化规制。经济和技术条件的变化在（电信，天然气）规制变化过程中起着重要作用，但是，不一定引起重大的变化（航空，货运），经济冲击既能减少规制，也能轻易地增加规制（80年代的保险业［约瑟考，1973年；约瑟考和麦克劳林，1991年］，90年代的银行业）。虽然人们对于不良制度的反应可能显得非常缓慢，但是，规制产业的运行可能太差，以致有必要改变制度，使得产业改善服务质量（航空，货运）。温和的规制改革引起变化，并会引起未来规制的连续变化（电信业），其中有些变化是不必要的（银行）。规制变化可能受其他公共政策的影响，特别是反垄断法（电信）。政治干预可能是有帮助的（航空业和货运业）、灾难性的（银行业）或无定论的（电话业）。行政执行、立法、司法部门与州政府、联邦政府之间，以复杂的方式相互作用。

6.3 国内航线：结构性竞争产业简化规制

航空产业是实际上完全简化价格和市场准入规制的最明显的例子，货运业也是如此。这个例子的意义是，它可以简单地说明简化规制。航空业也是简化规制最有经验的部门，它成为简化规制的典范，在其他产业规制改革中常常被引用。大约从1938年直到1977年，美国国内航空业由民用航空委员会① 实行严厉的经济规制。

① 在美国，联邦政府和各个州政府共同承担规制的责任，一般地，州际的服务受联邦政府的规制。因为，大多数美国航空线是州际商业业务，它们几乎都受美国联邦政府规制。在阿拉斯加、加利福尼亚、佛罗里达和德克萨斯州的州内航线服务是个例外。在布雷耶（1982年，第11章）、贝莱、格兰汉姆和凯普兰（1985年，第1章）及基勒（1983年）的文章中能够找到民用航空委员会早期的简化规制史。

另一个联邦机构，即联邦航空行政管理机构（FAA），过去和现在都负责对航空线安全、空中交通控制系统的运行和商业空运的规制。

民用航空委员会确定哪个公司可以提供商业性的空中服务，决定城市之间的空中服务的线路，调整票价和起讫点，周密地控制许多服务的质量。同一条航线上的收费相同，大多数乘客从两种收费中得到好处——头等票或二等票。这些票价由一个简单的公式来确定，在所有提供国内航空服务的每个乘客每英里的平均成本基础上得到这个简单的公式，它部分地考虑距离、乘客数量和其他特殊因素引起的不同航线的成本之间的差别。

从20世纪60年代早期到70年代，无数的经济学家研究民用航空委员会规制航线的后果（卡弗斯，1962年；利文，1965年；艾兹，1972年、1975年；道格拉斯和米勒，1974年）。经济学家们实际上完全同意——民主党和共和党——关于民用航空委员会规制后果的结论，这在经济史上是空前的。特别是经济学家们都同意：由于以下三方面的原因，民用航空委员会的规制是不必要的。

第一，规制的价格大大高于平均价格水平，而且过于缺乏弹性，不能反映不同航线提供的服务成本，更不能反映每日、每周、每年不同时间内相对成本的差别。远距离和忙碌的航线的定价特别高，试图补贴小城市之间航线的高成本。就经济视角而言，简化定价不仅是一般地降价，而且也是重新配置客流以改善该产业的运营效率。

第二，国内航线的成本太高，提供了无效的空中服务。无效性是由以下因素引起的：无效率的航空线受到保护、避免了竞争；民用航空委员会分配航线引起无效率地使用飞机的航线；规制提高了工会谈判力量，导致过高的工资和无效率的工作规则。另外，航空公司不能进行价格竞争，只能在服务质量上竞争，引起过高的平均服务质量。服务质量主要用满座率来测量，服务质量包括可使用的空座位概率、各种令人愉快的服务和飞机在两城市之间飞行的频率（载客的总数既定）。虽然乘客可以愉快地在相邻的空座位上放手提箱，但是，规制的票价包括了为手提箱提供座位的成本。在舒适的航空旅行中，乘客不论是否想在座位上放置手提箱，都必须为空座位付款。

第三，学术性的研究还得出如下的结论，在允许一些厂商进入的产业，或允许厂商提供特殊城市间的航线业务的产业，没有理由对价格进行规制。航空业的研究还说明，价格和进入限制应该被取消，无规制的竞争使得航空系统更加有效。研究者们还认为，航空业不是自然垄断行业，众多的航空路线可以支持多样化的竞争性公司，美国的产业能够支持几家大的国家航空公司的竞争。进一步地，他们认为，虽然几乎没有什么航空公司能在既定的航线上竞争，但新公司进入的威胁使得票价下降，并抑制了垄断价格。

尽管专业经济学家在削减航空业规制方面意见一致，但是，直到20世纪70年

代初期，简化规章和规制改革仍然缺乏政治支持。民用航空委员会后来进行了一些温和的费率改革，使价格超过成本，该委员会还认识到以下的问题：过高的价格和非价格竞争引起过剩运输能力，过剩的运输能力提高了成本。虽然这些政策的变化是对一些经济学家的批评作出的反应，但是，民用航空委员会的人员基本上还是以原有的规制方式行事。然而，通过继续禁止新厂商进入和确定高于竞争价格的最低价，规制机构继续保护现有公司并对交叉补贴施加影响。

在福特政府期间，首次现出了行政部门支持航空简化规制，但是，规制几乎没有变化。人们未料到，国会对航空业简化规章的政治支持首先来自——自由民主党参议员爱德华·肯尼迪。在当时的规制评论家斯坦芬·布雷耶教授的帮助下，肯尼迪发动了一场精心安排的多人公开听证会，这场听证会使民用航空委员会感到困窘，却使肯尼迪得到了参议院商业委员会的权力。在参议院司法委员会报告证据和结论之前，民用航空委员会的研究者都夸耀该委员会。虽然肯尼迪继续支持航空业简化规制（这个行动可能对当时的总统候选人吉米·卡特产生了良好的影响），但是，肯尼迪提出的动议不是很多。

在卡特政府时期，由于迅速的通货膨胀和生产率增长缓慢，政治力量推动一般的规制改革，特别是航空业简化规制。航空业的简化行政规章始于卡特政府的第一年，① 他任命了处理简化规制的委员会（阿尔弗雷德·凯恩和伊丽莎白·贝利），简化规制还得到了国会的支持，特别是参议员肯尼迪和阿伯勒汉姆·理比科夫的支持。参议员理比科夫主持了参议院政府事务委员会，在肯尼迪完成了航空听证会后不久，理比科夫发动了一场对经济规制进行批判的评论，最后产生了一系列的研究成果和改革建议（见美国参议院，1977～1978年）。肯尼迪和理比科夫不能迫使国会在简化规制中起领头作用，这超越了商业委员会的司法权，他们转向阻止商业委员会放慢行政的简化规制。肯尼迪的司法委员会和理比科夫的政府事务委员会对行政程序和规制机构的运作方式负责。假如他们选择实行规制改革，他们之间至少有一人否决法律，改变规制程序。最后，面对既成事实，商业委员会同意，参议院商业委员会的分委员会主席给航空业授权，参议员罗伯特·坎农实际成了简化规制的拥护者。在1978年末，民用航空委员会的行政简化规制和机关的后期条款，被整理成为航空简化规制法。

航空简化规制法说明，自1978年起的6年内，逐步地取消航空业所有的对进入、飞行航线和定价的限制。里根政府继续支持简化规制，他执政后指定民用航空

① 行政的简化规章指由民用航空委员会自身提出的规章性、而不是由国会提出的法律性的规制政策的变化。1938年的法案并没有要求民用航空委员会规制航空业的价格和进入，但授予它监督商业航空业发展的广泛权力。随后规制程序事实上演变为对航空业进入和价格完全的、强有力的规制。由卡特指定的规制者致力于重新解释法案，以允许该行业有更多的竞争。

委员会承担简化规制的任务，结果，到1984年为止，国内航空业实际上取消了已经实行了40年的航空规制。

那么，航空业简化规制的效应是什么？

6.3.1 价格水平

航空业对平均航空费简化规制的效应是明显的：平均费用低于民用航空委员会继续实行规制所制定的费率。大部分旅客的付费都低于原有的民用航空委员会应用公式确定的费率。在80年代后期，对航空服务需求增长，而飞机运送能力有限，最繁忙机场着陆空间缺乏，燃油成本上升和市场竞争减少，因此，平均费用有所上升。然而，消费者每年还是从简化规制后的低空运费用中节省了数十亿美元（莫里森和温斯顿，1986年和1989年）。图6.1说明从1979～1988年每个乘客每公里的平均费率，扣除通货膨胀的影响，其费率远低于1979年。假如与继续执行简化规制之前的定价政策的费率相比，那么，消费者获得更多的利益。图6.2比较了实际价格指数和标准产业价格水平指数。标准产业价格水平(SIFL)是假定在1979～1988年继续使用1978年前的定价公式确定的价格水平，以此价格水平粗略地测定的标准产业价格水平指数。很明显，就平均水平而言，简化规制后的费用是比较低的。莫里森和温斯顿为了使数据有可比性，应用了比较复杂的分析方法。

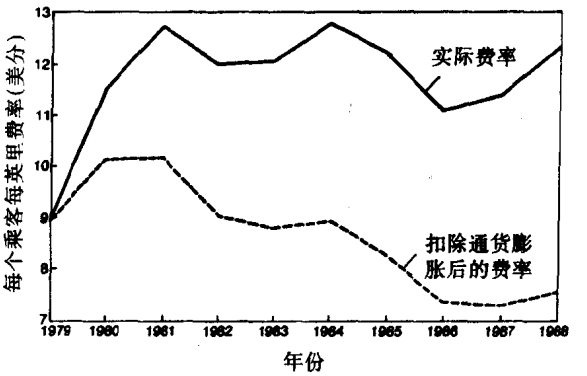

图6.1 国内乘客平均每公里的费用

资料来源：美国运输部（1990年A，7）。

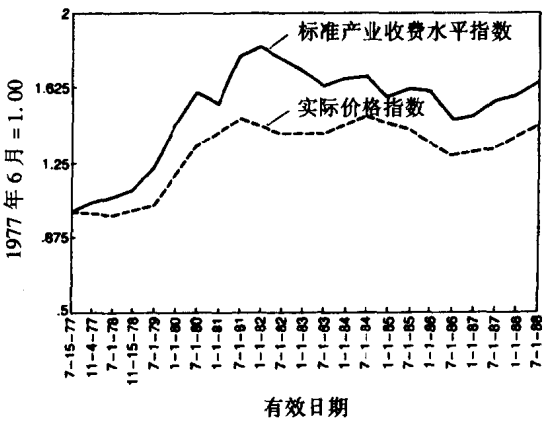

图6.2 标准产业收费水平指数和实际价格指数，1977年6月=1.00

资料来源：美国运输部（1990年C，内部摘要）。

6.3.2 价格结构

简化规制后的价格结构比以前复杂，除了头等票和二等票外，还有各式各样的折扣票价。从一条航线到另一条航线，平均收费有很大的差别，不同的收费反映了客流密度、距离、竞争航线数量的差别。不论乘客是商业旅行还是旅游，乘客都可以提前预定航班（贝利、格雷厄姆和凯普兰，1985年；莫里森和温斯顿，1986年；博莱斯顿，1989年）。在其他的情况相同（距离、客流密度等等）时，由一或两个航空公司控制的航线上，公司之间的竞争比较弱，票价比较高（见图6.3）。竞争性的进入明显地降低了票价（贝利、格雷厄姆和凯普兰，1985年，第61页；莫里森和温斯顿，1986年，1989年；基勒，1983年）。短途的、客流密度低的航线的票价相对于其他的航线票价上升，这反映了规制时期票价有交叉补贴（见图6.4）。

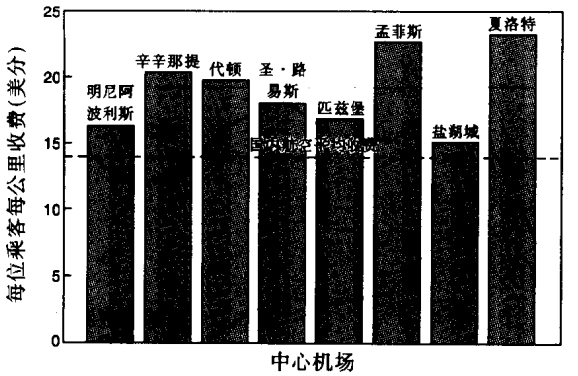

图6.3 中心机场之间平均每公里收费与国内航空平均收费比较

资料来源：美国运输部（1990年a，8）。

6.3.3 航空成本

航空服务的平均成本在近10年间已经明显地下降（要素投入价格保持不变），航空业生产率明显地提高。航线简化规制明显地改变了航空公司航线结构。航空公司已经选择了一些（中心）城市作为维修中心和飞机工作人员基地，除了两个大城市间的长途飞行，航线的构成特点是：从中心城市出发的飞机和飞行乘务人员晚间回到他们的出发地。向中心城市运动和从中心城市向外辐射的航运系统，使得飞机和飞行工作人员的利用率提高。价格竞争和恶意接管也刺激了航空公司的效率。客票平均销售率1976年不到55%，1988年超过62%，无工会的运输企业参与竞争，破坏了航空业工会的力量，导致更低的工资和更有弹性的工作规则（贝利、格雷厄姆和凯普兰，1985年，第4、5、8章；莫里森和温斯顿，1986年）。

表 6.3　　1979 年 7 月至 1988 年 7 月国内航线飞行频率的变化

增　加（%）	航　线　数	少于或等于 40 个座位的飞机	40 个座位以上的飞机
飞行频率增加的航线：			
低于 10%[a]	38	20	18
10.0%～50.0%	101	42	59
50.1%～100.0%	79	36	43
≤100.1%	52	35	17
合　计	270	133	137
飞行频率减少的航线：			
低于 10%	27	18	9
10.0%～50.0%	140	110	30
50.1%～99.9%	60	53	7
合　计	227	181	46
所有的航线	497	314	183

资料来源：美国运输部（1990 年 b，1:57）。

a：包括飞行频率没有变化的航线。以 1988 年 7 月的平均载客能力为基础进行分类。

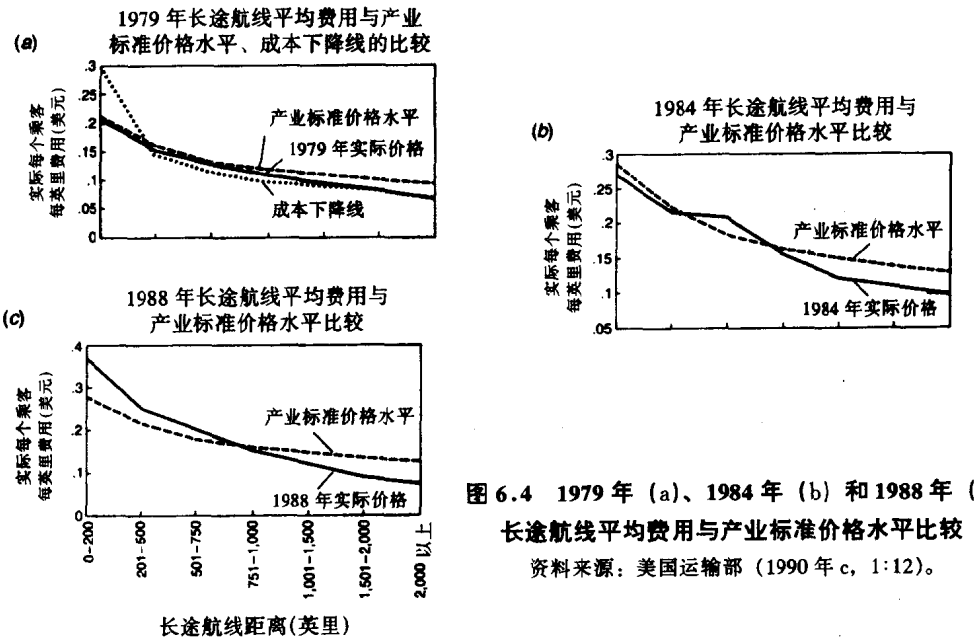

图 6.4　1979 年（a）、1984 年（b）和 1988 年（c）长途航线平均费用与产业标准价格水平比较

资料来源：美国运输部（1990 年 c，1:12）。

6.3.4 服务质量

很明显，有些服务的质量下降了，有些服务的质量可能有所提高，但提高不太明显。然而，服务质量的变化不能都归咎于简化规制。以下先分析服务质量下降问题。

服务质量降低

自从简化规制以来，空中旅行已经增加，飞机和机场更加拥挤。因为空中旅行的增加，航班延误也增多。一些乘客的服务受到损失。许多小社区已经减少或取消了飞机业务，少数社区已经没有航空服务，减少航班的现象主要出现在小社区（见表6.3），特别是距较大的机场1小时可以到达的小社区。由于航班集中在大城市，乘坐直达航班的旅客减少。平均旅行时间稍微有些增加（莫里森和温斯顿，1986年）。当航空公司延长较旧的飞机的使用期限时，商业飞机的平均寿命增加。最初，这个战略的目的是，通过延迟购买更昂贵的新飞机以控制成本；然而，在80年代，为了增加飞机航班，航空公司更新旧飞机的速度与制造厂商生产新飞机的速度一样快。在90年代，经济衰退迫使航空公司维持正在运营的旧飞机以削减成本。

在服务质量下降的问题中，许多是航空规制研究者曾预料到的问题（虽然不像宣传的那样严重）。最严重的问题——拥挤的机场，空中交通控制问题以及与之相关的延误——是简化规制后，管理拥挤机场的能力和空中交通控制能力不能适应旅客和飞机数量剧增的结果。简化规制导致低票价和新航线，实际上促进了空中旅行的增长（见图6.5），但是在90年代，空中交通控制人员几乎和80年代相同。在1981年的一次罢工后，里根政府解雇了一些空中交通控制者，恶化了空中交通拥挤的问题，1987年也是如此。同样，在80年代，来自航空售票税的信托基金过剩。大多数城市的机场停机能力大约20年没有变。稀缺的机场能力没有得到合理的配置。总之，是国家的空运政策而不是经济规制没有对航空系统需求的增加作出应有的调整。简化规制引起了空运的增加，但是其他政策失灵导致简化规制失败。

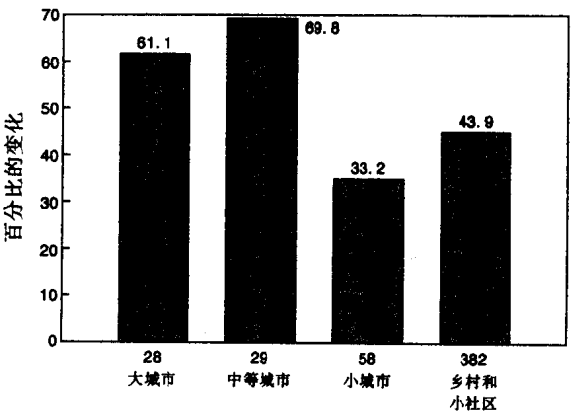

图6.5 周航班增长率1978～1989年)

资料来源：美国运输部（1990年a，2）。

服务质量提高

每周固定航班的数量已经极大地增加，大多数人在航班经常增加的机场上受到服务（见图 6.5）。主要的航空公司集中服务的数量和相应的辐射性服务已经大大地增加。结果，许多旅行者可以更容易地到达最偏远的地方（见表 6.4）。由于航班集中到大城市，部分旅客的直达航班减少，而在航线联接的城市之间的部分旅客，空中旅行更方便了（图 6.6）。

表 6.4　　1979 年、1984 年和 1988 年 7 月主要航空公司月度航空点数量

航空公司	航空点数量		
	1979 年	1984 年	1988 年
美　洲	50	75	173
大　陆	32	64	137
德尔塔	69	107	190
东　方	63	84	142
西　北	34	42	167
泛　美	25	40	35
山　麓	48	70	123
越　洋	49	59	94
联　合	80	112	169
美国航空	81	92	131
总航空站数量（副本）	531	745	1361

资料来源：美国运输部（1990 年 b，1：24）。

注：包括通勤航线提供的业务。数据限于美国大陆 48 个州。

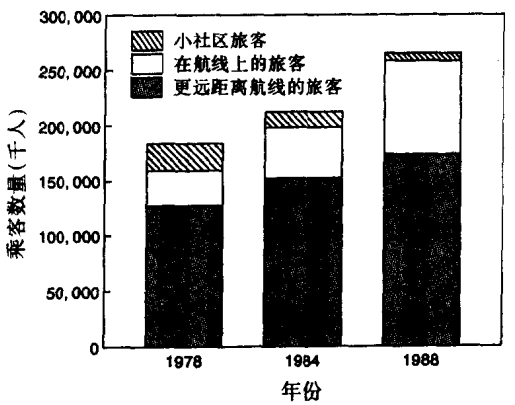

图 6.6　航线起讫点旅客数量

资料来源：美国运输部（1990b，官方综述，12）。

6.3.5　产业结构和竞争强度

航空简化规制恢复竞争，这是常识。但是从 1978 年起，市场结构的变化，远比人们的初步印象复杂得多。出现了三个相互联系的变化：市场准入和退出、新的和现存的航运能力的加强；航空趋于集中和辐射系统；原有的航空公司将业务扩大到新航线。

简化规制后，立即就有几个新的、低成本的公司进入航空业，几个较小的、区域性的公司发展为比较大的、全国性的公司。另外，大量独立的通勤航线进入或发展成许多经常性的、为小社区服务

的航线。进入和发展的影响加强了价格竞争（贝利、格雷厄姆和凯普兰，1985年，第5章）。在原有的无效的航空公司中，有一部分可能取得了初步的成功。实际上，所有新的“主要的”进入者和许多发展区域性航空的经营者都陷入了财务困难，它们被较大的公司收购，或者简单地与其他航空公司合并。通勤航线的经营公司在80年代初期达到高峰，然后公司数量减少，大多数经营通勤航空的公司与其他主要的航空公司联合。

航空公司数量的剧烈上升和下降有许多原因。由于简化规制形成了竞争的环境，这一强烈变化不可避免的后果是一些航空公司失败了。一些公司的失败是由于管理决策不当。低票价和竞争性进入迫使机场容纳的旅客和飞机急剧增加，但是，由于政府当局不能有效地扩大航空交通控制系统和机场，一些公司失败了。由于运输部门错误地应用了合并政策，允许几个航空公司合并，减少而不是提高了公司的竞争力（博雷斯坦，1990年），合并后的公司失败了。1990年和1991年的经济萧条引起的航空需求减少和油价提高，也导致一些公司垮台。

公司数量的增加和减少，使航空业在80年代后期比简化规制以前有了更高的集中度。1978年，最大的10家航空公司占了国内客运里程收入（RPM）的约90%。由于小航空公司的进入和扩张，大约到1985年，5家～10家最大的航空公司的份额下降了。公司合并和一些公司的失败导致5家～10家企业比简化规制前有更大的集中度（见图6.7），前5家～10家最大的航空公司的份额增加了。90年代初期，出现了油价上涨和经济衰退，集中的趋势更强了。

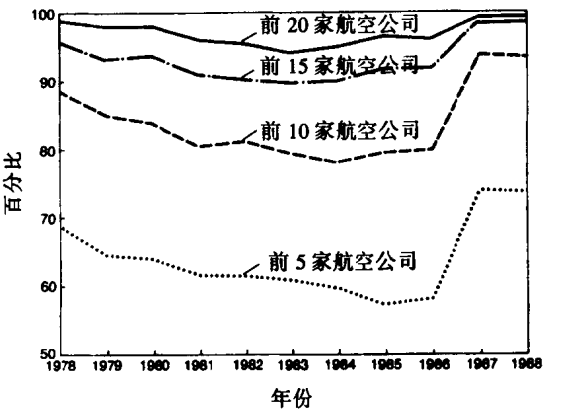

图6.7 1978～1988年度客运公司排名的国内客运里程收入百分比

资料来源：美国运输部（1990年b，1：22）。

中心机场和辐射航线的扩张有两个明显的效应（博雷斯坦，1989年）。首先，在许多大的和中等的中心机场，居于支配地位的营运者的市场份额明显地增加（见表6.5）。第二，主要航空公司都增加了在中心机场提供服务的数量（见表6.6）。因此，大的航空公司在中心增加了它们的市场份额，他们至少在中心机场扩大了业务量。

表 6.5　　乘客在各类机场的分布[a]（从旅客密度量大的机场开始）

中心机场大小和年份	90%或更多	80%或更多	70%或更多	60%或更多	50%或更多	40%或更多	30%或更多
大中心机场：							
1988	2.1	10.7	13.3	13.3	33.9	54.3	67.5
1984	…	…	5.7	5.7	24.3	50.1	55.1
1979	…	…	0.7	0.7	13.1	26.6	38.9
中等中心机场：							
1988	…	…	8.0	17.5	28.5	43.3	63.8
1984	…	…	…	5.1	11.8	26.7	50.7
1979	…	…	0.8	2.8	14.5	42.7	77.6
小中心机场：							
1988	…	0.8	1.4	7.5	22.0	48.2	80.3
1984	0.9	3.0	8.6	16.2	36.4	66.6	88.2
1979	10.2	10.2	0.7	30.2	53.0	81.6	96.3
非中心机场							
1988	32.1	38.7	52.9	64.8	82.9	92.2	100.0
1984	40.6	51.9	63.2	67.3	77.7	91.1	100.0
1979	42.4	49.4	57.6	67.7	91.5	97.3	99.3
合计：							
1988	2.3	8.9	12.5	14.8	33.3	52.9	68.5
1984	1.1	1.5	6.5	7.9	24.6	48.7	57.9
1979	2.8	3.1	5.0	6.6	20.2	36.8	52.3

资料来源：美国运输部（1990 年 B，第 1～47 页）。

a：虽然是主要客运公司份额的基本分布情况，但是这些资料反映了所有航空公司全部乘客的分布状况。

表 6.6　　1979 年、1984 年和 1988 年 7 月主要的航空公司正在运营的大、中、小机场的数量

航空公司	大中心机场			中等中心机场			小中心机场		
	1979 年	1984 年	1988 年	1979 年	1984 年	1988 年	1979 年	1984 年	1988 年
美　洲	21	26	27	22	28	31	7	19	44
大　陆	14	21	25	11	11	28	4	8	25
德尔塔	23	27	27	17	21	28	17	30	43
东　方	21	26	26	18	26	24	20	21	32
西　北	18	22	26	4	8	25	4	5	32
泛　美	8	23	20	0	14	14	0	2	2
山　麓	13	18	24	5	10	17	9	21	28
越　洋	22	25	27	15	25	26	9	9	17
联　合	23	27	27	17	31	31	22	37	45
美国航空	15	23	26	15	17	27	12	17	25
航空站数量	178	238	255	124	191	251	104	169	293

资料来源：《官方航空指南》（1979 年 7 月、1984 年 7 月和 1988 年 7 月）。

注：包括通勤月票业务，数据限于大陆 48 个州。

这些变化的积累效应是服务于普通航线上的竞争性公司增加。然而，由于中心机场和客运航线的增加，为数甚少的公司有全国性航空业务，更多的公司仅在既定航线上有业务活动。1988年，在有三家或更多的航空公司竞争的航线上旅行的旅客比1979年多得多（见图6.8）。

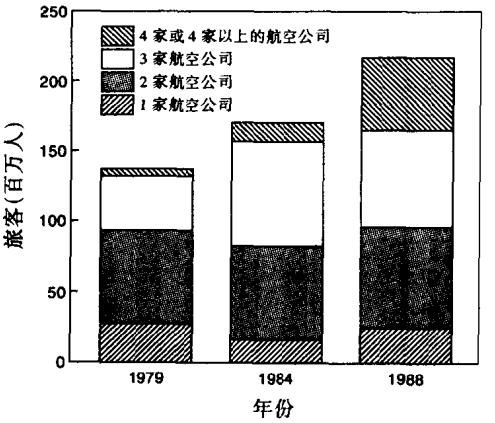

图6.8 竞争状态下乘客的旅行

资料来源：美国运输部（1990年a，4）。

6.3.6 航空安全

最令人担忧的问题是：航空业简化规制会导致严重的航空安全问题。有关这个问题常见的观点如下。在激烈竞争的条件下，为了有效的竞争和为股东提供满意的利润，公司被迫降低成本。在削减成本的过程中，航空公司会减少维修费或不明智地延长老飞机的使用期。特别是，在经济衰退时期，赚钱的压力更大，航空公司为了挣钱，会减少用于安全的投资和维修费。南希·罗斯为了证明这个理论有效性，进行了详细的实证研究，研究结果没有确定的结论。罗斯（1990年）发现，财务运作与致命事故之间没有关系，但是对少量的、非致命事故有微弱的影响。

航空业简化规制的安全效应是值得考虑的。分析安全问题和实际经验之间关系的理论可以概括如下。首先，虽然许多观点认为航空公司的安全边界线已经下降，但是，自简化规制以来，所有的客观的测量安全性的指标没有下降（莫里森和温斯顿，1986年，1989年）。第二，没有简化规制前，民用航空委员会也不负责对航空安全的规制，简化规制对联邦航空行政管理机构提出更多的要求，但是联邦航空行政管理机构没有与飞机班次、飞机数量成比例地扩大。假如因为简化规制导致安全性下降，政策错误使得联邦航空行政管理机构不能提供适当的资源做好安全工作。第三，最重要的是，航空安全会带来好生意。乘客对飞机失事是非常敏感的，在一

次致命的空难后的几个月，乘客将不再乘坐该航班（见博雷斯坦和齐默尔曼，1988年）。

6.3.7 全面的评价

对航空产业进行研究的人员普遍认为，从有效性方面来说，简化规制是成功的。但是，不是所有的利益集团都从简化规制中得利。较小的社区已经有了不同类型的业务：在短途航线和客流密度较小的航线上，票价上涨。简化规制使航空雇员降低了工资并面对较缺乏吸引力的工作规章，因此，竞争的压力加大了。许多航空公司失去了大量的利润，有的已经破产，简化规制也使某些航空公司在一些航线上具有市场力。美国航空业的公共政策在不久的将来可能强调以下三方面：一是由主导型运输公司在进入某些中心机场时遇到障碍，未来要更仔细地研究合作竞争效应，努力使其他航空公司能够自由地进入由单个航空公司支配的中心机场；二是政策要向增加机场能力和更有效地使用机场倾斜，新机场的建设需要很长时间，还常常遭到地方政府的强烈地反对，因此，提高现有机场的能力应置于优先地位；三是公共政策要强调加强安全规制、改善机场的交通控制系统。

6.4 铁路：对病态的“自然垄断”的规制改革

不评价铁路规制的历史和影响，难以理解铁路规制改革的原因和结果。根据1887年规制商业的法案，州际商业委员会是第一个“现代的”独立的联邦经济规制机关，监督州际商业铁路货运的定价行为。当初的法案给了州际商业委员会相当广泛的、模糊的权利，以加强普通法难以涵盖的各类普通运输者应负担的责任（凯勒，1983年，第22～23页）。最初，法案的重点是给州际商业委员会权威，以禁止铁路不合理的价格歧视。原则上，铁路禁止特殊的长途和一定的短途商业运输每公里的价格过高。允许不同商品的每公里运价不同。结果，铁路利用服务价值或商品价值的费率结构取得最大化利润，费率结构包括：高价值商品相对高的费率和低价值商品相对低的费率。在联邦规制货运价格的一百多年历史上，商品价格歧视是正常的。

正如法院所解释的，1887年的法案没有详细说明州际商业委员会在服务成本基础上调整最大和最小费率的权利，法案要求规制者允许价格变化，或州际商业委员会发现价格歧视时进行惩罚，在市场准入或退出方面，该委员会没有权利。州政府根据铁路章程或普通法规定的普通运输者应负的责任，对市场准入或退出进行规制（凯勒，1983年，第19～24页）。假如州际商业委员会发现当时的价格不合理、

不公正或有价格歧视，它只能否定现行价格，要求铁路制定新的价格。

1903年和1910年之间通过的一系列规制商业的修正法案，明显地扩大了州际商业委员会定价权。修正法案给州际商业委员会以调整最大化费率权利，委员会可以维持他们认为是合理的费率变动范围，能够对价格歧视行为进行惩罚，堵塞已有的禁止长途和短途铁路运输费率歧视措施中的漏洞。同样的修正案也扩大了州际商业委员会对州际电信业的司法权，直到1934年联邦通信委员会成立之前，电信业和铁路受到同样的规制系统的管理。

在一次大战前和战争开始时，是州际商业委员规制决策权力迅速膨胀的年代，对铁路有许多严厉的融资约束。从1906年到美国进入欧洲战场之际，几家铁路公司破产或被迫重组，铁路公司被指控以权力进行不适当的投资决策，并将股票转向提供可靠海运业务的航运商。① 美国参战后不久，铁路系统被联邦政府接管，收费开始明显地提高。随着1920年运输法的通过，1920年铁路业又转向私有化管理。1920年的法案给了州际商业委员会广泛的规制权力：调整最高和最低费率和费率结构；有权决定铁路公司在特殊线路上提供对特殊商品的运输服务；确定铁路能否中止在特殊线路（遗弃的线路）上所提供的服务；鼓励通过合并使产业合理化。1920年的法案，先发制人地说明该委员会对铁路的进入、退出和重组的权利。州际商业委员会规制的范围，在1935年被扩张到卡车货运业，在1940年被扩展到驳船运输业。这些法案对铁路之间、铁路和竞争型运输工具之间的价格竞争几乎具有完全的管制力。

已经有大量的著作论述联邦政府对铁路进行规制的经济原因。一种观点认为，铁路规制是出于约束垄断力的需要。由于铁路的规模经济效应、铁道和火车站及相应的网络构成很高的进入成本，加之19世纪末和20世纪早期的许多运输商作出了限制竞争的选择，所以，铁路会出现垄断。另一种观点认为，规制的引入保护铁路免受竞争。这种观点认为，价格规制首先是限制铁路卡特尔的欺骗性共谋定价协议，因此，规制用于确定底价而不是上限价格。保护生产者的观点与州际商业委员会在1935年和1940年分别将规制扩大到卡车运输业和驳船业运输业有关。第三种观点认为，铁路规制变化与更多的复杂的政治利益集团相联系，这些政治集团在铁路和航运之间寻找赢家与输家（杰里根、马歇尔和威因斯特，1989年）。

不论关于规制的观点是什么，在50年代之前，规制是约束费率，伴随着可供选择的运输工具竞争的增加，铁路开始出现了严重的财务问题。严重的财务问题首先出现在客运服务方面，然后扩展到货运业务，州际高速公路扩张，吸收了越来越

① 在技术进步时代，铁路的不良融资操作被许多研究铁路规制的政治经济学家所忽视。修订法律者寻求特别真实的证据，说明国会在1903年和1910年之间通过的法律和州际商业委员会实施的与法律权力相联系的行动有利于铁路业（见科尔克，1965年）。

多原先通过铁路运输的高价值的货运。铁路靠贷款维持，调整费率，最后允许铁路完全放弃客运服务。在70年代初期，许多东部地区和中西部地区的铁路公司破产，其他的铁路公司面临着财务状况恶化的问题。卡车的维修和投资优先地卷走了大量的股票，铁路运输的质量迅速地恶化。在50年代中期，铁路开始认识到，现存的规制机制不利于自身的发展，有利于竞争对手（凯勒，1983年，第29页）。铁路向州际商业委员会和国会寻求更多的定价自由，以调整费率，让费率反映成本的变化和竞争条件。铁路的努力只取得了非常有限的成功。由于卡车运输和驳船运输（煤和其他大宗商品和长途交通）的有力竞争，铁路在提高商品费率时受到托运商的抵制。铁路放弃不能与卡车竞争业务的努力也受到抵制。在铁路能与卡车和驳船更有效地竞争的业务上，削减费率的努力受到竞争对手、卡车所有者的反对。铁路也认为，工人工资和工作规则提高了成本，阻碍了改进效率。铁路发现，自己基本上被反映20年代至30年代经济关系的价格结构、路线结构和劳工关系粘住了（希尔顿，1969年）。从现状中得到好处的竞争对手和顾客的意见反映了经济条件变化，规制（和法院）限制了铁路，铁路不能对变化了的经济条件作出反应，到70年代，铁路业迅速地自我摧毁了。

60年代，人们广泛地认识到铁路业面临的问题（费里德兰德，1969年），70年代情况更加恶化。到卡特执政前，规制者和立法机关几乎不关心这个问题。许多关于铁路规制的研究提出，财务状况的变化和有效率的铁路，需要费率的调整、路线合理化和行业重组（合并）。一些人认为，铁路内部的竞争和铁路同其他运输工具的竞争，约束了大多数线路和商品运价，所以，铁路对费率的规制应该限于托运者（被控制的托运者）缺乏良好竞争的情况。

1976年，国会通过了铁路振兴和规制改革法案，这给了州际商业委员会更大的自由，委员会有权同意必要合并、允许费率弹性和放弃无利可图的线路。对应着竞争的运输者和托运者的反对意见，州际商业委员会谨慎地解释铁路振兴和规制改革法案，说明实际情况没有什么变化。在卡特政府期间，新州际商业委员会的委员们，赞成对卡车货运的竞争和市场准入也适用于上述法案的延拓性的解释。他们同意，增强价格弹性，放弃费用昂贵的路线和批准公司合并的申请。

1980年，国会通过变革铁路法案，给州际商业委员会更大的权利，这些权利使铁路价格更加富有弹性，有更大的放弃不经济线路的自由。采用与航空和货运相似的立法，铁路变革法案清楚地表明了：在理性的基础上，国会改变铁路规制的意图。与制约价格竞争的观点不同，立法机构采纳的观点是，应该实质性地给予铁路调整价格、进入或退出市场的自由，仅在铁路有垄断力时，才需要价格规制。他们还认识到，许多托运者可以选择竞争性运输工具，不必要再像以往那样对铁路服务进行严厉的限制。铁路简化规制的支持者们，无疑会从同时代的影响航空和货运的规制变化中受益。

变革法案不是技术性地简化铁路规制。简化规制的反对者，特别是煤炭的托运者和消费者，成功地将规制保护条款写入了1980年的法规中。然而，里根时代的州际商业委员会利用新法规授予的权利，几乎给予铁路调整费率和放弃线路方面完全的自由。对铁路简化规制后果的研究没有航空业多。然而，规制改革在铁路业有明显的作用（罗斯，1988年；摩尔，1986年，1988年；巴尼科夫，1987年；凯勒，1983年）。铁路已经削减了成本，减少了线路里程，发展了铁路/卡车和铁路/驳船联运业务，重新与工会谈判工资合同，重构费率，依赖信用合同而不是文件规定的价目表确定费率的情况迅速增多。虽然，州际商业委员会反对圣特弗和南太平洋铁路线合并的建议，并画出了一条平行的合并线，但是，通过平行铁路线路的合并，明显地加强了铁路业。联邦政府将几家破产的西部铁路公司合并成联合铁路公司，再将其转为私人部门。

关于铁路价格弹性最有争议的问题是，它或许会影响费率。反对简化规制的意见是，铁路有垄断力，在简化规制后，费率会提高。然而，自1980年以来，实际的和名义的平均铁路运输费率已经下降（见图6.9）。而在某些路线上的商品费率有所提高，自从1980年以来，至少每类商品组的铁路运输的（使用GNP紧缩因子调整过的）实际费率都稍微有些下降。只有完全依赖铁路线服务的托运者，担心煤炭的运输费率明显上涨，即使在这种情况中，运价上涨还受到80年代中期以来的煤炭市场萧条的制约（约瑟考，1990年）。尽管铁路运费下降，铁路赢利增加（见图6.10）。铁路部门已经能够通过削减成本、放弃非赢利的线路，加强运营和提高生产费来增加赢利。自80年代起，铁路雇员已大幅度地减少（见图6.11），工人劳动生产率（每个雇员吨公里收益）已经增加（图6.12）。虽然南希·罗斯（1987年）只作了简化规制对卡车司机的工资效应的研究，还没有研究对铁路工人工资的影响，但是，80年代以来，铁路雇员的实际工资已经趋于稳定（见图6.13）。总之，拥护简化规制者们认可了80年代的简化铁路规制。与80年代的情况不同，90年代，铁路业有了一个良好的开端。

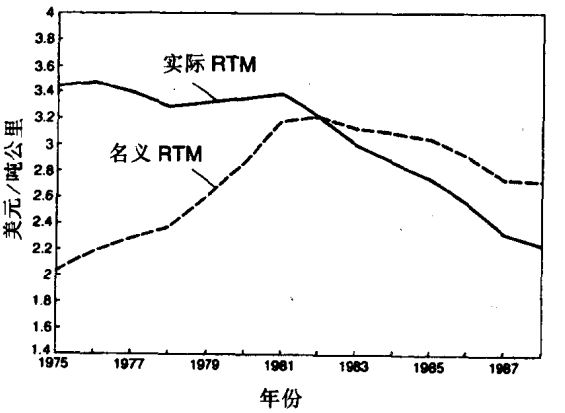

图6.9 铁路运输吨公里收入（RTM）

资料来源：美国铁路协会（1989年，30）

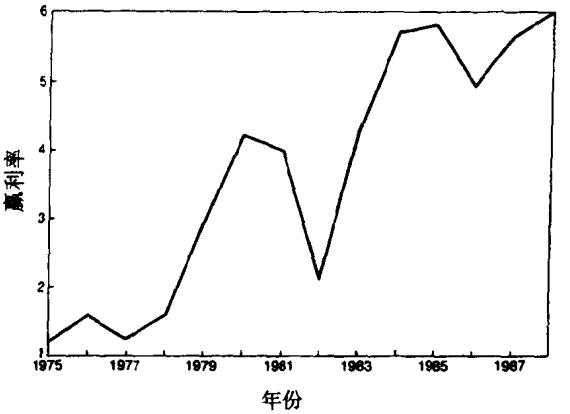

图 6.10　第 I 级铁路投资净收入

资料来源：美国铁路协会（1989 年，18）

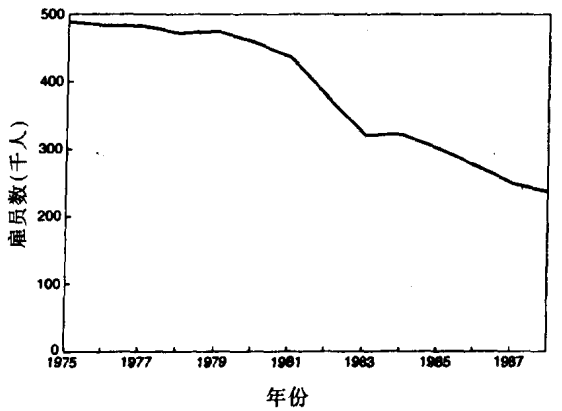

图 6.11　铁路雇员

资料来源：美国铁路协会（1989 年，56）。

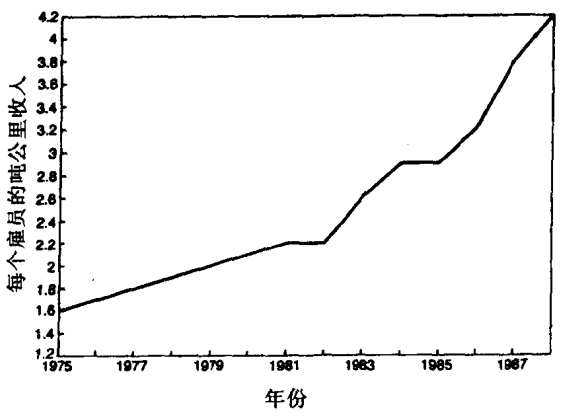

图 6.12　每个雇员的吨公里收入（RTM）

资料来源：美国铁路协会（1989 年，41）。

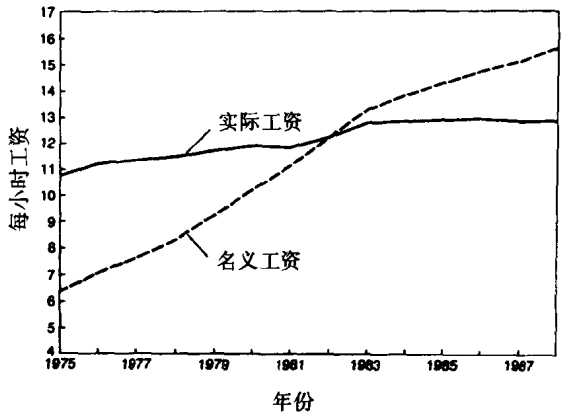

图6.13 铁路雇员工资

资料来源：美国铁路协会（1989年，56）。

6.5 电信业：鼓励竞争的产业重构和规制改革

到20世纪70年代初期，美国电话电报公司在美国电信业几乎所有领域都有垄断力量。电话电报公司通过全部或部分地拥有股票，控制了大约24家贝尔电话公司（BoCs——纽约电话、新英格兰电话、太平洋电话等等），提供了约85%的美国地方电话业务，实际上控制了美国所有居民和商业用户的州内长途电话业务。这些地方的电话公司服从州规制机关的价格规制。电话电报公司的长途电话线路，事实上垄断了州际商业长途电话业务。联邦电信委员会规制它的费率和服务项目，联邦电信委员会还拥有广播电视、微波系统和无线电话在内的无线电频率的司法判决权。

西部电气，是电话电报公司的全资附属公司，不受规制约束。实际上，它生产电话电报公司所使用的所有的通信设备和交换台设备，以及给电话公司的消费者提供用户设备。因为电话电报公司实际上是电话设备供应的垄断者，西部电气事实上也成为电话传输和交换台设备的垄断供应者。电话电报公司要求消费者使用由西部电气提供的用户设备（CPE），因此，西部电气控制了大量的电话业务和用户设备市场，也使它完全垄断了用户市场。

联邦电信委员会从来没有像航空业的民用航空委员会和货运业的州际商业委员会那样保护电话电报公司。在20世纪60年代和70年代，联邦电信委员会开放了电信业的两个关键性的领域进行竞争。特别地，首先勉强允许、最后鼓励竞争者提供终端设备（如电话和交换台）给电话电报公司的顾客。也允许MCI和SPRINT

那样的公司进入长途电话市场竞争。政治和经济的压力使得规制政策的变化显得复杂化。我们将集中分析技术变化在刺激竞争和规制改革中所起的重要作用。

6.5.1 结构问题

如同铁路，理解同时代的电信业政策问题，需要回顾产业史和规制史。整个20世纪，人们不断地争论适度竞争范围的问题。因为电话电报公司控制惟一的新的长途电话技术，迫使独立的地方电话公司与它合并，公司成为电信业无所不在的垄断者。在世纪交替时期，地方电话公司直接地面向消费者进行竞争。当时围绕处理长途电话垄断问题展开争论：创建一个垄断的地方性公司（由电话电报公司提出的建议），或将电话电报公司的长途电话系统的网络托管给所有的地方公司（独立的公司提出的解决方案）。

电话电报公司得到了垄断权，但是它要服从经济规制。1910年，州内电话的规制交给了州际商业委员会。但是，直到20世纪30年代，电话电报公司的结构仍然是有争议的问题。在1934年的通信法案辩论期间，建立了联邦电信委员会，电话电报公司仍然是西部电气的所有者身份，成为一个主要的问题。通信法案的草案强烈地赞成竞争，甚至指令联邦电信委员会重构这个产业；然而，最终通过的法案仅是简单地提到要考虑竞争，命令该委员会研究这个问题，并随后提出报告。

在联邦通信委员会完成它的研究报告之前，二次大战开始了，国会和总统被其他事务缠身。但是战争刚结束，重新开始有关电信业问题的争论。在战争期间发展起来的微波技术给商业使用者创造了构建私人的内部联合通信系统的新机会，他们不再依赖电话电报公司和它的下属公司。因此，潜在的竞争者和大量的厂商向联邦电信委员会提出申请，允许他们使用这项新技术。在经过十年的调查和争论后，联邦电信委员会发出大约890个批准书，允许私人建立微波系统，使得大量的厂商越过电话电报公司，使用其内部的通信设施。

同时，西部电气的所有者（电话电报公司）仍然是个引起争论的问题。在战争期间，计算机产业开始诞生，电子学有长足的进展。这些行业的厂商看到向电话公司销售设备的有利可图的前景，但是，由于它们与制造业纵向联合，他们不能进行销售。1949年，杜鲁门政府起草了一个起诉电话电报公司的反垄断诉讼，试图剥夺西部电气，在艾森豪威尔时代，实际上将西部电气无成本地授予电话电报公司。

大约890个批准书，自然地引起了私人微波技术系统的所有者给其他人提供服务。同样地，卫星技术还提供了另外一种竞争性进入电信业的技术基础。与这些发展相对应，联邦通信委员会开始连续地作出系列性的决定，决定逐渐地将竞争引入电信业的所有领域——甚至扩展到地方电话的范围。在长途电话方面，1969年，联邦通信委员会决定：在圣·路易斯和芝加哥，允许MCI公司在提供私人线路普通

传输领域与电话电报公司竞争。一年后，在详细说明的普通传输决定中，联邦电信委员会一般地开放了私人线路竞争性进入。1968年，联邦电信委员会在卡特福恩决定中，建立了一些技术规则，允许有些非电话公司所有的用户设备与电话公司的网络相互联通；5年后，它又将这个决定普遍化，完全开放用户设备市场、允许进入竞争。联邦电信委员会还采用对通信卫星“开放天空”政策，允许任何人（除了电话电报公司，禁止该公司）出于任何目的发射国内通讯卫星。所有这些里程碑式的决策，都出现在简化规制运动和（源自于反垄断诉讼的）产业重构之前，也先于经济学家发表大量产业经济学的论著之前。

在其他产业开始非常普遍的简化规制的时代，联邦电信委员会在促进自由进程方面，出现了重要的后退。1976年，在埃克锡克耐特决定中，联邦电信委员会认为，竞争的风筝放得太远了，风筝线应该抽紧。埃克锡克耐特决定与MCI公司协议的长途电话业务有关。联邦电信委员会规定，电话电报公司在普通长途电话费方面应该受垄断性保护，MCI公司不能进入这个市场。MCI公司提出上诉，上诉后，华盛顿特区法院维持原判，理由是通信法案（不像其他规制性法规）保留了同意竞争的前提条件，而且，规制机构提供了有力的证明，说明长途电话竞争是不符合公众利益的。在作出这个决定之前，卡特任命的人员控制联邦电信委员会，同其他机构一样，他们热切地追随通信规制自由化。因此，这些官员决定，对有关支持原决策问题不作明确的记录。

尽管联邦电信委员会一般地赞成竞争政策，但是，电话电报公司控制了地方电话交换台，所以，公司有能力阻碍或减缓竞争的进程。竞争性的长途电话公司只有进入地方交换台系统，公司才能有效地为大多数顾客服务。电话电报公司首先拒绝竞争性公司的进入，然后为这些公司提供劣等的服务。[①] 用户设备竞争性供应商能够将其设备与地方网络联接，并且与电话电报公司的设备一起，在一个“水平支付范围”内将他们的设备市场化。电话电报公司严厉地加强联网条件，使得用户使用竞争厂商设备的成本提高，通过一系列的电话和设备业务，使得不使用电话电报公司设备的用户也得为电话电报公司设备付费。新的数据和信息服务需要提升地方和长途电话网络。电话电报公司减慢了配备有效服务设施的进程，按照规制的规则，那些需要更新的设备继续为电话电报公司赚取利润。这意味着：当贝尔公司准备提供上述业务时，电话电报公司垄断这些业务的可能性增加了。州的规制者也考虑：电话电报公司本身对西部电气的设备收费过高，增加了成本，影响了受规制用户的

① 还在继续争论的问题是：因为规制价格结构迫使电话电报公司长途电话的价格远高于成本，长途传输的进入是否会以简单的形式出现。一方面，竞争者们付给地方电话公司的费用很少。另一方面，他们提供了明显的劣质服务。最后，当贝尔电话公司被迫与电话电报公司支付相等的进入费，所有的竞争性的长途电话传输者们选择相同的进入费，而不是低价的劣质的进入。这说明，劣质进入的成本超过低价的获利。

费率。据说，这种行为产生以下的可能性：电话电报公司通过向它的不受规制的附属公司的收费，以过高的转移价格将利润返还给公司，这种做法违犯了州费率规制。①

自从世纪之交以来，电话电报公司对电信业的垄断，已经引起美国司法部反垄断部门的注意。② 1974 年，司法部对电话电报公司提出了反垄断诉讼。③ 政府指控电话电报公司垄断或试图垄断电信市场，已经违反了西曼法案的第二部分。司法部寻求放松管制的基本理论是，电信业务只能在地方交换网系统保留垄断权。④ 长途交换业务是竞争性的，如电话交换设备、用户设备和信息服务。作为一个在各类电话业务上运作的厂商，电话电报公司违背公众利益。它有使用控制业务的垄断权——地方电话网络——保护自己在其他业务方面免受竞争。进一步的观点是，在电话电报公司的附属公司之间、甚至州和联邦规制者之间存在利益冲突，联邦电信委员会不能有效地规制地方电话网络。结果，司法部认为，在有潜在竞争力的电信业发展竞争，将防止电话电报公司利用对地方网络的控制去威胁市场中的其他竞争者。

在政府对电话电报公司的反垄断诉讼进行了最大限度的修正后，1982 年作出了判决。判决将电话电报公司和它的地方运营公司分开。地方运营公司被组织为 7 个独立的公司。每个公司在国内的特定地区提供地方网络交换和州际网络交换服务。要求他们对竞争性的长途电话公司提供“平等的进入”。地方交换网络仍然有法律的垄断地位，服从各州的分散的费率规制。允许电话电报公司保留西部电气和大部分贝尔实验室。贝尔实验室的一部分给地方运营公司，现在称为贝尔通信研究所，共同研究和发展设备，但是禁止制造电话交换设备、传输设备和用户设备，禁止提供长途服务或在其特权领域内提供信息服务。1982 年判决的条款，附于政府的反垄断案例的判决之后，联邦法院每 3 年对这些条款的执行情况进行检查。1984 年，上述重组判决正式生效。

---

① 这个观点的证据不足。西部电气在被剥夺后，它的确削减了价格，然而，那仅是在激进的重构公司后降低了成本后进行的。一个似乎更合理的解释是，电话电报公司从缺乏竞争的环境中发展起来。更强有力的证据是，电话电报公司延缓使用新产品和新业务，以垄断地保护它的费率基础——设备和业务。

② 电话电报公司与西部电气的关系，引发了对反垄断法的思考和挑战。1908 年首先提出这个问题，在 1934 年通过通信法案时重视这个问题，对电话电报公司的规制从州际商业委员会转换到联邦电信委员会，任命了一个新的委员会研究这些问题。然后，在二次大战后、在电话电报公司接管西部电气时，政府提出了一个对该公司的反垄断诉讼。这件诉讼案在 1956 年判决，反垄断当局没有像当初所要求的那样剥夺西部电气。

③ 这个案例更详细的内容见诺尔和欧文（1988 年）。

④ 一般认为，司法部接受了地方电信服务是自然垄断的观点。事实上，法院实际假定，不考虑技术情况，州规制有现实的好处，使得地方电信服务在可以预见的将来仍然处于垄断地位。但是无线电技术能证明，这是个很糟糕的预言。直到 1988 年，威廉·巴克斯特（反垄断机构主任助理，剥夺协议的谈判者）认为，在电信业重构中，最大的错误是让贝尔电话公司而不是电话电报公司继承了无线电话服务权。

在电信业市场结构争论史上，最后的有嘲讽意味的事件是：在里根政府时期，在理论基础上，司法部变更了对电话电报公司剥离的判决。1984年，电话电报公司正式分开；到1986年为止，司法部赞成允许贝尔运营公司重新进入几乎所有被禁止的竞争性市场：制造业、信息服务业和长途电话业（除了他们自身的业务领域）。反垄断当局认为，他们现在相信，规制当局能够防止以下情况发生：地方电话公司利用自身特许的垄断，在产业的其他领域达到反竞争的目的。里根政府末期提出在电信业取消在里根政府早期实行的最重要的政策，这个事实说明了电信业市场结构争论持续的原因。

在20世纪80年代，联邦规制者作出的主要决策是：无线电话业务自由化。从历史上看，联邦电信委员会曾将移动电话频率分配给有特定目的的特殊产业。但是，在80年代，联邦电信委员会一般倾向自由化，首先进入电话网络系统，从而鼓励各公司共同使用和多元化地使用网络系统。结果，分配给无线电通信的频率比较集中，更像一个传统的网络传输服务——仅在这种情况下有众多竞争者。而后，在允许使用蜂窝电话技术时，联邦电信委员会反对电话电报公司提出的创建一个垄断供应商的建议，代之以双头垄断。委员会规定每个城市至少有一个蜂窝电话的运营者不属于地方电话公司，而且蜂窝电话不与传统的地方电话网络竞争。然而，由于其他移动服务自由化的政策，无线电进入电话网络是逐渐发展的，给其他的人发放无线电话许可证，这种情况被称为专业移动通信。当时的无线电技术在使用无线电频率方面太昂贵、效率太低，以致不能同地方电话网络进行竞争。数字技术的发展还不能解决频率问题，期望下一代的技术降低无线电话的成本，进入成本降低到有线电话的150%～200%。在这个水平上，加上有价值的流动性特征，无线电话服务会成为一个活跃的、与地方电话公司进行竞争的竞争者。

6.5.2 价格问题

电信业定价历来极端地无效。价格与对应的服务成本无关，有严重的交叉补贴。一般地，长途电话业务补贴地方电话业务，长途电话业务承担了大约一半的地方电话业务的成本。收费系统的基础，过去和现在都是与电信网络相联的居民和商业用户每月所交的费用，它是距离居民与商业用户最近的、有垄断特许权的公司提供服务的费用。居民的座机费和电话费低于商业用户。然而，有一种办法可以使得商业用户降低实际成本。假如商业用户使用大量的电话线路，它们可以买中心机。中心机最基本的特征是：在同一个办公地点的内部人员，只拨较少的几个号码就可以相互通话；向办公地点以外的地方打电话，是通过距离办公地点最近的地方电话交换台，就好像是个地方电话局。通过买中心机，一个公司支付较高（大约多10%～20%）座机费，内部电话的价格很低，甚至低于居民的电话费。

中心机定价较低，其目的是引导公司买中心机而不是买总机去处理自己的办公室之间的电话。这不仅使用户买很多线路，而且消除了附加的长距离布线的可能性。当然，中心机是简单地提供了合理竞争的例子，还是规制垄断有交叉补贴的经典例子，这仍然是个有争议的问题。竞争者们断言，假如居民的费用得到补贴，中心机也必然得到补贴，因为中心机的费率比较低。地方电话公司对竞争们的回答是，一般地，中心机用户的费用比其他使用总机用户费用的一半还低，所以，需要的投资也比较少。竞争者们反驳说，其他用户的费率都不是在用户与交换台距离的基础上确定的，总之，地方电话公司有权决定在什么地方设置交换台，能策略地选择建立交换台的地点，在中心机成本比较低的地点建立交换台，但是，居民费率就更高了。这场论战还没有结束，然而，论战表明：规制成本的程序，无法说明电话公司定价是反竞争的还是趋于竞争。

长途电话收费没有区别居民户和商业用户，但是，有三种不同类型的费用：交换电话费，州内传送领域（LATA）电话费和州际电话费。交换服务，是一个地方电话公司在局部区域内从一个交换中心转换到另一个交换中心的电话服务。通常，邻近的交换局与精心设置的主要长途电话干线相联，地方电话公司活动通常不影响这类电话的收费。但是，在地方电话服务领域内的一些通话——称为地方进入和传送领域——范围达几百英里，难以将它们从其他形式的长途电话中区别出来。然而，在大多数州，地方电话公司在州际传送范围内的电话收费也有一个法定的特许垄断权。在这些州，禁止如电话电报公司或 MCI 公司在州际传送网络上通电话。如果他们使用州际传送范围内的网络，他们要付给地方电话公司全部或大部分的费用，如此收费的目的，是使这类通话转向与地方公司相联的网络。一般地，州际传送范围内的收费价格相对于成本来说是非常高的。在州际传送范围内的长途电话给地方电话公司的费用占长途电话费收入的 25%，在 80 年代规制变化后，这项费用在州内长途电话地方交换成本中占了相当大的比重。

第二类长途电话服务是州内传送领域之间或地方公司两个服务领域之间（或两个地方公司之间）——在同一个州内。这些州的政府规制州内传送领域内部的电话价格和进入条件。除此而外，自从 1984 年起，司法部关于电话电报公司与附属公司剥离的判决，禁止贝尔电话公司提供这类服务。州政府完全能够将这类服务当作单一的长途电话，然而，在司法部作出上述判决后，只有很少的州那样行事。但是，在这个市场中通常有无数的厂商。州政府有时规制州内传送领域内的长途电话价格；然而，由于长途电话市场实际上已经有竞争性，最重要的规制价格是长途电话公司付给地方电话网络的费用。大多数州调整了基本传输费，他们关注单位时间内长途电话公司付给地方电话公司的费用。在某些情况中，尽管地方电话公司传送电话的距离只有几英里，而长途电话公司传送的电话数百英里，然而，地方电话公司的费用等于或超过长途电话公司的费用。

最后，联邦政府（即联邦电信委员会）规制州之间的长途电话。剥离的判决禁止贝尔电话公司在州际长途电话市场中成为地方电话网络的提供者。联邦政府规制电话电报公司的价格，甚至向电话电报公司提出年度或更经常的降低费率的建议。除了电话电报公司、MCI公司和SPRINT公司外，市场上只有很少的几家全国性公司有大量的区域性公司。区域性公司正式地向用户提供向任何地方通话的机会，但是，他们都是比较大的拥有网络公司的租赁者。以小设备为基础的电话公司，在特定的区域设计他们的路线以最小化其成本，他们集中在长途电话用户占优势的城市用户市场上。

联邦规制者控制最重要的收费，即地方电话公司收取的州际长途起点费和地方交换终端的进入费。直到80年代中期，所有的进入费是电话公司使用网络的费用，三个主要长途电话公司付给地方电话公司的费用，占其成本的一半。1985年，联邦电信委员会开始负责转移地方成本中联邦的份额——地方交换网络服务总成本的约25%——给使用线路的月度预订者。对于预订者，这个费用难以从州政府确定的进入价格中区别出来。到1990年为止，联邦电信委员会已经将地方电话公司成本的联邦份额的一半转为预订者线路费。这意味着在这个政策实行后的第一个5年内，州际长途电话费率减少了25%，但是，对地方电话而言，居民用户的费率增加20%，商业用户费率增加10%。

电话系统还有一项重要的费用是所谓越过服务定价。用户在地方电话公司起始的区域附近，可以通过直接与长途电话网络联接而避免支付进入费。地方电话公司和长途电话公司都可以出售私人服务线路，使得消费者能够超过地方网络。私人线路可以将用户联接到整个长途电话传输网络，接到另一个城市的特殊的办公地点或另一个地方电话公司的起始区域。1969年，MCI公司最先进入电信业，但是，它迅速提供上述第一和第三类服务。当MCI公司仅提供长途电话业务、不提供私人线路时，出现了埃克锡克耐特案例。

因为长途电话公司使用网络的费用仍然是长途电话费的主要部分（1985年以前占一半），高额使用费刺激大量的用户利用越过服务——甚至这样做实际费用更高（实际成本，不是价格）。基于这种非理性的定价，MCI公司和SPTINT公司提出进入越过服务（私人线路）领域的正当理由：他们能使大量的商业用户节省许多长途电话费。

从效率的观点看，这是在利用（进入地方网）付费的基础上支付固定成本。这阻碍了价格等于成本的过程，因此是消极的。补偿价格的变化远低于与地方交换网络相联系的总费用。实际的判断是“鼓励普遍服务”，即让每个家庭都接受电话服务。在一个像美国这样经济发达的国家中，与地方网络相关的较低的进入费并不能刺激电话业非常迅速地增长。在美国，对所有的商业甚至最穷困的家庭而言，进入费的需求价格几乎完全没有弹性。实际上，每个人都有一部电话，假如价格上涨

几美元，仍然将是每人一部电话。因此，长途电话公司支付的网络使用费减少了长途电话，但是，长途电话业务的减少不能从电话用户的增加中得到补偿。从社会的观点看，这构成了净损失。

长途电话公司进入地方网络的费用的重要性超过了普通长途电话费的扭曲效应；这也扭曲了新的信息服务的发展，这些服务中的大部分使用了大规模集中化的数据和对大区域的最有效的利用——或许是全国——通长途电话。对少数用户，不能选择越过服务，长途电话公司使用网络的费用减少了他们的业务量。同时，纯粹的地方性业务受到鼓励，因为地方电话公司使用网络的费用相对于长途电话费是零（对于居民户）或很少（对于商业用户）。因此，价格结构扭曲了信息服务，这类服务只能提供给少量的用户。

自从司法部作出剥离的判决后，联邦电信委员的定价政策已经降低了实际使用费，而且地方服务成本中扣除了联邦份额的部分。从经济效率的观点来看，这是个好政策。从政治观点看，这是极有争议的。1986 年 1 月，国会想改变这个政策，但是缺少参议院一票的选票（已经在众议院通过）。这是个非常令人困惑的情况。有两个事实可以解释这种电话经济学和政治学。首先，人们的州际长途电话很少。德克萨斯州规制者的一项研究发现，大多数用户每月只有一次或没有州际电话，当然德克萨斯是个非常大的州，大部分长途电话是商业电话，不是由个人直接支付的；长途电话费大多隐没在商业产品和劳务中。第二，几乎每个美国人都看得见月度的基本费；相反，人们不易直接看到复杂的长途电话费。看到和理解基本费用的变化要比长途电话费的变化容易得多。因此，联邦电信委员会政策的出发点是增加可见的价格，降低大量不可见的价格，将它们广泛地分摊在各种价格中。他们担心，选民对这种特别的变化会作出相反的反应，引起政治领导者们最可能投票反对效率，或维护地方公司的利益。然而，在规制改革时代，在国会最后的投票中，效率获胜了——但是，这是在联邦电信委员会同意线路收费将在几年内有所变化之后。因此，规制者计划之中的效率的好处将自然地、逐渐地增多，使得降低线路费引起的不利的政治反应缩小到最低程度。

6.5.3　过去的改革实践

电信业规制和结构的巨大变化的效应是什么？评价电话电报公司 1984 年重组后在电信业务方面发生的变化是有意义的。

用户设备（CPE）

既然已经放松了对电话的用户设备的限制，又取消了相互联机的限制，用户设备之间相互冲突也随之消失，用户设备市场成为一个强有力的竞争性市场。用户设

备价格已经下降，用户设备的种类已经增加。尽管西部电气的历史说明，它是个有效率的供应者，以一个公道的价格向消费者提供设备，但是，在新的竞争环境中，它不是一个成功的用户设备供应商。西部电气的市场份额已经从85%下降到20%。由于联邦电信委员会的政策是放开用户设备市场、鼓励厂商相互竞争，西部电气市场份额在1984年以前就已经开始下降。

电话传输和交换设备（TSE）

在电话交换设备行业中，从垄断转向竞争的演变过程比较慢。当贝尔电话公司已经转向除电话电报公司/西部电气以外的其他供应商时，竞争增加。电话电报公司仍然是主要的供应者，占了全国市场的60%（较之剥离前的85%下降）。北方电信、贝尔电话的加拿大制造商位于第二。与一般的信念相反，虽然西门子通过购买美国的生产设备而处于有利地位，成为第三大供应商，但是欧洲和日本的厂商在市场上并不是特别成功。竞争的压力导致新的电话传输和交换设备技术更迅速地扩散，特别是光纤传输线、计算机化的交换设备和数字网络。计算机厂商和微电子厂商提供许多电话传输和交换设备，而在80年代初期，电信业中还没有这些厂商。

长途电话服务

三个强大的厂商在长途电话市场中竞争，在全美国提供声音和数据服务。多种多样的长途电话、数据和视图传真服务的价格都已大大地下降，还给商业用户和居民用户提供各类特殊服务。长途电话市场竞争中的主要问题是：在完全的简化规制后，市场开始了不充分的竞争，这表现在公司的市场份额上，虽然电话电报公司的市场份额不能充分地说明竞争程度，但是它仍然有大约60%的市场份额。1989年，联邦电信委员会放弃了传统的对电话电报公司服务费率的规制，简化了“费率”系统，在规制方面迈出了重要的一步。新的规制程序使电话电报公司在市场竞争中有更大的弹性，并刺激电话电报公司降低成本和提高生产率，还防止滥用垄断来保护公司利益。在90年代完全地简化对长途电话费的规制的过程中，新的规制程序自然是一个过渡性政策。

地方电话服务

在80年代，联邦电信委员会一个重要的变化是：实际上已经减少——最终消除了——对地方服务的补贴，补贴来自于过高的长途电话费。联邦电信委员会的新政策已经减少了长途电话给地方电话服务补贴，并且改进了效率，增加了地方电话公司调整价格的压力（诺尔，1985年）。表6.7说明：在过去的50年间，居民用户付给无约束的地方电话公司服务收费的平均费率。1985年初，这些数字中还包括联邦电信委员会规定的预定线路费（SLC）。自从电话电报公司分离后，居民地方服务费每月

增加5美元或大约45%，其中大约一半是预定线路费。在电话电报公司分离之前的5年中，地方费率大约提高3.4美元，增加40%。然而，这不能充分地说明联邦电信委员会的费率改革效应，此前出现的迅速的通胀和高利率都会增加地方服务的费率。如表中所显示的，在70年代经济出现滞胀之前，地方费率是相当稳定的。

表6.7的费率是许多城市和州的不同费率的平均值。表6.8说明：在80年代，地方电话公司对商业用户和居民用户收费的趋势。这些数字不包括预定线路费，但是表明了州规制者确定的费率。如表中所显示的，电话定价的两个主要特征是：城市和乡村费率不同；商业用户和居民用户的费率不同。1980年，在电话电报公司分离之前或长途电话业展开竞争之前，电信产业存在补贴效应，在小社区的居民用户费率是大城市费率的2/3，而小城镇的商业用户费率不到大城市的一半。在电话电报公司分离之后的年代里，这些差别缩小，特别是商业用户的费率的差别更小（更详细的内容见诺尔和斯马托，1990年）。

表6.7　　无约束的地方收费（美元）

1月		1月		1月		10月	
1940年	3.44	1955年	5.29	1970年	5.87	1983年	11.58
1941年	3.63	1956年	5.34	1971年	6.16	1984年	13.35
1942年	3.70	1957年	5.37	1972年	6.51	1985年	14.54
1943年	3.83	1958年	5.44	1973年	6.79	1986年	16.13
1944年	3.84	1959年	5.60	1974年	7.14	1987年	16.66
1945年	3.84	1960年	5.64	1975年	7.31	1988年	16.59
1946年	3.84	1961年	5.70	1976年	7.77		
1947年	3.87	1962年	5.71	1977年	7.98		
1948年	4.09	1963年	5.75	1978年	8.16		
1949年	4.20	1964年	5.76	1979年	8.19		
1950年	4.47	1965年	5.78	1980年	8.32		
1951年	4.69	1966年	5.77	1981年	8.82		
1952年	4.83	1967年	5.71	1982年	9.73		
1953年	5.18	1968年	5.72	1983年	11.14		
1954年	5.18	1969年	5.79				

资料来源：兰德（1989年，16）。

注：数字不包括设备租赁费，但是包括州和地方政府税。从1983～1988年的数字不包括内部线路的维修费。从1944～1983年（6月）的数字是来自电话电报公司，其余的数字来自联邦电信委员会对95个城市的调查。

电话的座机费与服务成本几乎无关。地方电话的座机业务的成本依赖于社区的大小。在全国范围内，地方电话交换业务的月成本大约20美元；大城市大约为10多美元，乡村达到每月近100美元。该业务的边际成本在大城市是比较低的，最近估计大约在10美元～13美元之间。

价格和成本数据共同掩盖电话交叉补贴体系中的受益者。假如将联邦电信委员会的预定线路费加到表6.8上，在许多超过5万个终端（约10万人）的城市中，居民用户支付的费率超过15美元，这个费率水平超过边际成本达到平均成本。同

表 6.8 单线服务费率：所有公司的平均值（年）

地方局的大小(终端数)	分离判决之前		分离计划期间		分离判决之后				变化		
	1980年	1981年	1982年	1983年	1985年	1986年	1987年	1988年	1980～1986年	1983～1986年	1986～1988年
最小业务量	14.33	15.23	17.04	19.98	25.18	26.04	25.83	25.63	11.71	6.06	-0.41
1000	14.71	15.62	17.44	20.31	25.45	26.29	26.08	25.87	11.58	5.98	-0.42
5000	16.33	17.26	19.02	21.80	26.68	27.41	27.19	26.99	11.08	5.61	-0.42
25000	19.23	20.23	22.08	25.33	29.69	30.34	30.00	29.77	11.11	5.01	-0.57
50000	20.97	22.14	24.39	27.54	32.32	32.78	31.99	31.74	11.81	5.24	-1.04
100000	22.93	24.11	26.27	29.64	34.47	34.72	34.22	34.04	11.79	5.08	-0.60
250000	25.29	26.96	29.25	32.52	37.66	38.05	37.55	37.27	12.76	5.53	-0.78
500000	27.82	29.54	30.78	34.43	39.08	38.86	38.74	38.33	11.04	4.43	-0.53
750000	27.91	29.20	33.43	35.23	38.61	37.69	37.49	36.95	9.78	2.46	-0.74
1000000	31.55	34.21	34.06	37.56	38.40	37.34	37.22	36.33	5.79	-0.22	-1.01
差别	17.22	18.98	17.02	17.58	13.22	11.30	111.39	10.70	-5.92	-6.28	-0.60
公司数量	50	50	51	50	48	48	48	48			
最少居民数	6.49	6.69	7.42	8.64	10.68	10.92	10.78	10.67	4.43	2.28	-0.25
1000	6.60	6.82	7.54	8.76	10.78	11.01	10.86	10.76	4.41	2.25	-2.5
5000	7.05	7.25	7.97	9.20	11.15	11.36	11.21	11.11	4.31	2.16	-2.5
25000	7.84	8.05	8.82	10.11	11.95	12.13	11.96	11.85	4.29	2.02	-0.28
50000	8.26	8.54	9.43	10.73	12.60	12.71	12.52	12.40	4.45	1.98	-0.31
100000	8.70	9.02	9.92	11.21	12.94	13.07	12.86	12.78	4.37	1.86	-0.29
250000	9.38	9.72	10.56	11.76	13.64	13.76	13.54	13.44	4.38	2.00	-0.32
500000	9.87	10.31	10.97	12.27	13.99	13.95	13.68	13.56	4.08	1.68	-0.39
750000	9.74	10.02	11.33	11.95	13.12	13.11	12.94	12.76	3.37	1.16	-0.35
1000000	9.56	9.94	10.37	11.41	13.08	13.28	13.27	12.98	3.72	1.87	-0.30
差别	3.07	3.25	2.95	2.77	2.40	2.36	2.49	2.31	-0.71	-0.41	-0.05
公司数量	52	53	54	54	51	51	51	51			

资料来源：全国规制公用事业委员协会，《交换业务电话费率》，1980～1983年，《贝尔运营公司交换业务电话费率》1985～1988年。

时，这些城市的商业用户每月支付40美元，大约是全国平均成本的2倍和边际成本的3倍。明显地，假如从总体来看，大城市商业用户费是补贴的主要源泉，居民座机费对补贴几乎没有什么影响。在小城镇和乡村地区，居民用户费率和商业用户费率低于平均成本和边际成本。很明显，小城镇和乡村地区是补贴的主要受益者。因此，让长途电话补贴地方电话通常是一种错误的导向。可以更准确地说，大城市间的长途电话费和商业用户的费用，补贴居民较少的地区的居民用户和商业用户。交叉补贴的目标不是居民，而是人口密度较少的地区。这个事实的重要意义是，这对价格规制的“普遍服务的”公正性是个极大的嘲讽。即使在小城镇，商业用户也不必补贴预定线路的用户，大城市中的预定线路者得不到补贴。事实上，电信业的交叉补贴就像简化规制前的运输业——小社区得到补贴。然而，在70年代和80年代的改革后，电话业减少交叉补贴的过程一直延续到现在。相似地，货运业，铁路业和航空业在简化规制后，通过竞争消除了交叉补贴。

生产率增长和节约成本

自从1984年以来，先前的电话电报公司节约了大量的成本和得到了非常高的生产率。尽管业务总量增长，但是，对电话电报公司雇员的补贴实际上已经减少。竞争的压力、取消结构性扭曲规制，空前地节省了成本。这提出了一个严肃的问题：电话电报公司是否如人们想象的那样有效率。

综合结论

电信业规制改革的全面后果难以用单一指标来估价。表6.9包括了电话服务和其他服务项目的年度费率变化等相关的信息。这些数据将过去五十年与埃克塞克耐特决定后的十年相比，MCI公司的长途电话信息业务也列入表中。检验1978年后的任何变化趋势是困难的，电话费总是低于价格指数变化大约2%，这情形还在继续。电话价格也低于其他受规制的公用事业，这种影响在1978年后还在扩散，然而，在其他行业中，是石油的成本而不是生产率趋势引起的价格的变化。这些数据不包括用户设备或用于电信网络的新的通讯设备。这些数据反映了自从1978年以来的各行业的情况，实际上，情况并不比前五十年更好。表6.10包含了自1978年以来电信业定价的更详细的情况。它清楚地显示了地方电话与长途电话价格之间的分散化倾向。这也说明了价格指数变化和所有电话价格指数之间关系的有趣的模式。80年代前期电话业的情况比1986年以后糟糕得多。80年代前期价格提高，反映了规制者对1978～1980年的通胀反应滞后；到1983年，这种调整停止了。然后，在1984年后的三年中，电信业价格比价格指数变化上升得更快。最合理的解释是，电话电报公司分离的效应和调整价格规制的效应是分离的。但是自1987年以来，电信业的价格问题已经大有改善。

表6.9　　与各类价格指数相对应的年度费率变化（%）

	1935～1988年	1978～1988年
所有商品和服务价格指数变化	4.2	6.1
所有的服务价格指数变化	4.6	7.5
电话业务价格指数变化	2.2	4.3
管道天然气价格指数变化	3.8	7.1
电力价格指数变化	2.4	6.2

资料来源：产业分析部（1989年，第4页）。

然而，解决规制问题仍然有困难，电信业向竞争的转变是不完全的。正如数据所显示的，与70年代和80年代有极大争议的规制政策变化之前相比，电信业已经更有效率、更有弹性和更有竞争性。大调整时期已经过去，将来人们有希望从这些

变化中获益。但是电信业的结构和价格仍然是在政治上引起很大争论的问题。在90年代，各州企图得到更多的权利，贝尔电话公司也寻求重新合并的许可，这说明未来还有成堆的问题。

6.6 天然气产业：一个租赁控制的传奇故事①

在天然气产业价格规制政策令人惊叹的演变范围内，人们可以很好地理解天然气价格规制问题。许多问题是由于联邦政府对产地天然气价格的规制引起的，规制的目的是获得与竞争性天然气供应商相联系的稀缺租，而不是控制垄断或寡头定价。② 天然气产业的结构和规制是复杂的，特别是规制环境的变化更复杂。图6.14是产业结构示意图，表明了不同部门之间的关系。图6.15是描述规制环境变化的图。这些图对理解以下讨论的问题是有用的。

表 6.10　　1978～1988年电话价格指数变化

年　份	价格指数变化	所有的电话业务	所有的地方电话公司费率	月度居民业务	州际费率	州内费率
1978	9.0	0.9	1.4	3.1	−0.8	1.3
1979	13.3	0.7	1.7	1.6	−0.7	0.1
1980	12.5	4.6	7.0	7.1	3.4	−0.6
1981	8.9	11.7	12.6	15.6	14.6	6.2
1982	3.8	7.2	10.8	9.0	2.6	4.2
1983	3.8	3.6	3.1	0.2	1.5	7.4
1984	3.9	9.2	17.2	10.4	−4.3	3.6
1985	3.8	4.7	8.9	12.4	−3.7	0.6
1986	1.1	2.7	7.1	8.9	−9.5	0.3
1987	4.4	−1.3	3.3	2.6	−12.4	−3.0
1988	4.4	1.3	4.5	4.5	−4.2	−4.2

资料来源：产业分析部（1989年，第5～7页）。

市政府和州政府对地方燃气经销商的规制可以追溯到19世纪中叶。对燃气经销商的价格和进入的规制的经济理由过去是（现在还是）：燃气经销是自然垄断行业，如果某个区域内由一个厂商提供产品，厂商能够实现成本最小化。价格和市场准入的规制对于提高可靠性、安全性、最小成本供给和防止垄断价格都是必要的。

---

① 见斯坦芬·布雷耶的辩解（1982年，第13章），也可见布鲁蒂格门和哈伯德（1986年），布劳德曼和蒙特格玛丽（1983年）以及利昂（1990年）。

② 有些天然气的提取的确比其他的天然气便宜。因此，在一个竞争的世界中，与比较贵的、但是有经济价值的天然气的所有者相比，便宜天然气的所有者赚得的利润比较高。较便宜的天然气有较高的利润被称为稀缺租。

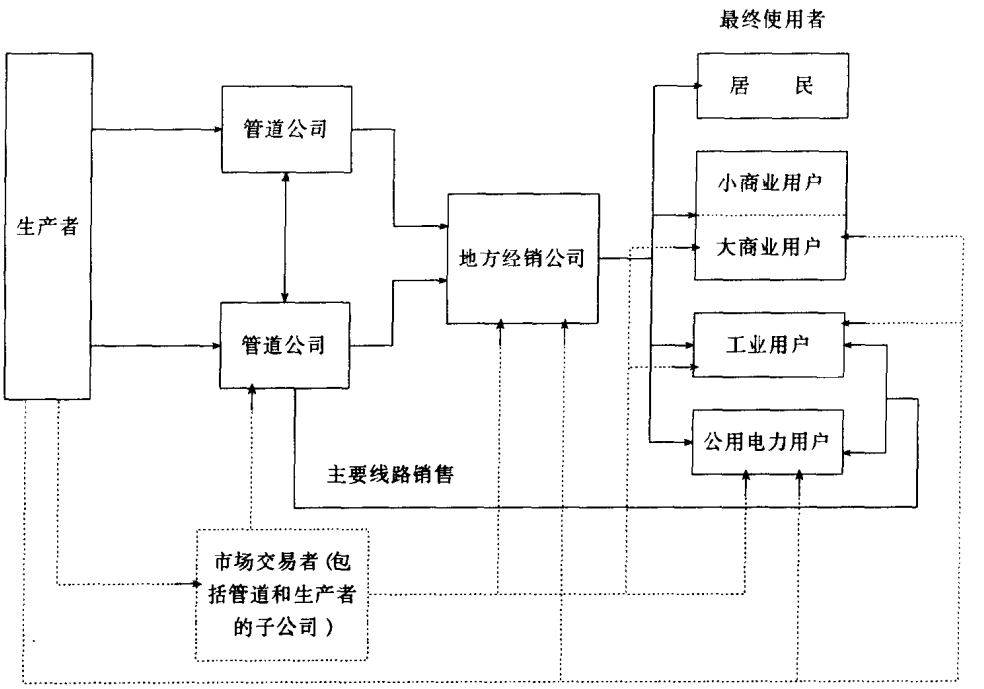

图 6.14　天然气市场主要买卖者的交易路线图

资料来源：美国能源部（1989 年，2）

在大量地保存天然气和延伸长距离管道网络将天然气从产地运往消费地之前，已经对燃气的价格和经销进行规制。以前，地方燃气经销者自己用煤和焦炭生产燃气。因为，成本相对地高而燃烧值较低，燃气灯的市场在 20 世纪初迅速地被电灯占领，制造的燃气主要是用于烹饪。

在 20 年代，由于开采石油的发展和技术进步，人们能经济地运输天然气，也可以“挥霍”天然气。这些发展引起天然气产业根本性的变化。从 30 年代开始，特别是二次大战后，能够廉价地将天然气从遥远的油或气的产地运送到城市，天然气产业迅速发展。制造煤气的厂商关闭了，当较低成本的天然气用于取暖、工业和电力用锅炉时，天然气市场迅速发展起来了。地方经销商依赖独立的州际管道获得天然气，并将它们送给用户。①

① 虽然还没有作更详细的研究，但是我们能够推测，关于公共事业公司的州法律与 1935 年公用物品公司法案的结合，已经限制了州际管道与天然气经销商合并的可能和激励。管道规制使得州际天然气管道与天然气产品的合并在财务上没有好处。

<table>
<tr><th rowspan="2">市场 日期</th><th colspan="2">生产</th><th rowspan="2">运输</th><th rowspan="2">为了再销售的销售</th><th rowspan="2">最终销售</th></tr>
<tr><th>开采配额</th><th>产地价格</th></tr>
<tr><td rowspan="3">州内 1978
1985</td><td rowspan="3">州</td><td>州</td><td rowspan="3">州</td><td rowspan="3">州</td><td rowspan="3">州</td></tr>
<tr><td>联邦价格上限（联邦能源规制委员会）天然气政策法案</td></tr>
<tr><td>多种不受控制的天然气的联邦价格上限（联邦能源委员会）天然气政策法案</td></tr>
<tr><td rowspan="4">州际 1938
1954
1978
1985</td><td rowspan="4">州
除了联邦土地和联邦海岸外，受内务部管辖</td><td>不受规制</td><td colspan="2">无规制
1927年，罗德岛公用事业委员会对阿特波勒暖气和电力公司
1924年，密苏里州对堪萨斯州天然气公司</td><td>州（规制费率）
1920年，纽约公用事业委员会对宾夕法尼亚天然气公司</td></tr>
<tr><td>威斯康星州菲利浦斯公司，1954年联邦费率规制，（联邦能源委员会）天然气政策法案</td><td colspan="2" rowspan="3">联邦费率规制
（联邦能源规制委员会）
天然气政策法案</td><td rowspan="3">联邦政府（联邦能源规制委员会）（许可证）</td></tr>
<tr><td>联邦价格上限（联邦能源规制委员会）天然气政策法案</td></tr>
<tr><td>多种不受控制的天然气的联邦价格上限（联邦能源委员会）天然气政策法案</td></tr>
</table>

图 6.15 天然气产业的规制司法权限

资料来源：美国能源部（1989年，3）

在五十多年间，州际天然气管道提供天然气供应和运输服务，它是自由的产品，根据天然气经销商和管道部门之间的合同确定价格。天然气管道不是普通的运输工具，天然气经销商不能直接从产地购买天然气。天然气管道部门与天然气生产者签订长期合同购买天然气，以完成他们向地方经销商（LDC）提供天然气的责任。根据1934年的天然气法案的规定，联邦政府规制州际管道部门。对管道规制的经济原因是，管道部门有自然垄断或寡头垄断特征。宪法商业条款规定州政府对州际管道费的规制有优先权，州政府寻求从联邦政府手中得到对州际管道规制的权力。人们很容易明白：大多数城市过去和现在都由少量的管道部门提供服务，在缺乏价格管制的情况下，管道部门向城市供气的出口处于垄断地位，管道部门有垄断定价能力。1938年的天然气法案给联邦动力委员会（现在是联邦能源规制委员会）规制州际管道给经销公司供气的价格和直接给消费者供气的价格。在向生产者购买天然气的平均成本和历年运输平均成本的基础上，确定天然气价格。管道部门也要根据

联邦动力委员会规制的价格，负责长期向地方的经销商提供天然气。联邦动力委员会迫使产业中的管道部门和地方经销商依赖规制的长期合同。联邦动力委员会也致力于使管道部门履行恰当的长期供应天然气的合同，以满足下游经销商的需要。

1954年以前，天然气生产不受价格和进入的规制。天然气产品是个高度竞争的产业，没有理由规制天然气产地价格。假如在管道部门与天然气生产者之间出现市场力，这是买主独家垄断的问题。然而，在二次大战后，天然气经销商和州规制者迫使联邦动力委员会将价格规制扩展到对生产者的规制。经销商提出将联邦规制范围扩展到在产地购买天然气的价格的动议。这相当简单地反映了经销商想得到一部分稀缺租，这类稀缺租与现有天然气储备和天然气的开采有关。许多产地的天然气售给州际管道，二次大战后与油管相联。原先，天然气被当作“废料”，需求量很小，以非常低的价格卖给产气地区附近的消费者。在二次大战后，对天然气的需求增加，不久以后，在新合同中的天然产地价格开始明显地上涨。对应着要求对产地价格规制的要求，联邦动力委员会声称，规制天然气的生产者缺乏法规规定。1954年，威斯康星州提出有关产地天然气价格的法律诉讼，最高法院裁定，1938年的天然气法案要求联邦动力委员会规制州际管道付给天然气生产者的价格。随后，国会通过立法要求免除对天然气生产者的价格规制，但是议案受到艾森豪威尔总统的否决。

自从1954年的判决以来，天然气产业几乎不断地受到规制，来自联邦动力委员会、联邦能源规制委员会和后来国会对产地天然气的规制，导致政治上的极其混乱。[①] 联邦动力委员会最初努力地用法定的公用事业服务成本定价原则，在生产成本基础上调整天然气价格，这迅速地使规制陷入困境（布雷耶1982年，第248～50页）。在60年代，联邦动力委员会在五个主要天然气产区，测算每个区域不同时期寻找和生产已发现的天然气的平均成本，在此基础上，对“老”天然气和“新”天然气建立封顶价（布雷耶，1982年，第250～252页）。

在区域范围内，管道部门向经销商供应天然气的价格太低，相应的成本也低（管道部门按照合同买产地天然气的平均成本），首先在60年代后期的新气储藏市场上，然后在70年代早期的天然气流通市场上，出现严重的天然气供给短缺（布雷耶，1982年，第244～247页）。这转而引起在不同的消费者之间分配短缺天然气的复杂的调价规则，当时居民消费者得到最大限度的优惠，能够转向用油的工业和公用事业消费者得到最小限度的优惠。70年代世界石油市场的冲击，使得天然气的短缺更严重。在许多最终用途中，油和天然气是最相关的替代商品。当油价上

① 直到1979年，生产和销售天然给一个州际管道气井在同一个州内销售，联邦对此不进行规制。在得克萨斯州和路易斯安那州，出现了分割的州内市场。州内天然气的产地价格最终上涨到远高于供给州际管道的天然气价格。州内市场没有出现短缺。

涨时，对天然气的需求增加，不受规制的州内天然气市场的价格随着油价的上涨而提高。虽然，联邦动力委员会在1974年提高了天然气的价格，但是，在1976年，州内天然气的价格是州际天然气价格的2倍（卡佩特、约克比和赖特，1987年）。

在70年代，政策制定者面临着一个经典的规制困境。在州际天然气市场上，天然气的销售价格远低于市场出清的价格水平。因为天然气历年的平均成本是联邦动力委员会对产地价格的规制政策基础，平均成本没有随着市场价值提高，传统确定费率的方法不可能达到市场出清价格。大量不受规制的州内市场使得生产者越过州际市场以最高的价格出售天然气，从而州际市场的短缺更严重。显然，应该简化对产地价格的规制；然而，简化规制不能使收益大量地从国内消费者和消费区转向生产者和生产区。虽然，在70年代国会热烈地争论过天然气问题，规制者们用了差不多10年的时间试图配置短缺的天然气。

卡特当选总统后，政府很快寻求新的办法解决能源问题，国会通过了综合能源立法。国会提出的国家能源法案分成几部分，分别处理石油、天然气价格、天然气分配、电力规制的保留和研究与发展。在经过比较激烈的争论后，1978年底，国会通过了天然气政策法案（不久之后，又集中地吸收了对天然气政策法案游说的意见）。天然气政策法案中提出，通过调高天然气价格，将相对低的规制价格转变为较高的市场出清价格。立法（石油使用法案）中有个条款，通过限制用天然气发电和工业用油，解决天然气分配问题，这涉及天然气产业无效率问题的争论。

天然气政策法案通过扩展联邦对州内产地价格的规制和建立一个确定不同种类天然气价格的综合规则，寻找达到合理价格的方法。“老”天然气的基本价格（在1977年4月前开采的天然气）维持在当时流行的水平上，基本价格根据通货膨胀率自动地作调整。“新”天然气的价格调整得比较高，但是，低于当时的市场出清价格水平。立法保留的调整条款允许新天然气有封顶价格，新天然气可以在1985年逐渐增加到市场出清价格水平。新天然气价格的基础是预测的石油市场价格（1985年天然气的目标价格基础是1985年每桶油价15美元，以1979年的美元计价），新气价格在1985年达到市场出清的价格水平时，实行简化规制。对某些“高成本”的天然气，立即进行简化规制。

简化规制的结果是，到1981年，各产地天然气的价格依照规制种类不同，每千立方英尺价格在1美元～11美元之间。每个管道部门都有合同书，管道部门之间有不同的价格。管道部门销售天然气给地方经销商，根据合同规定的平均价格直接为消费者服务。

天然气政策法案还明确地允许联邦能源规制委员会（它的前身是联邦动力委员会）有权让州际管道部门向自己拥有的天然气经销公司或地方经销公司自由地提供运输服务。这个立法的意图，是建立向经销商提供州内天然气市场机制，以缓解州际市场短缺。而在传统上，州际管道部门将销售天然气和运输服务结合在一起。联

邦动力委员会已经证明，有些公司有选择地对优先度高的消费者提供运输服务，这些消费者由州际市场供应的天然气已经大大缩减。天然气政策法案提供有限的机制，帮助联邦能源规制委员会处理短缺问题，以免影响优先度高的消费者。

正当伊朗革命引起另一次世界石油市场的混乱时，卡特总统马上就签署天然气政策法案。比较精确的原油平均成本，从1978年的12.5美元提高到1981年的35美元。油价又一次相对于天然气政策法案规定的天然气价格出现了飞涨。几乎是天然气政策法案的墨迹刚干，它设想的调整天然气价格的基础就变得无效了，市场条件出现了剧烈的变化。特别是天然气价格在1985年太低，而当简化新天然气的规制时，出现了天然气价格飞涨到市场出清水平。

州内和州际市场的一致性，使州际管道又一次可能获得储藏的天然气。然而，因为天然气政策法案已经将价格定在低于市场出清的水平上，（至少直到1985年是如此），天然气管道部门有强烈的非价格竞争，与经销商签订的合同的条款和条件，都是有利于生产者的条款。特别是天然气管道以非常高比率的（80%～90%）最小化成本的条款签订长期合同。这些合同建立在设想天然气需求增长和价格提高的基础上，管道部门承担了1985年后天然气价格变化的风险。管道部门和政策制定者面临的问题是：所有签订合同的天然气都能卖出去。毕竟，在35年时间内，管道部门面临的主要问题是，有足够的天然气供给，可以满足消费者的需求。

在1979～1981年，原油价格的最初上涨之后，有两件事中断了在天然气政策法案诱导下签订的协议。第一，原油价格在1981年后开始下降。油价起初是逐渐地下降，但是到了1986年，石油市场崩溃了（见图6.16）。第二，经济经历了1981～1983年的衰退。在某些消费大量天然气的工业部门（如钢铁和汽车）衰退特别严重。衰退加速了经济结构的变化，对这些部门产生了持续的影响。结果是天然气需求永久性减少。从1980～1983年，天然气的消费几乎下降了20%。

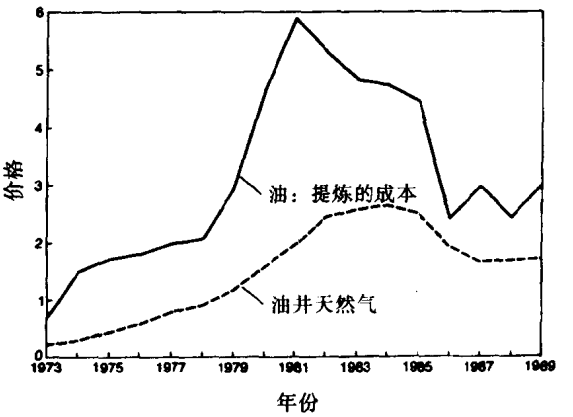

图 6.16 天然气和石油价格对比

资料来源：美国能源部，能源评论月刊（各类问题）。

当然，在出现这些变化时，天然气政策法案规制的产地天然气价格和生产者与管道部门之间长期合同仍然有效。当油价下降时，天然气价格在升高（见图6.16），天然气消费下降。当规制价格和合同价格提高、签约双方要履行合同义务时，长期买卖合同给管道部门增添了麻烦。管道部门按合同的规定从生产者那儿买

进的天然气，并以较高的价格卖给地方经销商，如果管道部门不能卖完所购进的天然气，它要承担最低限度的合同责任。在地方经销商将天然气提价后零售给消费者时，地方经销商与管道部门也有最低限度的合同责任。进一步地，因为天然气管道部门不能卖掉合同规定的天然气，1983年出现剩余的天然气，产地生产也压缩。产地天然气的实际价格低于（有长期合同的）管道部门，管道部门以高价转售给消费者。在很短的几年中，严重的天然气短缺就变成天然气过剩。

管道天然气面临着一个严重的问题。他们已经签订了长期合同，但是，他们不能以规制价格卖掉那些天然气，这个价格能够超过合同确定的天然气成本。当油价在1985年后崩溃时，对价格最敏感的消费者转向燃油，这增加了天然气供应商的困难。管道部门面临三种选择：一是按照当时的规制程序，继续以过高的价格在市场上买卖，承担合同的责任，这将耗费数百亿美元，在传统的以成本定价原则的基础上，从地方经销商和直接为消费者服务等方面赚得同样多的钱。二是与生产者刷新合同，试着以当时流行的价格按照法律程序的规定修改合同，或重新签订合同。三是以较低价格向新的消费者和对价格敏感的老消费者提供天然气，价格敏感的老消费者是指当价格连续上升时，会转向燃油的消费者。

管道部门最初企图在每个方面都试一下。首先，管道部门寻求运用他们的市场力尽可能地提高地方经销商的成本；然而，地方经销商也服务于价格敏感的消费者，必须承担规制者要求的成本最小化的责任。他们反对供应商以过高的价格提供天然气和过度销售所承担的合同责任，寻求联邦能源规制委员会规定的管道费率程序基础上的保护。管道部门也开始更新某些合同，坚持某些合同要重新谈判。最后，天然气管道部门开始利用新的市场方法获得新顾客和保持那些可能转向燃油的消费者。

在一些管道部门决策中，一个特殊利益集团提供一揽子经纪活动，他们能够从某些产区得到相当数量的低价天然气，提供给特殊的地方经销商或直接为消费者服务，然后他们将天然气送给消费者，另外收取压缩气运输费。这些经纪人经营的天然气从与生产者签订的合同以外的其他途径得到天然气，他们面向新的消费者和可能转向燃油的消费者，使管道部门能以较低的边际价格卖掉更多的天然气，他们赚的钱来自消费者，管道部门通过扩大销售增加收益。总之，这些经纪人应用经典的三级价格歧视的策略。

某些管道部门对经济危机“自由”的反应，是历史规制法则、合同协议和经济条款变化的结果，这引起经营方法的深刻变化，天然气产业的问题浓缩为管道与产地、运输的问题。压缩气的运输服务条款，曾在特殊情况中处理天然气短缺，现在处理常见的问题。地方经销商和直接服务的消费者与生产者有一个关于大量使用天然气的定期的合同，依赖于管道运送压缩天然气和提供运输服务。然而，地方经销商继续依赖管道提供的传统的压缩天然气，以满足他们的大部分需要，特别在冬

天，在局部天然气的供应更费成本和更不可靠时，更是如此。

联邦能源规制委员会最初支持管道部门通过无规制的运输协议和价格歧视，努力增加销售，而且，赞成净收入能够当作固定成本，因此，减少了消费者的成本(联邦能源规制委员会法规，319 和 234-B)。因为那些可能转向其他燃料的消费者付给管道的费用是固定的，从而给管道部门提供了收益，结果调整了价格和进入歧视。然后，在 1985 年，华盛顿特区巡回审判庭坚持，根据法律，联邦能源规制委员会对天然气进行规制，上述努力的行动是违法的。正当世界石油市场崩溃时，管道部门在标准税收情况下，为了有利可图，进一步降低了天然气的最高价格。到 1985 年，许多合同重新签约，新天然气简化规制，产地天然气的平均价格开始下降，还是高于石油价格水平（见图 6.16)。面对来自地方经销商的抱怨，联邦能源规制委员会从最小化管道收费议案中取消了天然气成本（法规，380)，以减轻地方经销公司的支付责任，完全地取消管道部门的负担。这些进展激励管道部门进一步更新合同。

1985 年，联邦能源规制委员会认为，需要实行更坚定的政策解决产业中的合同危机，规制管道价格引起无效性，受规制的价格已经大大超过了产地的价格，扭曲了天然气的生产决策。联邦能源规制委员会利用危机“鼓励”管道业永久地改变它的经营方法。特别是联邦能源规制委员会开始实行一项长期政策，这项政策要求管道业为到产地购买天然气的竞争性经销商、彼此竞争的终端消费者等提供公开的非歧视性压缩气的运输服务（法规 436 和 500)。技术进步本身提供了非歧视性运输的基础，联邦能源规制委员会不鼓励影响公开进入的压缩气运输认可制度，将管道费率与一般的公开进入规则联系起来，鼓励竞争者加入市场。

因为联邦能源规制委员会开创了一般的运输体系，实际上，现在主要的州际管道业都提供压缩气的运输服务，开拓了对市场天然气的需求，管道业现在需要选择天然气市场。由管道业拥有的第三方购买的压缩气的运输，已经大大地增长，1990 年，州际管道运输占了大约 70%（见图 6.17 和图 6.18)。通过直接向生产者购买天然气或通过经纪商、地方天然气经销商和大量的消费者的成本降低了，比以前在标准税收基础上向管道业购买的天然气的成本要低。在天然气生产者和管道业之间中断的合同的大部分已经恢复（就像油价又一次明显地上升)，对于天然气的需求增加，特别是发电用气增加得更多。1990 年，美国天然气产品的 90% 的产地价，不受规制或只规定较低的上限价格。1989 年通过的天然气政策法案的修正案，明确了到 1993 年取消全部的还保留的对产地价格的规制。

困惑天然气产业的规制问题并没有都解决（蒂斯，1990 年)。联邦能源规制委员会开创了规制环境，给管道业规定了一个模糊的提供运输服务和压缩气服务的责任。然而，在合同责任与管道业责任一致基础上，确定购买者适当费率的问题还没有解决。而且，对自由运输服务的狂热主义，部分地反映了 1985 年后区域市场以

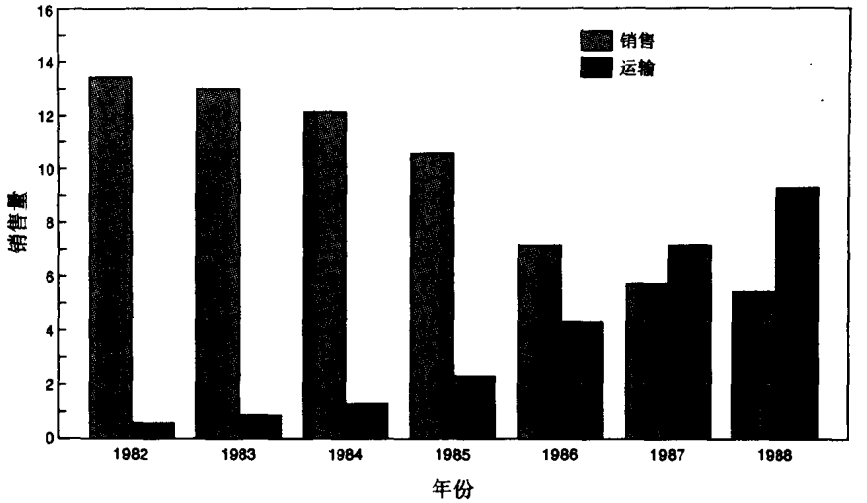

图 6.17 向市场运输的天然气与系统销售天然气的比较

资料来源：1988年运输 INGAA，问题分析89—2，1989年5月。

低价大量供应天然气的情况。当天然气供应偏紧时，区域性天然气的价格可能偏高，价格变得更加反复无常。依赖区域性天然气市场的购买者，在将来的某一天可能会悔恨不已（蒂斯，1990年）——他们将可能积极地寻求新的产地价格规制。然而，天然气产业混乱的基本原因是对产地价格的规制，这些规制几乎都取消了。我们希望，历史不要再重演。

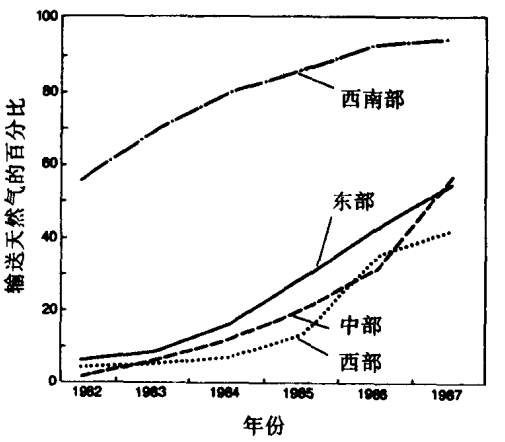

图 6.18 1982～1987年，主要市场区域20个主要州际管道业给地方经销公司和运输给最终使用者的百分比

资料来源：美国能源部（1989年，45）。

6.7 改革的原因

通过以上的论述，读者可以看出，简单的理论不能说明1975年后发生的经济规制的改革。然而，有些一般的力

量在改革中起作用。

前一轮的规制改革之波，出现在30年代的经济大混乱时期。70年代和80年代的经济与30年代不同，但是，经济的艰难程度与30年代大混乱时期一样，二次大战后的25年，我们也不轻松。在过去20年中的大多数年份，我们的经济运行也不景气，这也刺激政治领域提出相当数量的改进效率的建议。埃费雷特·德克森的不朽名言道："世界上到处都有美元，自己赚的美元才是好的。"

然而，假如规制相当奏效，经济不会有充分的困难。学者们在这场规制改革中功不可没。经济学家们对经济规制政策进行了大量研究，并以规制的政策理论对规制政策进行了通俗的解释，然而，这些经济学家很难脱离华盛顿政府的影响。这项研究工作的真实意义是，自然垄断完全充斥整个规制产业的情况是不可能的，由于市场失灵而进行的经济规制理论对各个经济规制委员会的影响过大，很容易说明：试图通过规制市场，使市场几乎没有或完全没有自然垄断力的代价是很高的。

但是，我们可以问：情况为什么是那样的？以前受保护的竞争者为什么不能保卫竞争者的活动领域？利益集团理论终结了？情况不是这样的——规制理论中的特殊利益集团观点是优秀的、有现实意义的观点，存款和贷款市场的崩溃证明了这个观点。假如我们更深入地观察规制改革过程，就会发现：没有重要组织的支持，就不会出现规制改革。从50年代开始，铁路业已经打算减少规制。但是，受到其他行业竞争者的反对，这种情况一直持续到这个行业极度地膨胀时才结束。因为铁路确实是极其有效率的，铁路仍然是运送许多种类商品的重要的运输工具，让它消失是极为愚蠢的。所以卡车司机们失败了——国会同意铁路简化规制，同时简化了卡车运输的规制。

在电信业，电话电报公司通过提前将大公司分解为小公司迷惑了我们。的确，电话电报公司既不想将大公司分解为小公司也不想简化规制。但是，自从1876年发明电话后，电话电报公司的结构、它在电信业的作用，始终是有争议的问题。然而，技术发展解决这个问题。航天飞机产业发明了地球同步卫星；电话电报公司没有参与此项发明，此后十多年的时间内，电话电报公司被排除在卫星通讯领域之外。电子业（无线电、计算机、半导体）中许多厂商也利用电信技术进行生产。技术发展使电信业的传输成本降低，以致大规模的使用者放弃有规模经济特征的公众网络，单独通讯的单位成本与使用公众网络差不多。当然，公司还比较小，不能成为压倒电话电报公司的竞争者。但是，在联邦电信委员会的大约890项决定和"开放天空"的卫星后，更多的公司有了地面工作站。

航空业曾提出过一个令人困惑的案例。当人身安全已不成问题时，没有一个主要的航空公司愿意简化规制，其他利益集团组织也没有那样的意愿。飞机制造厂商是简化规制的受益者，但是，它们在简化规制的辩论中没有发挥作用。最合理的解释是，参议员肯尼迪和卡特总统那样的政治企业家发挥了作用。我们似乎找不到从

简化规制中得益的利益集团，或许卡特最关心的是航空委员会官员任命问题。我们不能在政治企业家和经济理想之间两者择其一，因为没有政治企业家，经济理想是不能实施的。

70年代的经济麻烦一般是由能源问题引起的。实际上，规制改革可能强化了与滞胀相联系的经济问题——与急剧波动的能源价格有关——其他规制产业的问题不像能源产业那样紧迫。在70年代末，国会和政府相信他们的政治前景与能源问题有关，他们在能源问题上要有所作为。逐渐简化对天然气规制的建议，的确是个较合理的建议，因为由规制引起的天然气短缺，恶化了石油危机带来的经济混乱，所以，政治家们认识到：即使渐进主义的代价很高，也要寻找渐进的方法以避免突变引起的混乱。值得注意的是，在十年后，电话定价的合理化进程也追随渐进主义。

总之，在6.1部分，我们几乎说明所有的规制理论在规制改革中的一些作用。经济学的研究在改革过程中，似乎起了最大的作用，但不是全部作用（如电信业）。在大多数情况中，某些有组织的利益集团赞成改革，但是，也有例外（航空业和卡车运输业）。更重要的是，最大的利益集团很少获胜。最小程度的组织支持可能是必要的，一旦形成两强相对抗的博弈状态，获胜者似乎通常不是最有影响的一方。在理论能起作用时，情况通常是这样的。确实，常规的效率原则对改革来说不够充分，但是一旦政策有了变化，这些原则似乎能影响改革的进程。经济学在每项改革开始和进展过程中都有重要的作用，然而，在改革中从来不采用经济学教科书中的第一最佳方案。还有，在每项改革中，人们要在变革中避免混乱并保护某些利益集团的利益，这会使人们以降低经济效率的方式设计改革方案。

90年代的主要问题肯定是，改革是否就此停止。假如改革很大程度上是里根主义的结果，改革的持久性值得怀疑，因为，里根主义在里根连任两届总统的时期内，也没有真正存在过。虽然其大部分规制改革随着里根政府奉行自由化而有较大的进展，并且里根政府积极地追随始于70年代末期的规制自由化改革，但是，放松经济规制的不是里根主义的结果。要说影响，里根政府在某些方面减少了这些改革持续的机会：在简化规制后，拒绝让联邦航空行政管理机构将改革计划扩大到增加航线领域；允许几家反竞争性的航空公司合并；花了几百亿美元，仍不能阻止银行业的崩溃；允许联邦授予地方规制改革的优先权，太多的权利给了州，而州政府正在寻求增加规制（保险业、电信业）；在里根总统的第二个任期内，忽视了经济规制问题。上述政策的代价可能是增加银行业的规制（而不是更有力的金融监管），航空业甚至可能退回航空规制。然而，自从1975以来，大部分的变化似乎已经走得太远，并且，产生了太多的需要保护的利益集团，改革逆转似乎是合理的。对大多数情况而言，这些政策变化确实改善了受规制产业的运行，使得消费者以可见的方式获益。在这个意义上，“理想”的理论又一次地体现了它的力量。放松经济规

制是个好理想，在大多数情况中，它也是合理的、有效率的。

参考文献

Arrow, K. 1951. *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley.

Association of American Railroads. 1989. *Railroad facts*. Washington, D. C.

Bailey, E. E., D. R. Graham, and D. P. Kaplan. 1985. *Deregulating the airlines*. *Cambridge*, *Mass.*: *MIT Press*.

Barnekov, C. 1987. Railroad deregulation: The track record. *Regulation* 1: 19—27.

Borenstein, S. 1989. Hubs and high fares: Dominance and market power in the U. S. airline industry. *Rand Journal of Economics* 20 (Autumn): 344—365.

____. 1990. Airline mergers, airport dominance, and market power. *American Economic Review* 80, no. 2: 400—404.

Borenstein, S., and M. Zimmerman. 1988. Market incentives for safe commercial airline operation. *American Economic Review* 78, no. 5: 913—935.

Braeutigam, R., and R. G. Hubbard. 1986. Natural gas: The regulatory transition. In *Regulatory reform*: *What actually happened*, ed. L. W. Weiss and M. W. Klass. Boston: Little, Brown.

Breyer, S. 1982. *Regulation and its reform*. *Cambridge*, Mass.: Harvard University Press.

Broadman, H., and D. Montgomery. 1983. *Natural gas markets after deregulation*. Washington, D. C.: Resources for the Future.

Carpenter, P., H. Jacoby, and A. Write. 1987. Adapting to change in natural gas markets. In *Energy*: *Markets and regulation*, ed. R. Gordon et al. Cambridge. Mass.: MIT Press.

Caves, R. 1962. *Air transport and its regulators*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Cohen, L. R., and S. A. Matthews. 1980. Constrained Plott equilibria, directorial equilibria, and global cycling sets. *Review of Economic Studies* 47: 975—986.

Cohen, M. D., J. G. March, and J. P. Olson. 1972. Agarbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly* 17: 1—25.

Derthick, M., and P. Quirk. 1985. *The politics of deregulation*. Washington, D. C.,: Brookings.

Douglas, G., and J. Miller III. 1974. *Economic regulation of domestic air trans-*

port. Washington, D. C.: Brookings.

Downs, A. 1957. *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row.

Eads, G. C. 1972. *The local service airline experiment*. Washington, D. C.: Brookings.

____. 1975. Competition in the domestic trunk airline industry: Too much or too little, In *Promoting Competition in regulated markets*, ed. A. Phillips. Washington, D. C.: Brookings.

Friedlaender, A. 1969. *The dilemma of freight transport regulation*. Washington, D. C.: Brookings.

Fuss. M. A. 1983. A Survey of recent results in the analysis of production conditions in telecommunications. In *Economic analysis of telecommunications*, ed. L. Courville, A. de Fontenay, and R. Dobell. New York: North－Holland.

Gilligan, T. W., W. J. Marshall, and B. R. Weingast. 1989. Regulation and the theory of legislative choice: The interstate commerce act of 1887. *Journal of Law and Economics* 32 (April): 35—62.

Harrington, S. 1984. The impact of rate regulation on prices and underwriting results in the property－liability insurance industry: A survey. *Journal of Risk and Insurance* 50: 577—623.

Herring, E. P. 1936. *Public administration and the public interest*. New York: McGraw－Hill.

Hilton, G. W. 1969. *The Transportation Act of* 1958: *A decade of experience*. Bloomington: Indiana University Press.

Industry Analysis Division. Common Carrier Bureau. Federal Communications Commission. 1989. Trends in telephone service, Washington, D. C., 15 February.

Interstate Natural Gas Association of Americal. 1989. Carriage through 1988. Issue Analysis no. 89－2. Washington, D. C., May.

Joskow, P. L. 1973. Cartels, competition and regulation in the property－liability insur－ance industry. *Bell Journal of Economics* 4: 375—427.

____. 1990. The performance of long－term coal contracts: Further evidence from coal markets. *Rand Journal of Economics* 21, no. 2 (Summer): 251－274.

Joskow, P. L., and L. McLaughlin. 1991. McCarran－Ferguson Actreform: More competition or more regulation. *Journal of Risk and Uncertainty* 4: 373—401.

Joskow, P. L., and R. G. Noll. 1981. Regulation in theory and practice: An overview. In *Studies in public regulation*, ed. Gary Fromm. Cambridge, Mass.:

MIT Press.

Joskow, P. L., and N. L. Rose. 1989. The effects of economic regulation. In *The handbook of industrial organization*. vol. 2, ed. R. Chmalensee and R. D. Willig. New York: Elsevier Science.

Kahn, A. 1979. Applications of economics in an imperfect world. *American Economic Review* 69: 1—13.

____. 1983. Deregulation and vested interests: The case of airlines. In *The political economy of deregulation: Interest groups in the regulatory process*, ed. R. Noll and B. Owen. Washington, D. C.: American Enterprise Institute.

Keeler, T. E. 1983. *Railroads, freight, and public policy*. Washington, D. C.: Brookings.

Kolko, G. 1965. *Railroads and regulation*, 1877—1916. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

Lande, J. L. 1989. Telephone rates update. Washington, D. C.: Industry Analysis Division, Common Carrier Bureau, Federal Communications Commission, 3 February.

Levine, M. 1965. Is regulation necessary? California air transportation and national regulatory policy. *Yale Law Journal* 74: 1416—1447.

____. 1981. Revisionism revisited? Airline deregulation and the public interest. *Journal of Law and Contemporary Problems* 44: 179—195.

Lyon, T. 1990. Natural gas policy: The unresolved issues. *Energy Journal* 11: 23—49.

MacAvoy, P. W. 1971. The regulation－induced shortage of natural gas. *Journal of Law and Economics* 14: 167—199.

____. 1973. The regulation－induced shortage of natural gas. *Bell Journal of Economics* 4: 454—498.

MacAvoy, P. W., and R. S. Pindyck. 1973. Alternative regulatory policies for dealing with the natural gas shortage. *Bell Journal of Economics* 4: 454—498.

Meyer, J. R., M. Peck, J. Stenason, and C. Zwick. 1959. *The economics of competition in the transport industries*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Moe, T. 1980. *The organization of interest*. Chicago: University of Chicago Press.

Moore, T. 1986. Rail and trucking deregulation. In *Regulatory reform: What actually happened*, ed. L. W. Weiss and M. W. Klass. Boston: Little, Brown.

____. 1988. Transportation policy. *Regulation* 3: 57—62.

Morrison, S., and C. Winston. 1986. *The economic effects of airline deregulation*. Washington, D. C.: Brookings.

____. 1989. Enhancing the performance of the deregulated air transportation system. *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*, 61—112.

National Association of Regulatory Utility Commissioners. Various years. *Bell operating companies exchange service telephone rates*. Washington, D. C.

____. Various years. *Exchange service telephone rates*. Washington, D. C.

Noll, R. 1985. Let them make toll calls: A state regulators lament. *American Economic Review* 75: 52—56.

____. 1989. Economic perspectives on the politics of regulation. In *Handbools of industrial organization*, vol. 2, ed. R. Schmalensee and R. D. Willig. New York: Elsevier Science.

Noll, R. G., and Bruce Owen. 1988. The anticompetitive use of regulation: *U. S. v. AT&T*. *In The antitrust revolution*, ed. John Kwoka and Laurence White. New York: Scott Foresman.

____. 1989. United States vs. AT&T: An interim assessment. In *New competition in telecommunications*, ed. Stephen Bradley and Jerry Hausman. Boston: Harvard Business School Press.

Noll, R, G., and S. R. Smart. 1990. State telephone pricing after divestiture and federal deregulation. In *After the breakup*, ed. B. Cole. New York: Columbia University Press.

Official Airline Guide. Various issues. Oakbrook, Ill.: Official Airline Guides.

Olson, M. 1965. *The logic of collective action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Peltzman, S. 1976. Toward a more general theory of regulation. *Journal of Law and Economics* 14: 109—148.

____. 1989. The economic theory of regulation after a decade of deregulation. *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*, 1—41.

Posner, R. A. 1971. Taxation by regulation. *Bell Journal of Economics* 2: 22—50.

Riker, W. H. 1982. *Liberalism against populism*. Prospect Heights, Ill.: Waveland.

Romer, T., and B. R. Weingast. 1990. The political foundations of the thrift debacle. Working paper. Cambridge, Mass.: NBER.

Rose, N. 1987. Labor rent－sharing and regulation: Evidence from the trucking industry. *Journal of Political Economy* 95: 1146—1178.

____. 1988. An economic assessment of surface freight transportation regulation. In *Economic deregulation: Promise and performance*. Proceedings of the 1987 Donald S. MacNaughton Symposium. Syracuse University.

____. 1990. Profitability and product quslity: Economic determinants of airline safety performance. *Journal of Political Economy* 98, *no*. 5, *pt*. 1 (October): 944—964.

Rottenberg, S. 1989. *The cost of regulated pricing: A critical analysis of auto insurance premium rate－setting in Massachusetts*. Boston: Pioneer Institute.

Schmalensee, R. 1979. *The control of natural monopolies*. Lexington, Mass.: Lexington.

Sharkey, W. 1982. *The theory of natural monopoly*. Cambridge: Cambridge University Press.

Shepsle, K. A., and B. R. Weingast. 1981. Structure induced equilibrium and legislative choice. *Public Choice* 37: 503—520.

Stigler, G. 1961. The economics of information. *Journal of Political Economy* 69: 213—225.

____. 1971. The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science* 2: 3—21.

Teece, D. 1990. Structuring and regulation of the natural gas industry. *Energy Journal* 11, no. 1: 1—36.

Temin, P., and L. Galambos. 1987. *The fall of the Bell system*. Cambridge: Cambridge University Press.

U. S. Department of Energy. Energy Information Administration. 1989. *Growth in unbundled natural gas transportation services*: 1982—1987. DOE/EIA－0525. Washington, D. C.

____. Various issues. *Monthly Energy Review*. Washington, D. C.

U. S. Department of Transportation. 1990a. *Executive Summary. Washington, D. C., February*. (*This is a summary of U. S. Department of Transportation* [1990.*d*] .)

____. 1990b. *Industry and Route Structure*. 2 vols. and *Executive Summary*. Washington, D. C., February. (Published in conjunction with U. S. Department of Transportation [1990d].)

____. 1990c. *Pricing*. 1 *vol*. and Executive Summary. Washington, D. C.,

February. (Published in conjunction with U. S. Department of Transportation [1990d].)

____. 1990d. *Secretary's task force on competition in the U.S. domestic airline industry*. Washington, D.C., February. (This is the umberella study under which U.S. Department of Transportation[1990a, 1990b, and 1990c]are published.)

U.S. Senate. Committee on the Judiciary. 1975. *Oversight of civil aeronautics board practices and procedures*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

____. Governmental Affairs Committee. 1977—1978. *Study on federal regulation*, vols. 1—2. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

Warren, M., and K. Chilton. 1990. Regulation's rebound: Bush budget gives regulation a boost. Occasional Paper no. 81. Center for the Study of American Business, Washington University, May.

2. 威廉·A·尼斯卡南

"一个有深远影响的放松规制计划"是里根经济恢复计划的四个"关键要素"之一。尽管在最初的议案中，没有多少是里根政府提出的简化规制立法的新建议，但是，也没有干预先前已经特别批准的简化规制。我的总结集中于传统的经济规制主义，主要强调金融、健康、安全、环境、反垄断和贸易的规制问题。①

政治和人民

里根规制计划始终注重放松规制，而不是改革。在1980年12月的"经济敦克尔刻"备忘录中，戴维·斯托克曼总结这种方法的原因："一个剧烈的、实际规制的负担的衰退需要短期的现金流，这将提供一个共同投资计划。一个重要的'规制的公开讨论'将像税收和财政政策一样提高商业信心。"② 这个放松规制主要由政府

① 显然，这个总结的大部分是来自尼斯卡南的文章（1988年，第115~154页）。

② 这个"经济敦克尔刻"备忘录是由格雷德重新编写的（1982年，第137~159页）。

的指令而不是由新立法完成的。

新政府在执政后的第一个月迅速地下达了放松规制的指令。建立了一个由副总统乔治·布什领导的放松规制的特别小组，提供一般性的政策指导。一些大量悬而未决的规制被延缓 60 天由新政府作重新评价，终止了对油价、对卡特尔组织的价格和工资的控制。规制评价集中于信息和规制事务办公室（OIRA）、它是管理和预算办公室的一部分。这些最初措施的最重要部分是新的行政命令，命令指导执行机关，在法律允许的范围内，使用最大化净福利标准选择规制方法。行政命令也对重要规制建立了一个特别的程序，并且授权给信息和规制事务办公室评价在联邦登记的所有未公开的有关规制的建议。最新任命到规制岗位上的大部分人员都有很强的简化规制的观念。最初设计规制修正案的两位经济学家不久安排到关键的职位上——默里·韦登鲍姆是经济顾问委员会主席，詹姆斯·米勒是信息和规制事务办公室的领导。其他重要的任命是：威廉·巴克斯特是反垄断委员会的助理总长，马克·福勒任联邦通信委员会主席。随后任命的许多人员重新加强了这些委员会。我和汤姆·摩尔作为经济顾问委员会的微观经济事务部门的成员工作了 4 年。米勒的继承者，信息和规制事务办公室的领导是克瑞斯·德姆斯、道格拉斯·琼斯伯格和温迪·格兰姆。米勒后来是联邦贸易委员会的主席，琼斯伯格后来是反垄断委员会的助理总长。赫塞尔·格兰德森后来被任命为州际商业委员会主席，这些任命说明：政府重视防止重新规制铁路和货运问题。就大部分情况而言，里根政府令人失望的规制记录，不能归咎于这些直接负责规制的部门缺乏技术或提案。

经济规制的纪录

通过简要回顾经济规制的发展过程，可以说明里根政府时期简化规制的形式。

农业

两个较早期的关于农业市场秩序的论点失败了，农业没有实质性的变化。在 1979 年，消费集团简单地要求农业部评价联邦牛奶市场的秩序。然而，1982 年 4 月，农业部估计更有效率的销售能够促进牛奶生产，增加联邦预算的成本，在此基础上，拒绝了消费者的要求。人们较广泛地接受的关于市场秩序的主要观点，起源于 1982 年初，取消对新生产者的限制。然而，一个保护风暴来自于加利福尼亚的柑桔生产者，引起政府修正 1983 年末的指导准则，在两种产量较少的谷物上逐步地取消进入限制，仅是稍稍增加主要谷物的销售限制。国会通过许多新的重要“禁止法律”，其中有部分坚持修正后的政府指导准则，禁止花费更多的基金去研究这个问题。

电信

马克·福勒和威廉·巴克斯特两人提出的有力的动议，导致电信业规制的主要变化。在1981年，联邦通信委员会取消了对无线电广播的大部分限制，对新的无线电广播实行简化的许可证制度。国会授权实行一种抽奖制度，鼓励新的申请者，扩大了发放无线电和电视台许可证的范围。后来的记录表明，实际上是两种制度混合使用。1983年的一个动议要求放松“银行利率和辛迪加规则”，它限制电视网发展节目制作和重新控制辛迪加，它被“加利福尼亚黑手党”阻止，白宫面临好莱坞的压力。1984年，国会同意简化对有线电视费率的规制，但是，不同意任何新进入者加入垄断的有线电视市场。结果是明显地增加了费率，国会错误地重新规制有线电视的费率，又一次错误地不允许新竞争者进入。分配电子频谱的制度类似于前苏联管理经济的办法，没有改革这项制度使规制改革错过了机会。结果，大部分频谱不能被充分利用，一些新技术也被搁置起来。

1982年1月，巴克斯特对长期悬而未决的反电话电报公司垄断诉讼提出了解决方案，此后，电信业规制发生了重要变化。在法院判决影响分离计划后，巴克斯特和电话电报公司提出了一个计划，这个计划在1984年生效，计划允许电话电报公司保留它的长途电话业务、未受规制的电信业务以及其制造公司，但是，要求分离它的22个地方电话公司。正如人们预期的，这项决定引起实际长途电话费率的下降和（受州规制的）地方电话费率的上升。这项决定没有受到广泛的欢迎，国会考虑了多个关于停止或限制预订者电话费增加的议案。在考虑了众人的态度后，国会迫使联邦电信委员会延缓对进入费用规则，但是电信业服务结构有了基本的变化。

能源

政府早期所作的重要决定是结束对油价的控制，后来取消了对能源的规制。1982年，内阁委员会通过一个简化天然气产地价格规制的简单提案，但是，为了在选举中避免引起更多的争议，白宫策略性地拖延了这个提议。1983年，能源部提出一个没有得到国会支持、更复杂的提议。白宫和国会的反应有广泛的共同点，但是建立在错误预测的基础上，这个错误的预测是：减少控制的天然气的价格会上涨。[①] 结果，联邦能源规制委员会没有控制价格，仅是制定价格上限，直到今年夏季，上限价格仍然高于市场价。同时，在1988年，国会冷静地终止了石油使用法案，它已经限制了石油和天然气在新电厂的使用。政府对于其他能源问题的态度还是含糊的。例如，要求新汽车平均每公里耗油更少，行政性地要求减少每公里油

① 我自己对天然气产地价格控制效应的分析，见尼斯卡南（1986年）。

耗，但是，行政命令不能终止这种荒谬的法律：国会正在重点考虑，要求成比例地增加燃油的经济性——这个措施是有意识地反对日本汽车。

劳工

劳工部几项行政措施的变化，影响了联邦构造的劳工合同和居民的工作，但是，没有提出通过法律授权改变这些规制的建议。仅有的法律建议是对少年暑期雇工规定最低工资，这个建议受到国会的强烈反对。

运输

里根政府和国会基本上维持了卡特政府时期的主要的简化规制的法规措施。1982年，政府与欧共体达成一个协议，允许航空运输费有较大的弹性。1982年，国会还同意完全简化对城市间公共汽车旅行的规制——一个激起小争论的措施，随着收入的提高和航空简化规制，公共汽车服务缓慢地减少。而且，在1984年国会通过的水运法案，使得远洋公司比国会通过该法案前有更低的费率和较好的服务。1987年的行政的建议，使得已有百年历史的州际商业委员会终止了规制，然而，在另一方面，州际商业委员会仍然保留着相当的权威，以便它可以重新规制卡车和铁路。主要的失误是，对应着简化规制引致的商业飞机的大量增加，没有对机场和航线系统进行改革、扩大或私有化。如现在空中交通管制人员与1981年的大罢工时期大体相同，在拥挤的机场，没有合理地分配着陆通道，大约有50年没有新建大型机场。1985年，在规制事务办公室和经济顾问委员会连续几年的压力下，运输部同意转售4个最拥挤机场的着陆通道，但是，转售活动后来受到国会批评。1988年，运输部甚至过度管制了轻型飞机使用朗格机场的费用。政府对分包合同或私有化机场和航线体系的建议没有兴趣。没有对机场和航空线路的规制，机场拥挤，航班延误，地面轰轰响，所以，商业旅行者首先要求重新对航空业进行规制。

模式和教训

里根政府关于简化经济规制的主要模式，最初是试图依赖行政简化规制，不愿意对先前的简化规制提出改变立法的建议。因为里根经济计划四个关键要素中最重要的是放松规制，所以出现这种模式。其他关键要素是更有雄心和更多福利的计划。简化规制通常引入分散的福利和集中的成本。竞选阻碍了一些产业简化规制，里根已经提出的建筑、货运和海运工会的提案，受商业利益集团的阻碍，特别在加利福尼亚对政府行政法规的反应强烈。

这件事的主要教训是，行政简化规制的潜能是十分有限的。信息和规制事务办

公室有才干的领导人，在既定的规制立法有限变化的情况下，尽可能地推动白宫评价规制的进程。他们积极地行动，去评价、修正或延缓由行政部门发出的规制建议，然而，最终的阻力来自国会和法院。在几种情况下，国会威胁约束信息和规制事务办公室的权限或削减它的经费，争执至今还没有解决（例如，该机构的领导岗位空缺已经有一年多了，而且，国会又一次在减少它的权威问题上与政府讨价还价）。哥伦比亚特区对简化规章和规制两个提案上诉联邦法院，这是对“艰难检查”教条的应用。这个教条最初要求在规制立法判据的基础上，更清楚地说明任何规制变化的理由。里根政府确立了法院在规制立法变化中的一般的地位，假如简化规制的契机再度来临，规制立法变化的重要性增加。

另一个教训是，预算政策有时成为很好的规制手段。这种情况首先出现在戴维·斯托克曼同意惊人的糖计划以交换1982年财政年度的几张预算选票。我们的预算账户历来有问题。因为使用者的费用被处理为补偿收据，例如，尽管责任保险和投资储备迅速地增加，但是，储蓄保险基金和机场与航空基金在里根政府时期是负的净支出。预算负责人都限制预算支出，所以，政府拖延储蓄保险和航空延误问题。有些人的直觉是，通过扩大联邦财政难以扩大州的福利，他们感到自己的利益受到威胁。我们迫切需要一个评价提议成本和评价联邦行为的体系。

里根规制的记录可能好于人们所想象的情况。规制的全部成本由几个直接的指标度量，与50年代以来的任何时期相比，这些成本的增长率都是比较低的。然而，对于我们直接讨论的问题，这个记录是令人失望的。更重要的是错过了70年代兴起的简化规制的持续影响的契机，并且预示着90年代进入了扩大规制的时期。

参考文献

Greider, William, 1982. *The education of David Stockman and other Americans*. New York: Dutton.

Niskanen, William A. 1986. Natural gas price controls: An alternative view. *Regulation* 10(November/December):46—50.

____. 1988. *Reaganomics: An insider's account of the policies and the people*. New York: Oxford University Press.

3. 伊丽莎白·贝利

我同意70年代提出的许多简化规制的动议。但是，与尼斯卡南相比，我更乐观，因为我看到80年代反控制政策演变导致许多进展。航空业走得更远。它的规制机关，民用航空委员会，在80年代完全撤除了对航空业的控制。这是航空业的主要成就。

然而，在80年代为铁路和卡车货运设计了一些撤除经济规制的有效政策。确实，它们的规制机关，州际商业委员会，仍然存在。但是，事实上，我想大多数商品的运输是由合同决定的，因此，大部分是在规制网之外。

对于其他产业，像电力事业、天然气管道业和电信业，在80年代迎来了被经济学家阿尔弗雷德·凯恩称为“半规制、半自由”体制的时期。甚至在这方面，我也看到了进步。其他与反控制政策设计直接相联系一些方面也有进展。

我同意保罗·约瑟考和罗杰·G·诺尔的看法，整个产业没有完全地实施这些政策，产业中的变化反映了政治的（而不是经济的）影响，但是，我比他们更多地看到政策一致性问题。然而，这些问题与许多经济理论相关。80年代的反控制政策已经受到这些理论的影响，除了已故的经济学家，如今在世的经济学家都是简化规制的参与者以及国会和法院决策的目击者。

公众的干预仍然起作用。但是现在的偏好是寻求竞争、向市场经济方向运动的政策。政策的设计是为了鼓励实际和潜在的竞争、消除进入市场的障碍，政策的焦点是以更系统的方法勾画出能够成功的市场。

阿尔弗雷德·凯恩最近提出了一个相似的、关于规制政策演进的观点。他说，演进“不是一个圆形的或等摆的使我们可以回到起点的线路”，而是如查尔斯·沃克今天上午讨论税收政策的运动路线。规制政策运动路线是条“有个方向的螺旋线，这个方向是有关偏好的说明，它说明寻求与市场经济最优作用的运动方向一致的偏好，而不是中央命令和控制的次优或更劣作用的运动方向的偏好”（凯恩，1990年，第353～354页）。

让我们稍微回顾一下历史，并且详细地勾划出人们的态度从偏好规制到偏好自由市场的变化过程。当人们在19世纪开始设计经济规制时，运输和电信是不方便的和昂贵的。当时，规制的经济意义是鼓励产业的自然垄断和寡头垄断，促进有效供给。

我认为政府还有另外的动机。经济发展是极端地重要，同时还存在一个平等的标准。当我们在经历西部扩张时，在美国各地需要以合理的成本提供服务。然而，经过一个时期后，经济发展目标非常令人满意。服务业变得普及，而且价格合理。

技术变化降低成本，产生新的运输模式和方法，电信业也有类似的变化。为铁路设计的规则不断在增加，而且这些规则不适当地扩展到更多的竞争产业，如航空和货运。政府开始保持农村的消费者、不同的运输行业之间、托运者和运输者之间的平等。规制变得更累赘，学者们开始发现和揭示规制失灵，规制失灵比规制者们强调的市场失灵更糟糕。70年代的航空听证会，是引起公众注意规制失灵问题的最富戏剧性例子（见布雷耶，1982年）。

肯尼迪听证会富有戏剧色彩，听证会使得民用航空委员会限定航空运费的最高水平，以便让普通公民也能乘坐飞机。在各州以低价为公民提供服务，如加利福尼亚和德克萨斯州，已经反对控制州际价格。对消费者来说，市场比规制更有效。

赞成规制的人的态度开始变化。竞争的不完全注定规制也是不完全的。现在已经制定了反控制政策。更完善的鼓励竞争的理论，被认为是竞争理论或增强竞争原则（见鲍默尔、潘泽和威利格，1982年；贝利，1991年）。这些原则提出取消规制和反垄断障碍，这些障碍防止竞争进入或防止竞争定价或合同定价。相似地，包括评估市场，以实际市场份额作为垄断力的标志评价竞争的可行性。

甚至当成本明显地低落时，传统的费率和进入规制可能是不必要的：政府应该通过干预，尽可能地保证低价设备的进入。假如设备是私人所有的，政府应该要求所有的使用者以相等的价格平等地进入市场。假如设备是公共当局拥有，当局应该让使用者公开地进入市场。假如政府不能保证平等地进入市场，低价设备应该被隔离开来，产业中的这部分市场仍然应该受到规制。然而，即使如此，规制也应该采用尽可能多的自由合同和其他有弹性的运作方式。

这些都说明美国70年代到80年代的反控制运动有明显的进展。其他非常多样化的产业也是如此。

在航空业，开放城市间航线的进入，被看作在大多数交通市场上提供多重竞争航线。考虑到潜在竞争者的威胁，交通市场上提供一个可接受的约束性的垄断定价。因此，1978年的航空简化规制法案开放了所有市场的进入。一年后，政府授予所有航空公司上浮价格的自由。这个产业被认为是最有竞争性的产业，也是最彻底地简化规制的产业。

在铁路业中，1976年铁路振兴和规制改革法案给予了铁路业定价的自由，当时，海运业面临铁路的竞争、更多地受到卡车货运业和驳船业的竞争。在这种情况下，对铁路的某些规制仍然存在，如在特殊铁路线范围内的煤炭运输。所以，从竞争角度看，在这个产业中，存在选择适当的竞争方式的问题。

在电信业，技术变化意味着现在可以在长途电话服务领域开展竞争。竞争性理论认为，竞争性市场应该简化规制。司法部判定，简化规制是成功的，它对于将电话电报公司与它的地方电话公司分离是必要的。公司分离后，电话电报公司不能实行区域性控制，不能利用地方交换网络威胁长途电话市场。在当今的技术条件下，

分离后的地方电话公司仍然是垄断性的。所以，需要继续对地方电话公司实行规制。设备制造是结构性竞争的，可以开放大部分有竞争性的市场。所以，分离公司的判决与竞争理论一致。

天然气运输业，联邦能源规制委员会通过改变供给规则放开了市场。现在销售商和最终用户能从相互竞争的产地和管道直接购买天然气。限定管道业以非歧视性价格运输天然气。所以，在天然气运输业，反控制的成效是明显的。

电力事业，最初的努力使人们认识到：发电市场有潜在的竞争力。因此，简化了批发销售电力的规章。销售部门，实际是低成本的，应该继续实行规制。

尽管立法者、官僚、学者和行政人员代表着多种不同的利益集团，他们都参与了20世纪70年代和80年代产业规制政策的调整，但是我相信：有一个中心思想引导着反控制运动。

在这个时期，各种各样的倡导改革者好像有相同的活力。在简化规制的前十年，各种思想流融合。竞争者活动的意图是，让人们从关心市场失灵转变到关心市场进入。经济学家、规制者和反垄断的行政人员，变得习惯于花费越来越多的时间进行积极的对话，对话的内容不是关于自然垄断而是如何进入原先不准进入的市场。一个新的进入要求是：允许进入长途电话市场。理论需要发展，发展后的理论说明：长途电话市场不再是自然垄断市场。对理论发展进行了实证检验，这个检验说明，因为接受垄断企业服务的消费者，确实没有额外的负担，与竞争性进入对应的低价是可以接受的。

所以，理论是从一个矛盾的舆论框架中提炼出来的。

向比较自由的环境转换的过程是紊乱的。有些集团有所得，如在人口密度高的市场上的消费者。另一些集团有得有失，如人口密度比较低的市场上的消费者，改进了服务，但是价格提高。还有一些集团有所失，如组织起来的劳工，他们的工资降到竞争水平。所以，对环境的变化存在一些争论。人们在理解和分析实施政策结果的情况后，认识到在反控制政策方面还需要进一步的改进。一些实验性的改革还在继续。

铁路产业还试行上限价格，在成本基础上的定价格继续规制某些运输市场，如公用煤的运输。这些理论最灵验的方面是：在自由地签订合同时，调整最高限价，提供保护性规制。煤炭的运输的大部分现在已经不在规制的保护之下，取代它的是复杂的合同，合同确立了一些投资和价格以及履约方式等条款。这些理论思想对其他产业的简化规制过程产生了有益的影响，特别是电信业和天然气业。

在电信业，制定了更大胆的反控制政策。因为州的规制价格扭曲，长途电话服务的价格高于按照地方价格确定的成本，特别在农村，服务业务减少。在反控制时期，这种结构已经鼓励了大量的进入和投资于重复建设的交换台、光纤电缆。虽然长途电话服务的完全简化规制是有成本的，然而，肯定是有好处的，不久，这种好

处就显现出来。现在，尽管电话电报公司仍有很大的市场份额，但是其他几家厂商也有了在整个市场中开展业务的潜力。同样，简化电信设备的规制是有效的，包括减少进入地方电话市场的限制。

现在，人们认识到，航空业是不完全竞争的。航空中心和计算机存储系统有低成本的特征。中心需要完整的线路系统，从而构成了进入障碍，航空运输公司为此要付租金。另外为数不多的航空运输公司花费资源构建和布置计算机存储系统。竞争是相当地奏效，但是在中心机场，还存在城市间航运竞争的低价格与垄断线路高价格之间平衡的问题。司法部认识到，即使重新加强产业的寡头垄断特征，中心和存储系统对消费者的服务也是有益的。然而，与重新规制不同，司法部的干预在案例法的基础上，保持这些租金的合理性。在航空业中，其他重要的问题是：需要寻找解决现在和将来机场拥挤问题的政策；需要在航空业中保留适当的竞争者的政策。

或许，电力事业是最需要加强竞争性的反控制政策。正如铁路费率在过去的十年中被规制者定得太低一样，电费也太低，所以现在州规制者允许电费按照发电和输电设备的成本计算，当然，这仍不足以补偿新电厂的费用。然而，在用电和用气中，部分的简化规制已经引起价格扭曲，鼓励非经济的超越。例如，私有电厂发现，直接建设数百亿元的管道比付给普通的传输商的费用更便宜，因为传输商确定的价格有交叉补贴。

作为总结，我满怀信心地认为，简化规制是长期正确的政策，但是，现在仍然会出现困难。然而，我不相信，简化规制的政策会出现倒退（如尼斯卡南所指出的那样）。全世界都证明市场经济是有效的，在这个时代，完全的经济规制没有意义。我认为，美国反控制政策的动向，对其他向市场化和自由化运动的国家有影响。所以，美国必须继续推进向经济自由化螺旋方向运动的政策，采用最低限度干预主义的哲学。

参考文献

Bailey, Elizabeth E. 1991. Contestability and the design of regulatory and antitrust policy. *American Economic Review* 71 (May): 178—183.

Baumol, William J., John C. Panzer, and Robert D. Willig. 1982. *Contestable markets and the theory of industry structure*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Breyer, Steven. 1982. *A regulation and its reform*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Clark, J. M. 1940. Toward a concept of workable competition. *American Econom-*

ic *Review* 30 (June): 241—256.

Kahn, Alfred E. 1990. Deregulation: Looking backward and looking forward. *Yale Journal on Regulation* 7 (Summer): 325—354.

论点综述

保罗·约瑟考相信，人们可能低估了里根政府关于经济规制的作用。低估的部分原因是政府采取了非常强硬的行政措施。在 70 年代后期，行政简化规制、法规有明显的变化，而在 80 年只有较少的法规变化。

然而，保罗认为，政府已经防止规制性的法规在 20 世纪 80 年代变得更糟糕。例如，州际商业委员会的行动超越了卡特政府已经乐意实行的政策。在铁路案例中这点特别明显，州际商业委员会以防止主要海运者再次进入规制过程的方式解释法律。保罗希望对州际商业委员会有一个保留条款，就像对民用航空委员会那样，但是，要让这些条款在国会通过，那么所费的成本可能大于收益。

按照保罗的观点，任命马克·福勒负责联邦通信委员会也是一项好决策。福勒非常有效地处理了国会关心的 1984 年后电信系统的变化问题，他不顾批评意见，坚持对地方电话公司实行附加座机费制度的提案。

最后，关于天然气，在 1978 年的事件之后，人们不愿意中止 80 年代早期的天然气政策。总之，到 1983 年为止，人们认为不值得花费大量的政治资源去修正 1985 年到期的规制。到 1986 年，石油和天然气市场崩溃，规制不再约束天然气市场。总之，保罗认为，对 80 年代经济规制政策公正的打分应该在 B+ 和 A- 之间。

罗伯特·利坦认为，不论什么时候特殊商品的价格开始上升，总有部分公众要求重新规制价格，潜在要求重新规制的压力是巨大的。如州政府要求规制保险业和有线电视的价格。而联邦政府要求对航空业重新实行规制，原因有二：一是在圣·路易斯和明尼波利西等地区的航运高价；二是出于安全的考虑和简化规制后人们感到航空业出现了混乱。利坦还指出，重新规制还没有应用于油价。一个原因可能是，里根政府开始时就取消了价格控制——美国已经有十年时间没有控制油价。另一个原因是，大多数美国人记得 1973～1974 年购油排长队，以及与之相关的价格控制。人民知道油价规制的逆向效应，所以，没有出现重新规制油价的呼声。

戴维·斯托克曼断言，里根政府的首要原则是：经济规制是错误的。他说，假如人们观察 1979 年的经济，或许 GNP 中有 4000 亿～5000 亿美元是受到规制的：石油、天然气、卡车运输、铁路，甚至航空也受到规制。现在所有这些规制被取消

了，政治体制恢复规制的可能性几乎不存在——许多人从开放的市场中受益。因此，斯托克曼相信，首要原则的战斗已经胜利，已经进一步地扩散到全世界。简化规制不仅在国内成功，而且，它的巨大的长期后果是首要原则在全球的胜利。

第 7 章

健康与安全规制

1. W·基普·维斯库西
2. 克里斯托弗·德穆思
3. 詹姆斯·伯恩利

1. W·基普·维斯库西

错误规定的工作日程：20 世纪 80 年代健康、安全和环境规制的改革*

7.1 规制改革的工作日程

20 世纪 70 年代明显地出现了健康、安全和环境规制的高潮。[①] 国会建立一系列负有广泛责任的新机构，包括职业安全与健康管理局（OSHA）、环境保护局（EPA）、国家公路交通安全管理局（NHTSA）、消费品安全委员会（CPSC）和核管理委员会（NRC）。虽然这些机构中有几个只是合并以前分散在其他较

* 读过此文手稿并提出有助益评论的各界人士，包括罗伯特·克兰多尔（布鲁金斯研究所）、约翰·F·莫拉尔和阿瑟·弗拉斯（行政管理和预算办公室）、詹姆斯·卡伦博恩和弗兰克·弗罗迪马（职业安全与健康管理局）以及克里斯托弗·施罗德和亨利·格拉博斯基（杜克大学）。因为这些人中没有一个人与我的观点完全相同，有些人还发表具体的不同见解，所以不应由他们为我所作的任何结论承担责任。

① 有关这些管理机构的发展史，见麦卡沃伊（1979 年）和科内尔·诺尔及温加斯特（1976 年）的论述。

小机构中的职能，但给予这些机构的全面立法授权，表明美国经济事务中规制水平的急剧增高。国会几乎不折不扣地指示这些机构提高健康、安全和环境的质量。

期望甚高。职业安全与健康管理局的一个为立法作出贡献的主要作者预言，这个机构将使工作场所的伤亡事故减少一半。① 交通安全的工程学研究结果，宣称汽车安全带将极大地减少公路上的大批死亡。②

与最初乐观主义同时出现的是企业方面的实实在在的抗拒心理。政府规制打乱了过去不受约束的决定。企业不再有挑选最有利可图的工艺技术的自由。相反，它们必须遵守关于这些工艺技术的特色与性能的常常是十分明确的标准。更糟糕的是，还出现广泛传播的意见，认为这些规制在促进它们意欲达到的目的上不起作用。

事情很快便变得很清楚，设置这些机构花费极大，必须监测它们的经济效果。因此，白宫努力对它们进行监督和规制。

对规制新浪潮的第二个一般反应是不满。规制的支持者要求有与这些机构的责任相称的较大成就，而规制的批评者特别强调相对于花费掉美元的低效益。健康、安全和环境的规制改革，在建立这些机构后不到十年成为突出的政治问题。

虽然在这些机构应采取的方针上没有完全一致的意见，但在这些要求改革的呼声中有一些重要的中心主题。在这里我将回顾出现在20世纪70年代经济著作和政策争论中主张改革的一些指导原则。这些指导原则可作为评价80年代规制改革的基准点。

第一，经济学家确认，经常有需要加以处理的合乎逻辑的市场失灵。环境问题牵涉外部客观存在的典型原因。此外，不完善的消费者和工人的信息，可能妨碍市场的安全供应。但是，含有风险的市场力量不是完全不存在的。70年代的一系列研究，有文件记录劳动市场风险赔偿，大约在几十万美元（自愿选择高风险职业工人每一统计死亡的赔偿数）到多达几百万美元（较典型蓝领工人每一死亡赔偿数）之谱（见特勒和罗森，1976年；史密斯，1976年；维斯库西，1979年）。由于这些结构性的市场力量，在决定批准一个规制办法之前，确定存在合乎逻辑的市场失灵至关重要。

第二个一般原则是，人们应该对规制政策的成本与收益有一个估价。首先关心的是规制成本。例如，钢铁业和汽车业受打击特别严重，因为这些基础工业受外国竞争而趋向衰落和受到威胁，以致保证过多的政府规制不是它们解体的促成因素成为人们突出关心的问题。

---

① 众议员威廉·施泰格尔更具体地预言伤亡人数将减少“50%或接近这个比率”。见他在美国国会中的演讲（1972年，第274～278页），也见尼科尔斯和泽克豪瑟（1981年）。

② 有关乐观预测的描述，见佩尔茨曼的论述（1975年）。

可是，规制的影响应正确地衡量。在估价这些成本与收益时，重要的是社会收益的价值。人们应该使用概率分布的方法，不应该把注意力集中在最坏事态的实例上，或者如许多机构所做，把风险水平放置在 95% 置信区间的上端。①

尽管对政策影响的估价是正确选择政策的重要先决条件，人们必须利用估价获得的信息在各种供选择政策中进行挑选。第三个规制原则是，政策选择应该有成本效益。在能够挑选的政策中，更可取的是以较小成本获得同样利益的那种政策。低效规制抉择的另一个例子是，为解决空气污染的技术问题，下令强制要求装置空气清洁器，其实，改变使用煤的类型就是足以达到同样效益的低成本方法。②

看来优于现有以成本－效用为根据的规制方法的一类规制选择是重视性能的选择。③ 例如，保护机器的性能标准不单单比职业安全与健康管理局具体指明的标准成本较低，而且还适用于较多类型的机器设计，因此对大多数工人来说，减少了机器保护的危险。同样，使用保护装置以防止噪音过大造成的听觉损伤所花费的费用要比更换工作场所环境的成本低得很多。虽然关于这类重视性能选择的可行性有过合乎逻辑的争论，由于监测所采用方法在适应性方面有困难，那些规制机构的经济评论家竭力主张这些机构至少要估量可选择的办法的好处。

第四个规制改革的原则是，政策的收益与成本应该适当平衡。严格遵守功效的指导方针表明，收益－成本检试是可以应用的，但是监督程序在 20 世纪 80 年代之前没有正式采取这个准则。甚至在精密计算收益与成本行不通的地方，那些机构应该考虑政策的全面价值，采用那些它们断定符合社会最大利益的政策。

尽管经济学家坚持严格按照收益－成本检验的程度不同，关心效用的重要性被普遍接受为积极参与这些政策争论的经济学家的重要任务。④ 如卡特政府经济顾问委员会主席查尔斯·舒尔茨（1982 年，第 62 页）所说：

> 由于这个缘故，我坚决相信，政府中的经济学家在微观政策领域应发挥一种特殊作用，不仅仅作为技术建议的无私提供者，还应是技术建议的坚决拥护者。我不仅提出虔诚的陈述，指出经济学家务必重视效用。现在我要说的是，在特定的微观政策问题上、在合理的界限内，他的任务是热情的效用拥护者，甚至造成特殊集团重大收入损失时亦须如此——这种情况几乎常常发生。

---

① 也许可以指导规制改革的一般原则的最全面的论述，能在美国行政管理和预算办公室的报告（1980 年）中找到。

② 产煤地区院外活动集团成员最可能受到允许选择用煤和集中治理全面污染而不是获得污染控制手段的规制方法的影响，他们在决定这个政策中发挥巨大影响（见克兰多尔，1983 年）。

③ 例如，见麦卡沃伊（1977 年）和维斯库西（1983 年）的论述。

④ 例如，有些经济学家像莱弗（1981 年）指出，在简单的传统形式的收益－成本分析之外，还有各种各样可以适用的决策标准。可是，甚至这些传统收益－成本框架的修改型分析法能提供比规制机构的决策能达到的更大程度的平衡。

强调平衡利益与成本的作用还导致支持重视市场的选择。例如，人们能够通过对污染的适当估价取得环境风险方面的高效率结果。虽然没有人为污染权利的转让，建立大规模市场。在卡特政府领导下，环境保护局推出许多创新的重视市场的供抉择方案。① 诸如1979年12月推出的水泡政策（联邦记录44，1979年12月11日，71779）。水泡政策是在70年代即将结束前提出，使用范围有限，但它的创始人希望这个政策能扩充到使企业能以较小成本达到控制污染的目的。

即使这些规制方法经过很好的设计，还需要有效的实施才能保证起作用。职业安全与健康管理局公布了数以千计的健康与安全标准，但是它虽有详细的要求条件，却没有适当的实施办法。一家企业很难见到职业安全与健康管理局的视察员，因为这些视察员访问企业的频率大致上与哈雷彗星经过地球相同。倘若视察员真的来到，估计罚金相当低。如果要使企业有适当的安全投资刺激，需要较大的罚金。

最后，也许是最重要的主题是需要基础广泛的改革。国会的立法授权限制太严，没有充分承认经济上的公平交换。给予风险和环境机构的全部权力授予立法，要求机构促进保护健康和环境的目标，但是没有一项立法要求这些项目达到利益和成本的明确平衡。此外，许多立法明白地禁止这种公平交换。美国最高法院对职业安全与健康法的解释说，机构不能把它的规制放在正式收益－成本检验的基础上。此外，清洁空气法甚至更加明确地禁止在建立周围空气质量标准中考虑任何种类的成本，更不要说利用收益－成本分析了。

最重要的是需要进行根本性的立法改革，在设计规制政策中有机会同时考虑成本和利益的平衡。这样的改变对任何改革努力都是根本性的，因为立法授权限制规制监督活动有能力影响规制机构的政策的程度，以放慢规制步伐或改变实施规制，努力地改变规制政策，这种短期努力不会产生规制方法的长期改变。最后，机构的授权立法将决定这些政策的形状。

里根规制改革努力失败了。失败的主要原因是：它是一场前所未有改革，从未有人尝试过。里根政府的立法劲头致力于赋税改革，而不是改写规制机构的立法授权。虽然规制改革是里根经济计划四根关键性支柱之一，但是一般认为它是四个主要关心领域中最不受重视的一个。结果是，提出的改革措施必然只有短期影响。的确，放松规制的努力没有持续到里根第一届任期的终了。

我的分析从论述制度结构的改变开始，着重论述规制机构的财务预算和人事编制以及加强对规制的监督机制。然后，我转而论述规制改革努力在改变规制组织、推进收益与成本的平衡、修改现存规章和修正新规章创议结构中取得的完成情况。

---

① 环境保护局还推出称为“净得和储存”的政策。净得政策从1976年开始，使企业即使已有部分厂房现代化，也能顺利执行，从而避免整个工厂不得不需要新的动力源。储存政策使企业能保留它们的污染权利（只要不违反规定）。见克兰多尔（1983年）；有关这些政策的近期讨论情况，见哈恩和诺尔（1990年）。

接着，我考察规制实施政策的改变和 20 世纪 80 年代健康、安全和环境规制的全面影响。

这次估价的主要主题是，在里根两届政府期间有两种完全不同的规制工作日程。第一个时期占里根第一个任期的大部分时间是放松规制的时期。出现多次结构性改变，包括加强监督规制的机制，改进规制政策的成本与收益平衡和选择新的规制创议。这些改革努力未能达到它预期的目标，因为未进行根本性的立法改革，更一般地说，未进行与放松规制成对照的有意义的规制改革。

在最初放松规制工作的热情衰退后，规制方法变得与里根以前时期的方法相类似。规制的步伐和规章的实施变得更为严厉，几乎没有证据说，规制政策的特征经历了比短命的放松规制时期的暂时中断更多的改变。通过合适的特定改革日程进行健全的规制改革的机会错过了。

7.2　财务预算和人事编制的趋势

7.2.1　削减的根本原因

在边际利益缩小边际成本上升的寻常经济过程中，一旦增加的负担超过收益，经济学家会建议减少这种经济活动。如果相应缩减规制程度会消灭不利于净效益的规制工作的话，这个行为准则也是适用的。

直截了当的应用这个原则，表明这些政策混合物是高效的，要是我们不在高效的边缘，那么需要的主要改革是改变规制的性质。尽管某些规制过于严格，没有证据可以说分布的安全与环境规章的数量与规模太大了。恰恰相反，就费率与进入的规制而言，广泛一致的意见是，所有对费率和进入的规制限制是不必要的，因为它们阻碍市场的有效运行。在这些方面，健全的规制改革实际上与放松规制是一回事。不幸的是，放松规制对于所有各类规制活动而言都不是合适的目标。

需要更好的风险规制而不是需要放松规制，也是在里根政府规制改革努力中的主要经济学家所强调的。里根当选后不久，未来的经济顾问委员会主席默里·韦登鲍姆（1980 年，第 15 页）论述说："在典型地试图纠正市场不完善（所谓外在性，是指一个经济部门的活动增加了另一个经济部门的成本）的新近出现的社会规制事例中，其方法应是找出达到希望目标的最有效和负担最轻的办法。"

政府其他发言人发表的卓见没有他所说的精练。行政管理和预算办公室主任戴维·斯托克曼要求"实实在在废弃规制上的沉重负担"和需要进行重大的"规制上

的公开辩论”来支持美国企业。① 接着里根总统建立以副总统布什为首的总统放松规制特别工作组，它特别重视放松而不是改革。在反映里根政府规制成就的演说中，里根总统说：

> 在过去的7年半里，我们实实在在地减轻了负担，舍弃了繁琐手续，放慢了实施新规制的步伐。
>
> 我在1981年就任总统时，我下令联邦机构在法律规定的范围之内，应该减少过多的由这个国家每一个工人、消费者、企业以及州和当地政府承受的政府规制负担。在总统放松规制特别工作组的指引下，联邦各机构取消了不必要的规制费用达几百亿美元之多。②

达到规制成本与降低风险之间的平衡成为另一个较次要的关心点。在里根当政的最初几年里，放松规制成为基本的政策目标。

7.2.2 财政预算和人员编制的转变

缩小政府规制作用的一个途径是削减机构的财政预算和人员编制。在极端情况下，人们能够撤消整个机构。

要撤消的一个突出目标是消费品安全委员会。这个小规模的产品安全机构，在这个机构全面职能的支持者和反对者的眼里，它的表现令人失望。若不撤消它，另一个可能的办法是把这个独立的委员会改作执行单位，使它成为现任内阁成员领导下的一个机构，从而增加执行监督的潜力。虽然有迹象表明当局曾考虑这样的选择，但并未为进行这样的改组作出认真的努力。取代改组是选择政策更动，也就是削减机构的活动。从1980～1989年，消费品安全委员会的财政预算减少1/4（表7.1）裁减人员达40%以上。

这样极大的削减，不仅是增强预算紧缩的惟一例子，就人员编制而言，表7.2底行的扼要统计数指出，列入此表的所有风险机构的人员全面减少。那些次要的顾问性机构——环境质量委员会与职业安全和健康检验委员会——经受特别引人注目的裁员。

对于大多数机构来说，1980～1985年的普遍经历是相当稳定的名义预算拨款，但机构的人员减少。从1985～1989年，情况稳定不变，在某些情况下规制机构有所扩充。职业安全与健康管理局的情况特别值得注意。1980年该局人员几乎是1985年1.5倍。这样的裁减主要影响了该局的视察人员，因为剧烈减少的是该局

---

① 斯托克曼的评论以他在1980年12月发表的备忘录《避免共和党经济上的敦刻尔克》为基础，此文转载在格雷德（1982年，第137～159页）的文章中。

② 见罗纳德·里根在行政管理和预算办公室所作的讲话（1988年，viii）。

执行政策的外勤人员。减少了执行工作，政府能够减轻政府规制加在企业头上的沉重负担。可是减轻执行的紧迫性就不再提及长期改革的需要，而长期改革指的是重建将要实施的各种标准。减少视察工作的程度可能不会产生重大影响，因为视察的可能性原已很低，在80年代早期没有什么大变动。到1989年，职业安全与健康管理局的人员和财政预算在它的1985年水平上有重大的增加，但是单就人员而言，职业安全与健康管理局的人数仍低于1980年水平。

这些不利趋势的主要例外是环境保护局。虽然在戈萨奇主持时期，环境保护局也有削减，但削减很快倒转。因为环境保护局对越来越大范围危及健康因素（包括诸如有害废物和有毒物质等非传统污染物）所负的责任加重，该机构的财务预算和人员数目在80年代有相当大的上升。的确，1989年环境保护局的预算拨款比1980年水平超过1倍还多。

以表7.1和表7.2表示的方式，改变预算拨款和人员数目远较政策特性的根本性转移容易得多。仔细检查一个机构的规制结构是一桩令人胆怯的任务，就如下文考虑的成效记录所表明的那样。无论如何，在有广泛基础的削减税收与政府项目的背景下减少一个机构的费用和人员，能同时获得经济上的节约和规制上的放松。

表7.1　　主要健康、安全和环境机构的预算趋势

	各财政年度拨款（百万美元）			
	1975年	1980年	1985年	1989年
环境保护局	794	1360	1928	3309
环境质量委员会	4	8	1	1
职业安全与健康管理局（劳动部）	97	191	220	248
开矿安全与健康管理局（劳动部）	67	144	150	162
食品及药物管理局（卫生和福利部）	207	334	437	530
全国公路交通安全管理局（运输部）	104	136	114	133
联邦航空局（运输部）	196	281	294	424
消费品安全委员会	37	43	36	34
核管理委员会	148	396	445	421
国家运输安全局	10	17	22	25
食品安全与检查局（农业部）	…	381	405	457
职业安全与健康检验委员会	5	7	6	6
合　计	1669	3298	4058	5750

资料来源：沃伦和奇尔顿（1990年，表A-1）。构机挑选和总数计算由作者作出。

表 7.2 主要健康、安全和环境机构的人员编制趋势

	各财政年度永久性专职职位数			
	1975年	1980年	1985年	1989年
环境保护局	11004	11615	13978	15321
环境质量委员会	50	32	11	9
职业安全与健康管理局（劳动部）	2435	3015	2176	2415
开矿安全与健康管理局（劳动部）	2940	3857	2829	2671
食品及药物管理局（卫生和福利部）	6441	7419	7104	7226
全国公路交通安全管理局（运输部）	881	874	640	652
联邦航空局（运输部）	6947	6692	6358	4556
消费品安全委员会	884	871	502	487
核管理委员会	2006	3041	3318	3078
国家运输安全局	310	388	357	324
食品安全与检查局（农业部）	…	13213	9839	8962
职业安全与健康检验委员会	172	165	94	74
合 计	34070	51182	47206	45775

资料来源：沃伦和奇尔顿（1990年，表A-2）。构机挑选和总数计算由作者作出。

在某些情况下，由于这种削减引起的安全损失并不大。例如，职业安全和健康检验委员会只起微小的咨询作用。再则，全面强调削减是正确的。环境保护局应该有最大的增加，因为它有增长最快的规制工作量。新产生的各类环境危险扩大了该机构对治理空气污染、水污染和农药污染的传统关心，还加上对如酸雨和全球变暖等长期危害新增的关怀。虽然全面削减战略看来在选择对象上有毛病，但是对这些机构中相对的责任程度的重新调整似乎是对头的。

7.3 对规制的监督程序

虽然任命规制机构工作人员是影响政策的一个重要途径，这些机构工作人员受到物质刺激和选民们所施加的压力，导致需要某种形式对执行单位的监督。与立法动议不同，规制不要求由国会决定。司法审查也是不够的，因为机构对付它的立法授权和宪法条款一般有广阔的可容许误差的余地。

7.3.1 以前历届政府对规制的监督

对付由规制施加的成本时，尼克松总统提出非正式的生命质量审核。这个设想构架在福特政府中逐步形成，当时福特总统建立一个正式的监督程序，凭此要求规制机构草拟一份有关规制办法对通货膨胀影响的声明，来估价重要规制办法对生产

力和成本的影响（总统行政命令 11821，1974 年 11 月 24 日）。此外，福特政府在 1974 建立工资与物价稳定委员会来监督和督促规制机构的工作。委员会的法律地位使它能“先于美国任何部门和机构，干预或参加制定法规、费率，发放许可证和其他事项，并就此可能对通货膨胀产生的影响作出评价”。这个机构的权力是顾问性质的，它的权力遍及独立的和隶属于行政机关的规制机构。

卡特总统支持这个审核程序的机构，他要求规制分析能表明它“考虑了各种供选择的方法，挑选了负担最轻的可接受的供选择的方法”（总统行政命令 12044，1978 年 3 月 24 日）。这个要求相当于成本—效率检验。工资和物价稳定委员会一直是负责督促这项工作的主要监督组织。卡特还建立一个规制委员会追踪各机构规制日程表上的即将实施的日常规制工作。这些活动得到总统行政办公室的一个新建单位——规制分析审核小组（RARG）——的补充。规制分析审核小组由经济顾问委员会、白宫各下属机构（国内政策工作班子、工资和物价稳定委员会及行政管理和预算办公室）以及在轮换基础上工作的各种从属行政机构的代表组成。这个机构之间组成的小组为挑选出来的重要规制活动进行评估，然后由工资和物价稳定委员会列入制定法规的会议公报中。这些顾问性质的工作为白宫主要官员——经济顾问委员会主席兼总统通胀顾问阿尔弗雷德·E·凯卡恩——向议员游说活动奠定坚实基础。

虽然这些顾问性质工作有时影响规制机构，也许更重要的是教育了规制机构，使它们在估价今后的规制工作中应采取合适的观点，人们普遍同意这个程序需要加强。只要监督活动保持咨询性质，它们的最后影响不会很大。其次，应用于新规制工作的经济测试不要求各机构必须做到规制工作的利益和成本之间的平衡，只要它们尽可能低成本地达到特定的目的，不管这个目的挑选得怎么不妥。

7.3.2 里根的监督方法

里根政府很快重建监督程序。首先，它撤消了工资和物价稳定委员会，以便消除卡特政府期间出现的该委员会的工资和物价的规范作用。该委员会的规制监督人员当时调到行政管理和预算办公室。从制度观点看，这个变动加强了规制监督程序能发挥的杠杆作用，因为后一个机构与预算和人事决策的关系更加密切。惟一的缺点是，撤消这个委员会也取消了干预一些独立机构——如联邦贸易委员会和消费品安全委员会——制定法规行动的立法权力。

最初监督工作发展中的主要参加者是总统经济顾问题委员会主席默里·韦登鲍姆和在行政管理和预算办公室工作的情报与管理事务局局长詹姆斯·C·米勒。米勒

是个有经验的规制改革者，在福特政府时期曾是工资和物价稳定委员会的官员。[①] 里根总统就职后第二天，就建立以副总统布什为主席的有关放松规制的总统特别工作组，任命米勒为行政主管。此后不久，在1981年2月17日，里根总统发布12291号行政命令，确立新规制监督机构的主要要素。

这条行政命令造成两个重大变化。第一，要求各机构表明，规制的收益超过其成本和它们选择了给予社会的净利益达到最大程度的政策。虽然，当机构违反它们的立法授权时，甚至在要求机构估价但不一定要比较收益与成本的情况下，免除它们达到上面的要求。不幸的是，涉及与立法授权相冲突的这种豁免是极重要的条款，不是细微的可有可无之事。因为所有健康、安全和环境机构都受限制收益－成本平衡的限制性立法命令的控制，实际上行政管理和预算办公室不能要求这些规制办法符合收益－成本检验。

12291号行政命令的第二个部分是，由规制监督小组批准不再是一种咨询程序。在机构开展工作之前，要求它向行政管理和预算办公室提出建议要求批准。对方如有任何相反的决定，它可以诉诸总统放松规制特别工作组。这个行政命令继续被大家认为是“行政管理监督行动的支柱”（见行政管理和预算办公室，1988年，第13～14页）。

监督过程还在1985年制定规制计划条款增加早期的审核程序。[②] 里根总统发布12498号行政命令，要求规制机构向行政管理和预算办公室提出规制计划草案，这样扩展了卡特政府的规制日程表概念，监督行动在规制工作的最后阶段采取。到那个时候，机构已经建立起重大规制政策并付诸实施，使它们的安排难以更改。再则，各机构还为即将发布的规制办法争取坚实的政治支持，从而限制了行政管理和预算办公室改变规制结构的能力。在较早阶段干预一个机构的规制计划，行政管理和预算办公室才能更好地更改规制政策的方向。

规制监督日常工作的一个有争议的组成部分是联邦主义的原则：“联邦规制不应取代州的法律或规章，除非为了确保国家公民权利或避免在州间商业上出现重大负担”（行政管理和预算办公室，1988年，第20页）。经济工作的基本原则是，规制的成本与利益可以因地区而不同，而规制办法应反映这种多样性。

可是，严格应用这个观点，就会忽视某些统一的国家标准的好处。如果企业必须在工艺技术上投资来符合各种不同的规制规章，那么遵守规制的成本就会上升。

这样的一种情况与危险警告有关。统一的国家标准是值得想望的，因为它们向个人提供共同的警告词汇。但是，具有不同要求的知晓权运动在地方一级迅速扩展。主要的例子是1986年通过的加利福尼亚州提案65，该提案要求企业，在销售

① 关于福特总统监督小组起草规制分析所选择的对象，见米勒和扬德尔（1979年）。

② 这是根据1985年1月4日12498号行政命令执行的。

有致癌或流产危险的产品（如葡萄酒制造厂）或使其工人或顾客接触致癌物质（如煤气站），必须提供合适的警告。从1986年开始，食品工业要求联邦取代这些地方的警告努力，催促食品及药物管理局采取统一的国家警告标准。食品业最坏情况的结果是，不同的州用不同的警告标志来包装食品。运用联邦主义原则会使人联想到，政府没有理由进行干预，政府并未干预。虽然中央政府不应试图采用缺乏吸引力的州规章在较大规模上建立统一的国家规章，全国的统一标准可以精简规章，相应地降低成本使企业受益。

7.3.3 规制预算的供抉择办法

虽然里根监督机制包括许多使监督更有效所需要的组成部分，但它不进行某些人鼓吹的对监督程序的激进改革。20世纪70年代后期和80年代早期，有几项建议主张政府建立规制预算，与政府实际分配的预算一样。[①] 规制预算概念的最简单形式就是由行政管理和预算办公室为每一个规制机构设立一个预算限额，每个规制机构的预算必须符合这些规制办法，从而能将负担加入到社会的总成本之中。施加这样的限额显然将规定规制纪律。

然而，有几个因素限制这个建议的吸引力和可行性。第一，规制预算建议是为放松规制的目的而提出的，可是它没有直接改变规制的性质。第二，鉴于各机构的预算具有自动生效的程序，根据这个程序，一个机构要到年底才知道它的开支是否超出预算，规制预算缺乏这种内在的检查机制。于是各机构不得不依赖成本估算，这种估算不可能精确地反映实际影响。在某些情况下，甚至计算成本成为引起争论的实实在在的目标。例如，完成一项确定性行动需要的成本是多少？

最后，建立规制预算要求机构事前知道合适的预算水平应是多少。此外，这种计算需要详细估价实施规制的收益和成本。对于未来的规制办法，在行政管理和预算办公室采用的那种类型的监督机制范围内最容易估价收益和成本。因为一个机构总是不顾先前的预算决定如何，愿做确保收益－成本平衡的事业，那么看来不存在做事方式的逻辑依据，有的只是为新规制工作一件一件作出决定。如果要为现存规制工作制作预算，在确定许多年以前公布规制办法的成本上就会出现难题。此外，许多企业已经为遵守规章的开支上投资几十亿美元，改变这种规制政策，势将引起政治上强有力的反对。人们不能简单地以较有利的收益－成本平衡的新规定取代20世纪70年代收益－成本不平衡的规定。早时的规制体制中的强大既有收益将抗拒这样的改变。

---

① 有关这个预算概念的提倡，见德穆思（1980年a、1980年b、1984年）和利坦与诺德豪斯（1983年）。在维斯库西（1983年）中，我对规制预算办法提出详细的批评。

总之，规制预算在概念上不显得有强烈吸引力。更重要的是，它将对规制机构施加一定程度的纪律约束，这种约束远远超过其他手段能够达到的。实际上，行政管理和预算办公室在为新的规制政策推动收益－成本规定中遇到强大的反对。实行全面的规制预算概念要求得到比监督单位已有的多得多的政治支持。

7.3.4 里根监督努力的成就

评估规制监督程序的全面工作状况离不开对规制政策巨大改变的评估，而规制政策的改变是本文以后几节的主题。无论如何，突出说明这个程序的一些最有特色方面是有用的。

第一，改变监督检验，使其包含收益－成本平衡要求，符合大多数改革工作议程。福特政府和卡特政府时期的归档文件常常提倡这种平衡，虽则总统的行政命令授权给监督工作单位，不要求作收益－成本检验。

收益－成本分析的要求常常导致进行这种类型的典型研究。一项执行良好的收益－成本评估的突出例子是运输部对高中心刹车灯优点的分析。它分析了不同类型刹车灯在减少碰撞损坏中的比较效用，并将由此减少损坏而节约的成本与灯的成本作比较。环境保护局对逐步减少汽油含铅条例的评估同样同时进行极好的规制分析，职业安全与健康管理局进行的建筑物倒坍保护标准的分析也采用同样方式。[①] 这些规制分析质量的改善，象征这项努力比早年有实实在在的进步。

还不够清楚的是这些经改进的分析在多大程度上改变政策选择或简单地证明所做的是良好选择。尽管一些规制机构进行的许多收益－成本分析质量很高，但认为80年代的规制政策遵照严格坚持收益－成本检验的准则那就太天真了。

里根规制监督程序的第二个重大进步是给予监督努力以更多的力量。规制机构向行政管理和预算办公室提出优先批准其规制建议的要求，给予监督单位比过去所有的更大约束权力。当然，规制机构事业的许多支持者害怕行政管理和预算办公室现在会强制出笼规制政策。被报纸称为“规制沙皇”的詹姆斯·C·米勒第三提到规制监督程序大大增加的权威时强调指出：“如果你是这个街区最强壮的孩子，大多数孩子不会挑选你打架。总统的行政命令规定的事情是十分清楚的”（“放松规制指挥部”1981年，第19页）。

规制改革努力的最初浪潮过去后，对放松规制的政治上支持开始衰落。这种转变反映在副总统布什于1983年8月决定撤消总统放松规制特别工作组这件事情上。各规制机构也开始向这个权力挑战。

规制改革势头缩小的程度反映在几件事情上。对1986年向监督单位再授权的

① 为仔细审阅这些分析事例，见行政管理和预算办公室（1988年，特别是第16～17页）。

争论期间，众议员丁格尔领导一场撤消情报与管理事务局组织的运动。最后达成的妥协规定行政管理和预算办公室的审核工作应更加公开。

1986年法院的一份裁决（环境保护基金会对李·托马斯）要求，倘若一个机构面对法律规定的最后期限，行政管理和预算办公室不得拖延制定法规。环境保护局随即利用这条规定故意拖延提出建议时间直到临近立法规定的最后期限，借以抑制行政管理和预算办公室的审核能力。因此在1986年之前只有一次达到最后期限，在法院裁决之后，环境保护局每年有6次～7次遭到限制。工会也代表职业安全和健康管理局采用这个策略，因为它们已获得强制管理甲醛、乙烯化氧、石棉和铅的法院命令。法院要求职业安全和健康管理局审查这些问题，并不要求它必须发布管理规章。但是，这个局的健康标准执行人员利用这些命令，推行严格的规制。

最后，众议员丁格尔于1987年写信给李·托马斯，表示他担心在环境保护局作出规制决策之前行政管理和预算办公室进行审核。这种国会的担心也被环境保护局用来抑制行政管理和预算办公室的作用。

结果是规制活动的巨大扩张。尽管环境保护局在20世纪80年代早期每年平均提出3个～5个重要法规，而在李·托马斯领导下该局重要的法规建议每年平均达20件。80年代早期管理创议的减少证明只是暂时的，因为行政管理和预算办公室几乎没有能力以根本性方式改变这种扩大的规制体制的结构。到80年代结束时，行政管理和预算办公室的监督单位不再是米勒所说的“街区中最强壮的孩子”。相反，它只有较小的影响。

行政管理和预算办公室各部门工作的成功也有区别。规定收益－成本分析和建立管理审核资格的基本性的12291号总统行政命令证明是最为重要。随后发布的要求行政管理和预算办公室审核规制工作日程的12498号总统行政命令证明成功不大。正在考虑的有关规制选择的简要文件为行政管理和预算办公室提供未来规制政策的一些指示，但是这些预计的工作议程非常少，行政管理和预算办公室的力量很衰弱，以致它对于规制政策的未来方向几乎没有什么影响。

虽然，规制监督程序的加强象征突出但有限的成就，监督机制特性的改革也有缺陷。尽管前几届政府的规制监督引起对管理规章的全面分析，这些分析资料归入国家档案，供制定法规工作参考。行政管理和预算办公室的审核是一种内部程序。在监督官员不必编制全面分析和把分析结果公诸于众的情况下，从经济观点看来，监督机制不会起到选择最有吸引力方案的提倡者的作用。再则，在进行收益－成本评估之前，最佳效果的规制的供选择目标尚不清楚。当白宫里的主要政治人物相信，他们事先知道答案，并不感到需要对规制选择目标的价值作精细分析及指导时，错误决策的危险特别大。

不进行公开的规制方面的争论还有另外可能出现的缺点。虽然与各机构谈判过程的不公开性质有好处，即参加各方能修正其立场而不致引起在公开对抗中改变立

场要付出的代价。公开行政管理和预算办公室的观点，将促进公众的理解，在有关政策设计正确标准方面为其他机构提供指导。在许多情况下，行政管理和预算办公室因拖延规制工作或阻塞规制工作而受到也许是不必要的攻击。

行政管理和预算办公室在改革规制中的记录使人联想起，在大多数情况下，审核程序对规制无甚作用（见表7.3）。1987年几乎有3/4的规章以它们的最初形式由行政管理和预算办公室批准，有几乎1/4的规章经修正后批准。只有3%的计划被驳回。没有改变计划方式（或者期待审核或者作为审核的一部分）的官方记录，要比较精确地评估监督工作的影响是不可能的。

7.4 确立风险的合适代价

7.4.1 机构的做法：确立风险－美元平衡

在风险和环境规制背景下取得收益－成本平衡的非常重要的要素是确立风险－美元平衡。在里根政府之前，一些机构在两个相对抗的方向犯错误。第一，机构在以货币计算健康风险补助金时，一般都要估算与风险有关的损失了的收益和医疗成本。有些机构——如消费品安全委员会——有更详细的伤害成本模式，但这些模式不是以个人愿意为减少风险而付钱为基础。不花钱的健康影响和更普遍的付费以避免小风险的社会意愿，不被承认。

表7.3　　1987年规制监督行动的性质

	农业部	环境保护局	运输部	劳动部	全体机构	占总数百分比
审核总次数	420	205	202	64	2314	100
合格，不需改动	345	123	127	31	1631	71
合格，需改动	58	60	64	31	549	24
由机构撤回	5	9	7	0	59	3
退回再考虑	2	0	4	0	10	0
不合格退回	0	1	0	0	5	0
紧急需要	6	0	0	1	15	1
法定或司法的最后期限	4	12	0	1	45	2

资料来源：美国行政管理和预算办公室（1988年，552）。

相反方向的一种偏向是，风险规制机构的立法授权在性质上是不容还价的。清洁空气法要求环境保护局不考虑成本建立周围空气的质量标准。在其他事例中，做到平衡是可能的，但这些平衡必然达不到完善的收益－成本检验的标准。诸如职业

安全与健康管理局和环境保护局这样的机构，把注意力集中于办得起的事情上。确实，职业安全与健康管理局的立法授权要求它遵循这个途径。普遍一致的意见是，这些偏向的净效果导致大多数风险规制机构从经济效率观点上判断，犯了过分严格的错误。

明显的解决办法是重写这些机构的立法授权。最后，没有明确的努力以平衡规制工作中相互对抗的作用，就不能做到有意义的规制改革。因为没有进行立法改革来达到这个目的，规制改革努力只起到不大的短期影响。

7.4.2 珍视生命：有关危险传播的辩论

在规制辩论类型中最值得注意的改变，也许是每一个获救生命由政府支付费用的适当数字成为明确的关心目标。在以前历届政府中，规制监督人员提出关于生命价值的问题，而机构中的经济学家对此的主要反应是，这样的计算在政治上是行不通的。因为生命太神圣无法估价，于是各机构计算“死亡成本”。这个成本包括失去的收入的现值和医药费用。虽然这个概念从倒转责任赔偿观点看来可能合适，但是它是从个人把他们的幸福放在高于和超过他们富裕经济状况的价值抽象出来的。此外，它忽视这样的事实，那就是人们对含有微小可能性的风险－美元平衡的态度可能需要的交换比价，与人们面对将要发生的某种死亡时的交换比价完全不同。在这种政策背景中和在其他政策背景中一样，适当的赔偿金价值是社会为降低风险愿意支付的价值。

各机构最后采取了生命价值方法，但并非因为它有吸引人的知识基础。在80年代，职业安全与健康管理局为它的危害传播标准进行规制分析，要求为制造业使用的所有有害化学品用标签或其他形式说明危害传播的程度。职业安全与健康管理局的规制分析表明利益超出成本。有这个有利结果为依据，职业安全与健康管理局向行政管理和预算办公室提出规制要求批准。后者正确地评说，职业安全与健康管理局错误地评估危险后果，以致对收益作大大偏高的估计。行政管理和预算办公室作出结论说，较正确的评估结果是成本超出收益。它于1982年驳回这个规制后，职业安全与健康管理局把这件事上诉总统放松规制特别工作组。

看到对生命价值的考虑怎样进入这场辩论，考虑表7.4中简扼的统计数字。表中所有数字都经过削减以反映疾病感染与发作的适当时间间隔，如癌症有很长的潜伏时期。虽然危害传播能影响生命，它也影响其他对健康的不良作用，主要是非致命的职业工伤和致残。在作分析时，得到的统计数字是工人遭受非致命工伤和死亡时的含蓄的美元价值，但对于丧失工作能力的伤残，没有可比较的价值。我使用的方法是估计结果的敏感性，把估计的死亡与丧失工作日工伤之间的比率看作是固定的（估计比率为20:1），并改变丧失工作日工伤与丧失工作能力工伤之间的比率，

从两者得到同等价值改作后者的价值为前者5倍。需要的另一个重要假定是有关规制在降低危险上的效率。行政管理和预算办公室指出，可以实现的危险减小，大致上为5%，而职业安全与健康管理局估计，规制降低工伤的影响力达10%。

表7.4　职业安全和健康管理局危险传播规制的简要的收益和成本效果

	丧失工作日等值			
	加权，1，1，20:[a]效果		加权，1，5，20:[a]效果	
	5%	10%	5%	10%
净折扣成本减去货币化收益（美元）	2632×10^9	2616×10^9	2632×10^9	2616×10^9
总丧失工作日情况等值（打过折扣）	9.5×10^4	18.9×10^4	24.7×10^4	49.7×10^4
打过折扣的成本/丧失工作日情况等值（美元）	27900	14000	10700	5300

资料来源：维斯库西（1982年）。

a：这些是放在丧失工作日情况（一贯为1）、丧失工作能力疾病（1或5）、癌症（一贯为20）上的相对加权数字，在计算度量丧失工作日情况等值中使用。

表7.4包括每一种收益－加权假定，并提供根据行政管理和预算办公室及职业安全与健康管理局的危险估计算出来的结果。表7.4中第一行统计数字是净折扣成本减去全部以货币表示的收益，从而提供净财政影响的数字，此数字可用于计算每一健康影响力单位的新成本。第二行数字使用表上端所列加权数，为规制提供估计的打过折扣的总丧失工作日情况的等值。表7.4的底下一行提出每一个防止相当于丧失工作日情况的工伤的估计打过折扣的成本。

是否应该执行规制，要依据这种成本－效率度量的结果是否大于非致命工伤的估计价值。我以前的估计是，一个工伤的大致代价在2.3万～3.5万美元之间（1982年美元）。因此在列举的假设中，4组中有3组规制显然能通过收益－成本检验。在另一组中，除了工人遭受工伤大致代价的一系列估计数的最低端那个数字外，收益也超过成本。

劳动部长多诺万指出，他把这个分析看作是为规制提供支持，但行政管理和预算办公室负责规制的克里斯托弗·德穆思认为，他未被完全说服（见厄尔利，1985年）。当局最后决定颁布规章制度可能部分反映规制机构在放松规制的最初阶段过后力量增强了。此外，规制受到工人的支持，也受到化工集团的支持，后者希望有统一的国家规制，以避免由州颁发各种各样不同的警告规章引起的成本。

政策的结果没有像出现的过程那样随即发生。争论的措辞从20世纪70年代起有令人注意的改变。规制机构和白宫监督单位把它们的注意力集中在规制的收益是否超过成本，而在以往的政府中这种关心是次要的。各机构把它们的任务看作是受

上级工作日程的支配，而在上级工作中强调这种类型的形式上平衡是不允许的。

各机构致力于生命价值做法的新热情基本上能够追溯到它在政策吸引力上所起的作用。这套方法以10的系数提高健康补助金的货币价值，接近于估计的生命大致价值对工人收入现值的比率，对于工人来说，这些价值是估计的。尽管机构所作的决定很少单独出于对收益－成本的关心，进行正确的赔偿金估计象征了行政管理和预算办公室监督努力的巨大回报。

7.4.3 生命价值的规制记录

争取收益和成本平衡努力的净效果表示在表7.5的统计数中每个获救生命的成本上。由于这些数字指的是每个获救生命的平均成本而不是指边际成本，检验这些数字可表明规制是否胜过无规制，而不是表明规制的严格程度是否最合适。评估我们按照政策可接受性应该把这份表格数字降低多少的一个合适基准点是那时著作中生命价值的估计数（见特勒和罗森，1976年；史密斯，1976年；维斯库西，1979年、1983年）。在高风险职业中工作的每一工人预期死亡的估计价在100万美元以下，在典型蓝领危险职业中的工人的生命价值为300万美元之谱，而在收入极高职位上的个人生命价值可达700万美元或更高，但后两个估计数可靠性最小。

根据这些标准判断，20世纪80年代许多规章制度显然可以通过收益－成本检验。联邦航空局的政策看来是杰出的协议。可是，它们每一个获救生命的低成本数字不应看作是规制的成功。这个低成本数字的主要因素是，联邦航空局使用事故中死者丧失收入的现值来估计飞机失事中获救生命的价值。这种方法低估了飞机乘客的生命价值大约大于一个数量级。有一次联邦航空局取消修理DC—10飞机，认为它危险水平低不值得修理，而一次正确的收益－成本计算表明，降低危险率显然是大家所希望的。[①] 应用生命价值原则和收益－成本分析将使一个机构自信心更高。

表7.5中收益超过成本的政策可能到“苯/逃逸散发”规制每个获救生命成本为280万美元这一项截止。表中这一项以下的政策通不过收益－成本检验，除非它们以每条生命比较高的价值来保护人民。行政管理和预算办公室不驳回每条生命较低成本的政策，而驳回每条生命较高成本的8条政策。该机构堵住几项特别低效的规章，尽管有几项效力很低的规章却获得通过。的确，该机构驳回一个规制的最低起点是很高的。表7.5中没有一个每个获救生命成本低于14200万美元的规章被驳回。该机构的效率显然限于规制过多的最极端事例。

考虑到收益－成本分析的不确定性，一个具有受法律机关委托特征的规制机构发挥强大影响的持续能力，能抱希望的最多只能消除从收益－成本观点看来最缺乏

① 欲知这些计算情况的详情，见维斯库西（1983年）。

吸引力的政策。根据那个标准，已经有了实实在在的进步。

表 7.5 各种减少危险规制办法挽救每个生命的成本

	年份和状况	机构	最初每年危险率*	每年挽救生命	每挽救一个生命的成本（百万，1984年美元）
通过收益－成本检验					
不通风的空间对流加热器	1980F	消费品安全委员会	每 10^5 中 2.7	63.000	0.10
油气井设备	1983P	职业安全与健康管理局安全规章	每 10^3 中 1.1	50.000	0.10
机舱防火保护装置	1985F	联邦航空局	每 10^8 中 6.5	15.000	0.20
自锁安全装置/带	1984F	国家公路交通安全管理局	每 10^5 中 9.1	1850.000	0.30
地下建筑	1989F	职业安全与健康管理局安全规章	每 10^3 中 1.6	8.100	0.30
酒精和麻醉剂控制	1985F	公路管理局	每 10^6 中 1.8	4.200	0.50
维修轮胎	1984F	职业安全与健康管理局安全规章	每 10^5 中 1.4	2.300	0.50
坐垫易燃性	1984F	联邦航空局	每 10^7 中 1.6	37.000	0.60
地面紧急照明设备	1984F	联邦航空局	每 10^8 中 2.2	5.000	0.70
混凝土和砖石建筑	1988F	职业安全与健康管理局安全规章	每 10^5 中 1.4	6.500	1.40
危险通信设备	1983F	职业安全与健康管理局安全规章	每 10^5 中 4.0	200.000	1.80
苯/逃逸散发	1984F	环境保护局	每 10^5 中 2.1	0.310	2.80
未通过收益－成本检验					
谷物尘	1987F	职业安全与健康管理局安全规章	每 10^4 中 2.1	4.000	5.30
放射性核素/铀矿	1984F	环境保护局	每 10^4 中 1.4	1.100	6.90
苯	1987F	职业安全与健康管理局健康规章	每 10^4 中 8.8	3.800	17.10
砷/玻璃工厂	1986F	环境保护局	每 10^4 中 8.0	0.110	19.20
氧化乙烯	1984F	职业安全与健康管理局健康规章	每 10^5 中 4.4	2.800	25.60
砷/铜冶炼厂	1986F	环境保护局	每 10^4 中 9.0	0.060	26.50
铀残渣/（无活性）	1983F	环境保护局	每 10^4 中 4.3	2.100	27.60
铀残渣（活性）	1983F	环境保护局	每 10^4 中 4.3	2.100	53.00
石棉	1986F	职业安全与健康管理局健康规章	每 10^5 中 6.7	74.700	89.30
石棉	1989F	环境保护局	每 10^5 中 2.9	10.000	104.20
砷/玻璃制造	1986R	环境保护局	每 10^5 中 3.8	0.250	142.00

续表

	年份和状况	机构	最初每年危险率[a]	每年挽救生命	每挽救一个生命的成本（百万，1984年美元）
苯/贮藏	1984R	环境保护局	每10^7中6.0	0.043	202.00
放射性核素/能源部设备	1984R	环境保护局	每10^6中4.3	0.001	210.00
放射性核素/元素亚磷	1984R	环境保护局	每10^5中1.4	0.046	270.00
苯/乙基苯型聚苯乙烯	1984R	环境保护局	每10^6中2.0	0.006	483.00
砷/低砷铜	1986R	环境保护局	每10^4中2.6	0.090	764.00
苯/马来酐	1984R	环境保护局	每10^6中1.1	0.029	820.00
污染废料深埋处理	1988R	环境保护局	每10^8中2.3	2.520	3500.00
二溴化乙烯	1989R	职业安全与健康管理局健康规章	每10^4中2.5	0.002	15600.00
甲醛	1987F	职业安全与健康管理局安全规章	每10^7中6.8	0.010	72000.00

资料资源：莫拉尔（1986年，30）。这些统计数字由约翰·E·莫拉尔第三通过与作者未发表的通信（1990年7月10日）根据最近数字更新。

注：第二直列P＝建议的，F＝最后法规，R＝被驳回的。

a：受污染人口中每年死亡人数。受污染人口10^3为1000，10^4为10000，以此类推。

7.5 定期废止的决定和规制改革

7.5.1 改革记录

对规制标准性质的广泛不满，早就导致规制改革家强烈主张修改这些规章制度。福特总统规制改革特别工作组建议职业安全与健康管理局的规制标准由更加重视功能的标准加以取代。更一般地说，由于原来的规章制度很少建立在收益－成本的基础上，因而改变先前的政策总有可能获益。

卡特政府的主要定期废止决定是职业安全与健康管理局局长尤拉·安厄姆提出的取消或修改该局1978年10月的第928号规章制度。虽然她实行的许多改革只是议论式的，没有改变规章的实质性核心，但这次规制整顿消除了职业安全与健康管理局规制的“吹毛求疵”的陋习，这正是该局过去工作广泛地受到嘲讽的原因。

潜在地有抱负地放松规制的努力出现在1980年，当时卡特政府经济学家制定一项放松汽车工业规制的一揽子计划。汽车工业担负着规制成本实体的最沉重部分，包括排放废气要求、安全标准、燃料节约标准。某些对规制进行批判的人相信，这些成本造成汽车工业的经济衰退。可是，主要成本增加的时间——60年代后期，70年代前期和1980～1981年——与汽车工业的经济衰退并非同时。一个更有影响的因素是70年代燃料价格的上涨和生产转移到制造小型汽车。无论如何，在选举年份，作出实际决定支持支柱工业确实有政治上的好处。

卡特政府制定一揽子改革计划，只提供极有限的放松规制。它的主要组成部分是提出降低高空排放条件的严格程度的建议，这个建议在3年期内提供价值5亿美元的回报。一揽子计划的其余部分没有重大实际价值，因为政策改变遭到环境保护局和国家公路交通安全管理局官员的反对。①

7.5.2 里根放松汽车工业规制的一揽子计划

里根政府的登台标志着规制气氛的改变。里根就任不久，他的政府暂时停止卡特政府在下台前几天发布的“午夜规章”的施行，并下令重新检查这些规章的价值。这项工作产生部分回报。如经济顾问委员会成员威廉·尼斯卡南（1988年，第118页）所述：“例如，被暂停施行的172条提出的法规中，有112条未被改动即获批准，只有18条被取消。情报与管理事务局的平均成功率此后从未再像此刻这么高。”

里根政府最全面的放松规制努力是它的放松汽车工业规制一揽子计划。这次改革努力的工作日程不是里根政府单独努力的产物。包括在这次工作日程中的许多规章制度先前在公布时曾受到白宫经济学家的反对，反对者中的许多人现在在行政管理和预算办公室工作。此外，放松一揽子计划中的一些组成部分先前曾由卡特政府经济学家提倡，主张包含在1980年放松规制一揽子计划中，但因为被受影响机构的反对而没有包括进去。

改革的动力部分是由于1980年和1981年规制成本的上升。怀特的估计数（1982年）表明，每辆汽车排放废气规制总成本从1979年的559美元到1980年的906美元再到1981年的1551美元，安全规制成本还不包含在这个数字之内。克兰多尔及其他人的估计数（1986年）指出，每辆汽车外加设备的成本从1979年431美元～641美元增加到1981年的512美元～822美元，而燃料罚金从1979年的116美元增加到1981年的159美元。里根的一揽子放松汽车工业规制计划因而是在汽车费用迅速上升的环境中形成的，而费用上升可以追溯到政府制定的标准的影响。

---

① 卡特政府改革的详细复述，见伊兹和菲克斯（1984年，尤其是第125～132页）。

表7.6概括这个一揽子计划的各个部分，它们在1983年中期所处的状况以及政府宣称由它们节省的费用。① 为工业节省最多的措施，包括推迟实行油漆车间标准、取消驾车人视力标准、推迟实行较严格的碳氢化合物溶解标准、废除会爆炸的多块轮胎钢圈的安全标准以及推迟实行旅客安全装置的规定。总之，这个改革一揽子计划提供十分全面的放松规制程序。

这次改革的成功不单是由于白宫规制改革家的热情，而且也由于里根对规制机构合理的人事任命。国家公路交通安全管理局局长雷蒙德·佩克可以公正地称之为"放松规制专家"（见格雷厄姆，1989年，第145页），环境保护局局长安妮·戈萨奇在使她的机构工作合理收缩方面建立起大家确认的声誉。

虽然表7.6中有些项目代表令人瞩目的改革，其他几项可能通不过寻常经济学检验。例如，油漆车间的必要条件可能是符合碳氢化合物排放标准的最合成本－收益的方法。取消这个规制将导致近似汽车油漆车间的其他单位——如加油站——需要花费更大的规制方法（见伊兹和菲克斯，1984年，第132页）。但是，这个规制的成本颇大，从短期看来尤其如此。行政管理和预算办公室推迟实行这个规章，使企业改用需要的新工艺有更多的机会，极大地减少了实行这个规章的最终成本。被动保护手段的价值甚至在经济学家之间也颇多争议。

表7.6　　里根政府的汽车业改革一揽子计划

问　题	决定（完成日期）	五年节约数（百万美元）	
		工业	公众
作用于下列问题的条例：			
油箱汽化	对汽车不再发布新规制规定（1981年4月）	103	1300
气体散发试验	精简汽车工业测试发给合格证书手续（1981年10月，1982年11月）	5	…
	提高轻型货车和重型发动机的可允许"失败率"从10%提到40%（1983年1月）	19	129
	降低42%装配线上汽车排放量的抽样检查次数；1986年前暂停重型货车在装配线上测试（1983年1月）	1	1
高空汽车	停止在高空做装配线测试，转而依靠工业数据（1981年4月）	0.2	…

① 作为卡特政府改革一部分的先前通过的高空排放废气标准是最昂贵的一个组成部分，但对于这一部分估计的节省费用为5亿美元，而不是有人提出的13亿美元。还应该注意的是，"政府"成本计算和"企业"成本计算的正确性大可怀疑，因为成本影响价格的方式十分复杂。这两种计算常常假设，例如，消费者不重视安全度量，这种度量因而简直成为沉重的损失。

续表

问 题	决定（完成日期）	五年节约数（百万美元）	
		工业	公众
	汽车业如符合高空排放标准，允许它自行证明车辆合格（1981年4月）	1	1
污染豁免	加强工业上应用氧化氮和一氧化碳暂时免除较严格的排放标准（1981年9月）	…	…
油漆车间	对汽车油漆车间在1983年前推迟实行较严格的碳氢化合物的污染标准（1981年10月）	300	…
测试汽车	削减为免除原车型环境标准所要求的设计工作（1982年7月）	…	…
驾车人视力	废止现存1981年规则和第二次建议的为驾车人视野规定的标准（1982年6月）	10	…
燃料节省	决定不制定较固体燃料节省标准来替代于1985年期满的那些标准（1981年4月）	…	…
速度表	取消速度表和抗篡改里程表的制定规则的标准（1982年2月）	…	20
轮胎钢圈	废止制定会爆炸多块轮胎钢圈安全标准的建议（1982年2月）	300	75
制动器测试	对1984年后货车和公共汽车制动器必须具有的陡度等级放宽30%～20%（1981年12月）	…	1.8
轮胎压力	废止汽车上装置低轮胎压力计的建议（1981年8月）	…	130
蓄电池安全	废止为防止汽车蓄电池爆炸制定标准的建议（1981年8月）	…	…
轮胎安全	取消必须告诉买主轮胎保留负荷能力的规定；放松轮胎制造厂报告的必要条件（1982年6月）	…	…
防盗保护装置	放宽敞篷汽车的防盗和驾驶盘加锁的标准（1981年6月）	…	…
燃料节约	精简汽车制造商有关符合燃料节约目标情况的每半年一次的报告（1982年8月）	…	0.1
轮胎等级	暂停要求汽车业将轮胎根据着地面耐磨、附着摩擦力和耐热程度分级规章的实施（1983年2月）	…	10
汽车标志	降低规定所有汽车均有识别号码以利警察识别的行政规则标准（1983年5月）	…	…
座椅安全带舒适	废止为座椅安全带的舒适和方便规定标准的建议（1983年6月）	…	…

续表

问 题	决定（完成日期）	五年节约数（百万美元）	
		工业	公众
前途未卜的规章：			
高空排放	未能修改规定于1984年终止无力的高空排放标准的清洁空气法；通过管理改革予以放宽	38	1300
减少排放	未能修改规定到1984年大货车碳氢化合物和一氧化碳的排放量削减90%的清洁空气法；此标准的期限推迟到1985年	105	536
	未能放宽清洁空气法规定的到1984年轻型货车和重型发动机的氧化氮的排放量减少75%；规制改革尚在研究中	150	563
微粒污染	推迟实施废止某些柴油机特定微粒标准的建议，以利于所有柴油机的平均标准；固体燃料的标准从1985年推迟到1987年实施	40	523
甲烷标准	因"严重的"成本被搁置；一个计划将甲烷冲淡，作为受规制的碳氢化合物，但受到怀疑	…	…
被动安全装置	推迟而后取消1982年后汽车装置被动安全设施的规定；1983年6月最高法院推翻上述取消的决定	428	981
保险杠损坏	保险杠必须抗拒损坏的速度从5英里/小时减至25英里/小时；改动正在申诉中	…	308

资料来源：瓦因斯（1983年，第1534～1535页）。

有些放松规制努力最后被看作形成规制放松而不是规制改革。最高法院最终推翻国家公路交通安全管理局废除气袋法规的决定。

关于该方案的特殊组成部分和规制改革的永久性可能有一些异议，可是总的来说，这些有关汽车工业的放松规制措施主要是推迟规制成本。它们没有以任何根本性方式改变汽车工业规制的长期结构。

不能重建规章制度而只能减少它们的成本，也许主要原因在于压倒一切的目的不是规制改革而是放松对汽车工业的规制。行政管理和预算办公室主任斯托克曼（1986年）带着不赞成的眼光估量这些政策，他把它们视作是盖上一层薄纱的保护主义政策。[①] 减少成本是压倒一切的目的而不是有意义的改革，从而限制了政治成

① 如斯托克曼（1986年，第155页）觉察到："刘易斯等人炮制了一个理论，意思是汽车工业遭受如此沉重的过分管制，被气袋、污染控制装置、安全标准以及其他政府强加的拉尔夫·纳德赖德方案弄得难以经营，因而现在是政府消除损害的时候了……这种掩盖保护主义的说法真使我瞠目结舌。"

功的程度，然而，这些政策是有收益的改革措施。

7.5.3 其他改革和定期废止决定

其他改革努力的成就不大。例如，职业安全与健康管理局重新审查它的棉尘规章，这个规章受到纺织业和卡特政府经济学家两方面的激烈反对，这场纠争最后导致在最高法院的一场官司。职业安全与健康管理局对规章的再评估表明，原来的规制分析极端不精确，原订标准可以有几种方式有利地加以改变。譬如，低成本环境规制（也就是用胶布封住管道裂隙）加上测试并轮换工人可以获得原来标准的大部分保健效果。人们还能发问，为防止每个部分或全部伤残的事件花费几十万美元是否合理。最高法庭的裁决明确地排除在棉尘事情上运用收益－成本检验，并要求规制机构制定最低的“行得通的”标准，不要排除重视功效的供选择方案或某种平衡各方利益的方法。无论如何，到了里根政府审核规章的时候，最大的纺织厂业已遵循棉尘规章办事，它们还与工人一起，拥护保持现状。

改变先前曾经激烈反对过的规制所表现出来的缺乏热情，在企业接受固定的应顺成本的任何时候，可能是较普遍的现象。职业安全与健康管理局从事过的规制改革办法主要是零星多样的办法。例如，该局为建筑行业修正它的电气标准，使其与工业标准相一致（联邦规章条例29节，1926年，800［1］［1985年］）。①

里根政府放松规制和定期废止决定的全面施行是混合在一起的。总统放松规制特别工作组审核了119个规章，其中76个规章经过修改，对27个规章提出过修改意见，16个规章在特别工作组发表它的最后规制报告时尚在修改中（总统特别工作组，1983年，第68页）。

总统特别工作组在工作进行中发布的报告卡上举出的各种修改中没有指明达到的程度，但是，特别在80年代早期显然已有某些进步。总统特别工作组在1983年被解散的事实是在这段时间里改变规制结构的前景趋于暗淡的反映。规制改革的气候清楚地转变了，很快即将恢复先前的规制环境。

现存规章制度中的定期废止决定和别的改变很难做到。原来规章既已存在，改变它们，各行业获益有差别。而且，变更施行了一段时间的规章性质会增加额外的调整成本。里根政府最初的放松规制努力的浪潮使一些很有前途的主张改革的候选人陷入孤立。此后最大的收益只能从集中精力研定新规章建议中获得。

---

① 通过这次标准改革，职业安全与健康管理局试图使它的规制与全国电气规程相一致，这个规制于1981年经过最后一次重大修正——在职业安全与健康管理局最后标准公布前四年。

7.6　新规制创议

7.6.1　环境政策

经济学家在环境领域中寻求的重大规制办法革新是更大地利用以市场为基础的政策。尽管经济学家和改革家普遍热情地支持各种形式的排放交换选择权，但是施行这类办法一直是例外而不是常规。

表 7.7 概括地表示 1984 年全年这些政策的成就。最流行的重视市场的交换办法是净收益办法，使用这个办法企业可以改装它现有的车间和设备，倘若它从一个来源减少污染排放水平，它可以在另一个来源增加污染排放水平，只要净增加量正好相等于一个重要来源的增加量。净收益政策只适用于特定企业内部替代。根据它本身的设计，这个努力对环境质量没有什么影响。表 7.7 指明，从净收益办法获得的排放控制成本的节约相当可观。

第二个最常用的排放交换选择法是抵消。这个在 1976 年采用的选择办法允许建造会在当地造成污染物质超过可容许最高浓度的新设施。可是公司必须从现存设施购买抵消权，即由现有设施在业已存在的污染源减少同样污染物质，其数量应超过新设施的排放量。到 1984 年，大部分抵消交换是行业内部交换，不涉及对外交换，据说成本节约并不很大。

表 7.7 中第三个交换概念是泡沫政策。卡特政府于 1979 年 12 月开始采用泡沫政策。想象在企业周围有一个无形圆罩，企业不必使每一个污染源符合一个特定要求，它只要遵守圆罩内总的污染水平就行。企业可以在圆罩内为达到减小污染而建立最符合成本－效率的机制。到 1984 年有不到 200 家企业采用这个办法，据说成本节约不足 5 亿美元。

最后一个交换选择——储存——使企业能保留一段时间的污染权利（只要它们符合污染标准），然后用这些权利来抵消污染。这个政策使企业如果选择使用比较有效的低污染技术取代现用的高污染车间和装备时，可避免牺牲污染权利。但是，储存政策并不经常使用。

这些重视市场的办法产生重大的财政收益，并无任何重大的对环境不利后果。这些政策使用范围很小，反映了环境保护局把这些市场方法看作供试验的选择办法，而不是机构政策不可缺少的组成办法。

表 7.7 排污交换活动概况

活 动	内部交换估计数	外部交换估计数	估计成本节约数（百万美元）	对环境质量影 响
净收益	5000～12000	无	允许成本25～300；排放控制成本500～12000	在个别事例中影响微小；也许总的影响也微小
抵 消	1800	200	也许大，但难以度量	也许影响微小
水泡政策				
联邦批准	40	2	300	微 小
州批准	89	0	135	微 小
储 存	＜100	＜20	微 小	微 小

资料来源：哈恩和赫斯特（1989年，第138页）。

企业必须得到环境保护局批准才能使用这些交换选择办法，而要该局批准的代价往往相当大。申请的批准一直不是指日可待，因为大多数环境保护局官员和环境保护主义者对市场选择方法有较普遍的长期怀疑。污染权利交换政策涉及查明有污染排放存贮出售者以及确定交换条件的成本。企业在走上排放交易道路时也面临实实在在的不确定性，因为这些环境保护局试验性的政策能否继续到它们必须进行的投资得到回报是没有保证的。

虽然卡特政府和里根政府的经济学家长久以来就提倡这种市场方法，但是直到布什政府时期这种努力才成为政府公开宣布的经济工作日程的突出部分（经济顾问委员会，1990年，第193～197页）。这些努力将成为环境保护局政策的中心组成部分的程度尚不明朗。

虽然环境保护局在80年代扩大重视市场方法的作用极为微小，该局确实着手进行其他的主动行动。该局积极保护空气努力地防治污染，尤其是在逐步减少使用含铅汽油方面。1985年可允许的汽油含铅量从每加仑1克减少到每加仑0.5克，1986年可允许水平下降为每加仑0.1克。关于含铅标准这种越来越严的做法中特别值得注意的是，这种做法得到显示收益超出成本的可靠规制分析的支持（行政管理和预算办公室，1988年，第16页）。环境保护局还在80年代扩大它反对空气中毒素的努力，它同时做出结实的努力以减少石棉和氡引起的室内污染。

下文将讨论的超级基金立法（CERCLA，1980年）的实施和补充也是该机构80年代新关注的事情。1984年资源保护和恢复法（RCRA）的修正案也是一个重大的立法倡议，通过它国会为环境保护局的行动硬性加上一系列最后期限，从而限制了该机构的自由决定。

环境保护局的工作日程中增加的另外两个重大题目是长期来未解决的酸雨和温室效应问题。在每件事情上，环境保护局都确定应引起全国注意的重大问题，但是

它未能证明做这些工作具有经济价值。结果是推迟了对这些问题的更认真的研究和只做一点象征性的努力，作为国际上对这些问题对话的一部分。① 关于全球性环境问题，美国参加了 1985 年维也纳会议和 1987 年蒙特利尔协议，后者导致冻结含氯氟烃的生产水平，1989 年美国参加重点讨论全球环境问题的巴黎最高级会议。由于美国一直是这些组织的积极成员，它自始至终鼓励与会者承认采取措施带来的经济成本。对付全球变暖和酸雨特定政策是否值得想望尚属疑问。波特尼（1990 年）估计，1990 年清洁空气法修正案的酸雨条款将产生 50 亿美元的收益，而成本在 20 亿～90 亿美元之间。只要其成本不大大超过成本估计数的中间点，这个酸雨条款就是值得想望的。诺德豪斯（1990 年）对全球变暖政策所作的探测性分析，对已提出的政策措施的吸引力，同样指出正反混合的结论。诸如控制含氯氟烃那种决定在经济上是可行的，但是一些抱负很大的政策可能不值得实施。环境保护局关于这些长期环境问题政策的主要缺点是：仍然需要确定它们所采用的特定的优秀政策给社会带来的净收益。

尽管环境保护局未能为这些政策取得批准，但整个 80 年代后期明显地出现该局规制活动的令人瞩目的再次兴起。表 7.8 概括地列出 1987～1990 年环境保护局建议的和最后定下的重要法规的成本现值。这些成本水平给人深刻印象，包括 1987 年建议法规成本 700 亿美元和 1990 年 2500 亿美元，以及 1988 年最后法规成本 840 亿美元和 1990 年 950 亿美元。比较地观察这些成本水平，我们注意到，在里根政府以前环境保护局规制工作扩张时期，与该局建议法规有关的成本，在 1979 年为 260 亿～290 亿美元，而 1975～1980 年整个期间只有 2180 亿～2960 亿美元。②

环境保护局不仅仅恢复它早期的规制活动程度；到 20 世纪 80 年代后期和 90 年代早期，它执行了比它历史上的任何时候更花钱的规制倡议。

表 7.8　　环境保护局规制成本的趋向

年　份	环境保护局规制成本现值（十亿美元）	
	建议法规	最后法规
1987	70	14
1988	21	84
1989	17	6
1990	250	95

资料来源：估计数由美国行政管理和预算办公室编制（1990 年 8 月），1989 年和 1990 年数字为初步估计数。

① 尼斯卡南（1988 年）报道说，戴维·斯托克曼阻拦了威廉·拉克尔肖斯提出的对酸雨问题的倡议。

② 这些估计数摘自维斯库西（1983 年，第 143 页，表 8.2）。

7.6.2 药物规制

成功的新规制倡议中最引起公众注意的领域之一是药物。批评食品及药物管理局的人们早就指责说，该局错误地只重视防止新批准药物的不利作用，反对考虑新药可能提供的收益。① 一个该局的官员议论说，没有人会责备他批准带来收益药物的动作太慢，责备他的将是因为他批准下一个萨立多胺。②

整个20世纪80年代，行政管理和预算办公室监督小组希望加速食物及药物管理局批准药物的过程。支持加速新药批准时间的政治力量因大批艾滋病患者的出现而加强。因为患威胁生命疾病（如艾滋病）的患者的前景十分黯淡，加速批准这类药物的政策提供潜在收益，几乎没有明显的致命性的风险。

食物及药物管理局采取试图加速药物批准过程而又不损害药物质量的总的承诺，它还特别承诺为像艾滋病这类疾病加快药物的批准。

表7.9的统计数是批准新药实体的总数和批准时间。列入1A的药物据说有实实在在的重要性，而列入1AA的药物一般是治疗诸如艾滋病那种疾病的药物。如果我们对照1987年食物及药物管理局政策改变前后的规制模式，会发觉并没有明显地离开先前的趋向。新药物批准数目比前几年有点增加，特别是与1980年和1983年的低药物批准率相比是如此。1A和1AA药物的批准数在1988年和1989年

表7.9 新药批准数量和批准时间

年份	新药物批准数量		从提交到批准平均迟延时间(月数)	
	全部药物	1AA/1A药物	全部药物	1AA/1A药物
1980	11	2	35.18	26.38
1981	23	2	31.03	14.25
1982	22	4	26.02	9.81
1983	12	4	28.67	21.44
1984	21	2	43.44	27.75
1985	26	3	32.08	32.67
1986	18	1	34.19	17.50
1987	18	2	32.76	12.00
1988	16	4	36.39	41.00
1989	21	5	35.61	22.05

资料来源：所有数字均以作者使用新药物实体年表数字计算的结果为基础，年表由罗切斯特大学药物发展研究中心编制(1990年7月10日，计算机打印)。

① 关于食品及药物管理局药物批准政策的全面评价，见格拉博斯基和弗农（1983年）。

② 这个议论是1982年在食物及药物管理局举办的使用经济分析法训练会议上，该局的一个官员对我说的。

比80年代中期水平有所增加,但这样批准总数几乎与1982～1983年的批准率相同。药物的批准速度也没有显著改变。80年代后期药物批准平均时间与以前几年相比没有重大的区别。1A和1AA药物的批准速度在1987年和1989年特别迅速,但在1988年比较缓慢。

最能从这个迹象推断出来的是,曾有过一些不很大的努力把更多的药物列入1A或1AA,并且避免1984年出现的延迟三年半长时间的事例。由于在这个批准过程涉及的许多药物在食物及药物管理局的渠道中已有数年。该局药物批准政策转变的最后效果在90年代之前还不完全明显。所作转变符合大多数经济学家倡导的原则,该局行动中显示出来的改变程度不大。

7.6.3 职业安全规制

有关职业安全与健康管理局的文章早就着重指出,需要超越该局规制最初时期强迫提高技术的做法。一个重视这种功效的手法是1980年该局提出作为卡特"午夜规章"一揽子计划一部分的危害传播规章制度。这个规章制度在制造业中建立化学品标签。

里根政府颁发的最后的规制增加了物质安全数据表以扩充原来卡特的建议。要求化学品供应商向后阶段生产企业提供关于化学成分的资料。尽管在理论上有潜在的吸引力,但是规定物质安全数据部分没有什么好处,因为提供的资料有过分的技术性质。除了里根第一届任期时在危险领域的最昂贵新规制倡议外,这个规制在许多方面也是富有革新特色的。这个资料性规定象征出现在整个80年代规制活动领域的一次转移。联邦一级和地方一级的知情权措施激增,目的在于告知每个人从事何种职业、处于何种环境和接触何种产品的危险。

职业安全与健康管理局规制结构的其他重要革新是采用美国政府工业卫生学家会议通过的可允许接触极限的规定。职业安全与健康管理局最初的健康危害接触标准以工业顾问团体美国政府工业卫生学家会议推荐的大约400照度限度为基础。每年由15个人(主要是工业界卫生学家和毒理学家)组成的委员会开会制定化学品接触的起始限度值,目的是定出一个范围,在这个范围内"不管重复接触多少次不会形成伤害后果"(见斯托金格,1984年)。尽管零危害接触不一定是最佳条件,这个工业团体非正规地体现了对可行性的关心。① 美国政府工业卫生学家会议曾为新健康危害接触制定200个标准,还为现行职业安全与健康管理局标准的接触限度(以该会议制定的接触限度为基础)作了100处修正。通过一般性的规制而不是通过一条条实

① 美国政府工业卫生学家会议主张的可允许接触限度有证据符合收益－成本的平衡,防止每一个癌症病例的成本,看来一般都在合理的范围之内(见布罗德和莫拉尔,1983年;门德洛夫,1988年)。

际制定规则的方法，采用所有这些经修正的标准，使得职业安全与健康管理局能够在保健领域扩展它的工作，与关心安全相比，它对健康领域的重视不够。

虽然这个规制看起来在平衡上有吸引力，但是它的主要缺点是，制定这样基础广大标准过程不是在该规制机构内部产生，而是由一个工业团体设计。这个过程引起这样的长期可能性，即此种由工业界设计的标准的机能将限制竞争，并促进工业组织中作为代表的特定企业的既得收益，而不是促进整个社会的收益。这种类型的受规制理论是斯蒂格勒在论述经济规制时提出来的。如果职业安全与健康管理局继续把它的规制放在工业界推荐的指导原则的基础上，那么这个程序只能使得该局长期受到规制。这种危险在该局规制的其他领域也很明显，如大纺织企业对议员进行游说，要求支持保留棉尘标准时所说明的。

职业安全与健康管理局规制工作日程中的其他革新措施增加得较多。该局与行政管理和预算办公室的规制监督小组的联合努力导致产生该局革新的谷物处理标准。① 谷物加工设施的谷尘水平往往引起爆炸，导致数十名工人的死亡。1984年该局提出降低可允许谷尘水平，以减小这种爆炸造成的危险。该局与行政管理和预算办公室合作产生的结果，向企业提出一系列重视功效的供企业选择的方案，以便它们达到合格标准：(1)每当谷尘厚度超过1/8英寸时应清除谷尘；(2)每一工作班次至少清除谷尘一次；(3)使用压缩空气谷尘规制设备。②

这些不同供选择方案提供的灵活性使企业能选择最符合成本－效率的办法以达到所希望的安全目标。虽然采取这种类型的灵活性并没有成为职业安全与健康管理局新标准的普遍特色，但它确实是规制方法上采取的该局先前工作所反映的更大程度多样性的标志。

也许最重要的是职业安全与健康管理局规制水平的趋向。如同环境保护局的情况一样，该局在80年代后期出现规制工作的复苏。如表7.10中概略列出的建议法规成本和最后法规成本的现值所示，该局的新规制产生巨大的成本。1988年和1989年提出的规制分别增加成本120亿美元和105亿美元。如果我们排除在1978年提出但从未采用的职业安全与健康管理局的致癌物质政策，该局提出的标准在整个1975～1980年期间增加的成本只有350亿～440亿美元。③ 里根总统第二届任期末，该局政策倡议的水平已经超过里根以前时期的政策水平。

---

① 关于规制监督小组活动和意见，在行政管理和预算办公室1984年未发表的备忘录《职业安全与健康管理局为谷物加工设施提出的标准》中有所描述。也见行政管理和预算办公室信息与管理事务主管克里斯托弗·德穆思写给美国劳动部法务官弗朗西斯·X·利利的信。

② 行政管理和预算办公室《职业安全与健康局提出的标准》(第5～6页)。

③ 能说明问题的数据，见维斯库西(1983年，第143～144页)。

表 7.10 职业安全与健康管理局规制成本趋向

年 份	职业安全与健康管理局规制成本现值(十亿美元)	
	建议法规	最后法规
1987	2.8	2.7
1988	12	0.2
1989	10.5	12.7

资料来源:美国行政管理和预算办公室制作的估计数(1990 年 8 月)。

7.6.4 交通安全规制

国家公路交通安全管理局在 20 世纪 80 年代的有效方式推进安全的早期成功事迹之一是颁布后窗刹车灯的规章(联邦记录 49 第 97 号,1984 年 5 月 17 日,20818ff)。装置这种刹车灯减少驾车人对后随车辆的反应时间,因为这种装在高处中央单独的停车灯有更大的能见度。

对事故死亡有最广泛潜在影响的运输部的规章是它的安全带标准。运输部发布要求制定强制性安全带法律。要是这个条件得不到满足,联邦政府将要求分阶段装置被动约束系统。

这个妥协措施是对最高法院裁决推翻汽车业放松规制一揽子方案中废止被动约束系统的回答。因为被动约束安全装置的许多好处能通过使用安全带获得,这个措施代表运用个人能力来减少他或她自身的危险,而不总是依赖技术解决问题的一项努力。让各州最后决定强制性安全带法律是否实施的决定与里根政府的联邦主义原则是一致的。

在这个事例中,强制性座椅安全带要求的利益或成本不存在明显的复杂性,此事可以让各州去决定。因为多数经济学研究表明,使用安全带的利益远远超过成本,把使用安全带的要求扩展到全国看来理由十分充足。在这件事情上,强制性要求压倒个人选择是明智的。①

7.6.5 吸烟和危害的个人责任

20 世纪 80 年代最有挑衅性的危害规制新领域也许是有关吸烟的行为。美国卫生局局长 C·埃弗雷特·库普对吸烟进行越来越严厉的攻击,将吸烟说成比海洛因更易成瘾,呼吁到 2000 年做到无烟社会。甚至经济顾问委员会也加入攻击吸烟的合

① 欲细察使用安全带的收益和成本,见阿诺德和格拉博斯基(1981 年)。

唱，称它为“可以避免的最大危害”（经济顾问委员会，1987年，第184页）。

政府反对吸烟政策措施采取两种形式。第一种形式是公开攻击香烟，通常与卫生局局长关于吸烟问题的年度报告同时发表。这类报告从理论上告诉个人有关吸烟的危害，这样使个人在作出决定时更好地掂量危害和利益。然而，卫生局局长的报告远远不止提供信息，它成为反对吸烟行为的宣传文件。

政策行动的第二种形式是伴随香烟包装的警告的改变。1984年国会颁布一系列轮换的香烟警告，促使消费者对吸烟形形色色危害的警惕。这些警告替代了从1969年就存在的单一警告，后者指出“吸烟有害你的健康”。

危害警告计划和公众信息运动的改变对于希望推行反吸烟政策的政策制定者来说是不难着手的。这些措施比起改变香烟税或有关吸烟行为的全国规制来更为可行。不过，随着80年代社会上吸烟者百分比的减少，对吸烟行为的压力增加了。

表7.11概括地列出几种关键性的吸烟趋向。20世纪80年代人均总卷烟消费量下降得相当多。随着卷烟公司开始把产品卖给越来越小的人群，卷烟的价格上升，这种情况反过来又影响想购买卷烟的人数。过去20年中，卷烟税占其零售价的百分比有所下降，但是这种税的绝对水平由于卷烟价格的迅速上升要比以前高得多。表7.11中的最后一个直列说明，从70年代起，人口中吸烟者的百分比一直下降，而以前曾吸烟者的百分比一直上升。

卫生局局长宣传被动吸烟潜在危害的努力，为全国范围广泛限制吸烟作出贡献。这些努力包括在班机上限制吸烟的规定以及各种各样当地吸烟的标准，特别是为餐厅饭店所作的标准。虽然反对吸烟努力的主要效果是进一步推动业已下降的吸烟趋势和增加限制吸烟的普遍性。对这个特殊产品危害的可接受性的转变是引人注目的。

表7.11　　吸烟行为的主要方面

年份	人均卷烟消耗量	每小包卷烟价格（美元，平均）	卷烟税占零售价%（中等烟）	现有吸烟人数（%）	以前吸烟人数（%）
1970	2534	0.39	46.8	36.7	17.9
1980	2821	0.63	33.1	32.6	20.6
1985	2501	1.05	30.8	29.8	24.4
1989	2156	1.44	26.4	N.A	N.A

资料来源：美国烟草研究所《烟草的税收负担》：关于人均卷烟消耗量，见1989年，24卷（1990年）第6页；关于每小包价格和税收百分比，见1970年，第5卷（1971年），第83页以及1980年，第15卷（1981年），第93页。美国商业部（1989年，第119页，吸烟百分比）。

注：N.A.表示无资料。

特别令人吃惊的是政府经济学家对吸烟问题讨论的性质（经济顾问委员会，1987年，第184～186页）。在关于吸烟的广泛讨论中，1987年的《总统经济报告》

很少提及非常紧迫的经济问题。市场衰退到什么程度？个人知晓吸烟造成的危害吗？改变吸烟行为的代价有多大？这种“上瘾”现象造成的福利损失是什么？尽管有他自己决定引起的对个人的这些危害，税收的阻拦作用会消灭任何市场衰退吗？要是目前的税收不能消灭市场衰退，需要什么样的税收水平呢？最后，在被动吸烟问题上，哪一种限制吸烟办法使规制的收益超过成本？我们打算把被动吸烟危害当作支配其他关心之事（不管它们重要性如何都可能出现）的王牌吗？最令人吃惊的不是社会已开始从事主要由卫生局局长个人努力形成的这类创议，而是监督经济学家不作任何规制分析，对这些努力提供实际上不合格的支持。

经济学家强调这些反吸烟努力所作的主要论点也许是，危害并非始终是制烟公司的责任。蒙受危害的责任必须也由个人分担。这个要旨渗透于里根政府的许多工作中，它还针对认为控制危害完全是政府与制烟业责任那种观点提供对应论点。无论如何，政府尚未分清相信个人因作出决定应负责任是适当的和我们应该订立否定这种选择的法规来干预这种责任的两种观点的是非。

7.6.6 新规制的全面记录

20世纪80年代早期不是新规制的重要行动时期，但是这个间断为时不长。到80年代中期恢复了规制工作的早先步伐。

规制日程主要的新增部分标志规制重点转向利用个人增强安全行动来促进安全。职业安全与健康管理局对危险传播规制和对强制性座椅安全带使用的强调，就是这种政治方向的例子。反吸烟运动也标志对个人危险行为作用的重视，环境保护局的氡政策的危险传播部分也有相同的含义。对酒后开车，惩罚的加重表示同样的精神。70年代对危险规制以重视工程规制和技术解决安全问题为特征，而80年代试图结合较多的对个人行动的承认。

可是，新的规制活动范围很大。在重要危险规制机构承担机构日常工作的杰出行政官员是威廉·拉克尔肖斯和李·托马斯。但是，因为这些人继任安妮·戈萨奇的工作职务，他们成功的表现只能是抵消已往造成的损坏。此外，没有一个被任命者表现出既能执行机构的目标，又能为规制改革完成健全的日常经济工作事项。

7.7 实施规制的战略

在某些环境中，实施规制不是主要关心的事情。国家公路交通安全管理局能轻易地监督企业是否遵守汽车设计标准，因为汽车是大量生产的产品。甚至人员很少的机构（如消费品安全委员会）要确定企业是否遵守它细致地规定的标准，如安全

帽要求，也没有什么困难。

但是在某些情况下，有效实施设计和制定指标是保证有效执行规制方案不可缺少的部分。职业安全与健康管理局的早期，以实施不经常的检查和对违反规章给以低水平惩罚为特色，因而对企业的安全投资几乎没有什么刺激。相反，环境保护局把空气和水污染的重大来源作为工作目标，至少每年检查一次。然而，80年代早期美国总审计局的研究指出，空气和水污染规制的不遵守率可能高达80%。① 环境保护局内部研究提到，对常规污染实施规制比对非常规污染规制的效果好。对石棉、有毒污染物质和有危害的废址治理的实施要困难得多。

一个广受称赞的经济学家建议以伤害税和污染税（如可买卖的污染允许计划）替代大队的检查官。环境保护主义者从来不支持这种面向市场的政策，因为这些政策看来使企业能出钱就不必遵守安全和环境改善的规定。企业对这种惩罚性制度几乎不予支持，因为建立有效刺激机制就要被强加不在少数的费用，从而增加了现有体制之上的利害关系。

当然，关心有效执行必须预先假定机构的规制经过良好设计。不幸的是，如职业安全与健康管理局和环境保护局这种机构制定的标准往往过分严格。放松执行不一定是解决办法，因为免除企业遵守任何安全或环境要求也是不理想的。但是在许多情况下，人们努力以建立分阶段顺应计划来争取适当的平衡，来调和企业可能面对的巨大经济成本。由于通过收缩实施规制来调整设计得不好的规章有很大困难，所以我想使用有效实施基准点作为政策目标。

7.7.1 职业安全与健康管理局的执行努力

在卡特政府时期，职业安全与健康管理局的工作重点在于增加以重大危害事故为中心的检查程度。进行检查的次数减少，但对严重违章和惩罚水平的重视增加。这个策略补充了标准改革努力，以消除重要性不大的规制。

里根政府首任职业安全与健康管理局局长索恩·奥克特设法使检查的重要性超越顾问性行动以减少该局对抗性的作用。与这种有节制的检查同时又减少检查人员的人数。为保持减少了的全面检查次数所产生的检查影响，检查人员必须增加他们的工作效率。

奥克特进行的革新是采用该局称之为“察看记录的检查”（见美国劳动部，1984年，第ii～iii页）。奥克特介绍一种新的较粗略类型的检查方法，因此检查的总次数上升而全面检查的次数下降。从1981年10月开始，该局在企业中的检查人员仔细查核过去2年中损失工作日的事故率（在雇工很少的企业里查考过去3年的

① 见斯坦菲尔德（1984年，第1034页）中的论述。

事故率)。工伤率低于全国制造业平均水平的企业免于检查，工伤率超过全国平均水平的企业接受详细检查。这个工作程序建立起有目标检查的机制，提高企业的生产率，为奥克特赢得“消息灵通和效率卓越的当家人”的美誉（见尼斯卡南，1988 年，第 130 页)。到 1983 财政年度，察看记录检查每年超过 1 万次，占该局检查总次数的 1/6 还多。

人们可以把察看记录看作一种以相对低成本方式获得企业安全情况当前信息的办法，能使该局的努力更好地对准目标。当然，人们可能使免检起始点作为企业特定目标来修改察看记录方法。

察看记录检查法的采用受到外界批评者猛烈的攻击，因为这个方法完全免除可能违反该局标准的企业的检查（见西蒙，1982 年)。篡改事故记录以骗取免检也是可能发生的问题，但是没有一次研究曾用书面提出工伤报告做法的任何改变。

要是把这样的检查方法用作实施规制的外加部分而不是当作减少规制实施总政策的一部分，它也许会被较好地接受。因为职业安全与健康管理局政策的整体改变反映为检查次数的减少，加上以较粗略的察看记录检查取代全面检查，整个外观是缩小规制实施努力的形象。

职业安全与健康管理局规制实施努力的另一个组成部分——处罚——在卡特政府时逐渐加重，但处罚仍旧在很低的水平上。为减少该局对抗的特性，奥克特把施加的处罚水平大大降低，并特别规定，凡处罚超过 1 万美元的必须得到该局局长正式批准。这个政策产生的令人沮丧的后果反映在超过 1 万美元起点的处罚频率下降 80％（见西蒙，1983 年)。公司申请检查的决定也被看作检查人员工作表现的负面指数，因为该局的着重点放在谈判解决而不是放在对抗上。

表 7.12 的统计数字指出这些改变的特色。里根政府的早年，明显出现检查次数的下降。实际下降的还要大，因为这些检查的很大一部分是察看记录检查。安全检查平均时间从 1980 年每次检查 16 小时下降为 1983 年每次检查 10 小时，保健检查的平均每次时间从 1980 年每次检查 44 小时降低到 1983 年每次检查 33 小时。安全和保健检查每小时发布的书面结果增加，因此这些检查每单位时间的生产力在那段时间提高了。

职业安全与健康管理局造成的财政刺激的明显转移在表 7.12 最后一个直列的数据中表示出来。处罚金额的降低从 1981 财政年度开始，这个财政年度前期是卡特政府，后期是里根政府。到 1982 财政年度，该局的罚款总额剧降到 560 万美元，这个数字远远低于工人因职业风险在那个时期得到的 800 亿美元工资补偿数（见维斯库西，1983 年)。

表 7.12 联邦职业安全与健康管理局检查行动概况

财政年度	检查次数（千）	违反次数（千）	提出处罚金额（百万美元）
1972	28.9	89.6	2.1
1973	47.6	153.2	4.2
1974	78.1	292.0	7.0
1975	80.9	318.8	8.2
1976	90.3	380.3	12.4
1977	59.9	181.9	11.6
1978	57.2	134.5	19.9
1979	57.9	128.5	23.0
1980	63.4	132.4	25.5
1981	57.0	111.4	10.8
1982	61.2	97.1	5.6
1983	68.9	111.7	6.4
1984	72.0	111.6	8.1
1985	71.3	119.7	9.2
1986	64.1	129.0	12.5
1987	61.5	137.0	24.5
1988	58.4	154.9	45.0

资料来源：职业安全与健康管理局计算机打印件和数据，在劳动部《总统关于职业安全与健康问题向国会的报告》（不同年份）中发表。

职业安全与健康管理局的工作重心从这段时间的放松规制随即让位给重视规制。到1987年和1988年重新出现处罚水平的提高，1988年征收的罚金比该局历史上任何一年都多得多。政策执行严厉性变化的程度从表7.13中列出的数据可以看出，表中指明该局处罚金额超过百万美元的宗数。在1986年之前，该局从未在一个案例中对企业处罚这么大的款项。但是80年代后期，劳动部部长布罗克对异乎寻常的违反行为采取一套严厉的处罚结构。征收这样罚款的宗数巨大而且不断增加，直到1989年对美国某个企业处罚730万美元之巨。这一家企业的罚款超过1982年或1983年全国征收罚款的总数。而且，该局征收的罚款，吸引大家对规章执行努力的注意，改变了公众对该局执行规章严厉性的看法。

表 7.13 职业安全与健康管理局巨大处罚水平的趋向

年 份	超过百万美元罚款宗数	年 份	超过百万美元罚款宗数
1972～1985	0	1988	6
1986	1	1989	9
1987	4		

资料来源：根据美国劳动部提供的数据（1990年）。

因此,20世纪80年代这十年是该局执行政策趋向极端的十年。根据大多数标准,在80年代早期的政策执行工作是该局历史上最松弛的,而到这十年的末期,该局的执行工作比以前任何时候都严格。以忽视规制而实行的放松规制策略被放弃了。

7.7.2 环境保护局的实施努力

环境保护局的实施战略和职业安全与健康局的战略有点类似,主要的例外在于最早的局长安妮·戈萨奇被普遍认为是个蹩脚的当家人(见尼斯卡南,1988年,第128页)。环境问题评论家指责戈萨奇放弃该局的任务:"在这个行政机关里面存在巨大抵制实施规制的阻力……这个机构严重地不服从法规,因为他们不欢喜这些法规。在这种环境中,我们执行法规所有的惟一办法是诉诸法院。"①

安妮·戈萨奇把巨大的政策实施权力转移给各州,对政策的执行工作既减少联邦在技术上的支持也减少联邦在财政上的帮助。像全国州长协会那样的组织,对环境保护局政策中的权力转移表示不满:"人们对社区规制的感觉是什么工作都未做……这样使各州的工作非常难做。"②

就政治上很重要的超级基金计划而言,戈萨奇也错误地任命显然既无规制愿望又无规制专长的一批人员。丽塔·拉维尔主管超基金计划招来批评,说她管理无能,据说与企业作私下交易。

戈萨奇动辄争吵和无能的工作表现,终于在1983年3月由威廉·拉克尔肖斯接任其职务。拉克尔肖斯在1970年原是环境保护局最初的局长,选择他表明有需要恢复公众对这个机构的信心。拉克尔肖斯的继任者李·托马斯是专业官员,他继续执行拉克尔肖斯的政策。

表7.14概略列出环境保护局提呈司法部民事仲裁案件(该局执行的主要制裁)以提供该局规制实施努力的数量概念。在戈萨奇时期,为违反空气和水规章向司法部提呈的仲裁的案件大量减少,总的提交仲裁数同样下降。也许最令人瞩目的是为违反有害废物规章而提交仲裁数的减少。因为违反行为触犯的是新近刚刚建立的规章,应是该局新倡议主要增长的领域。这些仲裁案件的锐减,减少到不及1980年水平的一半,实属背离常情。毒素和农药形成的危害最终将构成80年代环境保护局工作日程中的越来越重要部分,可当时几乎得不到注意。

表7.15中,关于环境保护局采取行政行动的数据提供了同样的观点。1982年行政

---

① 这段话是自然资源保护委员会高级法律顾问乔纳森·拉希说的(见莫舍,1981年,第2233页)。

② 这段话是全国州长协会自然资源保护小组组长爱德华·A·赫尔姆说的,斯坦菲尔德(1984年,第1035页)加以引用。

行动的次数最少，但到80年代后期，行政执行行动恢复到卡特政府时的较高水平。

表 7.14 环境保护局提交司法部的民事仲裁

财政年度	空 气	水	有害废物	毒物农药	总 计
1972	0	1	0	0	1
1973	4	0	0	0	4
1974	3	0	0	0	3
1975	5	20	0	0	25
1976	15	67	0	0	82
1977	50	93	0	0	143
1978	123	137	2	0	262
1979	149	81	9	3	242
1980	100	56	53	1	210
1981	66	37	14	1	118
1982	36	45	29	2	112
1983	69	56	33	7	165
1984	82	95	60	14	251
1985	116	93	48	19	276
1986	115	119	84	24	342
1987	122	92	77	13	304
1988	86	123	143	20	372

资料来源：以拉塞尔（1990年，表7.6）为根据，使用《米利的诉讼报告：超级基金1》第18号（1988年12月28日）：C-1中的数据。

表 7.15 1972～1988财政年度环境保护局（以法案）倡议的行政行动

财政年度	净 化 空气法 (1970年)	净化水和安全饮水法 (1972/1974年)	资源保护和恢复 (1976年)	超级基金 (1980年)	FIFRA* (1947年)	有毒物质控制法 (1976年)	合 计
1972	0	0	0	0	860	0	860
1973	0	0	0	0	1274	0	1274
1974	0	0	0	0	1387	0	1387
1975	0	738	0	0	1641	0	2352
1976	210	915	0	0	2488	0	3613
1977	297	1128	0	0	1219	0	2644
1978	129	730	0	0	762	1	1622
1979	404	506	0	0	253	22	1185
1980	86	569	0	0	176	101	864
1981	112	562	159	0	154	70	901
1982	21	329	237	0	176	101	864
1983	41	781	436	0	296	294	1848
1984	141	1644	554	137	272	376	3124
1985	122	1031	327	160	236	733	2609
1986	143	990	235	139	338	781	2626
1987	191	1214	243	135	360	1051	3194
1988	224	1345	309	224	376	607	3085

资料来源：以拉塞尔（1990年，表7-7）为根据，使用《米利的诉讼报告：超级基金1》第18号（1988年12月28日）：C-5中的数据。

* FIFRA＝联邦杀虫剂、杀真菌剂和灭鼠剂法。

1984 和 1985 财政年度政策实施努力的恢复，表明拉克尔肖斯改革对环境保护局政策实施信心的影响。拉克尔肖斯在该局 1 月份所作的演说中谈到，“除非（各州的）壁橱里藏有威力无比的东西，它们难做这项工作。威力无比的东西就是环境保护局”（斯坦菲尔德，1984 年，第 1034 页）。

壁橱里威力无比东西的实体反映在该局采取的行动中。该局特殊计划的实施模式往往变动剧烈。根据 1980 年建立的超级基金计划，无论如何，该局在拉克尔肖斯时期以前没有采取任何行政行动。在 1984 财政年度，该局主动提出的行政行动次数一年突然达到 137 宗，最后上升到每年 224 宗(《米利的诉讼报告：超级基金 1》，第 18 号，[1988 年 12 月 28 日]：C-5)。

环境保护局在戈萨奇时期的主要作用是，削减执行努力和放慢新出现的防止有害废物和有毒物质计划的执行。拉克尔肖斯和托马斯时期的贡献有两方面，首先，该局的执行能力恢复到 80 年代开始时的水平；其次，拉克尔肖斯和托马斯在新出现的该局工作日程领域促进实施努力的发展。

7.8 规制工作对健康、安全和环境质量的影响

社会规制政策的最后目的在于影响健康、安全和环境结果。评估 80 年代规制活动的影响是相当复杂的。这些规制工作的一些最后成本没有完全传送到整个经济中去。在涉及不顺从和分阶段安排顺从以适应经济困难中的企业以及在 80 年代颁布的规章执行一段时间后要求越来越严格的处境下，情况特别是这样。第二个复杂因素是，规制不是安全和环境结果的惟一影响力量。所有各种安全风险水平在 20 世纪是一直在减少。[①] 随着社会变得更富裕，我们对安全的要求跟着提高，理想评估办法是，我们最好区分政府规制的效果和如果没有规制将会发生的趋势。

表 7.16 概略地提供几个死亡风险趋势的数字。人们可以把 70 年代看作标志安全与环境规制十年的开始。表 7.16 中所有 3 组死亡率，自从 30 年代起全都有所下降。工作事故死亡率的下降在 80 年代比先前几十年大一点，而汽车事故下降率比 70 年代稍大一些。家庭事故 80 年代的下降率（它反映消费品安全委员会和食品及药物管理局的工作作用）几乎与 70 年代的下降率相同。总之，80 年代死亡率大致上与先前几十年相同的速度继续下降。

---

① 在这一点上，惟一的例外是汽车的死亡事故。但是，如果人们认识到在改变的年龄分布以及驾驶汽车英里数的增加，汽车死亡事故也在减少。

表 7.16 主要危险死亡率

年 份	死亡率逐年增加率		
	工 作	家 庭	汽 车
1930～1940	-1.8	-0.2	-3.2
1940～1950	-2.3	-2.2	-4.0
1950～1960	-2.8	-2.1	-3.5
1960～1970	-1.2	-1.7	-0.8
1970～1980	-1.6	-2.7	-3.3
1980～1990	-3.2	-2.4	-4.3

资料来源：作者利用全国安全委员会（1988年，第14～15页，第70～71页）的死亡率数据计算。

注：所有数字为每十万人口的百分率。

7.8.1 职业风险趋势

对其他职业风险的度量表示出略有不同的风险趋势。表7.17报道工作场所受伤而不致死亡的风险水平的4种不同度量法。表7.17底部2行表示这4种不同风

表 7.17 每100专职工人工伤和职业病发生率

年 份	工伤和疾病			
	伤病总宗数	损失工作日宗数	未损失工作日宗数	损失工作日数
1973	11.0	3.4	7.5	53.3
1974	10.4	3.5	6.9	54.6
1975	9.1	3.3	5.8	56.1
1976	9.2	3.5	5.7	60.5
1977	9.3	3.8	5.5	61.6
1978	9.4	4.1	5.3	63.5
1979	9.5	4.3	5.2	67.7
1980	8.7	4.0	4.7	65.2
1981	8.3	3.8	4.5	61.7
1982	7.7	3.5	4.2	58.7
1983	7.6	3.4	4.2	58.5
1984	8.0	3.7	4.3	63.4
1985	7.9	3.6	4.3	64.9
1986	7.9	3.6	4.3	65.8
1987	8.3	3.8	4.4	69.9
1988	8.6	4.0	4.6	76.1
每年增加率%				
1973～1980	-2.9	+2.3	-6.3	+2.9
1980～1990	-0.1	0	-0.3	+2.0

资料来源：数字由作者计算，数据来自美国劳动统计局（1989年，表6）和美国劳动统计局《工业中工伤和职业病》（各年份）。

注：1976～1988年数据不包括雇工少于11人的农场。

险度量每年增加速度的百分比：总工伤降低率、损失工作日的工伤、不损失工作日的非致命工伤和损失工作日的总比率。这4种度量的模式指明下降率的放慢，或者在损失工作日总数一栏中表明增加速度的放慢。

因为周期因素和其他影响在起作用，人们需要更细致的计量经济学分析，把规制政策的独立影响与其他因素分开来。维斯库西（1966年）对1973～1983年趋势研究的结果表明，先前几年职业安全与健康管理局的检查对当年工伤率的影响为：从总工伤率为2.6%的低值到损失工作日事件率3.6%的中间值到总损失工作日率6.1%的高值。此外，没有证据说明，随着察看记录检查的出现，这些工伤检查的影响削弱。鲁泽和史密斯（1988年）对职业安全与健康管理局察看记录检查成绩的仔细考查表明，就记录检查程序的可能对象车间来说，报道的工伤率下降5%～14%。可是，对那段时间的工伤存在少报情况。① 我们不知道的是少报程度后来有没有改变。但是总的说来，没有证据说明察看记录检查制度降低了典型职业安全与健康管理局检查的全面效力。

7.8.2 汽车安全效果

汽车安全规制作用的分析也因影响安全趋向的相互冲突因素的作用而变得复杂，诸如公路建设的质量和人口的年龄构成等。关于汽车安全规制对公路事故发生率的作用出现过大量的文字争论，主要因为安全带规定对驾车人行为可能产生相反结果的作用。② 驾车人系上安全带，在他面前的预期事故成本就低了，作为结果，促使他小心操作的动机也减少了。③ 争论文章中普遍的一致意见是，对乘车人来说，汽车变得安全得多，但是对步行者和骑自行车者而言，危险显然增加了。这些后果的相互冲突的重要性一直有争论。

汽车规制其他方面的表现有好有坏。制定的汽车排放标准降低了新车的污染水平，但是对不合标准汽车的处罚水平导致车主保持驾驶老式高排放的汽车（见克兰多尔及其他人，1986年）。燃料节约标准也是一个约束因素，但大多数经济学家主张采取汽油税这样的以市场为基础的刺激措施，这样使驾车人能对在改变的交换比价作出反应，而不致受对全体汽车施加的特定燃料节约标准的约束。

---

① 关于少报问题的论述见鲁泽和史密斯（1988年）。

② 这个研究领域最初的文章是普尔兹曼的文章（1975年）。对这些问题进一步讨论和研究性争论，见希洛姆奎斯特（1988年）、克莱道尔（1986年）和格兰姆（1989年）的文章。

③ 为了得到有关这个问题的权威性报告，可以看克莱道尔的报告（1986年），报告支持提高安全性的观点。最近来自经院派的观点是，偏重安全政策是阻碍生产力的因素，见希洛姆奎斯特（1988年）。

7.8.3 污染趋势

汽车和其他污染规制对环境结果的净效用在表7.18上以污染趋势数字概要列出。此表数据提出排放废气的资料，废气排放量与空气质量有关，但不是空气质量的精确度量方法。此外，监测数据有大量错误，虽然错误的方向与大小尚不清楚。也许表中最令人注目的方面是，作为1981～1982年时期特征的放松规制努力和放宽环境标准实施的浪潮并未导致环境质量的迅速恶化。环境质量改善的步伐比前几年放慢，但是没有证据说空气质量因表列5种不同污染方式而变坏。

表7.18中列出的第一类空气污染排放是微粒污染，这种污染主要起因是燃料燃烧（如铁路火车上煤的燃烧）、森林大火、工业生产过程和公路汽车。20世纪80年代微粒排放的下降率为每年2.6%。这个速度比70年代慢得多，70年代对这类排放的治理有巨大的进步。

表7.18　　全国污染排放趋势

年份	微粒	污染物质（万亿克/年）			
		氧化硫	氧化氮	一氧化碳	铅（十亿克）
1960	21.6	19.7	13.0	89.7	N.A.
1970	18.5	28.3	18.5	101.4	203.8
1975	10.6	25.8	19.5	84.1	147.0
1980	8.5	23.4	20.9	79.6	70.6
1981	8.0	22.6	20.9	77.4	56.4
1982	7.1	21.4	20.0	72.4	54.4
1983	7.1	20.7	19.3	74.5	46.4
1984	7.4	21.5	19.8	71.8	40.1
1985	7.1	21.1	19.8	67.0	21.1
1986	6.8	20.9	19.0	63.1	8.6
1987	7.0	20.6	19.3	64.1	8.0
1988	6.9	20.7	19.8	61.2	7.6
每年增加率（%）					
1960～1970	-1.5	+3.7	+3.6	+1.2	
1970～1980	-7.5	-1.9	+1.2	-2.4	-10.1
1980～1988	-2.6	-1.5	-0.5	-3.2	-20.0

资料来源：美国环境保护局（1990年，第2页）。

注：N.A.表示无资料。

第二类排放物质是二氧化硫，它是由固定燃料燃烧和工业生产过程产生的。这类污染的主要来源是含硫煤的燃烧。经过20世纪60年代氧化硫大量增加后，70年代和80年代这类排放以大致相同的比率下降，主要因为建造非铁制的熔炉和硫酸工厂加强了对排放的控制。

表7.18中的第三类排放物质是氧化氮，它由公路上汽车和诸如烧煤的发电厂

锅炉等固定来源产生。这类排放物质经过 60 年代和 70 年代增加后，80 年代稍有下降。对汽车排放物的控制是有助于造成下降趋势的诸政策之一。

表 7.18 中包括的第四类排放物质是一氧化碳。排放这类物质的最大来源是公路汽车。一氧化碳排放量的下降率在 80 年代有所加快。

表 7.18 各组统计数字中，最后一个直列中铅的统计数字提供环境质量改善的最有力证据。这些成果也能追溯到特定的规制政策。铅排放的主要来源是汽车和工业生产过程。环境保护局于 1985 年和 1986 年规定允许汽油含铅量的连续降低引人注目。1984 年和 1985 年间铅排放量几乎减少一半，1985 年和 1986 年间铅含量再次削减一半还多。在两年时间内消灭了全部铅排放量的 80%。此外，在行政管理和预算办公室审核规制影响分析的基础上，这个环境改善还象征了改善的环境质量产生的社会收益超过成本的局面。铅排放量的降低也许是 80 年代改善环境的主要成功事迹。

至于作为 80 年代环境政策重点的环境保护局的其他努力，没有可与之相比较的降低环境污染水平的措施，但是存在一些政策成就的迹象。

由于 1980 年由立法制定的超级基金计划，[①] 80 年代明显出现巨大的净化环境努力。到 1989 年，环境保护局确定 3 万个以上的超级基金场地，曾对其中近 1 万个进行视察检查。在 1.2 万多个事例中，环境保护局断定不再批准进一步的行动。就实际净化环境行动的条件而言，该局在 1347 个事例中倡议进行搬迁行动，尽管它只完成这些搬迁工作的一小部分。这些搬迁行动只涉及该局列入全国优先名单 1063 个场地中的 274 个。如果人们把这份清单看成是全面的，那么该局在 80 年代已经开始处理了列入清单场地的 1/4。就已知的危险程度和应该降低的危险程度而言，净化工作的成本与收益眼前还不知晓。再者，没有 70 年代任何可比较的工作成就，就没有估量清洁工作进展快慢的良好基准点。

7.9　20 世纪 80 年代的规制记录

80 年代有关影响安全和环境政策结构的记录十分混杂。里根政府的最初努力，重点在于放松规制和削减预算，而不是规制结构的改变。这种态度反映出来的是反对规制的方法而不是有意义的规制改革。这个放错地方的重点在里根政府开始时消耗掉许多规制改革的政治动力。由于如里根第一届总统任期内的环境保护局长那样的主要官员令人失望的表现，80 年代许多时间花在恢复这些机构的可信性上，而不是推进实实在在的工作进步。但也有一些规制上的成就——分阶段降低汽油中的

① 下面提到的统计数字以阿克顿（1989 年）的论述为基础，特别是附录 A 的材料。

铅含量和由卡特提出里根实施的推行职业安全与健康管理局限制危害物传播政策以及加速威胁生命疾病的药物的批准时间。

到20世纪80年代中期，规制改革工作结束。副总统布什解散他的总统放松规制特别工作组。各规制机构提出前所未有的费用更大的规制。职业安全与健康管理局在改变规制结构上的影响力减弱，而规制工作执行得比放松规制开始前更加严格。

规制改革的机会之窗不大，而这个机会又被错误引导的放松规制日程所浪费。无论如何，没有人试图解决由机构的限制性立法授权引起的根本性长期问题。要求更低地说，甚至没有人作有广泛基础的努力来采取以市场为基础的方法，以规制危害或者强调更重视效率的规制。到80年代中期，规制政策回到与前几届政府同样的模式，只是职业安全与健康管理局似乎在消除某些最低效的规制方面有一些有限的影响。

实际上，有两个里根规制工作日程，一个是从1981～1983年实施的放松规制，另一个是从1984～1989年恢复传统的规制日程。布什政府继续执行第二个里根工作日程。回顾起来，放松规制可以看作暂时的脱离常规政策，而不是具有长期影响的工作。

在多大程度上将这份记录看作负面记录主要取决于用作评估的参考点。规制改革的拥护者明显地对这样的表现感到失望，因为错过了根本改革的机会。对改革方向的广泛一致意见反映在与十分混杂的改革努力形成对照的经济学论文中。有意义的规制改革和有效监督的动力似乎已经消失，而从事20世纪80年代未完成的消除危害与改善环境的工作日程的任务处于优先地位。

参考文献

Acton, J. P. 1989. *Understanding superfund*. Santa Monica, Calif.: Rand Corp., Institute for Civil Justice.

Arnould, R., and H. G. Grabowski. 1981. Auto Safety regulation: An analysis of market failure. *Bell Journal of Economics* 12: 27—45.

Blomquist. G. C. 1988. *The regulation of motor vehicle and traffic safety*. Boston, Mass.: Kluwer Academic.

Broder, I., and J. F. Morrall III. 1983. The economic basis for OSHA's and EPA's generic carcinogen regulations. In *What role for the government*? ed. R. Zeckhauser and D. Leebaert. Durham, N. C.: Duke University Press.

Cornell, N., R. Noll. and B. Weingast. 1976. Safety regulation. In *Setting national priorities*, ed. H. Owen and C. Schultze. Washington, D. C.: Brook-

ings.

Council of Economic Advisers (CEA). 1987. *Economic report of the president*. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, January.

——. 1990. *Economic report of the president*. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, February.

Crandall, R. W. 1983. *Controlling industrial pollution: The economics and politics of clean air*. W ashington, D. C.: Brookings.

Crandall, R. W., H. K. Gruenspecht, T. E. Keeler, and L. B Lave. 1986. *Regulating the automobile*. Washington, D. C.: Brookings.

DeMuth, C. 1980a. Constraining regulatory costs: I. The White House review programs. *Regulation* 4: 13—26.

——. 1980b. The regulatory budget. *Regulation* 4: 29—43.

——. 1984. A strategy of regulatory reform. *Regulation* 8: 25—30.

Deregulation HQ: An interview on a new executive order with Murray L. Weidenbaum and James C. Miller III. 1981. *Regulation* 5, no. 2: 14—23.

Eads, G., and M. Fix. 1984. *Relief or reform? Reagan's regulatory dilemma*. Washington, D. C.: Urban Institute.

Earley, Pete. 1985. What's a life worth? *Washington Post Magazine*, 9, June 1985, 13, 36—41.

Grabowski, H. G., and J. M. Vernon. 1983. *The regulation of pharmaceuticals: Balancing the benefits and risks*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute.

Graham, J. D. 1989. *Auto safety: Assessing America's performance*. Dover, Mass.: Auburn House.

Greider, W. 1982. *The education of David Stockman and other Americans*. New York: Dutton.

Hahn, R. W., and G. L. Hester. 1989. Where did all the markets go? *Yale Journal on Regulation* 6, no. 1: 109—154

Hahn, R. W., and R. Noll. 1990. Environmental markets in the year 2000. *Journal of Risk and Uncertainty* 3, no. 4 (December): 351—368.

Lave, L. B. 1981. *The strategy of social regulation: Decision frameworks for policy*. Washington, D. C.: Brookings.

Litan, R., and W. Nordhaus. 1983. *Eeforming federal regulation*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

MacAvoy. P., ed. 1977. *OSHA safety regulation: Report of the presidential task*

force. Washington, D. C.: American Enterprise Institute.

——. 1979. *The regulated industries and the economy*. New York: Norton.

Mendeloff. J. M. 1988. *The dilemma of toxic substance regulation*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Miller, J. C., and B. Yandle. 1979. *Benefit-cost analyses of social regulation*. Wsahington, D. C.: American Enterprise Institute.

Morrall, J. F., III. 1986. A review of the record. *Regulation* 10. no. 2: 13—24, 30.

Mosher, Lawrence. 1981. Environmentaliste sue to put an end to: "regulatoay massive resistance." *National Journal*, 19 December, 2233—2234.

National Safety Council. 1988. *National Safety Council accident facts*. Chicago.

Nichols, A., and R. J. Zeckhauser. 1981. OSHA after a decade: A time for reason. In *Case studies in regulation: Revolution and reform*, ed. L. W. Weiss and M. W. Klass. Boston: Little, Brown.

——. 1986. The perils of prudence. *Regulation* 10, no. 2: 11—24.

Niskanen, W. A. 1988. *Reaganomics: An insider's account of the policies and the people*. New York: Oxford University Press.

Nordhaus, W. D. 1990. Global warming: Slowing the greenhouse express. In *Setting nation al priorities*. ed. H. Aaron. Washington. D. C.: Brookings.

Peltzman, S. 1975. The effects of automobile safety regulation. *Journal of Political Economy* 83: 677—725.

Portney. P. R. 1990. Economics and the clean air act. *Journal of Economic Perspectives* 4, no. 4 (Fall): 173—181.

Presidential Task Force on Regulatory Relief. 1983. Reagan administration regulatory achievements. Washington, D. C.: U. S. Office of Management and Budget, 11 August.

Ruser. J. W., and R. S. Smith 1988. The effect of OSHA records-check inspections on reported occupational injuries in manufacturing establishments. *Journal of Risk and Uncertainty* 1, no. 4: 415—435.

Russell, C. 1990. Monitoring and enforcement. In *Public policies for environmental protection*, ed. P. Portney. Washington, D. C.: Resources for the Future.

Schultze, C. L. 1982. The role and responsibility of the economist in government. *American Economic Review*72: 62—66.

Simon, P. 1983. *Reagan in the workplace: Unraveling the health and safety net*. Washington, D. C.: Center for Study of Responsive Law.

Smith, R. S. 1976. *The Occupational Safety and Health Act: Its goals and achievements*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute.

Stanfield, Rochelle. 1984. Ruckelshaus casts EPA as "gorilla" in states' enforcement closet. *National Journal*, 26 May. 1034—38.

Stigler, G. 1971. The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science* 2: 3—21.

Stockman. D. A. 1986. *The triumph of politics*. New York: Harper & Row.

Stokinger, H. 1984. Modus operandi of Threshold Limits Committee of ACGIH. *Annals of the American Conference of Industrial Hygiene*9: 133.

Thaler, E., and S. Rosen, 1976. The value of saving a life: Evidence from the labor marker. In *Household production and consumption*, ed. N. Terleckyz. NBER Studies in Income and Wealth, no. 40. New York: Columbia University Press.

Tobacco Institute. Various years. *The tax burden on tobacco*. Washington. D. C.

U. S. Bureau of Labor Statistics. 1989. BLS reports on survey of occupational injuries and illnesses in 1988. USDL-89-548. Washington, D. C., 15 November.

——. Verious years. *Occupational injuries and illness by industry*. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office.

U. S. Congress. Committee on Education and Labor. Select Committee on Labor. 1972. *Occupational Safety and Health Act of* 1970: *Oversight and proposed amendments*. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office.

U. S. Department of Commerce. 1989. *Statistical abstract of the United States, 1989*. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office.

U. S. Department of Labor. 1984. *OSHA revised field operations manual*. Washington, D. C.

——. Occupational Safety and Health Administration. 1990. Penalties proposed. Internal OSHA computer printout. Washington, D. C., 16 July.

——. Occupational Safety and Health Administration. Various years. *Report of the president to Congress on occupational safety and health*. Washington. D. C.

U. S. Environmental Protection Agency. Office of Air Quality. 1990. *National air pollutant emission estimates*, 1940 - 1988. EPA - 450/4 - 90 - 001. Washington. D. C. March.

U. S. Office of Management and Budget. 1988. *Regulatory program of the United States government, April* 1, *1988 - March 21, 1989*. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office.

Viscusi, W. K. 1979. *Employment hazards: An investigation of market performance*, Harvard Economic Studies, no. 148. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

——. 1982. Analysis of OMB and OSHA evaluations of the hazard communications proposal. Statement prepared for Secretary of Labor Taymond Donovan, 15 March.

——. 1983. *Risk by choice: Regulating health and safety in the workplace*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

——. 1986. The impact of occupational safety and health regulation, 1973—1983. *Rand Journal of Economics* 17, no. 4: 567—580.

Warren, M., and K. Chilton. 1990. *Regulation's rebound: Bush budget gives regulation a boost*. Report no. OP81. St. Louis: Center for Study of American Business, April.

Weidenbaum, M. L. 1980. Reforming government regulation. *Regulation* 4, no. 6: 15—18.

White, L. J. 1982. *The regulation of air pollutant emissions from motor vehicles*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute.

Wines, Michael. 1983. Reagan plan to relieve auto industry of regulatory burden gets mixed grades. *National Journal*, 23 *July*, 1532—1537.

Zeckhauser, R. J., and W. K. Viscusi. 1990. Risk within reason. *Science* 248: 559—564.

2. 克里斯托弗·德穆思

正如基普·维斯库西在他高明的文章中所说，里根政府在规制领域的基本目标在于尽可能地坚持经济学思想以提高规制计划的效率。因此，这个经济政策领域提供解决一些问题的良好场合，而马丁·费尔德斯坦就是带着这些问题召开这个会议的，那就是：在哪些领域经济思想对制定政策有影响，在哪些领域没有影响？为什么？

让我一开始就提出三个理由说明为什么规制政策体现了在制定政策中增加经济推理作用的富有成果的领域。

第一，规制机构在解释法律中有大量斟酌决定的自由，尽管一般都相信法令的标准是十分严格的（而且常常是浪费严重以致使几乎任何经济学家闻而却步）。事实上，上级通常笼统地告诉规制机构去推进职业安全和减少污染等等事项，然后给予它们如何通过特殊的规章制度执行任务的巨大的斟酌决定自由。

第二，作为斟酌决定权的一种基本代价，要求规制机构对它们所做的事情要高度符合（我认为几乎是独一无二地符合）理性主义。这些机构必须通知公众有关即将实行的政策，并将那些政策与它们的立法目的协调地联接起来。此外，机构的决定和它们为那些决定提出的解释要通过法院某种程度的审核。很清楚，制定法规可以是一个有争论和政治化的过程，而机构提出的解释可能掩饰狭隘或无价值的目标，但是尽管如此，机构有义务证明按规制政策所执行的事情是正当的，这个政策比货币或财政政策重要。

第三，尼克松政府开始的一系列行政命令建立起一套由行政管理和预算办公室与其他白宫机构对规制政策进行的越来越积极和正式的审核制度。虽然这些命令开始时使用相当含糊和特别的标准——尼克松政府时的“生命质量”和福特政府时的“通胀影响”——但命令逐渐增多使用经济学语言或至少使用成本－收益这种术语来表达。这种情况的发展最后由一份里根总统就任后不久签署的行政命令达到顶端，这个命令提出一系列社会净收益标准，在本文后附录 A 节中有详细论述。

许多支持规制改革的人（包括许多坐在这张会议桌周围的同仁和支持者）都具有学术背景，都很赞同在规制政策中使用经济学的观点。当我在行政管理和预算办公室主持里根总统审核规制计划工作时，每星期约有 60 个规章送来审核，我想担任此项工作的每个人全都试图在审核过程中尽可能彻底地贯彻经济标准。的确，我在某种程度上试图通过审核个别法规的一种普通法，把我们的审核规章的方法编集成典。把经济学运用于各种各样类型的规制活动，我努力使各规制机构和外界知晓我们是怎样解释和运用行政命令的。最后，在另一个行政命令中确立了一套规制政策的指导方针。它们在文后附录 B 节中有报道。新近有人把这些指导方针描述为曾经有过的把微观经济理论最无情地运用于规制政策的尝试。

除此之外，我要论述在我们试图贯彻经济学思想中成功或失败的程度。我认为论述这个问题的最好方法是仔细考虑一下执行单位有广泛斟酌自由权的三种类型（或等级）的规制政策。在第一种情况中（相当于附录 B 中的第二个指导方针），经济学提供了什么是正确政策的一个清楚而重要的指示。第二种情况正好截然相反，判断正确政策的不是理论问题，而是还要求有大量以经验为依据的工作；这种情形相当于附录 B 的第四条指导方针。第三种情况是介于以上两者之间，相当于附录 B 中的第三条指导方针。我的结论是，试图把经济思想应用于规章的审核过程，只有在政策含义的经济分析为非经济学家的执行政策官员最广泛了解和接受的部门最为成功。换言之，那些非经济学家的规制官员的思想已经渗透了经济学思

想。

我要考虑的第一类规制是农产品销售许可证。它可以包含拨出市场上25%的杏仁为来年供应作储备，或者不允许某些人在他们的未充分利用的农田上种植啤酒花。白宫里有许多人认为，关于规制的行政命令，主要影响交通运输、职业健康和安全以及环境的规制，他们发现有大批离奇的农产品销售许可证送来审核时大为吃惊。不知怎的，我希望我能不理会这些许可证，因为，尽管它们是主动提出的，我怀疑它们没有接近健康、安全和环境规制那么大的经济影响。与此同时，政府外有许多人相信，关于规制的行政命令只不过是为工业放松规制的一种手段，并非是有深远意义的经济政策。因而，在这样的形势中，我们完全不能忽视这些销售许可证。

农业部的分析专家听到我告诉他们说，我甚至不想见到成本－收益分析法证明销售许可证是有利可图的，这时，他们深表震惊。我不看事实就可以知道，这个法规不是有益的，在完全竞争的市场中的规制价格和规制进入，经验表明是令人厌烦的。我开始反对这种性质的所有法规，包括一个密歇根州的樱桃销售许可证，拒绝接受这个许可证，终止了戴维·斯托克曼未来政治事业所寄予的任何前景，为此，我希望他会深深地感激我。

论述这种销售许可证要花大量时间和精力，正如比尔·尼斯卡南指出，最终出现了阻止行政管理和预算办公室在今后审核这种许可证的拨款附加条款。可是，在我回顾这个问题时，考虑到代表这些许可证收益的高度集中的政治上反对力量，我吃惊地发现，我们能做到的改变有多少呢？我们废止了2个含有公然进入规制意义的销售许可证；我们大大减少各种各样其他许可证中“宣布……无效”的使用；对于影响加利福尼亚州柑橘生产的2个最大最有害的销售许可证，我们大大地缩短这个许可证应用和允许自由销售的开始与结束时间。再者，在农产品销售局工作的人员逐渐吸收关于进入规制与价格规制后果的经济学思想方法。因此，虽然我们在开始时没有人支持，到最终当国会通过拨款附加条款时，它甚至起不了很大作用。我的看法是，这种农产品销售许可证将继续逐步逐个解决，我想最终它们将消失。

第二类规制对付环境保护。这类规制不是应用于市场而是应用于有巨大外在性和清楚地需要规制的地方。但是与农产品销售许可证成对照，不需要经济理论来决定规制的适当范围应该是什么。让我集中地论述根据清洁水法制定的处理废水指导方针的例子。环境保护局为一个个工厂设立它可以排泄的各种污染物质数量的标准。这是一个使用成本－收益分析本身不会引起特别争论的规制领域。经济学认为人们不能控制水污染，我们不打算对此进行争辩，环境保护局里的几乎每一个人都承认，成本－收益分析是测量污染规制措施的合适方法。然而，重大争论出现在成本－收益分析的“应用”上。

首先，测量减少水污染的收益很困难。我们寻常有减少污染成本的相当正确的

估计数，但是许多收益是娱乐性的或者说是美学上的，很难以任何数量方式测量或估价。可是我们注意到，污水控制指导方针在各工厂减少污染的每单位成本有巨大差异。环境保护局设计一种很有帮助的衡量标准，以比较不同种类排放水的污染后果，由此我们能计算出减少这种平均污染相等物的每磅成本。我们发觉各工厂之间的差异常常达到几个数量级！显然，关于污染减少的收益精确是多少，我们可能意见分歧，所有这些法规可能不正确，有些法规的成本可能过高，另一些法规的成本可能较低。

结果是，对这些大幅度差异的解释是，环境保护局里许多人相信，成本－收益分析意味着财务状况分析。也就是说，他们将对利润比别的工厂高得多的特定工厂施加要求极为严格的标准。他们的成本－收益分析思想是把压力加在制纸浆和纸的工业、制药工业和其他有巨大利润的工业，反过来降低在经历经济困难的钢铁和其他工业的标准。这种情形使我们吃惊，因为这些观点直接地进入许多有关寻租和规制的政治经济学理论。事实上，我相信这种情形为一些随后出现的学术文章提供素材。

随着我回顾这类规制，我相信我们在增加经济学在制定政策中的作用方面取得了很大进展。首先，治理污水标准中减少污染成本的变动幅度，在里根政府结束时比开始时要小得多。其次，在环境保护局做治理污水工作的人们对污水标准终究采取截然不同的态度。最后，政府在其他规制领域（如健康风险）中取得相同的进步。当一种法规挽救一条生命的。最低成本为90万美元，而另一种法规挽救一条生命的最低成本为2.45亿美元时那就有了问题。后一个数，我们认为显然大大高于美国任何人为他们个人生命避免危险愿花的金钱数。因而我们能够删去成本极高的许多有害规制，同时对适当花钱水平应该降低多少保留大量不同意见。尤其是，我认为我们在有害空气污染物质领域中终止大量特别有害与愚蠢的规制方面做了一件好事。

我还要提一下分阶段减少铅危害的规制。这一规制是经济分析的重大胜利，也是行政管理和预算办公室与白宫而不是环境保护局政策逆转的一个事例。我们消除铅的早期目标之一是分阶段降低汽油含铅量的规制，它要求从汽油提炼中去除铅，其速度比分阶段引入新车还快，而新车要求使用无铅汽油。一件非常细致的分析说服每一个人，含铅汽油对健康的危害比我们想象的大得多，我们最终采用的方案要比过去一直使用的严格得多。与此同时，采用可出售含铅汽油许可证制度，节省了若干亿美元的规制成本。

我要叙述的第三类规制是介乎一方面是进入与价格规制，另一方面是外在性规制的中间形式。我心中所想的事情是产品标准化，它可以是健康和安全规制的一个组成部分，但常常涉及正常性的经济利益。尤其是，它经常与新收益或旧收益中的创新相一致，而旧收益是有些人想要一贯采用的。

在我看来，这是成本－收益分析最成问题的规制领域。仔细考虑会增加人们安全的创新。假设这种创新有一定水平的效力和表明使每一件产品符合这个新标准将有益于成本是容易的。但是，这样的分析无视普及一种新技术的最佳速度不是一蹴而就而是涉及学习过程的事实。某些人比别人将从这个创新中获利更多，他们愿意以在市场最初出现的价格购买这个创新。随着这个创新遍布市场，它将改善质量和降低价格，要比政府法规推广这个最初创新的效果更好。

仔细考虑被动约束装置（这是官员称汽车中气袋的行话）问题。当我还在政府工作时，经济学家比尔·诺德豪斯提出一份很有说服力的成本－收益分析，表明受到保险公司支持的气袋法规具有相当可观的无可怀疑的净收益。这一点并不使我惊奇，可是这份分析并未表明，政府立即将此项应用技术强制使用于全体消费者是值得的。我当时争辩说，从提高汽车乘客安全而言，最有效的国家气袋法规将是禁止联邦政府制定任何与气袋有关法规的宪法修正案。我的理由很简单：气袋是我们对它只有极小实际经验的正常性经济好处。如果政府不制定关于气袋的法规，在我看来很清楚，它们将像汽车无线电或汽车遮阳篷顶那样方式得到采用并普及到整个市场。我从不怀疑，住在波士顿商业区有3个十来岁儿子的一对富裕夫妇会愚蠢到不以最初设计及价格买带气袋的汽车，或者一位一贯系三点安全带、收入不多、住在肯萨斯郊区的35岁的单身妇女会愚蠢到以刚上市价格买一个气袋。事实上，要是有人看一下汽车制造商制造气袋的历史，能发现许多证据，证明他们在早期阶段对气袋技术就有极大兴趣。他们之所以不再理会气袋，只是因为谁都明白，如果这是有前途的技术，他们将立刻被迫在出售的每辆新车上装置这个东西。

尽管这些论点对我和我在行政管理和预算办公室共事的经济学家似乎极有说服力，但是，不单对运输部计划官员而且对白宫政治官员似乎既陌生又无意义。这些人从不在有关气袋争论中作为政府人员进行公开辩论，我们最后公布一个复杂的法规，按照要求使用安全带的州立法步伐，分阶段采用气袋。作为一般问题，我发觉行政命令对于产品标准化这种中间事例的实际效果比对价格规制、进入规制和污染规制这些截然对立的事例小得多。

虽然把这种差别归因于生产者集团从产品标准化中获得巨大经济收益是学术界流行的说法，我的肤浅印象是，在这类规制中施加的政治压力程度与农产品销售许可证以及环境保护局的污染规制没有很大区别。我将这种区别归因于经济思想普及程度的不同。政府规制价格和进入的害处已得到广泛的理解和接受，并得到不准农夫耕种自己土地和让柑橘腐烂在田野上等民间故事的支持。不同地对待两个完全相同的污染问题，认为一个成本高效另一个成本浪费的观念，也易为非经济专家人士所掌握和应用。但是认为政府应该克制，不要以抽象的“好”方式使一种产品或一种生产程序成为标准的思想更为复杂——接受它不仅要求有值得注意的事实（如在污染规制的事例中），还要有关于私人市场运作的假定，后者是经济学家以外的一

般人不大愿意做的。经济学家在说服其他人赞成价格固定这件坏事要比使别人赞成质量固定这件坏事更为成功是一件有趣的令人费解的事情。

附件

A. 规制原则

行政命令12291第二节中规定，法律允许的范围：

(a) 政府决策应以有关提出的政府决定的需要与后果的充分资料为根据；

(b) 除非规制对社会的潜在收益超过对社会的潜在成本，否则不应采取规制行动；

(c) 应该选择规制目标，使对社会的净收益达到最大；

(d) 为任何特定的规制目标提供选择的方法中，应选择对社会净成本最小的供选择方法；

(e) 各规制机构应以对社会总体最大净收益为目的，确定优先规制对象，要考虑受规制影响的特定工业的条件、国家经济的条件和其他为今后考虑的规制行动。

B. 规制政策指导方针

行政命令12498号第一节为最早在1983年提出的制定法规机构重申下列指导方针：

1. 规制只有在能证明它们的潜在收益超过潜在成本时才可发布。规制目的以及达到这些目的的方法，应该选择能对社会有最大的净收益。

2. 在竞争的市场中应避免对价格与生产的规制。进入私人市场，只有在有必要保护健康或安全或者在有效照管公共资源的地方进行规制。

3. 联邦规制不应为私人的产品或服务规定统一的质量标准，除非这些产品是必须有安全要求，或者产品变动造成浪费，而自愿性的私人标准又不能纠正这些问题的地方，才可以规定统一标准。

4. 寻求减少健康或安全危险的规制应以科学地评估危险程序为根据，它应详细说明真实和重大而不是假设或微乎其微的危险。

5. 健康、安全和环境的规制应详细说明目的而不是意义。

6. 批准和允许的决定以及新产品的审核应该快速完成，并应以事先明确规定的标准为依据。

7. 取得政府批准的资格应是必要的最低条件。在合格的申请者多于可以发放的合格证书的地方，合格证书的分配应使用拍卖或随机抽签法，不可由行政程序

分配。

8. 在规制确立私人权利或义务的地方，应该鼓励这些权利或义务不受限制的交换。

9. 联邦规制不应取代州颁布的法律或规制，除非为了保证公民的权利或避免对州际贸易施加重大的负担。

10. 建立联邦授予物、合同或财政支助的期限或条件的规制，应从达到授予和拨给基金目的所必要的最低条件为限。

C. 资料来源

行政命令12291号的正文取自《美国政府规制计划》（华盛顿哥伦比亚特区：总统行政办公室、行政管理和预算办公室，1986年3月）第xiii节。《规制政策指导方针》最初在《里根政府规制成就》（华盛顿哥伦比亚特区：白宫，总统放松规制特别工作组，1983年8月11日）中提出并详加论述。行政命令第12291号在1981年2月17日发布，行政命令第12498号在1985年1月4日发布。

---

3. 詹姆斯·伯恩利

当我于1983年早期从里根政府其他部门调到美国运输部初任首席顾问，几个月后任副部长时，我没有应该怎样掌管部里规制程序的一套构想完善的见解。我当然也有行政职责的基本冲动，即我们不但需要规制改革也需要放松规制，但是我先前的政府职务没有要求我去考虑这个初步水平以外的规制问题。我觉得在运输部面前只有极少数问题（包括宏观的和微观的）必须即刻去处理。因此，一些重大的难以解决的疑端立刻出现在我自己的分析过程中。

实际上，20世纪80年代在运输领域我们所做的就是加强经济上的放松规制。因为我们跟随主张自由经济的民主党政府担任现职，这个政府在大多数运输方式上的经济放松规制仍然获得成功。尚待我们去完成的全部放松规制工作是州际公共汽车业和航海业。对货车运输业的放松规制工作需要——至今依然需要——去完成。但是事情很快变得清晰，不管你是否正在进行巩固工作，或者你是否希望——例如——以削弱州际商业委员会的办法（一个奇特的念头）来扩大放松规制工作的范围，破坏趋向完全自由市场制度努力的最好办法是，视而不见存在于经济规制行动

与安全规制行动之间的清楚区别。

我快速观察的印象是：在这两者中间有巨大的灰色区。可是，当它是纯经济规制活动时，如当你确定在华盛顿和纽约间飞行时飞机票价应该是多少，实际上没有考虑安全特性。如果你相信自由市场，你就能很快作出结论：政府不应干预那种事情。

另一方面，如果你对这种区别视而不见，或者更坏，从内心相信政府不应规制商业飞机的维修，可以把维修工作留给市场决定，那么你将很快发现，你的经济规制问题的议案必将产生巨大恶果。我再次强调存在巨大的灰色区。我描述的是灰色区域的两端，但有许多决定既不属这一端又不属那一端。

因此，当我们谈到里根政府是否本来应该在特殊场合走得更远，来放松对运输特定方面的规制时，我会提出讨论必须出现在适当的环境之中，讨论应该从考虑特定规制决策对安全的影响以及在放松经济活动规制同时安全能保持或增强的程度开始。在许多事例中，积极的安全规制是推进放松经济规制的先决条件。如果你希望有伊丽莎白·贝利提到的螺旋弹簧代替在经济规制问题上一下摆到这边、一下又摆到那边的摆锥，了解存在这种关系是首要的。

其次，我们知道，除了在有关安全的制定法规活动需要充满活力外，放松经济规制能被松懈执行的观念所破坏。让我把这一点说得更具体。里根政府的第一届联邦航空局局长是一位有能力并有多年航空经验的人，他真诚地相信，该局只要有里根总统宣誓就职那天雇用安全检查员人数25%的人手，就能够完成航空安全规制工作。现在，关于他的这个判断是对是错，你们可以争论不休。可是，在我参加财政部工作不久，我就作出结论，更重要的是部长伊丽莎白·多尔也作出结论，并说服行政管理和预算办公室主任戴维·斯托克曼，总的说来，如果我们继续朝减少安全检查人员的道路走下去，我们将有一段保护也许甚至有一天要扩大放松航空经济规制的困难日子。

有许多非常干净利落地适合成本－收益分析的问题。可是，我建议要从20世纪80年代学习的另一个教训（至少运输部应学习）是，如果你让成本－收益分析驾御所有的规制决策，有一天你将得到侵犯其他同等重要价值的结果。例如，联邦主义是一个空洞的概念不可能是真正里根拥护者的想法，事实上，里根总统在他第二届任期后期签署了有关联邦主义的行政命令，要求各规制机构明确地考虑到每个新规制提案对联邦与州关系的影响。

然而，如果你真诚希望这个国家的航空系统实际上在一夜之间扩展能力，做到这点有一个干净利落、简单的方法。你可以在所有当地机构之先作出机场噪音问题的决策——这个问题在航空界有巨大的吸引力。如果你有绝对的优先权，在各地作出的决策之前作一次成本－收益分析，我有高度信心，计算出来的经济收益大大超出成本。可是，成本－收益分析不是在真空中进行的，还有其他同样重要的价值

(在这件事情中至少要承认地方决策作用的权利)却失去了。因此,即使在保证每个制定法规的收益大于成本时,其他价值也必须考虑。

我们还知道,如果你要在行政上放松规制取得成功,你得努力工作把它做好是非常重要的。也许主要例子可在对汽车被动约束措施的规制战争中找到。现在,我无意批评在我之前在运输部工作过的那些人,但是我的判断——我想它是克里斯托弗·德穆思共有的判断,而且肯定是最高法院全体9位法官共有的判断——是里根政府开始时作出的废除要求汽车安装被动约束装置(汽车中自动座椅安全带或气袋)的决定,不是它本来可以证明的那么正确。虽然对那个废除要求的某些方面,最高法院以5:4作出裁决,但全体9位法官全体同意,政府对某些非常重要的问题简直没有作适当或全面的分析。

1983年最高法院裁决的结果是,我们必须再次讨论这个问题。法院在我们对不同对立因素重视分量上作出的明确指示使我们受极大约束。虽然指示使我们知道慎重,但是它甚至在一个脚注里引用它自己对1980年切夫特斯汽车成本—收益比率的理解。比率以是国家公路安全管理局的数字为基础,但法院有意发给我们一个清晰的信号。它着重提到,国家公路安全管理局发现,有了这些可自动拆卸的座椅安全带,1980年上述牌号汽车有70%使用了它,比较起来,这种车使用人力座椅安全带的只有31%。事情很清楚,如果我们决定不要求汽车使用被动约束系统,我们必须承担十分沉重的验证责任。

从总有更多事情本来可以完成的意义上说,进一步做好经济上放松规制显然已失去机会。可是我相信,至少在交通运输部门,里根政府不必为它道歉。正如我在一开始就着重指出,我们处在巩固放松规制时期,例如,1978年国会通过立法削弱民用航空委员会的职权。1984年又通过一项后续的法律,其中包括该委员会应该怎样退出航空事务的更为详尽的指示。不管相信与否,运输部高级官员不得不花大量时间去考虑的问题之一是,移交给运输部的民用航空委员会的余留职责是不是在运输部现有各处局之间分摊,或者仍由该机构剩留人员组成的隶属于运输部的缩小了的民用航空委员会处理。后一种办法将完全改变民用航空委员会在美国政府机构组织计划中的位置。它将是运输部的一个职能部门,就像联邦航空局或美国海岸警卫队一样。

现在,这件事看来是相当容易的决定。可是,作为民用航空委员会主席的里根任命的人非常非常坚决地相信,该委员会将完整无缺地并入运输部,它将像以往一样开展今后的业务,他积极地游说国会议员,尽管白宫的信号正好相反。由此,我们不得不用大量时间和精力来捍卫这样的信念,那就是削弱一个机构的职能应当使这个机构终止存在。

我想告诉你们,虽然这类问题看来是不会驱使这个国家趋向这个或那个基本方向,但是它也许具有比我们当时理解的更重要的意义。1987年夏季,我们遇到一

次周期性的有关航空安全的歇斯底里的呼喊浪潮，这种浪潮似乎每几年一次席卷这个国家。不管航空经济学主张规制或放松规制，不管商业航空实际安全记录如何，这种情形一直发生。当1987年这股浪潮冲击时，倘若民用航空管理局完整无缺，在运输部内作为一个有资格的实体独立地执行它余留的职责的话，那么，对于国会中希望重新对航空业进行经济规制的那些人来说，做到这一点要容易得多。他们所要做的是，通过立法让以前经管这个工作的人再回来负责经济规制事务。事实上，当民用航空委员会关闭时，有300位官员调到运输部。因为这些人员和留下来的职责分散在我们现有的各机构中，没有任何机构“在等待”恢复它昔日的“荣耀”。

因此我想对你们说，看一看我们所做的事情以及怎样更好地减少今后的经济规制活动，就能知道好些有关的情况。经济规制问题不能孤立地作智力上的讨论。例如，你不能对实际的和意识到的安全效果不作周密的考虑而讨论特别良好的把空中交通控制系统私有化的主意（附带说一下，这是大部分航空业愿意接受的主意）。你不能不想到在飞机上乘客或在大型货车旁作州际汽车旅行者关于这些活动安全性在他们内心的感受和这个国家最终将怎样宣布对那些行业放松规制之间的相互关系。任何时候牢记它们是分不开地纠缠在一起的，这是极端重要。

论点综述

默里·韦登鲍姆在论述开始就表示他同意大部分小组成员所讲的意见。他相信内政部部长詹姆斯·瓦特和安·戈萨奇曾倡议强烈反对规制，因为后者认为，她无须通过法律手续就能取消规制。到最后，规制改革令人极为失望，尽管成本－收益分析确实如改革者所希望那样成为行政管理和预算办公室的制度。

基普·维斯库西评论说，在学术著作中对健康和安全规制存在坚定的一致意见，它反映在对经济顾问委员会及行政管理和预算办公室的失望。但是有些行为，如对安·戈萨奇的失望反映了规制改革与放松规制之间的混乱状况；这些行为是由非学术性的日常工作事务促成的，与任何经济学的各分支学科格格不入。维斯库西还着重指出，因为经济学家对于在这个政策领域里应当做些什么有十分清楚的看法，他们往往给予达到的任何结果比它们应得的较低的评价。

罗伯特·利坦争辩说，里根政府一开始选择取消气袋法规是犯了个大错误。里根政府开始时，拥护放松规制的人们与拥护成本改革和成本－收益分析制度化的人们之间曾出现紧张关系。气袋法规的废止，引起那些认为仅仅由于降低成本目的将到处应用成本—收益分析的人们感到恐惧。如果一开始处理其他政策问题，如可以交易的有害物质排放权利，本来会有更好的效果，因为有了这个权利，人们能够清楚地证明，降低成本可以保留一定水平的收益。以被动约束法规开始，招来不必要

的反对，并污染了水域。

威廉·普尔提出如下问题：经济学家在受极端不愿接受以成本为基础分析的公开压力集团沉重影响的规制舞台上，怎样才能证明他们从事的政策改变是有理由的。

菲利普·阿里达与普尔一样，也因为经济学家了解得如此清楚的事情，却不被国会和特殊利益压力集团所理会而感到惊奇。当国会用立法规定，成本在某些规制决策中不能发挥作用时，即将发生某些很奇怪的事情。答案必定是两个中的一个。此种立法的炮制者也许是绝对主义者，他们相信，生命、净水或别的东西必须不顾成本地给予保护。这是不可能的，相反，他们的理论似乎是，为了事情能向他们要求的方向即使稍作移动，他们需要以夸张方式推动它。其结果是出现恶劣的立法和规制。

克里斯托弗·德穆思指出，没有一个人曾作出受利坦批评的决定，即主张处理气袋问题优先于可买卖的污染权利问题的决定。政府是一批有他们自己工作日程的持不同意见的爱争论的人，这一系列决定就是以这种方式出现的。再者，政府在作出气袋决定之前曾采取几个行动，那些是经济上性质一致的计划的一部分。这些行动涉及取消一些不好的规制，不管受影响的选民有多少。

回头再谈到阿里达和普尔的问题，德穆思竭力主张，环境保护主义的政治主张与保护消费者和产品安全的政治主张截然不同。阿里达的解释涉及问题的一部分，但另一部分是，许多保护环境和消费者团体的重要目标在于增加会员人数。当这些团体对论证的经济逻辑无动于衷时，它们主张的政策不会提高消费者的福利或职业安全或环境质量，这是因为它们并不特别关心这些目标。它们的极端立场是满足它们自己机构维持和扩大的需要，20年前，它们可能感到有必要采取极端立场作为与更强大的企业利益集团讨价还价的策略，但是考虑到它们与今天受规制企业相比较的相对力量，这种立场似乎不再有必要。

戴维·斯托克曼声称，1981年2月把气袋规制放在高度优先地位是他的责任。他一再提到他早先的观察结果，认为里根政府相信，把经济规制当作首要原则是错误的，选择这个法规开刀是因为它很能说明这一点。所以在里根就任总统的第一天，政府就取消石油价格控制，并宣布将取消气袋法规。理由很简单：这个法规不涉及对第三方的任何损害——它只是硬性规定，如果美国公众打算每辆车在800美元，装一个具有特色的东西，它就能拯救一条价值30万美元的生命，从而对他们有好处。规制工作日程是首先从办公桌上拿掉这种“根本性错误”的项目，以便把工作重心转向需要更好决策机制的法律认可的外在事物。

威廉·尼斯卡南同意斯托克曼把气袋规制作为高度优先问题的理由。但是他觉得，政府不能贯彻始终地区分只影响一个人本身安全的措施与影响其他人安全的措施。政府政策没有接受这种区别，如应用于吸烟、汽车内部措施或其他地方。由于

没有实施这个原则，最后将气袋决定根据成本－收益的基础作出，而没有把它当作原则问题。斯托克曼引用的首要原则，事实上没有坚持下来。

至于将来，尼斯卡南不希望在已经成功地放松规制的领域都要重新规制。已作了值得注意的重新规制的惟一部门是银行的有价证券财产；这是一个错误，但考虑到保险基金的瓦解，所以是可以理解的错误。在铁路和航空公司中存在一些重新规制的征兆，但是尼斯卡南不希望这件事有重大影响。另一方面，他确实希望 20 世纪 90 年代在两个新领域出现普遍规制行为。第一个是环境，在那个领域里单是净化空气法每年就要花费 400 亿美元，其他如绿化等许多事务也将发挥重大作用。第二个领域是已颁布的福利补助金，其中单就已颁布的医疗保险而言，一年可能花费另一个 400 亿美元。一项重要福利补助计划在 1990 年通过，另外几个正在筹划中。尼斯卡南相信，这些领域将出现新的和扩大形式的规制，在 20 世纪 90 年代这些规制的成本相当巨大。

第 8 章

金融监管

1. 罗伯特·E·利坦
2. 威廉·M·艾萨克
3. 威廉·泰勒

---

1. 罗伯特·E·利坦

20 世纪 80 年代美国金融市场和金融机构：动荡不安的十年

在 20 世纪 80 年代，美国的金融体系遭受了自大萧条以来最大的冲击。商业银行以及储蓄和贷款机构倒闭数量之多，自 30 年代以来从未有过。因为这些机构的大多数存款都受联邦保险的保护，所以在以后几十年里联邦政府必将花费数千亿美元来收拾残局。

证券市场也经历过数次动荡。在连续 5 年持续上涨之后，股市在 1987 年 8～10 月之间突然大跌，之后在 1989 年 10 月又一次急骤下跌。80 年代末，刚起步的垃圾债券市场崩溃，尽管在写这篇文章时该市场已基本上恢复了元气。

但是，20 世纪 80 年代并不仅仅只有灾难。这十年也出现了不少创新和成功的事例。全新的金融工具和金融市场的发展日新月异：仅举几个例子，如资产抵押债券、浮动利率抵押贷款和金

融期货等。虽然在 80 年代初期许多美国最大银行尚在苦苦挣扎，但到了 80 年代末，新出现的“特大地区”银行向曾经一度占主导地位的“货币中心”挑战，争夺美国银行业的霸主地位。大概最令人吃惊的是，所有这些金融风波几乎没有对“实际”经济产生什么影响。事实上，随着银行和储蓄机构倒闭事件的增加，尽管 1987 年 10 月发生了股市崩溃，整体经济依旧向上发展，80 年代的十年是美国有史以来在和平年代持续时间最长的经济扩张期。

与以前一样，20 世纪 80 年代为金融市场和金融机构制定政策主要受危机的驱使。然而，那些救了燃眉之急的措施，特别是那些对在存款机构流行的措施具有深远的长期影响。

在 80 年代里，并非所有的危机导致政策的调整。例如，由旨在研究 1987 年 10 月股市崩溃原因召集的政府特别工作组提出的“改革”建议，国会并没有采取任何行动。

此外，在 20 世纪 80 年代里，并非所有政策行动都是对危机作出的反应。当国会对跨州银行业务和对金融机构放松管制（或“重组”）的问题僵持不下时，许多州就通过在这些领域的立法填补了这个真空。与此相类似，联邦监管人员在现有法律框架下采取各种方式使得金融体系更好地适应不断发展的市场，最后，在 80 年代即将结束时，主要工业国家的银行监管人员发起一场雄心勃勃的努力，把这些国家的银行监管置于共同的标准之上。这可能是对其他金融和非金融问题在将来进行国际合作监管的主动行动的先兆。

本章试图从这些事件和发展中悟出一些道理。考虑到美国金融服务业的庞大范围和论述它的有限篇幅，本章只能集中谈谈存款机构和证券市场。这意味着对于影响金融市场或金融机构的其他许多重大事件，如在 20 世纪 80 年代中期的财产意外损失保险危机等，不得不略而不提。

在本章讨论开始时，我们先简要介绍一下美国金融体系的背景知识，这将有助于我们了解金融系统和金融机构在 80 年代取得的重大发展。接着本章将描述这些偶然性和结构性的发展，着重指出联邦政策制定者对每一项发展的反应（或没有反应）。具体地说，为什么国会对存款机构的某些危机作出强烈反应，而对 1987 年和 1989 年的股市崩溃却无动于衷，以及国会为什么数次坐失良机，没有对美国金融体系的严重结构性缺陷采取有意义的措施呢？

对上述这些问题的答案为本章第三节提供有用的转折点，它指出当时本来可以采取的几个行动方针和为何他们没有做的原因。本章的结束部分简要地从前面的分析中总结出几个启示和教训。当然，20 世纪 90 年代对金融机构和金融市场的政策讨论的重点落在与 80 年代吸引政策制定者注意力的那些问题不同的一些问题上；主要区别在于政策制定者在 90 年代比刚过去的十年更加关注国际问题。不过，正因如此，90 年代才有机会打破 80 年代政策中的陈旧与僵化。

8.1 背景

在市场经济中，存款机构和证券市场发挥着同样重要的作用：都使得储蓄者的剩余资金流向赤字开支的消费者和投资机会超过其留存赢利的公司。商业银行和储蓄机构通过收集存款直接完成中介化过程，有一些用于交易目的（如支票账户），大部分为储蓄，再把资金贷给工商企业及个人。在评价和监管借款人中利用规模经济效应，使两种类型存款机构的直接资金在大量储蓄者和借款者之间流动的成本要比每个储蓄者和公司试图彼此相互寻找的成本低得多。

证券市场提供中介服务的成本更低。但到目前为止，只有规模和信誉都达到一定标准的商业借款人才能在公开市场上出售其债券和股票。与存款机构所发放的贷款不同，证券是一种商品可以像商品一样自由交易。证券市场不论是有组织的证券交易所还是不像交易所那样组织严密的交易网络，都为进行这些交易提供交易场所。因而它们不仅使个人可以直接参与中介过程，而且还使其他金融机构保险公司、养老基金及共同基金可以买卖证券，从而也能提供中介服务。

美国在20世纪80年代，对银行业和证券业所使用的绝大多数监管手段都是从20世纪30年代遗留下来，几乎没有什么变动。大萧条时代立法设立了证券和交易委员会规定了证券交易商注册条件和其股票、债券在公开市场买卖的公司的定期报告和决策公开制度。1940年，国会增加了管理投资公司运作（现在通常称为共同基金）的立法。证券法的主要目的在于保证证券买卖双方进行交易时完全获得所有的相关信息。

大萧条时代对存款机构的立法有不同的目的。1930～1933年间，约有9000家银行倒闭且发生了一系列存款挤兑事件，举国关注的焦点是恢复对银行体系的信心。其间最重大的决策是创立了联邦存款保险公司，起初该公司只对2500美元以下的银行存款账户承保（1933年），接着为承保达5000美元的储蓄存款（1934年），与此同时提高了银行账户承保金额的上限。在随后的几十年里，存款保险承保金额的上限不断提高，到20世纪70年代末达4万美元。有意义的是，自创立联邦存款保险以来，没有发生过全国性的存款挤兑事件。如我下面将论述的那样，许多专家认为，在80年代该制度导致了一系列的新问题。

20世纪30年代银行业危机还引起国会将存款机构从证券市场和其他金融中介机构中分离出来。特别值得提到的是，当时许多人指责一些银行滥用从事证券交易

的权力，给其他银行及客户造成不应有的损失。[①] 主要是对这种指责的反应，1933 年制定的格拉斯－斯蒂格尔法将商业银行业务与投资银行业务予以分离。20 多年后，国会实施 1956 年银行持股公司法（该法在 1970 年进行了修正），该法限制了拥有银行的机构从事与“银行业密切相关”的非银行活动的狭窄范围。从而扩大了存款机构的业务分离。60 年代颁布了类似的法案，对拥有不止一家储蓄机构的公司实施同样的限制规定。[②]

对银行和储蓄机构持股公司的限制是有正当理由的，因为它是将存款机构和联邦保险基金从非银行业风险中隔离开来的一个有效措施。不过，对“金融机构过大”的恐惧在对银行和储蓄机构管理中也起到重要的作用。国会传统上一直不愿意允许日本型的财阀银行/非银行集团在美国发展。与之相反的是，国会努力给小存款机构提供保护措施，使其免受同业内竞争者的压制。在 30 年代大萧条前后实施的立法中，国会禁止存款机构及其母公司在没有得到一个州许可的情况下跨州经营（70 年代之前尚没有任何州批准）。为了限制银行间的竞争，1933 年银行法（格拉斯－斯蒂格尔法是该法的一部分）规定了银行存款可支付利率的上限（Q 条款），1966 年该规定开始适用于各种储蓄存款机构。的确，虽然存款保险主要作为保护银行体系免受存款挤兑的手段是有道理的，它特别受到小银行的支持，小银行将存款保险视为防止其存户转往大银行的关键手段。

存款机构不仅与其他类型金融中介分离，而且它们彼此也分开。例如，在传统上，适用于各类商业银行和储蓄机构的特许执照和监管体系把向企业和个人提供贷款的银行与经营住宅抵押贷款的储蓄机构分开。虽然各种不同的存款机构适应各种差异很大的需要，这些机构随着市场发展而崛起（利坦，1987 年 b，第 12～19 页），但是为了提高住宅拥有率，大萧条以来的立法都特别鼓励储蓄机构的发展（其中包括税收刺激以及政府扶植的进行抵押贷款的二级市场等）。

尽管有困难，但至少通过采取上述几个措施，大萧条时代的金融结构在整个 70 年代却运行得相当良好。自采取存款保险之后，银行和储蓄机构的倒闭频率大幅下降。例如，从二战结束到 1979 年，在任何一年中倒闭数很少超过 10 家。如表 8.1 所示，即使在动荡不安的 70 年代，尤其在 1973 年和 1979 年的“石油冲击”中，银行和储蓄机构的倒闭率也相当之低。

---

① 但是，近时的学术界人士不相信在格拉斯－斯蒂格尔法通过前，关于银行在证券业中滥用职权许多指责的真实性（见本斯顿，1990 年 a）。

② 单一储蓄银行控股公司——只拥有一家储蓄银行——不受应用于多家储蓄银行控股公司的从属关系限制。20 世纪 80 年代时，许多非金融企业钻这个“空子”收购或开办储蓄机构。

表 8.1 1970～1989年美国存款机构的金融健全程度

年份	储蓄机构			商业银行			整个经济数据	
	倒闭数[a]	倒闭数/1000	股本回报率	倒闭数	倒闭数/1000	股本回报率	倒闭数/1000	制造业股本回报率
1970	10	2.2	N.A.	8	0.6	N.A.	4.4	9.3
1971	4	0.9	N.A.	6	0.4	N.A.	4.2	9.7
1972	2	0.5	N.A.	3	0.2	N.A.	3.8	10.6
1973	5	1.2	N.A.	6	0.4	N.A.	3.6	12.8
1974	1	0.2	N.A.	4	0.3	N.A.	3.8	14.9
1975	11	2.2	7.3	14	1.0	11.3	4.3	11.6
1976	12	2.5	10.3	17	1.2	11.0	3.5	13.9
1977	10	2.1	13.1	6	0.4	11.5	2.8	14.2
1978	4	0.9	13.9	7	0.5	13.1	2.4	15.0
1979	4	0.9	11.4	10	0.7	14.3	2.8	16.4
1980	32	6.9	2.5	10	0.7	13.7	4.2	13.9
1981	82	19.1	-16.6	10	0.7	13.1	6.1	13.6
1982	247	64.6	-16.7	42	2.9	12.1	8.9	9.2
1983	70	20.0	6.1	48	3.3	10.7	11.0	10.6
1984	36	10.6	2.9	79	5.5	10.5	10.7	12.5
1985	64	20.0	7.9	120	8.3	11.2	11.5	10.1
1986	80	26.0	0.2	138	9.7	10.0	12.0	9.5
1987	77	26.5	-16.8	184	13.4	1.5	10.2	12.8
1988	233	92.2	-24.3	200	15.2	13.4	9.8	16.1
1989	39[b]	122.3	N.A.	207	15.5	N.A.	N.A.	N.A.

资料来源：凯恩（1989年）、美国统计摘要（各年）、总统经济报告（1990年）、储蓄机构监督办公室、债务清理信托公司、联邦存款保险公司（1988年）。

注：N.A. 表示无资料。

a：只包括联邦储蓄和贷款保险公司或债务清理信托公司解决的倒闭，其中1970～1974年及1989年的数据来自储蓄机构监督办公室，1976～1988年的数据来自凯恩（1989年）。

b：只包括该年度解决的倒闭储蓄机构；在1989年底，另有281家储蓄机构在监护中，另外有几百家等待列入监护。

从另一方面看，证券市场的表现也相当地令人满意。尽管证券价格起伏不定，但全国性证券市场在处理交易中的效率却不断提高。例如，在1960～1979年间，纽约证券交易所年证券交易量上升了十几倍，从7.66亿美元升至83亿美元。与此相类似，一个通过计算联网的、进行没有在纽约证券交易所或其他主要股票交易所上市的公司股票的全新场外交易市场——全国证券买卖商协会也获得了发展。证券市场的交易在70年代的早期和中期大大上升，当时在司法部反垄断局的积极推动下，证券交易管理委员会和国会废除了纽约股票交易所建立起来的固定佣金制度，大大促进了证券市场的交易的活动。这一举动也得到证券市场上机构投资者和交易

商的支持。由于它们在市场上的重要性不断增大，它们逐渐摆脱纽约证券交易所，在它们自身之间直接交易或在区域性证券交易所里交易。转过来证券市场的发展促使某些非银行金融中介机构的出现，特别是养老基金、金融公司和共同基金。如表 8.2 所示，这种情况表明，它们在全国金融资产中占有的份额大大增加。

表 8.2　　主要金融中介机构持有金融资产的份额

机构名称	1946 年	1950 年	1960 年	1970 年	1980 年	1985 年	1989 年
商业银行	57.3	51.2	38.2	38.6	36.8	33.3	30.9
储蓄和贷款机构	4.3	5.7	11.8	12.8	15.2	14.9	11.8
互助储蓄银行	8.0	7.7	6.9	5.9	4.3	3.1	2.8
信用合作社	0.2	0.3	1.1	1.3	1.7	1.9	2.1
人寿保险公司	20.3	21.4	19.4	15.0	11.5	11.1	12.1
私营养老金基金	1.5	2.4	6.4	8.4	11.7	11.9	12.0
州和地方政府养老金基金	1.2	1.7	3.3	4.5	4.9	5.7	7.0
其他保险公司	3.0	4.0	4.4	3.7	4.3	4.1	4.7
金融公司	2.1	3.2	4.6	4.8	5.0	5.0	5.0
共同基金	0.6	1.1	2.9	3.5	3.4	6.8	9.4
其　他	1.5	1.4	1.1	1.5	1.2	2.3	2.3

资料来源：联邦储备系统理事会资金账户流量。

然而，到了 20 世纪 70 年代（如果在此之前尚不明朗的话），大萧条后金融体系的几个缺陷已露端倪，到了 80 年代更加明显。自 50 年代以来，联邦存款保险公司一直致力于安排破产银行之间的合并，而非对这些银行的存款人提供清偿，因而有效地保证全部存款账户超过法定保险的上限。当 1974 年发生了二战以来最大的银行倒闭事件——富兰克林国民银行倒闭案，当联邦存款保险公司向该行所有存款提供保护时，这种政策变得明朗化了。为了对付各种危机，银行管理机关在特定的基础上将联邦存款保障措施加以扩展，从而破坏了存款人对银行和储蓄机构冒大风险的约束能力。这种事态的后果在 80 年代清晰地表现出来。①

20 世纪 70 年代末，市场的发展也给分业管理的金融结构附加了新的影响（皮尔斯，1991 年）。在 60 年代和 70 年代，计算机的进步使得银行和储蓄机构提供的主要存款和贷款业务出现竞争，如将在后文讨论的那样，这种情况对 80 年代产生了很大的影响。例如，新计算技术使得货币市场共同基金有可能提供给个人有限的业务服务，使其取得比银行和储蓄机构存款规章规定的利率上限较高的利息。70 年代时，监管机关为此开始提高大储户的利率上限，这一趋势在 80 年代进一步加速。

同样，在放款人一方，计算机技术促进商业票据市场的发展，等级高的公司常

① 有关战后时期联邦存款保险公司对银行危机所作反应的杰出历史，见斯普拉格（1985 年）。

常利用这一市场来直接筹资而不向银行借贷款。至关重要的是，数据处理技术的发展使得准政府融资机构和私人投资银行有可能把抵押票据证券化，即将这些金融工具进行重组，然后把形成的信托工具向个体投资者、非银行金融机构（养老基金、共同基金和保险公司）以及各类存款机构进行推销。通过将以前不具流动性的贷款转变为可交易商品，证券化过程逐渐破坏了存款机构作为信用专门评估者和监督者的经济依据。这个职责改由市场履行。①

可以有把握地说，20世纪70年代是美国金融机构和金融市场控制全球金融市场的最后十年。在70年代末，在美国股票市场上交易的公司股票仍占全球股票市场买卖股票份额的一半以上，欧洲和日本的股票市场远远落在后面（技术评估办公室，1990年，第25页）。同样，虽然美国银行的国际规模排名渐渐不如从前（如表8.3所示），但是，到70年代末，在全球10家最大银行中美国仍占2家，在全球50家最大银行中美国仍占6家。这些大银行中的大多数都是国外市场上强有力的竞争者。

表 8.3　　以存款规模衡量世界最大银行的国家分布

国　家	最大10家中的银行数					最大50家中的银行数				
	1956年	1960年	1970年	1979年	1988年	1956年	1960年	1970年	1979年	1988年
美　国	5	6	4	2	0	25	19	13	6	2
英　国	3	3	2	2	0	7	5	4	4	4
加拿大	2	1	1	0	0	6	5	5	4	1
法　国	0	0	1	4	0	3	3	3	4	4
德　国	0	0	1	2	0	0	3	4	7	7
意大利	0	0	1	0	0	3	5	4	2	1
日　本	–	–	–	–	10	3	8	11	16	25
澳大利亚	–	–	–	–	–	1	1	1	0	0
荷　兰	–	–	–	–	–	0	0	1	3	2
瑞　士	–	–	–	–	–	0	0	3	3	3
比利时	–	–	–	–	–	0	0	0	1	0
其　他	–	–	–	–	–	2	1	1	0	1

资料来源：本斯顿（1990年b）。

到了20世纪80年代，所有这些都发生了改变。联邦存款安全网扩大到所有银行和储蓄机构的存款（至少那些规模最大的储蓄机构）变得更加清楚了，商业银行和存款机构营业执照赋予的特许权的价值由于非银行业的竞争，特别是证券化方法的竞争进一步削弱。更为重要的是，存款机构特别是存款机构的偿付能力问题比大萧条以来任何时候更为严重，联邦政府为解决该问题的费用达到前所未有的高度。

① 储蓄业和银行业证券化的影响，下文有较详细的论述。

美国证券市场受到新市场和新工具的影响将有进一步的剧烈改革。美国金融机构和金融市场还将受到来自国内和国外的外国金融机构的更大竞争压力。

8.2　20 世纪 80 年代的重大事件和主要政策

政策制定者对 80 年代情况各异的事件所作出的反应各不相同。在早些时候，联邦当局往往在情势所迫的时候才采取行动。不过，从某些州的议会来看，情况并非如此，这些州的议会在出现基本性的结构发展时就作出反应（也许是无意识的反应）。因此，在对 80 年代的金融事件和政策进行评论时，主要是从重要的结构性趋势、而不是未被充分认识的结构性趋势来分辨危机。

8.2.1　危机

本章评论的美国金融体系的三个组成部分——储蓄机构、银行和证券市场在 20 世纪 80 年代都经历了严重的冲击。表 8.4 按年代顺序列出几次主要的危机和对其采取措施的简短描述。如在表中强调指出的那样，国会仅对某些危机作出反应，其他的危机由监管机关（主要是联储系统，下文简称联储）处理。不过，在所有的情况下，应急措施具有重要的长期影响。

表 8.4　　20 世纪 80 年代的金融危机

年　份	危　机	对危机的反应
1980～1982	存款机构按市场价值计算已资不抵债	放松存款利率管制；扩大存款机构的权力；提高存款保险上限；放松监管
1982	欠发达国家债务危机	联储协调新的银行贷款
1984	大陆伊利诺斯银行倒闭	规制保护无存款保险的储蓄者（“太大了不能倒闭”）
1985	俄亥俄和马里兰州出现对储蓄存款的挤兑	冻结账户；联储贴现窗口提供贴现
1987	股市崩溃	联储贴现窗口提供贴现
1988～1989	储蓄机构危机的第二阶段	实施联邦清理计划；提高资本标准
1989	一次较小的股市下泻	没采取措施
1989	垃圾债务市场的崩溃	没采取措施

储蓄机构

在 20 世纪 80 年代里，剧烈震动储蓄机构的 3 次危机具有最大的即时（如果说不是永久性）的经济影响，因而值得我们最大程度的关注。

最早的储蓄机构危机发生在80年代初。它的原因尽人皆知，是由联储1979年后期为遏制双位数通货膨胀而实行严格的货币紧缩政策引起。联储在短时期里的努力导致当时的名义利率达到历史最高水平。到1980年3月，短期国库券的收益率超过15%，促使存款人使他们将资金从受到严厉管制、利率支付不高于5.5%的银行和储蓄机构账户转移至主要投资于美国政府债券的货币市场共同基金。① 看来利率迅速剧烈下降的可能性极小，政府和国会都清楚地认识到国内银行和储蓄机构存款基础的稳定性正在受到致命的威胁。

但是，一种很明显的解决办法——迅速彻底地解除存款利率的上限管制——也形成对本身的危险，尤其是因为储蓄机构的资产主要包括利率固定和长期的抵押贷款，而其债务却可以在相当短的时间里重新定价。而且对这种机构而言，如果放松存款利率管制，当市场利率大大高出现有利率上限时，将增加融资成本，其速度快于投资收益的增加。由于储蓄机构一直赚取它们现有资本抵押贷款的低利率收入，所以放松利率上限管制将使它们在许多年中蒙受损失直到获得充足数量的高收益抵押贷款。②

1980年，国会和政府以折衷的方法试图规避在当时监管体制下的存款挤兑和在放松管制下的持续亏损这两种危险。1980年3月，总统签署了1980年“放松储蓄机构管制和货币控制法”，并据此法成立一个委员会负责在今后6年里逐步解除存款利率上限。为鼓励存款者不要提前取款，和抚慰储蓄机构由于放松存款利率管制对其基金成本不利影响的忧虑，在一次委员会会议上国会增加了该法的条款，将储蓄机构和银行账户的存款保险上限从4万美元增加到10万美元。③ 此外，为了向储蓄机构提供除收益率固定的住房抵押贷款之外的其他收入来源，该法准许联邦注册的储蓄机构可将它们资产的有限部分投资于消费贷款。④

在解除部分存款利率限制的环境下，联邦储蓄机构的监管机关还利用该法的其他几个特点，增强储蓄业的经济活力。1981年，联邦住宅贷款银行委员会授权联邦储蓄机构开办与支付利息的支票账户差不多的业务，即可转让支付命令存款账户

---

① 事实上，货币市场共同基金持有的资产从1979年1月份的120亿美元迅速上升到1980年3月份的610亿美元(“总统经济报告”1981年和1982年)。

② 当然，如果国会在20世纪70年代早期听从亨特委员会的主张，放松存款利率规制，本来是不会发生这种后果的。如果在更早的时候实效放松利率规制的话，储蓄机构在80年代早期利率狂升时在它们的财产目录里就会有许多高收益的抵押贷款。

③ 虽然增加保险最高限额被批评为“午夜”国会决策的典型例子，根据当时出席国会委员会的一个消息灵通人士的消息，联邦存款保险公司授权的代表报告说，公司的代理主席欧文·斯普拉格在当时一次电话交谈中不反对限额的增加。斯普拉格没有明白地反驳这些事情，但是他还宣称他曾向人表示，他的代理机构坚持反对10万美元这个数字（斯普拉格，1990年，第19页)。

④ 放松储蓄机构规制和货币控制法有许多其他条款。其中有扩大非联储系统正式成员的银行和储蓄机构的准备金规定。

(NOW)，当时有不少州已授权本州的储蓄机构开办这一业务。在为减少该行业遭受利率大幅波动风险的努力中，联邦住宅贷款银行委员会准许联邦注册的储蓄机构发放利率可调整的住宅抵押贷款。

出发点虽然很好，但只要在持续的两位数市场利率的情况下，这些不同措施不能阻止储蓄机构的大量存款外流和亏损。因此只对大额存款账户的利率稍稍放松管制，储蓄机构的小额储蓄存款继续流向货币市场基金。1981 年和 1982 年，从储蓄机构提取的存款超过新存入存款达 320 亿美元（布伦博，1988 年，第 39 页）。[①] 与此同时，为了保住已解除利率管制的大额存款，须支付较高的利率，大多数储蓄机构毫无选择余地，只能蒙受继续的经营损失。表 8.5 所示，在 1981 年经营的全部储蓄机构有 85% 亏损，到了 1982 年，这个比例降至 68%。

随着储蓄机构存款外流和经营亏损增加，国会再次采取了行动。[②] 1982 年 12 月，国会通过“加恩－圣杰曼储蓄机构法”，授权银行和储蓄机构开办直接与货币市场共同基金相竞争的存款证券“货币市场存款账户”（最低余额为 2500 美元），并加速解除存款利率的进程。此外，该法案还通过增加用作消费贷款的资产限额，允许联邦注册储蓄机构扩大商业不动产抵押贷款和普通商业贷款等措施，增强储蓄机构资产多样化的能力。

表 8.5　　1980～1989 年储蓄业利润率

年　份	盈利储蓄机构占所有储蓄机构的 %	盈利机构资产占所有储蓄机构资产的 %
1978	97.3	98.7
1979	93.5	95.9
1980	64.4	67.0
1981	15.2	8.7
1982	32.2	39.4
1983	64.8	66.8
1984	72.1	73.3
1985	78.8	84.9
1986	73.0	72.4
1987	64.8	66.2
1988	69.7	68.2
1989	63.0	60.1

资料来源：怀特（1991 年）。

① 可是储蓄机构存款总数还是上升，这完全是因为账户上记在贷方的利息依旧留在储蓄机构里（布伦博，1988 年，第 40 页）。

② 到 1982 年底，货币市场共同基金的资产增长到 2 个亿美元——比 3 年前扩大近 10 倍——并威胁着从储蓄机构和银行吸收过来更多的存款。

监管机构也采取措施，主要是减少对新进入者和现有机构的财务要求标准。这一过程始于1980年，当时委员会降低储蓄机构的最低资本要求从占资产的5%降至4%，这是放松储蓄机构管理和货币控制法授权的一个措施。1981年，委员会有效地进一步淡化资本要求，它为管理目的对储蓄机构的会计作各种改变使得储蓄机构看起来比采用“普遍接受的会计原则”（GAAP）时更加稳健。①

从表面看起来属于账务处理的技术差异影响极其深远。如表8.6所示，在80年代早期（和以后）储蓄业的资本对资产比率根据该委员会的“管理会计原理”（RAP）计算的数字一贯高于根据GAAP计算的数字。不过，即使普遍接受的会计原则也过分夸大了该行业的真实财务状况。假如将商誉和其他无形资产适当地从资产净值中予以剔去，则该行业几乎没有什么“有形”资本。此外，假如将该行业的资产和负债按照市场价值进行评估，即使根据当时的银行理事会主席的说法，整个行业显然资不抵债，缺口超过1000亿美元（普拉特，1989年；也见卡伦，1982年b）。

表 8.6　　1980～1986年根据各类会计方法计算的储蓄机构资本/资产率

年　份	RAP资本净值/总资产	GAAP资本净值/总资产	有形资本净值/总资产	市场价值资本净值/总资产
1980	5.26	5.26	5.23	-12.47
1981	4.27	4.15	3.91	-17.32
1982	3.69	2.95	0.54	-12.03
1983	4.02	3.14	0.47	-5.64
1984	3.80	2.86	0.41	-2.74
1985	4.36	3.15	0.81	N.A.
1986	4.56	3.41	1.33	N.A.

资料来源：布伦博（1988年，第50页）。

注：N.A. 表示无资料。

监管当局为何要竭尽全力掩饰和忽略被监管对象的财务状况呢?原因之一在于联邦储蓄和贷款保险公司的储蓄保险基金数量十分有限。如表8.7所示,80年代初,联邦储蓄和贷款保险公司的准备金不到70亿美元,只够关闭少数几家破产的储蓄机构,实际上联邦储蓄和贷款保险公司也正是这样做的(见表8.1)。不过,如表8.8表明的那样,按照管理会计原则计算资不抵债的储蓄机构数量及这些机构所控制的资产都大大少于以更现实的有形资本为基础计算的无清偿能力机构数量和资产。

① 除此以外，还允许储蓄机构在出售低利抵押品时，把它们的损失分摊到这些抵押品的剩余使用年限上；把开始新抵押贷款时的大笔预付费作为收入入账；为了管理的目的，把委员会发给许多储蓄机构“净值证券”作为资本以交换补偿性本票。

表 8.7 联邦储蓄与贷款保险公司（FSLIC）和联邦存款保险公司（FDIC）的储备

单位：百万美元

年 份	联邦储蓄与贷款保险公司		联邦存款保险公司	
	准备金	占保险存款百分比	准备金	占保险存款百分比
1970	2903	2.05	4380	1.25
1971	2987	1.77	4740	1.27
1972	3142	1.56	5159	1.23
1973	3454	1.56	5615	1.21
1974	3791	1.60	6124	1.18
1975	4120	1.48	6716	1.18
1976	4480	1.37	7269	1.16
1977	4873	1.29	7993	1.15
1978	5328	1.26	8796	1.16
1979	5848	1.27	9793	1.21
1980	6462	1.28	11020	1.16
1981	6156	1.18	12246	1.24
1982	6307	1.13	13771	1.21
1983	6425	0.96	15429	1.22
1984	5600	0.71	16529	1.19
1985	4600	0.54	17957	1.19
1986	-6300	-0.71	18253	1.12
1987	-13700	-1.47	18302	1.10
1988	N.A.	N.A.	14061	0.80

资料来源：凯恩（1989年）；联邦存款保险公司（1988年）。

注：N.A. 表示无资料。

表 8.8 1981～1987年无清偿能力和无力积累资本的储蓄机构的数量和资产

年 份	按RAP计算的无清偿能力的储蓄机构[a]		按有形资产计算无清偿能力的储蓄机构[b]		有形资本占资产比例低于3%的储蓄机构	
	数 量	资 产（十亿美元）	数 量	资 产（十亿美元）	数 量	资 产（十亿美元）
1981	31	3	112	29	702	163
1982	71	13	415	220	783	217
1983	48	13	515	234	879	273
1984	71	15	695	336	853	321
1985	130	26	705	335	726	437
1986	255	66	672	324	581	335
1987	351	99	672	336	471	339

资料来源：怀特（1991年）及巴思和巴塞洛缪（1990年），二者均以联邦住宅贷款银行委员会（FHLBB）的数据为基础。

a：按管理会计原理计算为无清偿能力的储蓄机构。

b：按管理会计原理计算为有清偿能力，但按有形净值计算为无清偿能力的储蓄机构。

监管机构采取并鼓励使用更自由的储蓄机构会计方法的还有另一个原因。即使市场利率趋向创纪录水平，但是政策制定者和立法者普遍预期这种高利率环境只是一种暂时的现象：利率将会下降，从而使得储蓄机构恢复到80年代之前那种稳健的状况。从这种观点来看，监管会计原则作为储蓄行业恢复元气之前帮助它度过困难时期的一种暂时手段是正确的。

这种流行的乐观态度既实用又必要。当时面对急剧上升的联邦赤字，里根政府和国会都不希望拨款1000亿美元关闭所有按市场价值衡量无清偿能力的储蓄机构。这种激进的措施不仅非常昂贵，而且考虑到当时储蓄业及其相关行业（主要是住宅行业）在国会中的政治力量，这种措施在政治上几乎肯定是行不通的。很清楚，如果只要降低利率和经济下滑结束就能使该行业起死回生，那么为什么非得将大多数机构关闭呢？此外，国会于1980年和1982年采取行动扩大了储蓄业的投资权力，以促进该业的复苏。监管当局对该行业的复苏相当乐观，很乐意地削减了银行委员会中检查和监督人员，从而减少了对储蓄机构的检查频率（如表8.9）所示。

表 8.9 **1980～1984年由联邦储蓄和贷款保险公司保险保护的储蓄机构的监管和监管资源**

年 份	检查和监督人员数	检查次数	由FSLIC保险的储蓄机构数	储蓄业资产[a]	对每一储蓄机构的检查次数	每十亿美元资产的检查次数
1980	1308	3210	3993	593.8	0.80	5.41
1981	1385	3171	3751	639.8	0.85	4.96
1982	1379	2800	3287	686.2	0.85	4.08
1983	1361	2131	3146	813.8	0.68	2.62
1984[b]	1337	2347	3136	976.9	0.75	2.40

资料来源：巴思和布雷德利（1989年）以及巴思·巴塞洛缪和希雷德利（1989年）；两书均以联邦住宅贷款银行委员会（FHLBB）数据为基础。

a：十亿美元。

b：包括特殊检查和有限范围检查。

事实上，对该行业的乐观看法证明部分是正确的。从1983年开始，经济再次开始增长而利率显著下降。正如当局期望的那样，该行业中相当一部分机构恢复了盈利，按各种标准来衡量该行业的资本都有所增加（见表8.6）。

可是，1985年该行业又遭受80年代的第二次危机的冲击：紧接州住宅储蓄会（俄亥俄州）和旧宫廷储蓄和贷款社（马里兰州）倒闭之后，俄亥俄州和马里兰州发生了对州注册储蓄机构的存款挤兑。这次存款挤兑仅影响这两个州里的储蓄机构，它们不受联邦存款保险而受州保险基金保险的储蓄机构。在这两个州里，同时采取一些行动制止了这个风潮：由州限制存款人提款的最高数额，联储以贴现窗口的放款解决储蓄机构的流动资金问题。因此，国会没有必要介入。

在马里兰州和俄亥俄州之外，还是有很大的麻烦。如表8.8反映的那样，利率

下降并没有解决数百家储蓄机构有形资本不足偿清债务的问题，这些机构集体拥有3000亿以上美元的资产。此外，该表还表明，另外几百家资产更大的机构形成资本的数字很低。这两类机构的所有人和经理人都有强烈动机，不惜牺牲联邦储蓄和贷款保险公司以联邦保险的基金来冒险经营；如果他们的策略失误，则所有人和经理人几乎没有任何损失，联邦储蓄和贷款保险公司将承担所有的损失，但是，假如他们判断正确的话，则他们（而非联邦储蓄和贷款保险公司）将获得所有的冒险收入。① 政府内外许多专家都呼吁要注意联邦储蓄和贷款保险公司实际上的无力清偿负债及假如不迅速关闭所有仍在经营的资不抵债储蓄机构，联邦储蓄和贷款保险公司会遭受更大的损失，不过这些专家的警告没有引起注意。② 整个国会和监管当局里比较流行的观点是：随着利率下降和经济增长，该行业的状况将不断地会得到改善。

但是到了1986年，监管当局才意识到联邦储蓄和贷款保险公司并没有足够的能力来关闭所有无力清偿债务的储蓄机构（见表8.7）。在一次充实联邦储蓄和贷款保险公司储备金的努力中，监管当局要求国会批准注入150亿美元的资本，资金由预算外专门为此目的成立的新机关发行的债券提供。实际上，“注入”主要是联邦储蓄和贷款保险公司对未来的保险费收入的预支款。政府的建议受到许多储蓄机构和各种当选官员的反对，他们认为花这笔钱既不必要而且也有被联邦储蓄和贷款保险公司浪费掉的可能。最后，国会于1987年在一项范围十分广泛的银行立法中，同意再注资数量为108亿美元，比原来提议的数额要低。

1987年的筹资法案的墨迹刚干，外界分析人士就警告说，要想彻底解决储蓄机构问题需要更多的钱。③随着这一年的结束和在整个1988年里，费用估计数逐步增加。到1988年夏，银行委员会主席M·丹尼·沃尔向国会作了让步，认为在十年期间需要大约400亿美元，在当时这一数额大大低于私下里的估计数。尽管费用预测不断增加，但是在1988年总统大选中储蓄机构问题几乎没有提及，主要原因在于它对两党都是一个政治包袱。④

80年代的第三次储蓄机构危机发生在1988年大选之后，而且对政治的影响大

---

① 这种在联邦存款保险中的“道德危机”已有如此之多经济学家经常提请人们注意，以致把指出这个问题的任何学者团体单独举出来是不合适的。

② 银行委员会的经济学家在1985年的内部分析中指出，联邦储蓄和贷款保险公司实际上是无力清偿债务的。银行委员会主席埃德温·格雷于同年向国会陈述了同样观点。

③ 例如，在他们对1986年底以前局势的彻底分析中，布伦博和卡伦（1987年）估计关闭所有无清偿债务能力的储蓄机构需要300亿美元。此外，伯特·伊利（著名的独立财政顾问）在80年代后期多次发表费用估计数表明，联邦储蓄和贷款保险公司没有足够财力清除储蓄业中所有无力偿付债务的机构。

④ 在共和党政府时期问题发展得这么严重，显然成为该党候选人乔治·布什政治上的不利条件。可是，人们责备民主党人支持降低政府最早150亿美元作为联邦储蓄和贷款保险公司外加基金的要求。此外，众院议长吉姆·赖特由于他与资不抵债储蓄机构几个经理与所有人关系密切等情况遭受猛烈攻击。

于对经济的影响。当时虽然大约1/3的储蓄机构没有赢利（见表8.5），但仍没有立即发生存款挤兑的危险。然而，这最后一次危机是在大选之后由联邦住房贷款银行委员会促成的，它向储蓄机构购入者提供对未来损失全面担保的方式处置了许多无清偿债务能力的储蓄机构。这些担保使得委员会不需要现金就能完成这些交易（联邦储蓄和贷款保险公司几乎没有什么现金）。① 委员会仓促完成它，1988年后期的交易，因为储蓄机构购入者的某些税收优惠在1988年底就要期满，而且总统大选业已结束。

不管仓促完成交易是否是有意这样安排，但这一做法对促使下届政府和国会以一种广泛和系统得多的姿态来处理储蓄机构资不抵债问题肯定起作用。即将上任的布什政府将这件事作为头等大事，提出意义深远的计划，计划在3年中关闭大约500家明显资不抵债的储蓄机构，在1989年年底之前再关闭另外200家濒临资不抵债的储蓄机构。布什政府请求国会再次以预算外拨款方式拨给500亿美元以完成这项工作，其余240亿美元估计清理费用由储蓄业以提高存款保险金的方式支付（该计划建议银行也应缴付更高的保险费，以弥补上升的银行倒闭费用）。此外，该计划还建议成立一个新的机构（债务重组信托公司，RTC）负责处理破产机构及其资产事宜；提高储蓄机构的资本标准与银行的标准一致，并要求储蓄机构恢复原来的任务（住房融资），将至少70%（从60%提高）的资产投资于抵押贷款和消费信贷；将联邦对该行业的监督管理机构纳入行政序列（财政部）不留在独立的银行委员会之中。布什政府的计划把那些有关未来储蓄和银行业（机构）相分离以及重构银行和储蓄机构存款保险制度等一系列富有争议的问题留给90年代去解决。1989年8月，国会在“1989年金融机构改革、复兴和加强法”（FIRREA）中批准了布什政府计划中的绝大多数建议。

自FIRREA通过以后，解决80年代第三次储蓄机构危机的估计费用大幅上升。1990年5月，财政部提高了FIRREA颁布后储蓄机构关闭和支持出售的全部费用，从原来提出的目前打过折扣的费用740亿美元增加到900亿～1300亿美元之谱。② 国会的预算办公室和审计总署预计的费用甚至比这还高。

银行

至少到目前为止，幸运地证明80年代的两次主要的银行业危机的费用大大少于储蓄机构危机的费用。不过，与储蓄机构事件不同，当时人们把每次银行业危机

① 总之，委员会在1988年处理了205家储蓄机构，179家通过得到外来资金，26家通过停业清理，估计当时最后提出由联邦政府负担的打过折扣的费用（包括另外18家稳定费用）为386亿美元。

② 联邦存款保险公司估计为处理储蓄机构1989年前担保的目前打过折扣的费用将超过500亿美元，而银行委员会最早估计仅为386亿美元。

看作是对整个美国金融体系稳定的严重威胁。

如表8.4所示，第一次银行危机发生在1982年，向美国和其他银行借了很多债务的发展中国家墨西哥无法支付债务的利息。[①] 那时，9家美国“货币中心”银行向拉丁美洲各国的贷款未偿还额总数几乎是它们产权资本的2倍（萨克斯和卫津加，1987年，第558页）。假如墨西哥拖欠债务，那么这些银行也将面临其他发展中国家也无法偿债的可能性，这种情况很容易危及美国许多（而不是全体）最大的银行业组织。

联邦银行监管部门——主要是联储——不得不认真地对付这一威胁。当时若有一两家主要银行在衰退的经济环境下（即使在经济扩展时期亦然）倒台，假如未保险存款人开始对多家其他银行进行挤兑的话，就将危及整个银行体系。甚至政府内部重视自由市场的官员也会对这样的结果感到忧虑。此外，联储无疑感到有道义上的责任去寻找墨西哥危机及其施加于美国银行体系的威胁的解决办法，因为在70年代的多数年份中，它曾鼓励银行将石油输出国存入美国银行的“石油美元”重新输入发展中世界的石油进口国、特别是拉丁美洲国家。

最初，在1982年4月联储使用其本身借给墨西哥的美元，直接干预一系列的货币套换（美元换比索）（格雷德，1987年，第485～486页）。但是到了8月份，墨西哥的经济形势进一步恶化，银行倒闭威胁迫在眉睫。这一次财政部与联储一道制定了一个数量更大的筹资计划，使墨西哥在获得国际货币基金组织（IMF）支持贷款之前渡过难关（墨西哥获取IMF贷款的条件是在墨西哥内部进行结构性经济调整，以改善其偿还外债的能力）。根据新的计划，美国政府同意提前支付墨西哥出售石油和食物所得的20亿美元，与此同时联储和其他主要工业化国家的中央银行同意向其提供外加的18.5亿美元的贷款（格雷德，1987年，第517～518页）。

虽然联储和财政部设计的救援方案避免了墨西哥债务危机对美国银行体系形成的立即威胁，但国会对这个方案并不满意。作为对这次危机的直接反应，1983年11月国会通过了“国际贷款监督法”，第一次要求联邦银行监管机构制定并监督实施最低资本标准。其实早在两年前，银行监管机构就已公布了最低资本指导原则，但把它纯粹当作斟酌决定的事情来做，没有当作是执行特殊的法令性指示。

但是，新标准并不足以阻止80年代第二次银行业重大危机，即1984年大陆伊利诺斯银行倒闭。80年代开始时，大陆伊利诺斯银行曾是美国经营最好的一家银行，但是到80年代早期，它向一家当时名不见经传的位于俄克拉何马于1982年倒闭的佩恩广场银行购买质量很差的能源贷款，此后大陆伊利诺斯银行遇到经营上的困难。随着大陆伊利诺斯银行贷款损失的不断增加，该银行的机构存款人（主要是世界各地来的其他银行）——越来越关注该银行付清利息以及承兑存入该行全部未

① 关于20世纪80年代发展中国家的债务问题的完整论述，见本书中由保罗·克鲁格曼所写的那一章。

保险资金的能力。1984年5月，这些存款人开始挤兑存款，几乎要将这家当时美国第六大、资产超过400亿美元的银行拖垮。

起先，联邦的银行监管机构——审计署、联邦存款保险公司和联储——试图劝导美国其他的大银行向大陆伊利诺斯银行提供紧急信用贷款以避免危机的发生。但是，与先前试图解决墨西哥债务危机一样，这种早期的努力证明是不够的。到了仲夏，存款挤兑形势恶化，并有可能耗尽该行救援银行给予的信贷资金。最终，联邦存款保险公司决定接管该行及其持股公司，对所有保险和未保险的该行存款人提供完全担保。

实际上，在这次拯救大陆伊利诺斯银行行动中，银行监管机构的救援方法清楚地证明，在美国，有些银行“太大了不能倒闭”（TBTF），或更准确地说太大了使监管机构不能允许未保险的存款人发生损失（考夫曼，1989年）。4年之后，监管机构再次用行动表明，规模不如大陆伊利诺斯银行的其他银行甚至储蓄机构都有资格享受银行“太大了不能倒闭”的待遇。在每一个这种事例中，未保险的存款人明显地受到全面的保护：得克萨斯州第一共和银行（资产超过250亿美元）；德克萨斯州麦科普银行（资产接近150亿美元）以及加利福尼亚州美国储蓄和贷款协会（资产为310亿美元）。正如下面将要讨论的那样，从此以后，TBTF成为80年代实施所有银行政策中最有争议和最令人烦恼的一个。

证券市场

最后，美国在20世纪80年代还经历了3次重大的证券市场危机，每次危机都发生在80年代末经济扩张时期。对许多人来说，每次危机令人吃惊的是没有一次导致经济扩张终止。

1987年10月19日发生的股市狂跌当然是80年代第一次、也是最值得注意的一次证券危机，如表8.10所示，这次股灾是自正式计算股票指数以来，股价在一天之内下跌的最大百分比。此外，道·琼斯工业平均指数继1987年8月后期下跌约500点之后，又于10月19日下跌508点。在两个月之内，美国股票投资者的损失超过1万亿美元。

由于以下几个原因，1987年10月份的股灾引发一场危机。最直接的原因是股价的骤跌，即使没有使许多证券公司无力偿付债务也威胁了它们的头寸不足，它们面临自己账户上财产目录中拥有的证券或者是客户作为保证金的证券价值的巨额潜在损失，许多客户都无法补足追加保证金通知的要求。由于证券公司业务萎缩，各大银行纷纷开始收回它们发放的贷款，从而使流动资金枯竭，并威胁到证券交易的清算。从宏观经济方面来说，政策制定者显然担心股灾将严重损害投资者和消费者的信心，从而引发支出锐减，足以使经济陷入衰退之中。

表 8.10 股市下跌最大一天的百分比

1. 1987年10月19日	-20.39
2. 1929年10月28日	-12.34
3. 1929年10月29日	-10.16
4. 1929年11月6日	-9.92
5. 1937年10月18日	-9.27
6. 1933年7月20日	-8.88
7. 1933年7月21日	-8.70
8. 1985年12月20日	-8.52
9. 1987年10月26日	-8.28
10. 1932年10月5日	-8.20
11. 1932年8月12日	-8.02
12. 1932年5月31日	-7.84
13. 1934年7月26日	-7.83
14. 1907年3月14日	-7.59
15. 1940年5月14日	-7.47
16. 1893年7月26日	-7.39
17. 1931年9月24日	-7.29
18. 1932年9月12日	-7.18
19. 1901年5月9日	-7.02
20. 1933年6月15日	-6.97
21. 1933年10月16日	-6.78
22. 1988年1月8日	-6.76
23. 1946年9月3日	-6.73
24. 1962年5月28日	-6.68
25. 1940年5月21日	-6.64

资料来源：施沃特（1990年）。

注：表中资料出处有：1928～1962年、1988～1989年的道·琼斯工业及铁路指数；1962～1987年的纽约股票交易所和美国股票交易所CRSP价值加权指数（均包括红利）。

如在银行业危机中一样，联储在证券市场危机中也是最具调控能力的关键机构。幸运的是，就在股灾爆发的数周前，联储在新任主席格林斯潘的命令下已经制定了应急计划以对付10月份发生的危急事态。相应地，联储准备通过公开市场操作向市场提供流动资金（即通过购买财政部证券，从而增加货币供应和降低短期市场利率）。此外，根据报道联储官员督促各主要银行向遭受流动性危机的证券公司

提供大量贷款支持，并许诺假如这些银行自身也遇到流动性危机，它将通过贴现窗口予以支持（见《华尔街日报》，1987年11月20日）。①

联储的干预达到了预期的效果。股票市场很快止跌反弹，且在以后的两年中稳步上升。到了1989年10月，道·琼斯工业平均数已恢复1987年10月份以前的水平。当时虽然许多经济学家曾预言这次危机将大大放慢GNP的增长率，然而实际情形并非如此。1987年第四季度，实际国民生产总值的年增长率达6.1%，此后继续攀升，这使联储得以在危机结束之后迅速撤回了一些向市场注入的流动资金。

然而，如表8.11总结的那样，这次严重的市场动荡引发了一股由官方和私人资助的研究热潮，旨在研究这次危机发生的原因以及能做些什么（如果有的话）防止今后再次发生这样的事态。但是，如在表上说明的，这些研究无论对危机爆发的原因还是根治的办法都没有达成统一的认识。新闻媒体和国会都十分注意计算机程序交易策略和股票指数套利所发挥的作用，交易技术是在20世纪80年代随着金融期货和期权市场的发展而出现的。对这些交易策略持批评态度的人士强烈主张，显然因为“派生”证券的交易费用比优先股票便宜（主要因为期货交易的现金抵押要比股票交易的最低要求低得多），这种交易助长了投机行为，最终导致股灾的发生。派生证券市场（主要为期货市场和期权交易）的辩护者认为，派生证券和优先股票是必然相关联的，虽然期货交易和期权交易的数量剧增（到80年代后期以美元为单位的期货交易量已超过股票市场本身的交易量），但没有证据证明它们助长投机。

不管各自立场的是非如何，不同研究并没有决定这场争论的结果。到最后，在股灾以后采取的惟一有意义行动是由纽约股票交易所和芝加哥商业交易所的自愿措施，即在一个交易日内当股票或股票指数价格下降了一定数额时采用“断路器”的办法。② 考虑到在各种研究中没有一致意见，再加上这些私人创议，国会不在这个领域立法就不足为奇了。

然而，在80年代即将结束之际，几乎刚好在1987年10月股灾的两年之后，股票市场于1989年10月13日再次发生股价狂泻。不过，这一次道·琼斯工业平均指数仅下降了191点，下降6.1个百分点。由于汲取了1987年10月份股灾发生后成功经验的好处，联储在处理这次危机时几乎没有什么麻烦：它向金融系统注入额外的准备金以降低联邦基金的利率（同业隔夜拆借利率），且明确宣布在以后的一

---

① 上面正文中提到《华尔街日报》对危机的报道中也谈到，不同经纪人公司可能操纵10月20日“主要市场指数”（约20种股票为一组），以诱使那一天股市跌后复涨。可是，如表8.11告诉人们，考察上面这个说法的一项研究发觉没有支持它的证据。

② 芝加哥商业交易所在1990年7月24日道·琼斯工业平均指数在开盘1小时内下跌100多点时，采取暂时终止交易的办法；人们相信停板有助打断股价下降。那一周的后几天，证券和交易委员会批准纽约证券交易所同性质的建议，要求所有股票交易在道·琼斯工业平均指数下降50点后终止进行，第二天按前盘股价开始交易。

周里，它准备提供需要的流动资金。这一决定性措施再次奏效，市场很快恢复了平静，以后重新向上攀升进入1990年。

80年代最后一次的证券市场危机，即“垃圾债券”市场的崩溃几乎在同一时间发生，且对宏观经济造成的后果同样温和。当然，垃圾债券市场的兴起是80年代主要成功事例中的一个，该市场主要由迈克尔·迈尔肯和一家经纪人公司德雷克塞尔·伯纳姆·兰伯特一同开创的，开创这个市场是为了适应机构购买人急需的非投资等级公司发行的高收益证券。虽然大多数垃圾债券（以美元计算）的发行与公司重组有关（如借钱收买、其他合并和购买、股权强制过户以及其他结构重组），有许多垃圾债券是由那些无长期经营记录从而无法从私营等级机构晋级为投资等级地位的新公司发行的（克雷布·皮克林和普劳斯，1990年，第596页）。到1989年底，已发行的垃圾债券余额达2000亿美元，实际上所有债券都是在80年代发行的。

表8.11　　对1987年10月股市崩溃的主要研究

研究机构	主要发现/建议
“布雷迪”委员会	认为崩溃系由外部因素造成（贸易赤字过大以及国会提议的税收立法）。 建议：成立一家监管机构负责市场监管；协调股票和期货交易的法定保证金；在价格下降过大时应停止交易。
证券和交易委员会	认为机构抛售是造成这次股市崩溃的最大直接因素；没有迹象表明有人操纵10月20日的主要市场指数；批评各类经纪人公司使用“领先抛售”。 建议：提高期货交易法定保证金以限制流动速度。
商品期货交易委员会	也认为没有迹象表明有人操纵10月20日的主要市场指数；断定货币经理更多使用证券组合保险而非指数套利。
纽约股票交易所	建议：将股票指数期货交易在场内进行。
芝加哥商业交易所	反对加强对交易策略或保证金的监管。
全国证券交易商协会	发现小额投资人为股票的净卖方而机构投资人为净买方。
会计总署	发现由于纽约股票交易所计算机系统无力处理订单加重了危机的程度。 建议：加强对计算机系统的监管。
投资公司协会	发现在危机期间共同基金经理有能力满足2/3的客户提前清偿的要求。

1988年，当迈克尔·迈尔肯及其经纪人公司被指控违反了多项证券法规时，垃圾债券市场渐趋衰落。可是，1989年夏季后期，几种因素一起导致了该市场的崩溃，这些因素包括已发债券价格的大幅度跌价以及新发债券工作的实际终止。当好几家较大的债券发行商（例如，罗伯特·坎波、南国和综合资源等公司）破产倒闭之后，该市场开始分崩离析。接着，1989年金融机构改革、复兴和加强法的通过又给该市场予沉重的打击。该法包含的条款要求储蓄机构在1994年之前出清所持有的全部垃圾债券。虽然从总数上说储蓄业仅持有所有已发行债券的7%，而储蓄

机构持有这类债券的80%集中在10家储蓄机构（总会计署，1988年），看来垃圾债券投资已成为储蓄业过度风险的明显标志，以致国会中许多议员坚信有必要予以纠正。垃圾债券发行准备金规定的颁布适逢数家垃圾债券发行商已陷困境和市场信心不足之时，该法规定的出清条款（不管其价值如何），在整个市场上，投下了一条长长的阴影，并促使市场进一步衰退。

最终，垃圾债券市场的衰退相当严重，以致它的主要创始商德雷克塞尔·伯纳姆在1990年早期不得不宣布破产。有意义的是，与20世纪80年代对主要破产银行中未保险存款人提供的援救形成鲜明对比的是，无论是联储还是证券和交易委员会均未采取任何措施阻止德雷克塞尔的破产，而当德雷克塞尔破产发生时在金融市场上几乎没有造成任何影响。

总结

20世纪80年代的各种金融危机贯穿着几个主题。首先，也许最重要的一个主题是任何一次危机都没有导致宏观经济危机，这主要应归功于联储与其他银行业监管机构一起进行的成功干预。

第二，某些干预措施影响深远。特别值得一提的是，为了使大银行未保险存款人不必担心大规模银行挤兑，银行监管当局对大型已保险存款机构进行不合适冒险行为的市场缺乏必要的监管。20世纪90年代许多关于金融改革的争论都着眼于寻找恢复部分监督机制的途径（不论是通过市场还是通过监管）。

第三，国会的干预只有在需要的地方或者对要做事情得到一致同意的时候才实行。对储蓄机构的各项立法就是第一种情形的例子：此时监管机构或政府官员不通过立法授权就无法解决危机（放松对存款利息和资产的管制或清理破产储蓄机构所需的资金）。在1983年要求监管机构制定并实施银行资本标准的立法事例中，当时墨西哥债务危机已经过去，但由于监管当局已经自主制定了相同的规定，所以意见一致是极为可能的。在专家中和在有关利益团体中达不成一致意见的地方，比如说在证券市场改革，或者在下一节要讨论的更基本的金融结构改革问题上，国会没有采取任何行动是不足为奇的。

最后，正如在本章开始时表明的那样，20世纪80年代大部分金融政策本质上是反应性的。特别是在储蓄机构问题上，相关的政策制定机构——国会、政府及独立监管机构（如银行委员会）——几乎没有采取什么能够平息（更不要说防止）80年代最后发展成代价巨大危机的措施。在以下几节中将对不采取行动的原因做一探讨。

8.2.2 结构趋势

对于政策制定者和公众来说，20世纪80年代发生的各种金融危机使几个重要

的结构性发展变得模糊不清，这几个发展很可能成为 90 年代政策制定议事日程中最紧要的问题。不过，由于在下面将要谈到的种种原因，这些发展在 80 年代很少受到人们的关注。

储蓄机构

由于政策制定者对于储蓄行业里发挥作用的基本经济力量知之甚少，所以我们再次从储蓄机构开始探讨是适宜的。

储蓄机构在 19 世纪早期形成，因为当时没有其他中介机构愿意开创和接受居民住宅抵押贷款。从那时起联邦政府通过向储蓄机构提供特殊税收优惠和设立了一系列联邦机构购买住宅抵押贷款，为发放住宅抵押贷款的这些机构提供流动资金，促进了储蓄机构的成长。

但是，自 20 世纪 70 年代早期开始，这类机构——著名的有政府国民抵押贷款协会、联邦国民抵押贷款机构和联邦住宅贷款抵押公司进行一种工作方法，如上文提到，这种方法破坏储蓄行业的经济基础及长期获利能力。用华尔街的术语来讲，这些机构通过抵押贷款组合（或向由私营投资公司发行的抵押贷款债券提供担保）把抵押品证券化，然后在这些抵押贷款组合支持下发行证券（即前抵押信托）。如表 8.12 所示，仅在 1975～1988 年的 13 年里，抵押证券的数量增长了 40% 多，1988 年达 7700 亿美元，所有已发行抵押贷款的 35% 多。

表 8.12　　抵押投资证券化余额（十亿美元）

年　份	住宅抵押证券化余　额	证券化（%）	政府国民抵押贷款协会全部转嫁数	联邦国民抵押贷款机构 MBS	联邦住宅贷款抵押凭证 MBS 和 PC	常规的全部转嫁数
1975	17.8	3.7	16.2	…	1.6	…
1976	28.4	5.3	25.6	…	2.8	…
1977	49.7	7.9	42.9	…	6.8	…
1978	65.7	8.8	53.0	…	12.0	0.7
1979	92.1	10.7	75.8	…	15.3	1.0
1980	112.2	11.7	93.9	…	17.0	1.3
1981	127.9	12.4	105.8	0.7	19.9	1.5
1982	178.0	16.6	118.9	14.5	42.9	1.7
1983	246.2	20.7	159.8	25.1	58.0	3.3
1984	290.7	22.1	180.0	36.2	70.9	3.6
1985	372.0	25.3	212.1	55.0	100.5	4.4
1986	537.6	31.2[a]	262.7	97.2	171.4	6.3
1987	684.2	35.2	317.6	140.0	212.6	14.0
1988	768.9	35.4	340.5	178.3	225.0	25.1

资源来源：贾菲和罗森（1990 年）；联储《公报》（1989 年 10 月）；联储理事会资金账户流量。

注：MBS＝抵押＝有担保证券；PC＝参与凭证。

a：1985 年后的值为证券化住宅抵押占非金融部门持有的住宅抵押的百分比。

虽然证券化给储蓄行业带来革命性的后果，这个行业在整个80年代几乎得不到国会的重视。证券化把原先不具流动性的抵押证券转变成具有流动性的证券，这个方法大大增加了对抵押证券的需求。今天，养老基金、保险公司、共同基金、甚至商业银行都是抵押证券的主要持有人。反过来说，较大的需求降低了抵押证券的收益，据估计与没有证券化以前相比，收益率的下降多达1个百分点（罗森塔尔和奥坎波，1988年，第12页）。

虽然对于客户来说这是好消息，但对储蓄机构来说却是沉重打击。由于抵押证券收益率下降，所以储蓄机构必须忍受它们习惯于赚取资金成本与抵押投资收益之间“差额”的减少。实际上，差额的下降如此之大，以致于除非储蓄机构有一个稳定的低成本存款集合或者恰好处于一个抵押贷款收益特高的高增长市场上，持有长期固定利率抵押贷款就不再能获得资本的市场收益率（卡伦和布伦博，1991年）——除非从事储蓄机构传统上从事的利率投机，即用短期存款提供长期抵押贷款的资金（正是这种存款和贷款期限不匹配导致了80年代的第一次储蓄机构危机）虽然投资于可调整利率的抵押贷款（ARMS）仍有利可图，不过，到目前为止，这种抵押贷款尚未大量证券化，随着ARMS的标准化和证券化，最后这种业务方针所得的差额也将会大大缩小。

对储蓄行业来说，前景并不令人乐观：它在美国金融体系里，没有长期的前途。目前经营尚稳健的储蓄机构必须改组成银行，否则将会列入政府已经准备清盘机构的名单。

虽然精通该行业业务的政策分析人士广泛认识到证券化对储蓄业未来发展的意义，但是没有迹象表明到目前为止国会或政府对这种事已经充分理解。在1989年金融机构改革、复兴和加强法包含有关这个主题的相互矛盾的条款。一方面，国会要求储蓄机构将投资于抵押贷款和消费贷款的资产比例从60%升到70%，表明国会不重视证券化的意义；储蓄机构由于被进一步限制投资多样化的机会已经面临利润减少问题，这个措施只会进一步恶化它们的获利能力。另一方面，1989年金融机构改革、复兴和加强法也允许储蓄机构最后（到1994年）转为银行执照，从而逃避70%“合格的储蓄机构贷款人”要求（条件除非支付一大笔一次性费用，否则已转为银行的实体仍需按储蓄机构标准支付较高的保险费）。

随着救援储蓄机构费用的不断增加，国会和政府越来越可能会对是否保留银行和储蓄机构两类执照及两套监管体系重新加以考虑。迄今，有两种因素阻碍这两种行业合并：许多储蓄和贷款机构的持续（但不断减弱）的政治影响以及普遍认为80年代最后一次储蓄机构危机是由加恩－圣杰曼法案允许储蓄机构进行非抵押投资造成的想法。因为剩留下来的储蓄机构认识到它们能作为存款机构生存下去的惟一途径是取得银行执照（不需支付较高的保险费），所以第一个因素正在变得不重要。第二个因素即使是一种误解，但它仍会产生持续的影响。虽然很清楚，无力偿

付债务的储蓄机构将许多资产投资于非传统的投资项目（怀特，巴思和布雷德利，1989 年），但它们是由于管理机关松懈执行资本标准的鼓励才这样做的，正是这种做法正好促使它们进行此种非传统投资的冒险，引来以后的更大损失（布伦博、卡伦和利坦，1989 年）。20 世纪 90 年代，一个关键问题是，政策制定者特别是立法者何时才能理解 80 年代储蓄机构危机的真正原因，从而得以正确认识证券化对当前这种结构的储蓄机构的破坏作用。

最后，到目前为止国会不大愿意将储蓄机构执照和银行执照合二为一，其原因在于监管银行和监管储蓄机构的持股公司的法律之间存在表面上看起来无关痛痒但实际上却有极其重要的区别。简言之，银行持股公司（BHC）法规定了一些业务，任何银行凡从事这些业务者均可加入与“银行业密切有关”的那些组织。而储蓄与贷款持股公司法对储蓄机构持股公司也有类似的条款规定，不过仅适用于拥有两家或两家以上储蓄机构的公司。相应地，仅拥有一家储蓄机构的公司——如西尔斯或福特汽车公司——可以从事任何它愿意从事的业务。

假如取消了储蓄机构执照和银行执照之间的区别，将如何对待这些只拥有一家储蓄机构的持股公司呢？假如将储蓄机构像银行那么对待，那么很清楚，银行持股公司法将要求那些拥有多家机构的公司放弃经营任何“与银行业关系不甚密切”的业务。当然，其他许多金融机构可能会对这种规定提出异议，反而要求改变银行持股公司法中的业务限制。对银行持股公司法做这样的改变，将受到坚信将“银行业”和“商业”混淆不清、会不明智地把联邦存款保险扩展到保护非银行企业那些人的反对。

90 年代里，关于银行业和商业相融合的问题可能会提出来。否则，要将银行业和储蓄业合并到一起的做法，即使不是不可能也会变得十分困难（除非让当前单一储蓄机构持股公司“保留下去”。

银行

证券化对银行业可能产生过去对储蓄业同样的影响，这一事实很少受人注意。不过，对银行而言，证券化过程以不同方式开始。

自 70 年代开始，信誉等级良好的公司发现，发行自身的商业票据（一般由银行备用信用证担保）比向银行借款不仅成本低而且更为便利。在 80 年代里，这一过程大大加速：非金融公司发行的商业票据从 1980 年的 280 亿美元增加到 1988 年 850 亿美元。此外，垃圾证券市场的成长也使得许多信用等级较低（或没有评定信用等级）的公司也能通过比从银行借款便宜的方式得到资金。当然，银行被市场夺去最好的借款人也只能怪自己。由于贷款损失（先是对发展中国家的贷款损失，到 80 年代末对不动贷款和高杠杆交易贷款的损失）的不断增加，许多大银行的信用等级不断下降，这反过来又迫使它们吸收未保险存款的成本增加。当银行家对他们

的高成本资金即使再增加微薄的利息时，他们发觉也不再能够有利润地放款给低风险（甚至中等风险）的公司客户了。

银行贷款证券化对整个银行系统的许多其他银行有类似的影响。虽然传统上银行作为住宅抵押贷款融资人的地位不如储蓄机构那样重要，但它们也像储蓄机构，一般由于证券化而遭受抵押贷款到期期限不匹配损失。对今后更为重要的是，银行越来越对作为衣食父母的消费贷款证券化（汽车贷款和信用卡）。人们普遍预期，银行将对许多普通的商业贷款也会实行证券化。虽然那些率先发展和销售证券化技术的个别银行无疑会从它们的努力中获利，可是作为整体的银行业今后的前景堪忧。由于质量最高资产价差的降低，银行在资产负债表上只能紧紧抓住高风险、非流动的贷款，这种状况如果不说对总的银行系统形成风险，至少对银行保险基金形成今后的风险。

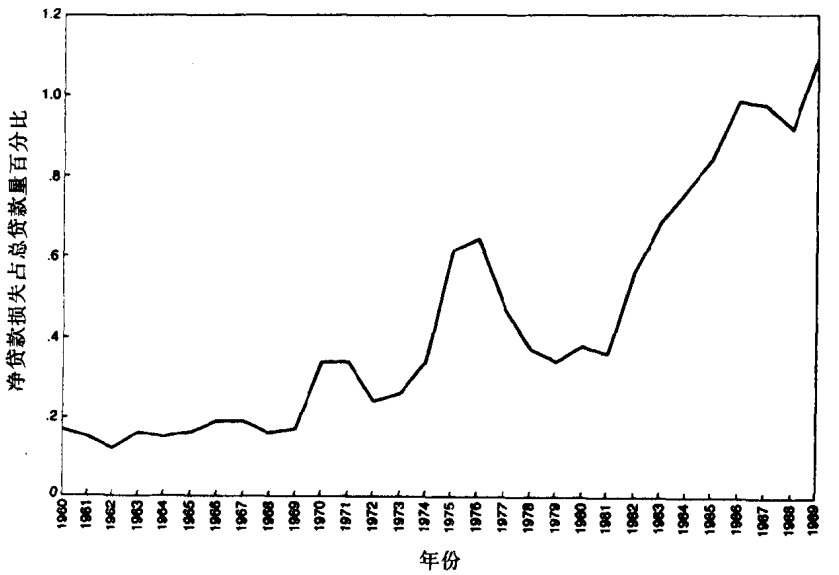

图 8.1 净贷款损失占总贷款平均数（%）

资料来源：《美国统计摘要》（各年）；联邦存款保险公司发表的报告和数据库。

实际上，在过去的30年里这些风险不断积累。图8.1表明这一点，自1960年以来，净贷款损失一直以全部银行未偿贷款余额1%的速度增长，① 不断增长的银

① 净贷款损失对失业率比率的对数形成的回归以及时间趋势表明，在1960～1989年期间，贷款损失比率大致以每年6%（不是百分点）上升；这个比率的上升速度估计为每一个失业百分点的79%。这个系数估计数有95%的可信度，具有统计上的重要性；这个等式（加上对序列有关的纠正）以对数形式说明这个时期净贷款损失比率有93%差异的原因。

行倒闭数量和速度反映了这一趋势（见上表 8.1）。同样，如表 8.13 表明，银行贷款的构成一直从传统的商业贷款和工业贷款向不动产贷款转移，而后者的风险特别高，80 年代中期的德克萨斯州发生的事件和 80 年代末的新英格兰州发生的事件表明了这一点。最后，新增的风险还表现在 80 年代“有问题银行”，亦即被银行监管部门列为 5 个等级中最差的 2 个等级的那些银行数量激增上。虽然到 80 年代末，有问题银行的数量为 1 093 家，与 1987 年高峰期时 1 575 家相比下降，但仍接近 1976 年（一次大战后最高峰 385 家）的 3 倍。此外，80 年代末，根据传统的历史成本会计标准，许多银行资本化比率仍然很低，而储蓄机构的经验告诉我们，这种情况能大大夸张金融中间机构的真实状况（布伦博和利坦，1990 年）。

表 8.13　　商业银行贷款构成（占总贷款百分比）

贷款类型	1972 年	1975 年	1978 年	1981 年	1984 年	1987 年	1989 年
工商业	35.1	36.6	32.9	36.7	35.8	32.9	31.7
不动产	25.2	26.0	28.2	29.4	28.5	34.5	37.8
个　人	22.1	20.3	22.0	18.9	19.2	19.3	18.9
证　券	4.0	2.6	2.6	2.2	2.6	2.0	1.9
非银行金融机构	5.6	5.6	3.5	3.1	2.4	1.9	1.6
农　业	3.7	3.9	3.8	3.4	3.0	1.7	1.5
州及州附属部门	0	0	0	0	3.5	3.1	2.1
外国银行和官方机构	1.4	2.2	3.5	2.6	1.4	0.8	0.7
租赁融资应收款	0.4	0.8	1.0	1.0	1.2	1.4	1.6
其　他	2.6	2.1	2.4	2.4	2.4	2.5	2.3

资源来源：《总统经济报告》（1990 年）。

考虑到证券化对银行和对储蓄机构隐含的影响，政策制定者该怎么做呢？很清楚，在这一领域里几乎所有的专家都极力主张的第一步是允许银行实行地理上多样化，不但通过持股公司，而且通过直接设立分支机构，扩展到各州。从这种加强措施中能够获取最大利润的最大银行在 80 年代试图引起国会对这项改革的兴趣，但这一行动遭到数千家规模较小银行的强烈反对，这些小银行担心它们竞争不过大银行，特别是“货币中心”。在最直接受影响的利益集团之间并没有达成一致的意见，故国会不同意就此立法。不管怎样，这个问题在 1985 年提出讨论，当时国会确认 80 年代早期各州制定的州际互惠银行业安排的立法符合宪法，旨在允许纽约以外的大银行发展为主要地区性机构。到 80 年代末，除了少数几个州外，其余各州都有这类协议，有些州已允许或计划允许全国各地的银行机构（包括纽约）进入本州。

对付传统银行业风险不断增加的另一可能办法是允许银行或其持股公司从事更广泛的业务。不过，鉴于 80 年代储蓄机构进行“资产多样化”带来的坏名声，国

会不太可能采取这种办法。此外，银行努力进入其他行业——主要是证券、保险和不动产——肯定要遭到这些行业从业机构的强烈反对。80年代，当非银行甚至非金融机构利用规定银行和储蓄机构隶属关系的法律中某些条款挤入银行业时，也曾遇到过这种情况。许多公司使用的一项特别具有独创性的方法就是购买或开设一家银行，然后将其受联邦保险的存款只用于发放消费贷款，而不发放任何商业贷款。这样的“非银行”的银行（人们就是这样称呼它们的）能够逃避银行持股公司法中有关业务隶属（以及地理隶属）的管制。1987年国会弥补了法律条文中的这个漏洞（在同一立法中，国会批准向联邦储蓄与贷款保险公司增拨150亿美元）。

然而，在80年代并继续到90年代，许多州同情银行的论点，并允许由州发执照的银行从事全国性银行不能合法经营的多种业务（主要是证券经纪和证券承销以及保险代理等［利坦，1987年a］）。在这些州里，由于利益集团进行阻碍，使国会的立法在州里不能像在联邦那样得到有力贯彻（因为银行业利益集团在州里比其对手有较大的政治势力），或者被急于吸收新增银行业务进入本州的州议员弃置不顾。

此外，甚至联邦监管机构也对银行持同情态度。80年代后期，联储利用“格拉斯－斯蒂格尔法”中有关商业银行和投资银行分离条款中的漏洞，授权银行持股公司建立独立的证券承销附属机构，只要它们不“主要从事”原本不允许经营的证券承销业务。到1989年，联储允许这些银行附属机构从承销各种非财政部发行的证券中赚取的收入占全部收入的1%。同样，货币监理署授权国民银行本身承销自己的有资产担保的证券，不再由投资银行公司经手。面对证券业根据法律进行质问的情况下，法庭的判决支持了这些决策。

1990年7月，联储主席格林斯潘向参院银行委员会提出另外一种政策选择是提高银行业资本要求（格林斯潘，1990年）。这个建议的理由是，假如银行体系面临不断增长的风险，那么理应有更多的资本来对付更大的风险。格林斯潘的建议紧跟在作为巴塞尔协议（将在下面讨论）一部分的谈判新资本标准之后，理所当然地涉及美国银行业，特别是目前因自身在国际竞争中落伍而日益担忧的大银行的忧虑。实际上有些人认为，假如银行必须达到更高的资本标准，那这样做必将承担更大的风险，而这恰恰违背了联储的初衷。不论正确与否，这种认为银行资本标准应比巴塞尔协议中规定的还要高的观点在20世纪80年代任何时候都不在政府政策日程上。

最后一个问题：是否可以重新设计存款保险制度，从而避免银行目前对风险重视不够的现状？可供选择的方案包括：通过降低限制目前每个存款账户10万美元的保险额度，从而增强存款人的风险意识；或提高其余的利益集团——股票持有人、未保险（从属的）债券持有人及管理机构——的风险意识。在1982年颁布的加恩－圣杰曼法中，国会指示每一主要保险基金组织（联邦存款保险公司、联邦储贷保险公司及全国信贷联合会）对存款保险改革提出建议。不过与80年代后期对

证券市场研究的情况一样，这些报告没有达成一致的看法。此外，1984 年大陆伊利诺斯银行事件及其他几家大银行的动荡使许多国会议员不敢贸然改动存款保险制度，害怕这样做会危及各银行、特别是各大银行存款的稳定。因此，毫不奇怪国会没有采取任何行动。

当 1988～1989 年发生 80 年代第三次储蓄机构危机时，国会再次要求对存款保险改革进行研究（作为 1989 年金融机构改革、复兴和加强法的一部分），这一次研究由财政部主持，计划 1991 早期上报它的建议。到写这篇文章时，我们尚不知道财政部的建议内容，也不知道国会对此的反应。

证券市场

虽然在 80 年代里美国证券市场也经历了激烈变革，但是专家们对于这些结构性变革政策含义的认识远不如他们对影响存款行业的市场趋势的认识那样统一，更不用说政策制定者们对此事的认识了。两种特殊发展值得一提。

首先（也许是最重要的），80 年代经历了证券市场的机构化倾向不断增长。例如，纽约证券交易所大宗交易的股票所占比例从 1980 年约 29%，1988 年几乎升至 55%（总审计署，1990 年，第 23 页）。正如上面说过的那样，70 年代放松对固定经纪商佣金的管制便利了机构化的发展外，而养老基金的增长以及个人投资者希望通过共同基金，而不是通过他们自身买卖实现持股多样化的愿望，进一步刺激制度化的发展。

随着证券市场不断加强制度化，政策制定者开始思考如何修改证券管理和公开的办法，修改的重点以大萧条时代的教训为前提：必须保护个人投资者的利益。但是证券管理、注册和公开的成本可能很高，还要为发行股票和债券的公司增加筹集资本的成本。在理解这些成本和市场参与条件的变化以后，证券交易委员会在 80 年代为公司引入“搁置注册”办法，根据这个办法，公司可以重复使用资本市场，为公司发行证券并精简先前（常常是重复的）注册程序。此外，证券交易委员会于 1990 年采用 144a 规则，允许那些第一次仅对机构投资人发行证券的公司证券发行者利用成本较低的筹资方法。[①] 这一行动预示着未来有可能采取两组证券监管制度：一组规章针对向个人发行的证券；另一组规章针对由机构买卖的证券。

第二，证券市场机构化是 80 年代衍生工具市场，主要是金融期货和金融期权市场（债券、股票以及股票与债券指数期权）急剧增长的主要推动力量。[②] 衍生工

---

① 特别是 144a 规则规定，美国和外国公司凡向投资资产在 1 亿美元以上机构投资者出售债券和股票，一律免除注册的要求条件，如果是银行和储蓄机构，资产净值至少为 2500 万美元。此外，这个规则还允许这些私人证券在任何时候转卖给其他合格的机构。

② 个人股票的期权交易是于 70 年代由商品期货交易委员会批准的。

具使得机构投资者把大宗证券（不管是套头交易、套购或投机）以派生形式比直接买卖更便宜地进行交易。其原因有二：一是衍生工具市场对保证金的要求较低；二是由于衍生工具市场的交易量超过证券交易所的交易量，期货市场向机构投资者提供了较基础债券交易市场（在那里大笔机构交易可以使价格发生较大的变动）更具流动性且更不易操纵的市场。

然而，衍生工具市场的兴起引发了80年代最激烈的一次金融政策争论：金融期货是否加大了基础证券价格的波动和是否助长了过度的投机行为？对于第一个问题，似乎没有什么争论的余地。不论是从一月内还是一天内的变动衡量，股票市场回报率都表明，自19世纪中期以来，波动的趋势没有增加。当然，在各次市场崩溃事件前后会有一些重大例外（如1989年10月29日、1987年10月19日等等），不过在这些事例中不规则的价格变动都是暂时性的（施沃特，1990年，c-8-c-15）。对于第二个问题，专家们尚无明显一致的意见，因此毫不奇怪国会没有提高期货的保证金，或者将对期货的管理集中于一个机构（如对于期货监管的问题，证券交易委员会建议的应统一到一家机构里来，不过这一建议遭到商品期货交易委员会的激烈反对）。

全球化与竞争

最后，也许是20世纪90年代最重要的，美国金融系统像作为基础的实际经济一样，在80年代受到全球力量的冲击，自此以后产生全世界对于美国金融制度和金融市场的“竞争”越来越关切的趋势。

上表8.3表明，从一个经常被使用的标准，即银行规模排行榜来看，在80年代里美国的储蓄机构排名下滑得非常快。到80年代末，世界头10家银行里没有美国的银行；世界前50家大银行里仅有2家美国的银行。位于最前列的几乎都是日本的银行。

可是，在一个证券化和金融创新的时代，由于最大的利润越来越多地由交易和手续费获得，所以资产规模可能给人的错误印象。从获利能力方面讲，即使在80年代末美国银行看起来形势很好：世界上赢利最多的5家银行中（以利润/资产计算，并按资本比率、通货膨胀和税率的差异进行调整）有3家是美国银行，其余2家是欧洲的银行；日本的银行在排名单上远远落后(《商业周刊》,1990年7月2日，第80～85页)。

在80年代里，美国银行的市场占有率不断被外国银行抢走，这一事实让美国的银行家们感到不安。在竞争也许更重要和肯定更明显的国内，美国银行在商业贷款方面的市场份额不断被外国银行抢去，从1980年86%下降到1988年的72%(《外国银行的成长》,1990年)。在80年代的大部分时间里，美国银行饱受成问题贷款和资本短缺的困扰，纷纷从国外市场撤回资本(《纽约时报》,1990年7月5日，

A1, D9)。

具有讽刺意味的是，美国银行不断恶化的竞争地位导致了 80 年代最重要的一次政策演变——一次对于未来的金融监管具有潜在深远意义的演变。由于美国银行日益忧虑它们市场份额的下降，它们向监管机构提出抱怨，认为外国银行监管当局，特别是日本的银行监管当局允许本国银行降低资本比率，从而使有限的资本发挥最大的杠杆作用，在国内市场和在美国取得更快的发展。相应地，美国银行强烈要求美国的银行监管机构与各主要工业国家的银行监管机构就银行资本比率问题进行磋商，以达成统一的国际银行资本标准。

银行监管当局欣然接受了银行的这个要求，不仅仅因为它们同样关心“公平的竞争环境”，而且因为出于审慎方面的考虑，它们也希望提高资本标准。到 1987 年，美联储与其他 10 个主要国家的银行监管当局一起签订了《巴塞尔资本协议》，为所有这些国家的银行制定了共同的“以风险为基础”的资本规则。之所以说该标准是以风险为基础，是因为不同种类的资产以不同方式加权。① 监管机构也意识到新制度没有考虑到其他各种风险（即与全部证券构成、利率波动敏感性和流动性有关的风险）。但它们争辩说，新的共同标准仍较原先各国各不相同的标准要好。在写这篇论文时，各主要中央银行正在修改风险标准，将上述各种风险因素考虑在内。

80 年代世界证券市场也日益全球化，同时美国证券市场的主导地位正在不断下降。例如，到 80 年代末，美国公司占有全世界市场资本化的份额由 1980 年的 50% 多下降至 1988 年不足 30%；与此相反，日本的股票跃居第一位，达 45%（赫尔，1990 年，第 154 页）。② 虽然大多数股票依旧只在原发行地进行交易，然而在全球各主要证券交易所进行交易的外国股票的比例正在迅速上升。到 1990 年早期，外国股票交易约占纽约股票交易所交易量的 6%，东京股票交易所交易量的 7%，伦敦股票交易所交易量的 20% 以上和其他主要欧洲股票交易所交易量的 30% 强（技术评估办公室，1990 年，第 29～30 页）。最后，有组织的交易所也许要被能够提供 24 小时全球交易的私有国际交易网络（例如由芝加哥商品交易和路透社合资经营的全球交易所）所替代。

就 90 年代及以后而言，最主要的问题是证券监管是否需要国际协调，如果需要应如何进行。在市场全球化情况下，任何一个国家监管过严都可能发生公司及市场向海外转移的风险。实际上，对向证券和金融票据交易征税从而降低投机的建议

---

① 在一种极端情况下，政府债券以 0 风险加权处理，故而没有资本要求条件；在另一种极端情况下，对商业和大多数其他抵押贷款，作 100% 的风险加权，故而加上全部资本要求条件。

② 然而，在撰写此文时，据报道美国股市再次占据全世界的首位，原因是 90 年代日本股票价格大幅下降。

持批评态度者的反对理由，主要是认为这种税收会将许多当前交易驱赶到海外市场。此外，美国证券监管当局如同美国银行监管当局，对于美国证券市场的监管权在多大程度上服从给国际监管机构，目前的意见尚不一致。

8.3 未采纳的方案

在20世纪80年代，影响美国金融市场和金融机构的许多表面上看来不利的事态发展中，我们自然会提出两个相互关联的问题，那就是政策制定者本来是否可以作出较好的选择，如果可以的话，他们为何没有这样做。关于上文评述的金融领域结构性发展中，已经提出对这些问题的回答。在应该做些什么的问题上，独立专家仅就跨州银行业这一点上取得了一致意见；由于大银行和小银行之间存在着严重的分歧，故国会和监管当局都没有采取措施。在是否需要银行产品多样化和存款保险改革问题上，也有相当程度的一致意见；但是关于应采取何种形式进行改革，在专家之间尚且争论不休，更不用讲政策制定者了。最后，在有关证券市场的发展上，无论是专家还是相关利益集团对采取何种恰当的政策反应，意见也没有一致。

由于上述原因，更有兴趣的问题集中在可用来防止或应付80年代各次不同危机的供选择的政策措施。对储蓄机构问题，在80年代开始探究为时已晚，在70年代本应采取几项措施，也许本来可以避免80年代发生的绝大多数（如果不是全部）损失。例如，亨特委员会在1971年提出建议，逐步取消存款利息控制，并允许银行和储蓄机构开展可调整利率的抵押贷款业务，但当时绝大多数存款机构对解除利率管制都不热心，因为这会提高它们的筹资成本。直到80年代早期，当市场利率大大高出条款Q规定的最高限额，以致于存款人急速将存款从银行和储蓄机构流到货币市场基金时，金融业及国会才会加快取消还在使用的利率控制办法。

在70年代，贷款人比较支持可调整利率抵押贷款，而国会中的强大力量却不支持。特别是银行委员会的高级委员们担心，在利率不断上升的情况下，可调整利率抵押贷款将损害客户的利益。1980年当储蓄业出现严重困难时，这种态度才有所改变。

因此，考虑到1981～1982年储蓄机构危机的不可避免，是否存在可供政策制定者采用的其他行动方针来避免或减少随后发生的储蓄机构中的资产质量危机呢？当然，从理论上讲，政策制定者可以关闭所有按市场价值计算净资产为负的储蓄机构或该行业的大部分机构。然而，正如上文提到的那样，这种选择从政治上来看是不现实的。

比较行得通的行动方针是限制所有资本不充足（或资不抵债）储蓄机构的增长和加强对这种机构的监管，而不是像实际发生的那样削弱它们。回过头来看，很清

楚这样做本可阻止大部分资产投机——这是联邦保险基金实际上不受限制的巨额数量允许资本不足的储蓄机构从事的活动（怀特，1991 年，第 5～7 章）。

实际上，银行委员会在 80 年代中期试图使用这个方法的一些变体。它试图禁止“中介存款”（经纪人公司一般在资本不充足或资不抵债但愿支付高利息的储蓄机构开立的金额恰低于存款保险上限，即 10 万美元的存款账户），但立法机关否定了这一做法，认为它超出了银行委员会的法定权限。1984 年银行委员会还限制储蓄机构的直接投资（产权投资，实物资产投资或许多州允许在本州注册储蓄机构从事的非储蓄业务）。

然而，银行委员会的每次行动都不受欢迎，有时甚至遭到直截反对。以放松管制为出发点的财政部及其以前的部长以及现任的白宫办公厅主任都反对对储蓄行业的活动加以限制，他们相信随着经济扩张继续下去，资不抵债的储蓄机构将走出困境，转危为安。① 在两院的银行委员会里，这种观点都占了上风，在那里许多委员都是储蓄机构、储蓄机构的所有人以及它们行业协会政治捐赠的受益人。因此，那时该委员会能大规模加强其监管力量时（将储蓄机构检查人员调入独立的联邦住宅贷款银行系统，该系统不受行政管理和预算办公室规定的民事部门官员薪金最高限额的限制和该机构的控制）。不过为时已晚，许多资本不足或资不抵债的储蓄机构已经变得规模很大，并已走上投机（或欺诈）的道路，遭受了重大的损失。

当然，在两次重大的银行业危机中主要的“未采纳的方案”是联储未加干预，听任市场的自然发展。当然，即使具有完善的事后认识，也不可能知道不这样做情况将会怎么样。我们所知道是，在每一个事件中——1982 年的墨西哥债务危机、1984 年的大陆伊利诺斯银行事件以及 1988 年的几起大银行破产事件——政策制定者们都担心，如果不进行干预，不仅有一家或数家银行倒闭，而且还将引起经营稳健银行未受存款保险的存款人的恐慌，从而使这类银行也发生挤兑。

这种担心是否有可靠的根据，即使有根据，大规模挤兑存款造成的后果是否就如政策制定者们担心的那样可怕，在议员、政府官员及专家学者中继续有争议。那些持有称为“太大了不能倒闭”论点的批评家认为，由于不受存款保险保护的存款人有能力区分资不抵债的储蓄机构和资本充足的储蓄机构，所以不会发生全面挤兑，而且即使发生大范围挤兑，也不会影响实际经济活动，因为存款人只是将资金从一家银行转移到另一家银行，银行系统里的货币供给不变（考夫曼，1989 年）。而且，政策制定者保护大银行的所有存款人，不仅使较小银行处于不利的地位（它们的存款人也许得不到同样的待遇），而且还破坏了约束银行冒险行为的市场机制。

“太大了不能倒闭”论点的支持者们（很少有人公开“支持”这一概念）主要

---

① 前任财长雷根在 80 年代中期也曾试图促使银行委员会主席埃德·格雷辞职。但最终格雷任职到 1987 年届满，后任为 M·丹尼·沃尔，他以前是参院银行委员会少数派委员的高级助理。

指出扩散性存款挤兑的破坏作用进行反驳，他们指出，即使所有的存款最终只是在银行系统之间转移，也会造成破坏作用，而且在此期间，市场会变得非常动荡，利率会持续上升，就像以前金融危机中出现过那样（卡伦，1982年a）。即使这种不利的宏观经济后果只是暂时现象，但对政策制定者来说，所冒风险可能过分巨大，特别在经济衰退时期，如1982年墨西哥债务危机时期更是如此。

由于上述种种原因，即使今天联储仍然对存款人监督、特别是规模较大的银行存款人的监督表示怀疑也就不足为怪了（格林斯潘，1990年，第13页）。90年代一个有趣的问题是，国会是否会如美国银行家协会在1990年主张的那样限制联储实施“太大了不能倒闭”的能力或者国会是否会从他处寻找其他制止银行过度冒险的措施。

最后，不论人们是否相信联储有能力有效保护未保险存款人，人们普遍同意联储处理80年代后期两次股市危机的行动恰当。在两次股市危机爆发以后，假如没有联储提供的流动资金的保证，则股票交易所的交易可能终止，这不仅损害了证券投资者的信心而且也损害了企业和消费者的信心。

8.4 结论性意见：未来展望

在80年代里，金融机构和金融市场的政策主要由危机推动产生。在许多结构性问题上——跨州银行业务、金融产品调整、存款保险改革以及证券市场改革——利益集团都踌躇不前，这至少阻碍了国会采取任何重大的举措。

然而，进入了90年代，金融市场的全球化和金融服务业里外国竞争的不断加剧改变了政治势力的平衡。作为1992年倡议的一部分，欧洲经济共同体允许大型综合金融服务公司的发展；日本逐渐使其金融市场自由化并放松对银行和证券公司经营活动的限制。由于美国的金融机构在全球市场上已不再占统治地位，政策制定者日益注意如何改革国家的金融结构，增强以美国为基地的金融机构的“竞争力”。在这种环境下，政策制定者们可能更加愿意打破迄今在许多影响金融市场重要的结构问题上一直僵持不下的局面。

一个仍然悬而未决的问题是，美国的政策制定者与国外同行们一道协调对金融机构和金融市场监管管理和监督以何种程度和步骤。巴塞尔协议规定的银行资本标准建立了一个重要的先例，它最终可以为银行监管的其他方面所效仿（如存款保险及隶属于非银行企业的银行机构），即使90年代做不到，2000年后也会这么做的。此外，如已经注意到的那样，随着证券交易的不断国际化，证券市场监管国际合作也前景看好。

不论20世纪90年代里在金融领域做出何种政策决定，美国人在90年代和以

后的时间里将为70年代和80年代导致储蓄机构破产的政策失误而付出高昂的代价。储蓄机构危机的解决办法很可能给90年代的金融政策制定投下阴影。

最后，那些向政策制定者提供经济建议的人可以从80年代吸取一些有益的教训。也许80年代获得的最重要的结果是，证明了实际经济抵御多次金融动荡的能力要比许多人的预测要强。这在很大程度上由于联储的干预，从而避免每次危机对宏观经济产生不利的影响。特别是在股票市场崩溃的情况下，看来消费者和企业受短期股价波动的影响比许多人普遍相信的小得多。

多少有点让人吃惊的是，就金融问题向政策制定者献计献策的经济学家们也为他们的努力最终能发挥一些作用而信心倍增。虽然在整个20世纪80年代里，政策制定者在很大程度上忽视许多银行业务专家的建议，未能合理解决金融机构监管存款保险体系改革，但是在90年代里，这些问题很可能成为首要的议事日程，而政策制定者们已经注意到可以作为工作指南的学术界积累的智慧。人们希望在90年代里危机发生次数减少，以免分散人们致力解决金融市场的重要结构问题的注意力。

参考文献

Barth, J. R., and P. F. Bartholomew. 1990. The thrift - industry crisis: Revealed weaknesses in the federal deposit insurance system. Paper presented to a Stanford University conference, Washington, D. C., 18—19 May.

Barth, J. R., P. F. Bartholomew, and M. G. Bradley. 1989. Reforming federal deposit insurance: What can be learned from private insurance practices? Reserve Paper no. 161. Washington, D. C.: Office of Policy and Economic Research, Federal Home Loan Bank Board, June.

Barth, J. R., and M. G. Bradley. 1989. Thrift deregulation and federal deposit insurance. *Journal of Financial Services Research* (September), 231—259.

Benston, G. J. 1990a. *The separation of commercial and investment banking: The Glass - Steagall Act revisited and reconsidered*. Oxford: Oxford University Press.

——. 1990b. U. S. banking in an increasingly integrated and competitive world economy. Paper presented at the American Enterprise Institute conference "International Competitiveness in Financial Services," Washington, D. C.

Brumbaugh, R. D., Jr. 1988. *Thrifts under siege*. Cambridge, Mass.: Ballinger.

Brumbaugh, R. D., Jr., and A. S. Carron. 1987. Thrift industry crisis: Causes and solutions. *Brookings Papers on Economic Activity*, no. 2: 349—377.

Brumbaugh, R. D., Jr., A. S. Carron, and R. E. Litan. 1989. Cleaning up the depository institutions mess. *Brookings Papers on Economic Activity*, no. 1: 243—283.

Brumbaugh, R. D., Jr., and R. E. Litan. 1990. The banks are weaker than you think. *Challenge* (January－February), 4—12.

Carron, A. S. 1982a. Financial crises: Recent experience in U. S. and international markets. *Brookings Papers on Economic Activity*, no. 2: 395—422.

——. 1982b. *Plight of the thrift institutions*. Washington, D. C.: Brookings.

Carron, A. S., and R. D. Brumbaugh, Jr. 1991. Viability of the thrift industry. *Housing Policy Debates* 2: 1—24.

Crabbe, L. E., M. H. Pickering, and S. D. Prowse. 1990. Recent developments in corporate finance. *Federal Reserve Bulletin* (August), 593—603.

Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). 1988. *FDIC annual report*. Washington, D. C.

Foreign bank growth: Are U. S. fears justified? 1990. *Washington Post*, 24 June, H1.

General Accounting Office (GAO). 1988. *Financial markets: Issuers, purchasers and purposes of high yield, non－investment grade bonds*. Washington, D. C., February.

——. 1990. *Securities trading: SEC action needed to address national market system issues*. March.

Greenspan, A. 1990. Testimony before the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs of the U. S. Senate. 12 July.

Greider, W. 1987. *Secrets of the temple: How the federal reserve runs the country*. New York: Simon & Schuster.

Hale, D. 1990. Global finance and the retreat to managed trade. *Harvard Business Review* (January－February), 150—162.

Jaffee, D. M., and K. P. Rosen. 1990. Mortgage securitization trends. *Journal of Housing Research* 1: 117—137.

Kane, E. J. 1989. *The S&L insurance mess: How did it happen?* Washington, D. C.: Urban Institute.

Kaufman, G. 1989. Are some banks too large to fail? Myth and reality. Working paper. Federal Reserve Bank of Chicago, June.

Litan, R. E. 1987a. Financial restructuring: Which way for Congress. *Challenge* (November－December), 36—43.

——. 1987b. *What should banks do*? Washington, D. C.: Brookings.

Office of Technology Assessment (OTA). 1990. *Trading around the clock: Global securities markets and information technology*. Washington, D. C.: Congress of the United States.

Pierce, J. L. 1991. *The future of banking*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

Pratt, R. 1989. Discussion comments. In *The future of the thrift industry*. Proceedings of the fourteenth annual conference of the Federal Home Loan Bank of San Francisco.

Rosenthal, J. A., and J. M. Ocampo. 1988. *Securitization of credit: Inside the new technology of finance*. New York: Wiley.

Sachs, J., and H. Huizinga. 1987. U. S. commercial banks and the developing-country debt crisis. *Brookings Papers on Economic Activity*, no. 2: 555—601.

Schwert, G. W. 1990. Stock market volatility. App. C in *Market volatility and investor confidence*. Report to the Board of Directors of the New York Stock Exchange, 24 May.

Sprague, I. 1985. *Bailout: An insider's account of bank failures and rescues*. New York: Basic.

——. 1990. Finger pointers rewriting history of S&L crisis. *Aerican Banker*, 22 August, 5, 19, 26—27.

White, L. J. 1991. *The S&L debacle: Public policy lessons for banks and thrifts*. Oxford: Oxford University Press.

2. 威廉·M·艾萨克

应邀出席这么著名的学者团体会议是我难得的光荣和幸运。我的朋友马丁·费尔德斯坦请我就储蓄和贷款行业的崩溃作一发言。

我想由我来评论储蓄和贷款行业崩溃特别适合，因为从 1981～1985 年，我一直担任联邦存款保险公司（FDIC）的主席，当时播下了造成储蓄和贷款行业灾难的种子。在座有些人可能不知道联邦存款保险公司为储蓄银行业的存款保险，而储

蓄银行正遭遇与储蓄和贷款行业在80年代早期遭遇的同样问题。比较联邦存款保险公司与联邦储蓄与贷款保险公司（FSLIC）对付这些问题的截然不同的方法，是一项有趣的实例研究。

在我谈论这一主题之前，我需要及时回顾一下当时的背景。储蓄机构是在19世纪应市场需要而建立的。银行不能满足客户储蓄美元的安全愿望，也不能充当为客户最基本和昂贵需要（住房）而提供资金的媒介。最初，储蓄机构是作为填补这一空缺的慈善组织而组成的。

经过一个世纪，市场情况发生了很大的变化。不仅银行而且其他许多金融媒介都意识到为客户提供这方面服务是有利可图的，为此，它们发展了这项业务。

与此同时，为了解决30年代银行业崩溃，政府以一系列旨在限制竞争的措施进行干预。政府采用正确的利率控制以限制价格竞争，建立差别利率鼓励资金流入储蓄机构，建立存额保险制度以维持稳定和保持多样化银行业结构。通过法律规定储蓄机构的功能是非多种经营的贷款机构。限制设立分支机构的规定严重抑制了地理扩张和经营上的多样化。设立其他的界限（如格拉斯－斯蒂格尔法）把不同类型金融中介机构限制在自己明显不同的经营领域里。

在这一相当宽松的金融体系里，第一个紧张的信号出现在20世纪60年代。在60年代中期，约翰逊政府的“大炮和黄油”财政政策引起通货膨胀压力，导致利率上升且波动较大，这损害了像储蓄机构这样的长期放款机构的利益。

主要为了对付通胀压力，亨特委员会于1971年建议逐步取消对存款利率的管制，允许储蓄机构和其他贷款机构提供可变利率的抵押贷款，且允许互助储蓄机构转变为股份形式的所有制。这些建议没有引起政府和国会的重视。

1972年，我原先供职的联邦存款保险公司在1972年犯了（我相信是公共政策上的）重大错误，当时它扩大了存款保险制度的覆盖范围；它不允许底特律联邦银行倒闭，向该行注入资本。1973年圣地亚哥的美国国民银行倒闭时，所有的存款人都得到联邦存款保险公司的帮助而免于损失；1974年纽约的富兰克林国民银行倒闭时的情况相同。

20世纪30年代，提出联邦存款保险制度时曾受到罗斯福总统的反对。罗斯福总统认为，这个制度将不适当地花费，注定会失败，因为它将迫使经营良好的银行补贴投机者。最后达成一个妥协的方案，主张对极其有限的存款人实行保护计划——最初每一存款账户的受保护数量仅为2500美元。超出保险限额的部分有遭受损失的风险。联邦存款保险公司在1972年、1973年和1974年的行为表示存款保险计划范围的大幅度扩展，我深信它在我们的金融系统中开始了破坏金融体系的监督机制。

1977年联储犯了重大错误，当时它裁定银行持股公司不能购买健全的储蓄机构。不知什么原因联储设法找出理由，认为储蓄机构的经营业务与银行业的关系并

不十分密切，因此不能允许银行持股公司进入储蓄业务。真正的原因是政治上的：联储不愿意冒犯储蓄行业或规模较小的银行，这些机构以惊恐的态度看待银行持股公司购买储蓄机构），因为这将使大银行得以逃避地域扩张的限制。联储的这个决策极其重要，因为它阻止了储蓄机构变成多样化经营的金融机构。

在卡特政府时期，通货膨胀猖獗，优惠利率猛升至21%以上。储蓄机构——包括储蓄和贷款机构和储蓄银行——遭受失去中介业务的巨大损失，而且由于其资产多为长期固定利率贷款，开始出现大量赤字。

1980年国会迟迟地放松利率规制。不过到那时利率管制已造成了许多损失。储蓄机构已经积累了大量的长期固定利率贷款，银行与储蓄机构同样已经大量投资于人员和营业网点，使它们能从事先前允许的惟一竞争形式——非价格竞争。本应给予银行和储蓄机构较长的逐步实施时期，以适应放松利率规制的环境，假使国会采用70年代早期亨特委员会提出放松利率规制的建议，就会出现那样的情况。相反，它们实际上在一夜之间突然被推入放松利率规制的环境。

当1981年里根政府上台时，它面临储蓄机构倒闭数量十分惊人的局面。注意到这个事实是重要的，此时的问题并不是资产质量问题，而是利率差额问题，它影响由联邦储蓄贷款保险公司提供保险的储蓄和贷款机构以及由联邦存款保险公司提供保险的储蓄银行。

在联邦存款保险公司，我们在1981年早期组成了储蓄银行项目研究小组研究这些问题，拿出一套解决问题的方案。我们的结论是，为了阻止情况不佳的储蓄银行出现的问题连累情况较好的储蓄银行，我们的监管性反应需要相对地严格。我们决定提供财务支持，将账面上资不抵债或流动资金不足的储蓄银行合并为相对健全的机构。由于我们希望引起储蓄机构失去清偿能力的原因是最终会降下来的过高的利率，所以我们决定在一般情况下，我们的财政支持应采取收入维持协议的形式。这些协议要求联邦存款保险公司保证倒闭储蓄机构接管者获得的资产为接管者组合中有正值的利率差额。协议的结构是这样的，使得接管者假设的资金成本为当地的平均资金成本，而非实际成本。这将促使接管者降低支付给存款的利率。这些协议假定自接管之日起接管的资产组合的构成不变（除非偿还大宗款项使资产组合流失）。由于利率条件得到保证，这将促使接管者能重新调整资产证券组合。

我们坚信这种类型协议能使联邦存款保险公司以尽可能低成本的来解决储蓄银行问题。利率一旦回落，根据协议的付款就会中止。接管者得到的金额仅为渡过高利率时期所需的资金支持。

我们设计解决储蓄银行问题的成本的方案是根据各种不同的利率情况制定的（包括假设利率几乎无限度上涨的最坏情况在内）。我们甚至想象联邦存款保险公司基金被耗尽的可能性。我们作出清醒的决定，决不能允许财政资源的有限性支配我们的监管行动。我们要做我们认为需要做的事情，如果资金不够，我们将请求国会

追加。

对于技术上尚未破产但达不到我们规定的资本标准的储蓄银行，只要它们不再增加联邦存款保险公司的风险，我们决定允许它们继续经营。总之，就是说它们以名义资金发展，不许从事新的业务，向存款支付的利息不得高出市场利率。只要这些只有边际资本的储蓄银行按规定经营，不再增加新的风险，对于联邦保险公司来说，以后当利率下降，就有从财务上慢慢挽救它们的可能。假如风险继续增加，则联邦存款保险公司就必须采取果断行动，就像纽约的鲍埃利储蓄银行和其他几家储蓄银行的情况。

在我们的姊妹机关联邦储蓄与贷款保险公司那里，它们采取了不同的措施。经营欠佳的储蓄贷款机构与其他情况类似的储蓄和贷款机构合并。在合并中，有价证券资产按市场价格计算，并允许将商誉计入资本以利于未来发展。该措施还降低了资本标准及相应的会计技术（如损失递延和评估证券资本），这些措施使得资不抵债的储蓄和贷款机构能继续经营甚至扩大。

根据当时我与联邦储蓄与贷款保险公司及其上级——联邦住房贷款银行委员会高级官员的数次会谈，我感觉到联邦储蓄与贷款保险公司没有足够资金解决储蓄和贷款机构问题，故而恰当的措施是尽可能长地拖延解决这个问题。我觉得一个解决办法是允许储蓄和贷款机构摆脱利率配合不当的格局，以收益高得多的新账面资产来替换低收益资产的旧组合。

我必须指出，在当时联邦储蓄与贷款保险公司的政策在这个行业中和在政界里得到的反应要比联邦存款保险公司的政策有利得多。损失推迟记账法就是一个恰当的例子。这种记账技术允许储蓄机构赔本出售其有问题资产，然后将损失作为几年期间内待摊的商誉记账，将销售收入重新投资于有较高收益的资产。损失推迟记账法受到储蓄业、许多州的银行业部门以及许多国会议员的称赞。但联邦存款保险公司认为这种将商誉作为资本记账的做法只会导致将来产生更大的问题，因此即使纽约州采取允许州内储蓄银行使用损失推迟记账法之后，联邦存款保险公司仍拒绝采用这个会计方法。

1982年，在里根政府的支持下，国会通过了加恩－圣杰曼法，该法批准银行委员会和联邦储贷保险公司执行的政策，扩大了储蓄和贷款机构的贷款和投资权限，颁布净值注册执照方案以降低储蓄机构的资本标准。此后，储蓄和贷款机构开始突然大发展，其中大部分发展是高风险业务活动。

1983年，联邦存款保险公司发表了一份研究报告，要求进行存款保险制度的重大改革，以便于在放松利率管制的环境下提高存款人风险意识。这份没有受到国会和政府重视的研究报告的结论是，现行的这种对存款人作全面保护的制度（我们参与了它的形成），与放松利率管制根本不协调。假如不加改变，使存款人承担风险，那么大部分资金会流向愿意支付最高利率的机构。

1983年，埃德·格雷就任银行委员会主席，在任职大约一年时间以后，格雷对储蓄和贷款行业风险投资的快速增长深感忧虑。大部分增长是由完全受到存款保险保护的中介存款提供的资金实现的，因此格雷和我一起努力使得联邦存款保险公司和联邦储蓄与贷款保险公司削减对中介资金存款的保险总额。货币经纪人对这个管理措施提出异议，联邦法院判定联邦存款保险公司和联邦储蓄与贷款保险公司的规定没有法律效力。这场官司打到国会，可是政府和国会主要议员反对管理机关的立场。联邦存款保险公司和联邦储蓄与贷款保险公司的失败最终证明使美国纳税人付出了异常昂贵的代价。

银行委员会的监管力量严重不足，跟不上储蓄和贷款行业快速增长及出现大量问题的形势。格雷寻求政府批准提高检查人员的薪金和扩充工作人员队伍。虽然格雷最终取得成功，但却经过了许多拖延和相当程度的勾心斗角。

1985年，格雷提议限制储蓄和贷款机构的投资权限，但遭到储蓄和贷款行业、政府及国会主要议员的激烈反对，因此他不得不对提议进行修改。

1986年，政府最终开始注意到储蓄和贷款行业的问题，并提议对联邦储蓄与贷款保险公司的资本进行调整，数额达到150亿美元。这个措施遭到美国储蓄机构联盟和国会主要议员（如当时众议院议长吉姆·怀特）的强烈反对，调整数额被削减到50亿美元。

由于受到政府、储蓄和贷款行业及国会的不信任和攻击，埃德·格雷于1987年离任。丹尼·沃尔成为新一任银行委员会主席，他决心改善储蓄和贷款行业的不佳形象。他始终低调处理该行业的问题，且坚持认为联邦储蓄与贷款保险公司有足够的资金解决这些问题。这使得政界人士继续忽视该行业的问题直到1988年大选之后。到此时损失已增加到无法估量的程度。

在请我做今天的发言时，马蒂嘱我集中谈论问题的发展情况而不是未来的解决途径。因此我将尽力按他的要求去做。但是我相信，从美国这段显然是金融史上最令人心痛事件中吸取一些教训是非常必要的。根据我的判断，最重要的教训是，不论动机多好，政府试图干预市场运行是注定要失败的。政府对市场的干预——地域的限制、产品多样化的限制、对存贷款利率的管制、禁止储蓄机构和银行的合并以及对存款人提供过多的保护——无疑是储蓄机构垮台的最直接原因。

第二个教训是，政府在监督金融系统中有一个最关键的任务。政府需要发挥交通警察的作用，其职责是制定并实施交通规则。必须制定某些基本的安全规则，如资本标准和风险多样化必要条件等。

如果政府正确地做到这些准则，我们必须保证监管机构尽可能避免政治干预，做到系统里有恰当的权力制约和平衡。我确信储蓄银行的问题要比储蓄和贷款机构问题较易解决，其原因在于储蓄银行的承保人联邦存款保险公司可以独立发挥监管的作用，并相对不受政治压力的影响。联邦存款保险公司独立于储蓄银行的主管部

门，并相对不受政治过程的影响。例如，它的经费预算或人员编制不需要得到国会或政府的批准。与此相反，联邦储蓄与贷款保险公司是储蓄和贷款机构主管部门银行理事会的附属机构。此外，它的经费预算和人员编制需得到政府和国会的批准。这种状况几乎迫使该机构为得到它需要的政治上的支持，与被监管机构形成一种极不正常的关系。

3. 威廉·森勒

我大体同意利坦和艾萨克举出的造成储蓄和贷款行业发生危机和银行及金融体系其他部门极度紧张的几个因素。如果说我们之间存在分歧，它们只存在于对特定因素重要程度的认识上。因此，我将把时间用在指出哪些因素是我认为应该特别强调的。

20世纪80年代逐渐形成不断加剧的竞争性市场条件所带来的影响，怎么强调都不过分。有句老话说，“让竞争到死，许多人将死亡。”金融机构的情况也是一样。竞争加剧导致收入与成本之间的差额不断减少以及客户的流失，最终影响利润。为应付这种状况，金融机构日益转向高风险贷款和高风险投机，目的在保持利润，实际上在某些情况下是为了维持生存。

造成竞争加剧的因素有许多。来自金融业之外的金融创新和技术创新大大加剧了竞争压力。非银行金融公司设立的货币市场共同基金的发展，对大小银行的筹资活动形成特别重大的挑战。

银行在贷款活动中也成为新出现的重大竞争压力的对象。传统上，银行具有获得全面和有点独占的信用信息和分析所得信息的专门知识。但是技术进步使得市场上每个人都更容易获得这样的信息，因而限制了银行在这方面的独一无二地位。技术创新也增加了通过兼并和联合等方式在业内实现规模经济的机会，这增加了对高成本、低效益单位的竞争压力。

此外，这些发展也产生要求取消一系列法律和规章限制的强大压力，从而使储蓄机构得以更有效地竞争和利用新的获利机会。然而，取消这些限制措施是一柄双刃的剑，因为这也意味着取消长期以来保护储蓄机构不受竞争的规定。赞成放松限制、取消对储蓄机构保护的人士认为，这将形成更有效的金融制度，能更好地服务于公众。这无疑是正确的，但同时这一过程将很痛苦，事情的发展证明了这一点。

在20世纪80年代影响银行业竞争条件的一系列政府决策中，有的比其他一些较受欢迎，有的比其他一些较为重要。80年代早期，由于银行吵吵闹闹地要求与货币市场共同基金竞争的机会，所以大部分决策属于放松利率管制。随着放松利率管制实现，又要求扩大银行能够提供的业务。据说，要使银行和储蓄机构在新的金融体系中成为有效的竞争者，就必须放松对它们资产与负债的管制。实际上，银行的权限有某种程度的扩大，储蓄机构的权限可能扩大得更多一点。

由于人们的注意力的焦点集中在全国水平的扩大权限，在我看来，作为动力的公共政策影响至少发生在州的一级上，因为许多州不仅放宽了银行业组织的权限，而且还放松了银行在州内和州际的地域限制。80年代初只有缅因州允许本州之外的持股公司购买本州境内的银行。到了80年代末，已有47个州通过立法允许银行持股公司跨州扩展，尽管有些州的限制比另一些州较多。州内设置银行分支机构在法律上的放宽程度各州几乎同样宽松。

在80年代公共政策的另一重要领域涉及谁与谁合并问题。80年代初，政府里有一整套对应的机构负责考查适当竞争原则是否得到各州的认真监督和保持。在考虑提出的合并或购买时，要作很大努力判定是否有一个市场集团与另一个市场集团勾结，损害当前的竞争、未来的竞争或未来潜在的竞争。随着时间的推移，对这类问题的关心逐渐消失，这反映了数起金融官司、一组新的反托拉斯指导方针以及出现跨州银行等事件的联合影响。结果是取消一个地域以外公司进入的阻碍，普遍鼓励合并、收购与联合的过程。偶尔，提出的合并会引起竞争问题，例如最近夏威夷的例子。至于对银行业的集中和联合的大部分反对，现在比80年代开始时已大大减少。

例如，1980年之前联储仅批准有数的几宗银行持股公司的合并或购买，被合并或收购的公司或银行资产在10亿美元以上。但在80年代里，联储几乎批准了100宗此类合并或购买。结果，以银行持股公司数量加上独立银行数量来计算，美国银行组织的数量几乎下降了25%。因此，虽然许多人将放松利率管制和业务自由化视为80年代的重大发展，我却认为有关结构和竞争的政策决策至少产生同样多的影响。

除了影响储蓄机构竞争地位的政策决策以外，还有其他政策决策对80年代的发展进程有重大的影响。特别有两项决策由于它们造成了不利影响需要提一下。第一，对于无法在市场上进行有效竞争而破产的银行或储蓄机构应立即关闭和出售或尽快清理，这看来是符合逻辑的。然而在保险制度下，这种做法需要有足够的保险基金支付给存款人。在80年代里，由于储蓄保险基金不足，故而采取各种人为措施让有困难机构继续营业。这种做法的代价已证明非常昂贵。

第二个值得特别提及的政策决策，我称之为解除监管原则。我们这些监督者在对70年代中期我们自己的预算问题上反应得比其他人更加积极，我们决定改变对

银行检查和监督的方式。“自上而下法”便流行起来。更多的非现场检查和本质上属于咨询性的检查取代了需要花费很多人力、物力的现场稽核和评价。非现场监督制度是从银行提出的财务报告发展而成。对银行的政策和程序的检查很少强调具体的资产。现场检查的间隔大大延长。总的来讲，管理机构对各家银行很少取得全面的和独立的信息。

我不否认监督制度的好处或政策检查的必要，但让我谈一谈我的观点，那就是我对这种减少“亲自”现场督察次数的做法表示怀疑。至关重要的是一个良好的督察计划必须包含每年的现场检查，其目的在于判定银行的资产质量是否良好，是否足以产生偿付存款人和债权人所需要的流动现金，银行账册是否需要调整以反映其合理的价值。我想80年代的经验清楚地证明了每年进行的全面检查的合理性，我相信负责督察的所有机构在今后会坚持这一方法。

总之，20世纪80年代发生的储蓄机构问题和更广泛的金融制度问题主要可以归纳为竞争的加剧，而造成竞争加剧的原因主要是金融创新和技术创新以及公共政策的变动——放松存款利率管制、投资权限的扩大（而有时这又是高风险的）、反垄断政策的自由化以及放松地域扩张的限制等。从长期来看，所有这些做法以低成本为公众带来更有效服务的形式，给社会以净收益，但是它们在转轨时期为这些在市场中竞争的企业造成或增加困难。增加紧张竞争后果的是执行两项公共政策中的缺陷所致，那就是处理破产机构及对监管程序中现场稽核重视不足，从而使得竞争进一步加剧。

论点综述

罗伯特·利坦首先赞扬艾萨克对储蓄银行业中财务问题的处理方法，并且同意艾萨克认为联邦存款保险公司对储蓄银行问题的处理要比联邦储蓄与贷款保险公司对储蓄机构的处理更为成功的评价。但他注意到联邦储蓄与贷款保险公司面临的储蓄机构问题要严重得多。80年代早期，约有70%～85%的储蓄机构亏本；以市场价值计算，储蓄业的亏损超过1000亿美元。而储蓄银行业的问题相对要小得多，因此利坦问伊萨克：假如换成他来处理储蓄机构危机，他是否会做出同样的政策决策，他是请求拨给更多的资金，以此直接解决危机呢？还是先采取一种使危机逐渐萎缩或至少抑制危机增长的政策呢？

第二点，利坦就艾萨克的建议，即：早在1977年就应允许银行收购经营稳健的储蓄机构这一问题，谈了自己的看法。他同意当时许多银行组织要收购经营稳健的储蓄机构作为逃避跨州经营限制的一种手段。但是，假如允许它们这么做的话，也不会消除储蓄机构的危机。虽然资本分离使经营失败的储蓄机构将通过银行持股

公司成为银行附属机构，但这些持股公司将面临巨大的无力清偿债务的问题。而且，当欠发达国家债务问题爆发时，银行持股公司在这个问题上将面临更大的困难。从另一方面说，如果有许多银行陷于这种困境，沃尔克对储蓄机构危机的解决至少拥有部分裁决权。这样做能使结果变好吗？

利坦还主张人们不应被金融行业里发生的危机缠住而忘记储蓄银行和储蓄机构蒙受基础性结构危机问题的困扰。从长期看，即使没有80年代的危机，证券化也将消除储蓄机构单独存在的必要：作为单独机构的储蓄组织会越来越无利可图。银行业正在发生同样的情况，只不过速度比较慢。在过去的30年里，由于银行为应付某些制度性压力，采取风险越来越大的业务活动，结果银行的贷款损失逐年增加。正如泰勒提出的那样，增加的风险造成银行系统中需要更多的资本。

威廉·艾萨克回答说，他不会以与处理储蓄银行问题不同的方式来处理储蓄和贷款业的危机。他采取的政策都是专业银行监督人员所建议的那些方案；他的任务就是保护专业监管人员不遭受政治压力，假如国会有人反对这些政策，他将据理力争。

那种认为联邦储蓄与贷款保险公司比联邦存款保险公司有更大资本问题的借口不是新鲜事。无论如何，联邦存款保险公司面对储蓄银行业问题实际上颇为艰巨——不能肯定它们有足够的钱来解决这个问题。后来出现的事实是，利率下降了，以数十亿美元的代价解决了问题。但是，如依照提出的其他建议去做，基金很容易告竭，而且收不到效果。即使这样，联邦存款保险公司作出决定，它将花费把事情做好的任何代价，假如需要的话将请求国会拨给更多资金。联邦存款保险公司相信，要是换一种办法将在今后造成更大的问题，解决起来将需要更多的资金。这一逻辑也适用于储蓄和贷款行业，而艾萨克将遵循同样的途径。他不会像联邦储蓄与贷款保险公司选择的那样鼓励扩张，而是限制增长，如果必要向国会申请更多的资金。

查尔斯·沃克对先前的评论作两点修改。第一，在第一次尼克松政府期间财政部希望在问题未酿成危机之前着手进行金融改革。不过，努力的方向有点偏离轨道，因为财政部想做的第一件事是促成一家银行持股公司的立法，沃克表示，他曾试图阻止让联储成为银行持股公司的主管机关，不过没有取得成功。

第二，关于亨特委员会，每个人都同意需要对存款利率及其他问题进行改革。不过沃克争辩说，为了能在国会获得通过，这个建议需要由受影响行业领导人组成的蓝绶带委员会提出。于是一个委员会组成，它起草了一份出色的报告，但在1971年和1972年，财政部在其他问题上提出大量立法。这意味着对亨特委员会报告的行动被推迟到沃克刚好离开财政部之前，但到那时已没有人对此感兴趣了。沃克认为这两点表明，曾经有过在非危机形势中解决某些金融监管问题的努力，不过形势的突然变化阻止了这些努力的成功。

伊丽莎白·贝利重视艾萨克评论的重要性，评论提出罗斯福总统曾为按银行业平均风险征收存款保险费担忧，因为这种做法最终将使没有发放风险贷款的银行补贴发放风险贷款的银行。她说，80年代后期的各项政策已经确切地建立了这种制度，以正是罗斯福总统担心的方式造成对存款保险的巨额保险费。艾萨克回答说，他也对现行的存款保险制度十分关心，认为应对它作根本性的改革。

鲁道夫·彭纳也谈到关于政策分析家对不同问题影响——这个正在进行的会议主题。他认为在存款保险制度失败这一问题上，政策分析家特别无能为力。一个原因是院外活动人士的活动和流向国会的竞选资金。另一个原因是议员方面的异常无知——分析家对于有一个地方储蓄机构老板大声叫苦这件事压根儿就不相信（在80年代储蓄机构的形象的确不错）。

不过，对政策分析的一个方面理应不予信任，那就是解决问题费用的估计数字。1986年1月，国会的预算办公室建议，解决这一问题的费用高达250亿美元。到1988年夏天，利坦在论文中引用丹尼·沃尔（联邦住宅贷款银行委员会主席）的估计费用为400亿美元，而此时国会预算办公室的设想费用竟接近1000亿美元。导致费用数字的差别如此之大，估计技术上在哪里出了差错？

利坦回答说，他花过许多时间来估算费用，关键问题之一在于费用估算必须依据各机构本身的财务报表。大致说来，根据财务统计数字计算估计费用，预测有多少拥有何种类型资产的机构行将倒闭，然后对不同类型资产使用费用比率进行计算。在为储蓄机构估算费用中遇到的问题是，每逢新一年的数据来到时，费用比率突然上升。经营失败机构的总资产在1984～1988年间事实上相对稳定，600个～700个机构拥有大约3000亿美元的资产。不过，联邦储蓄与贷款保险公司每年只能解决它们当中情况最严重的那些，最初的解决费用为10美分～15美分每美元，到1986年和1987年，联邦储蓄与贷款保险公司解决机构的费用达30美分～40美分每美元。而这仅是冰山的一角，很难预测解决所有机构的费用是多少。

时至今日，在某种程度上，这仍是当前债务托管信托公司面临的问题，因为它要考虑的许多资产是未开发的房地产或部分完工的建筑物。不可能确定它们的净值。

威廉·泰勒就利坦的解释作了补充。他说，在他与联储工作人员一道估算费用的经验中，他们发现如果人们剔除账面项目，如递延损失和商誉，然后把所有机构剩下的净值汇总，得到的数字是负值大约为300亿美元。就是说在对任何资产折旧之前，费用已达约300亿美元，资产折旧后的数字肯定会增加。

马丁·费尔德斯坦问道，监管当局为何要反对限制中介存款承保额度的立法呢？很清楚，该立法有助于80年代后半期储蓄机构的发展。

艾萨克回答说，政府声称这项立法对中介基金有利，因为它让资金在全国范围更自由地流动，从而允许市场发挥作用。真正的原因也许是梅里尔·林奇公司和其

他大公司施加的政治压力，这些公司都从中介基金中大获其利。在为该项立法所作的斗争中，梅里尔·林奇公司的一位高级官员曾对艾萨克说："你想从我们这里获得哪种反应呢？这是一项"不需用脑"的工作；我们走遍全国把资金集中起来，投入储蓄机构里。没有风险，没有辛劳，我们每年赚3000万美元。你们希望我们会洗手不干？当你们决定你们不欢喜这类生意时，我们就俯首就范吗？"艾萨克声称这几乎是一字不差的原话。

为保持里根政府重视市场的作用，艾萨克曾建议取消对中介基金市场的联邦津贴——当货币经纪人应将货币投入他们认为有偿还能力的机构时，联邦政府不再提供任何偿还担保，政府没有采纳艾萨克的建议，该项立法未获通过。要是当时就取消补贴，储蓄和贷款机构的损失很可能要少得多；根据粗略估计，货币经纪人的继续经营，也许使政府付出约为500亿美元的代价。

泰勒提出问题甚至比中介存款更大。有些银行派人到全国各大城市，通过广告宣传，鼓励人们到指定的地点接受付给大大高于市场利率的保险存款。因而有许多惊人巨大的交易并未通过经纪人进行。

威廉·普尔强调指出，经纪业务有合理的用途，不过要制定区分不正当用途与正当用途经纪业务的立法是困难的。而且，即使禁止经纪公司直接从事经纪活动，经纪公司也很容易改头换面继续经营，由于中介基金很容易逃避各种监管，所以把重点放在中介基金上是完全放错地方。

艾萨克同意筹集资金还有其他的途径，但他强调指出，中介基金是最恶劣的滥用形式。他认为，由于担心有10%遗漏而否定一项能纠正90%滥用的法规是没有道理的。普尔同意这一观点，但认为假如该法规得到通过，人们将立即转移到用间接方式来筹集资金。艾萨克回答说，他不怀疑市场的独特能力能够找到规避政府监管或利用补贴的方法。当时假如这些间接方法成为严重问题，他本来会寻求对付它的方法，不过他首先想解决问题的90%而非10%。

利坦同意泰勒的观点，认为中介存款更多是现象而不是根本性问题。根本的问题是增长。艾萨克说他曾限制过受联邦存款保险公司保险的储蓄机构的增长，并与埃德·格雷（联邦住宅贷款银行委员会主席）协商经纪人存款法规。难道他们考虑的仅仅是实施增长限制来代替中介存款法规吗？

艾萨克回答说，存款保险公司一直对限制增长的努力持警惕态度，不过，增长限制的措施一般应用于已陷入困境的机构。监管机关颁布了一项"停止增长"命令，要求这类机构不要再继续发展，否则将对其罚款或用其他方式进行惩罚。然而中介存款的问题在于它能够非常迅速地发展。例如，货币经纪人实际上可以在一夜之间在没有问题的机构里存上几亿美元。突然，一家经营良好的机构出现问题，实施简单的增长限制已为时过晚，阻止不了它，因为增长已经发生。一般来说，要通过监管人员用法规来控制这类增长的话，则需要增加10倍的银行检查人员。

费尔德斯坦问道，国会是否没有想到增长是解决这类问题的合乎想望的方法？

泰勒指出，在1984年和1985年，有些储蓄和贷款机构的增长率高得惊人。一家银行或金融机构的资产有20%的增长率很难有吸引力，100%的增长率非其所想望，它们看中2300%的资产增长率。为了使用这些资金，这些银行疯狂地投资于房地产，虽然这类投资中有许多称作“贷款”，实际上它们是对房地产真正的直接投资。

托马斯·恩德斯问道，联邦存款保险机构是否考虑过，保险应怎样定价，他们是否相信这个保险价格足以反映全面的风险。

泰勒相信，这个问题没有得到很好的考虑。对每一存款账户的保险金额从4万美元增加到10万美元几乎没有引起全面的争议，在他的记忆中，关于定价问题没有进行讨论。

艾萨克说，联邦存款保险公司曾考虑过定价问题。他们的注意力主要集中在以风险为基础的保险费上：向风险较高的银行征收较高的保险费，而不是提高保险费的全面水平，90%的银行家原则上赞同这一政策，但在这个办法应如何实施的问题上未能达成一致意见。

在保险费的整体水平问题上，联邦存款保险公司不认为对存款保险总额定价过低。似乎有足够的保险费收入用来对付出现的问题。艾萨克相信，当前联邦存款保险公司资金短缺的原因之一在于他们没有像应该做到那样有效地处理机构倒闭。1984年，联邦存款保险公司用8亿美元的费用处理大陆伊利诺斯银行400亿美元的债务。要是用联邦存款保险公司目前处理倒闭的方法，400亿美元债务的清理也许要花费联邦存款保险公司40亿或50亿美元。联邦存款保险公司资金不足的另一原因是受储蓄和贷款机构危机的事后影响。由于相当多的过剩建筑是由经营不善的储蓄和贷款机构供资的，所以造成商业银行的不动产贷款收不回来。

费尔德斯坦请艾萨克谈谈有关大陆伊利诺斯银行一案的决策问题。银行“太大了不能倒闭”的决策是如何制定的？

艾萨克说，这一决策既令人讨厌又是在当时环境中应该做的。他就拯救大陆伊利诺斯银行的决策谈了三个原因。第一，是对储蓄和贷款业的可能影响。假如这家银行倒闭，另外几家大储蓄机构将与它一起倒闭，联邦存款保险公司就会立即崩溃，整个储蓄行业可能全面崩溃。回顾起来，1984年的崩溃清理费用可能仅为200亿美元，而不会是六七年后的2000亿美元，但人们当时做梦都不会想到这个问题会达到这样的规模。第二，当时其他几家大银行也处在困境中。假如这家银行倒闭，整个银行体系会发生混乱、许多大银行也会倒闭，而当时联邦存款保险公司的资金和人员都不足以应付这样的局面。第三，2500家中西部小银行在该行有超过60亿美元的未保险存款，大陆伊利诺斯银行倒闭后引起混乱的波及面将非常之广。

不过，艾萨克在当时虽然认为对大陆伊利诺斯银行的决策是正确的，但他继续相信“太大了不能倒闭”是一个不恰当的概念。他认为，假如美国能够制定一套规则在危机爆发之前就对金融体系进行必要惩罚，就能避免使用这个观念。

泰勒同意拯救大陆伊利诺斯银行的决策，但他同时认为，避免传布“太大了不能倒闭”教条的方式同样能做到拯救这家银行。救援行动以有控制清理开始，但以后政府基本上成为银行的所有人。要是清理继续下去，直到资产减少到相当微小的水平，然后将剩余部分出售给其他银行，这样做本来会好得多。泰勒补充说，帮助持股公司债权人走出困境的决策实际上是替政府省钱，因为持股公司在银行之外的资产显然多于其负债。帮助债权人走出困境，这一额外的价值就不是给予债权人，而是归联邦存款保险公司所有。

普尔提出，银行挤兑风险使得“太大了不能倒闭”这个概念对于大银行来讲是切合实际的概念。如果这些银行认为当局会听任它们倒闭，这些银行的行为也许会更加重视纪律。但是即使最守纪律的银行也有许多短期债务，且会碰到无法预料的问题。听任未保险的存款人损失他们的存款，不会导致整个货币体系陷入混乱。但允许大银行倒闭的政策对银行体系形成太大的风险，使人们在事前对它们无法信任。

普尔认为，存款保险的范围应加以扩展，扩展到所有称为存款的债务，但是银行也应有更多未保险的资本，特别是诸如股票或十年期附属票据这样的长期资本。

艾萨克进一步阐明他对存款保险正确作用的观点。他认为，活期存款账户应全额保险，其他账户的保险只限10万美元以下的部分。超过10万美元的存款在银行倒闭时，储户应当承担一部分损失风险；这对金融体系不会造成严重的破坏。假如现在宣布这项政策将在5年后实施，则银行资本比率将大幅上升，经营者将更保守地管理资产负债的平衡，银行将保持更多的流动资金。这些规则将有助于发挥市场对金融机构的约束作用。

普尔强调，在建立存款保险制度之前，曾经多次发生涉及某些最大银行的银行业恐慌。为何在艾萨克政策下，永远不会有相同的环境，这点尚不清楚。实际上，自实施存款保险制度以来，整个银行业历史似乎表明：许多银行相信，当紧急关头来到时，当局是不会让它们倒闭的。

艾萨克说，最大的银行业恐慌发生在1929～1933年，但是大银行倒闭的不多。大多数倒闭的银行都是小银行，建立了存款保险制度，使得小额存款人会继续与未具备规模经济的小银行打交道。大银行反对存款保险；相反他们希望能在全国范围内设立分支机构和调整银行业的结构。

威廉·罗兹说，今天大多数的资深银行家对“太大了不能倒闭”的教义非常赞同，但是当存款保险的最高额升到10万美元的水平时，他们中的绝大多数人漠不关心。这也就是说，现在银行界关心这个问题，但是当几年前制定有关政策时并没

有吸引他们的全部注意力。

迈克尔·穆萨说，这个国家在允许一家企业倒闭上存在一个普遍的难题。这个难题不仅涉及储蓄机构、大陆伊利诺斯银行和其他银行，而且涉及养老金福利担保公司。当一家参与养老金计划的公司陷入困境而无力继续支付时，它得到一种制度允许它停止支付养老金保险金——在穆萨看来这是经营保险制度的一种荒唐做法。同样的原理阻止早些时候对储蓄机构的有效行动。困难在于政府有各种各样隐蔽的债务。决定只关闭一个机构的做法是草率欠考虑的。

泰勒作了最后发言，他说政府应该加强使这类机构倒闭的决心。当然，不可能牺牲存款人利益来达到这一目的。不过，如果某家公司在市场上生存不下去，就应被市场淘汰。

第 9 章

反托拉斯政策

1. 菲利普·阿里达
2. 威廉·F·巴克斯特
3. 哈里·M·雷森内

1. 菲利普·阿里达

20 世纪 80 年代的反托拉斯政策

反托拉斯法影响到市场结构，同时也影响到工商企业相应于其竞争对手、供应商以及消费者所采取的行动。例如，通过拆散美国电话电报公司（AT&T），惩治价格固定的公司，限制产品和服务的分销方式，或是对竞争对手之间的联合研究提出质疑。反托拉斯法的主要目标是鼓励低成本生产，鼓励竞争而不是产出和价格的垄断或处于卡特尔水平，并鼓励高水平的创新和高生产率。[①] 当然，现阶段对竞争价格水平的过度追求可能会限制某种创新，这种创新将会使消费者受益。而过度热心的或者被误导的政策则可能毁掉上述所有目标。

① 几乎没有什么实际案例依据反托拉斯评论者经常谈论的深层次问题而作出判决：经济目标恰当地反映了反托拉斯法的“独有的”目标吗？或者，那些法律应该用于促进诸如制造商与经销商关系中的“公平”或由于法律自身原因的非集中化吗？同样地，几乎没有案例明显地显示：将收入由消费者转移到制造商能够减少资源使用、优化资源配置和促进技术创新。请将阿里达（1983 年）的文章同兰德（1982 年）和施瓦尔茨（1979 年）的文章进行对比。

到了20世纪80年代，按照里根政府的观点，经济领域的反托拉斯干预已经达到了误导的程度，这意味着准备重新考虑这个问题。反托拉斯部门的主要负责人向国会作了汇报，并承认了过去的一些错误，这表明，尽管这些主张是得到法院承认的“法律”和具有同样法律效应的各种已颁布的政策声明和指南，但是政府并不打算强制实施这些“愚蠢的”教条。近十几年来，司法部反托拉斯局中的律师人数已经被减少了一半，该局的预算经费按1980年的美元价格计算,① 已经下降了30%。近十几年来，联邦贸易委员会（FTC）的人员和反托拉斯行动也已减少。②

正如下面将更为详细说明的那样，主流是效率。今天，已很少有人动用反托拉斯法来防止有明显的效率的成果，其重要性已经被国际竞争压倒了。

此外，许多曾经被视为有害的活动（如搭配销售），现在已经被视为合法，至少在许多环境中是这样。其实，当较为强有力的经济诡辩劝说我们某项遭到怀疑的活动几乎不能增加其市场力量时，该项活动是清白的解释，便可能占上风。更进一步，由于大规模生产使成本最小化，市场可能会集中，甚至为单个企业所占领；当相对容易的市场进入使该市场是“可竞争”的时候，也不会出现这些市场对消费者的剥削。政府似乎相信，实质性和持续性的市场投入障碍是很少的，而且竞争通常会在缺少（有固定价格的）卡特尔组织市场中或政府政策所忽视的市场中蔓延。

当反托拉斯法继续在民间广泛地实施时，法庭也感觉到某些同样理智的趋势正在成为政府的立场，尽管法院和政府对此认识没有达到同样的程度或没有一致性。从20世纪70年代后期以来，法庭已经实质性地批准了禁止反托拉斯法的条例；容忍了竞争对手之间建立更多的合资企业和对买卖双方协定更多的限制；在把价格竞争判定为掠夺性之前，要具有更加清楚的证据；认识到了反托拉斯诉讼可能被一些原告利用来妨碍竞争；而且不断意识到反托拉斯诉讼的确会导致一般性的政策问题产生，这些问题本不应该给陪审团留下去找出谁以何种意图做了何种事情的这类借口。当然，任何如此广泛的方向性陈述在某种程度上都被简化了。

我们应当看到法院是反托拉斯政策中的关键，而且法院很少清楚地说明政策选择方案。事实上，司法手段和技术通常集中在对诉讼程序或判例方法的控制，却并不那么重视有意识的政策选择。另外，尽管在司法金字塔的顶端有着一个最高法院，这些选择是数以百计的判决的产物，它们只是单独地或不持久地起作用。然而，这些趋势的确出现了。本文将描述其中的一些趋势，对20世纪80年代的反托拉斯进展总体上持赞同观点。

---

① 见美国司法部（1989年）反托拉斯局的美国律师协会反托拉斯工作部的报告，第7页，A2。

② 见反托拉斯法律特别委员会报告中有关美国律师协会部分对联邦贸易委员会作用的研究（1989年，第28页）。尽管联邦贸易委员会对实施反托拉斯法也有管辖权（除犯罪起诉外），然而本文提到的“政府”或“行政当局”指的是司法部的反托拉斯局，这样就会使说明简化而又不扭曲20世纪80年代反托拉斯政策的内容。尽管联邦贸易委员会是独立的机构，但是在这十年里，它的决定在很大程度上都与司法部相一致。

本章第一部分描述反托拉斯的参与者。第二部分讨论通过固定价格共谋对竞争的限制，在处理不时出现在集中化市场的类似卡特尔结果时，反托拉斯法的有限能力，以及防止竞争者之间为了创造集中化市场而进行兼并的主要反托拉斯政策。第三部分简要介绍竞争者之间合理的、被允许的其他合作形式。第四部分讨论买卖双方协议的混乱。第五部分则对实际的或未来的垄断者、特别是垂直一体化和掠夺性定价的个案作了一些思考。

本文没有涉及受规制的产业以及几个州的有关政策这两个相关话题。当反托拉斯法在其他领域盛行时，规制则似乎可以在竞争不能保护消费者和促进创新的领域占据单独的一席之地。事实上，某些不存在有效竞争的市场是不受规制的，而这两种制度通常并存于某个竞争的一些部分，另一些部分不存在竞争的市场。尽管两者都受到了 80 年代期间简化规制的实质性影响，本文不讨论规制对反托拉斯政策的替代程度以及反托拉斯原则对规制者的影响程度。

尽管这个角色的作用很大，我仍没有讨论 50 个州在反托拉斯政策中的角色。首先，如果当时每个州对有关的民间当事人进行监管，那么它有极大的自由去用本州的政策替代国家竞争政策。[①] 其次，每个州可以实施自己的反托拉斯法。像联邦劳动法那样，联邦反托拉斯法不被理解为排除州立法律，使自己处于优先地位，而最高法院也仍然不乐意看到可能排除州之间立法的明显冲突。[②] 第三，州立首席检察官们为了本州公民的利益，可能在联邦法院运用联邦反托拉斯法。针对被他们视为司法部的反托拉斯“疏忽”——即所谓的反托拉斯政策的“巴尔干化”，州首席检察官们在 80 年代的反应更为积极。[③]

9.1　参与者

不是国会或政府，而正是法院首先发起，申明和实施了反托拉斯政策。由于其训练、程序和方法与其他联邦机构有很大差别，法官们制定政策较为缺乏有关的经济和市场知识。当他们允许含糊指定的陪审团决定重要的反托拉斯事务或当他们按

---

① 见我的书《反托拉斯法》（阿里达，1978 年），第 2B 章、2B' 章。目前该书共有 9 卷，D·特纳的 1～3 卷（1978 年）和 4～5 卷（1980 年），6～7 卷 1986 年出版，8 卷 1989 年出版，9 卷于 1991 年出版。参考文献列于 1992 年的增刊中与 H·豪文开普克合著以撇号（,）或小数点标出。（此后的所有的参考文献都见《反托拉斯法》，以所有卷中顺序段落号标明）。

② 见加利福尼亚州诉美国红十字会案，490US93（1989 年）。根据联邦法律，从制造商卡特尔采购的经销商可以索赔 3 倍的额外要价，尽管他们将其全部转嫁给了消费者；在联邦法律下消费者得不到任何赔偿，但州法律允许他们向同一制造商索赔，索赔金额是从经销商处购买该商品价格的 3 倍。

③ 美国律师协会报告，第 8 页。

照以前的司法判决来审核陪审团或下级法庭的判决时，法官们并不总是明白他们正在制定国家的经济政策。请让我简要解释一下，与立法机构或政府相比，为什么法院充当这个最重要的反托拉斯角色，以及司法程序和方法是如何导致产业政策产生的。令人好奇之处既在于反托拉斯法如何运作，也在于它为何如此运作。

美国的反托拉斯法几乎完全是对1890年的谢尔曼法案① 那几句含义不明的词句作出解释的那些法官们的创造。该法案的实质性条款只是禁止“限制贸易的共谋”和实际的或试图的“垄断”。② 司法机构能够着手在民事和刑事诉讼中实施反托拉斯法，但是它的观点并不会妨碍法院，寻求禁止反托拉斯侵害或弥补因侵害而产生的巨大损失的民间当事人也能够求助于法院的裁判。此外，政府官员没有权力使民间行为免受反托拉斯法的管辖，③ 只有少数例外。

然而，司法机构具有重要的教育功能。作为被假定为仅仅为公共利益服务的一个专家机构，在它起诉和颁布有关民间诉讼的咨询性案情摘要这两种情况下，它的意见都会对法院产生影响。它也直接影响企业的选择。只有小部分影响竞争的企业决策曾被卷入诉讼，与大多数法律相同，反托拉斯法是自我实施的，即企业在行动前通常向其律师咨询并按得到的建议行事。反之，这个建议反映了律师们对政府和民间当事人将提起诉讼的可能性的估计以及他们对法院过去对这类诉讼的处置和预期将来会如何处置的理解。因此，政府政策申明既影响律师们对这些问题的判断，也影响企业选择向律师咨询或遵从所得到建议的程度。司法部发出的严厉警告加强了这种自我管辖和对法律的自觉遵守，而公开揭露过去极端违反反托拉斯法的事件则会适得其反。④

当然，在关于反托拉斯法的范围和应用方面，国会有最后的发言权，但是，这些年以来它的修正案大部分被限于与程序有关的事项。⑤ 国会对反托拉斯事务缺乏信心，反映了通常存在的召集对法院执法期“干预”作充分审查的困难。其次，立法机构可能害怕四处弥漫的反托拉斯立法会打开潘朵拉的匣子，释放出未知的扩张或集中。此外，也不存在关于更为详细的立法应包括哪些内容的共识。毕竟，谢尔曼法已经提出了那些现阶段国会在立法中经常使用的含义模糊的和总体性的术语。

---

① 26届国会，209（1890年），修改为15U.S.C.A. 第1～7节（1990年）。

② 即使是更具体的1914年的克莱顿法也仅应用于“极大地减少竞争”的领域——还有，未定义术语的38届国会730（1914年），修改为U.S.C.A. 第12～21节（1990年），第三个相关法规授权贸易委员会禁止“非公平手段竞争”。38届国会717（1914年），修改为15U.S.C.A. 第41～58节（1990年）。这一未定义的术语在谢尔曼法中也使用。见《反托拉斯法》第307段。

③ 然而，实际上政府没有作出禁止兼并的决定。如本文后面所解释的。

④ 见美国律师协会报告，第8页，表达了对司法部在80年代的“非强制言辞”也许走得太远了，妨碍了自我管理和自觉遵守法律。

⑤ 关于兼并、联合研究投资和转售价格的新立法将会在后面讨论。我们以后还会看到反托拉斯程序具有重大的意义。

最后，人们令人吃惊地坚信法院是反托拉斯法的发起者。在许多方面，法庭的裁决成为司法部决策者们在处境不妙时所反对而又无可奈何的圣像。[①] 这些原因可以解释为何通常补充立法的范围十分狭小了。

法院的这一卓越的司法地位使描述80年代的反托拉斯政策复杂化。这些业已过时的立法和司法参与者们尚能相对清楚地说明其政策选择，至于事情的整个过程，他们就只能讲清其中部分内容了。剩余部分只是一些源于众多司法判决的尚未过时的推断，这些推断并非完全一致并且很少讲明其暗含的政策选择。然而，整个司法过程在三个方面与政治事务相连。在绝大多数情况下，经济条件对政治选择的影响也会以下列几种方式引起法官们的关注：首先，相关材料、法律文献和条约、专家证人和诉讼当事人的辩论。其次，法官们有时接受司法部反托拉斯局的指导方针和其他一般性公告。第三，与司法部的决策者们一样，法官们也趋向于反映他们的总统的观点。尽管法官们对反托拉斯的态度本身并不能决定司法选择程序，在卡特总统任命的“开明”的法官中，比较多的人都同情反托拉斯原告，把案件移交陪审团作最终处理，并且比由里根总统任命的“保守”法官发现了更多的违反反托拉斯法事件。当这类关联的确减弱时，人们才能够期望看到像里根执政期间的较少的侵扰性反托拉斯裁决。[②]

尽管这些力量趋向于推动行政管理和司法以相似的方向发展，但极为重大的差异仍然存在：向诉讼部分的信息渗透比向政治部分的信息渗透更慢；关于司法的立法被高度分散化了，以至于其发展是缓慢和不一致的；[③] 司法程序由于强调特定案例的事实而使政治事务和政治选择模糊不清，同时也模糊了陪审团的指令；而且，诸如遵从先前裁决的及拒绝对哪怕是略为复杂的将有助于处置某件案例的事务进行决策，这些司法标准都无疑会使变化缓慢。

现在我弄清这些力量是如何在几个反托拉斯领域的三方面之间起作用的。

9.2 价格固定、共谋和兼并

长期以来，竞争者之间的购买或销售价格协定就是每个国家，包括美国[④] 反

① 见美国律师协会报告，第19～21页。

② 除对最高法院的任命之外，里根总统还作出了对上诉法院的78项任命和联邦区法院的290项任命，大约相当于联邦法官实际人数的47%（见戈德曼，1989年）。

③ 尽管最高法院可以解决下级法院间的分歧，它本身繁重的案件负担使其仅在下级法院中出现明显分歧时才进行裁决，这类裁决不常进行，而且多使用模棱两可的术语。

④ 外国法律有时强调单一公司制定垄断价格问题，并授权一些行政机构阻止“滥用优势地位”（例如创立欧洲经济共同体的协定第86条）。相反，谢尔曼法的第二章禁止“垄断”，说明获得或维护垄断力量是不正当的，但“仅仅”可以享受依法获取的垄断权。见《反垄断法》第710、710'段。

托拉斯法主要禁止的内容。这项政策从未有过任何变化，价格固定者总是要受到惩罚。与大多数反托拉斯法的违反者不一样，价格固定者会被判监禁，而且被罚款的数额与受害者所遭受的损失同样巨大。[①] 有争议的不是判罚的原则，而且哪些价格安排应该被归类于“价格固定”（如第三部分所讨论）以及竞争者之间的哪些情况被推断为价格共谋或价格协定。这表明价格领导和寡头垄断者之间的心照不宣的价格协调形式不被视为价格协定，从而甚至当类似卡特尔的定价产生时，它们也不被谢尔曼法禁止。然而，反托拉斯法确实鼓励了这类竞争者之间的兼并，从而加强寡头垄断。在以上各个方面，意义重大的进展业已发生。

9.2.1 一般的共谋和寡头垄断

由于竞争者在价格方面的协定很少是公开的，反托拉斯法通常会通过间接的证据推断出某项价格协定的存在。在反托拉斯案件中，证据是否能确保该推断的正确性是最常见的诉讼问题。[②] 当它独自解释了参与者的行为，如当参与者们同时希望生产相同数量的某种按订单生产的新产品时，那么它就已经被推断为价格协定，（或共谋）。[③] 在较不明朗的案件中，会产生三种政策选择。

首先，说明司法程序与实际政策之间的联系，是使陪审团达成一致的基准。这一程序性问题在于：法官裁决证据不足，没有足够的证据提交给陪审团，因此，或是对被称为的共谋进行“即时裁决”，在审判前便撤消该案；或是稍后作出不存在价格协定的判决。否则，经济将遭受由较长期审判造成的较大损失，而陪审团比法官更可能沉溺于对原告的非法律的同情之中，或是对被告反感，从而达成并不真正存在的一致。由此产生的巨大损失给经济业务加重了不必要的非生产性负担。另一方面，在实施即时裁决或直接裁决中的过分宽大，可能使实际的共谋者漏网并且削弱了反托拉斯禁止条例阻止共谋的作用，因此会使经济承受比原本更多的非法价格协定损害。

如比较1962年的波勒案件与1986年的三井判决，显示了最高法院较少选择陪审团审判。在后一案件审判中，最高法院像前者那样不同意在反托拉斯案件中采用

---

① 美国司法委员会的指导方针，第7贸易诉讼案报告第50010段（1989年）。1984年的犯罪罚款执行法，98届国会，3136，18U.S.C.A.第3623节（1987年），谢尔曼法第一章的新规定加大了罚款额，现在对于个人违法行为的罚款已达25万美元，对于公司违法行为达100万美元。该法还规定罚款可超过法定的上限，被侵权者可以获得的所受损失的2倍或侵权者收入的2倍。只要不“使宣判过程过度地复杂或延长”。最近还有建议要将违犯第一章的罚款最高金额增至：对公司为1000万美元，对为个人35万美元。1989年的反托拉斯犯罪处罚修正案，H.R.3341，第101届国会，第一次会议；第135号会议记录。H.7089（1989年10月17日记录）。

② 还可见本章第四部分中制造商与其经销商的协议。

③ 见《反托拉斯法》第1425段。

即时裁决，并且裁决原告所称的非法共谋行为符合合法竞争，并不能成为反托拉斯共谋的证据。[①] 结果，最高法院强调原告不但必须出示能证明共谋的证据，而且必须向陪审团提供一下更能够证明共谋可能存在的证据。[②]

第二个政策选择不仅明确地，也间接地来自以上所述的问题。当被告方不但索要相同价格，而且致力于其他某些联合，或是甚至业务分离，以及其他行为，如相互通报过去的价格；[③] 彼此致电以证实买主宣称竞争对手报出较低价格；[④] 当其同时向他人购买某种产品时，[⑤] 同意相互交换不同型号的产品；或是甚至对准备马上购买的客户报价增加超过必要的程度时，[⑥] 某些法院会允许作出存在价格固定协定的推断。由于无法从现有活动中推断出某种价格固定协定的存在，这些裁决最终托付于陪审团或某些其他事实发现者来作出，以至于作出的政策选择是这些活动本身应当被禁止。或许这些活动应当加以禁止，原因在于它们毫无必要地帮助寡头垄断者协调其价格而并没有达成任何价格协定，人们可以看出这样日渐增加的趋势。[⑦] 然而，在每个案件中都让陪审团缺乏连贯性地去作出政策选择是不明智的。

第三个政策选择涉及仅由少数企业占据的寡头垄断市场。在更具竞争性的市场上，每个企业都因太小而不能通过提高其产量来影响市场价格，除非其边际成本与该市场价格相等，与前者不同，除非以较低的价格，否则寡头垄断企业不能显著地增加其产品销售量。它的其他少数几位竞争对手届时会理解这种降低价格的意图或是感到其冲击，而且可能采取相应的行动。一家寡头垄断企业不会忍受领袖价格提高带来的损失——特别是率先公布未来将要提价——如果竞争对手不跟随提价，可能会很快有逆效应。这种逆效应意味着竞争对手不会因维持低价而赢得较大的市场份额，而且当其判断较高的行业价格会增加利润时，竞争对手将随之提价。尽管这种认识是相互独立的，寡头垄断企业可以在某个相同的超竞争性的价格水平达成默契，而这一价格水平可能来源于某个明显非法的卡特尔协定。当类似卡特尔的价格盛行时，[⑧] 反托拉斯法就会怀疑这种默契是否涉及触犯谢尔曼法第一章的价格协定

---

① 波勒诉哥伦比亚广播公司案，368U.S.464（1962年），三井电气工业公司诉詹尼士无线电广播公司案，475U.S.574，588（1986年）。

② 见《反托拉斯法》第14051段。最高法院还未对有关案件对于陪审团来说过于复杂时，可取消陪审团的提议作出规定。

③ 美国诉美洲科勒姆及拉姆勃公司案，257U.S.377（1921年）。

④ 美国诉美国集装箱公司案，393U.S.333（1969年）。

⑤ 长滩城诉标准石油公司（加利福尼亚）案，872F.2d 1401（第9法庭，1989年）。

⑥ 石油勘探领域审判前程序的协调。反托拉斯诉讼；906F.2d.432（第9法庭1990年）。

⑦ 见《反托拉斯法》第1406～1407段、1435～1436段。

⑧ 它们并不一定存在。例如，市场进入很容易，以致在位者知道他们并不能成功地维持竞争水平以上的价格。或者，每个人都假设瞒过对手给予折扣会获取额外利润；如果这样的话，价格就会降到竞争水平。或者价格上升会十分危险，没有一个公司能单方面提供领导价格——因为“肿块”购买的次数少但数额大，并以秘密报价获取回报。欲了解更多的内容，见《反托拉斯法》第1425d～e段、1430段。

或“共谋”。[①] 尽管明智的反托拉斯政策可能选择对这类寡头垄断进行调查，[②] 但是受到谢尔曼法第一章要求的限制，法院不满足于认为价格协定仅包括默契（虽然最高法院偶尔会用其他方式表达出来）。[③] 1890年的国会几乎不关注寡头垄断协议。尽管谢尔曼法已经大大超过了初期立法者们的设想，但是默契与传统协定大不相同，而且或许不那么有效，因此不那么危险。此外，对每个按照竞争对手实际的或预期的反应来独立地制定价格的寡头垄断企业而言，除非法官对价格进行管制或解散该企业，[④] 否则该企业仍能定价，在准备将这种企业判决为违反谢尔曼法或对其实施毁灭性惩罚时，我们必须审慎有加。反托拉斯法院应当放弃这种日常管理，而对价格协定内涵的广泛研究似乎并不要求法院对许多寡头垄断市场的整体性重构立刻进行托管。

70年代期间，反托拉斯局曾威胁要直接参与案件以促使法院对纯粹的寡头垄断定价进行管制。[⑤] 但是一无所获，只好在80年代放弃此举。取而代之的是两步骤遏制政策的对策。一个步骤对有利于现有的寡头垄断企业达成默契的活动进行限制；[⑥] 另一个步骤防止通过兼并立即造成市场集中化。

9.2.2 竞争者之间的兼并

一小段历史将说明20世纪80年代的这项重要的兼并政策决策。[⑦] 因为一项兼并在本质上体现了兼并企业间的某种协定，谢尔曼法案第一章适用于此。司法机关曾经援用该法来防止大量的铁路公司兼并，但很少用于其他方面。1914年克莱顿法的第七章禁止可能实质性削弱竞争的兼并。但是不健全的司法结构使其在大多数地方都是无效的。由于相信兼并使许多市场已经成为寡头垄断市场，国会于1950年对克莱顿法的第七章进行了修正。尽管修正部分具有相当技术化的特点，法院仍然感到该修正案对兼并带有强制性的敌视。60年代最高法院对经其审理的每件兼并案件都宣告不适用，包括那些在进入相对容易的非集中化市场上进行的兼并后股份小至7.5%的兼并案件。一位持不同观点的大法官评论道，这些案件的一致性仅

---

① 在这里最好避开经济学家式的术语“交易共谋”，因为“共谋”的含义包含一般的协定，从而会造成其中关键法律问题的模糊。

② 关于打破高度集中市场的典型的法律建议请参见阿里达和开普洛（1988年，第329～332段）。

③ 见跨州影院系统诉美国政府案，306U.S.208（1939年），在《反托拉斯法》中有解释，第1426段。

④ 关于这一点的不同观点，见《反托拉斯法》第1432d～e段。

⑤ 见司法部预算审核部门（反托拉斯局）：美国参议院司法委员会关于司法部反垄断局FY79号拨款的听证会，95届国会，第二次会议，第77～129页（1978年，[约翰·H·谢费尔德副总检查长关于反垄断局的讲话]）。

⑥ 有关例子，见本章第4段，有关综合分析，见《反托拉斯法》第1435～1436段。

⑦ 见《反托拉斯法》，第902～903段。

仅在于“政府始终是赢家”。[①] 最高法院对竞争者之间的兼并案件的惟一支持是1974年的一项基于煤炭工业特殊性的判决，兼并双方中的一方只具有微不足道的煤炭储量，而且目前的所有销售量仅能履行现有的长期供货合同。[②] 但是甚至该案件也承认该市场上重要企业的数量是判别寡头垄断协调可能性的最佳的单一测量标准。

所有这些案件都是由司法部门发起的诉讼案。尽管民间也同兼并进行斗争，但是较为罕见。如果某项兼并创造或加强了寡头定价，那么竞争对手会获益而不是受损。如果某项兼并重新或另外创立了一家效率更高的企业，那么该企业更具扩张性的竞争会使竞争对手受到损害。由于反托拉斯法并非制定来保护这种损害，[③] 因而不允许竞争对手对这种兼并采取行动。[④] 消费者被允许对损害其利益的兼并起诉，但是这种可能的损害通常太遥远，以致于不能产生任何即时损失。这就是说，判定是否非法通常并不能根据任何现有明显的影响，而应当基于这种忧患意识，即实质上不断增大的集中化可能导致将来的默契价格出现。

因此，无论法院多么敌视，除非司法部选择对其起诉，否则绝大多数兼并都不会被禁止。[⑤] 未来的兼并伙伴通常会放弃司法部反对的计划或是对其加以修改来赢得政府的支持，只对那些不会遭到攻击的计划加以完善。因此，司法部的政策在很大程度上决定了兼并的数量和特征。

通过颁布“指导方针”来表明它将如何行使其起诉权，司法部在该领域确立了统治性地位。1968年的指导方针指出，在4家领先企业占该行业业务量75%以上集中性市场，政府将对交易份额小至8%的兼并直接进行起诉；在集中程度较小的市场上，10%的联合股份就可以加以起诉。市场份额以外的影响因素只是在“例外情况”下被加以考虑。因此，70年代期间，竞争者之间较少发生兼并就不足为奇了。随着新指导方针的颁布，新指导方针对兼并友好了很多，里根时代发生了巨大变化，市场限定放宽了，对兼并加以关注的市场份额临界点提高了，而且开放了许多非结构性因素。[⑥]

---

① 美国政府诉万斯杂货公司案384.U.S.270，301（1966年）。

② 美国政府诉通用动力公司案415U.S.486（1974年）。

③ 所谓反托拉斯伤害的要求是一项新的重要的、几乎未宣布的司法进展。它要求法庭清楚地推理被告所谓的违反反托拉斯禁令，因此强迫法官在反托拉斯行话之外，更多地关注诉讼有关的反托拉斯政策。见《反托拉斯法》第1640段。

④ 卡吉尔诉蒙福特案，479U.S.104（1986年），下级法院依据所谓会给消费者带来伤害的敌意收购的目标公司所处位置来确定。见《反托拉斯法》第340段。

⑤ 联邦贸易委员会法案也可授权联邦贸易委员会提出其自己的诉讼以阻止兼并，尽管它通常与司法部采取同样的政策。见联邦贸易委员会关于水平兼并的声明，第四贸易诉讼案报告，第13段，200页（1988年）。

⑥ 指导方针发布于1982年，修改于1984年，在第四贸易诉讼案报告，第13段，103（1992年）。

包括兼并在内的许多反托拉斯案例展现了市场的力量。独占化在谢尔曼法第二章中含有垄断的意思，这被理解为巨大的市场力量。

当合作者们失去了市场力量时，竞争对手之间建立的生产性合资企业通常就被忽视。与之相似的是，当某项兼并为兼并企业创造了某种垄断时，① 或是更常见地，创造或加强了这种与竞争企业达成默契价格的可能性时，它就会引起大家的关注。为对这一切作出评估，我们需要认清相关竞争对手，也即“相关市场”及其结构。当起了作用的市场力量通过持续的超额价格成本差额或超额利润被显示出来时，市场定义就是多余的了。然而，对起了作用的市场力量而言，这类直接测量指标对反托拉斯立法而言通常似乎过于难以捉摸，而过去的价格或利润无论如何都难以说明兼并或其他某项扩张活动是否为单个企业或竞争对手间的默许创造某种新的可能性。相应地，法院通常用大的市场份额来反映市场力量，同时用市场结构来反映寡头垄断协调。

新的兼并指导方针阐明了政府的市场定义方法体系，同时还提供了数量基准。作为初次市场分割，政府将生产兼并企业产品的所有厂商按地理位置的相似性组成某种假定的卡特尔，然后调查它是否能在一段有实际意义的时间内——通常确定为一年的5%，在不被其他厂商抢去太多市场的情况下，有利可图地维持明显较高的价格。如果能够，初次分割的市场就是适用于反托拉斯法的相关市场。如果不能够，该假定的卡特尔则被扩大至下一个最相似产品（或相关区域），并调查同样的问题，直至获得肯定的答案。与在许多反托拉斯案例中采用的更为直观的做法相比，这个大体上实用的方法可能界定出更宽的市场，而且可能使那些出现在某些反托拉斯案例中的明显受操纵的市场更加透明化。② 为期一年的5%和为期一年的项目异曲同工。尽管这两个条款是任选的，通常也缺乏足够的资料来得出明确的结果，但是它们为指导方针的策划者们和法院提供了较大程度的确定性。③ 最终，当在某个特殊领域生产出一种特殊产品的某个（些）企业已经采用了利润最大化的垄断价格时，该指导方针总是创造出一个过于宽阔的市场。在那种情况下，由于政府将拓宽市场，因而任何提价都注定是无利可图的。④ 拓宽某产品市场的后果当然是

---

① 尽管造成垄断的兼并现在很少见，但它们仍是标准石油公司、美国烟草公司、美国钢铁公司和其他一些公司在世纪之交（及以后）的目标。见标准石油公司诉美国政府案；221U.S.1（1911年）；美国政府美国烟草公司案221U.S.106（1911年）；美国诉美国钢铁公司案.251U.S.417（1920年）。

② 见例：美国政府诉美国铝公司（罗马电报），377U.S.271（1964年）；美国政府诉大陆罐头公司，378U.S.441（1964年）。

③ 法庭通常还未采纳这些指导方针。见例：马拉松石油公司诉美孚石油公司案，530F. 补充条款315（北达科他，俄亥俄）。

④ 我认为，尽管确定兼并前的价格是竞争性的还是垄断性的是有实际困难的，这支持了这些指导方针，但是莫视兼并正在加强业已存在的默契性合作的做法并不是好的兼并政策。

增加企业数量而减少某产品所有厂商的市场份额，因而通常允许进行兼并。①

新指导方针在数字界限方面也更为宽泛。政府和法院向来都注重兼并部分的市场份额和4家（或8家或更多）领先企业的总市场份额。由于这个份额可能由领先企业均分或是几乎由1家占有，而且它根本不能反映该行业其他企业的任何情况，因而政府现在使用赫尔芬达－海斯曼指数（HHI）测量法，这个方法用每个企业所占市场份额的平方和来表示市场集中程度。② 包括每一个企业是合乎需要的，但是获取资料的难度较大。平方后的份额强调企业之间的差异，也许这样太过分，以致于测量每个企业份额所产生的误差加倍了。

该指导方针承认撇开兼并后赫尔芬达－海斯曼指数保持在1000点以下的特殊市场环境，考虑赫尔芬达-海斯曼指数大大超过该水平的市场，集中考虑达到1800点以上的那些市场。③ 然而，除非这项兼并使指数分别提高100点或50点，否则，涉及高于该水平或是大大高于该水平的非常规市场环境都不会引起人们进一步的关注。④例如，两家市场份额占7%的企业合并不会违反指导方针规定，尽管该市场只有其他5家规模相同的企业。⑤

在早期反托拉斯案件和指导方针中，超过那些数字界限“仅会引发对某项兼并的竞争性影响加以分析”，⑥ 政府和法院在这方面已经作了重大让步。除非赫尔芬达-海斯曼指数超过1800点同时涨幅超过100点，否则司法部门将考虑消除危及竞争的几个附加因素：在两年之内有重大影响的市场进入的可能性，有效率的次要企业扩大的可能性，全球范围内可能供应我国的过剩生产能力，未被包括在相关市场内的最佳替代品或地区的性质，极端的产品差异性，或是受到削弱的资源或是财经条件提醒人们，夸大了企业的市场份额对竞争的影响。⑦ 无论如何，政府都会容忍虽然有悖竞争原则、但是有清楚和可信的证据表明为达到有重大意义的净效率提高

---

① 当然，拓宽X+Y的市场将会导致X和Y厂商的兼并转化为一个竞争者。其次，拓宽市场将会带来被政府的集中方案极大地强调的相对大的公司（尽管不是合并的参与方），我现在就要讲到这一点。

② 像政府所做的一样，降低一个小数点，具有10%份额的公司的HHI指数表示为$10\times10=100$。因此具有十个10%份额的公司的市场HHI值为1000。单个公司市场的HHI值为1万。

③ 这些数字基本对应于4家公司集中率分别为50%和75%。（见韦斯道克，1984年）。

④ 另外的关注来自指导方针下，当任何的市场领导公司至少具有55%的份额兼并一个具1%份额的公司。

⑤ 兼并导致兼并后的HHI将为1675，上升98点（$[14\times14]-49-49$）。

⑥ 指导方针，第3.11节。

⑦ 指导方针还提到几个会加重对竞争威胁的因素：对外国出口扩大的限制（如果包含在相关市场中）；产品同质性；已知对手的信息；购买频繁、有规律、数额小而不是大；过去的共谋；强制性定价和其他标准化的交易；稳定的市场份额；或者是任何不寻常的造成分裂的或竞争性的公司的收购。指导方针，第3.2～3.45节。

而必不可少的那些兼并。[①] 虽然反兼并立法的范围有所扩大,[②] 但是在80年代期间，政府批准了许多在以前可能遭到反对的兼并。[③] 对从1982年～1986年向执行机构提交的5万件兼并申请，遭到司法部门公开反对的有81件，而另有25件在被联邦贸易委员会（FTC）要求提高附加信息或授权有关机构作进一步调查之后，撤回了兼并申请。[④] 不涉及竞争者的兼并绝不会遭到反对——这是与60年代的又一个不同之处。

在80年代期间，由于政府几乎没有起诉，法院也没什么机会判定兼并的法律性质。在一件私人起诉中，法院谴责兼并的法律，该法律允许兼并后的4家最大的企业可以各占约20%的市场份额，而不是法院判定的更小的市场份额，[⑤] 法院站在传统的立场对其进行了谴责。联邦贸易委员会对兼并的几次谴责获得通过。[⑥] 然而，一些判决比政府更能容忍而且拒绝谴责兼并，原因是法院确信进入该市场相对比较容易。[⑦]

总而言之，这些进展反映了这种观点，即与原来对它的看法相比，兼并既不那么危险又有较多好处。除非政府本身阻碍市场进入，否则执行机构已经开始相信竞争的力量太强大是不会被大多数兼并战胜的，甚至具有相当程度的集中时，人们远远尚未搞清楚集中化是否一定伴随着整个市场上的高利润，而这种高利润被假设是超越竞争性价格的结果。的确，惟有领先企业在集中化市场上获得较高利润的含义是：提高效率是增长的目标和结果，无论增长是通过内部扩张或是兼并来实现的。[⑧]

---

① 该指导方针像案例和以前的指导方针那样，还允许将禁止对失败公司的收购或分割。

② 1980年的修改包括了更多的地方收购和那些公司以外的涉及合伙企业和业主制企业的案例。国会没有立法收缩以下行政建议：(1) 要求反竞争后果的“明显可能性”而不是该方向的一种倾向；(2) 仅禁止那些“显著增加行使市场力量的能力”的兼并而不是可能“显著减少竞争”或导致垄断的倾向；(3) 直接计算考虑六个经济因素如公司分支的大小、规模、进入条件以及可感觉到的效率。

③ 据考帕声称（1984年，174，n8）：六七十年代被法庭宣判有罪的94起兼并中（《反托拉斯法》中第909段提到）至少29起在新的指导方针下不会被起诉。

④ 见54反托拉斯和贸易诉讼案报告第476～477页（1988）；又见会议理事会研讨会审查执行实施、重建趋势，52反托拉斯和贸易诉讼案报告第535页、第541页（1987年）（对于1987年，显然没有起诉赫尔芬达-海斯曼指数在1800点以下，也许甚至不超过2000点以至2200点的兼并案件）；舍诺（1989年，第91页）（许多在过去的行政体制下几乎一定会被起诉的案件被放过了，尽管兼并活动处于高峰期水平，然而由两个反托拉斯法执行机构每年提出起诉的案件数与60年代～80年代的平均数相比下降了一半）。

⑤ 蒙福特对卡吉尔案，761F、2d、570（第10法庭。1985年），在其他条件下修改，479U、S104页（1986年）。

⑥ 见例如美洲医院公司诉联邦贸易委员会案，（第7法庭，1986年）（赞成宣判在规定禁止进入的领域合并有罪）；联邦贸易委员会诉华纳传播公司案（第9法庭，1984年）（使用集中率而不是赫尔芬达－海斯曼指数，并强调集中的趋势）；联邦贸易委员会诉可口可乐案，(D.D.C.1986年)，在兼并取消后作废。

⑦ 美国政府诉苏费案（第9法庭，1990年）；美国政府诉废品管理案（第2法庭，1984年）。

⑧ 结构与绩效之间联系的文献很大一部分由施尔德和罗斯有效地总结了（1970年，第9章）。

9.3 竞争对手之间的其他合作

法院长期把“价格固定”斥之为非法，——即不证自明的有害影响或实际市场力量及不必考虑其公正性。这种类型的含义引申包括了竞争对手尽管没有共同制定价格，但又同意分割市场，以市场价格购入较弱小竞争者无力储存的“过剩”产品，轮流投标，只按某个公布的价目表索价（尽管可以随时自由发布新价目表），或是取消某些折扣或投标活动。①

这类活动曾经被等同于本质上非法的“价格固定”，民间原告试图把几乎任何可能消除竞争对手之间价格竞争的协定列入此类，政府偶尔也这样做。甚至两家原先最具有竞争性的小企业组建的合资企业也能消除它们之间的价格竞争，而且如果它们变得更有效率和得以扩大，甚至可能对该市场产生某些影响；尽管这种后续影响是合乎需要的，反托拉斯法的主旨似乎是禁止价格固定协定，不论它使价格上升还是下降。②

由于价格固定的定义范围太广，以至于可能对那些与传统上被证明为不正当的卡特尔几乎没有共同之处的安排进行谴责，法院从来没有按原告的要求那样把本质上的非法价格固定定义得那么广。然而，最高法院只是到最近才明确表示，对“价格固定”无条件的谴责实际上并不包括所有“文字意义上的价格固定”。“字面意思过于简单而且范围太广”，法院解释道，但是，为了确定某个受到质疑的行为是否应该被判定为实质上的价格固定，并不需要检验这类行为的危害和利益。③ 因此，他们已经认同或拒绝要求的公正之处除外——例如一家卡特尔抱怨残酷的竞争剥夺了其成员所应得的回报——法院仍然认为大致上是公正的。在受到质疑的行为对经济有益之处，法院会从本质规则转向理解规则，这种规则将干涉减少到较小程度，同时允许用较低的成本、较大的创新修正市场失灵。

总而言之，我发现对法院和政府两者而言都更容易接受挽回请求，说明其性质——特别是节约成本和创新潜力。合作者们已经变得更加乐意提供坚定的正当行为而不只是依靠某个反对者的错误来证明反对者的提议是对竞争的严重威胁。更重要的是，自20世纪中叶以来，人们的态度已经普遍发生了变化，由于曾经在世界上占绝对支配地位，美国的工业被看作不可侵犯的，并被视为美国消费者的主要供应

---

① 见《反托拉斯分析》第227～228段。

② 亚利桑那州诉马瑞可帕乡村医疗协会案（1982年）。

③ 广播音乐公司诉哥伦比亚广播公司案（1979年），又见西北批发站诉太平洋文具和印刷公司案，（1985年）。

商，具有必然持续的生产力增长能力。如果那时反托拉斯法以牺牲效率为代价去支持竞争，那么可能付出的代价大概会显得更小，持续时间也会短。近期以来，不断增加的进口业已向许多支柱产业发起挑战，使人们对将来可能的工业衰退产生担忧，并且表明效率和创新不是必然的，而是必须面对实现。

尽管本文的材料已经很详细，然而，这些案例仍然太少，同时评论家们的语言太隐晦，他们不能提供比本文材料更详细更清楚的说明，但是大多数评论者都更加友好地同意法院有关效率的说明。而且，议会赞同在研究和出口两方面的合作。作为对1984年有人提议反托拉斯法妨碍了针对不断增加的外国竞争、维持美国工业竞争力所需联合研究的反应，国会通过了包括三大部分内容的国家合作研究法案。① 尽管现有法律到处申明其消除了对联合研究和合资企业将会按理解原则加以判决的疑虑，但是要“考虑所有影响竞争的因素”。此外，如果合资者已经及时向司法部门和联邦委员会证实了其身份，以及合资企业的实质和目标，那么，任何这类最终被判为非法的合资企业将只会受到正常的惩处，而不会受到像在反托拉斯侵害中所受到极为严重的惩处。最后，与州的法律相抵触申请是被禁止的。②

在出口方面，韦布－波米林法案长期以来不受反托拉斯法律议案或法案的影响，其支持仅限于在出口贸易中以联合方式进入他国市场。③ 国会则走得更远，在1982年通过了出口贸易公司法案，支持扩大合作以促进出口。④ 它消除了关于我们的反托拉斯法专门保护美国消费者和出口商而不是外国的消费者和生产商的所有疑虑。这些法律被申明不适用于“涉及……与外国进行商务往来（不仅仅包括进口贸易）的行为——除非这种行为有某种直接的、相当可观的和可以合理预见的”方式对（1）国内或进口贸易或（2）“美国的出口……商务……个人有影响”。⑤

该法案也允许商务部长在总检察官同意下，认证特殊的出口贸易或活动或是经营方法将不会：（1）减弱与美国的竞争；（2）限制任何竞争者的出口贸易；（3）毫无理由地提高、稳定或削弱美国国内可供出口商品的价格；（4）构成针对出口竞争者的不公正方法；（5）“包括任何可以合理地被认为可能导致降价销售消费品或是在美国再销售业已出口的商品……或服务的行为”。这种认证使接受者免除州立法或联邦立法对它的刑事或民事追究，某个受害者，可能获得违反上述标准的强制性豁免或个别损害除外，在这种起诉中，人们将假设“与认证相符的行为……确实与

---

① 第98届国会，1815（1984年），15.U.S.C.A. 第4301～4305节（1990年）。

② 赞成某种联合生产及联合研究投资的附加立法议案目前还悬而未决，见例：国家合作生产修正案（1990年），第101届国会，第2次会议，第136号会议记录。防御生产法再授权4年，第101届国会第一次会议，第135号会议记录。

③ 40届国会，516（1918年），修改为15U.S.C.A. 第61～65节（1990年）。

④ 96届国会，1233（1982年）。

⑤ 在以后的案例中，仅承认“在美国的出口业务损害”。

这些标准相符”。

9.4 买方与卖方之间的纵向关系

竞争者之间的“横向”合作比涉及买方和卖方的“纵向”约束，更能危害或有利于经济，但是后者却被更经常地受到争论或更热情的讨论。传统思潮反对在80年代继续减弱纵向约束，认为供应商很少能通过这些约束增强其市场力量，因此，通常必须接受纵向约束，使分销更有效率。多嘴的改革人士说“不”而不说“少”，说“一直”而不说“通常”。在他们看来，现在能观察到的事实很少会把这种反竞争的纵向协定视作制造商只是因为受到某个卡特尔的客户们胁迫才接受的东西。其他人质疑道，这些例外是不重要的或者它们的发生可能较容易被发现。多嘴的传统主义者坚持认为任何效率通常都可能以其他方式获得，他们质疑道，真正的效率在任何情况下都与庇护“小”经销商自主权的反托拉斯保护有关。[①] 反对“压迫的”制造商为了更准确地说明这些力量，让我们转向限制销售商转售和搭售的问题——这是里根政府大加宽恕的，并谴责以前对其实施过分压制的措施。

9.4.1 转售限制

直至1911年实施米勒斯博士案例判决，明确地谴责确定经销商转售价格，制造商与经销商协定的法规才正式生效。[②] 最高法院发现正统的生产商只对批发价感兴趣，于是对限制经销商之间品牌内价格竞争的纵向协定与经销商们之间的明显非法的、取消竞争的横向协定加以平衡。当然，制造商对分销的兴趣不会仅限于批发方面。转售价格维持可能诱导经销商比其他人提供更多的服务，因而比降低转售价格增加更多的销售额。[③] 而且，横向和纵向价格固定协定并不相同。一个销售商卡特尔组织为它的成员谋求最大利润，而较高的超过有效分销所要求的经销商利润会有损于制造商。[④] 然而，许多实际的转售价格维持显然来源于经销商的压力。[⑤]

---

① 关于包括对限制经销商的再销售价格、消费者或销售区域的垂直协定内容这类主题的进一步分析见《反托拉斯法》16A章。

② 米勒斯博士医疗公司诉约翰D·帕克父子公司案，220U.S.373（1911年）。

③ 关于确定是否经销商自己会提供这种服务从而固定垂直价格，可见《反托拉斯法》第1611 ff段。

④ 见《反托拉斯法》第1603段。

⑤ 尽管没有实际的协定限定再销售价格的最高价，最高法院还是很不明智地谴责那些协定。阿尔布赖赫特诉荷拉德公司案，390U.S.145（1968年）。然而，它不允许受制于协议的经销商的竞争者对最高价格协定起诉。大西洋瑞奇菲尔德公司诉美国石油公司案，110S.Ct.1884（1990年）。另外，下级法院还缩减了限定最高价格协定概念范围，见《反托拉斯法》第1639段。

80年代期间，司法部未能成功地促使最高法院重新考虑实际上的禁令，[①] 而且稍后颁布的指导方针则不怎么反对维持转售价格。[②] 另一方面，议会力量继续要求对实际上的禁令进行立法。[③] 总之，1911年明确的禁止价格固定的禁令被保留下来了。[④]

然而，最高法院最近通过在商用电子领域增加了更多合法的“非价格”种类以及在对孟山都公司[⑤] 的审理中转向采用范围较窄的纵向“协定”概念，对禁令进行了修改。[⑥]

价格或非价格约束

将经销商限制在某个领域或顾客之内的纵向协定——所谓的非价格约束[⑦] ——也会减弱或消除品牌内不仅在价格方面，也包括服务方面的竞争。自从60年代中期法院实质上开始转变态度，最高法院在70年代后期突然改变了原先的方针，在西尔瓦里亚案件中，裁决这种约束并不是很有害，而且并缺乏实施明确的禁令的条件。[⑧] 毕竟，限制品牌内竞争可能为新进入该行业提供便利或是有利于加强其同其他品牌的竞争。当然，当其不合理时，这种约束是非法的，但是几乎没有原告愿意或能够证明不合理性。[⑨]

审理西尔瓦里亚案件的法院知道转售价格维持也可能加强品牌内竞争，但是公开否认则将推翻对迈尔斯博士案例的判决，原因在于价格约束可能妨害品牌间的竞争（通过防止经销商在与其他品牌竞争时削价或者通过帮助相互竞争的生产商盯住对方的定价，从而有利于达成定价默契，同时还因为这个实际上的禁令已为国会[⑩] 所承认，所以令人敬畏。[⑪] 在立法和执行机构中，大多不愿意放弃陈规。

总之，价格和非价格约束之间的这种明显区别——谴责前者是实际的价格固定

---

① ⑥ 见蒙萨图公司诉花饰——礼仪服务公司案，465U.S.752，761～762n.7（1984年）。奇怪的是一个经费附文阻止了司法部追查该争议，商业部、司法部、州、法官及相关机构1984年经费法、公共法，第97届国会，第1071段、第1102～1103段（1983年）。

② 司法部，垂直限制的指导方针（1985年），第四贸易诉讼案报告第13、105段（1990年）。

③ 禁止价格固定法，1989年，H.R.1236，第101届国会，第2次会议，第136号会议记录。

④ ⑩ 在大危机期间，国会对于面临激烈零售价格竞争的经销商山院外活动的反应是立法在愿意执行的州对再销售价格维持进行反托拉斯豁免。第50届国会，673，693（1937年）。当国会1975年废除该项割免时，采取（但并未立法）继续对本质上违反反托拉斯法实行的禁令，第89届国会，801（1975年）。对于该法律的分析，见《反托拉斯法》第1629段。

⑤ 商业电气公司诉夏普电气公司案，485U.S.717（1988年），对于其他垂直价格固定概念的豁免见《反托拉斯法》第1473～1474段、第1622～1627段。

⑦ 该类别也包括规定经销商时间、革新、服务等的协定。

⑧ 大陆电视诉西尔瓦里亚案，433U.S.36（1977年）。

⑨ 见《反托拉斯法》第1645段。

⑪ 大陆电视诉西尔瓦里亚案，433U.S。

而通常承认后者是合理的——产生了这种对实际约束临界点的分类。例如，一个销售商抱怨一位竞争对手因在自己的区域内销售而违反某种明显的界限约束。尽管抱怨主要集中于针对入侵者的低价，但是制造商对这位入侵者相应采取的制约已经被划归为非价格约束。然而，在不存在某种非价格约束时，我们应当如何根据另一位经销商的抱怨而终止削价者的经销资格呢？假定制造商同意抱怨者意见，终止削价者的经销资格，在缺少经销商者转销价格的协议时，最高法院只能将此类情况归于非价格约束。①

拒绝销售的协议

缺乏协议的实际或未来垄断者的纵向约束，不受谢尔曼法案制约。核心概念在横向约束存在时比较清楚，在这样约束中，竞争者之间的合作创造出在其他方面不存在的力量。相比之下，在纵向约束存在时，制造商不需要销售商作出承诺或保证，可能只是公开申明不再向以低于公布价格转售的销售商供货。由于认识到经销商未作出任何承诺并且发现只是制造商才有权对客户进行选择，所以，科尔盖特案件中并未发现制造商与销售商之间有协议。② 认识到经销商容忍由制造商控制的转售价格，法院撤回了对科尔盖特案件的起诉并且谴责了基于转售价格的威胁或终止转销，只允许制造商对经销商提供建议和进行劝说。1984 年，尽管法院实际上支持陪审团找出协议而不是软弱无力的证据，但是在孟山都案件中，仅凭制造商根据一位经销商对一家折扣商店压价销售的抱怨停止对其供货，使用了在科尔盖特案件中曾经使用的语言阻止了协定推论的结果。

国会对此的反应更糟，所提出的立法坚持认为，因与之竞争的经销商的抱怨就采取对某个削价的经销商停止供货，这样做妨碍了对供应商的总体判断，而应当维持陪审团作出的任何存在非法纵向价格固定的判决。③ 在没有界定协定这一概念是否适合于这些纵向约束案件时，就由陪审团来决定审理时间和内容，按照这种诉讼程序来进行判决或者立法，是不那么光明正大的。国会和法院都没有完全采用那种政策选择。④

9.4.2 搭售

法院首次遇到搭售是在处理侵犯专利的过程中，在未经专利所有人许可下，就

---

① 商业电气公司诉夏普电气公司案，485U.S.717（1988 年）。

② 美国政府诉科尔盖特公司，250U.S.300（1919 年）。

③ 1989 年禁止价格固定法，H.R.1236，第 101 届国会第 2 次会议，第 136 号会议记录，H1538。

④ 有关这几个案件的进一步分析，见《反托拉斯法》14D 章。

使用已申请专利的机器当然是侵犯专利权。当某个专利所有人只允许其专利机器与指定的材料配合使用时，他宣称对其机器的任何其他方式的使用都是未经许可的，从而是侵犯专利权的。法院通常支持这种约束直至1917年电影专利案件审理中，法院认为只允许使用者放映其同意放映的影片的放映机生产商是一位垄断者；毫无疑问，那些约束是某种通过其控制的放映机和电影制造商把其他电影制造商逐出市场的努力的一部分。①

法院判定违反这种允许约束并没有侵犯专利权。事实上，在这种“滥用”案件未判决期间，法院拒绝强制某个肯定违反专利权的企业执行专利法，② 认为那种搭售通常会扰乱所搭售产品的竞争而不具任何合法的功能，法院也开始把其谴责为本质上的违反托拉斯法。③ 此外，法院对审理这种案件中可能的司法公正表示出不友好，原因在于搭售“除了压制竞争以外，几乎毫无用处。”④

法律对搭售的追究本来应当就此结束。为了在不用说明任何实际的损害力或影响力的情况下，能在诉讼中赢得更多，有创造力的原告成功地把为数众多商业协定卷入这类搭售案件中，例如把快餐特许权与经营前提联系起来，或者把汽车生产商的汽车与由经销商安排的交货联系起来。⑤ 这类案件表明：有关法律如何远离保护竞争这一明确的主题。这些案例不但超出了两种产品搭售这一核心问题的范畴，而且将反托拉斯问题牵扯到那些进行健康地竞争的市场。

随着这种未加考虑的范围扩大，许多法院开始明白应该受到指责的搭售随处可见，其中许多实际上是用于合法目的，没有威胁第二市场或其他市场竞争的活力，而且甚至没有对原告购买者产生损害。因此，法院开始放弃对这种案件的追究。虽然文字上应表达为本质上的非法，但是一些法院以“商业司法公正”的名义，坚定地保护搭售。⑥ 其他法院认为被指控为搭售或被搭售的这些产品实际上是单个产品，它们完全不受搭售法的管辖。当这些“单个产品”判决中的许多案例反映出对某种虚无的产品界限的真实怀疑时，其他判决则反映出某种反托拉斯法不应插手此事的信念，或是因为这种安排是公正的，⑦ 或是其对市场确实没有有害的影响。⑧

---

① 动画专利公司诉联合电影制片公司案，243U.S.502（1917年），见《反托拉斯法》第1701段。

② 莫顿盐业公司诉休彼格公司案，314U.S.488（1942年）。

③ 尽管传统的口头方式似乎需要搭售产品市场中的权力和搭售市场中的影响，但前者来自搭售本身，而后者则完成了一笔金额不小的贸易，不管贸易被影响的程度多么地小。

④ 美国政府诉洛伊案，371U.S.38，44（1962年），引用加利福尼亚标准石油公司诉美国政府案，337U.S.293，305～306（1949年）。

⑤ 北方公司诉麦克格劳－爱迪生公司案。542F.2d 1336，1337（第8法庭，1976年）。安德森外国摩托公司诉新英格兰丰田公司销售案，475F补充条款，973（D.麻省，1979年）。

⑥ 例如：美国政府诉杰洛德电气公司，187F补充条款，545（E.D.宾夕法尼亚，1960年）。

⑦ 例如：普林塞普公司诉麦当劳公司案，631F.2d 303（第4法庭1980年）。

⑧ 例如：科尼各洛公司诉高地服务公司案，495F.2d 1286（第2法庭）。

最高法院对有关搭售产品的审理中开始要求有实际有力的证据，而不是仅凭搭售存在就简单地推断它是真正有害的搭配。[①] 最后，某些下级法院已经慢慢转向要求原告用确凿证据表明这种搭售可能把被告的市场力量引到被搭售产品市场上，[②] 而且越来越多的下级法院认识到，典型的原告（即被迫接受第二种产品的购买者）所提出的受到伤害的指控通常是一种错觉。[③]

尽管最高法院坚持认为搭售本质上是非法的。但是它要求提供有关施加在搭售产品上的市场力量的真实证据，而且并不排除关于挽回本质上非法的证据。因此，它的本质原则排除了对决定是否存在对被搭售产品市场竞争的健康发展有任何实质性影响的惟一因素。少数法官认识到，该本质原则并没有简化反托拉斯规制。[④] 其实，明智的搭售法主要集中在搭售产品市场和修复特征上，忽视了一种或两种产品的复杂特性和搭售产品的市场力量。这是一条可行的发展之道，80年代要求提供市场力量的真实证据只是在这条道路上迈出的一小步。

尽管在80年代司法部可能在很大程度上同意这些观点，但它那时对法律的影响相对小得多，为确保这些观点的实现，司法部颁布申明撤回了早期对专利许可证的各种限制，[⑤] 而且它也不再参与有关案件的诉讼，但是该领域内的民间诉讼的数量很大。

9.5 一个企业的低价或纵向一体化

实际的或未来的垄断者是我的最后一个重要的话题，这个问题在80年代期间伴随着重大的管理和司法进展，尤其是在纵向一体化和所谓的掠夺性定价方面。

9.5.1 纵向一体化和贝尔系统

这十年期间最臭名昭著的反托拉斯政策决定是肢解贝尔电话系统，把美国电话电报公司的研究、设备制造和长途电话业务与贝尔电话公司对当地电话交换设备的垄断分离开来。同时把后者重组成7个地区性垄断企业，这些企业既不制造设备又不与长途电话公司联营。[⑥] 案件的参与者是司法部的反托拉斯局，它于70年代中期

---

① ④ 杰弗森·帕里西第二医院诉海德，466U.S.2（1984年）。

② 例如：卡尔山德堡村共同管辖委员会诉第一共同管辖戴瓦公司案，758F.2d 203、210（第7法庭，1985年），见《反托拉斯法》17B-2。

③ 见《反托拉斯法》第340段，4a。

⑤ 1981年反托拉斯局重新评估第四贸易诉讼案报告。第13段129（1988年）。

⑥ 美国政府诉美国电话电报公司案，552F. 补充条款131(D.D.C.1982年)。

提起了对美国电话电报公司的诉讼;地区法官的初步意见是美国电话电报公司可能被发现犯有非法垄断罪。① 当然,美国电话电报公司不同意未经全面审判就被拆散,并提出上诉。请让我简要总结一下政府对美国电话电报公司案件的观点,并且从每个参与者的立场对其基本理由进行假设。为简单起见,我将集中讨论设备事项。

美国电话电报公司向贝尔电话公司提供设备,它们购买了全国80%以上的中央办公室交换和转输设备,而且甚至当这些产品要比其他与西部电气竞争的供应商的同类产品在价格更高或质量更差时,② 贝尔电话公司仍然几乎总是从美国电话电报公司的西部电气购买这种设备。这种潜在反竞争的影响在于两个方面:一方面,消费者可能支付的价格较高而使用电话较少;另一方面,在这种设备市场上的新一轮竞争可能被压制了。

在未受规制的电话设备制造业,纵向一体化对价格和产出几乎没有影响,原因在于无论其是否从它自己的上游企业购买设备,某个合法的垄断企业可以合法地自由决定垄断价格。③ 无需理会某个上涨的下游价格,因为这种垄断企业有各种理由从最廉价处进货。与之相反,一家管理一流的贝尔电话公司有着付给美国电话电报公司上涨了的价格的某种经济动机,并且因为这笔供货交易而获得超额利润。原因在于管理人员通常把单位成本视为固定不变,上涨了的设备价格则被转嫁给用户了。结果,用户开始向电话服务支付垄断价格,"虽然联邦通信委员会尽最大的努力抑制垄断价格。"而且,不仅自给设备的美国电话电报公司由于只有少数购买者,独立的设备制造商几乎没有能力和动机来进入或维持该市场业务,或是致力于研究开发以期提供更好的设备和电话服务。司法部对该案的意见是,美国电话电报公司的动机和能力足以使它自己受到控告,从而消除了来自其他方面的竞争,而这些方面本身又被作为某种进入障碍。潜在的设备竞争者们相信,他们不能公开地和竞争性地进入由电话垄断企业控制的市场,因而,他们不愿意进入该市场。

使美国电话电报公司案件复杂化的是贝尔公司系统的辩解,即若是设备制造业务被从当地贝尔电话公司中分离出来,那么一体化所产生的高效率将会失去。简言之,效率来源于网络的统一性。④ 网络的联合工程以及专门为它设计的产品。⑤ 这

---

① 美国政府诉美国电话电报公司案,524F. 补充条款1336(D.D.C.1981年)。

② 美国政府诉西部电气公司,900F.2d 283、290(特区法庭,1990年)。

③ 见《反托拉斯法》第710~725段。

④ 通过设置标准和运行全国性集中电话网络,美国电话电报公司可能保证每个部分都与其他部分最优地结合起来,对网络恰当地进行重复建设以应付自然灾害,这些都可在没有各独立方之间无止境地谈判和经常性的合同修改的条件下完成。

⑤ 在其基础和应用研究过程中,贝尔实验室确定电话网具有的功能,并制定为实现这些功能所需新设备的一般专业规程。为了满足这些普遍性要求,贝尔实验室(偶尔也有其他实验室)然后设计和开发专业产品,由西部电气制造这些产品。而后,贝尔实验室评估由西部电气和其他厂商制造的产品,确定那些产品能满足贝尔实验室系统的需要。

些活动集中于贝尔实验室，所能获得效率是独立企业通过市场交易不能得到的。①

具有讽刺意义的是，这种能够创造效率的密切关系本身也能够导致对西部电气的指控和对独立设备制造商的歧视，后者不断宣称贝尔公司系统维持这种密切关系来确保贝尔电话公司能够以抬高了的价格从西部电气购买设备并将此转嫁给用户。按照批评者的观点，这种自我交易动机意味着贝尔实验室具有一种宁愿选择其自己的设计和西部电气的产品，而不选择其他制造商的更好或更廉价设计或产品，这引起利益冲突。与之竞争的制造商进一步讲到他们自己既是某种固有的或人为的信息劣势的牺牲品，又是价格—成本操纵的牺牲品，贝尔公司系统内部的产品设计人员高度享有必要的网络信息。② 与之竞争的设备制造商进一步宣称美国电话电报公司错误地把产品设计费用（本应分配给西部电气的产品）分配给网络工程（及其相关的研究开发）。由于通过这种方法逃避了某些实际成本，西部电气似乎能够使其产品价格等于或低于其竞争对手的产品价格，尽管其实际成本和利润不低于并且甚至高于其竞争对手。

司法部或是怀疑这些现有的效率，或是赞同美国电话电报公司关于任何一体化的效率无论如何将注定会丧失殆尽的观点。立法和规制的提议本应有两方面影响：第一，对于贝尔实验室系统的电话工程和产品设计师之间共享信息加以限制，只允许他们以与完全无关企业的同行相同的方式进行联系。③ 第二，要求进行“竞争性投标”或市场试验，这样做甚至当其采用最好或最廉价的服务方式时，也可能阻止

---

① 例如，尽管与产品设计师不同之处在于网络工程师分组工作，但他们可以在各种的初级阶段上相互参谋。在完成网络规程前，网络工程师可请求产品设计师合作评估各种产品和特制品在可接受的成本水平上的实际可行性。由于这些方面的判断将改变产品设计，并导致一般规程的采纳或放弃，设计师将回访网络工程师以征求修改规程的建议。尽管不相关的公司也可以采取同样的方式合作，但他们之间的部分设备冲突关系将阻碍这种合作，各方都担心其他方会寻求私利而不为“整体”着想，事实上，不相关公司间根本不存在“整体”合作。

② 在公布一般产品规程之前，网格工程师的参谋使他们抢先一步。以后根据产品联合设计者的建议对公开规程的修改将导致独立的制造商以这些公开的一般标准进行的工作或开发变得过时，因此，网络信息的公布对于独立制造商来说一定是太迟了（在贝尔实验室系统设计者领先一步之后）或太早了（在一般标准真正确立、不再进行修改之前）。

③ 见例：第二电脑咨询，77F.C.C.2d 384，457～487（1980年），要求建立独立子公司以提供消费者需求的连结网络的设备并禁止在公布前向子公司提供网络信息；计算机及商用设备制造协会 93F.C.C.2d 1226（1983年），解释关于要求在决定或购买决策点时向制造商提供网络信息的第二计算机条例，即使是分公司之间没有联系时也如此；H.R.5158，第97届国会，第一次会议，第251～254节（1981年），要求由独立子公司提供的某种产品或服务，并禁止在公布前向该子公司提供某些信息；对S.892，第97届国会，第一次会议提出的修正案，（1981年），仅允许同时公布时向联合者提供研究和工程开发的结果。这些建议都并入试图与司法部谈判的美国电报电话公司的“调节”谈判中。

贝尔公司购买西部电气的产品。[①] 这种“保障”似乎很可能在没有节约持续性反托拉斯诉讼的社会成本的情况下，剥夺了社会可能获得的一体化利益，因为反托拉斯豁免不为人们所提倡，而且有人总是呼吁这种“保障”是无效的。

该判决的基本理由非常简单，即将当地电话服务（在此处竞争是不能存在的）的自然垄断同“相邻市场”（在此处竞争完全可能，但是若与垄断企业结盟则很可能达成妥协）分离开来。[②] 该判决把地区垄断企业拆散成7家贝尔电话公司，而且这些贝尔电话公司把设备制造和长途电话以及某些其他业务分离出来。[③]

在规制范围之内，尽管许多民间诉讼指控某家一体化企业拒绝向其竞争对手供货，但是，政府在很大程度上仍然对纵向一体化置之不理。尽管这些判决说明了本文的主题，即法院已经无意干涉独立企业能产生内在效率的安排，[④] 但是就此论题而言，判决仍是多样化的。

9.5.2 掠夺性定价[⑤]

若是发现竞争对手作出了令人不愉快的削价，某个企业可能称之为“掠夺性”[⑥] 定价，并且力图禁止它或是挽回基于本应较高价格所获利润的巨大损失。下级法院最近的处置（没有来自国会、政府或最高法院的重大干涉），显示出一条经济政策来源于法律系统的途径。

直至十年前，法院仍然让陪审团在考虑一些模糊指标的基础上自由决定案中价格是否属于掠夺性，这些指标包括：原告占领市场的意向、被指控价格的合理性、削价的程度和持续时间、对竞争对手的影响以及相似因素。然而，正如法院日渐认识到那样，成为占优势甚至取得垄断的意愿是竞争的实质，而不是与之背道而驰。事实上，如果没有更加自责的掠夺性价格试验，那么反托拉斯损害的风险或者甚至

---

① 见例：S.892，第97届国会，第一次会议（1981年），“巴克斯特一号”包括市场测试的修正案显示西部电气在贝尔实验室系统业务中的份额并不比其他业务中的高；H.R.5158，第97届国会，第一次会议，第243节，要求“优势拥有者”增加从非联合制造商购买产品的百分比；美国电话电报公司投诉州际电话公司（摘要19129第Ⅱ段），64 F.C.C.2d 1，44～45（1977年），要求计划将采购和制造功能分离，包括竞争性投标程序。

② 该判决还解决了以前一项禁止美国电话电报公司在任何非电信业务领域，如计算机领域竞争的判决。

③ 在一些方面，最终判决并未完全分离邻近市场的垄断行为。例如允许贝尔电话公司发行“电话簿”，以期望电话簿带来的“额外利润”可补贴本地电话服务并降低话费。

④ 见《反托拉斯法》第7’D章。

⑤ 这个非具体、非技术性的归纳没有引用专门的案例和评论；这些在《反托拉斯法》7c、7c′章中有详细说明。

⑥ 垄断者通过掠夺性的定价来获取或维持其垄断就触犯了谢尔曼法的第二章。另外，这种定价一般被视为一家占有较大或大部分市场份额的公司的非法垄断企图。此外，罗宾逊－帕特曼法对伤害歧视者对手的价格歧视的禁令，现在一般被认为是要求掠夺性定价。

诉讼就可能弱化，也许已经弱化了寡头市场上价格竞争的推动力。

有人把法律文献上有关将掠夺性价格进行成本试验的建议向法院提出，并由此引发了大量与此有关的法律和经济评论，人们通常认为消费者利益的短期最大化，并不一定意味着其长期最大化，特别是当涉及企图在长期内使掠夺性价格制定者受益、损害公众利益的战略活动时，更是如此。既然强调价格—成本比较，略带疑惑地赞成价格高于全部成本，赞成价格高于可变成本（作为边际成本的粗略替代），尽管带有更多疑惑，但是不赞成价格低于可变成本。[①] 虽然法官们不太懂得如何在各种与长期有关的建议中进行选择，但是这种不确定性对这些案件并没有明显的影响，有些法院发现没有现成的方法来处理长期战略可能性，于是把价格成本比较作为决定性步骤。其他法院拒绝把这种比较作为决定性步骤，但是由于没有别的方法来清楚地反映长期实际的或蓄意的损害，所以通常在证明价格高于可变（或者其他）成本之后法院便不再干涉了。

第二，法院已经变得对成功的掠夺性定价的先决条件更加敏感。这些条件是，既要比竞争对手更有生存能力，又要在挤垮竞争对手之后有较长时间获得足够大的垄断利润以弥补失去的收入。当存在许多竞争对手时，不够强大的企业是不能够通过所谓的掠夺性定价来获得垄断利润的。当容易进入该市场时，因为竞争对手垮掉而出现的高额回报只会短暂存在。因此，消费者不会受到损害。而且，由于未来不能获得足够的收益，即使是理性的被告也不会放弃因领先而可能获得的短期利润。在这种环境下，成功的掠夺性定价是不可能，也许从未发生过。

考虑到掠夺性定价正在广为传播，有些人认为这样的现象是促进垄断而不是反托拉斯的。由于成功的掠夺性定价事实上是不可能的，有些人质疑说任何反掠夺性定价调查都是对资源的最大浪费，而且还可能弱化价格竞争。相反地，正如他们在这一复杂领域中所做的那样，法官们为数不多的举措似乎很引人注目。

9.5.3 总体上的垄断化

除非是“故意”地获得或是维持垄断，否则垄断并不违法。这个被引述的词并不是有意识设立一个圈套，让某个绝对合法、但有垄断意识的企业往里钻——这样做是不合适的。不幸的是，法院经常被委以重任，为不适合于他们的事务作出决策。在阿斯彭案件中，被告滑雪公司在阿斯彭地区的3座山上经营滑雪缆车而（错误地）被发现具有垄断力量。它以前与该地区另一家缆车经营公司（高地公司）一道提供每周一次的4座山折扣缆车票。但是，滑雪公司停止了这一做法，明显是基

① 目前的记录绕过了一些明显的问题：如谁来测量可变成本，何时、以何种定义并根据影响边际成本变量精确度的环境作何调整。

于这种想法，即它自己的每周一次的3座山折扣票将会战胜高地公司每周一次的1座山折扣票。后者提起讼诉，陪审团接受的指令是，虽然滑雪公司并没有绝对的义务与高地公司合作，但是如果它采用了反竞争或独占的方法或其行动是出于反竞争或独占的目的，那么它应负法律责任，① 这时高地公司占了上风。

这种语言范式是有害的，因为只要它没有被迫说被告总是必然与其竞争对手共同经营其产品，陪审团可能把任何行为均视为“独占的”或是“反竞争的”。例如，西部联盟公司向特里克斯公司提供服务而决定停止供应传输信息的终端。它指示销售人员全力销售它自己的机器并且通知了包括原告在内的采用其他厂商制造的机器的用户。② 它的委托计划鼓励销售人员销售其他厂商的终端——对原告极有益处，这些厂商没有自己的销售人员。经清算后发现自己的产品销得太慢，西部联盟公司改变了其委托计划，转而鼓励销售人员尽力推销自己的终端，于是原告的产品销售量下降了。原告赢得了陪审团的存在垄断的裁决，其根据是西部联盟公司改变帮助原告的做法具有独占的动机——某种日后被人们在内部称为“使火鸡兴奋”的愿望。据说这种改变在效率方面是不公正的，既推销自己的终端又推销原告的终端会使用户的选择最大化。

有些人呼吁法院撤消该判决。其理由是，西部联盟公司从该终端市场上撤消帮助，几乎不能形成对该市场的垄断，对取消帮助的竞争对手进行惩罚将会打击其他企业原来打算实施这种帮助的积极性，而且竞争对手被假定为有能力推销自己的机器。西部联盟公司的“使火鸡兴奋”的意愿与法院曾经作出的企业不能被迫促销竞争对手产品的裁定不相关。长期效率毕竟通常是鼓励每个企业全力推销其产品。国内政策处于危险境地，而法院明白，是它自己而不是陪审团应当作出政策选择。③

9.6 结论

反托拉斯法依托于一般的含糊的立法。国会在1890年作出决定，即竞争应得到促进，而没有说明如何促进或是促进的限度，并且把这项任务托付给法院。虽然国会不时对反托拉斯法进行修正并且保留着最终决定权，但是反托拉斯政策在很大

---

① 阿斯彭滑雪公司诉阿斯彭高地滑雪公司案，472U. S. 585，586，(1985年)。

② 奥林匹亚设备租赁公司诉西部联盟电话公司案，797 F. 2d 370（第7法庭，1986年)。

③ 有类似影响的是伯凯照相设备公司与伊斯特曼·柯达公司案，603 F. 2d 263（第2法庭，1979年)，该案中柯达公司被判为垄断者，当柯达公司推出一种新型相机及与之相匹配的特殊胶卷时，伯凯在初审法庭中成功地宣称柯达公司在介绍该新产品时没有事先向伯凯透露的行为具有排他性目的。上诉法庭则恰恰相反，认为要求事先透露不是一项合理的反托拉斯政策，因为这将减少收益并导致创新动机的下降。不是让法官去调整以排他性目的为借口要求创新者与其对手分享成果的政策，而是由法庭来决定政策问题。

程度上出自联邦法院，并且当兼并交易受到攻击时，政府当局的政策选择对反托拉斯政策进行了补充。司法决策与其他方面的决策不同，法院只是零星地对碰巧由作为原告的政府或为其自身利益而奔走的民间组织呈送给它们的包含特殊因素、事务和争议的特殊程序化事项进行裁决。而且法官们进一步受到其自身作为法律专家而不是经济学家来构建产业政策，以及采用淹没于强调法律教义和遵循先例及“惯例法”的程序化裁决和语言的政策选择的制约。

政策选择的确从先例、立法技术、程序化判决、不同的经济发展程度、意见撰写的非本质属性以及偶尔明白无误的政策的大杂烩中脱颖而出，人们似乎可以明显地发现明智的政策经常出现，如果法官们更加有意识地关注这个事实，即许多程序化判决允许陪审团把法律责任强加于某个行为上，则相当于一项反对这种行为的政策，而且反之亦相反，那么明智的政策会更加常见，广开渠道获取政策选择会加快这一进程。

参考文献

Areeda P. 1978－. *Antitrust law*. 9 vols. to date. Boston: Little, Brown.

——. 1983. Introduction to antitrust economics. *Antitrust Law Journal* 52: 523ff. (Reprinted in *Antitrust policy in transition: The convergence of law and economics*, ed. E. Fox and J. Halverson. Chicago: American Bar Association, 1984.)

Areeda, P., and L. Kaplow. 1988. *Antitrust analysis*. 4th ed. Boston: Little, Brown.

Goldman, S. 1989. Reagan's judicial legacy: Completing the puzzle and summing up. *Judicature* 72: 318ff.

Kauper, R. 1984. The 1982 horizontal merger guidelines: Of collusion, efficiency, and failure. In *Antitrust policy in transition: The convergence of law and economics*, ed. E. Fox and J. Halverson. Chicago: American Bar Association.

Lande, W. 1982. Wealth transfers as the original and primary concern of antitrust: The Efficiency interpretation challenged. *Hastings Law Journal* 34: 65ff.

Scherer, F. M. 1989. Merger policy in the 1970s and 1980s. In *Economics and antitrust policy*, ed. R. Larner and J. Meehan. Westport, Conn.: Greenwood.

Scherer, F. M., and D. Ross. 1990. *Industrial market structure and economic performance*. 3d ed. Boston: Houghton Mifflin.

Schwartz, L. 1979. "Justice" and the non-economic goals of antitrust. *University of Pennsylvania Law Review* 127: 1076ff.

Weinstock, D. 1984. Some little known properties of the Herfindahl-Hirschman Index:

Problems of translation and specification. *Antitrust Bulletin* 29:705ff.

2. 威廉·F·巴克斯特

在思考第一届里根政府期间或其他时期内的反托拉斯政策时，认识到司法部面临制定政策这个内在限制是重要的。尽管环境当然是一种重要的约束条件，但是我指的并不是政策在很大程度上决定于由国会通过的法律法规以及联邦法院对它们的解释这个事实。然而，这些法律法规及其解释通常非常模糊，而且有很大的活动余地。我宁愿提到这个事实，即反托拉斯局只能使更多的案件卷入，而且因此只会很好地适应于政治对市场干预更多而不是更少的现实变化。基于各种各样的制度性原因，为输掉诉讼案而介入诉讼案，这是不可想象的。

我曾经对这些因素以及他们建立一种单向棘轮的观点思索颇多。在我看来，这种单向棘轮这些年来对一种爱管闲事的、干预主义者式的反托拉斯政策方式贡献颇多，这种政策有时像在搭售市场上那样微不足道和呆板，有时像在描述先前的阿尔柯公司判决以及用于攻击国际商业机器公司(IBM)的无错垄断概念中那样有自由处理权和巨大的灾难性。

认识到这些制约，当我在1981年1月接到埃德·施穆尔兹（当时尚未就任司法部副部长）来电话问我是否愿意到华盛顿来商讨成为下一任反托拉斯局主管时，我的热情并不很高。

几天后我回了电话，以后不久便去华盛顿与埃德和威廉、弗伦奇、史密斯举行了会晤，并且相当坦率地谈及了我的担心和意图。在讲述了单向棘轮机问题之后，我指出，我打算在我力所能及的每个场合、同来自现有反托拉斯主义使劲叫嚷和潮水般责难的压力、特别是包括来自国会有关委员会的压力作斗争。因此，力图通过使工商界较少受到无端判决和不确定性风险的妨碍，建立一个强有力的机构来反抗更为干涉主义者式的反托拉斯政策。我告诉斯穆尔兹和史密斯——这两位以前我从未交谈过的人，我现阶段目标将包括以下几点：迅速布置对美国电话电报公司案件和国际商业机器公司案件的一种或其他处理方式；颁布新的兼并指南；提高工商界对知识产权、贸易秘密以及专利权和复制权重要性的总体认识；通过消除与颁发许可证和所有权转让有关的不合理的反托拉斯约束，提高这种权利的可让渡性，并因此增加其价值。最后，我指出我将大力发展一种友好程序，即我们发现由原告所倡

导的判决事实上是损害而不是支持竞争时，司法部在民间反托拉斯诉讼中把有利于反托拉斯被告的诉讼要点归档并力图劝说法院。在首次会晤期间，我预测这种终审程序将会引起极大的争议。我强调我对到华盛顿来做一个像我的前任那样的司法部长助理没有兴趣，我请他们另请高明，除非他们乐意执行我提出的议案。我还告诉他们，我只会呆到有关该议案的进一步进展成为可能之时。

我从华盛顿回到斯坦福仅仅几天，比尔·史密斯便来电邀我就职，虽然我到3月下旬才把家庭重新安置好，而且直到4月初才被正式任命，但是我动作迅速，1月下旬就开始上班了。

我首先处理的是美国电话电报公司案件，因为它是我遇到的极为首要的事项，有些人会想起司法部和美国电话电报公司在1980年底经谈判达成的暂时性判决，我称其为“12月判决”。鉴于政府换届迫在眉睫，格林大法官已经拒绝接受该判决。除非新一届政府对此表示满意，在初到司法部的几周中，我研究了那项拟议中的判决，否决了它。

我并没有回头去对12月判决的条文进行重审。我记得我当时对它的反应是，它与其说是对通讯产业存在的结构性问题的明智解决，还不如说几乎是惩罚性和象征性的。该判决原来要把西部电气公司的一部分而不是全部与美国电话电报公司分离，它要少量，仅仅是少量的贝尔电话公司分离出来。但是它未能采取我认为是具结构性关键的一步，即把不能回避管制的当地电信活动这种依靠当地经济圈子的无所不在的规模经济，从只是省去与当地经济圈子具有功能上联系，又不得不被纳入基本经营公司以实际有效率经营的那些活动的其他每个方面的活动中分离出来。假设存在对谢尔曼法第二章的违反，那么我很清楚明智的补救措施是要求将当地的电信业务从网络中分离出来。被分离的是第5级交换水平以上，同时在交换系统中不高于第4级交换的部分。但是在作出我力所能及的回答之前，我想回顾一下与严重违反谢尔曼法这个问题有关的是非曲直。格林大法官曾经坚持，除非他得到确定无疑的回复，否则他会在3月底以前接受12月判决和在4月的第一个星期同意恢复诉讼，我提出给予追加宽限期的请求被拒绝。然后，我表示我对该判决持否定态度，我们便重新审判。

虽然越来越多令人心烦的事耗去了我的时间，但是我仍然尽快复查了这件事的是非曲直。特别是国防部长卡斯帕·温伯格和商务部长马尔科姆·鲍德里奇对我表示要直接参与美国电话电报公司案件之事发难。我一直难以弄清这一事实对自己是福还是祸，但是司法部长助理和副部长两人都认为必须在美国电话电报公司案件中坚持原则，因而完全置身于我、温伯格和鲍德里奇的这场激烈斗争之外。这场斗争从1981年夏天开始持续至秋天结束为止。他们的基本做法是想要求放弃或者推迟这个案件的审理，使得国会能够表面上“按其意愿行事”。我的立场是没有理由期望国会将会卷入任何诉讼，法官不会允许推迟审理，而且一旦我放弃这个案件，将会

引出一道在其成立之初便损害这届政府政治威信的政治难题。我同意这个主张，即致电白宫告诉他们如果他们能够直截了当说明总统认为其观点正确，并且让他给我一份放弃此案的书面命令，那么我很愿意放弃此案。然而，我未曾收到这种书面命令。他们想让我接受其政策号召影响，而我很清楚自己不会那样。这种状况一直在1981年持续了整个夏天。作为对来自这两个部压力的反应以及试图向国会作出一种合作姿态，我提交了关于该悬而未决事项的两项修正草案，这在华盛顿以“巴克斯特一号”和“巴克斯特二号”著称。我承认，那一行为是相当不真诚的，因为我完全没有指望国会会接受这两项修正案中的任何一个，而且我认为这两项修正案与其说具有严肃的立法意图，还不如说事实上是单独针对美国电话电报公司的问题。

早在1981年4月，作为对美国电话电报公司的首席律师霍华德·特仑兹质询的回答，我就已经告诉过美国电话电报公司，我认为令人满意的判决是建立在我愿意处理并撤消此案的基础之上的。我告诉他们，我的提议是将上述的当地电讯业务彻底分离。他笑了，并且坦言他不会把这个回答转达给他的委托人，因为他的委托人完全不会接受该提议。我笑着告诉他，我的提议对美国电话电报公司有一个极大的好处：我建议在我制定的基本构架性约束范围之内，让美国电话电报公司来制定其自身重组的所有业务和财金方面的方案。我说我认为正如我预期那样，一旦政府赢得这场诉讼，美国电话电报公司将会非常愿意让格林大法官来对重构进行调查。

9月，格林大法官在这件政府参与案件结案时的一份供讨论的动议中作出了裁决。他的意见很清楚，在他看来，政府正在赢得这场遗留下来的真正的战争。美国电话电报公司和政府准备在1982年1月恢复诉讼，听取美国电话电报公司的证词。随着这些准备工作的进行，我的判决拟案明显开始越来越被美国电话电报公司看好，以至于12月，霍华德来电询问我们是否能再谈一次。我们开始草拟一个判决。针对如何在网络系统中选择分割当地和长途业务的精确点问题进行谈判，谈判紧张激烈进行了几周。美国电话电报公司想要立即分离出第5级以上的交换系统，那将意味着相互竞争的长途传输设备与当地传输设备在遍布全美国的上万个网点上共享界面。我想要使这种传输量更加集中却仍在当地交换传输设备（LECs）的控制之中，并且想要分离点更接近第4级交换。我们最终在各自都不十分满意之处达成了妥协，该协定于1982年1月8日公布。

结束美国电话电报公司话题之前，我想解释一下分离之前的美国电话电报公司有能力和动机致力于两种不同形式的不正当行为。第一种形式是通过自我安排实施。它是一种菲利浦·阿里达在背景材料中很好地描述了的交互补贴方式。在涉及中央办公室交换系统时，美国电话电报公司起初指控受规制的当地电讯公司规模过大，使市话费超过原有成本，并且把利润让给了州管辖范围之外的交换设备制造商——西部电气公司。如果当地的规制者很不聪明，被一体化公司抽出了当地电话服务需求曲线以下的全部消费者剩余，规制的效率则会丧失殆尽；如果当地规制者在

某种程度上更聪明的话，它会坚持对西部电气公司和当地电讯公司的利润率进行管制。许多州已经采取了这一措施。结果是与导致管制需求的自然垄断环境相比，对GNP的更大增长而言，有更多的激励要求扩大中止规制的范围。

第二种形式的不正当行为更加微妙并且导致资金流向相反方向。例如，当存在对某种技术应用的巨大需求，如航空公司需用一种连接全美国各个办事处和旅行社的半公开化的实时在线网络，来运作一种能够提供有关已售和待售座位即时信息的订票系统时，这种资金的反方向流动可能发生。对于这种网络的长途通讯部分，航空公司可能要与几家相互竞争的公司打交道。但是为了与航空公司在各地的售票处和上千家旅行社联网，该网络必须通过全美各个城市的本地交换系统。如果这个本地交换系统只与难缠的长途电讯公司有共同界面，它以界面的复杂性和垂直一体化的经济性等复杂的借口，拒绝航空使用该界面的理由似乎很正当，那么该家一体化公司能够在存在竞争可能的长途通讯业务方面构筑进入障碍，并且能够使其他公司向航空公司提供服务的价格具有垄断性，从而造成航空公司订票价格过高。现在这种垄断利润流向了当地电讯公司，而这些电讯公司又把这种利润用来补贴住宅电话费。因为当地公共事业委员会（PUC）的大多数成员将要么竞选本州州长，要么竞选本州司法部长，这已是非常流行的做法。虽然这样做并不一定有用，但是与当地公用事业委员会对第一种形式的不正当行为怀有敌意不同，第二种形式的不正当行为则肯定会被当地公用事业委员会划入盟友之列。虽然根据我的判断，这两种形式的不正当行为均是美国电话电报公司正在采用的。在数量方面，第二种更为庞大而且涉及数以十亿美元的不当资金分配，当地通讯成本的一个非常微妙的部分主要来自于长途通讯服务的潜在竞争，而不是难以进入的业务区域。

人们当然可以把这视为拉姆齐定价法会适当反映的一类普通成本，但是这些可观察到的定价方式与拉姆齐法毫无相似之处。在极端相反的情况下，弹性最小的需求出现在地区经济圈层面上。

1981年，美国电话电报公司案件耗去了我35%的时间，国际商业机器公司案件耗去了另一个35%。当我决定不接受关于美国电话电报公司的12月判决，就立即派出司法部诉讼人员进行诉讼，并且转向对国际商业机器公司案件的独立审查。我发现这些收集起来的记录和文件完全是一种压迫。无论我在华盛顿呆多久，都不能指望认真审查完那堆材料的任何一个重要部分。与政府诉讼小组的几次会晤表明，它被不恰当的热情所迷惑，而且全然漠视促进生机勃勃竞争的反托拉斯法令。不能依赖它作出客观的评价。我决定通过举行一系列有关特别事项的研讨会来得到实质性的评价。周五下午，或许每月的周五下午专门留来做这件事。政府诉讼小组和国际商业机器公司诉讼小组（克拉瓦斯、斯维纳尔和摩尔）将在临近讨论的周三各自提交一份备忘录，内容包括文件和有关某些主要事项的参考材料，例如相关市场、国际商业机器公司的市场份额、国际商业机器公司在360－90型机器定价上的

不正当行为、国际商业机器公司在修改其CPU界面使之吻合某种新型IBM光驱，从而造成竞争性光驱界面问题大为复杂化过程中的不正当行为，等等。

我不再能够精确回忆并讲述我在那些形形色色事项上达成的决定，我的基本结论是政府只是在其中一些事项上正确，而这些是不够的。虽然人们的确不得不等很久才能看到这个市场得以有效解决的轮廓，但是政府在起诉期间，大致把该相关市场更正为“大型一般商用目的信息处理机”。而国际商业机器公司确定无疑地占有，而且已经长时期占有该市场很大的份额，但是除非谢尔曼法第二章将其视为产生了对反托拉斯法的违反，否则不存在违背反托拉斯法，除非能够证明存在受到社会反对行为的重要实例。而国际商业机器公司的这种不当行为实例不受审判记录的支持。我把一件政府最痛恨的事件：360-90型机的掠夺性定价，作为一个例证。是的，国际商业机器公司已经在360-90型机上赔了钱，但是它并没有像政府认为的那样对该机器的定价是掠夺性的。360-90型机是国际商业机器公司刻意设计的期望进入超级计算机市场的高度实验性机器。它的成本的主要部分是研究开发费用，这些费用可能向其他现有机型和尚未投产机型转移。更重要的是，即使采用了政府所反对的低价格，国际商业机器公司也只售出为数不多的该机型机器。当时，该掠夺性定价计划的有意识受害者是成功地售出大量的这种机器。作为一个掠夺性定价的例子，它是值得同情的。

当研讨会告一段落时，我重审了自己的记录。我已经很清楚该案多半已进入尾声而且应当撤消，余下的惟一诉讼步骤是向法官提交所要求的事实证据。我本来可以采取的一种方法是让该案沿着我所得出的同样结论的轨迹发展下去，即该案应当撤消，因为政府没有找到必要的证据。

如果我认为会产生一个合理结果的话，我可能已经采用该方法了。作为这一政府事项的主要负责人，我本应该体面地承认这个结果，并且没完没了地发表演说来说明为何法官是真正正确的，以及为何好的竞争政策要求政府提供比以前的证明多得多的证明。

但是，我坚信那不是结果。记录准确无误地表明，这个已经大大超过退休年龄的法官，计划在处理完毕国际商业机器公司案件后即结束其职业生涯；而且，他对不止1名国际商业机器公司诉讼小组成员产生了某种强烈而常常是不加掩饰的仇恨。问题不在于政府打算放弃国际商业机器公司案件。而是政府打算通过这场诉讼赢得这样一个结果，即国际商业机器公司提出进行第二轮诉讼要求。我认为该要求几乎肯定是成功的。到1984年或1985年，如果他仍然在世的话，诉讼各方人员在重开同一审判之前，会发现自己置身于地区联邦法院，处理第二轮诉讼的有关问题。第二轮诉讼的记录可能已经与当前的信息处理产业毫不相关，我于1982年1月8日亲自将此案结束。

我痛心地意识到自己所采用第一人称单数的频率。这种使用在用词方面是节省

的，但却很不公平。我有自己带去反托拉斯局的三位重要助手，其中两位是我的学生，第三位是我一位最要好朋友——曾经把我们中的每个人向其他人推荐的一位芝加哥大学教授的学生。特德·利普斯基是斯坦福大学经济学博士研究生和法学院毕业生，他曾是我的助教并在我工作过的学位论文委员会工作，在处理国际商业机器公司事务期间，都同我在一起并帮助我进行每一步工作。诺恩·卡尔，芝加哥大学法学院毕业生是与我共事过的最有才华的律师之一，在美国电话电报公司案件中担负了大量重任，并且在监督公司重组工作中付出了辛勤劳动。泰勒·贝克尔，我在斯坦福大学的另一名研究助手，是我最终将会提出的兼并指南的主要起草人。

1981年初我给予关注的第三件事是反托拉斯法对知识产权的价值破坏问题。在我看来，最不明智、不公正和造成巨大损失的反托拉斯错误之一是其对竞争/知识产权界面所作出的处理。知识产权，即法律决策授予知识产权拥有者的独占权，代表一种裁决。在这种裁决中，某种长期驱动力来自于大于短期静态损失的对知识产权创造性的回报，而这种回报与有限时间内的独占现象相关。存在对这些长期和短期现象进行权衡取舍足以表明，企业会认为法院本不会把他们（法院）对反托拉斯与知识产权的短期推动力特性之间对立的发现视为明察秋毫之举；但是法院确实这样做了，而且法院从自身的观察中得出知识产权必须限制在较小范围内的结论。特别是在沃伦法院，尤其是在布莱克和道格拉斯法官眼中，小范围通常意味着完全削弱。削弱的一个特殊方面涉及不发给营业许可证。

与任何其他信息一样，知识产权在本质上是无形的。一旦这种信息被开发出来而且被人们掌握，那么，在一个以上场所而产生的一个单位以上的产品所增加对信息的应用具有的边际成本接近于零。并且，它是一种典型的、不可观察的事件。因为这些原因，起草知识产权许可证使用费条款的问题非常棘手。如果许可证所有者打算获取其知识产权需求曲线下剩余的某些合理部分，他必须能够向在该知识产权使用中具有较高衍生需求曲线的使用者收取较多费用，而向衍生需求曲线较平滑的使用者收取较低费用。并且，在任何特殊应用中，如果知识产权拥有者向更频繁使用和因此获较大附加价值的使用者收取较多的使用费、而向较不频繁使用和因此获得较少附加价值的使用者收取较少使用费，合理性就明显增加了。

这种目标需要某种衡量机制。如果该发明是一种新机器，那么基于该机器每月旋转次数的使用费是一种完全令人满意的机制。当然，它要求有一名能防止被改动的旋转计数器和抄表员每月抄一次表，因此是一种高成本的衡量机制。如果专利人能够要求某种带锁的专利机器使用者从专利人（或其指定的人）处购买全部锁具，那么，测量的社会成本会大大降低。用于这种机器的锁具数量，是否大大小于相关市场上的锁具总数都无关紧要。

有许多与知识产权有关的其他问题存在。特别是涉及工艺专利和组合专利，为这些知识产权建立某种令人满意的衡量机制，最具挑战性。由于坚持工艺专利的所

有者“正试图把专利扩展到其垄断的合法范围之外”的观点，法院坚持认为专利人在该工艺产品的基础上收取专利使用费，据它所称，其原因在于这种产品并不服从于该特征工艺的独占权。对法院而言，警惕专利人试图把对某种产品或活动的独占权延伸到该专利管辖范围之外的任何努力都加以拒绝是明智的。但是这种专利管辖范围的延伸都不涉及我所提及的这些案件；延伸专利管辖范围问题与不属独占权范围内，在某种产品或活动基础上对被允许采用的专利使用费进行计算的问题之间的关系更加令人迷惑。就使用计算机而言，不可能有人反对采用某些明显的东西或运作方式来作为抽象知识产权独占权的有力补充。

据说有时为从长计议，我们应当坚持专利人尽量缩小收取专利使用费的范围，因为，这样会有利于对不断增加使用这种独占性技术的其他资源的生产过程进行替代，从而增加该技术本身的需求弹性。尚不清楚为什么任何人都提倡用具有正边际机会成本的资源来代替不具有边际机会成本的资源，或者为什么在某种知识产权系统的立法创造层面上使创新的回报最小化被认为是一项好主意。

70年代，司法部劳神费力地收集了9种莫须有的例证，并将其组成了被该行业称为“九不准”的政策声明：司法部宣称，它将骄傲地对包括有一种或一种以上这9种完全无害行为的知识产权发动反托拉斯战争；司法部宣布每种这类行为本质上都是非法的。1981年春，我们颁发一项政策声明否认了“九不准”，并且试图解释，为什么这类行为对使交易成本最小化和使创新回报最大化而言通常是有用的和有效的，而且一般不会使与独占权管辖相关的静态负担损失有任何增加。

但是，那时尚不清楚，而且现在仍不清楚这种否认有多大的好处。它只是司法部作出的将不会与具有这些特征的许可证作对的一种承诺，民间将不会这样做是完全能够得到保证的。我认为这一分析目前已为大多数从事与知识产权相关业务的律师们所理解，他们中的许多或是大多数人，完全是出于明智的原因，一直遵守“九不准”。大约13种最佳使用费计算机制是可用的，而且它的使用获得保证，即公司法律顾问（几乎所有专利许可证都是由本公司法律顾问起草）将不会因为随后的法院判决认为其许可证构成了某种反托拉斯违反，或者，在大多数情况下，是知识产权的“不正当使用”。这种较低收入机制对回报的影响可能是相当大的，但是它至少在较大程度上不那么明显。而且，如果回报过分减少，那么当然总是存在有放弃颁发许可证这一可供选择的方法。

这个问题是影响单向限制的一个极端例子。

我们到达司法部不久的几个月内接手的另一项工作是起草兼并指南，我把这项任务看得格外重要。但是我也知道，由于其他任务摆在我面前，我可能要等一年或一年以上时间才能去处理它。于是，我决定任命一个由泰勒·贝克尔为主席的委员会来起草一份初稿并广泛征求意见。我告诉泰勒，这份初稿应当描绘出市场定义的过程，使一种包括比4项企业集中化率内容更广的集中化程度测试方法，讨论市场

进入问题，并讨论效率问题。在我看来，这份由泰勒和他的同事们起草的文件代表着反托拉斯局在近期内对社会福利的最重要贡献。

早在1950年的塞勒－克福维尔修正案之前，美国尚没有托拉斯控制法。在谢尔曼法第一章中，兼并的确能够作为“贸易约束协定”被达成，但是在谢尔曼法生效的头50年之内，法院行使了具有极大约束力的权力。据说国会有意将1914年通过的克莱顿法作为托拉斯控制法，但事实并非如此；由于难以理解的原因，它倾向于限制采用控股公司结构（我特别注意到这个事实，因为这种业已蔓延的错误已经进入了阿里达所写的背景文章，尽管我从他的其他著作中了解到他不赞成我在本文中所表达的判断）。很明显，在1950年通过对克莱顿法第七章的修正案时，国会就表明了一种更加严格和更加受到其监督的兼并控制制度应当由执行机构和法院来实施的政策倾向。

坦率地说，国会已经达到其目的，反托拉斯局从布朗·肖判决开始，荒谬地处理了一系列案件。在案件中，虽然无论从哪个方面来看，市场都全然不存在集中，但是一家市场份额为4%的制造商和一家市场份额为1.5%的经销商之间的纵向兼并被判为非法。没有有效指南作为相关标准的下级法院则将最高法院的意见作为审案参考。

费城银行案件终止了一项本来就应被阻止的兼并，并且最高法院对该案的意见表明了一种在某种程度上更为合理的标准，该意见建议，两家在任何相关市场的份额总和达到30%的企业之间的兼并即被认为是非法的。尽管我们认识到30%的市场份额太多，但是并不知道什么是不太多，然而，引用了布朗·肖的判决。费城银行案之后不久，随之而来的是一系列智力型的巧妙的不光彩的观点，即定义企业的市场份额达到30%才算操纵市场，而且这些观点最终又反过来导致了涉及两家市场份额为4%的杂货连锁商合并的范氏杂货商案件。那项兼并被判为非法，原因是该市场正显示出一种“集中化趋势”，该市场上的企业数量在11年间已经从5365个下降到3818个。

这些进展发生在二战后的25年中。期间，美国经济没有受到竞争对手的挑战，西欧和日本正在战争的废墟上重建。东欧和前苏联不仅面临重建问题，而且面临经济组织的指挥和控制方式的严重障碍。如果这类兼并案件的处理方式曾经给美国增加了相当大的非效率，那么我相信这种方式在1980年仍在继续。在我所提及的那些案件的时期，并没有能为该主张提供客观支持的任何标准。至少在回首往事时，似乎很显然从60年代中期以来，我们已经一直实行对横向兼并过分严厉、但对垂直一体化略为宽容的兼并政策，这使我们陷入困境之中。

在这些年间，企业界变得深信管理是一种超越其自身管理方式和产业特性的科学。如果一个人能够经营一家钢铁公司，那么，他也能经营一家小提琴公司。各种非法律力量导致这种思维模式毫无疑问地产生，即迅速增加的计算机应用、发展采

用高级语言编写应用程序的普通操作系统、大幅度提高通讯效率和半公开网络的实用性、也许还包括在公司管理阶层中吸收上万名毫无企业工作经验的工商管理硕士。

过分限制兼并的法律与前面所提及的各种力量，一道形成美国经济中的一股巨大的冲击波。人们最终认识到管理技巧并非如原来想像的那样是可以随处转移的，作为一股力量的聚集，其后果的确相当不好。随着来自西欧和日本的国际竞争加剧，这一结论在公司的财务报表上更加戏剧化地反映出来。我们在这种聚集中生存下来了，而消除这种聚集，即意味着重新专业化并因此进行水平一体化兼并。在编写兼并指南中，我的首要目的是打算推动兼并向消除这种聚集的方向发展。我并没有关于如何放宽管制标准会超过某种受限制的直觉范围的特别成见。这种直觉范围，即人们通常不用担心某个具有8个或10个或更多企业规模大致相当的市场结构。

这份兼并指南被批评为既太宽容又太多限制。我完全赞成第一种批评方式。这份兼并指南比我曾试图修改的案例法主体部分要宽容得多。其更宽容并不主要体现在被允许兼并的联合市场份额方面：两家市场份额占7%的企业兼并的赫尔芬达－海斯曼指数变化为100点，而7%只相当于1968年司法部兼并指南公布的“两家市场份额为4%的企业”标准的175%。这份新指南具有戏剧性的和更加宽容的意义，把兼并当作有更多的条件决定的事件，而不仅仅将市场集中度作为制定兼并的先决条件。市场相对高度集中产业这一先决条件是布朗·肖处理案件的方式，几乎全然忽视了其他方面。预料到会招致各方面的批评，高达1000点的赫尔芬达－海斯曼安全临界点被选择作为政治避风港，因为任何人都认为那个容易被人理解的数字恰好合适。我将在后面对来自反对方，主要是预料之外的批评进行评论。

对我而言，该兼并指南所提出的两个最困难的问题是与对效率的认识和倒闭企业问题有关的条款。效率问题主要是个经验问题。我相信一小点效率都比一种大的市场力量重要。但是，如果司法部采取预期成本节约能够导致市场力产生的立场——注意分析结构在本质上是超前的——那么在每个案件中这种成本节约都是允许的。我预计司法部在评估这些请求中的错误率相当高。选择能够使（本章中提到的）第一种和第二种错误减少到最小程度的正式法规是极其困难的。对于如何才能把此事做得最好，我的判断是着手采用一种宽容的兼并标准，以至于只有当集中程度和市场份额相当大时，人们才会担心市场力量的产生，因此只要效率能够达到，甚至不必知道其表现形式和大小。在完成这些工作之后，除非这种要求相当强烈，而且通常有明显的证明，否则拒绝承认余下案件提出的存在效率的请求。因此，最初的效率条款看上去对这类请求较不友好。效率条款是在1982年的指南条款的基础上在1984年作了较大程度修改的几个条款之一。然而，我怀疑其真正的变化仅限于语言方面而已。

失败企业诉讼是必要的，因为如果一项经济政策造成生产性资产作废或被转移到其价值大大小于其原来活动的新活动区域，那么这项经济政策从来都不是合意的。如果一个企业在其打算放弃某个活动领域是真正意义上的失败，而且，假如其资产将被新主人用于生产的某些方面，那么资产被获取和使用是件好事，甚至假设其获得者、兼并者拥有100%的市场份额也不例外；反之，如果这些资产全部退出生产，那么该市场上的价格不可能更高或者说产量会更低。

并非当只有一个潜在购买者、而是当有几个报出一系列价格的购买者时，更加困难的问题才产生了。届时，人们必须考虑这个假设，即出价较高的投标者看好该资产的增值，不是因为其生产潜力，而是因为从可能集中使用这些资产的其他人手中抢得它们，这些资产会创造出市场力量。在这些环境中，何种实际的法规才能把资产传递到能使它们生产出最多产品的投标者手中呢？

这一实际问题的明显困难和反托拉斯局提供的答案，在制度方面的不适应性，已经妨碍了使这个问题得以直接解决的任何严肃的建议。更为严重的是，法律试图通过以下这种方式来处理这个问题，即好于这类资产的任何特定投标者，询问是否存在某些其他“较少违反竞争原则”的潜在投标者；并且为了达到这一目的，它已经制定了卖主应尽量把资产转让给较少违反竞争原则买主的程序性要求。

但是，人们不能指望通过要求那种资产转移到拥有最小市场份额、但是其投标价格只超过资产残值少许的投标者手中。这些事项就会得到满意的解决。如果该行业集中到足以产生兼并问题，并且如果市场份额大得足以超过交易安全线，那么，坚持卖主接受建立在某种假设基础上的最低标价的主张是站不住脚的。这种假设是指所有较高投标价格反映的不是生产力，而是市场力量的热情。

搞清楚是否卖主已经真正把资产转卖给了真诚的“较少违反竞争的买主”的巨大难度，使这个问题进一步复杂化。卖主的投资银行家在没有接到详细指令的情况下去理解其委托人的目标，而且当这些资产被托付给投资银行家出售时，不能始终参与未能成功购买的潜在购买者相关活动的投资银行家实际上是不称职的，投资银行家作为卖主庇护人的价值几乎总是一成不变地超过司法部坚持将其作为该投资银行家回报结构的任何“成功的奖金”。如果司法部试图介入投资银行业，那么这不可能是一个成功之举：接受了司法部不热情的要求的投资银行家必须知道，正如在一大笔资产中，他正被要求在一场法律诉讼中争得一席之地。

1984年版的指南并无变化，但是，我并不相信：这个事实反映了当时对该问题的处理已取得令人满意的结果。

对我而言，其他值得提及的惟一政策动机是该友善程序的一个特别方面。我们确实介入了大量民间司法诉讼，而且我们把坚持认为我们犯了严重的立场性错误却具有某些成功希望的诉讼参与方的观点汇编起来。他们或是因为案件得到判例的支持，或是案件具有足以迷惑有关地区法官的表面真实性。这一法律净化运动的一个

特别主题是努力将转售价格维持，或纵向一体化价格固定的原则与关于纵向一体化法律的其他部分加以协调。

当最高法院对塞尔瓦尼亚案件作出判决之后，除了转售价格维持以外，几乎所有纵向一体化安排都被按照合理原则加以处理。作为一项特别案例，那意味着除非有人能够证明由于该市场的关联关系，纵向一体化安排具有在某个业已集中的市场加剧横向一体化的潜在可能，否则纵向一体化安排将得以同意。这样的案例是很少的。

但是，对于转售价格维持，情况就更加复杂了。早在1911年，最高法院就已经裁决纵向一体化价格安排具有完全相同的后果并且基于完全相同的原因可能被作为横向一体化价格固定加以反对。因此，面临同样的本质上的限制。而法院在过了这么多年以后又重复了这一不明智之举。

大萧条期间，国会使转售价格维持（RPM）在某些条件下合法化，而且其合法化直至70年代中期都仍然有效。1975年，国会重申了那种有条件的合法化，而且如过去米勒斯博士案件所反映的那样，转售价格维持还以其法律的面目为人们所理解。

但是，直至塞尔瓦尼亚案件，纵向一体化市场划分和顾客分配仍然被认为是本质上的非法；而且没有人真正怀疑法院有权力在现有立法的夹缝中利用其被广泛承认的权威来对竞争法进行重新解释，从而把它们划入合法之类。

法院对有关纵向一体化价格固定的法律进行重新解释的权力变小了吗？有些人说变小了。1975年，国会取消了这种有条件的合法化并且十分明确地表示要将其重新划回本质上的非法。是的，所有人都承认这点。但是那样并未真正回答这个问题。1975年的立法未指出国会是要将其重新划回本质上非法一类，还是要保持其现有地位，从法院手中收回其对反托拉斯法这一特殊内容的解释自由。出于同样的原因，把转售价格维持恢复到法院保留处理解释自由的本质上非法的地位并把它冻结在没有解释自由一类中之间的区别，是一种经证明了的难以向大多的政治家们解释的区别。

斯普瑞－莱特和孟山都案件是我们曾经干预过的民间案件之一。孟山都生产一种必须被恰当使用才会有效的农用除草剂，并且大肆强调该公司致力于让其经销商给予产品的最终农业用户使用培训的营销努力，也许通过致力于促进其在增加服务特色方面进行竞争，孟山都还明确地打击了经销商之间的价格竞争。当相互竞争的经销商抱怨斯普瑞－莱特公司降价之后，它无论如何都不同意更新斯普瑞－莱特公司的经销商资格。上诉法院维持由一个蹩脚陪审团所作出的拒绝更新是企图与这些经销商一道进行设定转售价格的共谋的裁决。在处理过程中，上诉法院公布了一项新的事实原则：如果有与之竞争的经销商抱怨被告经销商降价，并且如果作为对这种抱怨的反应，制造商终止了该经销商的经销商资格，那么这构成了某种纵向价格

固定协定的足够证据。我们抓住这个案件作为攻击米勒斯博士本质上非法原则的工具。

废除原有的本质上非法原则具有几个方面的重要原因。最明显的是，第一，在各种不同的环境中，制造商都将发现为了刺激经销商在某些其他方面（通常与服务有关的方面）进行竞争，将分销价格固定的努力是有效的。第二，这种原则的继续存在严重妨害制造商与其经销商之间的信息流。经销商们为制造商在该市场内充当耳目，而且他在许多重要方面的决策都依赖于反馈的信息。如果经销商必须受到警告不能讨论诸如其他经销商的定价行为之类的竞争环境，那么这种信息流的价值就会打折扣。而且，由于参与讨论这些事务的个人没有受过法律训练，那么出于预防的原因，禁止的范围必定大大宽于该问题的原有范围。第三，因为转售价格在原理上有别于纵向约束的其他形式，而且因为它会在下游引发非常多的相同的实际后果，所以，制造商出于这种担心，即这些约束会导致将构成转售价格维持的事实证据的情况产生，通常发现坚持使用合法的纵向约束是必要的。因此，这一反对转售价格维持的原则损害了理论上的合法性，但在塞尔瓦尼亚案件处理中没有使用这一原则。

在孟山都案件中，我们只赢得了一半胜利。上诉法院极为恰当地站在合法的立场上拒绝说明米勒斯博士案件判决是否应被推翻，虽然法院发现由下级法院曾经提出的处理并不合理。尽管我们没有赢得判决，但是我们赢得了舆论。上诉法院长篇累牍地详述了自由信息流的重要性，并且为了保护它们，颁布了说明协定存在的事实标准，在绝大多数这些案件中，原告都很难达到这一标准。

我任职期间的最后一个“政策努力”与其说确实重要，还不如说是一项象征性的政策努力，而我们的努力遭到彻底失败。这项努力是劝说联邦电信委员会放弃按电影工业游说所采取的把电视网排除在这个辛迪加市场之外的措施。在20世纪70年代后期的那次不知天高地厚的努力中，司法部也曾得到与联邦电信委员会法规条文相当的法律判决。我们曾全力寻求终止这些法律判决并且相当自信这些努力原本能够成功。但是如果联邦电信委员会不能被说服采取相应行动，这种努力就没有指望。与联邦电信委员会的正式交涉表明，如果政府当局采取明确赞成此举的立场，该机构就准备取消这些限制。电影业上诉到白宫，这个问题最终将在这里被决定。为了直截了当处理此事，我被邀到白宫的椭圆办公室在总统面前与查尔顿、赫斯顿对质。我在许多本应获胜的争论中失败了，而我从来没有败在如此低水平的对手的手下。这是使我相信，已经到了打道回府的时候。这是使我回到斯坦福的几个事件之一。

3. 哈里·M·雷森内

菲利普·阿里达在20世纪80年代完成了一项有关描述反托拉斯法的伟大工作。以此为背景，我从一个参与者的角度简要说明关于80年代反托拉斯政策发展形成的因素。在1989～1990年期间，我参与了反托拉斯法审议和既涉及原告又涉及被告的反托拉斯案件的审判，以及积极参加了我任主席的反托拉斯法律师协会。

在说到这个话题时，我认为反托拉斯法是一项旨在产生和保护有效市场的国家性竞争政策——这个概念所涵盖的内容不再仅仅是我们经常所提到的有关反托拉斯法的原则了。下面我将对里根时代反托拉斯法形成的最重要的五个因素从广义的角度作详细的分析。

竞争性政策的划分方法

现代美国政策以区域划分思想为标志。例如，很多人认为在对福利政策不加区别地谴责与支持农业补贴之间不会造成误解。这种类型的划分思想一直驱使着我们去寻求竞争性政策以及关于反托拉斯正确领域的定义。因此，在里根政府宣称自由市场和自由竞争的重要性之时，同时也促使了市场扭曲和反竞争性政策的形成。如，1981年，美国政府对房地产投资的税收优惠程度到了只要能废除房地产税，财政部就能获得净收益的地步。资本脱离生产性使用转向房地产业，房地产业极度过热和引起那些市场的崩溃以及最终对金融体系的影响，都生动地说明了对资本市场经济性不良扭曲的成本。我们寻求竞争性政策还有那么多的限制，以致我们不必追求和考虑投入，宁愿让联邦机构对竞争性政策负责(见雷森内，1990年，第65～67页)。①

同样地，通常所进行的“反托拉斯”兼并看起来好像税法不存在一样，而不像是所涉及的最重要因素（雷森内，1990年，第66～67页)。由于竞争涉及政府行为的整个范围，有些人建议我们的经济应该在80年代终止比最初更多的政府干预，特别是考虑到当大量贸易受到国际约束，例如“自愿”配额等问题（穆里斯，1989年，第56～57页)。

---

① 第二次世界大战后的许多年内，我们的比较优势很大，以至于没必要制定良好的竞争政策以促进繁荣（见《全球竞争》1985年)。

经济研究的更大作用

20世纪70年代初，制定美国反托拉斯政策的法院已逐渐接受了对经济进行研究的观念。[①] 而芝加哥学派对此具有重大影响，这是由于芝加哥学派不但拥护一种智慧优雅和连贯的体系，而且他们的某些建议也符合圣·保罗的胃口和观点（例如，波茨内尔和伊斯特布鲁克，1980年波茨内尔，1976年）。[②]

另外，可能最重要的是芝加哥学派的支持者以律师和法官认为所能理解的方式来表达了他们的观点。只有当其接近于他们的知识结构时，经济理论才能对法院和律师具有说服力。在出现大量具有说服力的经济著作被法院和律师接受之前，法院和诉讼参与者经常深受其前辈的以机械应用为基准的争论之苦。这些机械的应用不论从经济理论中，还是从任何符合逻辑的政策角度来看都是毫无意义的。

在对经济分析的认可中，其中最重大进展之一是阿里达发表的著名论文《反托拉斯法》(1978年)。它为反托拉斯法提供了一个综合的理论方法。其独到之处是融合经济理论和案件的立法分析，因此，律师和法官都能遵循并且转化成为自己的观点。虽然斯科特（1989年）发表了信托法，威格摩（1985年）发表了证据法，但反托拉斯法已经道出了律师和法院关于反托拉斯的想法。

里根政府最温和的反托拉斯政策

20世纪80年代开始出现了关于反托拉斯政策大量的过度经济不合理的舆论。在60年代和70年代，终止无效率兼并这一谣言的散布者已成为有害之事，错误的反托拉斯诉讼经常成为交易成本的一部分；这种束缚的教条已归于荒谬的观念范畴；[③] 微不足道的兼并业已遭到攻击；[④] 掠夺性价格案件被用于对付没有市场力量的新竞争对手的价格竞争；[⑤] 共谋的指控则被用来对付单个企业及其子公司。[⑥]

---

① 见大陆电视公司诉GTE希尔瓦尼亚公司案，433U.S.36(1977年)，及卡尔维尼案（1990年）。

② 仅伊斯特布鲁克和波茨内尔的文章就在80年代的法律杂志索引中被引用了145次。我不是说芝加哥学派理论在多大程度上完全把握了影响我们行为的因素。例如：通常是关键和决定性的税收政策并不经常被提到。我们在这一领域证明经典理论的能力仍然非常有限（见伯克，1960年，第228页、第240～247页）。

③ 美国钢铁公司诉福特纳企业案，429 U. S. 610（1977年）。

④ 美国政府诉万斯杂货公司案，384 U. S. 270（1966年）。

⑤ 乌塔饼干公司诉大陆饼干公司案，386 U. S. 685（1967年）。

⑥ 佩尔马生命围巾公司诉国际帕茨公司案，392 U. S. 134，141～142（1968年）。

作为里根政府反托拉斯局首任首脑，威廉·巴克斯特在一系列演讲和温和的政策申明（1984年）中成功地完成了反托拉斯法改革；致力于削减或消除反托拉斯法中的缺陷。

不幸的是，政府在重新制定反托拉斯法的努力并未限于司法部长助理巴克斯特所致力于的合理的努力。在巴克斯特和司法部长W. F. 史密斯离开华盛顿后，商务部长马尔科姆·鲍德里奇和司法部长埃德·梅茨明显认为反托拉斯法的加强对于竞争性市场所起的作用并不重要，应力求削减反托拉斯法的作用。对反托拉斯法的抨击——难以置信地漠视了税收政策、货币政策以及相关的资本成本，并且责怪反托拉斯法妨害了我国的国际竞争力——一直延续到80年代。无论是反托拉斯局还是联邦贸易委员会成员都已减至约为80年代的一半（见“关于反托拉斯局……报告”1990年，750，注2；和“坎克帕特里克委员会报告”1989年，105）。

运用反托拉斯法的关键在于让商界认识到其重要性，并相信一定会执行。就像税法，我们主要靠人们自觉遵守。在80年代末期，大多数反托拉斯法的参与者们感到反托拉斯法应用的重要性已经在很危险地降低（见“关于反托拉斯局……报告”1990年，749）。当反托拉斯法从民粹主义中分离出来后，它不再有固有的政治选区。几乎没有商人主动想要有人与他们竞争。总之，他们乐意接受停税、补贴、配额、关税以及享受缓和的竞争。商界所了解的不是反托拉斯局有关改革的合理建议，而是梅茨和鲍德里奇夸张地反对加强反托拉斯法的论调，而且《华尔街日报》还趁热打铁，一哄而上。看得出政府对反托拉斯措施是充满敌意的，执行机构预算的削减和民间实施的减少都会引起很多人认为其基本上漠视了反托拉斯法。①

民间反托拉斯法实施的减少

政府实施反托拉斯法行为的日渐减少的原因是民间原告们提起诉讼来执行反托拉斯法的能力下降。经济研究的后果之一是法院开始废除本质非法的原则，并且在“合理原则”（见克莱恩，1987年，第16～19页）下应用经济分析。当法院采用先进的经济分析方法来评估行为的时候，那些没有竞争性危害或者甚至具有竞争性好处的行为都可以保存下去。在反托拉斯实施方面所达到的、有争议的较高的精确性，在司法管理当局看来代价太高。法院是一个进行经济分析非常困难、费劲而且不稳定的部门。这对原告而言要找到一个合理原则不仅很费劲而且冒风险，因此要攻击符合合理原则的任何行为，对原告来说确实存在障碍。

---

① 因此，会议理事会认为应召开一次名为“反托拉斯消亡了吗?”的会议。总的来说，该问题没有答案，但请注意，有人认为这个问题不值得一提。

另外，常规的变更会缩小那些能提起诉讼来执行反托拉斯法的阶层范围。[①] 那些通常只会攻击兼并的竞争者们，在大多的情况下都不会坚持那样做。[②] 假设我们能肯定一项兼并会伤害顾客，兼并诉讼是需用大量资料的，而反托拉斯局的资料却很有限。反托拉斯局必须谨慎限制它所提出的案件，它不能一开始就攻击每项兼并案例。由于顾客无力反击兼并，限制竞争者的起诉能力的结果是，削弱了竞争者在强化反垄断法中的地位。

强调联邦主义

当发现联邦政府在反托拉斯法实施中留下一块空白时，州首席检察官会加以填补，反托拉斯法惟一固有的政治阵地是一种纯粹主义，很多州首席检察官动情地为这种主义摇旗呐喊。很难说逐渐增多的各州所采取行动的差异性。传统的价格起诉不会造成很大差别，因为各州的资料来源有限。但是，他们可能转入更多有意义的领域，例如，有17个州向加利福尼亚联邦法院起诉，攻击意外保险业旨在减少污染范围和污染源的所谓共谋。[③] 这个案件将具有重大意义，因为17个州已在联邦系统备案，从理论上讲，至少任何协调的结果都应符合联邦政策。

但是，得克萨斯州已经采取下一步骤并已经按原告做法行事。得州以前在加利福尼亚的联邦法院没有备案，但在得州法院备有档案。[④] 如果该州照常使用其州法院系统来处理其有潜在全国结构性意义的案件，那么确实会成为分裂性竞争政策问题。最高法院对联邦主义有偏见。谢尔曼法案并不意味着广泛的优先权("回顾……报告"1990年)。在兼并领域，有些国家政策会引起特别麻烦。各州会攻击兼并，以保护当地就业、当地的公司首脑，还有其他的与国内有效市场不一致的理由。

随着这些州变得越来越具好斗性，州与联邦政策之间已经产生冲突。首先，最严重的是州和市政府操纵制定用以保护本州工业免受竞争的规制条件。商业也可以通过州立法得到联邦反托拉斯法的保护，例如建立一个州立理发师委员会来管制理发市场，把董事会作为有效壁垒以防止反托拉斯法的攻击，然后价格得以上升。[⑤] 这类代价高昂的反竞争性行为已在各州增生。可能是由于政治压力的限制，州首席检察官不会首先表态反对这种行为。

---

① 大西洋瑞茨菲尔德公司诉美国石油公司案，495 U.S.328,(1990年)；美国律师协会反托拉斯部(1984年、1988年)。

② 卡吉尔公司诉科罗拉多蒙福特公司案,479 U.S.104(1986年)。

③ 在有关保险反托拉斯诉讼方面,723 F.补充条款。464(科罗拉多,1989年)。

④ 见得克萨斯诉保险服务公司案,699F.补充条款。601(W.D.得克萨斯,1988年),发回给州法院重审。

⑤ 南方汽车运费联合公诉美国政府案，471 U.S. 48，62~64 (1985年)。

另一个问题是，从理论上讲，如果回到对价格固定领域的全国性诉讼时期，制造商不仅按联邦立法去直接采购货物，也按州立法间接采购货物，以维持其信用（间接采购商是从直接采购商处采购同样商品的采购商），所以某个公司可能由于一次高价采购而承受6倍的损失。① 如果这个公司面临6倍损失这种令人恐惧的可能性，它是很难得到公正起诉的。

广义而言，竞争性政策的划分方法、经济理论优势、政府最温和的方式、民间反托拉斯实施的减少以及强调联邦主义这五个因素，是能用来解释有关里根执政期间反托拉斯领域中的发展情况。然而，像在其他法律领域中那样，荷尔梅斯的格言在反托拉斯领域中仍然有效：法律的生命并非逻辑。

参考文献

Areeda, P. 1978－. *Antitrust law*. 8 vols. to date. Boston: Little, Brown.

Baxter, W. 1984. A review of Antitrust Division briefs. *Journal of Reprints for Antitrust Law and Economics* 15: 541ff.

Bok, D. 1960. Section 7 of the Clayton Act and the merging of law and economics. *Harvard Law Review*74: 226ff.

Calvani, T. 1990. Future direction of antitrust law enforcement. *Washburn Law Journal* 29: 364ff.

Crane, M. 1987. The future direction of antitrust. *Antitrust Law Journal* 56: 3ff.

Global competition: *The new reality*. 1985. Report of the President's Commission on Industrial Competitiveness. Washington, D. C., January.

Hovenkamp, H. 1989. Antitrust's protected classese. *Records* 44:483ff.

Kirkpatrick Committee report－report of the American Bar Association Section of Antitrust Law Special Committee to Study the Role of the Federal Trade Commission. 1989. *Antitrust Law Journal* 58:43ff.

Muris. 1989. Antitrust's next decade. In *Is antitrust dead*? Research Report no. 928. New York: Conference Board.

Posner, R. 1976. *Antitrust law*: *An economic perspective*. Chicago: University of Chicago Press.

Posner, R., and F. Easterbrook. 1980. *Antitrust－cases, economic notes, and other materials*. 2d ed. Saint Paul: West.

Reasoner, H. 1990. The state of antitrust. *Antitrust Law Journal* 59: 63ff.

① 见加利福尼亚诉ARC美国公司案，490 U. S. 93, 109 S. Ct .1661 (1989年)。

Report of the ABA Antitrust Law Section Task Force on the Antitrust Division of the U. S. Department of Justice. 1990. *Antitrust Law Journal* 58: 737ff.

Report of the ABA Section of Antitrust Law Task Force to Review the Supreme Court's Decision California v. ARC America Corp. 1990. *Antitrust Law Journal* 59: 273ff.

Scott, A. 1989. *The law of trusts*. 6 vols. 4th ed. Boston: Little, Brown.

Wigmore, J. 1985. *Evidence in trials at common law* . 11 vols. 4th ed. Boston: Little, Brown.

论点综述

威廉·巴克斯特与雷森内意见一致，他们都认为里根政府政策转变到一种反对运用反托拉斯法的极端立场。但是巴克斯特相信这种改变不是发生在巴克斯特的继任者多格·金斯伯格担任反托拉斯局首脑期间。他认为，这种调子上的变化初始于金斯伯格的继任者执管反托拉斯局期间的某个分立团体。哈里·雷森内同意巴克斯特的观点。巴克斯特还指出，反托拉斯律师并不支持他的努力，也许是因为反托拉斯实施使他们中的许多人成了百万富翁。

菲利浦·阿里达提出了三个问题。第一，他认为，州与联邦反托拉斯法之间的相互关系将成为20世纪90年代的一项重要事务。最高法院一直在回避这个问题，但是随着更多地实施州立反托拉斯法，人们必须面对用州立、还是联邦反托拉斯法来指导国家政策这个问题。第二，他指出，经济学家在发展完善反托拉斯法中的角色已经变得非常重要，并且他们的贡献无疑是持久的。最后，他重复了在其论文中提出的担忧，即许多反托拉斯政策的制定都被托付给通常似乎并不能胜任的法官来进行。但是，考虑到这次会议的另一议程中所讨论的税收政策制定过程，他感到把反托拉斯政策推回给总统和国会来制定毕竟不是一个好主意。

保罗·约瑟考认为，80年代的反托拉斯政策已经发生了重大变化，并且巴克斯特在三年任期中已经制定了一种至今仍在发挥作用的标准。巴克斯特在他的办公室醒目地贴了一条横幅"不再多愁善感"。他对待兼并、纵向约束和掠夺定价的方式，表明司法部在反托拉斯实施中的角色是寻求创造和加强市场力量的商业活动，而不是打击提高效率和导致低价，但同时可能伤害某些竞争对手的商业行为和组织形式。

约瑟考的意思也许是以牺牲律师的作用为代价——律师甚至被要求学习经济课程，80年代期间，经济学家在司法部门中的作用增大了。此外，巴克斯特在1982年颁布并于1980年加以修改的兼并指南，对兼并政策业已产生影响：其更加一般化地总结

和概括了法院在反托拉斯分析中、特别是在市场和市场定义方面所提出的问题。

80年代期间，法院方面也产生了变化。正如阿里达在他的论文中强调的那样，里根总统任命了许多法官，其中有几位是专门研究反托拉斯的法学教授：理查德·波斯纳、弗兰克·伊斯特布鲁克以及斯特芬·布雷耶。由于他们清楚地说明了经济问题的本质及其解决方法，所以他们的决策非常有影响力。存在某些明晰的决策来引导他们，这对于其他法官是非常重要的，因为对他们而言，反托拉斯案件可能是令人迷惑和难以理解的。

约瑟考认为，法院方面的转变在评估80年代司法部反托拉斯政策的效果时也同样重要。虽然司法部因为没有积极实施克莱顿法第七章而经常遭到批评，但是，人们通常不提及这个事实，即司法部在六七十年代从未输过官司，而现在它几乎没有赢过。法院很少按照司法部的意见反对兼并，而且，因法院而引起的反托拉斯政策改变，可能比因某个特定政府行为引起的改变持续更久。

克里斯托弗·德穆思回答了费尔德斯坦早期提出的如何解释经济思想对于政策影响的成败问题。他认为反托拉斯法是经济思想最具影响力的政策法则领域。因为他相信在反托拉斯政策中几乎不存在有组织的利益集团政治学，很难在经济中分辨某个利益集团是非常关注加强还是放松兼并政策。因此，学术思想在反托拉斯法中更具影响，因为它在该领域比在诸如健康和安全法规等领域享有更多的自由。在某个存在利益集团对政府政策具有明显倾向的领域——约束性分销系统领域——巴克斯特和其他改革者几乎没有取得成功。

雷森内部分同意德穆思的观点。但是他也认为，用于处理反托拉斯法的历史的方法已经不再试图去改变它们。而是在回避它们。对糖业托拉斯的起诉导致食糖贴补和配额——政府卡特尔远比私人卡特尔有效得多。同样地，烟草托拉斯也遭到起诉，而反托拉斯无法触及当今烟草工业受到的补贴。在诸如此类案件中，特殊利益集团已经使其置身于反托拉斯法的影响之外。

詹姆斯·伯恩利欲将这些历史记录直接归纳为两点：

第一点，在1983年，当时控制运输部在兼并规制中作用的法案正为人们所争论，伊丽莎白·多尔部长认为运输部不应忽视其对航空公司兼并的责任。司法部在争论中没有发挥积极作用，而航空业对运输部职能的削弱特别感兴趣，最终确实如此。

第二点，只有两三起是运输部赞同的兼并受到司法部的质疑。其中之一是当时仍然拥有纽约航空公司的得州航空公司对东方航空公司的收购。这次收购可能会使短途航线产生严重问题，因此运输部反对兼并。只有当纽约航空公司将其短途航线服务出售给泛美航空公司之后，方得到批准。

戴维·斯托克曼提出，这些兼并的危害是什么？

伯恩利回答道，尽管在他看来西北－共和兼并不会产生不可预见的问题，但是

特瓦－奥扎克两个航空公司兼并在圣路易斯的确会产生问题，因为这两家航空公司通过长期租赁控制了圣路易斯机场绝大多数的进口。当其审核那项兼并时，运输部不可能完全理解有关圣路易斯机场的严重问题。他认为，有许多可供选择的方法确保圣路易斯航空市场的竞争，例如把斯科特空军基地转为商用。

伊丽莎白·贝利指出，大多数讨论都集中于1980～1987年的经济政策。她回答了为何80年代后期政策发生了变化这一问题。特别有趣的一件案件是司法部对学术机构设立奖学金的调查。

阿里达认为，司法部对学术机构设立奖学金的调查是一种健全的政策。如果其固定学费，就会违反反托拉斯法并且有害于国家。在奖学金方面，他相信奖学金的固定是完全符合反托拉斯法的。阿里达认为调查是件麻烦事，因为调查表明政府一直在研究，却没有得出一套理论。他们似乎相信，只有在他们收集到事实之后，才会上升到理论高度，而似乎采用其他方法更为有效。

另外，阿里达认为，现任反托拉斯首脑吉姆·瑞尔是一个“温和的实用主义者”。瑞尔对于里根政府实行的经济改变很敏感，但是也在考虑备选方法，例如可能对租赁航空公司计算机订座系统进行限制。瑞尔在某种程度上可能在实施兼并指南方面比其前任更为强硬。但是，总而言之，80年代后期的反托拉斯政策似乎不会有根本性变化。

约瑟考同意这个观点，并补充说明了瑞尔时期的三个较小的变化：第一，决策权力已从经济学家那里转向司法部门的律师手中，这种转变有利于他们对遭至没有新理论的学院派经济学家反对的案件进行调查。第二，吉姆·瑞尔对与州首席检查官之间的问题十分敏感，并力图维持与他们的关系。第三，司法部门要求兼并中请人提供更多的信息，以便他们能遵守其制定的兼并指南。

雷森内认为，美国发生的兼并完全是受到税法的驱使。政府造成了一种能够通过把权益转变成负债并获取税收优惠的局面。对公司红利进行双重课税是一种严重错误，因为那样使财务陷入严重债务，特别是在经济萧条时期，会削弱美国公司的竞争性支持力量。美国经历了杠杆收购（LBOs）把上亿美元从权益转化成债务的时期，而且，在此次衰退中，公众不得不为此付出代价。

莱昂内尔·奥尔默请巴克斯特评论司法部为了国际商业机器公司的利益对欧共体进行干预中的作用，以及对反托拉斯法在国外的运用作出大体上的评论。

巴克斯特回答道，国际商业机器公司事态源于欧共体要求其致力于“预先披露”。预先披露是产生于70年代的一种“发疯的概念”，即那些生产涉及到辅助市场竞争性产品的大型经营成功的公司，有义务预先披露其核心产品的技术性转变。这种预先披露，可以使辅助产品的竞争者们比较容易在新时尚产品成为主导产品时，便适应该产品的要求。例如，柯达公司就曾有义务预先披露新胶卷技术，以便于相互竞争的相机生产商能够率先生产使用这种新胶卷的相机。在国际商业机器公

司案件中，欧共体认为国际商业机器公司有义务预先披露有关中央处理器（CPUs）的新技术，以使生产辅助设备的欧洲厂商受益。这一行动显然是由 Memorex 公司的首席执行官（CEO）所倡导。

阿里达补充说，尚没有法院采用预先披露原则，巴克斯特表示同意。

利坦指出，当法院和立法界已经采用经济分析来进行一场革命之时，国际贸易委员会在80年代的决策却没有显示出类似的倾向。只有少数委员在决策中运用了经济推理。虽然，国际贸易委员会考虑到很多同样的问题，如定义相关市场，但是对国际贸易委员会文献中的反托拉斯革命确实没有任何参考作用。

葆拉·斯特恩认为，国际贸易委员会的不同成员对经济分析表示出不同程度的容忍。她指出，国际贸易委员会已经收到了来自联邦贸易委员会和司法部关于80年代初期钢铁工业案件的陈述。然而，这些陈述未能清楚说明所提交材料与采纳国际贸易委员会决策之间的关系。

斯特恩要求，对80年代初期钢铁工业中的反托拉斯案件作专门评论，这些案件使人们怀疑司法部对它们的复审是否对该行业有益。

巴克斯特回顾了有线电视公司对联邦电视公司的兼并，此举为商务部长马尔科姆·鲍德里奇所赞同，却遭到巴克斯特反对。在巴克斯特离职两周后，鲍德里奇占了上风，该兼并得以通过。威廉·尼斯卡南证实巴克斯特离职后的行动最快的是保罗·麦克格罗斯对该兼并的反对。当鲍德里奇和总统使公众舆论批评第一项决策之后，该决策被推翻了。

马丁·费尔德斯坦请讨论者们说明该项决策的基本原理。

巴克斯特解释道，即使假定有线电视公司被视为失败企业，它的规模也太大而不能被兼并，从而产生一家更大的公司。他还说道，几乎不会有更冒失的购买者存在。

斯托克曼指出了有线电视公司对联邦电视公司兼并的来龙去脉。它于1984年春得以批准，当时存在着钢铁进口的巨大冲击，既因为美元汇率过高，也因为贸易保护政策。进口钢铁占该市场的26%，而有线电视公司和联邦电视公司的兼并则把9%和11%的市场份额合二为一。然而，因为那时联邦有线电视公司已经被分成4家公司，其中2家为日本人拥有。斯托克曼问到，在这样激烈的全球竞争前提下，该项兼并的长期危害是什么？

巴克斯特回答，尽管有强加配额的可能性，他应白宫的急迫要求把钢铁市场视为一个全球市场。他早就表明世界市场的存在、或其重要性取决于国内的贸易保护主义者的数量。例如，在一个受保护的国内市场上，其进口配额为国内出口的一定百分比，国内生产商限制出口和提高价格的意图同时会造成进口的下降。在这种情形下，不存在竞争性世界市场。

阿里达补充道，有线电视公司兼并案发生在十年之后的今天，我们认识到，正

如拆散该公司所说明的那样，它并未产生反竞争的后果，而且没有出现市场力量。但是这并不意味着反对该兼并在当时原本是错误的。对各种决策而言，问题在于在作出决策的当时，这些决策是否明智，因此在反托拉斯法实施中，人们必须在提出兼并的当时对该市场进行判断。如果人们确信某项兼并加强了该市场的某个重要部分、或是寡头垄断企业之间更可能达成默契，那么政府应当防止这种兼并。立法准则表明，反兼并法律的目的在于防止潜在危险的兼并。某项兼并的结果完全正确这一事实，并不一定说明其初始决策是明智的。

斯托克曼辩驳道，结果是可以预测的。在有线电视公司对联邦电视公司兼并决策之时，钢铁市场有5000万吨过剩生产能力，进口多，而且国内钢铁企业纷纷倒闭。当时的钢铁产业结构表明，市场力量不可能得到聚集或是维持。

斯托克曼说道，根据他的公司并购经验，他自1987年以来目睹了200件潜在的公司并购，其中175件声称具有41%以上的市场份额，而这的的确确取决于市场定义方式：如果你把自己的产品定义为该市场，那么你就拥有100%的市场份额。然而，今天存在几乎能够包容来自全球任何可交易商品的资本和技术，相应地，人们不能在任何可估计的时期内找出某个市场力量能够得以建立和维持的市场。他推断说，反托拉斯教条是没有用的。

阿里达认为斯托克曼的观点具有某种真实成分。由于存在大量竞争和替代，因此市场进入并不总是不可能的。反托拉斯法被认为会考虑这些因素，但是对案件进行逐一审核，的确需要对这个观点进行商榷。他对斯托克曼观点的主要疑问在于，斯托克曼几乎表明，因为所有市场在长期内都会“自我管理”所以我们无须反托拉斯法。阿里达不相信会那样，而且还认为，在反竞争性扭曲得以彻底纠正之前，会产生许多损害。

巴克斯特同意阿里达的观点。并补充道，正确的问题并非是否可能进入，而是该行业的条件是否使进入具有经济吸引力。如果不存在能吸引新投资的利润，那么，某个市场的竞争性便失去了真正的意义。特别是像存在严重财政困难的钢铁业，人们不会把进入视作有实际意义的。因此，在那些环境下，无论进入钢铁业多么容易，都是毫不相关的。

雷森内不同意斯托克曼的观点。他认为，许多公司并不拥有市场力量。尼斯卡南认为，或许合适的试验的目标并不在于检验反托拉斯政策是否有益，而在于它的好处是否大于坏处。他认为，对于这个问题，陪审团仍然没有入门。

第 10 章

贸易政策

1. J·戴维·理查森
2. 莱昂内尔·H·奥尔默
3. 葆拉·斯特恩

1. J·戴维·理查森

20世纪80年代美国贸易政策的转变及其未采纳的方案*

本文着重分析20世纪80年代美国贸易政策的转折点，产生转折的经济和政治原因以及是否存在未被采纳的其他方案。因此，它不是一本详尽的政治经济史，① 在论述上是经过特意

* 作者在此对罗伯特·E·鲍德温表示衷心的感谢，感谢他激发出作者对这些问题的兴趣及其给予初稿的详细而有见地的建议。同时作者也衷心感谢下列的评论员，正是他们给众多疑问提供了答案才使这篇文章得以完成。感谢：雷蒙德·J·埃亨、C·迈克尔·阿霍、罗伯特·E·鲍德温、托马斯·O·贝亚德、C·弗雷德·伯格斯坦、杰弗里·卡利纳、威廉·R·克莱因、I.M. 德斯特勒、盖扎·费克特库蒂、马丁·费尔德斯坦、安妮·O·克鲁格、保罗·R·克鲁格曼、罗伯特·E·利坦、基思·E·马斯克斯、阿伦·门德洛维兹、迈克尔·穆萨、莱昂内尔·奥尔默、艾尔弗雷德·赖夫曼、罗伯特·罗格沃斯基、杰弗里·J·肖特、苏珊·施瓦布、葆拉·斯特恩、约翰·W·斯沃梅拉和默里·韦登鲍姆。

① 德斯特勒（1986年）是1980～1986年的政治、经济、历史领域的圣经，它起源于70年代。1990年，德斯特勒又更新了早期的著作。皮尔逊（1989年）对1980～1988年这一阶段的论述更简明但也更全面。更简捷的论述还见于鲍德温（1990年）、迪尔多夫（1989年）、尼斯卡南（1988年，第137～154页）和弗农与斯帕（1989年，第3章）。

挑选的。

10.1 节阐述了 80 年代不利的美国贸易政策环境，以及美国政策对它的各种反映。着重强调三种很有意义的新倾向——微型单边主义、管理贸易以及国会行动主义。10.2 节评价可供选择的行动路线及其结果有何差异、存在何种风险。10.3 节简要地评估贸易政策行动以及前面谈到的可替代的贸易政策行动。①

10.1　20 世纪 80 年代回顾

对于 80 年代美国贸易政策，评论员们各抒己见。一种极端的观点是，“魔鬼促使我这么做”。持该观点的阵营认为，里根政府值得称赞的贸易政策动机完全被不利的环境淹没了。该阵营既同意一些不利的环境是政府的宏观经济行动导致的，又注意到另一些不利环境是历史遗留以及随机厄运的产物。尼斯卡南的观点（尼斯卡南，1988 年，第 137 页）接近这个阵营。他说：“里根执政期间的贸易政策，最好被描述为一个策略性撤退，总统一贯的目标是在国内外实行自由贸易。但是，在国内政治压力下，政府强加给贸易的新的限制多于自胡佛以来的历届政府。一个策略性撤退被看作是最困难的军事演习，可能优于其他最有可能的替代方案。但是，它并不是一个令人满意的结果。”其他评论员作出了类似的评论，认为“史无前例的压力产生了史无前例的反应”。

另一种极端是持“受贿”观点的阵营。它们以下面的引言表明了自己的观点：“无原则的贸易政策带来史无前例的贸易政策压力”。皮尔逊（1989 年，第 36、65 页）的观点接近这个阵营。他说，“里根政府对新进口保护的反对是十分微弱的……（在出口方面）……行政管理对政府在国内不公平贸易中的地位也采取了限制性观点，例如，反托拉斯领域，几乎没有关于发现国外不公平贸易行动并反对这种行动的保留权利。对它的解释应当出现在以实证政治学为基础的贸易政策之中，而不是在原则之中。”

不管这些阵营的观点如何，所有评论员都同意，是环境事件与政策目标相结合产生了政策反应。迪尔多夫（1989 年，第 20～22 页）引用鲍德温（1982 年）的话把这描述成为：保护的需求与其供给的错位。

根据这种逻辑，本节首先总结 20 世纪 80 年代美国贸易政策的环境，然后概述美国贸易政策的反应。

---

① 美国贸易政策团体的成员在该项研究的准备过程中给予了特别的帮助。他们中很多人仍在政府中发挥作用。他们会在下面的“资料来源”和“评论员”中被提及。

10.1.1 贸易政策环境

历史环境

20世纪80年代的贸易政策环境直接承袭于70年代的几项遗产。其中最主要的是，美国越来越倾向于将贸易政策看作国内政策，而不仅是对外政策；越来越注重那些通常被认为是不公平的外国产业政策对美国的冲击。

美国对贸易政策的国内影响，越来越注重反映出美国对进出口依赖的增加，市场能力和霸权地位的下降，以及随着冷战的降温，美国对把贸易政策作为对外政策的需求也下降（参见鲍德温，1990年，第10～12页；理查森，1984年，第1～2页）。1980年，美国进出口商品和服务总额占GNP的12%，而在1970年却仅占6%。但是，该比重在80年代却没有进一步上升，1989年仍是12%。

石油输出国组织（OPEC）在70年代动摇了美国领导的西方霸权地位。由于1979～1980年石油价格的巨幅上涨，80年代早期，宏观经济政策开始逆转。1979～1980年，美国失业率由5.8%猛升至7.0%，通货膨胀率由11.3%猛升至13.5%，[①] 并担心石油输出国组织的行动带来进一步滞胀的震动。宏观经济政策不得不进行全面调整。随之，贸易政策也不得不发生巨大的变化。

石油输出国组织对发展中国家的工业化在意识形态和信贷上的支持，促进了“新兴工业化国家”（NIC）出口的成功。[②] 当政府为产业政策的优缺点争吵不休，并为因能源价格和新兴工业化国的成功所引起的结构变化而忙得焦头烂额时，新兴工业化国家以及其他发达国家的工业指标以及产业补贴却日益增长。[③] 随着世界贸易比70年代世界产业更快的持续增长，部分冲击和崩溃的影响已向外溢出。

70年代，美国的贸易政策越来越对“不公平贸易”的感性认识敏感。1974年通过的准许美国参加东京回合谈判的贸易法和1979年通过的实施谈判守则的贸易协定法，都有助于美国获得从国外不公平贸易行为中解脱出来的办法。解脱是通过设置各种贸易壁垒来进行的。到了80年代，对不公平贸易的敏感性变得明确了（参见鲍德温，1990年，第14～17页；赫夫鲍尔，1989年，第125～128页；或皮尔逊，1989年，第72～75页）。美国的贸易政策越来越朝着有助于“自由且公平”而不仅仅是“自由贸易”这样一种倾向发展。[④]

---

① 各项消费物价指数逐年发生变化；1978年的通货膨胀率是7.7%。

② 例如，参见经合组织（OECD）针对此现象的第一份全面报告（1979年）。

③ 福特和苏克尔（1990年）新近发表关于经合组织内产业补贴历史的文章，国会预算办公室（1983年）作了一个有用的调查。

④ 罗纳德·里根1985年9月所作的“自由且公平”的演讲，实质上使这一倾向合法化。

东京回合谈判的一个重要核心就是公平贸易行动主义。它达成了关于倾销、补贴、政府采购、海关估价以及进口许可证签证程序方面的多项守项。美国对这些守则能否成功达到预期的目标，由审慎的乐观演变为 80 年代初期的怀疑。但是，事实却很快就否定了即使是最成功的守则的影响力。[①] 其结果是进入 80 年代以后，美国不仅怀疑“不公平”贸易的普遍存在，也怀疑自身被欺骗了。最初的趋向是认为这些守则应改善不平等的状况，但实际上并非如此。我们的贸易伙伴不仅不公平，而且还有许多欺诈行为。“一朝被蛇咬（受关贸协定的影响），十年怕草绳”，诞生于 70 年代的美国公平贸易行动主义在 80 年代抬起头来，并日趋成熟。[②]

经济环境

在 20 世纪 80 年代，对贸易政策而言，占主导地位的经济环境是美国贸易平衡戏剧性地下降以及缓慢地复苏。贸易平衡反过来又被在 80 年代初期和中期的货币、财政、外汇政策的严重崩溃以及促使它们改变的意识形态所影响。第二位重要的因素是美国贸易结构中可感知的改变：在制造业上明显竞争优势的消失，特别是高技术制造业；在商业服务领域不充分的、令人怀疑的竞争优势的收益；小范围产品品种的日益专业化；以及资源的外逃。对 80 年代末期的第三种经济影响因素，是外国在美国直接投资的加速，尤其是通过接管方式而进行的直接投资的加速。

80 年代美国贸易平衡的情况虽然很复杂，但也比较常见。对于它的主要特征，杰夫莱·富兰克尔在他有关汇率政策的文章中有很好的概括，而关于它的更深层次的根源问题，我们则可在迈克尔·穆萨和詹姆斯·波特巴的宏观经济政策文章中找到答案。

美国 20 世纪 80 年代的贸易政策以无力而勉强地屈从于宏观经济理论而结束。它被迫去行使宏观经济政策不能或不会起的作用，最终以失败告终。80 年代初期，贸易平衡恶化加速，如图 10.1 所显示的那样。因此产生了非常强大的压力，以要求保护遭到破坏的美国工业和地区（特别是在中部亚特兰大和中西部州的工业“衰退地带”）。美国的贸易官员努力去消除这些压力，并通过开放出口市场来慰藉受挫

---

① 格里科（1990 年，特别是第 3～5 章）对东京回合谈判原则所作的分析，是最新、最详细的分析之一。另参见斯特恩、杰克逊和霍克曼（1986 年）或福斯特（1983 年）。

② 正如皮尔逊（1989 年，第 72～75 页）所言，令人惊奇的是这项 70 年代的遗产几乎完全被了解和接受。并无证据表明世界贸易在七八十年代变得更不公平，或者对美国更不公平。也无证据表明美国的贸易行为较他们的贸易伙伴更公平。

的贸易团体。但是，他们仍不断地反对原有的保守势力。[①] 到了80年代后期，由于宏观经济和汇率逆转的影响，贸易平衡开始缓慢地复苏（如图10.1中10所示），保护主义和市场开放的压力才略微减退。[②]

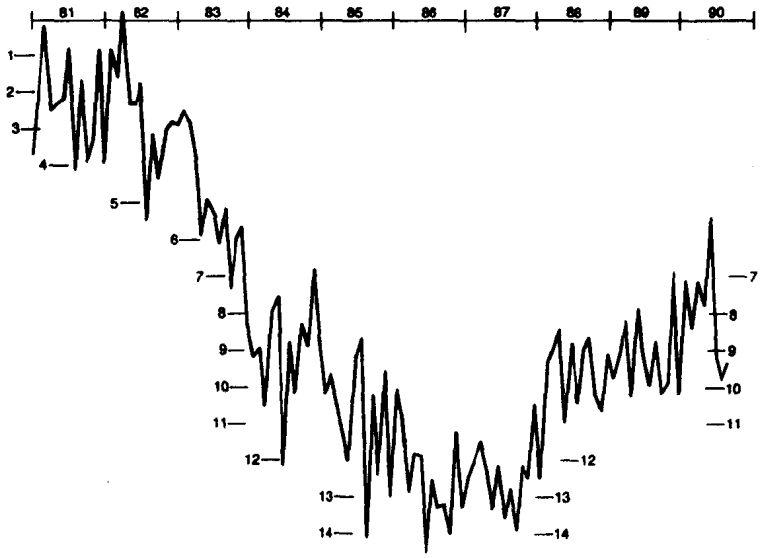

图10.1 美国月度贸易差额，1981～1990年的现期美元出口，船边交货价(f.a.s)少于普通进口、关税、季节性调整（1986年除外）。

资料来源：美国商务部（1990年，报表2）；美国总统（1990年及更早的公告，表B-101-B-105）。

贸易结构的变化也有很大的作用，虽然其影响很难与贸易平衡完全分离开来。对制造业中即将到来的生产能力丧失的感知加强了对汽车、钢铁、半导体芯片以及机床（如下面所讨论的那样）等进行保护的认识。由于认识到国外市场设置的不公平障碍，以及对本地竞争者的补贴，美国加强了高技术产品和服务业出口的政策。图10.2显示了80年代初期几项普通工业的困境。所有项目的进口比重都增加了，常常每4年就翻一番。出口比重的下降虽然不是非常剧烈，但几乎每个项目都有所下降（实际上，建筑机械和家用设备下降得很厉害）。

---

① 他们也反对大多数经济调查所得出的关于从长期来看（价格和汇率平均化后），贸易政策具有不可预测以及对贸易平衡只有很小影响的结论。关于该问题的早期讨论参见麦卡洛克和理查森（1986年）。尽管这个结论众所周知，但它的影响力却由于政治压力的紧迫性以及认为保护和促进出口会产生良好的短期效果的这种信念而削弱。但对什么有益呢？这个问题却很少有人提到。相反的是，失业率从1982～1983年的9.5%稳步下降到80年代结束时的仅5%左右。

② 剔除价格的影响，80年代末期的实际贸易平衡比美元贸易平衡恢复得更快。这点众所周知，对其进行定量分析也只会有6个～9个月的时滞。在贸易政策团体的努力坚持下，反映出价格调整变化的月度数字终于出现于1989年末。

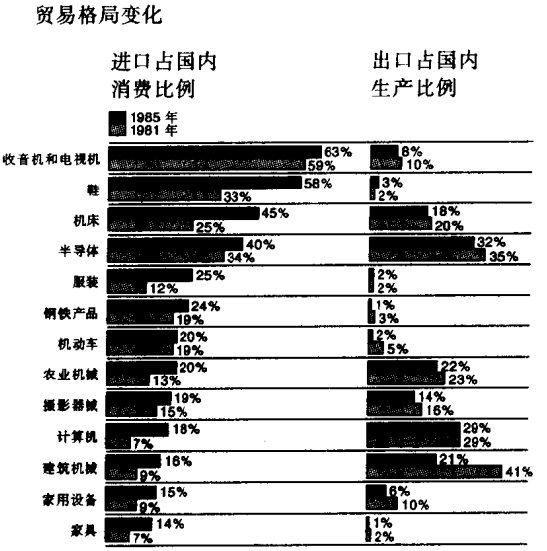

图 10.2　美国 1981～1985 年的贸易差额的结构

资料来源：《华尔街日报》1986 年 10 月 27 日，1，12（原始资料来源：美国商务部和国家制造商协会）。

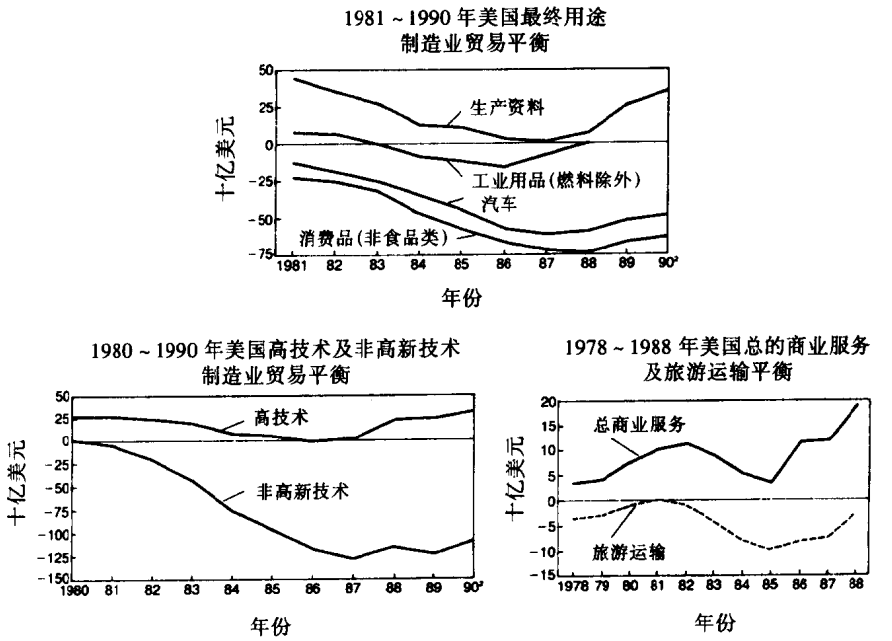

图 10.3　1980～1990 年十年间美国贸易平衡的结构

(即：按现价的出口低于进口；1990 年的数据＝［12/5］×［1990 年 1～5 月的累积额］)

资料来源：美国商务部（1989 年，表 3.3、3.7、5.3）；美国商务部（1990 年，报表 3、5.11）。

图10.3所显示出的整个80年代美国贸易结构的变化情况可能稍有些夸大。高技术制造业贸易顺差较80年代中期的衰退有所恢复，其顺差额超过了80年代初期。生产资料的顺差几乎完全恢复到80年代早期的水平，包括汽车在内的非食物消费品也有一些复苏，但它们只是显示了部分恢复的状况。以高技术服务为主的商业服务贸易顺差① 正如显示的那样，表现出蒸蒸日上的好兆头。但是，贸易结构变化在80年代末期在贸易政策环境中的重要性并不如它在80年代中期那么大。

最后，表10.1表明了外国直接投资在美国经济中已上升到突出地位。② 对于80年代末期，经济环境中的这个特点直接影响到1988年综合贸易和竞争法中的重要条款。它也增强了乌拉圭回合谈判中美国在“与贸易有关的投资措施（TRIMs）”主题中的分量。

表10.1　　1977～1988年外国直接投资（FDI）在美国经济中的作用　　（%）

项　目	1977年	1978年	1979年	1980年	1981年	1982年
外国直接投资股票比率[a]	2.1	2.4	2.6	3.5	4.0	3.9
美国制造业中的外资份额[b]	5.2	5.7	6.6	7.2	9.6	9.8
美国制造业中的外资比例[c]	1.7	1.9	2.2	2.6	3.0	3.1
制造业就业中的外资比例[d]	3.5	3.9	4.8	5.5	6.5	6.6
GNP的外资比例[e]	1.7	1.9	2.2	2.6	3.3	3.3
制造业附加值中的外资比例[f]	3.7	4.1	4.8	5.5	7.6	7.8
项　目	1983年	1984年	1985年	1986年	1987年	1988年
外国直接投资股票比率[a]	4.2	4.8	5.3	6.3	7.6	8.9
美国制造业中的外资份额[b]	10.1	10.2	10.8	11.4	12.2	N.A.
美国制造业中的外资比例[c]	3.2	3.3	3.3	3.4	3.5	N.A.
制造业就业中的外资比例[d]	7.2	7.1	7.6	7.3	7.9	N.A.
GNP的外资比例[e]	3.3	3.5	3.5	3.4	N.A	N.A.
制造业附加值中的外资比例[f]	8.1	8.4	8.3	8.3	N.A	N.A.

资料来源：格雷厄姆和克鲁格曼（1989年，表1.2，第13页）。

注：N. A. 表示无资料。

a：外国直接投资股票比率表示外国直接投资股票占非金融公司总资产净值的百分比。

b：外国制造业分支的资产占美国制造业团体资产的百分比（石油提炼除外）。

c：外国分支机构就业占美国总就业百分比。

d：外国制造业分支就业占美国总就业百分比。

e：外国分支机构的产量占美国总产量的百分比。

f：外国制造业分支的附加值占美国制造业总附加值的百分比。

① 商业服务，包括建筑、工程、施工、咨询、经纪、通信和再保险、管理、专业和技术服务、研究和发展分析，以及其他各种服务。

② 迪尔多夫（1989年，第17～18页）及许多评论家认为，美国贸易政策中的保护主义压力，对在美国的直接投资起了加速作用。

90年代开始后，在美国的贸易政策团体中，越来越认为受到不公平贸易的看法正日益风行。美国不同于它的贸易伙伴，在“公司控制”方面看上去更具有真实的自由贸易性质。但有一点疑问就是，美国如何去调和自己同其他国家的利益，因为美国对外国直接投资者敞开了大门，而外国政府对美国海外的投资者却采取了相反的措施、设置了进入壁垒，反对进行兼并和接管，并且要求投资者必须有进出口、技术转让、雇用当地员工、利用当地供应商等相关行动。80年代贸易政策环境中的这种投资特性很可能被带到90年代。①

意识形态、制度、特征

美国的贸易政策也受到80年代的时代特征、制度和意识形态的影响。它们不仅影响贸易政策发挥作用的时间，也影响其发挥作用的领域和发挥作用的程度。有三个群体在其中起着主要的作用，按重要性排列依次为：行政部门、国会、及学术机构。

在里根和布什执政期间，传统的自由贸易观、实用主义的政治经济、以及管理贸易实践主义是三种具有代表性的意识形态观点，只是影响程度有所差异。经济顾问委员会通常代表了第一种意识观念。作为白宫的工作人员的美国贸易代表（US－TR）办公室和詹姆斯·贝克个人则倾向于第二种观点，商务部则赞成第三种观念。80年代初期，传统的自由贸易意识形态的势力有所增加，因为它在逻辑上是和政府普遍存在的亲市场压力相一致的，② 但它既与政府在不利或不平等的特定案件中的贸易干预法律义务相冲突，也与时常似乎使那些案件成为规则而非例外的宏观经济权力的下放相冲突。1982年11月召开的关税及贸易总协定部长级会议（下面有详细的论述）仅取得了一些苦涩而又微不足道的成果，致使传统的自由

① 例如，莱文森（1987年）和赖克（1990年）两人均观察到一个可能出现的反常现象，即美国的保护和贸易振兴政策可能使外国公司在美常驻分支机构获利，同时却使美国在海外的分支机构利益受损。如果跨国所有权，企业间相互持股和市场交叉渗透继续发展下去，针对倾销、补贴和进口激增的传统政策会逐渐失去效力（参见：例如1990年“一些大型美国公司”）。

② 但这与戴维·斯托克曼在其文章（1987年，第168～169页，第171页）中所讲的“单边”自由贸易意识形态相去甚远。他认为：“自由贸易仅是自由企业的一个延伸；自由市场不会停留在这个界限上。下面一段是进入白宫不足2月的一位内阁官员（德鲁·刘易斯）对保护主义汽车进口限制发表的言论。……坚定的自由贸易者唐·雷根先生正如我曾经见到的一样失去理智，他非常地生气。默里·韦登鲍姆虽然没生气，但也很不安……产业政策（如汽车保护）因此寻求补贴，以贸易和政府的合法权利去支持难以为继的产业。产业政策用纯政治权力替代了市场考验。劳动力和资本用于非生产性用途。社会贫困化，走到了供应的对立面。”但是，这种极端的见解即使在早期里根政府也未在意识形态上产生任何影响。

贸易意识形态渐渐失去了其主动权及其影响力。[①] 于是出现了短暂的真空状态。在一段时期里，伴随管理贸易的最初十分轻微而且更加雄心勃勃的实践（新的自动限制协定、新的301条款以及半导体协定）填补了这段真空。马丁·费尔德斯坦和乔治·舒尔茨很有说服力地认为，贸易赤字是由国内宏观经济政策导致的，而不是国外不公平贸易政策的产物。因此，从自由贸易的角度，他们强烈地反对这些措施。由于权力掌握在詹姆斯·贝克和政治经济现实主义者手中，管理贸易的倡导者直到1985年才获得明显的胜利。[②] 而他们在80年代后期所推出的带实验性质的管理贸易协定，也未给管理贸易实践主义提供很大的帮助。从那时起，政治经济现实主义者们牢牢地控制着贸易政策。

在允许535成员和两党持有各自特征和意识形态的范围上，国会尽力填补了1983～1985年这段时间行政部门的真空状态。在贸易政策的发展方面，它采用了非典型的措施。直到1985年，当美元开始下跌的时候，这些措施伴随广场协定和银根的松动才得到了加速的发展。国会贸易政策行动主义的发展势头一直持续到1988年综合贸易和竞争法的颁布，[③] 国会以贸易政策执行管理委员会董事会的身份重新回到它更被动的传统位置。国会行动主义在今天可以用"衰退"二字加以概括。国会行动主义今天已经平息下来了，但在90年代它有可能重新崛起，特别是乌拉圭回合谈判并不可能出现令人满意的结果时。这一点也可能是80年代的遗产之一。

最后，学术特征和意识形态至少在一定程度上支持了80年代美国贸易政策的改变。"战略性贸易政策"研究和分析的发展，使得政治家和游说家更可能在智力上支持其选民及其自身利益。[④] 更为重要的是，它削弱了学术界普遍称颂的自由贸易政策有百利无一害的传统认识。它提供了一条更为实用的方法——在理论上倾向于自由贸易政策，但并不是毫无条件的自由贸易。在战略性贸易政策展望分析中，政策行动主义的基础，在实质上是与反垄断政策以及技术政策主义相一致的——能促进创新的贸易保护或贸易促进（如通过更好地保护知识产权），能有效地削弱不

---

① 美国贸易代表威廉·E·布罗克无论如何也称不上坚定自由贸易观的代言人。他的办公室具有"经纪人"的特征，他也不是早期里根政府意识形态核心层的成员，作为共和党主席，他信奉实用主义哲学。服务于早期里根政府中的高级顾问中没有一个具有国际视野或触觉，甚至那些具有灵敏触觉的人也低估了国内政策对国际竞争力和贸易平衡产生的冲击。

② 更准确的说法应该是，他们受到掌权的国会行动主义者的影响（如下述）。德斯特勒和海宁（1989年，第104～107页）描述了自由放任意识形态在贸易和外汇市场具有的内在不一致性，鉴于当时的宏观经济环境："如果国会施加压力，里根政府……不得不放弃限制可贸易商品市场而采取外汇市场管制"（第106页）。

③ 艾亨和赖夫曼(1984年、1986年、1988年)的记载很好地反映了此处所述的局势变化。

④ 1985年第9期纽约《时代》杂志的一篇文章标题是"新原理支持保护主义"。大量的战略性贸易政策分析中，克鲁格曼（1987年）和莱文森（1988年）的分析特别有说服力和影响力。在这种公司内存在不完善（而不是完善）竞争以及贸易伙伴政府积极（而不是被动）反应的世界里，这种方法可用来分析对现行贸易政策的支持或反对意见。

正当市场力量的贸易保护和贸易促进（如通过鼓励新企业的进入或通过阻止对仍有活力的企业的吞并）。

10.1.2　政策反应

面对 80 年代的环境和压力，美国贸易政策作出的反应是一个由两方面构成的混合体。一方面是增加资源，保护正常渠道和提高市场准入水平；另一方面是转向美国二战后传统强调的三个定性的观点。①

表 10.2 总结了当美国贸易平衡失衡时，逐渐向正规贸易政策渠道求助的趋势。1981～1985 年要求贸易政策减税的申请几乎是 70 年代末期平均数的 2 倍。虽然成功率仍只保持在 22%左右。② 事实上，成功率远比这个数字高，因为很多未经证实的不成功的申请，最后都通过特别管理贸易的手段来解决（最具有戏剧性的是钢铁工业 1984 年选举年的 201 申请）。从表 10.2，我们可以惊奇地发现，申请件数和宏观经济周期轨迹密切相关，1982 年经济周期处于谷底时它达到最高点。在 1984 年和 1985 年美元猛涨、贸易差额严重失衡时，它达到第二个高峰，虽然这时宏观经济已有所好转。到了 1986～1988 年（特别是 1988 年，表中未显示），美元停止上涨，以及国会贸易政策措施的启动，申请数量才得以减速。但在这一时期，申请的成功率却翻番达于 45%。

另外一点令人惊奇的是，对贸易政策求助的中立立场完全被不公平贸易申请所取代，不公平贸易申请从 1975～1980 年的 89%升至 1981～1985 年的 98%，以后则一直保持在 97%左右。

实施贸易政策措施来反对国外的不公平贸易，不仅仅只是美国独有的现象，表 10.3 揭示出在澳大利亚、加拿大、欧洲共同体也存在这一趋势。如果说在 80 年代出现了什么新变化的话，那就是美国已成为了其中一员。

“成为其中一员”也适用于描述 80 年代美国三种新贸易倾向中的前两种。第一种是美国转向朝微型单边主义发展。微型单边主义运动不是针对全部贸易伙伴国的。它们包括区域性贸易自由化运动和“意见调节微型单边主义”。比如说与日本签订的消除结构性障碍协商，所有的微型单边主义协定的本质都是特惠的或至少有此趋向。美国从 80 年代起也开始实行它在 60 年代和 70 年代曾竭力反对的特惠贸易协定，最典型的是欧共体与英联邦贸易关系，以及给予发展中国家的普惠制。表 10.4 概括出这种政策倾斜，下面将有进一步阐述。

---

① 实际上，每一种转变都可以在美国战前的传统中找到例证。

② 迪尔多夫（1989 年，表 6）的数字来自约翰·J·杰克逊的有关贸易行动资料库中显示的 1975～1980 年 22.2%和 1981～1985 年 22.7%的成功率数据。

表 10.2 美国对“正规”贸易政策辅助性工具的使用

	每期（每年）平均数			80年代早期				
	1975～1980年	1981～1985年	1986～1988年	1981年	1982年	1983年	1984年	1985年
公平贸易方面								
反公平贸易造成伤害的（201申请）	7.5	2.4	2.7	2	1	2	5	2
不公平贸易方面								
反不公平的倾销（701申请）	28.7	44.4	43.0	13	53	41	37	78
反不公平的补贴（701申请）	19.2	37.0	10.7	17	100	20	12	36
反违反知识产权的（337申请）	12.8	27.6	18.0	19	20	22	37	40
其他的反不公平贸易行动（301申请）	2.7	4.4	18.0	2	8	1	7	4
不公平方面的小计	63.4	113.4	76.0	51	181	84	93	158

资料来源：迪尔多夫（1989年，表6［以H·杰克逊的贸易行动资料为依据］）；格里诺尔斯（1989年，表2）；美国国际贸易委员会（1988年、1989年）。

表 10.3 美国和国外对“正规”贸易政策辅助工具的使用（行动数）

	每期（每年）平均数			80年代早期				
	1979～1980年	1981～1985年	1986～1988年	1981年	1982年	1983年	1984年	1985年
美国								
公平贸易方面[a]	3.0	4.6	2.7	6	1	7	6	3
不公平贸易方面[b]	46.5	113.8	60.0	47	215	76	127	104
欧共体								
公平贸易方面[c]	0	4.8	6.0	0	3	5	2	9
不公平贸易方面[d]	40.5	46.2	36.3	48	59	46	43	35
加拿大[e]								
公平贸易方面	0	0.4	0	1	1	0	0	0
不公平贸易方面	28.0	41.2	78.7	23	73	39	33	38
澳大利亚[e]								
公平贸易方面	0	0.2	0	0	0	1	0	0
不公平贸易方面	58.0	68.8	32.7	49	80	87	62	66

资料来源：梅瑟林（1990年，表1）。

a：201申请以及关贸总协定第XIX保护条款。

b：只包括倾销、补贴以及201申请。

c：欧共体288申请规章以及关贸总协定第XIX保护条款。

d：欧共体新的贸易手段。

e：倾销、补贴以及加拿大和澳大利亚1970～1980年的平均数。

80年代美国的第二个转向是朝着管理贸易发展，其范围由温和行动向适度行

动转变。在管理贸易行动中，政府机构被卷入常规国际市场交易之中，充当管理者和监督者。对机床的自动限制协定是较轻微的管理贸易行为，而最彻底的管理贸易行动是与日本签订的半导体芯片协定。虽然管理贸易在美国曾被认为是其贸易伙伴的行为，但要证实这种说法却并不容易。从美国 80 年代的行动来看，我们做得"不很满意"还存在着争议，并且，这是好是坏还不清楚。表 10.5 概括了管理贸易行动，下面也将对它进行进一步的阐述。

表 10.4　　美国 80 年代"微型单边主义"

区域性/特惠、贸易自由化	*"意见调节"互惠主义/微型单边主义*
加勒比地区倡议（1984 年）	1985 年后的 301 条款采用者
美国—以色列自由贸易区（1985 年）	针对日本的面向市场的部门选择协议（1985～1986 年）
加拿大—美国自由贸易协定（1988 年）	针对日本的消除结构性障碍协商（1989 年）

表 10.5　　美国 80 年代管理贸易行动

轻微行动	*适度行动*
关于汽车与日本签订自动出口限制协定（1981 年）	与主要钢铁供应商签订自动出口限制协定（1985～1986 年）
关于机床与日本和台湾地区签订自动出口限制协定（1986 年）	与日本签订半导体协定（1986 年）

表 10.6　　1988 年综合法案前国会行动主义的增长

国　会（年）	德斯特勒（1986 年）统计数[a]	艾亨（1986 年）统计数[b]
第 96 届（1979～1980 年）	62	1089
	…	…
第 97 届（1981～1982 年）	56	1150
	(－10)	(－6)
第 98 届（1983～1984 年）	57	1401
	(＋2)	(＋22)
第 99 届（1985～1986 年）	93[c]	1758[d]
	(＋60)	(＋25)

资料来源：理查森(1988年，表3.6[以德斯特勒(1986年，第75～76页)和艾亨(1986 年)为依据])。

注：所给出的数字是各年美国国会收到的贸易议案数以及与上届国会的变化率。

a：被统计的议案的主要目的是限制贸易或令美国制造商受益。

b：被统计的议案包括 20 个与贸易有关的项目，有的是用来扩充贸易，有的是用来进行保护，不同人的评价有不同的侧重面。

c：是 1985 年 1 月～9 月与 1983 年 1 月～9 月提交国会法案的增长率：(49/30) ×57。

d：是 1985 年数字的 2 倍。

美国80年代的第三个贸易政策倾斜是国会更积极、更直接地参加贸易政策决策。传统上，美国政府的分权制度授权国会进行税率调整，包括关税，执行部门则签订条约（经国会同意的）。

自从贸易协定计划出台，大约有五十年时间，国会放弃了在贸易政策决策中的主导地位。[①] 到了80年代，国会重新在美国贸易政策中扮演独立的角色。它成为美国贸易代表以及贸易政策执行部门积极的监督者和领导者。它成为重要的贸易政策立法机构，而不仅是消息传播工具或政府行动议案的点缀品。表10.6概括了它所采取的行动，并纳入了1988年的《综合贸易和竞争法》。

转向微型单边主义

微型单边主义在美国80年代贸易政策倾斜中持续时间最长。虽然这十年中向管理贸易转变开始得很早，但直到80年代后期它才起作用。国会行动主义在80年代中期掀起了高潮，但到了1988年，由于贸易法案以及乌拉圭回合谈判的开始而趋于平静。

美国的微型单边主义肇端于1982年11月举行的关贸总协定部长级会议。[②] 部长级会议一般都在每一轮多边贸易谈判之初开始进行。自从1973年开始举行的东京回合谈判后，1982年的会议还是第一次会议。

1982年会议主要是由美国进行策划的。自从东京回合谈判结束以后，美国贸易代表官员们一直在筹划发起另一轮新的谈判的议程安排。谈判议程包括一些最棘手、最敏感的项目——特别是农业和保护措施，以及扩大服务贸易和高技术产品贸易。该谈判议程在好几届每年举行的经合组织部长会议上都被提出讨论过，但均未达成任何协议。在1981年7月举行的七国首脑会议渥太华会晤（鲁宾和格雷厄姆，1983年，第11页）中，美国曾竭力促使达成某种承诺。在那时，朝更自由的市场发展不仅很自然，而且有强烈的意识形态的支持。贸易伙伴并不认为被诱骗了，而是清楚地感到了压力。他们现在处于与美国平等的位置并努力达成共识。

在整个事件中，时间安排并不很妥当。虽然议程很多，但准备时间却比东京回合少了16个月。1981年中期以来出现了自大危机以来最严重的全球经济衰退；1982年11月跌至谷底。

结果却是以往部长会议都未曾出现过的迟疑不决和紧张气氛。欧共体强烈地反对农业自由化，印度和其他发展中国家坚决反对服务贸易自由化，所有国家都责备美国只是把议程摆到桌面上讨论，却没有足够的证明材料、说明解释、劝说的论

---

① 当然，在必要的时候，国会也会采取行动制定特别保护法案。详细论述参见鲍德温（1985年，第2章和第10章）或德斯特勒（1986年，第2章和第4章）。

② 极具讽刺意义的是，乌拉圭回合协议和1986年成功召开的部长会议也对其产生了推动作用。

点、以及相应的替代物。会议最后以失败告终，只是对农产品和服务贸易有了一点零星的共识，所有的事都交由关贸总协定来协调。[①] 正如鲁宾（1983 年，第 10 页）和格雷厄姆（1983 年，第 11 页）所描述的那样：自始至终，只有美国在台上唱戏。它带给美国正反两个方面的经验和教训——最好的是，它试图领导已失败的贸易体制和不合作的贸易伙伴走入新的重要领域；最坏的是，它过大的雄心激发出了选民不易被实现的非现实的期望，使他们对关贸总协定失望，并决心在第 98 届国会中采取正确的贸易限制行动。

美国贸易政策官员们通过此事也对关贸总协定彻底失望。随着进一步自由化的推行，关贸总协定看上去就像一辆既笨重而又无法确定方向的车。经过深思熟虑的评估以及机会把握，产生了一个两手的方法，它既可以称为相机决策的多边主义，或者更确切一点，在可能的情况下称为多边主义，在必要时称为微型单边主义。美国将继续努力去推动另一轮包括新旧议题的关贸总协定谈判。但同时会通过采用微型单边主义作为补充保险政策，以弥补多边主义的不足。[②]

微型单边主义包含了区域贸易自由化。1984 年的贸易和关税法包括授权总统商谈双边自由贸易事宜。但微型单边主义也包括“争议”协商，其目的在于使贸易伙伴对美国开放市场，特别是服务、农产品和高技术产品市场。美国贸易代表官员首先运用 301 条款来执行“意见调节”微型单边主义，然后在 1985～1986 年期间与日本拟订了面向市场的部门选择协议。[③]最精心的“意见调节”微型单边主义是下面将要讨论的消除结构性障碍协商（SII）。

80 年代中期，体现了自由化微型单边主义精神的协定有：加勒比地区倡议（CBI，1984 年）、美国—以色列自由贸易区（1985 年）、以及加拿大—美国自由贸易协定（1989 年）。每一个后继的区域性协议都比前一个更为重要。加勒比地区倡议是对特惠贸易援助实施有力约束的协定。与以色列签订的协定是在国会支持下签署的长期协议。这向其他贸易伙伴发出了信号——美国在贸易自由化上的立场。但

---

① 一些评论员认为，其实这些认识最初是美国希望部长会议产生的，并不是部长会议对新一轮多边回合谈判许下的承诺。果真如此的话，1982 年的部长会议将为早期参加的部长们设置一个新的先例。也有意见认为（例如，阿霍和阿伦森，1985 年）由于敌对的贸易伙伴和环境使 A 计划在 1982 年早期明显失败后，产生了以“只达成共识”为目标的 B 计划。

② 在总统 1982 年和 1986 年关于贸易协定计划的报告中，这种变化明显可见。1982 年的报告者言：“美国承诺采用关贸总协定的多边体系作为实现自身以及贸易国利益的主要手段。因此，美国把即将到来的关贸总协定部长会议的议定协商作为最优先的考虑”（第 2 页）。1986 年的报告中言：“美国承诺遵守关贸总协定和多边议事规则。通过讨论能实现别的会议无法达成的成果……不过多边协商本身并不是目的……美国决定不论贸易自由化存在于何时、何地，或是否存在于多边、少数几个国家或双边情况中，都坚定地向这一目标迈进……该策略的目的并不是取代关贸总协定，而是对其起补充作用。通过提供这种协定存在可能性及潜在利益的例子，美国坚信双边和少数几个国家协商对于多边一致意见的达成具有重要作用”（第 61 页）。

③ 这些部门协商范围涉及通讯、制药、医疗和电子设备以及森林产品（参见皮尔逊，1989 年，第 49 页；德斯特勒，1986 年，第 233～234 页和普雷斯托维茨，1989 年，第 480～485 页）。

它也包括服务方面的自由条款。加拿大—美国自由贸易协定经历了三年多的协商，它是关贸总协定可防御的国家间的全面协议，双方都成为对方的主要贸易伙伴。其革新之处在于它涉及更多的服务项目的自由化问题，与贸易有关的投资措施（TRIMS），制药业中涉及的与贸易有关的知识产权问题；以及具有创造性的争端解决机制和关于补贴的在议磋商机制。在乌拉圭回合中，这些议题是美国关注的焦点。

布什政府继续采用多边主义和微型单边主义两手政策。在乌拉圭回合中，它是一个积极的启动器。超级301条款、301特别条款、以及1988年贸易法中的电讯条款的实施，使双边争议的解决方式制度化。它积极地鼓励墨西哥批准1991年协定，以形成一个包括三个北美国家在内的自由贸易区。并且它也在美国倡议的1990年计划中公开探寻形成一个半球自由贸易区的可能性。

转向管理贸易

美国在80年代初期在汽车、机床、钢铁以及半导体芯片上实行了管理贸易。在前两项贸易管理中涵盖了一些有重大价值的贸易，但管理是适度的。它们接近于与不同的供应者达成的出口限制协定。与此相反，对芯片贸易的管理却是扩张性的，它意图是超越美国国界的目标市场占有率，以及在其他第三国活动。钢铁方面的出口限制协定早在70年代（或更早）就已实行了。在80年代，它的范围拓宽了。同样的原因，在1983～1984年加紧实行纺织品/服装配额和原产地规则。①

促使向管理贸易实践转变的最重要原因是经济环境的恶化——1981～1982年经济严重衰退、1980～1985年美元币值飞升及1980～1987年贸易平衡的恶化。第二个重要的因素是1987年关贸总协定部长级会议的失败。这使得美国贸易代表威廉·布罗克在里根政府经济领导团中失去了主动性及影响力。这给商务部提供了机会，以树立自己的地位，确定议程，扩大已建立的企业赞助群体。②

80年代后期，随着经济环境的改善、美国贸易代表变得更富进取性，国会活动更积极以及管理贸易实践被认为最多只能混合使用，管理贸易实践日趋平稳，并逐渐衰退。虽然它停止发展，但并未失败。如果经济衰退，乌拉圭回合失败，或1992年民主党人当选总统等情况出现，它很可能轻而易举地卷土重来。③

自动出口限制协定（URAs）是管理贸易中管理程度最弱的一种形式，进口国

---

① 在80年代，有违反管理贸易原则的惟一例子，是里根总统在1981年作出的关于不更新与台湾地区和韩国就鞋类签订的有秩序销售协定的决定。

② 尼斯卡南曾对里根的第一位商务秘书马尔科姆·鲍德里奇俏皮地讲："决不要制定他不喜欢的进口限制"。

③ 近来对管理贸易——"重结果，轻规则"的贸易描述，参见贸易政策和协商顾问委员会（ACTPN，1989年）或泰森（1990年）。

家诱使供应国作为进口国家政府的代理人。代理国家政府有责任进行管理（或进行调整）。对于出口国的供应变化情况而言，它在本质上却只是一个被动的管理者，对目标进行建议并监督结果。众所周知，自动限制协定与关贸总协定是有冲突的，因为它们实际上与进口数量壁垒和选择性进口壁垒是相似的（参见杰克逊，1988 年）。然而，它们的政治经济特征在某些方面还是很有吸引力的。它们可以通过对下降的销售量提高价格的办法，给出口国家政府或企业以隐性收入补偿。但这些只是一种临时性措施，因为这种回避措施在使用过程中会逐渐丧失其有效性。① 从这种角度来看，它们和选择性进口壁垒和临时补偿保护措施是非常相似的。正是基于此种原因，所有国家都减少了对传统公平贸易进口救济补偿措施的使用（参见表 10.3）。② 自动出口限制协定的最主要任务是反对竞争——它们能够减弱进行价格竞争和降低成本式创新的激励，形成跨国界的规制，并进行像卡特尔式的企业中所进行的市场分配，以阻止新企业的进入（他们的歧视性的选择性有时也被称为一种义务，在协议有效期内，他们持续地承担这些义务）。③

80 年代以前，与贸易伙伴相比，美国较少使用数量限制和管理贸易政策，但在 80 年代期间，美国不再是局外人了。1981 年和 1985～1986 年分别签订了公交车和碳钢两项自动出口限制协定。汽车自动出口限制协定只涵盖日本一个国家。但钢铁自动出口限制协定最初就包括了 19 个国家，后来几乎囊括了美国市场的全部重要供应商。每一个协定都有保护性的例外条款。1980 年 11 月，国际贸易委员会（ITC）拒绝了福特和汽车工人联合会的救济申请。1984 年选举前夕，里根总统拒绝了国际贸易委员会关于钢铁减税的建议，同时颁布了全面的自动出口限制协定。这从产业角度来看是极其有利的。1985～1986 年的钢铁自动出口限制协定修改，拓宽了 1982 年与欧共体磋商的自动出口限制协定范围。在这期间，美国工业部门移交给商务部 494 盒包括了百万页的文件，其中有 132 条反补贴、反倾销条款，这些主要是针对欧洲出口商的（德斯特勒，1990 年，第 23～24 页）。

钢铁自动出口限制协定与汽车自动出口限制协定不同，它只涉及目标市场占有率，而不涉及数量限制，并且它最终涵盖所有主要的供应商。这实际上确保了卡特尔似的行为，并关闭了一些针对自动出口限制协定明显的回避渠道。1987～1988 年，汽车自动出口限制协定的作用消失，因为日本通过质量改进，移植工厂在美国

---

① 这些回避措施包括：在进口国家进行外商直接投资、通过不受限制的第三国转运、质量改进和下降以及改变制造等级等。

② 里根政府对蘑菇、摩托车、不锈钢和木材这四个相对较小的产业未授权采用例外条款（201 条款）进行补偿。

③ 例如，与大公司相反，日本的小的汽车公司可能是日本与美国签订的自动限制协定的受害者。而另一方面，这个协定可能会为韩国和台湾地区的供应商提供更多的进入美国市场的机会。

重建，使得其汽车销量份额在不违反贸易壁垒的情况下猛增。[①] 相反，1989年后期，布什总统对钢铁自动出口限制协定作了少量调整，但有效期是两年半，而不是5年，并且信誓旦旦地承诺进行谈判——多边地——逐步地终止此类协定。[②]

1985年商务部出台条令认为（公平贸易）进口会对国家安全造成威胁。随之，1986年出台了机床自动出口限制协定。[③] 1983年基于同样的理由的申请被拒绝了。机床自动出口限制协定和钢铁自动出口限制协定相类似，对进口进行严格的市场份额限制。同汽车产品类似的地方是，它们只针对确定的供应商——日本和台湾地区。德国和瑞士坚决反对商讨此项自动出口限制协定。于是，美国公开地监督他们以及其他供应商的出口。在此，对于自由贸易的监督相当于假释一个曾经被判刑的人。

1986年与日本签订的半导体协定使管理贸易向纵深发展。它强化了美国公司的反倾销申请，如美国微米公司和日本芯片制造商竞争美国市场，以及美国公司的市场准入申请，如德克萨斯仪器公司在日本本土与日本芯片制造商争夺市场。[④] 为了使申请人满意，美国依赖日本自己去监督其企业芯片在美国及第三国的市场价格，并允许截止1991年，美国企业占据日本芯片市场的20%份额。对其他各国来说，这看上去是典型的卡特尔强权。在第三国价格维持或监督、主要是为了保持域外价格的稳定，特别针对那些只大量使用而不生产芯片的国家。[⑤] 保证日本市场上芯片占有率也是为了防止欧洲或其他制造商抢占市场。[⑥] 这些保护都是基于以下情况的：芯片制造商处于十分危险的状况；存在一些经典的伴随排斥市场准入的掠夺性倾销；以及美国企业成为倾销的牺牲品。

不论此种防御行为的优点如何，没有评论员认为半导体协定是一个成功的贸易管理协定。1987年，美国因日本实施协定不力而对它进行报复。虽然报复措施随后有所减弱，但未解除惩罚性的报复关税。1990年美国在日本的市场占有率无法达到20%，日本市场上的芯片价格以及美国和其他市场上芯片的购买率波动十分剧烈。

以令人惊奇的对管理贸易的支持和同情而告终。也许其中一些支持和同情是因为美国对私营部门管理的重视程度下降而激发出来的。但这种理解没有得到过证实，

---

① 在对自动出口限制协定的诸多评论中，科利恩斯和达纳韦（1987年）认为，美国的消费者为提供给美国三个主要大公司的这种暂时保护付出了高昂的代价，这三家公司并没有如最初期望的那样产生高价格和高利润；相反，数量、质量、就业和工资水平都下降了。他们建议，到80年代结束时，国会应削减对美国这三家大公司的支持。

② 这些磋商与乌拉圭回合的结果相关。

③ 1962年贸易法第232条，是以国家安全的名义来规避公平贸易。

④ 具体讨论参见德斯特勒（1990年，第34～38页）和普雷斯托维茨（1989年，第2章）。

⑤ 这种状况也反映了为什么关贸总协定强调只有进口国政府才有权力决定是否征收反倾销税。

⑥ 欧洲随后以一种管理贸易实践主义的变形形式与日本谈判半导体协定。

并且与美国跨国公司在世界范围出口的有利地位不一致（参见克拉维斯和利普西 1985 年、1987 年）。但这也并非就令人信服地意味公共部门管理的地位得到了上升（例如，国家航空航天署［NASA］）。看来，美国根本没有充分的准备去从事额外的管理贸易活动。然而，为了 1991 年修订和更新半导体协定，一个强大的联盟组建起来了。并且，由于世界经济的衰退和乌拉圭回合成果太少，在 1992 年结束钢铁自动出口限制协定的希望变得越来越渺茫。

转向国会行动主义

国会行动主义在美国贸易政策的影响源于 70 年代，或者更早。但在里根执政期间，其趋势却比以前任何时期都要明显。1988 年综合贸易和竞争法颁布以后，国会行动主义的步伐有所减缓。这十年是以国会重返“董事会”而不是以国会尽力去管理贸易政策而告终。但是，国会在董事会中的活动比战后任何时期都要活跃。[①] 伴随其他一些影响，国会行动主义给美国传统的多宣传、多代理、多选区的贸易政策方法增添了更多的复杂性。这种复杂性很容易滋生出混乱。当然，通过增强对不合作贸易伙伴的威慑力，以及诉诸于好的或坏的手段，能使美国政府有更多的战略选择。

20 世纪 80 年代早期经济环境的恶化，以及执行部门的自由放任主义意识形态，更加剧了国会的使命感。不仅选民受到战后衰退的冲击，连同贸易区以及工业中心地带的东道国区，都因非竞争性的汇率以及贸易平衡中 1250 亿美元的赤字，而遭到严重的破坏。正如图 10.1、10.2 所示，依赖出口的亲贸易协作被削弱了；有进口倾向的保护主义联盟迅速发展起来。政府攻击进出口银行并拒绝去更新救济计划的行为，在国会看来是错误的。政府对美元坚挺的自鸣得意（仿佛美国是靠山）以及对宏观经济政策工具产生的部分后果的无视，无异于往国会伤口上撒盐。

国会最初的行动主义反应是 1984 年的贸易和关税法。最初的蓝本里包含的许多保护主义条款，在美国贸易代表、前参议员威廉·布罗克的劝说下才删除掉一些（参见尼斯卡南，1988 年，第 147～148 页）。保留下来的重要条款是关于双边自由贸易区权限的措施，美国贸易代表关于海外贸易壁垒的报告以及授予美国贸易代表更积极有效行动权力。特别是美国贸易代表被授予了自动行使 301 条款的权力，借此消除美国出口市场准入方面的不公平、不合理及歧视性的壁垒。

1985 年上半期，由于美元在 2 月份猛升至最高点，自动启动 301 条款仍发挥主导作用，里根总统草率地同意与日本结束汽车自动出口限制协定以及将布罗克调到劳动部，导致美国贸易代表 3 个月没有领导，这几种因素致使国会在贸易政策行

---

① 正如德斯特勒所言（1986 年、1990 年），国会总是企图对贸易政策施加影响，却不对贸易结果承担直接责任。

动上分崩离析（参见德斯特勒，1986年，第105～107页）；德斯特勒及海宁，1989年，第38～40页）。[①] 参议院的共和党因震惊其领导的无能，以及害怕来自众议院的竞争行动，开始草拟即将成为1988年贸易法案的立法草案。而民主党两院则积极地推进附加税（该设想来自共和党参议员琼·丹弗斯）。

革新引起了政府的关注。新的美国贸易代表克莱顿·尤特许诺并开始采取更积极的态度和行动。8月，美国贸易代表四次启动301条款，以后则更多。成立了一个执行贸易政策任务的部门，以“寻找并破坏”国外过度的贸易壁垒。广场协定为低迷而富有竞争力的美元提供了协调性管理批准书。

但是，在国会贸易立法上，政府却丧失了主动权。1988年的综合贸易和竞争法花了3年时间来制订，并且它是自1930年“斯穆特－霍利法案”以来第一个国会启动的纲领性的贸易立法。

最后出台的这一个法案更好地体现了国会所做的承诺，其中包括对贸易政策进行警戒性监督；执行部门采取行动加强国外市场准入和寻找不公平贸易活动；[②] 必要时采取报复活动，以督促不愿合作的贸易伙伴进行富有诚意的谈判（如果谈判失败的话，国会“有权采取行动”）。

最终还是授权进行乌拉圭回合谈判，以及表10.6中所列举的遏制性的保护主义立法。在草案修改期，两院都删去了议案中明显的保护条款。但是，在199位委员会成员参加的庞大的会议中，第二届里根政府又把它们重新加进去了。[③]

应当承认，最后这个法案包含了一系列相机决策的方法，但是，几乎所有最凶狠的方法都是以贸易自由化为对象的。其中最著名的是“超级301条款”、“301特别条款”以及“301电讯条款”等，这些条款利用最后限期的方法，委托美国贸易代表为自由谈判设计贸易伙伴。在“超级301条款”中，报复行动的目标只是那些违反以前贸易协定的不公正行为，而不是不合理或歧视性的贸易活动。如果接受关贸总协定争端解决机制，或可能损害美国国家安全时，强制性报复措施则很容易被取消。在其他条例中，类似的旨在避免强制性报复行动的安全阀门也同样存在。

经过两年的实践，报复行动并没有实施过。甚至在1989年5月和1990年4月出现了在超级301条款看来是属于不公平贸易并且印度拒绝进行谈判的情况下，也是通过关税贸易总协定来调解的——它是作为乌拉圭回合谈判的一部分而进行的

---

① 多种资料显示，布罗克自己也对其调动感到吃惊。身为大国资深贸易部长的布罗克的被调事件也给世界其他国家传递了一个不良信号。

② 通过强调美国贸易代表是总统有关贸易问题的主要发言人和顾问，及主持所有面向总统的贸易政策顾问委员会议和有权出席所有讨论国际贸易的会议，国会加强了美国贸易代表在贸易政策中的地位。（参见美国国际贸易委员会，1989年，第3页）。

③ 下一部分将讨论法案是否可能演变得更倾斜、更严格、更不具综合性。

——而不是通过采取报复措施来解决其中的争端。①

当然，这个武器库并非温和的，具有特殊意义的韩国自由化才使其避免成为超级 301 条款的惩罚对象。巴西在 1989 年被列入超级 301 条款之中后，通过其自由化行动才避免再次被列入超级 301 条款之中。另外，日本虽然拒绝在超级 301 条款下进行国内贸易谈判，但它还是同意就木材产品、超级计算机以及卫星等几项产品进行谈判。

日本和美国政府都同意签署维护各自面子的消除结构性障碍协商。该协商明显是来自于 301 条款程序。美日双方的分歧是彼此相当的，因此，最终的结果是双方都试图交换弥补措施。这种富有创新的工具与传统关税多边主义中的“主要供应商”的活动有些相似。但是，从互相交换弥补措施这种意义来看，它对世界贸易政策的稳定却十分重要。以确保实施手段如下面讨论的那样，是最惠国而不是特惠国措施。②

消除结构性障碍协商的一个重要缺陷是它与国会缺乏联系。消除结构性障碍协商并没有完全得到国会的认可。因此，与日本签署的承诺不可动用快速批准法（不做修改的赞成或反对的投票法）。在 90 年代，国会行动主义可能与消除结构性障碍协商发生严重的冲突。

同时，管理贸易的支持者因为不同的原因对该种工具怀有希望。如果自由化无法推行，理想的办法是实施报复，管理贸易政策理所当然就变得合法了。

在国会创造的行动主义法令之中，不引人注目的是一些威力十足但又十分危险的附加条款：对外国在美国的直接投资仔细检查，以警惕它们对国家安全造成威胁；对不能给予互惠待遇的工业国家不给予乌拉圭回合协定中规定的最惠国待遇；对违背美国权利或者在其采购政策中对美国供应商实行歧视的国家，美国政府将对它进行禁运；如果别的国家不同意对统一的副本进行磋商，则索取单边进口附加税以资助调整性援助项目。③

贸易伙伴们自然会指责美国政府的霸权主义和单边主义。当然，强调外国的违规只是看到了问题的一方面，但是，消除结构性障碍协商式的双边分歧谈判可以弥补这种偏见。否则，就不能确定用霸权主义和单边主义来形容美国的行动是否适当。迄今为止，国会和政府的倾向似乎只能算作行动主义，要求放弃历史上消极的态度，不再做好好先生，不再对外国的贸易干预主义听之任之。90 年代的贸易政策环境，无疑使 1988 年议案的灵活性特征更趋于成熟、强大、合理。下面将沿着

---

① 事实上，如果乌拉圭回合谈判成功，美国单边的 301 条款有可能减少。服务、投资和知识产权都有可能置于关贸总协定权限范围内，关贸总协定争端解决机制的发展也可能替代 301 条款。这样，在美国和平政策背后，世界其余国家有可能成为友好俱乐部。

② 消除结构性障碍协商（SII）将持续两年，以监督实施情况并讨论已经认同领域的相关问题。

③ 更详细的有关附加条款的讨论，参见美国国际贸易委员会（1989 年，第 1～9 页）。

这些思路特征进行探讨。

10.2 未被采用的策略

美国80年代的贸易政策选择，明显受到不利的贸易政策环境的制约——对外国不公平行为的认识的强化，80年代早期宏观经济的衰落，以及贸易平衡的加速恶化，还有第一届里根政府意识形态的推波助澜。

然而，还存在一些可供选择的方案。本文在此将对其中一些可供选择的方案进行评价。先评价可供选择的贸易战略，然后评价可供选择的贸易战术方法。在这些贸易战术方法中，先讨论可供选择的美国贸易政策中三个重要倾向性的方案，然后讨论几项没有被采纳，或采纳了但没起到明显作用的政策倾向。

10.2.1 可供选择的战略?

在讨论贸易政策战略时，有必要重申本论文将宏观经济环境及其潜在的推动力都视为既定的。如果80年代的宏观经济政策是其他情况，那么可供选择的贸易政策战略将比现在的数量多得多。换句话说，对美国贸易政策而言，最具有吸引力的战略是，在宏观经济政策中对美元升值而导致的不良结果十分敏感的战略。① 宏观经济力量季节性衰退，十分危险地将贸易政策的弱点暴露出来了。随之，贸易政策自身也不得不伴随一些灾难而退却。

假定宏观经济环境既定，最先得考虑的贸易政策策略是“多边牵制”。“多边牵制”是美国的一项长期行动，它包括一些时断时续的多边贸易谈判，这些谈判转移和阻滞了对贸易保护和贸易促进的各种现有压力。国会和总统将这些压力注入多边贸易议事日程之中，并要求申议者忍耐直到达到其目的为止。广为人知的“双轮车”比喻，可以很好地体现这种战略的前提。如果贸易自由化的双轮不能平稳地前进，它将成为保护主义的牺牲品。

实质上，“多边牵制”是1981年美国贸易代表布罗克的策略。但正如上所述的原因，这种策略失败了，并被折衷的战术所替代，即可能时是多边主义，必要时则是微型单边主义。在管理机构内部、国会和公众的眼中，1982年关贸总协定部长级会议以后，仍按照传统路线发展，在政治上无疑是自杀。

第二个可供选择的战略与第一个可供选择的战略相反，它具有连贯性和孤立性

① 如果想更全面地认识为什么早期关于这种观点的众多表述只引起很少的重视，参见德斯特勒和海宁(1989年)。

的特点。连贯性是贸易申议和贸易事件中应用的一种普通方法，连贯性与美国政府补救措施相伴而生。这可称作贸易政策中的法治。在环境没有变得比 80 年代早期更有利之前，孤立则意味着忽视关税及贸易总协定多边贸易体制和争端解决机制。① 但是，这种在战术实用主义中占主导地位的策略很难在实践中行得通。连贯性可能意味着政府将接受更多的申请（例如，1981 年对鞋类、1985 年对铜的例外条款的申请），并将他们自己在逻辑上的结论强加给别人（例如，1982 年钢铁业对反倾销、反补贴的大量申请）。虽然这种策略可以安抚国会，但几乎所有的贸易伙伴都毫无例外地将这种强硬的策略视为斯穆特-霍利法规的复兴和报复（例如，钢铁例外条款）。

80 年代末期，第三种策略是部门微型单边主义。这种策略使得美国政府获得了独立于国会的主动权。特别是在钢铁和半导体芯片的事件中，美国政府致力于组织主要的供应商进行自由化谈判。② 如果是钢铁领域，东京回合补贴守则的签约国可能是最合理的契约群，同样原因，芯片领域则适用于签署反倾销守则的缔约国。此种协议当然和关贸总协定相关，但是，与关贸总协定有明显的区别。十分自然地，此类部门微型单边主义可以纳入随后的乌拉圭回合的框架下，但在此之前，它可能阻碍综合性的钢铁自动出口限制协定的卡特尔力量以及特殊的半导体大国供应商之间的调解。该策略的危险性在于自由化协议可能被部门利益所滥用，其结果将产生对“钢铁和芯片的最惠国待遇”③ 而不是有秩序地朝着市场方向发展。

最后，用于谈判经合组织自由贸易和投资区的最大——最小单边主义策略，作为 80 年代后期乌拉圭回合的第四种可供选择的策略是值得认真考虑的（参见赫夫鲍尔 1989 年，第 7 章）。拥护者们希望扩大谈判，以便将几个突出的新兴工业化国家包括在内，并使协商范围与乌拉圭回合的范围一致——服务、投资、争端解决机制。他们认为，失败的风险是十分小的，它将加速美国单边主义进程。

此时，这种可供选择的策略看起来是非强制性的。拥护者并未预料到乌拉圭回合谈判中农业和服务领域问题的破坏性——它也违背了经合组织的初衷。最后，乌拉圭回合成功地（实际上并非风平浪静的）激发起发展中国家的积极主动性，否则，这些国家将面临在以经合组织为中心的方案中被孤立起来的可能。迄今为止，尽管乌拉圭回合的前景未卜，美国的单边主义并未得以加速，但是，经合组织的方案也不见得会有好结果。

---

① 认为美国推动 1982 年关贸总协定部长会议是不明智的看法确实存在，但这种认识很难不被怀疑有事后诸葛之嫌，例如，在 1981 年初被启动计划时。

② 布什政府在 1989 年造船业事件中运用了这种策略，说服了美国的造船业主撤消 301 特别条款申诉，同时急切需求经合组织磋商减少补贴。

③ 这是罗伯特 E·鲍德温的措辞。

10.2.2 可选择的战术?

除了可供选择的贸易政策策略外，是否还有一些未被采纳使用的贸易政策战术呢？这些战术是否有其合理性呢？

可替代单边主义的战术?

80年代期间，有许多著作研究了美国的单边主义。[①] 它们认为，区域性自由化削弱了关税总协定，并将“意见调节单边主义”当作单边霸权主义来进行探讨。尽管这些著作是如此认为，但乌拉圭回合仍然开始运转了，美国也审慎地行使了“意见调节行动”，并只在半导体协定中采取了报复行动。此外，超级301条款中的许多条款都带有（长期受到尊崇的）关于主要供需双方进行双边谈判的传统，只是这些条款并没清楚地载入关贸总协定之中。

这些意见提出一项针对美国方案的补充，它可以视为一项可供选择的替代战术。这些意见认为，应当将相当于最惠国待遇的申请，纳入美国所有意见调节微型单边主义之中，以便使所有潜在的供应者，而不仅仅是美国主要的供应商都能获得市场开放的特许权。虽然美国在多数时候都依照这种方式行事，但也存在例外，例如80年代末期美国公司单独进入韩国保险市场的磋商。[②]

除此之外，主要供应商和需求商之间的意见调节微型单边主义都有相同的优势，它们都囊括了执行能力最强、信息最灵通的团体。对于服务和外商投资领域中复杂的新问题，由于涉及敏感的文化问题和制度问题，双边主义实际上可能是最可行的方法。例如，大多数税赋条约是双边而不是多边，就是基于此种原因。

在80年代的环境下，很难想象存在其他替代微型单边主义的方案能维护自由化发展的动力。但是，这并不适合于美国转向管理贸易的各种替代方案。

可替代管理贸易的方案?

一个明显的替代美国向管理贸易方向更温和的转变的方案就是制裁性的政府补偿法。例如，可以通过立法改变国际贸易委员会定义严重侵犯的方法，来避免与日本签订汽车自动出口限制协定。然后，汽车产业可以提出一项例外条款的新申议书。在这种情况下，汽车自动出口限制协定的替代方案是由参议员约翰·丹弗恩

---

① 参见肖特（1989年）和巴格瓦蒂（1988年、1989年）从艾赛亚·弗兰克、安妮·O·克鲁格、加德纳·帕特林和马丁·沃尔夫处收集的意见。

② 据一位评论员观测，对只提供特惠关税减让目标的国家具有很大的诱惑力，它能带给申诉国同等的收益，却又不必向其提供代价高昂的类似最惠国待遇的关税减让。

(R) 和劳埃德·本特森 (D) 提出的严格配额议案。该议案很可能获得国会的支持。与自动出口限制协定不同的是，直到今天，它仍可能保护美国的汽车制造商。

机床方面也类似地实施了暂时进口补偿。在原则上，它也是基于进口会威胁国家安全这样一个冠冕堂皇的理由。但是，基于这种理由而对制造工业进行补偿却从未实施过 (70 年代石油曾使用过此种补偿)，并且，由于 3 年前该方案被拒绝，其说服力被严重地削弱了。在这种情况下，由于德国和瑞士很可能不能回避其出口的壁垒，其结果会导致关贸总协定的起诉或报复。

然而，在汽车和机床产品方面，这种温和的、非全面的自动出口限制协定仅大致提供了暂时补偿的数量，这是有争议的。[①] 为了弥补这一点，将提供例外条款或国家安全减税。因此，可供选择的战术实质上是相同的——当然，要排除那些超出已接受的法规的战术。

相反，在钢铁和半导体产品方面，更为激进的管理贸易行动产生了更为强劲的反竞争影响。在这里，大部分制裁性的政府补偿措施都可能不是可供选择的替代方案。虽然钢铁已授予了例外条款补偿，但征收任何反倾销和反补贴税都将会引起欧洲向关贸总协定申诉或者实行报复。半导体产品申议者由两类组成，一类是希望保护美国市场的，另一类是希望进入日本市场的，每一方都可能受到另一方补偿条款的伤害。[②]

同样地，如 1989 年乔治·布什在钢铁自动出口限制协定延期 2 年半的修订案中所许诺的那样，部门微型单边主义可能是合理的替代方案。在半导体芯片产品方面，将只有欧共体 (可能也有韩国) 被邀请加入美日正在展开的谈判。

可替代国会行动主义的选择?

1988 年的综合贸易法案是否能更温和、更友善一些呢? 是否存在一个内容简洁又有综合性的法案，授权进行乌拉圭回合谈判?

这些问题很难回答，因为 1988 年法案对美国贸易政策的影响仍然不很清楚。从其短期效果来看，该法案能加快乌拉圭回合的进程，促进自由化的发展，并从巴西、韩国、日本以及其他国家那儿获得更多的承诺。但是，该法案中的各个条约的中期和长期功能并不太清楚。如果情况果真如此，乌拉圭回合将比它所期望的运转差很多。并且，尽管明显的不平等容易克服，但要优先寻求不公平贸易活动，只会引起过激的行动和报复行为。

---

① 美国 1988 年机床进口比 1986 年高 10%，因为，来自非控制地区的进口数量大大多于来自日本和台湾地区的进口减少的数量 (参见关贸总协定，1990 年，第 219～220 页、第 254 页)。

② 由于得克萨斯仪器公司要求增加它在日本的芯片销售份额，微米公司可能受到具有竞争力的规模或成本的不利冲击。

如果里根政府早一年甚至更早地采取行动主义，它极其可能在贸易立法中取代国会行动主义。[①] 这无疑会产生一部更谨慎、更少指令和期限的法案。但是，也有可能是一部很糟糕并且在督促贸易伙伴进行关税减让方面不十分有效的法案。同其他行政部门机构相比，国会还是一个较好的“坏警察”。

如果里根政府更早开始贸易立法，它很可能形成一个稍许简练的法案，因为它将会放弃国会行动主义无所不包的风格。[②] 但是，在80年代后期，由于雄心勃勃的乌拉圭回合几乎涉及到所有受规章限制的领域，因此很难找到避免委员会或附属委员会干扰的途径。

未被采用的战术倾向?

几个曾被考虑却被放弃了的战术倾向很容易被忘记。其中最重要的是，80年代早期为了保护美国汽车工业的本国自制和进口配额法案；80年代末期用来保护纺织品、服装和鞋类产品的进口配额法案；1985年进口附加税法案；80年代早期将美国贸易代表和商务部合并成国际贸易和产业部（DITI）的提案。

上述每一项，都可能成为贸易政策中重大且永久的转变。前两项可能把特殊保护的范围从纤维和钢铁扩展至汽车和鞋类产品，这是在美国产量和就业人员都很多的产业。第一项被汽车自动出口限制协定替代了，第二项被总统否决了。向明显保护主义方向发展的趋向终于被废止，这种趋向几乎与微型单边主义、管理贸易以及国会行动主义一样重要。

进口附加税的效果，被里根政府1985年实施的关税减让大大削弱，随后，它在实质上以转换形式的1988年贸易议案的超级301条款面目出现。如果附加税法案以其最早的形式出现，它将对贸易顺差大的贸易伙伴国的出口课以高达25%的税收。这将会使乌拉圭回合难以启动，并很可能被延期。它无疑违反了关贸总协定关税约定和最惠国待遇原则。这样，无疑会认为美国完全置关贸总协定于不顾。[③]

最后，如果美国削弱贸易政策中多代理的传统，并强化它在国际贸易和产业部门的管理，无疑会加剧向管理贸易方向的倾斜。在80年代末期，这种假定的倾斜会比实际情况更具有推动力。如果倾斜真如此巨大，它将十分贴切地被描述为向产业政策的转变，以及美国过去的汉密尔顿思想的复兴!

考虑这些未被采用的措施，对80年代美国贸易政策一个评价正如俗语所说，

---

① 政府直到1987年才拿出它自己的贸易法案的草案，因此，实际上遭到关注自己草案的国会忽视。据有关消息，有人言称，“他们决不会打开草案的信封”。

② 有消息说，一位国会委员会主席言称，“每次只要我们有贸易法案通过，我们就想要发挥作用。”最后结果总是把它加进法案。

③ 与美国1971年实施进口附加税不同，这次不能拿艰难时期作借口，因为，此时全球性的磋商正在进行中。

“旧船被破坏了，但并未倾覆”。我将在本文最后一部分进行更详细的分析。

10.3　影响和评价

总体说来，20 世纪 80 年代的美国贸易政策略微更具限制性。与 70 年代高峰期以及美国贸易在整个世界贸易中的比重持续上升相比，美国 80 年代的贸易政策毫无疑问对其贸易产出比的停滞负有责任。但实际上，美国贸易政策的特殊转变和倾斜对未来的影响仍然在变化之中。

微型单边主义行动有可能继续下去，且有助于有效地实行自由化。从实证的角度来看，区域性自由化在某种程度上至少也是一种自由化。竞争集团之间的贸易战（相对与竞争）看起来可能是以经济安全的名义而进行的，当然也有不发生的可能。在任何环境中，“强迫型”双边和微型单边主义谈判并不一定比“强迫型”对抗更激烈、更让人讨厌。

管理贸易行动十分复杂，温和的、限制性的自动出口限制协定，总是出现在国际贸易舞台。[①]在错综复杂的多种纤维协定中存在的变异是一个例外，并不是主流。但是，钢铁自动出口限制协定就不那么令人安心了，它可能是另一个例外。总之，看起来对温和的自动出口限制协定的警惕有些过分，而对全面的管理贸易行动的反竞争的后果过于不在乎。

美国国会和行政部门的贸易政策行动主义，看上去结果很不确定。正如一个武器库一样，它既可维护和平，也可进行威慑，这主要取决于谁来操纵它。

综合考虑一下 20 世纪 80 年代美国贸易政策的三个重要倾向，其中一个看起来能促进自由化，另两个的影响却十分复杂。在经济健康发展的未来，乐观估计可能会导致更乐观的判断。但如果 90 年代的环境不健康，管理贸易和国会行动主义的潜在危险，可能会压倒微型单边主义的所有正面影响。

20 世纪 70 年代和 80 年代，美国和欧洲贸易政策中引人警觉的是，过分强调不公平事实和补偿措施。这仿佛有点像较早期的“仅因虐待而离婚”的传统衰弱的案例，因强调敌对关系，而把自己一半扮成魔鬼、一半扮成天使。但更有意义的，也许是不过于强调冲突，而是强调应进行调整，以及各国政府如能保持在自己基本贸易政策范围内进行磋商，便使各方都能从贸易中获利。另一条更有意义的途径是进行对话和调解，万不得已时，才实行“无错误的离婚”。其诀窍是如何去塑造国际惯例和国内政策，以避免再看到通过一系列贸易战争的激化，以及以经济安全为由而阻碍经济繁荣的行为。

---

① 关于即使在那段“美好时光”仍频繁采用这些手段的记载，请参见帕特森（1966 年）。

参考文献

Advisory Committee for Trade Policy and Negotiations to the United States Trade Representative (ACTPN). 1989. *Analysis of the U. S. - Japan trade problem*. Washington D. C., February.

Ahearn, R. J. 1986. Protectionist legislation in 1985. Washington. D. C.: Congressional Research Service, Library of Congress. Typescript.

Ahearn, R. J., and A. Reifman. 1984. Trade policy making in the Congress. In *Recent issues and initiatives in U. S. trade policy*, ed. R. Baldwin. Conference report. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.

——.1986. U. S. trade policy: Congress sends a message In *Current U. S. trade policy: Analysis, agenda, and administration*, ed. R. E. Baldwin and J. D. Richardson. Conference report. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.

——. 1988. Trade legislation in 1987: Congress takes charge. In *Issues in the Uruguay Round*. Conference report. Cambridge. Mass.: Mational Bureau of Economic Research.

Aho, C. M., and J. D. Aronson. 1985. *Trade talks: America better listen!* New York: Council on Foreign Relations.

Baldwin, R. E. 1982. The political economy of protectionism. In *Import competition and response*, ed. J. Bhagwati. Chicago: University of Chicago Press.

——. 1985. *The political economy of U. S. import policy*. Cambridge, Mass.: M. I. T. Press.

——. 1990. U. S. trade policy, 1945—1988: From foreign policy to domestic policy. In *The direction of trade policy*, ed. C. S. Pearson and J. Riedel. Cambridge. Mass.: Blackwell.

Bhagwati, J. 1988. *Protectionism*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

——. 1989. U. S. trade policy today. *World Economy 12* (December): 439—479.

Collyns, C., and S. Dunaway. 1987. The case of Japanese automobile exports to the United States. *International Monetary Fund* Staff Papers 34 (March): 150—175

Congressional Budget Office (CBO). 1983. *The Industrial policy debate*. Washington, D. C.

Deardorff, A. V. 1989. Trade policy of the Reagan years. Seminar Discussion Paper no. 239. Ann Arbor: University of Michigan, Department of Economics, Re-

search Seminar in International Economics, 25 August.

Destler, I. M. 1986. *American trade politics: System under stress*. Washington, D. C.: Institute for International Economics; New York: Twentieth Century Fund.

——. 1990. United States trade policymaking in the eighties. Paper presented at the NBER conference Politics and Economics in the Eighties, Cambridge, Mass., 14—15 May.

Destler, I. M., and C. R. Henning. 1989. *Dollar politics: Exchange rate policy - making in the United States*. Washington, D. C.: Institute for International Economics.

Ford, R., and W. Suyker. 1990. Industrial subsidies in the OECD economies. Working Paper no. 74. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.

Foster, D. 1983. The MTN codes in the GATT ministerial. In *Managing trade relations in the 1980s: Issues involved in the GATT ministerial meeting of 1982*, ed, S. J. Rubin and T. R. Graham. Totowa. N. J.: Rowman & Allanheld.

General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). 1989. *International trade* 88—89. Geneva.

——. 1990. *Trade policy review: United States*. Geneva.

Graham, E. M., and P. R. Krugman. 1989. *Foreign direct investment in the United States*. Washington, D. C.: Institute for International Economics.

Grieco, J. M. 1990. *Cooperation among nations: Europe, America, and non - tariff barriers to trade*. Ithaca, N. Y.: Cornell University Press.

Grinols, E. L. 1989. Procedural protectionism: The American trade bill and the new interventionist mode. *Weltwirtschaftliches Archiv* 125, no. 3: 501—521.

Hufbauer, G. C. 1989. Background paper. In *The free trade debate: Reports of the Twentieth Century Fund Task Force on the Future of American Trade Policy*. New York: Priority Press.

Jackson, J. H. 1988. The GATT consistency of export restraint arrangements. *World Economy* 11 (December): 485 - 500.

Kravis, I. B., and R. E. Lipsey. 1985. The competitive position of U. S. manufacturing firms. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review* 153 (June): 127 - 154.

——. 1987. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review* 161 (June): 147—165.

Krugman, P. R. 1987. Is free trade passé?" *Journal of Economic Perspectives* 1

(Fall): 131－144.

Levinson, M. 1987. Asking for protection is asking for trouble. *Harvard Business Review* (July/August), 42－48.

——. 1988. Is strategic trade fair trade? *Across the Board* (June), 47—51.

McCulloch, R., and J. D. Richardson. 1986. U. S. trade and the dollar: Evaluating current policy options. In *Current U. S. trade policy: Analysis, agenda, and administration*, ed. R. E. Baldwin and J. D. Richardson. Conference report. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.

Messerlin, P. A. 1990. Antidumping. Paper presented at the conference What Can be Achieved? Institute for International Economics, Washington, D. C., 25 June.

Niskanen, W. A. 1988. *Reaganomics: An insider's account of the policies and the people*. New York: Oxford University Press.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 1979. *The impact of the newly industrializing countries on production and trade in manufactures*. Report by the Secretary－General. Paris.

Patterson, G. 1966. *Discrimination in international trade: The policy issues, 1945－1965*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

Pearson, C. S. 1989. *Free trade, fair trade?* Lanham, Md.: University Press of America.

President of the United States. 1982. *Twenty－sixth annual report of the president of the United States on the trade agreements program, 1981—1982*. Washington, D. C., November.

——. 1986. *Annual report of the president of the United States on the trade agreements program, 1984－1985*. Washington, D. C., February.

——. 1990. *Economic report of the president*. Washington, D. C., February.

Prestowitz, C. V., Jr. 1989. *Trading places: How we are giving our future to Japan and how to reclaim it*. New York: Basic.

Reich, R. B. 1990. Who is us? *Harvard Business Review* (January－February), 53－64.

Richardson, J. D. 1984. Currents and cross－currents in the flow of U. S. trade policy. In *Recent issues and initiatives in U. S. trade policy*, ed. R. Baldwin. Conference report. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.

——. 1988. Trade policy. In *International economic cooperation*, ed. M. Feldstein. Chicago: University of Chicago Press.

Rubin, S. J., and T. R. Graham, eds. 1983. *Managing trade relations in the 1980s: Issues involved in the GATT ministerial meeting of 1982*. Totowa, N. J.: Rowman & Allanheld.

Schott, J. J., ed. 1989. *Free trade areas and U. S. trade policy*. Washington, D. C.: Institute for International Economics.

Some big U. S. companies favor loosening anti-dumping laws. 1990. *Wall Street Journal*, 31 August, A2.

Stern, R. M., J. H. Jackson, and B. Hoekman. 1986. An assessment of the implementation and operation of the Tokyo Round codes. Discussion Paper no. 174. Ann Arbor. University of Michigan Research Seminar in International Economics.

Stockman, D. A. 1987. *The triumph of politics: The inside story of the Reagan revolution*. New York: Avon.

Tyson. L. 1990. Managed trade. In *An American trade strategy: Options for the 1990s*. ed. R. Z. Lawrence and C. L. Schultze. Washington, D. C.: Brookings.

U. S. Department of Commerce. 1989. *United States trade performance in 1988*. Washington, D. C.: International Trade Administration, September.

——. 1990. *U. S. merchandise trade: May 1990*. CB-90-130, FT-900 (90-05). Washington, D. C.: Bureau of the Census.

U. S. International Trade Commission (USITC). 1988. *Operation of the trade agreements program, 39th report, 1987*. Publication no. 2095.

——. 1989. *Operation of the trade agreements program, 40th report, 1988*. Publication no. 2208. Washington. D. C., July.

Vernon, R., and D. L. Spar. 1989. *Beyond globalism: Remaking American foreign economic policy*. New York: Macmillan.

2. 莱昂内尔·H·奥尔默

贸易政策争论鲜有不涉及国内政治的，但是，在决策形成中，它并非总是决定性的因素；那些对严格执行美国贸易法规的威胁，以及意识形态和其他令人信服的

要素也并非总是决策的决定性因素。决定性因素有时是其中的一个，有时是另外一些，但在绝大多数时候，它是上述三种因素结合的产物，没有人对此感到惊讶。

关于钢铁、汽车、出口管制，以及半导体产品方面的贸易政策决定，有许多趣事。在我的回忆里，在任何情况中，都没有承诺自由贸易原则会出现于能控制的结果之中。为决策提供动力的是理想和政治之间的妥协，这种妥协时常无视经济分析、一般常识以及关贸总协定规定的义务。不管这是好是坏，是有效还是无效，我料想在这次会议上都会为它进行争论，这会使它更有存在价值。

关于第一届里根政府的贸易政策是如何形成的，我的回忆可以追溯到1981年初。作为商务部国际贸易副部长（这个职位产生于1979年，是一个任期仅9个月，由民主党任命的职位），我很快评阅了职责范围内的一些案例，并直言几个我认为值得关注的领域。

首先，是反倾销和反补贴税。这个功能是近来从财政部转过来的（历史上一直由财政部负责，但由于其反对国会法案允许政府设立商务部副部长职位，而将其转给商务部）。申议并未在法定的期限内得到处理，商业团体对财政部处理过程中持有“对外偏见”表示出明显的不满。

其次，是对民用产品和能应用于军事领域的技术出口的过度控制。五角大楼实施此种政策看来是为了将经济困难强加给前苏联、东方集团国家以及中国，而不是限制现代武器系统的发展。极具讽刺意义的是，该政策惩罚了美国商人，疏远了许多友好的贸易伙伴，但是，对共产主义国家军事能力的影响却甚微。

第三，反联合抵制贸易法，使美国商人陷入十分痛苦的两难境地之中。使之在与外国的竞争中处于十分不利的位置，并且不能够直接得到答复或提前知道美国政府的政策是什么。因为，反联合抵制贸易法规定，凡帮助形成或维持“次级和三级”联合抵制是违法行为（附加于民事犯罪之上）。甚至提供诸如年度报告这种公开信息，都可能被认为触及了与联合抵制贸易有关的要求，该公司会被课以严厉的惩罚。

第四，对日本的贸易政策，没有考虑到我认为对政府官员来说显而易见的事项：其最为重要的是，在高技术产业与日本私营部门签订的合同越来越可观，同时，排斥进口和颇大的国外市场。

最后，商务部雇用了不下2000名公务员来促进出口，他们分布于美国47个城市和世界近百个国家。他们很少被关注，不能得到适当的报酬，特别是在国外，他们通常不得不在美国大使馆人员的轻视下从事很少有商业价值的工作。即使与外国政府要员和国内外商人打交道时，华盛顿的政治也使他们的功用被大打折扣。

因此，有许多工作仍需要去做。正如我所说的，我并不按“保护主义”或“自由主义”来思考问题。我更倾向于将过程看得简明合理和公正些。我相信，我们应当尽可能使国际规则系统更有效地发挥作用。如果这办不到，我认为，我们不应当

回避单方面所进行的干涉。大体而言，我采用的这种方法，没有遭到国家政府的明显批评，在私人部门里大受赞誉。但是，在处理特殊事件时，我和商务部常常发生争论，有时受到了媒体攻击，并且，有一些管理部门人士认为我阻碍了里根经济学的实施。

新政府作出的最早决定之一是结束基准价格机制（TPM）。基准价格机制是卡特政府用来处理美国钢铁工业申诉外国倾销和外国政府补贴问题的一种方法。它不是通过对进口钢材课以惩罚性关税或配额，而是通过财政部（后来是商务部）测算出谁是世界上成本最低的供应商，向世界其他供应商公布每吨到岸价格，同时告知只要他们卖价高于所公布价格，他们则不会遭到不公平贸易的申诉。

我认为，基准价格机制并不能有效地运作，因为它很容易遭到几个外国公司的破坏（后来证明它们采用了一些欺骗行为），曾经同意撤消不公平贸易申请而寄希望于基准价格机制的美国公司成了牺牲品。自由贸易的意识形态并不是废除基准价格机制的理由，由于 6 个月后我们和欧共体制定了一个平等的、复杂的干预主义条约，给 12 个成员国的一打左右的产品设置了较为精确的配额。

在我看来，基准价格机制最能说明政府总是做准备不充分的事情：基准价格机制需要大量的训练有素、富有学识的员工进行监督和实施的计划。很显然，政府着手工作时准备不很充分。

我们给予各产业的许诺是，“严格执行美国贸易法”以替代基准价格机制。钢铁工业的领导者对此系统表示怀疑，但怀着对新政府的良好愿望和信任，他们将继续实施它。另外，我必须补充的是，商务部长马尔科姆·鲍德里奇格受到美国商业团体的极大信任，特别是钢铁工业的商业团体。

我们曾试着推行过无管制的钢铁贸易，该贸易大约维持了半年时间。在欧洲，大部分钢铁工业由政府出资兴建，其产量的过剩导致了向美国出口的剧增，并以美国国内公司无法与之相匹敌的价格进行销售。这样，这些美国公司只能转而求助于法律，因为美国法律很可能对其征收苛刻的反倾销和反补贴税。如果我们“严格地实施”贸易法，必将击垮欧洲国家政府。因为欧共体的产业政策公开承认，支付给无效率的钢铁制造商的数百万美元以及罚款金额，将严重地影响欧洲的出口前景。所以，我们与欧共体达成了一个解决争端的方案，即将我们市场的一定百分比让给欧共体，警告日本“不要利用和它没有签订正式条款的事实从中获利”，并促使我们进入世界其余的市场。白宫和其他行政部门都反对这个争端的解决方案——对钢铁产业的低姿态的根源可能是自由贸易主义。

尽管有法定配额的威胁，国会仍起了积极的作用，但其影响并不是主要的。召开过几次由总统和几位“国会钢铁最高会议”成员参加的白宫会议，会议鼓励向协商性限制协定倾斜。但是，不利因素是，我们的贸易法将破坏美国与其最重要的联盟的关系。

这是否是一个保护主义的例子呢？如果是，那么无论其结局如何，自由贸易主义者是否会更喜欢“严格地实施贸易法”呢？

实际上，自由贸易主义者既不想要贸易干预，也没有过多考虑美国贸易法以及商务部用来管理他们的各种工具！其实，初期曾提出过一个简短的建议，但是，是非正式的建议，即部长在作最后决策之前应和国际代理公司团体重新审阅不公平贸易案例。这个建议当即被驳回，再也没有受到重视。

从严守法律和部长不能容忍侵犯的角度来看，与欧洲的这种处理方式应是最完美的结局。并且，由于外国政策的暗示，国务院缓了一口气，并支持我们去争取政府的默许和同意。

当然，数月之前，关于汽车产品问题就已作出了明确的决断。强迫日本政府对其汽车产业实施“自愿”强制性配额的决策，作为一项根本的但是临时性的措施，在给予底特律汽车工业“再改造并获得竞争力”的时间（2年或有机会延长至3年）方面被证明是明智的。值得争议的是，1981年2月5日提出了一项配额议案的国会以及政府中的所有人是否都对此心怀诚意。但事实是，由于来自国会、产业部门及其劳工组织的巨大政治压力，使得没有人为该法案会对日本产业造成的后果表示同情，关于底特律汽车生产能力和诚信度也没有受到任何原则的约束。

只要稍稍留意配额设置在以后三年半期间对贸易政策管理的意义，我们将看到国内政治是被分析的主要对象。尽管缺乏有关不公平贸易以及由于进口而危及产业的事实，该限制仍被实施了。事实上，国际贸易委员会在1980年总结到，由于经济衰退、转产小汽车的失败以及公众对汽车质量低劣的认识等原因，导致了美国汽车产业的各种问题。

我个人的观点是（虽然现在并不能证明是正确的），现在正讨论的限制水平（168万辆公交车）并未低至足以使美国汽车工业产生很大的变化；并且，美国工业宣称的“2年或3年就足够进行技术改造”也并不很现实。因此，我感觉，我们可能不得不对日本付出高额代价以使其满足我们的要求，却只换回一个可能无效的决定。坦率地讲，政治的力量如此之大，淹没了少数主张在原则上应当抛弃自动出口限制贸易协定的声音。

关于高技术产品的贸易和竞争有关事宜也牵扯到政治、意识形态以及美国贸易法。从一些角度来看，前苏联、共产主义中国、欧洲、特别是日本是这些政策发展的中心，并且它们直接受到已被采用或拒斥的各种决定的影响。

前苏联、中国和欧共体都抱怨美国旨在限制出口特性和数量的有关技术转移规定和政策。此种政策不仅会阻碍东西方贸易；而且其“再出口限制”的明确规定实际上会使得世界范围内每个单一的目的都变成公平博弈的对象。因为，美国商品和技术的接受者在将这些产品和技术转让到其他地方时，必须熟悉我们的各种限制，并严格遵守它。实际上，据统计，与友邻国家进行的贸易比与共产主义国家之间进

行的贸易更多地受到几项大宗订货的影响。

多年来，五角大楼无视我们的政策对我们自身的伤害更甚于对前苏联伤害的事实，一味地排斥各种变化（细微变化除外）。来自西欧的反对声就像沙漠里的哭喊声。商业团体不断传来的批评意见也毫无效果。（事实上，甚至今天当我们谈论时，美国和巴黎统筹委员会〔COCOM〕成员在巴黎进行协商时，他们之间争吵的激烈程度，仍然与当初视前苏联为邪恶的帝国时与前苏联争吵的激烈程度差不多）当然，变化确实是有，但很少、并且十分勉强，这与现代技术的发展和广泛传播的步伐完全不合拍。原因何在呢？

我的答案是，没有任何官员过去（和现在）对技术转让政策负责，并且，问题太多太复杂，以致无法在白宫得到协调（最近，国防部的一位高级官员回应了国会的批判，由于“布什总统不代表五角大楼”而使其政策没得到全面实施）。在现有组织以及缺乏一些巨大的、真实的外部动力的情况下，有关技术转让的政策不可能是完备的。

如果“技术转让”对于政治家而言过于复杂，那么，做出美国对日本贸易政策的决定，对政治家、商业团体、经济学家来说，必然十分复杂难懂。但是，决定还是不得不作出，难道不是吗？

几乎从第一届里根政府开始，凡是认为日本“与众不同”并需要与其他贸易伙伴国加以区别对待的人就被冠以保护主义者的黑帽子，甚至更糟的称号。那些反映美国在何种程度上失去了技术领先地位或者地位受到威胁的研究结果遭到排斥，它们被认为建立在肤浅的市场占有率分析基础之上，或者由于美国工业自身失败而借助政府补贴进行补偿这一明显的理由（参见表 10.7 和表 10.8）。除经济学家和意识形态理论家之间的对抗因素外，所有值得考虑的因素中最重要的是外国政策，它增加了与日本有关的贸易政策这顶白帽子的分量。

什么原因以及究竟怎样发生了如此剧烈的变化，使得政府在 1986 年借着为能与日本公平贸易的名义对半导体产品制定了世界范围的价格卡特尔？这最大的可能，是因为商务部和美国贸易代表，通过终止对日本几个半导体生产商实施难以置信的巨额倾销处罚，以及美国产品存在的进入壁垒，而找到了力排众议的方法。两国政府间签订了一项协定，替代了在一些情况下征收 150% 税收的政策，同时改变了将日本视为不公平贸易国家的看法。不过，该协定的签订是以日本同意将价格定在高于商务部所确定的价格之上为前提的，而商务部的价格是根据每季度核查日本公司及其秘密记录而得到的。所谓的市场公平价值，或另外一些人所称的最低价格，使每个芯片的价格立即从 2 美元上升至 7 美元。

但是，该协定远没有达到增强美国制造商的竞争力或惩罚日本商人的目的。它使日本商人获得了大量的意外收获（日本商人从那以后更多地在现代化的设备上进行投资），使诸如汽车、电视、计算机等芯片用户的成本提高，并进一步削减了美

国公司在世界市场上的份额。

如果政府对高技术产业给予更多的政策支持，更早对日本实施更严厉的政策，或更早认识到半导体产品对所有技术型产业至关重要，是否会产生不同的方法呢？我认为是可能的。考虑到如下因素，在这些因素中，我们将在更开阔的视野中来考虑用来惩罚日本的“贸易法案”的有效性，以及1986年有关半导体产品的决议。

表 10.7　　日本通产省对日本和美国技术的评价（比较研究）

	1983年		1988年	
	技术水平	技术发展能力	技术水平	技术发展能力
数据库	美国	美国	美国	美国
半导体记忆装置	相同	相同	日本	日本
计算机	美国	相同	相同	相同
录像机	日本	日本	日本	日本
专用分组交换机	美国	美国	相同	日本
微型处理器	相同	相同	相同	日本
激光打印机	美国	相同	相同	日本
复印机	相同	相同	相同	日本
组装机器人	相同	日本	相同	日本
计算机辅助设计/相关检索储存器	美国	相同	相同	日本
通讯卫星	美国	相同	相同	相同
光电材料	日本	相同	日本	日本
飞机引擎	美国	美国	美国	相同
摩天大楼	美国	美国	相同	相同
高级合成材料	美国	美国	相同	相同
精细陶瓷	相同	日本	日本	日本

资料来源：1988年日本通产省关于产业技术的发展趋势和未来任务的白皮书。

表 10.8　　美国技术产业市场占有率的下降趋势（世界市场%）

	1975年	1980年	1985年	1988年
钢铁	16.2	14.2	11.1	11.6
汽车	27.0	20.6	26.1	23.2
机床	17.6	18.2	12.5	6.7
光学纤维	N.A.	73.0	59.2	41.9
半导体	N.A.	60.0	49.0	36.0
动态随机存取存贮器芯片	95.8	55.6	35.0	20.0
超级电脑	N.A.	100.0	80.0	76.0

资料来源：美国政府和产业数据竞争力分析委员会。

注：除了动态随机存取存贮器芯片，每个数字代表美国产量占世界产量的百分比；动态随机存取存贮器芯片，各项数字代表北美总公司产量占世界产量的百分比；光学纤维、半导体、动态随机存取存贮器芯片以及超级电脑数字不包括前苏联和东欧集团。

N.A. 表示无资料。

（a）“竞争”的时尚流行于华盛顿的舞台，几乎每个人都想参与到争辩之中来，并试图有所贡献。当然，在政府利用预算的影响和一厢情愿的浮夸语言曲解事态时，国会正特意促进一项针对高技术产业的政策出台。

（b）浮夸语言并不足以限制集团政治或美国工业。事实上，它被认为是缺乏沟通力，它激怒了大范围的立法者和产业主。这些产业主中具有巨大的号召力，从科学精英和企业家精神的角度来说，它们的领导无疑代表了美国人不得不小心供奉的“最优秀阶层”。

（c）1984 年通过的半导体芯片保护法案，清楚地表明政府已认识到了半导体产业的独特性，它也是对半导体设计程序中内含的知识产权的一种特别认定。

（d）日本正谋求快速发展以取代美国在世界技术上的领先地位；日本建立的国家科学基地，被大量的大学以及出版物证实了这一现实。显然，依靠“市场力量”来扭转这种趋势是不再可能的了。

（e）日本对美国的贸易顺差猛增到 500 多亿美元，并且不到被强迫时，日本均拒绝改变其进口限制政策。因此，几乎没有什么要求保护贸易的呼声。

在这种贸易状况下，也许并不存在对日本采取强有力措施的替代方案。毫无疑问，政府没有准备出台（类似民主党人所极力主张的）一项重要的产业政策。不过，仍存在避免价格卡特尔的可能（正如实际情况所显示的那样，与日本签订的协定明年将到期，虽然正在寻求重大的调整以消除固定价格的因素，但收益颇丰的日本公司的加入将会使美国高技术团体向政府大量地申请影响价格的基本因素）。

一段时期以来，政府官员没有很好地把握国际商务的时代特征，特别是制造业和高技术领域的时代特征。美国从其在国外的公司和外国公司美国附属分公司进口的规模被极大地忽略了。例如，1987 年这两类进口占美国总进口额的近 2/3。一般而言，没有任何领域的增长趋势比半导体和高技术产品更为显著。1985 年，美国产业主支持消除日本半导体产品的所有关税，而且实施了。但这不是基于追求（政府中一些人信仰的）自由贸易意识形态，而是因为实施该协定将会使美国公司从其国外的分支机构进口时得以免税（因为，此协定把免税措施赋予所有享有最惠国待遇的国家）。

我们希望，当政府下一次采取行动时，能很好地了解国际贸易的现实情况，并且对高技术产业前景的关注不要仅限于建立世界范围内的卡特尔。但是，贸易政策的制定也不可能完全脱离政治或不考虑美国的对外关系。

3. 萨拉·斯特恩

在我们的政治体系中，国会、行政部门以及美国国际贸易委员会对贸易政策的塑造都起一定的作用。但是，如果美国企图继续走它在20世纪30年代所倡导的贸易自由化的道路，并阻止国内利益集团接管制定贸易政策，那么，总统的领导地位是至关重要的。① 用这个来作为衡量成功的标尺，里根政府的贸易政策得分就会很低。② 为了迎合政治风尚，罗纳德·里根在言辞上倡导自由贸易，但实际上他却是自赫伯特·胡佛以来保护主义色彩最浓的一位总统。③

在里根政府第一任期内，宏观经济政策采用扩张性财政政策和紧缩性货币政策，并且忽视了宏观经济政策中汇率的影响，这样产生了史无前例的保护压力以及对这种压力同样强烈的反应。如果用进口保护的方法来解决贸易问题，它只是消极地把问题向后推迟，而当这一天到来时，批评家将不得不去找出众多问题的根源，同时它也失去了机会去处理必要的部门调整问题。最后，处理美元升值问题的时机终于在第二任期内来临了。1985年9月22日的广场协定，是汇率政策中的一个大转折。实际上，十年中，里根政府在贸易和调节政策上领导不力，一直未形成一种长期的有效的调整政策，来建设性地处理产生的保护主义压力。一旦它把瓶子里的妖怪放出来，就再也不能把它收回去了。

---

① 讨论历史见戈尔茨坦和伦韦（1989年，第309页）。他们特别强调“实际上，在20世纪中期，许多国会代表和其他政策制定者认为，关税不应该再被美国产业用来作为回避市场力的屏障。1934年当国会放弃它的关税制定权时，国会议员就美国是否有必要推行贸易自由化并未达成一致意见。就保护性关税是否引发了大萧条、因而于民族利益无益的一致认可也不存在。实际上，在接下来的20年里，两党均肯定认为，低的贸易壁垒有助于美国的繁荣。自胡佛以来的第一位共和党总统艾森豪威尔放弃了该党对高关税的传统偏爱，认定自由化是外国和国内政策的必要组成部分。对自由贸易原则有效性以及国会在处理选民压力问题上表现无能的一致认同，导致了法规和准则的建立。这些规章定义了被考虑和实施的保护主义的大致界限”。

② 国会和总统的敏锐观察家均强调，在影响特殊部门要求保护事件的结果方面，总统扮演重要角色。戈尔茨坦和伦韦发表的言论：“我们的分析进一步显示，虽然总统在我们的回归方程式中不具有影响作用，但他在决定现实的产业是否接受援助时比国会重要。总统有权更改或拒绝国际贸易委员会的决定，且正如上所述，总统定期地显示他们的权威——否决国际贸易委员会作出的关于保护产业的决定。即使在一些时候，总统同意接受贸易委员会关于伤害的判定时，他也常会更改特定的补偿。而且，虽然是间接的，但总统通过任命程序也会产生政治影响。实际上，总统的行动对于党派政治而言是必不可缺的。民主党和共和党的总统都使用过这种权力；并都倾向于自由贸易而不是保护主义。总之，总统使用特权的变化情况不是党派政治的职能之一”（1989年，第323页）。

③ 据赫夫鲍尔、伯利纳和埃利奥特（1986年，第20页），美国的“特别保护”从1975年的8%增至1986年的22%。加里·赫夫鲍尔与作者的通信更新了这个数字。赫夫鲍尔、伯利纳和埃利奥特定义“特别保护”为施加在进口方面的特别限制，这些限制通过高关税、配额限制或别的超出正常关税或边界限定的方式来实施。

总统管理和预算办公室的领导人戴维·斯托克曼对里根政府影响贸易的后果总结如下："里根政府的贸易政策核心很清楚：支持自由贸易，但不放过任何机会寻找实施相反政策的借口，久而久之，就会发现这类机会大量存在"（斯托克曼 1986 年，第 158 页）。

贸易保护的水平不应作为评判政府贸易政策或进口补偿政策的惟一判据。其实，里根政府更深层次的错误在于它的宏观经济和汇率政策。这些政策严重地伤害了对外贸易部门：是政治选择——而不是立法的判据鼓励进口；既没有恢复受进口补偿影响的厂商国际竞争力的长期政策，也没有推动这些厂商转移到其他朝阳产业的政策。

里根执政期间，最主要的贸易发展是一系列破记录的贸易赤字。但是，贸易部门是里根时代源于宏观经济政策混合体的超级美元外汇政策的主要受害者。由于进口产品的竞争冲击对美国的利益造成了直接的伤害，这种伤害所产生的巨大的保护主义压力更由于 80 年代破记录的贸易赤字而加剧。这些经济压力反过来又促使政府制定政策去处理寻求进口补偿的大量产业。

虽然宏观经济政策受到史无前例的保护主义的压力（这种压力迫使里根政府在贸易政策上让步），然而，好几次政府出于政治、经济、法律的原因，面对进口减税申请时，没有抬高关税或配额。里根的第一、二个任期存在着很大的差别。在第二个任期内，他不再对美元置之不理，在 1985 年 9 月 22 日与其他贸易伙伴签订的广场协定使美元贬值。而且，第二个任期内，来自于那些想获得海外市场准入的产业的压力抓住了政策制定者——财政部长詹姆斯·贝克和美国贸易代表克莱顿·尤特——注意力，从而产生了第一个自我启动的 301 条款市场开放措施。其他重要或有建设性意义的条款是里根政府在其 8 年执政期间达成的——最引人注目的是美加自由贸易协定，以及乌拉圭回合多边贸易磋商的启动。[①] 简而言之，处理政治上强有力的进口压力所做的努力并不是里根政府贸易政策的全部，他们实际上也影响了当时每一个贸易事件。

里根政府的贸易政策留下了一个十分麻烦的后遗症。通过授予超出其合法范围或传统进口规则实践的进口补偿，白宫使一些人使用政治力量合法化了——而并非必须符合针对"侵害"或"不公平竞争"的经济或法律的标准——并意图使特殊利益取代民族利益。作为美国贸易政策制定基石的大门敞得更宽。另外，白宫选择了进口补偿这种短期政治性的权宜之计，而拒绝了对受进口影响的产业有长期建设性作用和增强竞争力的政策，例如，在贸易调整援助项目下，逐步削减被挤掉的工人的利益。用保护代替调整会失去受贸易影响的产业复苏的机会，因为事实上，那些主要受宏观经济和汇率波动影响而失败的受保护工业，能最终丢掉对进口补偿的依

① 详情参见理查森在这一章中的论文。注意，理查森的论文与本论文均未讨论出口管制。

赖。

当今的经济学家、政治家和新闻评论员都在努力找出解决80年代里根政府遗留未决的经济问题的办法。[①] 最令人关注的是，该时期中积累下来的财政赤字，它对贸易赤字的贡献并不是巧合的。大多数美国人渐渐认识到这些问题的严重后果，并且，越来越多的人开始承认这一现实，其中包括那些曾支持政府政策的人。

里根政府遗留的后遗症，在贸易政策领域同样地困扰着它的继位者。尽管从1986年第三季度至1990年第四季度美国贸易赤字下降了80%，但里根时代破纪录的贸易赤字和持续的保护主义压力，给美国和世界留下思维定式，这些思想定式如今仍困扰着贸易体系。[②]

虽然保护主义——1986年GNP高达22%(赫夫饱尔、伯利纳和埃利奥特，1985年，第20页)——现在开始衰退了。但是，里根政府最持久的遗产可能不是它所留下来的东西，而是它没能留下来的东西。里根政府的贸易政策可能曾经实现短期政治目标，但它忽视了一项重要的长期贸易政策目标：通过对管理部门和工人进行调整的策略，提高美国企业的业绩从而增强它们的竞争力。[③] 因此，对于消费者而言，里根贸易政策的成本很高；对于生产者和国家而言，其收益只是昙花一现。

规则导向体系与政治惯例体制

在美国，存在两种基本框架处理贸易申诉。第一种框架，是处理贸易争端的规则导向体系。这是问题在合法的准则框架中加以解决。第二种框架，是使用政治体制从国会或总统处寻求救济。80年代，里根政府的贸易政策使政治体制完全淹没了规则导向体系，并且留下相当大的后遗症，即美国和世界不幸地要在未来10年中处理在经济、政治、法律和外交等方面的各种问题。

---

① 罗恩（1990年）近期的一种表达："与里根的期望相反，国家得到的是一系列比过去20年国家债务总和的两倍还要多的财政赤字。"

② 例如，"结果导向"的贸易政策是今天国际市场上干预主义者们的流行信念。他们反对他们所认为的与美国不相称或对美国不利的多边制裁、程序导向以及以规则为基础的政策。双边协商声称通过改变规则来开放外国市场，但双边协商中可忽视的效果使"结果导向"的贸易商们大受挫折。结果导向的管理贸易方法倾向于双边而不是多边，它企图实现"贸易结果"——例如，足够数量的配额或市场占有率——而不是改变规则；"'结果导向'的拥护者们把美国对日本双边赤字的减少，或在该国特定部门和产业市场占有率的增长视为成功。这种对里根政府'结果'的成功的测定与其说是经济性的，不如说是政治性的"（泰森，在印刷中）。

③ 据戴维·斯托克曼(1986年，第156～157页)，里根政府的贸易政策"寻求使用补贴贸易和政府合法权力来支持靠自身难以为继的产业。产业政策用纯政治权力替代了市场检验。劳动力和资本用于非生产性部门，从而加剧了社会贫困化"。

规则导向体系

规则导向体统被设计为产生一个预先规定的结果。当原告提交不公平竞争申诉后，相关的法规要求进行几乎不受政治影响的调查。专家、证据、资料和分析都缺一不可。①

规则导向体系中设置有标准，具有透明度，所有书面决议必须得到关贸总协定的多边联盟的批准。它是商务部下属的国际贸易署及美国国际贸易委员会执行贸易法的基础。

国际贸易委员会是用规则导向原则解决贸易争端的一个重要部门。它是美国政府的一个独立代理处，用来掩护国会和总统——设置该机构是旨在通过形成有灵活性的、以非政治的途径解决官员们难以解决的贸易问题（参见斯特恩，1990 年）。②在国际贸易委员会，所有产业和国家（不论大小）在法律上都是平等的。规则导向体系由国际贸易委员会来稳固，它信赖专家的意见，有一个界限清楚并为所有当事人都明了的程序。

大多数调查都涉及到对补贴进口或倾销进口（进口价格低于公平价格）导致的不公平、不正当竞争的指证，并试图进行公平的定价。反倾销和反补贴税可用来处理投诉（1930 年关税法第Ⅶ项）。国际贸易管理署裁决是否倾销和补贴事实正是如此。而国际贸易委员会在相类似的调查中，则来裁决是否国内申诉的产业正遭到倾销进口和补贴进口“实质性”的侵害。

如果国际贸易委员会和商务部都作出肯定的答复，反倾销和反补贴税将被采用，以消除进口的不公平优势。税率是商务部根据发现的“不公平”行为进行计算后决定的。财政部所属的海关是另一个行政部门，它征收关税。国际贸易委员会也处理涉及知识产权争端（专利、版权和商标；1930 年关税法 337 条）的进口投诉。第 201 条例外条款既包含规则导向又含有政治体制。在 201 条款中，国际贸易委员会进行公平贸易进口调查并向总统提建议方案，总统就可以在决定对进口进行限制前在政治环境内综合考虑问题（参见斯特恩，1989 年）。

20 世纪之初，进步人士创立国际贸易委员会的初衷是“使关税与政治脱钩”。③

---

① 更进一步阐释，参见斯特恩（1989 年，第 1～2 页）。

② 请注意：“我们稍后也论辩有关贸易委员会由于受到国会短期偏爱而得以自主的事实反映了对自由贸易的偏向，这一点比需要对选民要求短期贸易保护产生的压力而作出反应更为重要。如果国会的偏爱发生戏剧性转变，国会不能重新评价控制，对此我们不做建议”（戈尔茨坦和伦韦，1989 年，第 308 页）。

③ 进步人士在 20 世纪之初通过建立一个独立非党派的机构尽力“使关税与政治脱钩”：国会对总统的不信任导致更多权力转移到委员会；并“希望躲避国会批评的总统通过委员会这个媒介来实施政策……行政和立法机构都设法对该机构理论假定的公正性施加对他们各自立场有利的影响。结果，不仅未使关税与政治脱钩，关税委员会还被拖进了政治中”（多布森，1976 年，第 81 页）。

特别是在1975年和1978年，法律上的变化使得代理机构更加独立于政治程序，特别是不再受白宫的影响。国际贸易委员会的预算，直接通过国会而不需经管理和预算办公室审查。该委员会的成员可被授职于此种准司法性裁判所9年时间——比总统在白宫的最长任期还多1年。委员不能再由总统重新指派，因此，委员会作出的决定不再取悦于国会大厦或白宫。主席由两党人员轮换担任，总统不能指派任何一个他过去任命的人担任主席——这也是使委员会决议与可能来自于白宫的外交压力相隔离的一种方法。

事实上，并不令人感到吃惊的是即使在像美国这样的民主国家中，国际贸易委员会也不可能完全和政治程序相分离。国会——特别是金融管理措施委员会主席——竭力想对委员及其主席的任命程序施加影响，而该任命程序最终是由总统在参议院的建议和同意下决定的。里根政府利用任命官员的政治过程，以便保持党派的平衡。通过对机构成员和主席的设计和任命，加强对委员会的控制。至少有一次国会拒绝白宫对选择成员和指派主席的规则进行操纵，最后达成的规则是正如最初设想的那样，主席轮流担任。

另外，国际贸易委员会在对倾斜和补贴进口进行“不公平进口”调查时，与商务部的国际贸易署一起提出：“制定规则”的程序既不可能完全机制性地也不可能和政治程序相脱离。国际贸易署是行政机构的一部分，最终由总统这个国家最高选举官员领导。正如在半导体产品和木材案例中将要讨论的那样，就决策者而言，有关“不公平贸易”的规则已经为判断和自行斟酌的行为留有余地，这些决策者是里根政府所任命的，因此，他们根据情况在政治压力下或紧或松地执行政府的命令。

政治惯例体制

与规则导向体制相对的是政治体制，政治体制的决策人是民选官员，他们制定的政策必须在政治上合宜。这里，决策者直接受到政治压力的影响。①

政治如何对贸易进行导向，并不十分清楚。国会和总统都只能在正式的贸易法外起作用。国会通过新法律以取代旧法律——如果总统和国会和睦相处，则不会否决法律的更改。在里根执政期间，白宫在充分利用政治体系本身的灵活性建立起自由贸易的公众形象的同时，又保护了许多声称受到了国际竞争威胁的实力强大的产业。没有诸如201条款中的“严重侵害”或第7项中“实质性侵害”这样的法定准

① 关于民选官员在美国贸易政策中多重目标的讨论参见斯特恩（1978年，第8页）：“一种合理的假定是迫于期望选举获胜的压力，政客们不会站在非民选政策制定人所持有的立场上。在美国，政策制定对官僚不仅意味着工作，它是民选政客的成果——甚至官僚们也清醒地意识到了美国的政治现状。民选政客们——在国会或白宫里——制定对外政策的时候，脑子里还有其他同等重要的目标。他们必须满足国内的各种要求（也见第996～997页）。戈尔茨坦和伦韦（1989年，第305页）的论述是：“国家政策是保护主义者与自由贸易利益拥护者之间的一个制衡器。最大化选举代表组成的政府，反映了当前社会压力的混合状态。”

则的阻碍，政府在大量的重要贸易案件中，单方面决定哪些进口是“公平的”，哪些进口是有害的。通过合法化单方面对什么构成了“不公平”竞争的解释，里根政府为其他国家的效仿敞开了大门。

里根总统经济顾问委员会3位成员之一的威廉·尼斯卡南坦率地详细陈述，里根政府对“公平贸易”提供完全单方面的解释，这对其贸易政策自身的目标是一种“破坏”。尼斯卡南指责这种破坏“应对1980年的一些运动承诺与政府的争执、1981年和1982年长期的衰退以及实际汇率快速增长等事件负责”。①

国会和行政部门

美国政治体制中的贸易政策是一个分权的好例子。政府的两个部门——国会和行政部门——均有权对贸易政策结果施加影响，这自然会导致长期以来白宫与国会在贸易政策领域中的紧张关系。在民主制的美国，国会和总统都感受到了国内经济团体的压力，这些团体想得到保护以规避国际竞争（且/或要求政府扫除国外市场进入壁垒）。在过去30年中出台的政策，并不总具有合作和诚信的特点——这种特点是获得更好的贸易绩效的前提要求。

国际贸易委员会的历史，充分说明了白宫与国会在贸易政策领域的紧张关系。国际贸易委员会的前身——关税委员会——创立于1917年，其目的是在贸易领域保持国会和白宫之间的平衡。实际上，它的创立还有另外一个目的（如果不相矛盾的话），关税委员会起到缓冲器的作用，它庇护国会（最后是总统）免遭持续不断的贸易保护申请的压力。国会过去、现在都想保住对贸易政策的重要发言权，但它认识到它需要政治的保护，以避免它曾于1917年前直接面对产业的特殊要求。同样地，多年来总统也学会了把国际贸易委员会作为政治防护网来使用。

很显然，在民主体制中，不可能完全“使关税与政治脱钩”。但是，正如本文所讨论的那样，里根政府做了大量工作来逆转美国贸易立法中的这种趋向，使美国贸易法更加制度化而减少政治化。

---

① 下面是完整的引述：“由美国贸易代表办公室和商务部共同制定的声明草案——1981年7月8日关于‘美国贸易政策的声明’中提出了‘自由且公平贸易’的目标，它是美国单方面解释‘公平’贸易构成的开端。在最后的时刻，财政部、管理和预算办公室和经济顾问委员会——内阁内自由贸易联盟的核心——介入了，它们是决定这个最终声明主题的根源。该声明发展了5个中心政策要素：(1) 强大的非通货膨胀经济增长的恢复；(2) 减少美国对出口增长设置的阻碍；(3) 有效地实施美国贸易法和国际协定；(4) 有效地处理产业调整问题，把重点放在市场上；(5) 减少政府对国家间贸易和投资流动设置的壁垒，强调发展和扩大国际贸易规则。处在1981年中期的期望环境中，这5个要素构成了一个令人满意和足够的贸易政策声明。1980年的一些动议的承诺、与政府的争执、1981年和1982年的长期衰退以及实际汇率的快速增长这几种因素，对政府的贸易政策造成很大破坏（尼斯卡南，1988年，第38～39页）。

里根政府的宏观经济政策屈服于它所激起的保护主义压力

里根时代的宏观经济政策——宽松的财政政策和从紧的货币政策——在受到这些政策影响的工业、农业和贸易受害者心中激起了广泛传播的保护主义憎恨情绪。利率的快速上升始于70年代末期，但是，由于受到美国战后持续时间最长、影响最为深远的衰退的影响，利率上升的恶果一直持续到80年代初期。周期性强、受贸易影响大的汽车和钢铁产业是其中最大的受害者，他们的国际竞争力已经跌至70年代的水平。①

由于高利率造成的美元强劲变成了美国工业的贸易敌人。强劲的美元在缓解美国的财政赤字和通货膨胀的同时，也付出牺牲经济上对外经济贸易部门的代价。超级美元是一个大的痼疾，它使得许多美国公司自六七十年代就面临的竞争力衰退问题变得更糟更明显。② 它使得在美国市场进口更加便宜，出口海外市场更加昂贵，并以不断增长的贸易赤字的形式暴露出在国内已经形成的弱点。简言之，美国产业主和工人受到了震惊，保护主义压力增强了。

到了80年代中期，美国工业在飞升的美元负担、茁壮增长的进口竞争以及回升乏力的出口中踯躅不前，人们一致认为，政府既没有充分也没有一贯地使用国会在以前立法中授予它的合法权力去保护美国的贸易利益。

里根政府在贸易上的定位，促使了我们所看到的事实的发生，即一方面对公众大谈“自由贸易”，另一面却对特殊产业行使“保护主义”。里根政府哲学上是反对“保护主义”的。它陶醉于美元的升值，而忽视超级美元造成美国几乎所有制造业部门和农业经济部门暴露在外国竞争下的冲击。

极具讽刺意义的是，里根政府中的政策矛盾产生的结果并不受欢迎。对基础性的宏观经济政策和美元政策的忽视，不可能实现其贸易哲学和主张。它的反保护主义主张，轻视了国会批准的贸易补偿，政府实际上扩大了行政活动的范围。同时，里根政府成员批评且/或忽视了贸易法及国会这些年发展起来的调整计划，它运用所谓自动出口限制协定（VRAs）或与美国贸易伙伴磋商的有秩序行销协定

---

① 我在1978～1984年服务于国际贸易委员会、并于1984～1986年担任主席期间，目睹了随着委员会工作量的增加，美国对国际贸易委员会依赖的不断增加。国际贸易委员会的案件量从1981年经济衰退年至1983年的经济恢复年间增加了82%。1984年处理了203件案件，工作量每年增长26%。1985财政年度，国际贸易委员会实施的调查较1984年多22%。(参见1984年10月20日我在温德、穆瑞斯和怀特的讲话以及1985年11月12日我在国家经济学家俱乐部的讲话)。

② 事实上，1980～1981年的记录却显示为盈余，这掩盖了许多美国最重要的工业潜在的恶化状况（参见我1989年11月8日对洛杉矶外交事务委员会的讲话，还可见斯特恩和伦敦［1990年］）。

(OMAs) 来行使政治领导，以期实现相同的目标。这两个协定既未被列于国会准许实施贸易补偿的清单，又游离于国际规则体系之外。但是，通过使用它们，总统既限制了大量主要经济部门进口，又加强与重要选区之间的联系。

汽车产品

1979 年，汽车工人联合会和福特汽车公司向国际贸易委员会申请进口补偿。同时，工人向卡特政府申请贸易调整性援助，并且得到政府批准。10 亿美元补助给予了那些因进口而失业的汽车工人。1981 年中期里根执政时，他劝说国会（参议院被共和党所控制）停止向资助失业工人计划提供资金。相反地，里根用保护来替代调整（参见杰弗里·兰，1991 年，第 10～11 页）。

在对汽车产业进行调查中，并没有不公平贸易的确切证据。国际贸易委员会公布了一个与预期相反的 201 条款调查结果，即进口并不是引起严重伤害的最重要的原因。但里根政府忽视了该结果和法律。这是第一次、也是惟一的一次总统选择置国际贸易委员会提供的政治庇护于不顾，而继续向那些已被发现没受到进口伤害的产业提供保护。相反的调查结果并没使申请停止下来。里根政府遵守了 1980 年运动的誓言，与日本签订了所谓的自动出口限制协定。

迫于当时环境要求，国会支持实行汽车进口配额、国产化含量立法，以及强调贸易关系中行业互惠的压力。日本于 1981 年 5 月宣布了一个自动出口限制协定。从日本的角度来看，不难理解它已十分清楚地意识到，同意自动出口限制协定有利于避开更坏的结果。但里根政府的理由却难以自圆其说。

一些人认为，里根除了屈从于国会的压力外别无选择。实际上，1981 年里根在选举中取得了压倒多数的胜利，和国会仍处于蜜月阶段。假如国会由两院联合推出一个配额或国产化产量法案——这从未出现过——里根有政治影响力去否决该立法，并冒可能令国会两院激起 2/3 多数人来反对总统的风险而坚持否决该法案。

实际上，当时的资料表明，里根决心遵守保护汽车工业的竞选誓言。戴维·斯托克曼生动叙述了 1981 年 3 月 3 日星期二召开的内阁会议，会议中，交通部长德鲁·刘易斯宣称“‘尊崇竞选誓言’有关限制日本汽车进口的时代已经到来”。斯托克曼的报告对里根的选择是一个很好的解释：

> [总统的特别助理] 米斯的一切行为都以白宫为核心，他力所能及最好的事就是：不动声色地劝说，使他自己和总统相信，为维持我们自由贸易的地位，我们所能做的惟一事情就是说服日本“自动地”限制自己的出口。
>
> 米斯的规划，将使我们保持洁净的声誉，日本却不得不自毁形象。这是对竞选和统治之间的区别不甚了解的另一个例子。进行统治时，重要的是结果，而不是职位。
>
> 因此，在 3 月 19 日举行的有总统出席的特别工作小组会议上，这项计划

被摆到了桌面上。我们的驻日大使迈克·曼斯菲尔德授命私下与日本人进行"认真的商谈"，并警告他们，国会十分支持丹弗恩提出的汽车配额议案。他还可以告诉日本人该案有可能用于他们：如果日本想阻止该议案的通过，他们必须对自己实施出口限制。否则国会将通过该议案以惩罚日本。

我仍然没有放弃战斗。很多事情都要依靠它。我告诉总统，如果他反对丹弗恩议案，那么，他必须做的只是暗示他将会否决该议案。总统将告知国会，该议案违反我们所倡导的自由市场原则。

另外，对国家的某个产业和地区给予特殊补偿将会是个严重的政治错误。这种行动只会更加刺激国会凶恶的原始本性，我们已经因为它而吞下被大肆削减政府开支的恶果。

总统答复说，他将不会提前对实施否决权进行暗示。听到这个消息，我感到十分失望。对如此可怕的立法保持沉默，本身就是给日本的明显信号：除非他们实施"自动"限制，否则在支持汽车工业的政治家的推动下，我们将采取行动。

果不其然，曼斯菲尔德和美国贸易代表布罗克在与日本进行一些"磋商"之后，日本不可思议地自动将汽车出口限制为168万辆——而这正好发生在海部俊树首相5月访美的前夕（参见斯托克曼，1986年，第154～155页，第157～158页）。

里根已决定将诸如保护国内工业等规则问题，在其优先考虑的经济问题中处于最次要的地位，并告诉他的经济顾问委员会主席默里·韦登鲍姆，经济领域的政治资本将留于预算斗争之中。[①] 但是，无论他放置在贸易规则中的优先考虑是什么，其政策的影响力仍是可度量的。

与日本汽车工业签订的有效期自1980～1984年的自动进口限制协定，给美国汽车制造商创造了约90亿美元的新增收入。但1985年国际贸易委员会的一项研究表明，日本也赚了额外的50亿美元收入。汽车事件为我们开启了一种新的贸易现象。日本单方面对自动出口限制协定续签5年，然后又续签6年。这是双边贸易互惠主义退步为"垄断单边主义"——即面对令其苦恼的贸易伙伴时，先发制人地进行自我保护（参见斯特恩，1990年a，第8页）。[②] 具有讽刺意义的是，配额的限

① 研究保护主义的人注意到，关于国会对政策方向影响能力的描述普遍过于夸张。戈尔茨坦和伦韦认为，"不寻常的是，假设贸易政策受到了政治的影响，国会在决定对选民施行援助的具体数量和形式方面起的作用是最小的。回顾起来，国会的行动大多是象征性的并不具有实质性意义"（1989年，第304页）。也参见斯特恩和韦克斯勒（1985年）及韦登鲍姆（1985年）。

② 拍卖配额能把配额租从外国生产商手中转移至美国财政部，所以它也许可以把经济补偿的成本减至最低。它也成为政府收入的一个来源。通过拍卖配额得到的收入可用于建立一个调整项目，该项目主要用于资助那些承受着与全球产业相竞争的巨大重荷的产业。其他对配额拍卖的肯定性评价，参见"额外补偿意见"（1985年）和伯格斯坦等人（1987年）。

制使得日本制造商采取了加速在美国进行直接投资，从而也增强了自身挑战美国三大汽车制造商的竞争力。

钢铁

在总统选举前一个月，即1984年10月，出现了另一件较为轻率的法律滥用。里根总统又置国际贸易委员会不理，这次是不理会201条款调查所得出的确实存在对几种碳素钢造成了进口伤害的肯定性结论。虽然里根政府无视调查结果，但是，谈判者却对27个不同的国家设置了自动出口限制协定，把钢的种类扩展至包括特种钢。国际贸易委员会建议钢铁工业申请采用一个201条款公平竞争补偿，但政府选择了配额形式，并辩护说，实施配额是对钢铁工业“不公平”进口竞争一个必要反应措施，这种辩护模糊了公平和不公平竞争之间的界限。①

经济顾问委员会的成员尼斯卡南（1988年，第141～144页）回忆政府作决定时的政治背景：

> 内阁会议后不久（内阁会议作出决定忽视国际贸易委员会的建议），布罗克举行了一个有关该项决议的新闻发布会。第一批新闻报告中（有一个例外）都报告了“里根否决了钢铁进口限制”。只有《纽约时报》的克莱德·法恩·斯沃恩透过该决议认识到了政府用配额制度来代替国际贸易委员会的建议，他引用了一位外国钢铁官员的话，大意为：“政府既欺骗了钢铁产业，也欺骗了进口商。”……正如1984年的竞选运动中政府施行两手政策一样，一边倡导自由贸易政策，一边却实施大规模的新的进口配额。

政府在钢铁工业上的行为，代表了它一贯的选择，即政治方法凌驾于规则导向体系之上。在该事件中，它屈服于工业的压力，并无视国际贸易委员会推荐的进口补偿办法。其结果与汽车工业一样：将进口保护赋予那些国内政治影响力最大的产业之一——钢铁，这偏离了国会所要求的实施暂时补偿应建立在无歧视基础之上的规则（参见斯特恩1990年a，第8～9页）。

总统愿意实施进口补偿的同时，又痛恨被贴上“产业政策”的标签。钢铁工人联合会要求有条件的补偿，以确保钢铁公司能进行再投资，并且在补偿期间实行现代化。因此，在钢铁工人的促动下，国会通过了钢铁进口稳定法案，该法案要求任

---

① 通过引用官方的描述话语，能更好地理解这个决定所造成的混淆：“1984年9月18日，总统宣布他不能就贝思勒赫姆钢铁公司和美国钢铁工人联合会提交的201条款申请提供进口补偿。总统认为，这种补偿不会有助于国家经济利益，因为它会抬高钢铁价格，削减工作岗位、削弱美国钢铁的产业用户的国内外竞争力。与此同时，总统又宣布了另一项旨在解决进入美国的日益增加的不公平钢铁进口贸易数量的计划。该计划的目标包括：避免全球性保护；补偿不公平贸易行为造成的伤害效应和积极采用不公平贸易法；与那些出口快速、过度和不公平增长的国家谈判和签约；给钢铁工业提供一段相对稳定的时间促使其重建和实行现代化”（年度报告……关于贸易协定计划，1988年）。

何来自于补偿的资金都要再投资于现代化改造之中。该法案也要求国际贸易委员会和美国贸易代表去监督再投资的实施。国会和白宫都支持进口补偿。不同之处在于，里根政府似乎更喜欢利用短期政治命令来提供补偿，而国会则竭力采取管理活动以促进长期调整。

第二届里根政府

总统大选以后，施政口号发生了变化。公平贸易取代了自由贸易。1984年总统竞选运动作出决议对钢铁工业实施自动出口限制期间，为“不公平”贸易辩护的理由首次作为主题被提出来。在第二届里根政府中，它成了对包括木材和半导体产品在内的其他工业实行新形式的进口保护的屏障。贝克部长是如此来描述第二届里根政府的，“我们绝没忘记我们对公平贸易负有的责任——因为没有公平贸易，公众对自由贸易的支持也将崩溃。对于过去的几年，我可以很放心地说，没有任何一届政府曾比本届政府在反国外进口补贴和贸易壁垒方面作出过更大的努力。实际上，里根总统授予美国工业的进口补偿比半个多世纪以来任何一位前任都要多。”①

白宫对进口申请的反应与第一届政府相同的是，它只是一种政治上的权宜之计。第二届政府也坚持自由地使用贸易法。但是，尽管第一届政府避免使用那些载入名册之中的反补贴进口和倾销进口的“不公平”贸易法，政府实际上在政治压力上升时，通过自我启动或重新开始以前停止的调查，而大大扩张了该法令的适用范围。

半导体产品

1986年7月31日，里根总统宣布了日美半导体协定。半导体产品最终导致1986年7月31日与日本签订了这个为期5年的双边协议。该协定包括在美国和第三国商场上的定价问题，以及增加美国在日本市场占有率的协议。作为交换，美国同意暂缓审理违反了美国301条款中的一个市场准入案和两个反倾销案，其中一个是商务部对内存为256K的动态随机存取存贮器芯片和上述的半导体芯片的自我启动案件。1987年3月，美国宣称日本“违反”了双边协定中有关公平和公正的市场准入规则，而在美国和第三国市场上“倾销”日本的半导体产品。总统对价值3亿美元的日本产品征收了100%的从价税，其中包括彩电、笔记本电脑和手动机床(参见斯特恩，1990年a，第11页)。

---

① 摘自财政部长詹姆斯·贝克（Ⅲ）1987年9月14日写给国际经济协会的评论。

木材

1983 年，由于不存在可抵制的补贴，商务部取消了对初级软木材工业的反倾销进口税。1986 年 5 月 19 日，美国提交了另一个针对加拿大的投诉。由于来自西北部和南部的国会代表以及工业者施加的压力不断增加，商务部决定接受申议。在调查期间，政治压力一直未减退，商务部中的下级官员计算出了反倾销进口税的界限以确定税率水平。在调查期间，商务部高层人士既公开出现在国会听证会上，也频繁参与国会的内部会议。①

1986 年 10 月 16 日，商务部对加拿大的软木材征收 15% 的初级反倾销进口税。1986 年 12 月 30 日，美国和加拿大在争执已久的定价问题上达成协议。加拿大同意了对其软木材的出口征收 15% 的税，以此抵消它的木材补贴的影响。作为交换，美国木材工业撤回了它的反倾销进口税申请，美国同意取消增加的税收（由加拿大获得这笔收入）（参见斯特恩 1991 年 a，第 8 页）。

机床

当政府希望设置进口壁垒但又缺乏“不公平”贸易借口时，它无视贸易法规仍诉诸了行动。

1986 年春天，商务部长马尔科姆·鲍德里奇以国家防卫为理由驳斥了国家机床建造者协会要求限制进口的申请。但在 1986 年 5 月 20 日，总统宣布，进行计划削减，其目的在于督促日本，瑞士、西德以及中国台湾地区等供应国和地区也进行削减。鲍德里奇也将这个过程与钢铁自动限制协定相比（参见斯特恩 1990 年 a，第 9 页）。

贸易政策中更新的国会主张

承认政府的宏观经济政策导致的超级美元阻碍了美国数十年一直下跌的经济竞争力回升的问题，是里根政府明智的开端。总统连任选举结束之后，政府便于 1985 年改变了政策方针。与其主要贸易伙伴合作，美国于 1985 年 9 月签署了旨在使美元贬值的广场协定，这使美元开始从其惊人的高峰下降，他们期盼美元的贬值将减少美国的贸易赤字。没能阻止国会实施新贸易立法的政府，也开始求助于以前被忽视的 301 条款的市场准入贸易案（参见斯特恩，1990 年 a，第 12 页）。他们希望这些行动将能改变国会的行动。所以，贝克部长认为，白宫政策的转变有助于免

① 摘自 1991 年 2 月 2 日与前任国会议员邦克先生的谈话。

除国会新的立法行动，其中包括格普哈特修正案。①

但是，这种转变的幅度很小，来得也太迟了些。国会对政府是否有能力制定有效的贸易政策已失去了信心。其结果是，1988年的综合贸易和竞争法成为继半个世纪以前的斯穆特—霍利法之后，国会实施的第一个主要贸易法案。

国会中两党组成的大多数成员持有的基本信念加速了国会的抢先行动。对里根政府贸易政策的不耐烦和轻视更加强了国会对权力的重视。但是，即使该法案被认为是对里根政府政治口号和行动混合体的一个否定，在某些方面，如美国的贸易问题（即“不公平”问题）及其解决办法（即严重依靠于保护）上，国会仍然是赞同里根政府的看法的。结果是，在此法案中至少有一个重要议题是有关“不公平”贸易是美国赤字和美国工业部门碰到问题的主要原因。

里根时代的遗产

20世纪80年代不合格的领导留给美国一个贸易政策遗产，该遗产有助产业主使用政治力量对国会施加影响。里根时代对贸易的保护增加了，但是以昂贵的代价换来的贸易保护并没把美国产业调整到足以与海外竞争力相抗衡或超越的状态。

从上面的评论中，还能看到该遗产带来的其他一些非有意产生的坏结果。因为，没有优先考虑贸易规则——特别是在其第一任期内——并且忽视了法律提供的贸易补偿和调整措施。这样，里根政府由于在处理进口竞争时抛弃了法律框架，或顶多把它用于为白宫抵御政治攻击作准备——特别是201条款——使其80年代的经济政策陷入了巨大的灾难之中。

没有得到证实的不公平贸易，使得官员和公众对贸易法的目的感到迷惑。尽管存在这种困惑，但频繁的提及“不公平”贸易（正如在钢铁自动出口限制协定中那样），却使市场干预得以合法化。政府依赖于“不公平”贸易的起诉，来支持那些无视授权法规的贸易行动。公众于是被误导，而认为我们贸易伙伴的不公平是美国贸易的主要问题。事实上，尽管80年代美国工业中存在数百起对“不公平”贸易的起诉，“美国进口受反倾销和反补贴税调查影响的数额在总进口额中的比例为：1987年的1/5，1988年的2/5，以及1989年上半年的1/5”。②

公众对保护有了一个错误的印象，认为保护、特别是反不公平贸易商品的保护

---

① “格普哈特修正案”将促使总统与那些排斥美国商品和服务的主要贸易顺差国进行磋商（参见斯特恩，1987年）。再见沃尔夫（1991年，第1页）：“格普哈特修正案……将要求那些与美国有大的双边贸易赤字的国家三年中每年削减10%的赤字。这个提案不太够分量，虽然总统对301条款的使用持极慎重的态度，但该条款仍不失为一个主要的指导原则。

② 摘自瑞士日内瓦关贸总协定贸易政策评审机制的鲁弗斯·H·耶萨大使的论述（1989年12月14日）。

将解决既定的产业问题。事实上，不论公平与否，一个产业最重要的问题不是不公平竞争，也不是海外竞争。产业问题的根源是内部的，并（或）被政府法律强化了，这些法律对工业产生了一些意外的后果。因此，进口更有可能是工业缺乏竞争力的标志而非原因。①

用政治上的权宜之计来取代规则导向体系，其行动的范围和结果都是短期的和有限的，因为使用规则导向系统可以为行动设立经济标准，并能采用能有助积极且富有建设性地进行调整的工具。借用 201 条款的语言，我们的产业（和国家）都错失了“给工业提供暂时补偿使它们有足够的时间进行调整，以适应更自由的国际竞争”的大好良机。

总之，隐藏而不是更多地公开里根政府贸易政治思想的行动及相伴随的政治口号，对削弱贸易政策是否采用规则导向体系的智力支持负有不可推卸的责任，虽然它具有二战后每个政府对关贸总协定系统进行支持的特征。

结　论

无论是从结果还是从过程来看，20 世纪 80 年代里根政府的贸易政策都给 90 年代留下了遗产。从结果来看，消费成本增加了。并且，短期内在保障美国制造商能增加利润（即租金）和/或市场占有率的同时，更长期的调整却没有实现。且失去机会去收获美国工业要求回应日益增长的国际竞争力的长期调整的利益。②

对于贸易政策程序，保护主义行动的遗产也有持续的影响。贸易政策中采用规

---

① 美国贸易法中对“不公平”概念的评述，参见斯特恩（1989 年）。

② 因为我在国际贸易委员会审定进口在美国市场所扮角色一事花了近 9 年时间，所以我提请读者评价工业部门所赞成或责备的进口或进口补偿政策持谨慎态度。例如钢铁工业，自 1968 年以来，除短时间外，均实施了某种形式的特殊保护。里根的自动出口限制协定是如何实行的呢？自 1982 年以来，工业首次报告了 1987 年前 8 个月的利润状况。其时，成千上万的工人失去工作，工厂永久性地倒闭。进口补偿有帮助吗？答案是肯定的。与美元的下降相结合，进口补偿有助于稳定价格和收取利润。但值得注意的是，80 年代国际钢铁贸易为适应现实所作的大多数重大调整步骤，都发生在 1980～1983 年，该期间美国的钢铁市场是相对开放的，钢铁生产商遭受到进口压力。与六七十年代的相对停滞相比，钢铁产业仅仅开始做一些必要的调整以使其重新恢复钢铁市场有竞争力的位置。美国制造工厂的关闭现象，在 1982 年和 1984 年第一季度受到极大关注。因为该时期，世界钢铁产量过剩，缺乏高效的设备而导致的关闭停产必须加以调整。这些关闭也促使钢铁工业把未来的大量投资放在那些更有效、且能在世界钢铁市场占据竞争优势的设备方面。

钢铁工业的自动出口限制协定实施后的两年里，关闭过时的产品生产线，新的劳工协定，重组（包括兼并和职工买断），一些现代技术，外资注入。值得争议的是，是否是市场力，而不是自动出口限制协定驱动了这些必要的变化出现呢？在这些好消息下也潜伏着麻烦。自 1981 年来，设备利用率不超过 70%，劳工并没有随需求而发生变化。正如第二大制造商有线电视公司的文件第 11 章中表明的，财务问题仍十分严峻。

到 1989 年，钢铁制造商们正在寻求配额保护 5 年延期（参见：1989 年美国制造业的重建）。当时，产业在最大生产能力下运转，生产商很有效率，美元汇率比它 1985 年高峰值低 40%～60%。

则导向体系的政治化倾向和向单边保护主义靠拢，减少了知识分子对以法规为基础的多边保护主义体系的支持。① 公众在有关贸易法的目的以及宣称面临不公平贸易行为时保护的使用上，曾经被误导。在贸易政策领域，国会对贸易的批评，更多地是因为总统不能恰当地使用规则导向体系。

其正面影响是，未来的任何一届政府都不太可能再忽视汇率和贸易问题。然而，里根政府对现存贸易法和规则的忽视，将使美国长期在政治、经济、外交和法律上肩负起沉重的负担，里根的继任者布什与国会一道将需要花费多年的时间来克服它。乌拉圭回合多边贸易谈判、美元下跌、以及与日本及其他国家的双边谈话都有助于处理业已激起的保护主义压力。实际上，不幸的是美国现在必须在连续八年经济衰退的环境中来处理这些问题。并且，衰退自然会引起对更多保护的强烈要求。

最大的希望是，美国可通过减少贸易体系中的壁垒来达到效果，并且这是以与贸易伙伴赞同的规则为基础的。通过此种途径将不会使结果与规则相悖，而是二者的协调一致。

参考文献

Additional remedy views of Chairwoman Paula Stern. 1985. Footwear Investigation. Publication no. 1717. Washington, D. C.: U. S. International Trade Commission, July.

Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program, 1988. 1988. Washington, D. C., October.

Bergsten, C. Fred, et al. 1987. *Auction quotas and United states trade policy*. Publication no. 19. Washington, D. C.: Institute for International Economics, September.

Dobson, John M. 1976. *Two centuries of tariffs: The background and emergency of the U. S. International Trade Commission*. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office.

Goldstein, Judith, and Stefanie Ann Lenway. 1989. Interests or institutions: An inquiry into congressional－ITC relations. *International Studies Quarterly* 33 (September): 303—327.

Hufbauer, G., D. Berliner, and K. Elliott. 1986. *Trade protection in the United*

① 正如开篇中所述，政府确实发动了乌拉圭回合。因此，它不断地重复道，里根政府8年任期中，在贸易政策方向上存在着内在冲突。

States: *Thirty – one case studies*. Washington, D. C.: Institute for International Economics.

Lang, Jeffrey. 1991. United States trade laws in the context of the Uruguay Round. 20 March. University. Typescript.

Niskanen, William. 1988. *Reaganomics*: *An insider's account of the policies and the people*. New York: Oxford University Press.

Rebuilding American manufacturing in the 1990s: *The case against steel VRAs*. 1989. Washington, D. C.: Stern Group, February.

Rowen, Hobart. 1990. George Bush's illogical economics. *Washington Post*, 14 October, H1.

Stern, Paula. 1979. *Water's edge*: *Domestic politics and the making of American foreign policy*. Westport, Conn.: Greenwood.

___. 1987. Stop the trade bill hysteria. *New York Times*, 15 December.

___. 1989. Regulating U. S. trade and foreign investment. *University of Miami Inter – American Law Review* 21 (Fall): 1—15.

___. 1990a. Reaping the wind and sowing the whirlwind: Section 301 as a metaphor for congressional assertiveness in U. S. trade policy. *Boston University International Law Journal* 8, no. 1 (Spring): 1—19.

___. 1990b. The U. S. Congress is poised to reassert itself on trade again. *International Economy* 4 (June/July): 50—53.

Stern, Paula, and Paul A. London. 1990. Deficits in trade and leadership. *Washington Quarterly* 13 (Autumn): 105—117.

Stern, Paula, and Andrew Wechsler. 1985. Escape clause relief and recessions: An economic and legal look at Section 201. In *Law and trade issues of the Japanese economy*: *American and Japanese views*. Seattle: University of Washington Press.

Stockman, David. 1986. *The triumph of politics*: *How the Reagan revolution failed*. New York: Harper & Row.

Tyson, Laura D'Andrea. In press. *Managed and mismanaged trade*: *Lessons for U. S. trade policy in high – technology industries*. Washington, D. C.: Institute for International Economics.

Weidenbaum, Murray. 1985. A "Dutch uncle" talk on foreign trade. Center for the Study of American Business 16 (October).

Wolf, Ira. 1991. The U. S. Congress and America's Japan policy. *Hotel Okura News*, vol. 15, no. 2 (February).

论点综述

默里·韦登鲍姆一开始就认为，与国会的一般成员相比，里根政府的每一个成员都是典型的自由贸易主义者。例如，斯特罗姆·瑟蒙德使国会把纺织品的权力转移给了白宫。身为参议院司法委员会的主席，他尽力使里根政府的法律任命能获得通过，因此，他对白宫有十分重要的影响。在另一方面，特德·肯尼迪参议员领导鞋类授权，从而避免了对鞋类实行保护主义。韦登鲍姆认为，自由贸易政策的第一个重大胜利是终止了有关鞋类有秩序行销协定。

威廉·尼斯卡南认为，对里根贸易政策的主要指责是它削弱了国际贸易法的规则。里根政府所采取的几乎所有贸易行动都和关贸总协定不一致，关贸总协定要求禁止使用配额，而这在美国法律中却缺少根据。相反，达成的这些行动是别的国家与商务部或美国贸易代表之间私人交易。

尼斯卡南强调，1988年前，国会没有通过任何重要的贸易立法。事实上，拖到1988年下半期，美国才实施制定于70年代或更早的贸易法。但是，80年代的贸易政策既不与这些法律也不与关贸总协定相一致，不一致问题现在又重新困扰美国。因此，美国极力借乌拉圭回合来增强国际贸易中法律规则的地位。美国“花费了10年时间建立起有关国际贸易法的详尽记录”，其直接影响的成本往往小于削弱有关贸易法规的成本。

菲利普·阿里达在白宫艾森豪威尔政府中工作时曾谈到，他的一些工作与国际贸易有关。正如他在80年代所正确推测的那样，当时大部分行政部门的活动就是替代由国会所做的更糟的决定或行动。

阿里达相信，20世纪80年代和50年代不同的一面是50年代保护主义情绪只存在于经济生活的边缘。当时，一些要求保护的产业是无足轻重的，例如，小提琴制造工业和服饰业。当然，50年代就已开始了对纺织品的自动限制，开始是基于一种认为如果政府不行动，国会将做得更糟的假设。50年代后期采用的灾难性的石油进口限制，表面上是为了保护美国国家安全，但实际上仅仅是作为别的贸易限制的政治基石。

总的说来，阿里达认为，二战以后行政部门的主要行动是发生在相对无障碍的贸易领域（虽然不是完全的自由）。反倾销规则、国家安全限制和国际贸易委员会等几种机制，都是设定来抑制不时爆发的政治狂热。

在更早之前，斯特恩就批评里根政府设置了某种贸易限制而没有利用国际贸易委员会提供的政治庇护。阿里达推测，政府认为国际贸易委员会没有提供足够有效

的庇护，虽然，国际贸易委员会的关于某种工业是否受到伤害的决议对政府来说是有帮助的，但仍不足以转移在某些情况下出现的政治狂热。

葆拉·斯特恩认为，总统是非常有权力的。里根总统可以否决国会在汽车方面的任何立法，正如他后来对纺织品和鞋类立法进行否决的那样。1980 年，里根曾许诺帮助汽车工人，但实际上，即使国际贸易委员会的决定即将作出，他仍可能会说："噢，等着看国际贸易委员会打算做什么。"斯特恩也认为，贸易决定是高度政治考虑的结果，并且和总统抑制国会的愿望或企图紧密相关。

韦登鲍姆补充道，总统的一个深思熟虑的决定，是将政治资本用在预算和税收问题上。至于贸易规则这样的问题，则退居次要位置而未受到同等的重视。

威廉·巴克斯特指出，贸易并不意味着政府为寻找建议而向司法部求助。虽然司法部有一席发言地（通常由巴克斯特占有），但是，即使司法部不断告诫政府其建议的行动不为贸易立法所认可，但是也没有人在乎这种告诫。在一个又一个问题上，政府始终分裂为泾渭分明的两派，根本没人顾及法律问题。

马丁·费尔德斯坦谈到，当巴西钢铁制造商代表团申请配额时，他曾在"规则与谨慎"之间摇摆不定。巴西代表团说，由于存在事后反倾销审查和大量法律费用风险，他们的潜在买主都不敢买他们的产品。但另一方面，配额却将为他们提供一个安全的避风港，确保他们向美国出口。

杰夫莱·富兰克尔认为，美国贸易规则的实施完全不可预测的。反倾销和反补贴税的规定非常灵活，它能为几乎任何行业是否有干预行为进行狡辩。正如在乌拉圭回合中讨论的那样，可能最迫切需要的是解决国际争端的机制。此种机制建立后，国际争端的处理将会更为公平、更具有可预测性。法定规则的有效性依赖于这种认识，因此，美国贸易规则实施的不可预测性削弱了它们的作用。

查尔斯·沃克补充道，规则的适时应用一般而言是重要的，对那些遭受不公平贸易行为伤害的小公司的生存是至关紧要的。

费尔德斯坦又转而讨论 80 年代与更早时期是如何不同。结果导向是否正如斯顿所建议的那样，是新的方法呢？在过去几年的磋商中，特别是在与日本和韩国的磋商中，特定工业的市场开放问题是否变得更重要了呢？这些方法是否对 80 年代而言也是新的，或者他们业已存在、只不过现在才以一种略微不同的形式提出来呢？

斯特恩认为，1983 年综合贸易法的第四个主题与市场开放有关。已认识到美国需要通过出口解决它 80 年代的贸易问题，因此，它需要有开放的海外市场。但是，特别在日本，市场准入方面存在不公平的现象。1985 年，当里根政府改变了他对美元的认识以后，他也改变了对 301 条款的看法，在此之前，301 条款被严重地忽视了。301 条款是关于那些在海外市场准入上有麻烦的产业的申诉。实际上，它们是"增强出口"的申诉。1985 年，301 条款开始实施——斯特恩相信它的实施

可能会阻止国会立法的企图，但它却是另一个太少又太迟的例子。

戴维·理查森说，1988年贸易法授权美国贸易代表单独对301条款案件采取行动。由于从1984～1985年间该领域缺少实施行动的事实，给国会带来了进一步改变贸易政策的压力。

费尔德斯坦提出一个问题，即为什么在80年代贸易政策着手特定产业的市场开放问题。他承认，过去的几轮关贸总协定谈判，导致了全面的互惠关税减让。但他又指出，现在更多的注意力集中在特殊市场的特殊产品上，比如说日本的胶合板或者韩国的香烟。存在着那样的产业专业化的历史吗？如果不是，又是什么引起贸易政策中的这种变化呢？

尼斯卡南回答了这个问题。以前的关税谈判导致了平均关税的稳步下降，例如80年代，日本的平均关税降至大约2%的水平，其时美国为4%。因此，关税不再有效或起到最起码的贸易限制作用；非关税壁垒取而代之。其中一些壁垒更难在多边基础上进行谈判，因此，在压力下转而使用其他工具，像301条款来减少壁垒。

费尔德斯坦同意尼斯卡南的解释。他回忆起曾作为贸易谈判者的前任财政部长迈克·布卢门撒尔的经历描述。在早期的关贸总协定回合中，布卢门撒尔成功地进行了关税减让的谈判，但法国谈判者告诉他，他的努力是一种徒劳，因为，现在通过行政程序不能再达成同以前相同的贸易限制。要想促成实质性的变动，他将不得不在新的、更详细的领域与各种壁垒交战。

理查森说，存在市场开放与出口导向谈判的先例。70年代末期的东京回合守则曾经被认为可以作为增强美国市场力的工具，特别是其中的政府采购法、标准法和民用航空器材法。其中，民用航空器材法取得了成功，但普遍认为其他守则取得的成效很小。这些守则是规则导向的，因此，美国人认为规则不能为市场开放服务。

托马斯·恩德斯建议，80年代的不同之处在于国际体系处于无法忍受的压力之下，当时美国政策转向宽松的财政和从紧的货币政策，同时，欧洲和日本却朝相反的方向发展。他认为，这种压力比早些年在贸易上的压力更严峻，并且它可能刺激政府增加对贸易的干涉以及1988年贸易法案的复杂性。现在的问题演变为，这些影响是否能够逆转。

富兰克尔提出了一个假说，无论什么时候只要美元实际价值高估，保护主义压力就将增加。美元价值高估的最近三个时期是：1971～1973年、1976～1977年、以及1981～1985年。富兰克尔又提出另一个假说，贸易赤字作为一个推动因素比美元本身更为重要。

迈克尔·穆萨争辩到，假设存在此种压力，美国80年代的贸易政策就不完全一无是处。他指出，自从1986年发生巨大转变，美国实际出口扩大了60%。如果忽略个别工业的报怨，美国制造工业从80年代早期环境中恢复得很不错。与加拿大

签署的自由贸易协定是一次巨大的成功。

另外，里根政府确实屈服于政治压力，但并没完全丧失骨气。国会执著地要对纺织品工业实施更强的保护，政府则同样执著地对这些行动进行否决。穆萨认为，这里可能存在一种政治游戏：国会进行投票的大多数要求不理会总统的否决，但并不是全部，因此，国会议员们通过成功地获得纺织品选民的信任，而不必害怕去从事“肮脏的交易”。

在当时的压力下，综合贸易法案也不是一无是处的。这主要归功于参议员劳埃德·本特森和丹·罗斯滕科斯基的努力，他们避免了很多有潜在危害的立法进入法案之中。虽然，超级 301 条款在某些方面并不完善，但它是当时情况下最合理的解决办法，一些采用 301 条款的特定贸易行动取得了成功。例如，开放日本的牛肉和柑橘市场对双方国家来说都是一件好事。最重要的是为贸易政策转变设立正确的目标：一般说来，贸易代表已选出了一些能够成功的目标。

最后，政府的自由贸易方针思想对全世界都有重要的影响。墨西哥放弃了保护性很强的贸易政策，而朝着一个更开放的贸易政策方向迈进。在许多国家中都有类似倾向，这在一定程度上，应归功于美国自由市场指导思想和里根政府的方向。

拉塞尔·朗代表国会发了言。他指出，国会和公众对贸易政策的理解并不很深入，其结果是他们只重视较为直接的问题。例如，国内大米制造业中的一些人可能指出，日本宁愿付出 6 倍的代价去生产大米，也不愿从美国购买大米。在他们看来，这提出了一个问题，为什么美国买日本的汽车而日本不买他们的大米呢？国会的成员感到有义务保护人民，但是，由此产生的行动常常与其形势下的理想不相吻合。

威廉·普尔提问，是否应要求那些获得了补偿的工业给予某种回报呢？面临这个问题的企业都是处于永久性衰退之中的企业；或者处于相对不利的地位。长期来看，除了保护以外，没有别的办法能维持他们，因此，现实中他们不可能承诺给予所受的保护以某种回报。

费尔德斯坦同意该观念，并且补充道，能长期生存下来的那些工业总有可能采取某种行动增强其竞争力。例如，福特在汽车制造方面变得更具有竞争力。但是，任何人都可以提交给商务部或国际贸易委员会看起来很有说服力的陈述，说他们正打算做 32 件强化产业和削减成本的事。但是，除了那些具有全面定量化的声明外（如计划投资率），很难看到他们如何能完成这些计划。

戴维·斯托克曼坚持认为，汽车和钢铁协定并不都像指责的那样糟糕。他首先讨论了汽车进口限制，并观察过去十年中协定产生的过程及实施后果。过去，要求国会保护汽车工业的压力很大，另外还存在一部丹福思议案。该议案可能被通过，也可能被否决，事实上，否决是一直被保留下来了。但是，确信应该自己负责汽车政策的新上任的交通部长排斥负责商务的商务部长和负责贸易的国际贸易委员会。

因此，该新部长德鲁·刘易斯“每天都与埃德·米斯以及其他亚当·斯密主义者进行秘密地筹划”。他们得出，应当诱导日本自己对配额负责。

因此，日本被下了最后的通牒：要么自动对自己实施配额，要么政府同意丹福思法案，并将它写进法律之中。很快白宫接到一个电话告知总统，日本决定采取政治家的行动。于是，总统召开其经济政策顾问委员会议，宣布政府很走运。他们不用再面对汽车贸易案件，因为，日本令人吃惊地决定对自己采取行动。

斯托克曼争辩到，这些诡计的后果极有意思。“自动”限制使日本汽车在1981～1984年期间，牺牲了大量美国市场。直到那时，仍不清楚日本是否将统治北美汽车工业。他们以非常低的价格在市场上销售“经济省油轿车”，而当时的油价用现在的美元来计就达60美元一桶。日本没有在市场上站稳脚根，他们的经销网络是由翻新旧车的经销商或更次的一级构成。

但是，80年代早期，配额产生了垄断租金。正如丰田和本田没有采取减价出售或现金折扣出售的方式，而是通过给批发商巨大的奖金来进行销售。日本制造商允许经销商保留其意外利润的方法，使得许多经销福特车失败的经销商转向经销丰田、本田、尼桑、马自达、三菱等。日本汽车分销系统的基础设施在这个时期建立了起来，使得日本公司能在汽车市场占据长久的地位。

每年，日本汽车销售超过100万辆，今天仍然如此。拥有如此的销售水平、永久高效的分销系统以及在80年代初期创立的商标价值，使得日本迈出了合乎逻辑的下一步——投资千亿美元资金，在美国建立一些工艺水平最先进的工厂。

斯托克曼谈到，矛盾得很，整个这种发展对北美汽车工业具有无比巨大的推动作用。北美洲正用最先进的工艺技术和最好的管理方法生产数百万的小汽车和卡车。象征美国小汽车产业的白象，正以前所未有的速度被迫退出该行业。另外，1981年明显的政策失误却使90年代北美汽车工业以富有朝气的新企业为基础，每年生产出1300万～1500万辆车。

在钢材方面，政府有很强的采用保护主义措施的政治推动力。1984年选举前两个月才开始协商配额，因为德鲁·刘易斯曾推论，没有他们的支持，共和党将失去宾夕法尼亚选区。同时，人们关注，由商务部制定的解决办法将会更糟，以及国际贸易委员会对201条款案件的许多补救办法可能会具有更大的破坏性。而且，产业主一直要求所有钢材实行15%的配额，这对美国经济中的所有钢铁用户是巨大的伤害。政策制定者略施小计达成了成品钢18.5%的配额水平。

虽然新政策看起来是保护主义的，但是，美国贸易代表比尔·布罗克在第二天宣布，它是自由贸易的一次胜利。而且，大多数年份里，钢铁配额未达到这个水平。如果没有配额的影响，而仅仅考虑汇率的变化，市场可能会发生变化，但是，通过该政策可能阻止了更具破坏性的办法的使用。

韦登鲍姆指出，日本的汽车制造商和他们的经销商共享租金，并反对经销商占

有全部的超额部分。增长的公司利益为发展更高价位的产品型号提供了资金。

斯特恩想弄清倾销法和201条款之间的区别，她曾在汽车和钢铁工业分析中进行了讨论。201条款用来处理公平贸易，对受害申诉作出回答，并且，在原则上它将给产业调整提供足够的时间。在201条款中，总统出于从更宽的国民经济范围和贸易角度参考，他有权调整美国国际贸易委员会推荐的进口补偿的建议。与此相反，倾销法重视法律赋予总统的行政权，它更具有技术性，但是，经济结果却往往具有争议。

莱昂内尔·奥尔默指出，里根政府的贸易政策干预并不全都违反国际法或关贸总协定。正如阿里达所提及的那样，在这些规定下作决定有极大灵活性。例如，钢铁协定与美国在关贸总协定中的义务完全一致。但是，301条款却与关贸总协定不一致。公平概念以互惠这个词写进了法律之中，它传达了一种观念，即美国与其贸易伙伴之间是平等的。

莱昂内尔·奥尔默还强调，欧共体和日本曾密谋分割市场，包括美国市场，但是，美国没有采取任何行动来制止他们。这种不采取行动的做法，使美国商业团体感到极大不公平，从而引发产生了要求改变贸易政策的压力。

第 11 章

对发展中国家债务政策

1. 保罗·克鲁格曼
2. 托马斯·O·恩德斯
3. 威廉·R·罗兹

1. 保罗·克鲁格曼

美国对发展中国家的债务政策

美国的第三世界债务政策在里根第一个任期内是相当异常的。里根接任时，政府强烈地奉行自由放任经济政策的理念，怀疑国际经济协调，并且反对新形式的政府干预。一些行政官员，如财政部副部长贝里尔·斯普林克尔，对那些多边金融机构，诸如国际货币基金组织、世界银行的作用有很多意见，并给予严厉的批评。他们认为，这些机构为借款国和贷款人提供了一个隐蔽的安全网，从而鼓励了不负责任的行为。政府起初的政策要求限制资金来源和这两个机构的作用，要求在国际资本市场上更大程度地依靠自律。

然而，接任之后不到两年，里根政府发现，它正处在前所未有的国际金融协调的中心。这个成就包括对私人贷款人谨慎的、但明显的强制，先前受到藐视的多边机构发挥关键作用，公共资金承担日益增大的义务和最终美国政府与一些债务人实际上联合起来迫使银行放弃其合同规定的权利。想象一下 1981

年一个政府经济官员如何看待 1989 年墨西哥债务削减一揽子计划是有益的，这一计划实际上剥夺商业银行一大部分债权，由官方资金给予部分补偿，也就是这笔钱最终出在债权国纳税人身上(大多数的估计表明，银行最终没有损失，结果可能获利，但是这不是问题之所在)。

问题是这一政策是如何形成的。美国政府在意识形态上奉行不干预金融政策、对国际协调无兴趣和深信财产权的神圣，为何发现它自己正领导一个最终成为债务减免中心的强烈干预主义的国际努力?

本文考察从危机开始到 1989 年墨西哥计划美国债务政策的演变过程，试图阐明该政策是怎样产生的和为什么产生的。重要的是，应强调本文的主要目的不是打算为所执行政策的适宜性或者成功做出评价：显然对发展中国家的债务问题，我有我自己看法，但是，这里的主要问题是，为什么我们做了我们所做的事情，而不是我们本来应该做什么事情。

本文主要分三个部分。第一部分提供美国债务政策的简史，突出几个最重要的转折点。第二部分讨论债务政策的概念问题，回顾美国政府面临的选择。第三部分是有关政策制定的实际过程。简短的结束部分提出在政策形成过程中的明显缺点是否产生更多的危害。

11.1　债务政策的简史

在表 11.1 中，我列出了有关债务问题经过选择的大事记。选中的有些事件是大家熟悉的转折点；其他事件被选中是因为在回顾中它们可被看作为未来趋势的指示器。

表 11.1　　债务问题大事记

1982 年	8 月	墨西哥的周末：危机发生
	11 月	墨西哥达成国际货币基金组织协议
1983 年	2 月	罗哈廷提出债务削减计划
	3 月	克莱因债务前景研究发表
	12 月	阿方辛在阿根廷就职
1985 年	10 月	“贝克计划”在汉城公布
1986 年	6 月	布雷德利提出债务削减计划
1987 年	2 月	巴西债务延期偿付
	5 月	花旗银行针对欠发达国家债务增加准备金
	12 月	墨西哥试图通过债券互换来削减债务
1988 年	6 月	美国同意允许削减非洲债务
1989 年	2 月	委内瑞拉骚乱
	3 月	布雷迪计划
	9 月	墨西哥一揽子债务削减计划

大事记还将现实世界的事件与声明和报告相混合。很明显，像克莱因债务前景研究的发表（1983年）这样的事件没有像巴西债务延期偿付之类的事件一样重要(务实的人是过时的经济学家的奴隶，他们不是灵活的和反应灵敏的人)。但是，声明是思想变化有用的指示器。

这种大事记惟独不能传达的东西是问题的动态感。对整个事件的任何划分都是武断的，但是我还是将政策区分为五个阶段：

1. 从1982年8月到秋天大部分时间的“救火”阶段。当时人们进行不顾一切的努力，动员足够的金融资金以防止令人担心的金融危机。

2. 1983年和1984年相对平静的时期。在此期间，借助于以私人债权人进行的“议定贷款”为中心内容的计划，人们普遍地认为，有问题债务人正走上恢复的道路。

3. 1985年，议定贷款策略受到广泛的抨击，引发对该策略的重新思考，最终提出贝克计划。该计划实质上再次肯定议定贷款策略的基本趋势，但是增大了官方贷款的作用。

4. 从1986～1988年为“菜单方法”时期。在此期间，人们对新金融技术可以从实质上减少债务负担存在广泛的乐观主义态度。

5. 美国正式接受所谓的布雷迪计划中对债务削减进行协调的思想，并在墨西哥首次实施了该计划。

让我们论述这些不同的阶段。

11.1.1 救火

虽然按理本不该出现这样的情况，但是，1982年8月发生的墨西哥支付危机完全出乎美国政府的意料。联储的工作人员在4月份曾准备了一份报告，对潜在的偿债困难发出警告，但是报告没有受到高层的注意。无论如何，美国政府不应该为此受到责难，因为政府以外的人士很少能预见任何危机的出现。这次危机迅速地传播到其他债务国，最重要的是巴西，也是令人惊奇的。

根据推测，人们也许预见到在采取适当的政府政策上有过一些苦恼。墨西哥和其他债务国很快发现它们主要由于欠私人债权人的钱而陷入困境。因此，有人可能认为，重视自由市场的政府会将这件事视为私人事务，尤其像斯普林克尔副部长这样的官员发表声明反对国际货币基金组织的国际救援任务。的确，正是政策立场的惯性，在1982年9月墨西哥危机爆发之后，在多伦多举行的国际货币基金组织与世界银行会议上，美国反对任何大量增加国际货币基金组织资金的做法，而与所有的其他主要国家产生了争执。

可是事实上，美国毫不犹豫地为墨西哥提供现金。在发放现金中施展了实实在

在的政府创造性；最值得注意的是使用预付购买战略石油储备的方式，通过国有石油公司将资金输入墨西哥。嗣后以墨西哥例子为模式，在巴西、委内瑞拉和其他国家出现同样债务偿付困难时使用相同的办法。并急于使用可以利用的所有财政资源——互惠信贷、借款总协定、国际清算银行（BIS）贷款——以消除眼前的债务拖欠问题。

回顾过去，这种紧急融资充当了过渡性角色，后来更是有组织的重新安排过程加上协商一致的议定贷款。然而，我们不应该滥用后见之明来解释当时的政策。就像在 1982 年初秋，没有人认为紧急融资是走向延长的债务过程的一个临时措施。相反，这一措施被认为是既有较大的危险，又缺乏理论基础——更多的是银行挤兑问题，而不是过多债务的根本性问题。美国经济在危机期间正处于日益严重的衰退之中，人们普遍担心第三世界债务可能触发 1931 年那样的金融崩溃。同时，人们普遍期望如果能避免这样的崩溃，危机就将很快地消散：财政部和联储的官员期望看见正常市场进入，如果在数星期之内不能恢复的话，则会在数月内得到恢复。

到 1982 年深秋，这一前景在两个方面已经改变。一方面，迫在眉睫的金融危机已被规避，美国经济迅速恢复的迹象日益明显，使得官员们松了一口气；另一方面，债务偿还问题的重要性愈加明显，这样，注意力从应付短期紧急事件转移到对中期前景的研究。

11.1.2　议定贷款

1982 年 11 月的墨西哥债务协议和 1983 年 2 月与巴西达成的类似协议，建立起以后若干年债务政策的基本模式。

这一政策的基本前提是，债务人存在的问题是流动资金问题而不是偿付能力问题。也就是，由于债务人无力从国际资本市场吸引新的资金而不能维持正常债务清偿时，只要世界经济复苏加上适当的国内政策它们最终能够消除这些问题。因此，这个政策的主要思想是争取时间。如果有足够债务清偿的延期，这些国家通过采用国际货币基金组织监督下的紧缩计划，也许能偿还余下的债务。随着它们出口收入的增长，这些国家将开始显示出具有更高的信誉，最后他们将重新开始正常进入信贷市场。①

---

① 在这个时期，官方声明普遍地强调政策需要改革而不仅仅是紧缩开支。也就是说，人们不应只是等待经济增长，而应采取一些实际措施激励经济增长。然而，实际上这仅仅是空口白话。虽然国际货币基金组织强加实施的经济计划强调稳定而非增长，经济增长前景的乐观估计是基于经济合作与发展组织的经济增长和欠发达国家出口之间的历史联系，而不是基于对创新的重视增长政策取得成功的希望上。现实地说，美国的政策可概述为“使债务人尽可能地扩大贸易，促使银行将这些国家不能支付的利息转为新贷款，等待条件改善”。

当然，延迟债务清偿的正常方法是支付利息，重新安排本金偿还。然而，人们普遍地认为，这样做还不够，因为债务国事实上不能得到足够的贸易顺差来支付其全部债务的利息。因此，实际上不得不将支付利息进行再贷款。这种做法本来可以通过利息资本化来实现。但是有各种不同理由反对这一选择，本文在最后的附录中对此做了描述。作为替代，采取一种更为特别的办法，在这种办法中把现有放款人集合起来提供新的贷款，这样做的收入可以用来支付现有债务的利息。这个办法被普遍地称为“非自愿”贷款，但是在官方的文件中它被更谨慎地描述为“议定”贷款。

表11.2显示了1983～1989年间议定贷款在债务问题中的作用。它表现为商业银行一般地对发展中国家、特别是对拉丁美洲国家发放的长期信贷，以及将其划分为“自发的”贷款（即正常的自愿贷款）和议定贷款。这里需指出两点：第一，自从1982年以来，对拉丁美洲国家而言，所有银行贷款基本上采取议定贷款的形式；第二，议定贷款的主要时期是1983年和1984年。到1985年，其总金额减少到可以忽略不计的程度。尽管偶尔也有一揽子协议（如1985年墨西哥地震和石油价格下跌的共同作用，导致对现金极度需求之后，1986年与墨西哥谈判数字可观的一揽子协议），但议定贷款不再发挥重大作用。

表11.2　　对发展中国家发放的长期银行信贷（十亿美元）

年　份	发展中国家		西半球国家	
	自发的	议定的	自发的	议定的
1983	17.6	13.9	1.9	13.3
1984	12.7	16.5	0.6	15.5
1985	13.8	2.2	0.2	2.2
1986	14.7	8.1	0.8	7.7
1987	14.1	2.3	0.4	2.3
1988	11.8	5.7	1.2	5.2
1989	12.9	2.3	1.6	1.6

资料来源：国际货币基金组织，《国际资本市场：发展与前景》（1990年4月），表A22。

讨论最终放弃议定贷款策略的原因，在于注意到议定贷款既不同于对发展中国家的净融资又不同于银行承受风险的改变。银行风险的增加要小于议定贷款的数量所暗示的。就一个有限的程度而言，这是因为有各种各样的漏洞，例如重新安排协议中没有提到贷款本金的偿还和短期信贷的收缩。1985年之后，银行债权由于债务回购、债务互换等原因也显著地减少，同时银行信贷得到官方贷款和一些其他形式的资本流入，诸如直接投资的补充，尽管后者部分地被资本外逃所抵消。

时期和范围问题，使得精确地比较难以进行，但是表11.3展示的粗略比较也许是有用的。从1982年底到1985年底，议定贷款总计约300亿美元。然而，15

个重债国所欠的商业银行债务仅仅增加了 220 亿美元，增加的数额几乎被其他私人债务的下降所抵消。从 1985 年底到 1988 年底，议定贷款总计大约 150 亿美元；银行债权数是负 15 亿美元，主要因为约有 140 亿美元的债权通过回购和互换而取消。

官方融资还是支付了一些债务清偿。在 1983～1985 年间，15 个重债国有能力支付累计为 170 亿美元的经常账户赤字，1986～1988 年间则为 350 亿美元（通过逾期偿债进行的“筹资”在以后时期发挥了重要的作用）。

回顾过去，很显然议定贷款策略实际上没有起到所宣传的作用。最初的预想是，融资负担的最沉重部分由商业银行来承担，官方融资发挥次要作用。实际上，这点只有在最初也许仅仅在第一年是如此。其后，银行贷给有问题债务人的债权在名义数量上增加缓慢，而真实数量和作为银行资产份额的贷方账目均下降了，尽管官方债权人承担了持续增加的风险。

长期以来，这种风险转移加速进行，最终成为重新考虑债务策略的关键论据，最终出现了布雷迪计划。然而，在 1983～1984 年间这还是遥遥无期的事情。

11.1.3　贝克计划

1984 年间，债务问题暂时中断。基本上，这种中断是由于债务人手中拥有大量的临时资金。债务人贸易调整进行得比预期更加迅速：15 个重债国贸易顺差从 1982 年的 40 亿美元增加到 1984 年的 430 亿美元，经常账户逆差从 510 亿美元减少到接近于零。同时，早期几轮议定贷款的金额得到支付。结果是主要债务人发现他们的外汇储备猛增，不再迫切需要新的融资。

表 11.3　　15 个债务国的融资（十亿美元）

	1983～1985 年	1986～1988 年
经常账户	-17.0	-35.3
对商业银行的债务变化	22.2	-1.5
对私人债权人的其他债务变化	-18.4	-1.8
对官方债权人的债务变化	37.8	50.4
从官方债权人的长期借款	34.7	32.1

资料来源：国际货币基金组织《国际经济展望》（1990 年 5 月），表 A39、A42、A47。

然而在 1985 年，压力又开始形成。通过进口压缩而非出口增长，债务国已经不可阻挡地实现了迅速的贸易改善，压缩进口带来的副作用是产出的严重下降。债务国企图使通货再膨胀，它们发现再次实施了外汇管制，有关银行提供贷款日益吝啬的抱怨出现了。

同时，恢复对有问题债务人正常资本流入的前景——最初期望在一二年内发生的事情——出现倒退。尽管美国经济迅速恢复以及世界其他国家经济得到较为适度

的恢复，发展中国家的出口没有显现出有力的增长。的确，由于初级产品价格下降，出口在1985年实际上下降了。因此，被广泛地看作为信誉指示器的债务对出口比率是恶化而非改善。

结果在1985年上半年，需要对债务策略进行变更的意识有所发展。作为反对进一步融资的许多债务削减计划在美国政府之外流传，而联储副主席普雷斯顿·马丁在1985年6月公开号召进行债务削减。可是，他却受到保罗·沃尔克的申斥。

相反，美国政府选择了强调重新赋予以前二年半执行的基本债务策略以新的生命，而非根本变更它。1985年10月在汉城举行的国际货币基金组织和世界银行会议上，财政部长贝克宣布一个打算对一组重债国扩大融资的计划，现在这组重债国在国际货币基金组织的分析中构成一个标准子类目，称为“贝克15国”。

虽然贝克计划作为一个重要的创新在当时受到欢迎，但它是相当保守的，它没改变先前策略的基本前提。债务问题继续被认为是流动资金问题而非偿付能力问题，即使到1985年，不再可能将债务问题归因于经济合作与发展组织的国家的经济衰退时也是如此。美国坚定地保持反对任何包含债务削减的一揽子计划，如同反对债务延期一样。的确，直到1988年，美国甚至一直不允许其他官方债权人提供单方面债务减免（一些欧洲国家想要给处于绝境的非洲国家债务减免），担心会开一个破坏性的先例。

贝克计划的主要创新是要求官方贷款来源的转移。由于目前期望世界银行发挥更大的作用，它应摆脱传统的项目贷款。按照最初的建议，世界银行贷款对于私人债权人的议定贷款仍然起次要作用：最初的计划要求在未来3年期间，世界银行提供90亿美元贷款，商业银行提供200亿美元贷款。实际上，正如我们已经看到的那样，贝克计划具有将风险加速从商业银行向官方债权人转移的后果。

全面考察贝克计划也是重要的。它紧紧追随压低美元的广场协定之后出现，人们认为这两者的作用都表明美国参与国际政策协调的新意愿；对于这两个文件，人们普遍期望最初的行动只是更多承诺的前奏。因此，虽然贝克计划提出的资金总额即便从预期角度看也是不多的，但该计划的确暂时地驱散了认为债务策略已经搁浅的担忧。

11.1.4 菜单方法

随着贝克计划的提出，人们对解决债务策略重新激起的热情没有持续很长时间。在债务国中，秘鲁和随后的巴西尝试过对其债权人采取积极的对抗策略。然而在美国，在1986年大部分时间和1987年，政策讨论的主要内容在于希望能够利用市场力量来减轻债务问题。

墨西哥在1984年制定了第一个债务－股权互换计划，巴西和智利在1985年紧

随其后。到 1986 年，智利的计划采取相对其债务达到相当大的比例，1987 年的比例甚至更大。基本上，只要将收益投资于债务国以及满足其他限制，这些计划允许债权人将债权兑为现金。这种互换的主要吸引力在于存在一个债务二级市场，在该市场上，有问题债务人的债权以面值的较大折扣进行交易。因此，潜在的投资者可以用较低成本进行投资，首先在二级市场购得债务，然后将债务转换为当地货币。

最初，债务－股权互换受到美国金融家和美国官方的热情关注。认为它有两个优点：既消除一部分债务，因而减少债务负担；又吸引直接投资，开辟新的资金来源。随着时间的推移，看得出互换的优点显然被夸大了；债务－股权转换的局限性将在本文最后的附录中进行论述。然而，在一段时间里，债务－股权互换被看作是通过市场机制有可能减轻和或许能解决债务问题的证明。这一想法是，互换提供给债权人一份可供选择的债务转换办法的“菜单”，它既能消除大部分债务，又能提供一条外加融资的渠道。

智利被证明是愿意采用相对于债务而言规模巨大的债务－股权转换的惟一国家。尽管有来自金融界和偶而来自美国财政部的压力（后者有时似乎将自愿促进债务－股权互换看作检验债务国品德的关键），[①] 墨西哥和其他国家由于预算问题缩减了它们的计划。然而，人们还保持希望，认为极复杂的金融工程仍然能发挥重大的有益作用。特别由于发生了二级市场价格崩溃的事件，此种计划的吸引力增大了。

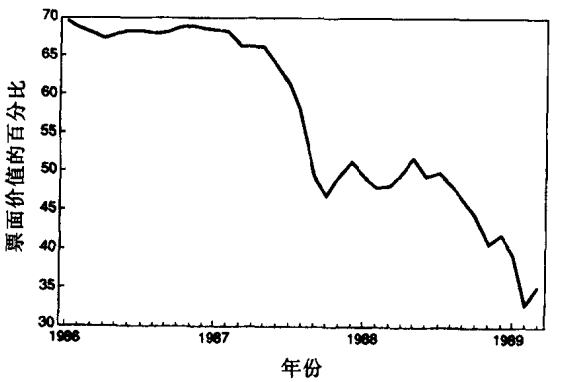

图 11.1　欠发达国家债务的二级市场价格

直到 1987 年初，发展中国家债务的二级市场折扣不大（见图 11.1）：重债国的平均折扣只有约 35%，墨西哥和巴西的折扣较小。然而，1987 年 2 月，经济日益受挫的巴西宣布延期偿付债务，导致二级市场价格全面下降。1987 年 5 月，花旗银行宣布它将为其发展中国家的债权增加准备金，其他债权人迅速采取同样措施。原则上，增加准备金是一种会计方法，不应有多少实际效果，但是在这种情况下它显然成为债务问题没有改善的信号，于是二级市场价格更进一步下跌，平均跌到面值的 40% 或者更

① 美国财政部对债务－股权互换的坚定信心表现在 1989 年春天财政部副部长戴维·马尔福德接见记者的谈话中。当时此种互换面临的严重困难尽人皆知，但在采访中他坚持认为互换能够对布雷迪计划作出相当大的贡献。

低。

考虑到发展中国家债务的巨大折扣，自然要寻找方法来获得折扣的利益，并且至少将部分利益给予债务人。按此思路作出的重要努力是，1987年12月宣布的摩根－墨西哥债务互换协议。发行新债券用来与现有债务进行交换。人们期望新债券以比商业银行债务更低的折扣出售，不仅因为其本金由美国财政部有条件托付账户的货币担保，而且因为墨西哥企图说服其债权人相信：新债券将比旧债务被优先对待。因此，人们希望债务互换将全面减少债务。

实际上，新债券的折扣比希望的高得多：初步估计，如果墨西哥动用美国财政部有条件托付账户中的货币直接以现金回购债务的话，境况也不会有所改善（参见兰达尼，1988年）。虽然人们表示希望第二次尝试会产生较好的结果，实际上，对摩根－墨西哥协议的失望就表明乐观主义的结束，一份精明的一揽子融资菜单对于解决债务问题并不能有多大帮助（也许只有在美国财政部那里，最初的布雷迪计划版本似乎相信，少量的官方资金能发挥杠杆作用，完成重大的债务减免）。

11.1.5 布雷迪计划

到1988年，人们已经清楚知道，贝克计划如同先前的议定贷款策略一样，没有像宣传那样的作用。由于以面值35%出售债权以及债务－出口比率比1982年还高，假设恢复正常的市场进入，是中期合理目标不再符合现实情况。无论如何，在那一年的大部分时间里，对该策略进行任何重新考虑都是不受欢迎的。理由有二：一般说来，政府当局不希望在大选之前公开放弃一个广为称赞的政策，以及财政部部长不想公开否定自己的政策。美国比以前更乐意接受在某些情况下债务削减的想法。值得注意的是，没有人反对使用外部资金回购和取消玻利维亚的大部分债务，9月份，美国同意其他官方债权人可以免除非洲国家的债务，如果他们非常愿意这么做的话（尽管美国将不参加）。可是，美国政策的任何重要改变都被排除了。

然而大选之后，有一个机构小组开始严肃地讨论债务策略。根据参与者的叙述，该小组最惊人的发现，与其说是贝克计划的结果令人普遍地失望，不如说风险明显地从私人债权人移转到政府和多边机构。看起来有些类似图11.2的一张图表成为令人惊恐的讨论主题。这张图表展示了经美国消费者物价指数缩减的私人和公共债权人对“贝克15国”的债权。回想起最初的议定贷款策略和贝克计划，两者都被大肆宣扬由银行出资而非帮助银行摆脱困境；到1988年晚些时候，看来两者更像对银行伸出援救之手。

委内瑞拉在1989年2月实施一项紧缩计划后，要求变革的压力不断增加，引发严重的骚乱。虽然人们很快注意到委内瑞拉也许是最不值得贷款的债务国，其债务累积的100%被用来为资本外逃提供资金，而非投资。这场骚乱增强了必须进行

某种新事情的意识。

最后，在 1989 年 3 月，新任财政部长尼古拉斯·布雷迪宣布美国赞成债务削减的政策。布雷迪讲话所处的环境，需要更进一步讨论，它向人们揭露了美国的政策制定过程。在本文的第三部分我将回到这些问题上来。然而，现在让我们集中讨论实质问题。

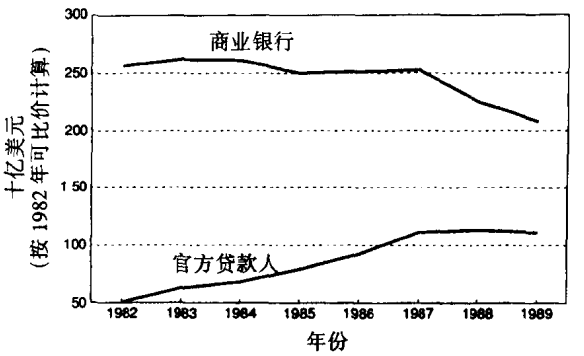

图 11.2　“贝克 15 国”债务构成

正像最初介绍的那样，布雷迪的创议存在两个略有矛盾的地方。一方面，布雷迪第一次提出美国政府支持寻求债务削减的想法，而非不管债务问题；另一方面，他的讲话强调运用自愿的、以市场为基础的机制来减少债务（银行家们后来注意到这样一个事实，在这次讲话中“自愿”这个字被使用了 7 次）。

很难想象任何大规模债务削减能在一个自愿的框架内进行，这就是说这些特色有点儿矛盾的原因。正如最初介绍的那样，按照摩根－墨西哥计划的思路，布雷迪计划似乎设想运用债权国和多边机构的资金作为金融工程的催化剂。然而该计划的结果表明，这样的方案与以直接回购来削减债务差不多。可是，通过回购来大量缩减债务将是极其昂贵的，即使以计划宣布时通行的二级市场价格进行回购也是如此，更何况回购方案将推动价格进一步上升（在布雷迪讲话后的二周内，发展中国家债务的二级市场价格确实上升了大约 1/3）。

紧跟布雷迪讲话，财政部官员纷纷提出建议，设法达成 20％的债务缩减。即使这个目标似乎不算太高，但世界银行加上其他可能来源的可用资金似乎不足以支持如此规模的自愿的债务削减，何况同时又要继续弥补债务人的融资缺口。如果可用资金达到了必须规模的话，债权人将会获得大部分利益。

这就引出了关于美国政策制定的某些有趣问题。为什么布雷迪提议立刻被聪明的观察家看出是行不通的呢？它只是一个错误，还是为后来推出可以完成的政策营造合适氛围的方法？我将在下面的论述中回到这些问题上来。现在的重点仍然是论述布雷迪讲话营造的氛围。本来美国政府曾利用其威望来实现大量的债务削减，但是不投入更大的财源，或者不放弃债务削减的自愿原则，这样的债务削减是不可能实现的。

因此，美国面临三个选择：它可以放弃大规模债务削减的目标，放弃自愿主义的原则或筹集更大量的、比布雷迪似乎曾预想的多得多的资金。尽管对此进行全面的论述还太早，但是，总的说来，美国在所有的三个方面都畏缩不前。

考察墨西哥的情况也许是了解雄心勃勃的布雷迪计划受挫的最佳办法，因为墨

西哥既是该计划第一个主要受益者，也可以说是为了这个国家的利益而设计了该计划。经过非常紧张的谈判，最后墨西哥获得削减其债务现值大约140亿美元，或者说债务的14%。虽然它足以算作卡洛斯·萨利纳斯政府一个政治上的胜利，间接地提高了人民对它的信任，但显然对墨西哥的局势不足以产生较大的实际差别。墨西哥的局势是独一无二的，它是改革主义政策的典范和与美国利益密切有关，在任何情况下它都将得到特殊的待遇。因此，墨西哥一揽子计划的规模并不意味着作为整体的布雷迪计划的规模甚至更加不够大。

对于自愿主义原则是否已经被抛弃有较多的争论。本文写作之时，继布雷迪计划之后，达成了墨西哥、菲律宾、哥斯达黎加和委内瑞拉4国的债务削减一揽子计划。从相对于其债务负担和以美元计值两个方面来看，菲律宾计划的规模较小，当然哥斯达黎加是一个小国，因此，两个主要的债务削减计划是墨西哥计划和委内瑞拉计划，它们基本上是按照墨西哥模式制定的。

在墨西哥债务削减计划中，自愿采取行动的思想基本上被抛弃了。墨西哥的债务被转换成新的证券，并且在协议中包含一段这样的规定，转换将明确地构成一个新合同（一次“新旧合同的更替”）。这样做，暗示新的合同将不受原来包含在贷款协议中的分担条款的制约，因此事实上，拒绝参与债务削减的银行将不能索债。所以，债务削减的惟一“自愿”方面是提供给债权人在几项选择条件中可以进行挑选。他们可以选择是接受降低利息或者面值较低的债券呢，还是提供新资金。

作为强迫债务削减的补偿，对银行贷款本金和部分利息提供担保。对这些担保进行估价是棘手的，但是大多数的估计认为，债权现值每削减一美元的补偿大大低于债务在二级市场上的价格——也许是25%而不是40%。同时，债务削减提高了剩余债权的价值，所以在债务削减之后，债务的市场价值几乎没有改变。

在本文最后的附录里，我认为墨西哥式债务削减一揽子计划要求银行选择：或是以最初的二级市场价格退出，或是提供新资金。该计划其实是这样一种办法，它保证由国际金融机构承担资金的巨大利益归于国家，而非归于债权人。

委内瑞拉的债务削减计划，在形式上与墨西哥的计划相似，在该计划中也提供选择菜单；但是条件更加慷慨大方。

债务削减可用资金的规模在某种程度上是任意的。在布雷迪演讲后数周内的最初估计表明，可能得到的只有100亿美元。目前，寻常提出的数字是340亿美元。世界银行和国际货币基金组织各提供120亿美元，另外的100亿美元来自日本。

因此到目前为止，布雷迪计划的结果是对大量债务人进行了两个相当有限的债务削减——可归功于“布雷迪计划”创议的债务削减全部也许是现有债务负担的5%而非20%。可是，主要的债务削减所采用的形式标志着程序上的根本改变：基本上银行债权被一种国际势力范围所占有而不是通过自愿的市场交易来解决。

11.1.6　观察

债务简史传递了两个印象。第一，在 1982 年和 1983 年戏剧性的援救工作之后，债务政策方面各种事件发展的步伐似乎显著地放慢了。议定贷款策略在拯救商业银行贷款风险巨大增加上的失败，到 1984 年中期已很明显，然而直到 1985 年 10 月才开始进行政策的修订，但是，贝克计划等于对这个过程的再次肯定而不是改变这个过程。更引人注意的是，到 1987 年中期，由于花旗银行建立准备金和二级市场价格的崩溃，贝克计划未能产生巨大的、新的私人资本流，也没有恢复信誉的任何前景已很明显。可是，直到 1989 年 3 月才出现布雷迪计划，前进的步伐非常迟缓。

第二，得到 1982～1983 年的反应后，美国政策在关于改变先前策略问题上一直非常谨慎——似乎达到债务人和债权人同样感到惊讶的程度。因此在 1985 年，人们广泛地期望对债务政策进行较大的重新考虑；贝克计划却更多地是现有政策的继续，它只提出需要有限的新资金，而实际得到的却少得多。1989 年，布雷迪计划起初被看作是对先前策略的重大变异，但是很快人们就清楚地看到，美国既不准备大量投入新的资金，也不支持发展中国家方面债务削减的任何激进要求。

整体来看，美国对发展中国家债务的政策基本上是一个反应性政策，只是反应得尽可能的小，尽可能的迟（这不一定是一件坏事）。在本文后边，我将尝试着阐述这种缺乏创新精神的原因。无论如何，首先需要再谈谈关于债务政策的选择：美国本来可以做些什么。

11.2　债务政策选择

债务政策理论曾是很多文献的主题。本文将不对这些理论进行任何深入的探讨。许多重要概念出现在由萨克斯（1989 年）以及由弗伦克尔、杜利和威克姆（1990 年）编的论文集中。在此，我要集中论述债务政策选择的三个关键方面。

政策选择的第一个方面，是债务政策在干预与自由放任之间到底有多大程度可以选择。美国政府干预债务问题决不是必要的。有问题债务人的大多数债务是欠私人债权人的，主要是商业银行。1983 年以前，私人债权人自愿地贷出资金，收取利息以外超过低风险率的保险费，这反映了他们自身对这些贷款承担风险的判断。如果这些风险贷款恰好成为坏账，美国政府为什么要承担任何责任呢？

这个问题不像听起来那么天真。二次大战以前，正如艾肯格林和波特斯（1989 年）曾经指出，美国政府没有重视保护持有第三世界债务人债权的债券拥有者的利

益。即使在1982～1983年，对于新出台的债务政策，保守的批评家认为，美国使用干预手段正在强化道德风险问题，由于期望紧急财政援助，银行将不负责任地贷款和/或有些国家将不负责任地借款。后来，激进派提出了不同的批评，声称美国政府的干预已损害了债务人利益，阻止他们进行直接了当的拖欠。

另一方面，干预有一些理论根据。最广泛讨论的有如下理论：

1. 稳定国际金融体系。相对于世界经济的规模，债务问题不是特别大的问题。"贝克15国"的GNP之和仅约等于经济合作与发展组织国家GNP的4%，其债务的账面价值仅大约等于经济合作与发展组织国家财富的1%，债务的利息仅大约等于经济合作与发展组织国家1%GNP的1/4。虽然如此，在1982年，第三世界债务问题还是引起相当大的忧虑，因为欠债集中在大商业银行手中，而这些银行有较大的影响。所以，即使债务相对于经济合作与发展组织国家的经济规模是很小的，它还是大大超过货币中心银行的资本。结果，人们担心债务危机会螺旋上升，导致银行体系的崩溃。这使人们产生了需要政府紧急干预的感觉，在1982～1983年，政府紧急干预压倒一切，否则，会一直保持谨慎的心态。

2. 免费搭车问题。危机发生后的几个月，人们开始听到从各处传来的意见，为促使债权人按自身利益行事，政府采取行动是必要的。克莱因在1983年发表的颇有影响的研究报告就代表了这一观点。他的意见是这样的：一旦一个国家出现问题，任何单个债权人从自身利益出发，会停止贷出款项，并会尽可能多地抽回资金。可是，当所有债权人都设法这么做的时候，就会引发流动性危机，如果不对此采取任何措施的话，就会立即产生拖欠偿债。然而，一个可以感觉到的可能性是能给一段喘息时间，债务国可以恢复偿付能力。如果债权人给债务国时间的话，作为一个集团的债权人的境况会更好。于是，这就存在单个债权人利益与他们整体利益之间的矛盾。结果，官方施加压力迫使债权人不仅仅重新安排债务，而且要增加新的贷款，这种干预事实上对债权人大有好处。

在后来的债务削减讨论中，这个意见也以不同形式呈现出来，认为纯粹的债务减免可能符合债权人的集体利益而非个体利益。我们在下面还要讨论这一问题。

无论在哪种情况中，将免费搭车的论点变作由官方向清理债务过程注入资金的理由是难以自圆其说的。正如我们已经看到的那样，在一年左右以后注入资金是巨大的。可是，支持官方融资的一些根据是站不住脚的。美国和其他国家政府在一定程度上发现它们缺乏大棒，用以强制银行按它们自己利益行事，胡萝卜可能是必要的。如果债权人的协调难以进行，官方贷款也许是保证最终体现为本国财富的债权价值得到保护的次优选择。债务策略的早期分析，强调将议定贷款作为解决免费搭车问题的主要方法，而将官方贷款作为辅助的润滑剂。当然，正如我们已经看到的那样，这不是发生的事实。

3. 其他的经济利益。除了为尽可能多地收回银行债权的价值而下财政赌注外，

债权国政府发现自身有一些其他经济利益，特别是在贸易方面。因为，由债务危机而被迫进行的贸易调整主要采取压缩进口的形式，债务问题对工业国家的出口具有重大影响。因而，以这种情况形成的兼顾贸易政策和/或宏观经济利益有利于债务问题的解决。

虽然债务问题对贸易的影响在非政府人士发表的报告中广泛引用，这些报告要求给予债务人更慷慨的条件，可是人们怀疑、关心这些影响在实际政策中能否发挥很大的作用。值得注意的是，当债务国在 1984～1985 年出现了很大的贸易盈余，结果是不再急需巨额现金时期，很显然，这个时期是美国债务政策的平静时期而非紧急时期。

4. 政治利益。促使美国政府在债务问题上放弃自由放任的最后关切之事，就是关心债务人和债权人之间的对抗可能引起过激的结果。尤其是美国不能忽视债务问题对墨西哥政治可能产生的影响。墨西哥首先爆发债务危机是值得重视的；如果巴西是第一个陷入困境的主要债务国的话，美国还会不会作出这样迅速的和决定性的反应是令人怀疑的，第一份重要的布雷迪计划的债务削减也包括墨西哥决不是偶然的；正像下面描述的那样，墨西哥总统卡洛斯·萨利纳斯刻意突出自己的位置，以便债务削减一揽子计划能为他在政治上捞到好处，因此，这种方法，使得美国政府从此类一揽子计划中获益匪浅。

我认为，美国的政策实际上主要由这些关切之事中的第一项和末一项所促使：保护金融稳定的愿望和对债务问题带来政治影响的担忧。政策协调的经济原因按理本应左右美国的债务政策，但给予它的只是原则上的空话；实际上，当财政或政治上的紧张气氛得到缓和时，美国债务政策往往是飘忽不定的。

11.2.1　融资与减免

假定美国政府方面决心在债务问题上有所作为，它将做什么呢？它是应该寻求延迟债务偿还，使这些国家有时间来改善他们的状况，还是应该寻求永久地削减这些国家的债务呢？

传统的看法是，如果该国的问题只是流动资金问题，适宜于对其进行债务“融资”或只是延迟债务偿还；如果该国无力偿还债务，那么就应该寻求债务减免。弄清应该考察这个国家状况有什么特点，这是一个有用的方法，但是作为一种提出问题的方法，它终究是不适当的。其原因是，一个明显有偿付能力的国家就不会缺乏流动资金：它能向可信的债权人借款。因此，初步看来，这个债务问题显然至少有巨大风险，可以说这个国家肯定没有偿付能力。

抛开流动资金和偿付能力之间的严格区别，那么我们将改问，维护其债权面值并用拖延手段争取时间，或者通过达成削减一个国家债务的解决方案，是否最有利

于债权人。对此问题，目前已有一个标准的思路，即“债务价值曲线”（见图11.3）。①

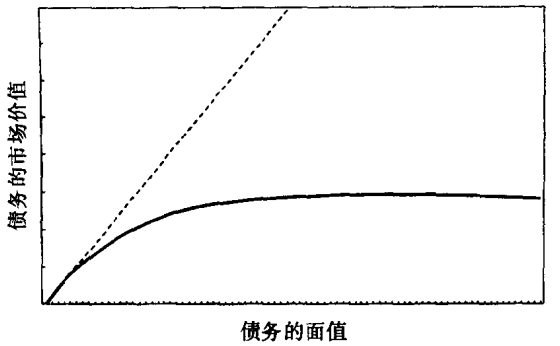

图11.3 债务价值曲线

图11.3中的横轴表示的是一个国家债权的面值，纵轴表示预期偿还的现值（正常地，它接近于债务的二级市场价值）。对于低水平债务，其面值处于接近45°线，因为债务国几乎总是能够并且乐意付清债务。可是对于高水平债务，预期的偿还越来越达不到面值。对于极高水平的债务，债务削减实际上将增加对债权人的预期偿还，这一点至少是可能的，而且债务越少，可能性越大。

如果出现潜在的经济衰退，原因是债务负担太大，以致于实际上无力偿还，就像对一国经济征收重税那样，既妨碍政府方面采取有效行动，又阻止了私人投资。

什么时候减免债务符合作为整体的债权人的财政利益呢？原则上，是在债权国实际上处于该曲线向下倾斜的时候。在此种情况下，降低债务负担将充分地改善一国的前景，使得较小的债务面值实际上具有较大的价值。

关于这一分析应注意几点。第一，债务的二级市场价值比其面值少得多这一简单事实并不足以表明债务削减符合债权人的利益。大大低于45°线的一段债务价值曲线，仍然是向上倾斜的。在这个观察结果的底下有这么一个论点：即也许不会得到全部偿还的债务仍然有可能得到偿还；削减债权的债权人失去了从令人惊讶的好运气中获益的可能性。

与这点有关，估计什么时候债务削减事实上符合债权人的利害决不是简单的。例如克莱森斯等人（1990年）对债务价值曲线的估计表明，某些债务人可能确实是处于相反方面，但是，绝大多数债务人却不是这样。无论如何，这些估计是不可靠的，至今在实际的讨论中没有起任何作用。有一定信心的人们可以说的最多意见是，债务二级市场价格非常低的国家比那些以接近面值的价格出卖债务的国家更有可能处于相反方面。因此，1987年二级市场价格急剧下跌使得债务削减的理由更加有力，但这点不是结论性的。

---

① 这个曲线显然由我首次引用（克鲁格曼，1990年），它常常被称为“拉弗债务曲线”。我这样称呼它，是强调削减债务实际上可增加预期偿还的理论上可能性。但是，为了淡化某些国家是否确实处于曲线的相反方面（没有一个主要债务国能有把握地被断言处在相反方面），去掉拉弗的名字也许更好。事实表明，就布雷迪计划而言，更重要的是强调这个曲线在合适的范围内是相当平直的，这已有证据证明。

最后应注意，任何债务削减都是整体的而非个体的事情，就像对有麻烦的债务人贷款的情况一样。如果所有其他债权人削减其债权，个别债权人将会受益，但是此人宁愿他自己的债权保持全部价值。因此，即使当债务削减明显地符合每个债权人利益时，也没有一个债权人乐意采取行动。

总的来看，还没有令人信服的理由证明债务减免符合债权人的财务利益——即使这样的断言在 1989 年初比前些年似乎较可置信。可是，提出这个问题可能会令人误解，因为美国的政策利益不完全是在金融方面的。

设想一下，虽然私人债权人不相信债务削减实际将提高其债权的价值，而他们的确相信，偿还最后一个美元的可能性很低，而债务削减至少会使得余下的债务被偿还的可能性增加一些。这等于相信，该曲线如果不是向下倾斜的话，在相应的范围内无论如何是相当平直的。在这样的情况下，债权人应该愿意赞同大量的债务削减，以换取官方不多的补偿。假设美国政府认识到促进债务减免所带来的其他利益，比如说政治上的利益，那么债务削减政策将具有吸引力：一小笔政府开支可以获得大笔债务削减，还可以带来比成本多得多的非经济利益。

应注意，这是官方发起债务削减的与寻常理由不同的理由。大多数要求债务减免的理由，是断言债权国在债务减免中有强烈而重要的国家利益。在这里，因为债务削减的成本不需太大，它们的利益不一定要十分巨大。

认为布雷迪计划是以清楚认识目前能够廉价地施行债务削减为基础，也许是过分地厚道了。但是，认为能以有限的激励就能诱使银行减免债务的模糊想法，确实是美国政策变化的基础。很不幸，该计划立刻遇到困难：实施该计划中出现集体和个体成本之间的差异。

11.2.2　自愿主义与集体行动

假使决定使用官方资金补偿债权人来实行债务削减，这样的债务削减将如何施行呢？

一个模式是强制施行议定的解决方案：每一债权人必须削减其一小部分债权（或者以减少的原来本息交换新的债权）。在这样的模式下，债权人可能得到某种补偿，但是他们将不具有选择的机会。

可是，一个供选择的办法会诱使债权人自愿削减债权，即向他们提供选择，使其将现有债权兑为新债权。新债权允诺减少合同规定的应付本息额，但要以某种方式得到“提高”，譬如对本金和部分利息进行担保。

一个重视市场导向政府的自然爱好是自愿方法——的确，在布雷迪的最初演讲中，自愿这个字被重复地使用。可是几天内就显示出，这一自愿方法昂贵得难以实施，迄今为止，在墨西哥和委内瑞拉的重要债务削减本质上都是非自愿的。

自愿方法带来的问题是明显的。初步估计，向债权人提供“提高的”证券简直就是一种回购债务的复杂方法。能被回购的债务价格可能比作为整体的债权人削减债务的成本高得多。原因是，债务的二级市场价格代表债务的平均价值而非边际价值，前者指可能被偿还的一部分债务，后者指最后一个美元被偿还的可能性，可以肯定数字是很低的。

当宣布有大量回购时，因为债务二级市场价格将上升，情况甚至更糟；当债务削减增加了偿还的可能性后，回购的成本将反映出债务的平均价值。

图11.4对这一点做了说明。它表示债务价值曲线没有向下伸展，但是在相应的范围内相当平直。D2是债务削减前的债务面值，D1是其后的面值。V2是二级市场债务的初始值，V2/D2是最初的二级市场价格，由虚线表示。

作为债务削减的结果，对债权人而言，债务的价值将下降，但仅仅是有限的幅度，从V2到V1。因此，人们可能希望可以诱使债权人接受这样的债务削减，以获得大致为V2－V1的补偿。但是，如果债权人被要求而不是被命令出售其债务，成本将是更高。原因是债权人将不会以低于二级市场价格V1/D1的价格出卖债权，这一价格将在债务削减之后盛行。

在较高二级市场价格下的债务票据的价值是V3。债务减少D2－D1的费用，因此实际上是V3－V1，这个数字要比简单地补偿债权人的损失大得多。其差额代表为私人债权人的利益增加了纳税人的额外支出。

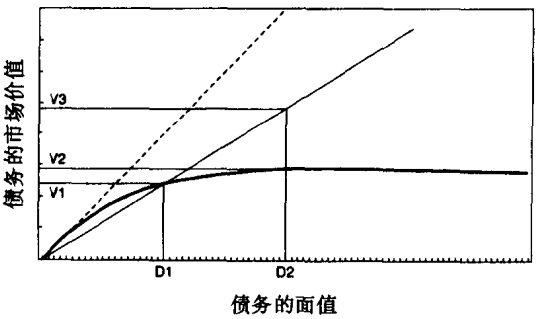

图11.4 议定债务削减对自愿债务削减

虽然这些计算是以估计的债务价值曲线为基础的，不应太认真看待，但它给人们有关这个问题的一些见解。如果布雷迪演讲被认真对待，立即使债务削减20%的数字到处流传，这个百分比要求取消约900亿美元的债务。使用克莱森斯等人（1990年）债务价值曲线的估计数，这样大量的回购也许花费的代价相当于400亿美元的现金，这远远超过了包括现在累积的专用基金在内的可以动用的资金。[①] 况且需要补偿债权人的数额会少得多，只有100亿美元之谱。其差额代

① 正像前边所提到的那样，据有代表性的估计，现在可用于债务削减的官方资金约为340亿美元。可是这些资金可用于贷款和担保，而不能作为现金一样使用。如果不考虑世界银行和国际货币基金组织承担的风险，借用这笔资金来用于现金回购，那么它们仍然可以为相当规模的净债务削减融通资金：如果回购价格是50%则为340亿美元，如果是40%则为510亿美元。可是国际金融机构不情愿进行大规模放款用作回购，正是因为这样做将使它们承担过多的风险，也就是它们不愿意把340亿美元的放款权看作170亿～200亿美元的简单现金支出的等同物。

表债权人的资本收益。对于更大的债务削减的努力而言，差额甚至更大；据克莱森斯等人的估计，2000 亿美元的债务削减将花费债权人大约 250 亿美元，但是，如果通过回购来完成，将花费 1100 亿美元。

既然有这个算法，为什么最初的布雷迪建议强调自愿债务削减呢？一个可能的答案是缺乏清晰的思考：就像在本文第三部分描述的那样，布雷迪计划的形成环境受到严重的骚扰，以致一点点扰乱也许会发挥作用。另外的答案是，财政部官员仍然希望聪明的一揽子融资方案可以对公共资金发挥乘数效应——对于美国财政部来说，摩根—墨西哥计划令人失望后果的教训没有被深刻地认识到，或是说它也像其他地方人们相同的方式看待这个教训。

无论如何，经历了在墨西哥对布雷迪计划的第一次重大检验，运用自愿方法的思想很快被搁置起来。相反，就像已经描述过的那样，和对银行合法的引导施加压力相结合的方法，使银行别无选择，只有参加债务削减计划。

可是无论从哪方面说，达成墨西哥一揽子方案的谈判是极其困难的。这引起人们怀疑，美国政府能否与其他国家达成类似的协议，甚至是否愿意为那些战略重要性不大的国家尝试类似的交易（委内瑞拉的协议证明这种想法是错误的，但是，在本文写作之时，该交易的理论计算方面仍然是不清楚的）。

11.3　政策形成过程

到这里，我已经描述了美国政府采用的政策，以及提供了一个框架来告诉我们这些政策应如何实施。但是，是什么实际上决定美国的政策呢？

说得明白一些，政策制定根本不像教科书中所设想的，在书中，政府被塑描成一个见多识广的、依照公众利益行事的独角演员。政策是通过许多机构参与者的交互作用制定的，并非所有参与者全在美国政府本身内部；机构的重要性以及在某种程度上，个人的雄心都是关键的动力因素；而许多政策是在错误的观念和错误信息的迷雾中制定的。换句话说，债务政策是在现实世界中制定的。

11.3.1　政策制定者及其动机

考虑到美国制定政策的一个重要组织原理是“赛马理论”，有时概括为“你持何立场取决于你在何位置”。也就是美国政府可以看作是由许多机构组成的，诸如联储、财政部等等。每一个机构都对某种政策有根深蒂固的偏见，这不是基于意识形态的原因，而是基于该机构的利益。从这些机构的交互作用中形成了政策。

这样认识政策的方法，可能过分地强调利己，或者这还不够利己。比如说国务

院一名官员可能支持违反国务院自身利益的政策，这或是因为出于信念，或是由于“旋转门”制度，因为他的长期事业目标在其他地方。然而，赛马理论方法似乎的确产生观察债务政策有用的观点。

因此，让我们来考察制定债务政策的主要机构参与者。

联邦储备

从1982～1987年保罗·沃尔克辞职期间，毫无疑问，联储是制定美国债务政策的首要参与者——虽然如下面描述的那样，偶然的力量把它从这一位置上拉下来。联储的优势地位是由一些因素造成的。

第一，与其他机构的领导人不同，沃尔克本人在债务问题上具有持久的个人兴趣，他将其视为一个中心问题（的确，人们甚至可以说，他的兴趣过大：如果他给予储蓄和贷款问题同等的注意，会发生什么情况呢?）。例如，在某些时候，沃尔克亲自介入，对银行施加压力，推动议定贷款一揽子计划前进。根据联储工作人员的看法，沃尔克对债务问题的关心，反映了他对避免重演30年代危机的历史感和迫切愿望，他同样特别关心眼前的财政责任。

第二，联储在政策制定上具有高度的连续性。当然，沃尔克的任职期限比与他对应的财政部长要长得多。同样或甚至更大差异在下级人员的任期中可以看出。最明显的是埃德温·杜鲁门作为掌管国际经济问题的二把手在任整整十年，虽然他几乎没有引起新闻界的重视，但由于他的敏锐和远识，杜鲁门成为业内的传奇人物。

第三，从各方面说，联储以比其他任何机构拥有更富有经验的、更有才能的工作人员而自傲。就大致水平而言，联储的薪金等级超过行政部门。也许更重要的是，联储是高度专业化、非政治化的机构。在这里，文官职务能够获得很高等级的地位；这与美国政府文件规定的情况形成对照，在其他部门部长助理或者更低级别职位，现在通常由短期的和出于政治考虑的被任命者担任。这些被任命者比起联储的人员来知识较少，当他们意识到他们的雄心难以发挥时，较低的职位难以吸引有抱负的工作人员。

第四，1982～1989年的多数时间里，行政部门传统的制定政策者素质异常的差，甚至在财政部也是如此，其他政策制定者更加不行。我在下面还要再次谈到这个问题。

因此，在20世纪80年代的大部分时间里，联储在制定美国债务政策中扮演了最重要的角色。但是其目的是什么呢?

很清楚，联储的首要目标是金融稳定。联储在多次面对财政部不情愿的情况下，领导了1982年的紧急援救工作，阻止了潜在的银行业危机。议定贷款策略具有同样的功能。联储首要关注的事情是阻止一些国家拖欠偿债，这将迫使主要银行破产。在最初期间，这就意味着它专心于维护债权的面值。

对金融稳定的关注促使联储在 1982～1983 年采取行动。但是，正如我们看到的那样，由于银行增加了资本，纯粹的金融稳定问题不再具有重要性。在此之后联储的动机是什么呢？

答案尚不清楚。联储某些工作人员现在私下承认 1982～1983 年的政策——努力增加新的财政收入，反对能降低债务价值并由此危及金融体系的任何行动——成为反应性的，使联储重视新资金形成一种倾向，它反对债务减免更多地是基于习惯而非基于分析。的确，人员连续性的优点也有缺点，从沃尔克到其手下的官员十分清楚地记得他们在 1982 年的想法，不情愿地提议改变政策，因为这将证明他们原先的政策是错误的。

财政部

传统上，美国财政部在制定国际经济政策方面与联储大致上处于同等地位。可是在 80 年代，财政部作为政策制定中心经受了一些不利条件之苦。

第一，正如已经提过的那样，财政部高层明显缺乏富有经验的政策制定者。在里根第一届政府内，财政部最高级官员中有任何国际金融背景或者经验的仅限于部长助理这一级别。人们普遍地不认为财政部高级官员是灵敏的学习者：联储官员们私下里鄙视财政部官员的资格，据消息来源报道，至少有一次，联储的杜鲁门公然地责难财政部高级官员无知。

在 1985 年之后，这一情形在某些方面有所改变，当时包括詹姆斯·贝克、理查德·达曼和戴维·马尔福德在内的新班子就任财政部高级职位。虽然这些人本身也没有国际金融政策的经验，但是，他们比其前任倍受尊敬。可是，最高级人员的变动显然几乎没有改变财政部人员水平日益低落的状况。

其部分弱点应归因于美国行政部门普遍存在的问题：低薪金、缺乏晋级机会和不断的裁员。无论如何，新闻报告和与消息来源的对话证实，这一结构性问题加剧了，这是由于财政部一连串的官员从雷根到马尔福德对工作人员的工作采取轻蔑的态度所致。①

结果，财政部遭受（并且继续遭受）缺乏有效的人员从事工作之苦，这使得政策主动性难以发挥。联储一位工作人员断言“财政部没有人能够编制棋盘式对照表”。

虽然如此，由于其所处的地位，财政部一直是债务问题的一个主要参与者。它

---

① 在这里适宜重述一个广为人知的轶事。当墨西哥财政部长佩德罗·亚斯普带着一些手下的人员出席一个会议，马尔福德要求他们离开，他说：“你的这些家伙（咒骂语）在这里做什么？”这些在美国训练过的墨西哥人员后来相当愉快地称他们自己为“家伙（咒骂语）”。还有一个证实的传闻说：墨西哥债务削减协定签字后不久，马尔福德在一次非正式的会议上相当自满地说，取得成功的关键是不理睬下属人员。

的目的是什么？我们可将其目的分为三个层次：政府、部门和个人。

因为财政部是政府的一个职能部门，它当然要对上级的指令做出反应。在财政部的国内方面，在80年代前半期，许多工作人员有非常保守的意识形态。可是在国际方面，意识形态作用的发挥相对稀少。特别是在1982～1983年之后，政府关心的基本国际金融问题是显而易见的，并且明显地与联储的目标一致：保持金融体系的稳定。

在另一端，财政部个别官员不可避免地有其自己的议程，这些议程有时与联储的议程相冲突。最重要的是，高级官员可以理解地期望在政策制定中起到积极的作用，并让人们看到他们这样做。这是很正常的，但在制定债务政策中就引起某些特殊的后果。财政部官员通常不是内行，素质较差，这使得他们难以在政策制定中担当领导角色，一般是联储人员处于指引地位。但财政部官员对这种压抑感到气恼，他们持续地进行低调的斗争，想夺走联储对诸多问题的控制权。

我们可以用两个例子来说明这种冲突：首先论述一个主要的例子，布雷迪计划的制定。

第一，整个1982年以后时期，政府债务政策至少在原则上是在某些机构间结构内制定的：顶上是部长级的小班子，下边是部长助理级别的官员班子，再下边是机构间一般工作人员组成的工作小组。在这些班子里没有理由有联储的代表。因为联储不完全是行政部门或政府的一个部门，这就产生是否合乎宪法的问题。但是考虑到联储在实际政策，特别是在工作人员一级上对政策制定的决定性作用，没有它作为观察者地位参与，实际上有损于政策制定的过程。联储被排除在外的原因通常认为是由于财政部担心，如果允许联储参与进来的话，它将支配机构间协商过程。

另一个排挤例子，产生于财政部官员希望在政策制定中起到更积极作用。表现在1982年12月雷根部长引发的短暂情绪激动上，当时在G－5国财政部长会议上，他建议需要建立一个新的国际机构来处理债务问题。这个建议使人们对美国的政策及其动机有明显转变产生了一阵子推测，但事实上，这个讲话是出于部长自己的倡议，没有经过财政部工作人员的研究，更不必说进行机构间协商了。当时财政部里的工作人员私下推测，雷根讲话的动机就是期望在这次会议上起到更加积极的作用。

财政部实际上争夺控制权的努力，在布雷迪计划事件中达到高峰。但是我在下面再来论述这个问题。

美国政府其他机构

美国债务政策令人惊讶事态之一是，除了联储和财政部外，美国政府其他机构实际上保持沉默。在行政部门内部，人们可能预期国务院会发挥一些作用；在行政部门之外，人们可能期望国会能发挥一些作用。事实上，这两者都没有发挥任何重

要作用。

国务院传统上在美国政府内部扮演常驻的国际主义者的角色——以某种财政上或经济上代价取得美国外交和政治利益的鼓吹者。人们期望它可能倡导软通货政策，也就是在债务问题的早期阶段作较多放款和较早实施债务减免。而事实上，它没有这样做。

国务院的沉默，显然是由于人事选择方面的政治后果。作为国务卿，乔治·舒尔茨对经济事务令人惊讶地毫无兴趣。主管经济事务的副国务卿是艾伦·沃利斯是一个有强烈保守声誉但对制定政策很少有兴趣的经济学家。80 年代大部分时间里主管经济事务的助理国务卿是理查德·麦考密克，他以前是乔斯·赫尔姆斯的助手，尽管早期有过做外交官的经历，但他对国务院通常的重要问题几乎没有兴趣。

国会传统上对国际金融政策起很小作用（这与对国际贸易政策的作用相反）。债务问题引起许多议员的兴趣，参议员比尔·布雷德利尤其如此。在贝克计划和布雷迪计划之间的这段时期内，布雷德利也许是债务削减方案的最引人注目的拥护者。1986 年出笼的所谓布雷德利计划，在布雷迪演讲发表之前，一直是此类计划的基准尺度，而布雷德利接受了那些拥护债务减免的著名学者，诸如哈佛大学的杰弗里·萨克斯和麻省理工学院的鲁迪格·多恩布施的建议。财政部官员要接受国会专门委员会关于债务问题的例行质问，一些消息来源指出国会对布雷迪部长、特别是对马尔福德副部长的压力，可能对布雷迪计划的提出起作用。

可是，国会任何时候都不会设法找寻影响债务政策的任何直接杠杆。80 年代任何时候，美国债务政策都不需要国会授权的立法。① 如果国会能对债务政策施加影响的话，它只有直接通过立法来迫使债务策略的改变，但这样做决不是严重的事情。

因此，美国债务政策问题是联储和财政部压倒一切的重要任务。

政府以外的势力

在 1982～1989 年整个期间，美国政府在决定债务策略方面担当领导角色。这在某种程度上令人惊讶，因为在对有问题债务人的银行贷款总额中，美国的银行贷款占不到 30%。但是，没有其他独立的参与者能制定出可供替代的策略。

这就是说，需要承认其他二个主要参与者的作用。它们是：

1. 银行。议定贷款的过程导致银行咨询委员会的创建，它有效地领导银行与往常不一样地使用单一的声音说话。这些银行咨询委员会在某些方面不是与财政部而是与联储配合得更好。其关键成员——特别是花旗银行的威廉·罗兹，在这一期

① 增加国际货币基金组织和世界银行的资金的确需要立法，原则上国会可以将议案搁置起来作为对债务政策施加压力的手段。但是，不管是缺乏兴趣，还是担心招来损害，这样的对抗策略的确没有发生。

间他始终担任墨西哥咨询委员会主席——带着相当的专门知识上任，并长期担任这个工作。

2. 国际货币基金组织。在80年代大部分时间里，像联储一样，国际货币基金组织是一个由强有力的领导人领导的高度专业化的机构。可以合理地说，国际货币基金组织的雅克·德拉罗西埃及其助手对议定贷款策略的贡献至少不亚于保罗·沃尔克及其助手的贡献。有助于导致1989年改变政策方向的参谋工作，也主要是在国际货币基金组织而不是在联储和财政部里进行的。

理解美国20世纪80年代债务政策的要点是：有效的政策制定机构不是包含在美国政府界限之内。国际货币基金组织的高级工作人员对美国债务政策的影响比任何美国机构的高级工作人员更大，这里不包括、但也许包括财政部。

11.3.2 政策的节奏

推动行动的事件

考虑到这么一些参与者，那么政策实际上是如何制定的呢？最好的答案似乎是尽可能少地制定政策。联储在债务问题的兴趣很狭小：要求保持金融稳定，这一点它解释为保持银行债权的面值。只有这一目标遭到威胁时它才会倡议政策，否则不会采取行动。

财政部可能要为更广泛的利益目标提出政策，但是它缺乏知识和工作人员来制定政策和改变政策。因此，像联储一样，它的行动也是反应性的。结果，政策在很大程度上由“推动行动事件”来推动；这样的事件不发生，就不会发生什么行动。

第一个推动行动的事件，当然是墨西哥危机及其在其他债务国的蔓延。财政部和联储会同国际货币基金组织和银行咨询委员会合作行动阻止危机，联合提出议定贷款策略：这完全是一个令人瞩目的反应，即使最后它没有像计划规定的那样行之有效。

乍一看，贝克计划不是对类似事件的反应。可是到1985年秋天，对债务政策实施结果的不满气氛非常明显；美国（一般地）和詹姆斯·贝克（特别地）正试图建立一个新的国际合作制度，出于政治原因的需要，美国在汉城会议上提出了某种计划。如果这听起来像是为政策倡议作缺乏力量的辩护的话，我们必须注意到贝克计划正是无力的政策倡议：揭去有利的宣传，人们发现它是资金有限的现有策略的继续。

政策的反应性特点也出现在较小的反应中。正像我们看到的那样，议定贷款在1983～1984年后烟消云散。即使在贝克计划发表之后，也没有进行认真的努力来重新实施它。当1986年由于油价崩溃和地震的原因，墨西哥发现它处于危机中时，

联储和财政部再一次开始工作，聚集各银行进行另一轮放款。

但是，这样的描述很不符合 1989 年的重要政策变化。关于布雷迪计划的起源我们能说些什么呢？

布雷迪计划

布雷迪计划的起源，可以用三种相当不同的方法来考察，每种方法都有一些道理。

探讨该计划形成的一个方法是，指出为什么这样的政策改变具有合理性的真正理由。用拖延手法争取时间、等待一些国家恢复正常的市场进入，这些已不再具有多大的合理性。较为充实的银行资本状况使得人们对债务削减造成金融后果的关注缺乏紧迫性。二级市场价格的下降，使得以有限资金进行债务削减显得更加可行。风险从银行明显转移到官方债权人，使得人们担心这一过程正在演变成紧急财政援助。可能，像布雷迪计划之类的事情早已是来得太迟，财政部只是在做它以前本来应该做的事情。有人可能争辩说，联储只是太热衷于反对债务削减，以致不能领会这些明显的道理：一旦贝克计划的作者下台和大选过去，财政部就不会是这样了。

第二个解释受到美国政府内外一些官员的重视，它集中于美国和墨西哥之间的特殊关系。墨西哥的卡洛斯·萨利纳斯政府很早就决定，它需要债务削减，这既有严酷的经济原因，也有同样多或更多的政治原因。卡洛斯·萨利纳斯政府致力于令人瞩目的大胆改革努力，因而是美国能希望看到的最好的墨西哥政府。因此，给萨利纳斯明显可见的奖励，符合美国重大的政策利益。1988 年秋天，在当选总统乔治·布什和卡洛斯·萨利纳斯的一次会晤中，基本上答应墨西哥给予某些东西。因此，可以把布雷迪计划看作是美国帮助墨西哥的一个办法。

最后，怀疑的观点认为，布雷迪计划在很大程度上是美国政府内部的赛马竞争的结果，而不是对实际政策关注的严肃反应。

布雷迪计划出现的真实过程的确是一个特别的过程。第一，为政策改变提供基础的债务政策审核像往常一样是由机构间小组进行的，联储未包含在内。

第二，根据许多消息来源表明，财政部内部组成一个特别小组，它的活动甚至对机构间小组保密，由它准备债务削减计划。特别小组的人员很少，约三四个人，没有一个人有很多的经历。

第三，布雷迪部长在一次演讲中宣布他开始赞成债务削减的主张，包括联储在内的其他机构对此并不清楚，实际上只在演讲之前不久作为既成事实告诉白宫。最后，当人们就有关该计划的概念基础（它依靠自愿债务削减）和需要资金的规模等问题提出疑问时，据说人员不足的财政部起初没向联储要求人员支持，而是向世界银行和国际货币基金组织求援。这样做说明一些道理，因为国际金融机构将充当债务削减一揽子计划的主要资金来源，但是忽视内部人员资源则是奇特的。

换句话说，虽然可以提出良好理由说明财政部政策转变是合理的和确实是对变化了情况的反应滞后，它同时也是针对墨西哥经深思熟虑的外交政策行动，但是政策转变的实际过程看起来可疑地像是财政部特别是现任副部长马尔福德把债务问题的控制权从联储夺过来的一次努力。在这方面，它成功了。

11.4 美国债务政策评价

这篇文章的主要目的是描述，而非提出政策主张。虽然如此，不可避免地要提出一些评价。

美国债务政策可从二个方面进行评价：一是将其作为一个过程，二是根据其结果来评价。也许看起来后者总是取代前者，因为布丁的滋味要吃过才知。但是，经济问题的不确定性太大，以致于难以单独根据政策制定者的成就来判断他们。不仅一个好的政策可能会碰到恶运；官员们可能因为错误的理由而做对了，也或者可能因为正确的理由而做错了。毫无疑问，保罗·沃尔克获得被认为是历史上伟大的中央银行行长之一，殊荣的原因就是在1982～1983年他在债务问题上的决定性行动。然而也有人提出冠冕堂皇的设想，他认为要是联储有一个较弱的领导人，如果债务人被允许公开拖欠，就像30年代他们所做的那样，世界本来会有更好的境况。因此，我们要根据过程本身的条件对其估价，然后再查问从这个过程产生的政策实际正确的程度。

本文描述的政策制定过程是一个混合体。美国债务政策的最初阶段具有一个罕见的特点，即它结合了智慧的清沏和果断。其后，这个过程不再有多少吸引力了。正如以上描述的那样，在1983～1988年的大多数期间，债务政策是反应性的而非创造性的，到处是思维的迷乱，尤其是在像债务—股权互换这样的问题上，而且人们专心致力于政策的公共关系方面，而忽视了问题的实质。形成布雷迪计划的政策制定过程的锁碎和外行，简直令人毛骨悚然。另一方面，政策制定没有沾染特殊的利益政治（对詹姆斯·贝克持有花旗银行股票产生短暂一阵激动是愚蠢的和用以巧妙地达成协议的国际外交手段。

结果怎样？这个政策确实是一个好政策吗？

关于80年代债务危机的结果有两个极端重要的事实。第一是维护了金融稳定，没有出现30年代式的金融崩溃。第二是债务国的经济状况非常糟糕，几乎所有高债务国的实际人均GNP在1989年比1981年降低。

1982～1983年的政策反应，为保持金融稳定做出相当大的功绩。考虑到当时人知道的情况，很难看出还可能采取任何截然不同的策略。当整个世界经济和金融状况迅速地得到改善的时候，现行的策略得到了有力的实施，并且争取了时间。

问题是别的政策是否能带来更快的经济增长。1983 年后，美国政府本可设法动员银行资本，它本可在两年前就寻求布雷迪式的债务削减计划。美国本来还可以宣告胜利和凯旋，暗中鼓励债务国拖欠债务。在任何一种情况下，从债务人到债权人的资金转移本会更少些。

但是，这样做会带来较好的经济成效吗？许多观察家与 30 年代相对比——那时候，许多债务人拖欠债务，然后在经济上继续做得合理的好——然而，在 80 年代，债务人的纪录几乎普遍令人失望。艾肯格林和波特斯（1989 年）也指出，在 30 年代，那些早期大量拖欠债务的国家做得比不拖欠债务的国家还好。然而，在 80 年代，在债务清偿负担和经济上成功之间没有明显的相互关系。因而有选择地使用证据，有可能产生任何一种情况。人们也许认为，就像克莱因（1990 年）含蓄地指出的那样，无论采取什么样的债务策略，债务国的经济增长都会急剧下降，而且尽管经济增长剧降，金融体系仍保持完整，这代表了债务政策成功的标志。或者人们可能认为，正如许多批评家提出的那样，因为专心致志于金融稳定，不能消除的“悬浮”在我们头上的债务，起到主要阻碍经济增长的作用。

然而，政治经济的要点是，很难看出本质上为反应性的美国债务政策怎样能制定得与现在有很大的区别。提出一个与经济事实相反的问题是很有趣的，即如果费利克斯·罗哈廷的 1983 年全球债务削减计划放在 1984 年实施的话，将会发生什么情况。但它决不是一个严肃的政治可能性。

附录 A

债务－股权互换

墨西哥最早采用债务－股权互换计划 6 年后，此类互换的经济学仍然是令人不解的源泉。大多数研究发展中国家债务的经济学家对互换持有相当大的怀疑，而许多私人部门人士将他们的愿望当作合理。因此，就值得花费一些笔墨来描述这些问题。

基本上，在债务－股权互换中，允许投资者以当地货币赎回外部美元债务，条件是将这笔货币投资于经批准的当地资产中。从投资者的观点看，这是一个比简单地在中央银行将美元兑换为当地货币的方法更有吸引力的建议，因为债务只能以二级市场折扣获得偿还。

国家能获得什么好处？除了只能对投资者征收行使互换权利的费用外，它没有降低整个对外债务。相反，它把一种义务－债务，转换为另外一种义务－股权。国家也没吸引到额外的净外国投资：当投资者以本国的债务而非美元进行投资时，这没有引起其进口能力的任何增加。

潜在的收益来自外国债权性质的变化。股权投资将偿还部分外债，但是它相对于债务清偿而言有较长的时滞，这对一个缺乏流动资金国家可能是个好处。它将一些风险从本国居民转移给外国人，即外国投资者还可能带来知识、竞争等方面无形的利益。

针对潜在收益可能要付出二种潜在代价。第一，债务－股权互换引起一个财政问题。基本上它们不是重新安排债务，而是强迫政府立即赎回债务。虽然赎回使用本国货币，但发行货币将直接导致通货膨胀，因此，负责的政府必须发行新的内债来吸收发行的本国货币。问题在于内债的实际利率通常大大高于它所替代的再安排外债，从而，使财政问题更加恶化。

第二，在许多情况下，债务—股权互换经常用于为任何情况下本来会发生的投资提供资金。从而互换，将本该流到中央银行的外汇转道流入二级市场，使流动资金状况更加恶化而非改善。

大多数发展中国家现在重视这些问题，已经缩减了它们的债务－股权互换计划。

附录B

议定债务削减中的有限菜单方法

墨西哥和委内瑞拉的债务削减一揽子计划给债权人提供一种选择：或是接受债务转换为有增加价值支持的较少的债权，或是提供新的资金。这些方案是复杂的，一直是相当多争论的根源。然而人们可能认为，原则上这样的一种“有限菜单”方法可以不给债权人资本收益为削减债务提供一个利索的方法。这个意见由迪万和克莱策（1990年）正式提出。在这里，我简要地对此进行概述。

它有助于设想一个比任何实际的债务削减一揽子计划简单得多的方案。假定只对债权人提供二个选择：以方案宣布前流行的市价回购债务，或者按照原有债权以一定比率提供新的资金。还假定暂时债权人的关切和期待是同样的。

提供新资金的选择有明显的缺点：新借出的资金会有预期的损失。然而，由债务回购所造成的债务削减将导致次级市场债务价格上升，若选择提供新资金的方法，银行能免受价格上升的影响，保持获利。现在，人们注意到，如果有许多银行选择提供新资金的方法，债务将不会大幅度下降，因此，二级市场价格将不会大幅度上升；这将使选择提供新资金方法失去吸引力。相反，如果很少的银行选择提供新资金方法，二级市场价格将显著上升，提供新资金的方法将有很大的吸引力。如果适当数量的银行选择提供新资金方法，那么提供新资金的方法将产生与退出等价的结果；小部分银行选择提供新资金方法往往会产生这个结果。

在墨西哥的事例中，那些选择削减其债权的银行得到的新资金，根据迪万和克莱泽的估计，约为原债务面值的 42%。选择提供新资金的那些银行有义务增加 25%的贷款，但是他们从其债权价格上升中受益匪浅，上涨约为面值的 52%。借出的每 1 美元以预期损失为 1－0.52＝0.48，总损失为原来债权每 1 美元等于 0.25×0.48＝0.12。但是，由于不同意债务削减，提供新资金的银行实现了每 1 美元债权获利 0.52－0.42＝0.10。在合理的不确定性界限内，提供新资金和债务削减两种选择结果大致相等。

但是，请注意，在这样的方案中，提供新资金和正在退出的银行都没有从回购中获益。退出银行承受预期的市场价格风险；提供新资金的银行境况也没有改善。这样，所有的官方资金都使国家获利。按照图 11.4，债务从 D2 削减到 D1，成本为 V2－V1 而非 V3－V1。

根据银行偏爱不同的程度，有限菜单方法就有了进一步的优势，即为这些偏爱提供有限的贷款。

这样一个方案的主要问题是，难以预测多少银行将选择提供新资金的方法，因此难以预测需要多少官方资金。如果新资金的需求太多，几乎所有的银行将放弃这种方法，回购所需资金可能超过可用资金。其实这种情况在墨西哥事件中就发生过，造成一些严重的令人头疼的麻烦。

参考文献

Claessens, S., I., Diwan, K., Froot, and P. Krugman. 1990. *Market－based debt reduction for developing countries: Principles and prospects*. Policy and Research Series, no. 16. Washington, D. C.: World Bank.

Cline, W. 1983. *International debt and the stability of the world economy*. Washington, D. C.: Institute for International Economics.

——. 1990. From Baker to Brady. In*Finance in the international economy*, ed. R. O' Brien and I. Iversen. Oxford: Oxford University Press.

Diwan, I., and K. Kletzer. 1990. Voluntary choices in concerted deals: Mechanics and attributes of the menu approach to LDC debt. Washington, D. C.: World Bank Mimeo.

Eichengreen, B., and R. Portes. 1989. Dealing with debt: The 1930s and the 1980s. In *Dealing with the debt crisis*, ed. I. Husain and I. Diwan. Washington, D. C.: World Bank.

Frenkel, J., M. Dooley, and P. Wickham. 1990. Analytical issues in debt. Washington, D. C.: International Monetary Fund.

Krugman, P. 1990. Market－based debt reduction schemes. In *Analytical issues in debt*, ed J. Frenkel et al. Washington, D. C.: International Monetary Fund.

Lamdany, R. 1988. Voluntary debt reduction operations: Bolivia, Mexico, and beyond. Discussion Paper no. 42. Washington, D. C.: World Bank.

Sachs, J., ed. 1989. *Devaloping country debt and economic performance*. Chicago: University of Chicago Press.

2. 托马斯·O·恩德斯

把债务危机放在中心，你可以从债务人、商业债权人或者政府债权人的观点来观察它。

如果你是最普通的拉丁美洲人，正如他们常常所说的，80年代是“失落的十年”。整个大陆经济停滞，社会没有发展。即使得到工作，赚得的收入下降。人们遭受了历史上最可怕的物价上涨。在你周围的暴力和混乱剧增。你可见到已经得到不相称收入份额的富人变得更加富有。

如果你是商业银行家，会有复杂的经历。你先赚得不少的钱，但是自那时以后，美国政府逼你大量放款，然后削减你的债权。许多小债务人和一个大债务人——巴西——近来很少还你钱，甚至不还你钱。虽然一些国家经济正在恢复和进入自发的资本市场，但危机决没有结束。不过，银行有时间积累资本和用于补偿损失的准备金。最近几年的亏损是实实在在的，资本总量和资产余额远远低于1982年以前的期望水平。

对美国政府而言，经济运行有波动，但正在转向景气。正如保罗·克鲁格曼的报告所言，政府没有预见到危机（除了联储主席和其他少数人），然后将危机误认为是由于经济周期的原因，而不是拉丁美洲和其他地区的重商主义影响增大所产生的总危机。政府错误地运用了像金融工程之类的东西，允许政府的一个机构比其他机构有优先权。但是政府担心的事情没有发生。货币中心，即银行的资本没有损失。拉丁美洲没有投入左派或者右派独裁者的怀抱，而是采取惊人的步骤走向民主政治。南半球不再与华盛顿进行对抗，而是寻求其帮助，首先是强行要求非自愿放款，然后是促使官方放款的增加，再后是强行削减债务，现在则是商谈可能是债务问题的最终解决办法——北南自由贸易。此外，政府发现它能行使领导层的角

色，——从最初的救援、贝克计划、布雷迪计划到南北美洲行动计划——并且能较容易地击退法国或日本索要高价的企图。在大多数时间里，政府使用别人的钱做这些事，如商业银行和多边机构的资金。尽管政府的政策是反应性的，但是政府出于强化联盟或者睦邻关系的需要，寻求以新的方法处理债务问题。的确，在处理债务危机的过程中出现了一种明显亲密的、可信任的和富有成效的北南关系。

以一个历史学家的能力来考察，此次债务危机的结果看来与 30 年代的第一次债务危机的结果明显相反。

在那时，一些国家拖欠债务时间早、数量大，大部分国家的偿债率仅为百分之几（阿根廷是主要的例外）。大量的外国投资被国有化。没有一个国家的政府（除了墨西哥政府）能维持到十年以后。在许多国家，军人政权代替了外向的、有优秀人物领导的共和政体。在出现以进口替代为中心的新经济增长战略的任何地方，普遍对外国投资怀有敌意并赞扬国有企业。新的模式常常为当地资本家创造垄断机会。由于无法对垄断企业课税，政府采取了一些民粹主义的措施，如对食物和基本服务给予补贴，以及对重要的进口制定人为的汇率，试图以此来抵消一直扩大的收入不足。

尽管债权国政府几乎没有对增强债券持有人的债权进行干预，但是债务危机在许多国家引起恐外症特别是反美浪潮。

因此，虽然大多数国家从 30 年代的危机中吸取教训，认识到自给自足经济是不利的，但是拉丁美洲的结论是依靠外国市场和外国资本是要吃亏的。

的确，事实证明新经济增长战略取得了令人瞩目的成功，获得 1980 年以前 30 年中整个大陆约 6% 的增长。就是这个记录，在 70 年代再一次吸引大量外国资本流入拉丁美洲。当然，也就是这个记录使银行家和政府降低了对风险的敏感。若是我们注意观看，我们就会发现外国资金正在掩饰或者加重拉丁美洲经济增长容易受损害的特性。这些国家的政府从来不擅长提高政府收入，而是严重依赖借款来弥补支出。得来容易的资金基本上被大量地滥用于不负责任的国有企业。当地的资本家利用人为的汇率将大量资本转移到国外。

我们不知道，应该留给未来历史学家们来决定的问题是，如果拉丁美洲在 70 年代没有如此大量地借款，或者如果它在 80 年代大量拖欠债务，或者如果债权人听取少数人早时倡导的大规模减免债务的意见，那么，进口替代增长战略是否能够继续存在。也许债务崩溃可能会来得迟一点，但我本人毫不怀疑它正在来临。

确定无疑的是，正如外国资金的注入夸大了进口替代模式的弱点，清偿债务的需要使它承受无法忍受的压力。

政府收入基础薄弱，不得不从本国人民那里获得资金来清偿债务。获得的方法最终大多是通过印制货币。结果造成整个大陆的通货膨胀，阿根廷和巴西达到魏玛共和国时期的水平，墨西哥和委内瑞拉相对较低，但是，整体上达到了空前的程

度。

最先说服墨西哥，而后说服阿根廷、委内瑞拉和巴西尝试对本国经济进行激进的自由化改革的是什么力量，这再次要由历史学家去决定。我认为，通货膨胀失控的冷酷经验，首先是由于它们的制度适应不了80年代中期世界范围的经济回升，其次是官方和私人债权人加在一起未能提供新的净资金。于是，激进的改革成为新的生存政治，尤其是墨西哥的革命制度党。

想到美国和其他债权人要求改革，起初得到的是敷衍，然后则是同情，最后产生巨大影响，这是令人宽慰的。但是，我对这点有怀疑。虽然对拉丁美洲施加恶性通货膨胀不是他们的目的，但债权人确实对恶性通货膨胀起一定作用，从而最终开始认真的改革。无论你对金融工程怎么想，当卡洛斯·萨利纳斯新政府在已经有一个大胆的实施自由化计划之后，转而向债权人寻求巨大的支持，美国以布雷迪计划作出响应的这一事实，在加强对墨西哥内部变革的支持上极其重要。

还有一些重要的问题。

首先，对改革的最终成功依然有怀疑。墨西哥对石油价格提高感到满意，同时，又担心美国经济衰退。目前，其出口品的2/3是非碳氢化合物。墨西哥国家必将走上民主化之路。巴西的结构改革是少数几个仍受重商主义经济传统影响的国家之一，改革的继续依靠成功地抑制通货膨胀。这两国都可能成为世界经济衰退的牺牲品。债务危机正在展开，而未结束。

第二，随着整个大陆走向开放市场，拉美的资本家将其资源再次投向拉美开发的意愿仍然未被证实。迄今为止，只有一小部分外逃资本——可能多达1500亿美元回流。有趣的是，像我这样从事与拉美官方债务有关的人士，也没能成功地说服拉美资本家在这个大陆进行投资。但是随着一个新的经济模式出现，资金正在进入私人投资领域：政府信用或多或少地受到永久性的损害，而私人企业的信用提高。为了支撑经济增长，拉丁美洲必须吸引大量的外逃资本回流。

最后，在贸易中做了什么或者没做什么可能是决定性的。拉丁美洲及其债务问题从成功的乌拉圭回合中获利匪浅。先与墨西哥、后与其他国家开展的自由贸易，可能只是在付出美国国内重大的政治斗争代价后才得到的。但是，它能是解决债务问题的最终出路吗？

我对80年代美国的拉丁美洲债务政策有何看法呢？它不是先见之明或先入为主的见解，但是它使我们参与正在进行的历史性变革，促使我们在紧要关头对它作出反应，并且尽我们的力量推动它而不是阻碍它。

3. 威廉·R·罗兹

谚语说得好，定好标尺，百发百中，因为时间给我们定好标尺的透镜。虽然历史学家将对债务危机期间发生的事情作最后的定论，但是本文从一个亲身经历债务危机的商业银行家的立场，对危机开始的地方和目前所处的情况提供极为详尽的说明。我的意图不是深入论述危机的起因，而是对有关各方包括债权国政府、债务国政府、国际金融机构和商业银行执行的政策提出一般性的评论。

在进入细节之前，我将乐意提供有关拉丁美洲受债务危机打击最沉重各国的经济和政治条件的背景材料。在考察拉丁美洲的过去和现在时，重要的是理解在 80 年代最早十年里，那里发生的该地区历史上最重要的变化：从军人政府到民主政治。换句话说，在拉丁美洲经济最困难的整个期间，出现军人政府走向民主政治的过程。同时，特别是在 80 年代末期，出现了经济上大规模的结构改革和私有化。这两种趋势不管是不是决定性的，当考虑拉丁美洲 80 年代及未来情况时，都需要把它们牢记在心，人们注意到目前在东欧和中欧发生的情况与 80 年代拉丁美洲的经历有许多相似之处，即走向民主多元化和经济改革。

1982 年 8 月开始，当墨西哥决定召集其债权人银行在纽约联邦储备银行集会时，这颗所谓的债务炸弹成为现代历史上前所未有的一次国际金融危机。伴随着发展中国家特别是拉丁美洲千百万人民感受到的社会和政治冲击，它造成国际银行业业务的深刻变化。它对全世界数以千计银行提出业务的基本战略问题，其中许多银行只是在 60 年代后期和 70 年代才投资于国际信贷市场，这场冲突确实威胁到许多大小银行机构的生存。在 1982 年和 1983 年，许多人担心危机将对国际金融体系本身产生什么影响。

其他国家在以前肯定经历过债务清偿问题。这样的问题在二三十年代出现过，人们还能追溯到 19 世纪后期的阿根廷和巴林兄弟银行危机。当然，那些早期的危机没有一次的债务有 80 年代墨西哥、巴西或者阿根廷债务规模那么大。因此，1982 年 8 月，抵达墨西哥研究债务问题的我们一批人在对付这样规模的债务时，也没有实际道路图可供遵循。可是，考虑到我们此来的目标，我们不得不假定危机是能够应付的。

回顾当时我们有两个目标。第一个和最重要的是防止国际金融体系、尤其是银行体系的崩溃。第二，为了给前财政部长詹姆斯·贝克欢喜称为“持续增长”的经济景气提供资金，需要帮助那些国家最终回到私人资本市场。

如果说贪婪常常使人疏远，那么恐惧常常使人团结，1982 年 8 月的墨西哥就是后者的事例。在那里，有竞争的商业银行、银行管理机构、国际金融机构、债权

国和许多债务国迅速地建立起一个不寻常的国际工作安排。根据70年代一些国家（例如尼加拉瓜、牙买加、扎伊尔和土耳其）进行的早期结构调整经验，商业银行把自己组织为几个指导或咨询委员会，各个银行根据债务的规模和地理的分布成为委员会的会员，这些委员会的组织应与每一个债务国相协调，重要的在于牢记，它们的聚集不是银行单独的愿望，而且也是债务国本身的要求。

起初，这一工作安排的一个主要因素是那些著名人士的领导，如联储的保罗·沃尔克和国际货币基金组织的雅克·德拉罗西埃等。形成了平衡和一件一件解决问题的工作方法，并承认了这样的事实，即每一个结构调整的国家都有其自己特殊和独具的现实。

在危机的第一阶段，商业银行出于需要制定短期紧急融资的一揽子计划。这些计划包括结构调整贷款，将超过5年的到期贷款延长大约两年，转为7年，以及提供新的资金以满足借款国的资金急需。墨西哥、阿根廷和巴西在1982～1983年的结构调整就是按照这些原则进行的。这些国家依次开始调整其经济政策，努力地适应几年来国际经济的变化。

第二阶段，关注这些国家紧急需要之外的要求，建立长期一揽子计划来争取时间。这种方法的思想，最初在1984年晚春于费城召开的国际货币会议上（这次会议的参加者是世界各大商业银行的总裁）再次由梅斯尔斯、沃尔克和德拉罗西埃提出。我以银行咨询委员会代表的身份被邀请出席了这次会议。会议达成一项协议，由国际货币基金组织行使强有力的监督或监视任务——早以被人们忘记了的东西。这意味着国际货币基金组织将监督一个国家的经济运行，期限比在备用或者扩展的基金安排下的正常监督时间有实质性的延长。这个信息要使商业银行知晓。

这使得银行在1984年晚些时候与墨西哥谈判第一个多年结构调整协议（MYRA）。协议规定满期超过6年的所有债务最高可延长14年，而不是上文提到的7年。1984年，开始实施更重视市场的方法，当时我们协商一个条款，依据该条款银行可将其债务转换为股权（即著名的债务－股权互换），作为墨西哥多年结构调整协议一揽子方案的一部分。

这标志债务削减概念的兴起。虽然未曾明确地说明，然而，“选择菜单”方法于那年后期在与阿根廷协商达成的一揽子协议中开始出现。该协议，允许银行将它们部分新贷款资金配置到交易活动之中，或者直接贷给该国的客户——这就是我们所称的“转贷”。1985年智利的一揽子方案中，由于提出各种各样债务削减计划，主要是债务—股权互换，进一步加强了选择菜单的思想。智利实施这些债务削减计划的结果，共削减了50%以上的中长期债务。

第三阶段是将焦点从短期调整转移到长期经济增长。它反映了这样的哲学思想，即发展中国家摆脱债务危机的惟一出路是经济增长到不需负债，这是墨西哥前财政部长赫苏斯·西尔瓦·埃尔索格首先表达的。这一阶段遵循了贝克部长的决定，

即美国财政部在债务安排方面应比其前任唐·雷根时期更加积极。

1985 年 10 月，在汉城举行的国际货币基金组织与世界银行会议上，贝克部长宣布了他的解决世界债务问题的计划，即所谓的贝克计划。最重要的一点是强调借款国家进行重视经济增长的结构性经济改革。为支持这些国家的经济调整，要求商业银行继续审慎地发放一定数量的新贷款。贝克建议的审慎数量是，3 年中发放 200 亿美元。该计划的一个要点会将世界银行带入漩涡之中，因为迄今为止，实现债务策略主要由国际货币基金组织支配，贝克要求世界银行在结构调整中承担重大责任。

虽然，贝克计划常常因为未能筹措到足够的新资金而受到抨击，但国际经济研究所的比尔·克莱因对债务危机进行了七八年的研究，他估计，在今后的 3 年里，各银行对贝克计划所包含国家支付的新贷款净额超过了 130 亿美元。虽然未达到 200 亿美元的目标，这既反映了在某些情况下商业银行不愿意放款，也反映了一些国家无力进行作为借款一个先决条件的结构调整。

同时，在与阿根廷达成的 1987 年协议中，市场的作用增加，当时选择的余地大大扩充。就是在这个时候，人们第一次听到选择的菜单。对于有关的银行家来说，它是老生常谈，而对于华盛顿和财政部来说，它却是新事物。这里我们在做的事情是与世界银行、贸易融资机构、新货币债券发行机构等进行联合融资。在这个协议中常常被人忽略的是，这是我们头一次把固定的、低于市场利率的退出债券提了出来，目的在于设法推动债务削减。阿根廷的退出债券由于定价不适当和缺乏增价效果而失败，只有 3 家银行接受它。然而，它有助于为下一个阶段自愿的债务削减打下基础。那是在 1987 年，与花旗银行提高准备金同一年。此举反过来又激起美国、英国和加拿大的许多银行采取相似的行动。很明显，花旗银行的决定在很大程度上是受巴西宣布延期偿付中长期债务的刺激。虽然那不是惟一的原因，但它的确是促使花旗集团总裁约翰·里德带头增加准备金的一个主要原因。更高的准备金给银行带来更大的灵活性，它们可以通过选择债务削减方式（如以债务换股权和以现金回购债务）来管理它们的贷款组合。

几个月后，出现所谓摩根—墨西哥协议，它是债务削减的另一种尝试。你将会记得，它向银行提供以一定的折扣将贷款转换为债券的办法，本金以美国财政部零息债券作担保。这个协议后来成为所谓的布雷迪计划的基础。摩根—墨西哥协议没有产生一些人期望的结果，最重要的原因是只有本金有担保，而利息没有担保。这一协议未能削减债务 30 亿～40 亿美元，而是只削减了 10 亿美元；但是这的确是一个里程碑。

虽然巴西从未完全履行其义务，1988 年 9 月签订的中期一揽子融资协议使巴西结束了它的延期偿债，第一次证明新资金和自愿债务削减不是互斥的。银行和国家现在都期待着自愿债务削减成为这些一揽子金融方案的主要组成部分。一揽子方

案本身包含52亿美元的新资金。与阿根廷协议中的早期尝试不同，退出债券以低于市场利率（6%，二十五年期限，十年宽限期）成功地发行，这是第一次。数百家银行认购总额达11亿美元的退出债券。如果巴西最初不对参与者进行限制的话，有可能达到这一数额的2倍或3倍。一个令人感兴趣的亮点是，虽然后来巴西停止对商业银行支付中期债务的利息，巴西从未停止对这种债券利息的支付。

这就为1989年3月的下一个事件铺平了道路，当时财政部长布雷迪建议由商业银行进行自愿债务削减。我强调商业银行，因为在他的讲话中未提到由政府或者国际金融机构来进行官方的债务削减。这种由商业银行进行债务削减替代了新资金成为债务策略的焦点。然而，部长布雷迪在布雷顿森林委员会的演讲中六七次提到这样的思想，即新的一些资金流仍然是必要的，但是大多数人没有提到这一点，所以肯定不会受到重视。这次演讲之后，七国集团好几次集会来制定指导方针，国际货币基金组织和世界银行第一次同意为具有可行经济计划的国家提供资金，支持债务削减计划。

所有这些又为1990年2月签订的墨西哥债务一揽子方案奠定了基础。该一揽子方案包括早先使用的大多数债务削减技术，诸如债务—股权互换、降低利率和本金削减债券。也结合了许多新资金技术，包括债券、贸易融资和转贷设施。另外，这个一揽子方案中还引入二项新技术：为债务削减债券担保利息和价值恢复。此后这二项创新并入其他一揽子方案中，包括委内瑞拉一揽子方案。

我们现在的情况如何？接下来是一些短暂的亮点。许多国家已经实施了包括私有化在内的重要经济改革，并与债权银行商谈或达成协议。墨西哥已经将债务危机解决，返回到自愿市场，智利和委内瑞拉很快也将这样做。哥伦比亚和乌拉圭也即将重新得到市场进入权。然而，巴西和阿根廷这两个最大的借款国尚未与债权银行达成协议，它们已经积累了大量的债务。

回顾过去十年的这些事件，应该指出一些关键所在。第一，运用的策略证明是成功的，债务问题不再像是有系统性风险的局势。

第二，在危机早期采取的一个关键决定是所谓的一件事一件事或一个国家一个国家的方法，今天这一方法仍在继续使用，并得到大多数的债务国的支持。可选择的另一方法是屡见不鲜的所谓全球解决方案。全球解决方案有二个缺点：该方案没有针对每一单个国家的不同需要采取措施，因此得不到这些国家的赞同；该方案往往是强制的而非自愿的，因此得不到银行的支持。每一国家的情况是千差万别的，解决方案需要量体裁衣。而且人们有这样一个感觉，这种解决方案将阻碍这些国家最终回到自愿的资本市场。一件事一件事的方法从一开始就得到采用，肯定是布雷迪计划的支柱。

第三，咨询委员会制度整体上运行良好，它不仅代表债权银行的利益，而且也代表借款国自身的利益。委员会已成为借款国政府的一个信息渠道，否则，借款国

政府将难以、甚至不能在任何时间在世界范围内与上千家有关系的银行进行协商。等到这些国家返回到自愿市场时，这些委员会就要解散。然而，去年许多商业银行试图使智利政府解散其委员会，而智利拒绝这样做，突出地表明委员会对一个国家的潜在有用性。为了制定一个一揽子方案以保证智利返回到自愿的市场，智利打算最后再利用一次委员会。

第四，虽然人们批评商业银行没有给予足够的支持，但我相信，商业银行或是通过提供新贷款，或是进行债务削减，在总体上满足了债务调整国家的融资需要，而且它们肯定满足了那些已经制定可行的经济改革计划国家的融资需要。例如，自从布雷迪计划在 1989 年 3 月公布以后，商业银行使用大量债务削减和/或新贷款已与墨西哥、菲律宾、哥斯达黎加、摩洛哥、委内瑞拉、智利和乌拉圭完成或达成初步的一揽子方案，并利用部分新资金向哥伦比亚进行再融资。我认为这一过程是灵活的，并在几年中有所发展。例如，这些银行通过自愿的债务削减机制引入长期选择菜单办法，包括债务—股权互换、现金回购和利息及本金削减债券。我认为，这些创新为那些进行必要的结构性经济改革包括私有化在内的国家争取了时间。

从债务危机一开始就存在一个重要的概念上的错误，即认为这些国家处于短期流动资金不足的局面，所需要的就是拿出 18 个～24 个月的短期稳定计划。这一看法的结果是出现一些最长持续二年到二年半的计划。这些国家常常忽视，为了奠定投资和经济增长的基础，同时还需要进行包括私有化在内的基本结构性经济改革。

许多人不懂得这一点的重要性，即如果这些国家不改变其基本的经济结构，不开放其经济和不进行私有化，那么，一个接一个的稳定计划将以失败告终。肯定那就是巴西、阿根廷的情况，甚至墨西哥的最初计划也是这样。作为一个例子，巴西在 4 年里与国际货币基金组织达成七项意向书。由于没有进行必要的经济结构变革，结果是恶性循环。

即使在墨西哥，直到 1985 年下半年，在德拉马德里总统的领导下，这个国家才最后决定加入关税与贸易总协定。同时，政府开始建立必要的机制通过私有化以减少公共部门的作用和关闭许多的低效率和亏损的国有机构，如麦迪多拉·蒙特雷。我认为，今天我们看到的一桩有希望的事情是，拉丁美洲大多数国家的政府开始认识单有稳定是不够的，必须进行包括私有化在内的基本的结构性改革。

我希望东欧国家不要忽视结构改革的重要性，虽然波兰迅速实施了大胆的稳定计划来平抑通货膨胀，只是在最近才开始进行以私有化为核心的结构调整计划。延迟采取结构调整，使得难以建立起劳力和资本的市场，丧失了国家需要的投资。

我也担心布雷迪计划只强调自愿的债务削减，对由商业银行提供新资金流没有多少兴趣。债务削减计划，尤其是那些包含债务本金削减的计划，常常促使银行结束他们与那些国家的借款关系。然而，为了实现经济增长，仍需要至少由一组核心银行提供一些新资金流——也就是说，如果一个国家正在实施结构改革计划和私有

化，那么这个国家正在变得有竞争力和值得信任。尽管有人怀疑，认为即使具备了适当的条件，银行也不会放款，银行愿意放出新贷款的实例是它们与委内瑞拉达成的新近协议，更为重要的是它们使墨西哥重新进入资本市场。

然而，阻止银行贷款的一个越来越大的因素是一些国家大量拖欠巨额的过期利息。到1990年第三季度末，所有调整结构的国家对商业银行的欠款总计接近240亿美元，巴西和阿根廷占一半以上。拖欠借款，破坏一个国家在银行眼中的信用，也破坏它在国内外现在投资者心目中的信用。资金不可能流入那些不能履行其金融责任的国家，对银行的拖欠还鼓励了对国际货币基金组织和世界银行的拖欠。但是，我认为，问题的部分责任在这些机构自身，因为它们以许多方式鼓励这些国家将拖欠债款作为对待外部资金的一种方式。肯定有一些人，他们相信在布雷迪的创议中就有这样的暗示，我认为部长的意思不是这样。但只是到近来，美国财政部才改变观点，承认了这一问题的重要性。如果你在1990年9月国际货币基金组织与世界银行会议上读了7国会议的声明，你就会明白，他们终于认识到拖欠是一个严重的问题。

我也关注运用债务削减方法的进展情况。它最初是由商业银行使用的，然后作为布雷迪计划的焦点出现，后来有人建议收入布什总统的南北美创议中。在这样的进展中存在的一个危险是：新资金流可能会减少，在某些情况下甚至会终止。因此，一个有趣的问题是，从新资金的角度看，债务削减应达到什么程度呢?

当我们回顾这场危机时，我认为仍需要进一步考察一个问题。我指的是80年代金融管理人员和国际金融机构官员针对银行过度放款的批评。他们说银行在70年代的二次资金再循环努力中，工作做得非常糟糕。然而人们可能会问，一般说来，5国和官方部门在哪里呢？它们不打算领导这些努力，于是商业银行才承担了这一职责。如果主要的工业化国家决定插手介入，使国际金融机构（以及其他办法）比过去为达到这个目的更积极地领导资金再循环，将会发生什么情况呢？在此种情况下，银行做了合理的工作，尽管在某些情况下也许还不够完善，但没有其他机构走在前面。

论点综述

保罗·克鲁格曼以询问建立准备金的实际效应来开始这次讨论。对于一个经济学家而言，增加准备金就是简单地将一部分银行资产重新标明用途，没有任何实际重要性。特别是，决定增加准备金看来对现在和将来的现金流没有影响。然而，金融市场把增加准备金的决定看作重要事件，原因何在?

威廉·罗兹说，花旗银行1987年决定增加准备金是根据他们这样的认识，即他

们没有看到自 1982 年以来一直期望取得的进步。他们认为时代已经改变，银行资产组合应有更大的弹性。这个基本原理在新闻报道上已经有点过时，但是，罗兹强调，花旗银行肯定不是为了使其他银行陷于更加艰难的处境而选择大量增加准备金的。

罗兹认为，由于花旗银行在国际放款市场上长期居领导地位，它的决定对金融市场已经产生很大的影响。花旗银行是最大的国际放款人，所以许多人认为，花旗银行增加准备金显示了一个普遍的认识，即面对发展中国家债务问题，美国的银行准备金不足和投资不足。增加准备金决定的另一可能的影响是，许多发展中国家想要减少它们自己的负债余额，以便与它们的银行资产负债表上打过折扣的债务相一致。

马丁·费尔德斯坦将罗兹对准备金问题的描述概括为：公众承认发展中国家债务问题的严重性，加上发展中国家的以偿付银行较少欠款的反应这两个因素的结合。但这样的结合本应降低花旗银行股票价值，而不是像实际发生的那样提高其价值。

罗兹说，花旗银行对其股价暂时上升感到相当的惊讶，因为他们自己曾预期它会下降。然而，无论如何股票价格的变化没有成为他们关注的焦点。

托马斯·恩德斯断言，花旗银行增加准备金的决定涉及在资产负债表上资本对风险的更加准确的分配问题。这种识别银行存在问题的努力，被市场看作是趋向银行资产更好管理的一个重要步骤，因此提高其股票价值。

威廉·普尔提出花旗银行股价上升的另一种解释。当时，美国政府曾强迫许多银行向发展中国家增加放款，而那些资产净值较高的银行更可能被强迫这样做。当银行将资本转为准备金时，就更加难以使银行处于这样一种境地，在这种境况中银行不得不——在市场看来——在坏账之后发放新资金贷款。

罗兹说，这一点不是花旗集团考虑的问题，因为他们一直是促进对发展中国家进行新放款努力的带头银行。他承认这一问题可能对其他银行后来决定增加准备金发挥作用。

罗伯特·利坦则认为普尔正确地解释了市场是怎样看待花旗银行行动的。

克鲁格曼将讨论转向布雷迪计划（它以财政部长尼古拉斯·布雷迪命名）。他说，罗兹将布雷迪计划描述为自愿债务削减计划，它是布雷迪最初讲话中曾经描述过的方法。但是到此时为止，最大的布雷迪计划协议（包括与墨西哥的协议在内）都不是自愿协议；虽然债权人有一些选择，但他们所做的都包括在这些选择之内。

罗兹说，虽然财政部推动各银行参加墨西哥计划，无论如何大多数银行都准备参加。一个原因是墨西哥不像巴西和阿根廷，它从未拖欠支付利息。第二个原因是墨西哥总统卡洛斯·萨利纳斯已在实施一揽子结构改革计划，受到银行的欢迎。因此，尽管银行可能对财政部的计划进行公开的挑战，但无论如何，除少数几家外，

几乎所有银行全相信墨西哥值得支持。

费尔德斯坦说，在克鲁格曼文章中描述的美国债务政策的五个主要变化中，采用布雷迪计划是最戏剧性的一个变化。费尔德斯坦想知道引起这一变化的原因何在，以及在计划公布于众之前，银行是否已经牵涉在该变化中。

罗兹回答道，布雷迪计划的一个重要动机是墨西哥的政治形势。卡洛斯·萨利纳斯总统曾对布什总统强调减免债务的重要性，墨西哥财政部长佩德罗·亚斯普几次拜访布雷迪，阐述了同样的观点。所以，按照罗兹的理解，布雷迪计划不只是布雷迪的思想，由于墨西哥的局势，它得到总统的充分支持。

罗兹继续谈到，财政部副部长戴维·马尔福德和他的助手们在计划公布于众之前，曾咨询了几个银行家，但是未进行更广泛的咨询。罗兹说在公布之前他与马尔福德进行了交谈，并强调两个问题。首先，他力主债务削减应该是自愿的，而不是强制的。他认为强制性计划的合法性令人怀疑，并且不会导致国际银行界的合作，而自愿的计划能做到这一点。第二，罗兹强烈主张，对那些有信誉和正在实施适当的经济改革的国家应继续有新资金的流入。不幸的是，当时这一问题没有受到足够的重视，现在，财政部为此感到遗憾，因为他们已经意识到它的重要性。

费尔德斯坦补充说，布雷迪计划是由财政部制定的，其他行政部门和联储几乎没有投入什么力量。费尔德斯坦还做了这样的假设，布雷迪计划的提出可能是由于新任财政部长想要做出一些名堂，而不是因为基本的债务状况或财政部其他人士的看法发生了任何变化。

迈克尔·穆萨提到该计划的推出被延迟到大选之后，且与像储蓄和贷款灾难这样的坏消息同时公布。费尔德斯坦不认为，早一年公布布雷迪计划会失去任何选票。

查尔斯·沃克说，布雷迪曾经预定对布雷顿森林会议发表演说，这样人们可以事先知道将有重要的政策宣布。因此，布雷迪告诉总统，他们不能在最后一分钟放弃该计划。

罗兹相信，马尔福德关于债务削减的见解，事实上在布雷迪计划出笼时改变，但是他也同意费尔德斯坦的意见，认为布雷迪当上了为财政部长时想要对债务问题有新的看法。然而，罗兹重申，该计划的初始动机就是墨西哥的政治形势。

恩德斯补充说，不管财政部出于什么原因，它决定在欠发达国家债务问题上采取行动，布雷迪计划可能是符合不要政府资金这个关键性考验的惟一办法。

利坦将讨论转向欠发达国家债务危机的起源。罗兹说，因为主要的中央银行和国际组织在石油美元回流中没有发挥任何作用，大商业银行别无选择，只有通过向欠发达国家贷放资金来实现回流。这种描述听起来好像银行出于公民的责任心来发放这些贷款。利坦争辩道，也有可能美国政府、特别是联储强迫银行发放这些贷款，或者可能是银行为寻求更高的利润而对发展中国家放款。利坦问，联储在多大

程度上鼓励银行参与石油美元回流，并采取不干涉方法，或者在多大程度上警告银行对这种放款多加小心。

罗兹说，没有强迫或者推动银行对欠发达国家贷款。花旗银行总裁沃尔特·里斯顿和其他主要国际银行家感觉到这种放款似乎是帮助国际金融体系和帮助发展中国家的神圣运动，而 20 世纪 70 年代资深银行家的演讲中充满了关于银行履行必要的公共职能的评论，因为其他任何机构都没有这样做。罗兹说，美国政府和许多西方国家政府对银行的这些行动表示称赞，但是到最后，是银行家的决定发放这些贷款，没有人强迫他们。

威廉·泰勒说，他不知道 70 年代初中期金融管理者对于向发展中国家放款持何观点，但到 70 年代后期，银行对于其在发展中国家的过度放款变得小心翼翼。

恩德斯指出，石油美元回流问题是 70 年代早期美国政府最为关心的问题。他认为人们对银行愿意接受存款并将其贷放出去而大声喝彩，这实质上是一种鼓励，决不是强迫。

杰弗里·卡利纳提及恩德斯先前的断言，由于美国政府的参与，20 世纪 80 年代欠发达国家债务危机比 20 世纪 30 年代债务危机解决得要好。如果在 80 年代政府采取不干涉方法的话，就像它在 30 年代所做的那样，危机就不会同样好地解决，这是普遍的看法吗？

罗兹讨论了 80 年代的债务问题比 30 年代的债务问题解决得较好的两个原因。首先，30 年代不存在布雷顿森林体系；80 年代的一个很大不同是存在国际货币基金组织，它能将债务人和债权人召集在一起，并提供有用的信息和资金。罗兹说，沃尔克和雅克·德拉罗西埃都曾担心，如果债务问题不是迅速处理并有布雷顿森林体系的帮助，跟着就会发生金融危机。

第二，30 年代的债务几乎完全以债券的形式存在；而幸运的是，80 年代的债务几乎都是银行贷款的形式。债权人的集中有可能就债务条件进行重新商谈，这种方法是分散和不记名的债券持有者不可能做到的。

费尔德斯坦怀疑债权人的集中是否真正是一股好运气。因为贷款集中在货币中心银行，债务拖欠有可能触发真正的金融危机。然而，如果债务是证券，由于债券散布在全世界许多独立的资产组合中，偿付债券的违约不会触发金融危机。费尔德斯坦说，发展中国家债务价值下降 1000 亿美元，仅相当于纽约证券交易所价值的 2%。虽然这意味着对一些债券持有者的重大损失，但不会危害作为整体的金融体系。

罗兹回答说，重要的是债务国有能力争取时间。由于债务呈贷款的形式，比较容易做到这一点。泰勒补充道，当发展中国家不得不拖欠偿付债券时，它们也没有能力解决贷款问题。

费尔德斯坦怀疑债务国是否将有能力较快地重新进入金融市场，因为旧债尚未

解决，哪里谈得上借贷。他还指出，如果债务是债券的形式，80年代债务危机可能根本不会出现，因为债券可能支付固定利率。这样，从1979～1982年利率急剧提高，本来会降低未付债券的价值，但是，这不会迫使发展中国家拖欠偿还。

杰夫莱·富兰克尔说，70年代人们普遍赞同这样的一个观点，即通货膨胀率的变化丝毫不差地反映为短期利率的变化，80年代债务问题正是由此而恶化。如果债务的利率是与商品价格相联系，而非与短期利率相联系，则债务问题本不会这么严重。

克鲁格曼指出，30年代面对世界经济的严重灾难，拉美债务国的经济增长相对强劲，而80年代面对相当强势的世界经济，拉美债务国的经济增长则非常乏劲。所以，认为80年代债务危机会有一个较好结果似乎是怪诞的。

罗兹回答说，事实上，30年代的债务国直到第二次世界大战之后才能返回金融市场，这表明拖欠偿债的高昂代价。他还认为，80年代早期发展中国家债券价值的下降比费尔德斯坦提到的1000亿美元大得多。最后他认为，70年代货币中心银行的举措是使石油美元回流的惟一的现实方法，尤其在特殊地考虑G－5国和一般地考虑官方部门都不准备领导这一努力的情况下更是如此。

恩德斯将80年代发展中国家继续参与金融机构与30年代发展中国家拖欠偿债及后来从世界金融市场撤离进行对比。他断言，由于使用贷款而非债券的方式，使得发展中国家在80年代有可能继续参与，意味着在发展中国家内部能够积聚压力，这种压力现在形成基本的经济改革。

威廉·尼斯卡南说，美国政府的大多数债务政策似乎有意让美国的银行或者美国的纳税人花费钱财。他问道，人们是否清楚那些政策是有净收益的。

恩德斯说，在发展中国家债务危机的不同时刻，联储和财政部实质上充分利用了所谓互惠额度方法。如果那些贷款发生拖欠，美国纳税人就会有实际损失。但是重要的在于利用互惠额度，例如，它在最近达成的墨西哥协议中发挥了关键性作用，事实上纳税人没有任何损失。

当然，银行受到了很大的损失。中心问题在于，如果没有政府的参与，损失将会更大还是更小？恩德斯认为，政府和国际组织的行动有助于使银行与发展中国家保持接触，直到那些国家准备进行认真的改革。最后，这种改革将为银行提供一个机会来补偿其原始投资，补偿额要比听凭市场力量解决问题要大得多。

恩德斯补充说，沃尔克和联储其他人要比大多数其他部门的人士更强烈地意识到发展中国家对美国的重要性。如果当时联储换了一个主席，债务问题的历史很可能与目前实际状况有很大不同。

罗兹补充说，沃尔克和德拉罗西埃在“将秩序带入正由恐惧推动的进程”中起了很大作用。他认为，这两个人在创建处理债务问题的全球框架中起了重要的催化作用。然而，在这一框架建立之后，他认为，允许银行和这些国家之间进行协商是

正确的。

穆萨认为，石油美元通过国际银行体系回流的一个关键原因是一些政党察觉发达国家政府将进行干预以保护其利益。以资金进行存款的人们设想政府会以某种方式担保那些存款的价值，银行家则设想政府将帮助银行收回其未收回的贷款。穆萨相信，政府这种事实上的干预表示资本国际分配的严重扭曲。

至于政府在债务危机出现后的干预，穆萨承认，政府有理由干预以防止金融危机。但是他不知道一个早期的拖欠和银行资产的立即降低，如同典型破产清理中债权人所做的那样，是否比长期的拖欠过程、并通过拖延逐步达到同样的结果更为可取。

费尔德斯坦注意到，在布雷迪计划被采纳之前，华盛顿有些人提出给予债务国较为宽大的待遇。如果早一点采取布雷迪计划，情况会不会较好，或者等到像墨西哥这样的一些国家开始重大的经济改革时再实施计划是不是正确？

恩德斯回答道，如果美国政府在债务危机的早期就提供更多的资金或采取更多的债务减免，将会极大地减轻发展中国家的短期债务问题，但也会极大地延长债务问题。恩德斯解释说，当债务危机开始的时候，他曾非常担心拉丁美洲成为政治上的引火盒，他认为财政部和联储出于外交政策的理由应该采取更为宽大的立场。但是当国际机构提议各种明智的政策行动，并以寻常方式根据政策执行效果作为发放贷款条件时，债务国方面却几乎没有任何变化。最终，只有当人民变得绝望时，它们才制定基本的经济改革。例如在墨西哥，正是失控的通货膨胀最终促使该国启动改革的进程。因此，在早期进行较多的债务减免只会延长那些国家的基本经济问题。

恩德斯强调说，他不反对在危机初期提供少量援助。事实上，他强烈主张筹集可用的资金，鼓励银行协调放款。可是，他认为，通过早期的布雷迪计划提供大量的援助，实际上是有害处的。

罗兹对以前的几点评论作出反应。首先，他指出早期布雷迪计划的功绩，认为银行和债务国都没有从中受益。1982 年，银行无充分的资本或者准备金来弥补重大债务削减，必然带来的资产价值降低。到 1989 年，银行充分地增加了资本和准备金，使得布雷迪计划有可能实施。罗兹还说，他与恩德斯的观点相同，在 1985 年以前债务国没有开始实施基本的结构改革。这些国家早先的改革包括各种短期稳定计划——以调整汇率为基础试图积累贸易顺差——但没有致力于解决其基本的经济问题。当银行通过预先放款试图为阿根廷的改革“刺激经济”时，罗兹觉得这样做实际上使问题恶化了。

第二，罗兹说，虽然他不能说任何其他银行也一样，至少花旗银行不认为美国政府准备支持它们对发展中国家的贷款。如果造成错误，那是银行自己造成的，不能设想有人会帮助它们摆脱困境。罗兹说，他有时相信，商业银行家们是受恐惧、

贪婪和无知驱动的，但是他希望他们能从80年代的经历中吸取一些教训。实际上他认为，未来的问题不是挥霍的银行家们向每个人发放贷款，而是缺少对发展中国家贷款的银行。

恩德斯作结论说，发展中国家债务问题的故事相当好地讲完了，尽管有这样那样的错误。虽然美国政府没有投入大量的资金来解决这一问题，但由于避免了严重的政治动乱，拉丁美洲遇到了促进经济增长的良好机会。

第 12 章

对老年人政策

1. 戴维·A·怀斯和理查德·G·伍德伯里
2. 鲁道夫·彭纳

1. 戴维·A·怀斯和理查德·G·伍德伯里

20 世纪 80 年代美国经济政策：影响老年人的政策*

美国老年人的比例正在增加，预期寿命的提高对影响美国老年公民的公共政策具有特殊的重要性。整个 20 世纪 80 年代，联邦立法的主要工作就是在制定影响老年人的政策。本文从经济观点出发，研究 80 年代制定的有关老龄化的法规，评价由于立法权的延伸发展而产生的有刺激性的后果，并研讨所颁布法规的经济作用。就政策制定者在考虑和颁布新法规时所表明的目的和动机而言，其中心目标即与老龄化问题的经济观

* 作者写本文时得益于维克托·富切斯和马丁·费尔德斯坦早些时期的文章和研讨中的见解，有些见解极为广博。而劳伦斯·阿特金兹、罗伯特·鲍尔、纳撒莉·坎农、加里·克里斯托弗森、约翰·科盖恩、埃莱恩·富尔茨、埃尔马·亨德森、约瑟夫·汉弗莱斯、戴维·科伊茨、布赖恩·卢茨、曼纽尔·米兰达、唐·马斯、贾德·斯凯伯、西奥多·托特曼、克里斯廷·威廉斯、凯里恩·沃斯都参与了 20 世纪 80 年代评价和发展有关老龄化的立法过程。

点有关。

讨论主要围绕以下三个方面进行：(1) 退休和退休收入计划，包括社会保障和私人养老金计划；(2) 个人退休储蓄和鼓励储蓄的税收优惠规定，例如个人退休账户，基奥（Keogh）计划和401（k）计划；以及（3）提高健康照顾费用和健康照顾赔偿金等公共项目（特别是医疗保险）费用。80年代这些领域的每个部门都制定颁布了一些有明显变化的联邦政策，其中包括社会保障改革（1983年），新的私人养老金计划条例（改变年数），禁止强制退休（1986年），个人退休账户（IRA）限制（1981年、1986年），医疗保险补偿程序（1983年、1989年）和灾难医疗保险（1988年、1989年）。

每个问题都以作出决策的经济原因作为说明的开始。即便还未发布新的法规，改变美国人口年龄统计法也是特别重要的，因为这些统计数字极大地影响了政府的施政纲领。对特殊的老龄化问题的研究，其他一些经济趋势也很重要，如较年轻的退休问题、个人储蓄率低的问题、健康照顾费用飞涨的问题。

每个问题都发表了经济咨文，针对问题制定法规而后又对制定法规的动机进行再检查。最终制定法规的动机（正如决策者所表明的）与问题的经济说明产生了鲜明对比。例如存在美国退休年轻化的趋势，20世纪80年代的社会保障法规究竟是加重还是减轻了这种趋势？笔者试图探讨最终形成法规的关键因素并将这些因素与经济分析中反映出来的因素进行对比。

各个领域所制定的法规都很重要，但没有一个有新意。首先，预算赤字问题在整个80年代是压倒一切的事实，正由于这点，使有关法规不仅在通过时，而且在制定时就必须考虑经济问题。第二，谁受益谁受损是选择时必然考虑的典型方法，这时就不采用经济学家的“高效益”观点。第三，人们的公平权和受保护权比政策上的刺激作用和经济效益更重要。

12.1 退休和退休收入

12.1.1 经济问题

美国人口在迅速老龄化，个人有较长的寿命，而且美国老人在越来越年轻的年龄就离开了劳动力队伍。之所以能较年轻就离开劳动力队伍，是因为引入了社会保障和公司养老金计划。这些项目导致较年轻的退休现象基于以下两个原因。第一，这些项目提供了退休后养老的手段，从而人们能够从容退休。当然退休计划的主要目的也在于此。第二，且较为令人忧虑的是，这些项目的津贴结构包括资金刺激是鼓励人们退休并

惩罚继续工作。不论社会保障还是公司养老金计划在对待决定退休的个人的年龄上都是中性的。也就是说，条款鼓励早退休而惩罚继续留在劳动力队伍中的人。

根据最近研究表明，1870～1930 年间 60 岁以上男劳动力参与率基本上是常数，然后就持续下降（见兰赛姆和萨奇，1988 年）。根据每 10 年一次的人口普查数据所表明的劳动力参与率见图 12.1。这些人口普查数据也可以考查从 1940 年开始的各年龄组的男女劳动力参与率，统计图以 10 年为间隔（见桑德弗和托马，1987 年）。每个年龄组的男劳动力参与率都下降了。例如，1940 年 55 岁及以上的男劳动力占 61.4%；1970 年下降到 52.7%；1990 年该年龄组的男人只占劳动力队伍的 39.4%。直到 1970 年 55 岁及以上的妇女的劳动力参与率还是不断上升的。但 1970 年以后老年妇女劳动力参与率也下降了。

1930 年以后劳动力参与率的下降大体上与实行社会保障计划及对私人养老金计划实行联邦税收鼓励相对应。社会保障的采用始于 1935 年社会保障法案的颁布实施。公司养老金始于 1942 年的税收法案的实施，该法案对建立养老金计划的公司给予税收优惠。这些退休政策的导入和老年劳动力参与率的变化之间的关系，正说明是政策导致较年轻就退休的现象。许多研究者指出社会保障体系的高福利水平和阻止继续工作的措施是提前退休趋势不断上升的主要原因，大量研究集中在探讨社会保障对劳动力参与率的影响方面。最近的研究与此相似，还有许多私人养老金计划中明确声明不鼓励工作的条款。以下讨论说明，公共和私人养老金计划的条款规定的刺激因素是这些计划本身固有的，与计划拥有的资产多少无关。

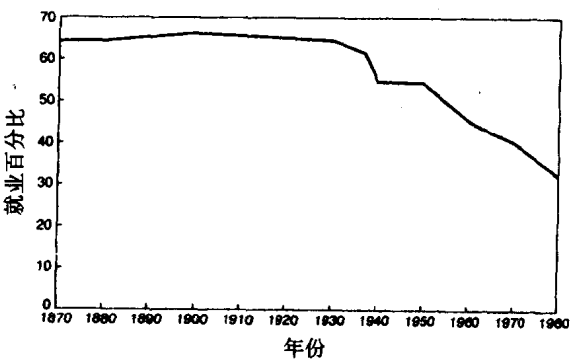

图 12.1　1870～1980 年的 60 岁以上男劳动力参与率

社会保障——刺激作用

社会保障津贴基于过去的个人工资基础上，虽然津贴水平在低工资工人的过去工资中所占比例高于高工资工人过去工资所占比例。[①] 理解津贴结构刺激作用的最

① 初始社会保障津贴基于 60 岁时用消费指数（CPI）所计的标准工资（美元）。退休后（收到社会保障津贴时），津贴已对消费指数进行指数化了。标准社会保障退休年龄是 65 岁。但 62 岁就可以领取津贴，但要减去因增加了退休年数而将多领的那部分津贴。这就是说，62～65 岁之间，如果津贴领取权不因工资变化而改变，未来津贴的预期现值对这段年龄是一样的，这期间所领的津贴就是第一次领取的津贴值。65 岁以后津贴的增加大大少于社会保障增值。现在增加量为 3%，直到 1981 年当时增加量才只有 1%。虽然 1977 年法律规定从 1%改变为 3%，但只适用于 1981 年及以后满 65 岁的人。

简单的途径就是考核不同年龄下社会保障计划补偿值。补偿值是未来全部社会保障津贴的现值的递增变化，而现值是根据连续工作计算得到的——称为社会保障增值。鼓励工作还是刺激退休，就看在特定年龄下社会保障增值的变化。

举一个这种刺激的例子，图12.2是两种有代表性的工人在某年龄时的标准工资和标准社会保障增值，一类是低工资的雇员，而另一类是高工资的雇员。这样，图12.2表现了两种形式的补偿：图12.2a是各年龄下的标准工资，图12.2b是各年龄未来社会保障津贴的权增量，图12.2c是社会保障增值占工资的百分比。如图所示，社会保障增值占高工资工人的工资很小比例，而占低工资工人的工资显著比例。

对低工资工人而言，在50岁时社会保障增值占工资约6%，62岁时占工资约10%。如果低工资工人从62岁继续工作到65岁，社会保障增值成为负数——如64岁时成为工资的－10%。如果这个人65岁以后还继续工作，那么未来的社会保障津贴的现值损失将约达工资的39%。在老年时社会保障计划补偿值的这种大幅度削减无疑是鼓励老年人退休的。类似的模式（虽然很少宣告）也显然见于高工资工人。

公司养老金——刺激作用

参加私人养老金计划的约3/4的人进入按规定公式计算津贴的固定津贴计划中。其余的人参加另一种计划，该计划的津贴直接与代表性的雇员的分担额挂钩，并与计划的证券投资相关。因为许多工人参加的是固定津贴计划，他们似乎也是劳动力市场中的最重大因素，故本文在此着重讨论这类计划的刺激作用。

固定津贴养老金计划的刺激作用也可以用社会保障刺激作用的同样方法——通过未来养老金津贴的增值加以说明。公司养老金计划的补偿值是全部未来养老金津贴现值的递增变化量（或增值），而现值是由连续工作计算得到的。科特利科夫和怀斯（1985年、1987年）对大量的公司计划中固有的刺激退休的内容作了评价。图12.3（见科特利科夫和怀斯，1987年）显示提前退休和标准年龄退休时美国固定津贴计划的平均增值率（计划成员的加权平均）。养老金增值表达为工资补偿值的百分数。①

① 这些数据来自劳动福利水平统计调查局的随机取样的约2500个计划。类似的计算在大量养老金计划的银行信托调查基础上由拉齐尔（1983年）进行。计算增值率时每个计划都假定产业平均工资占有利息和计划所从属的职业，并在常规人口调查数据（见科特利科夫和怀斯，1985年）的基础上进行。

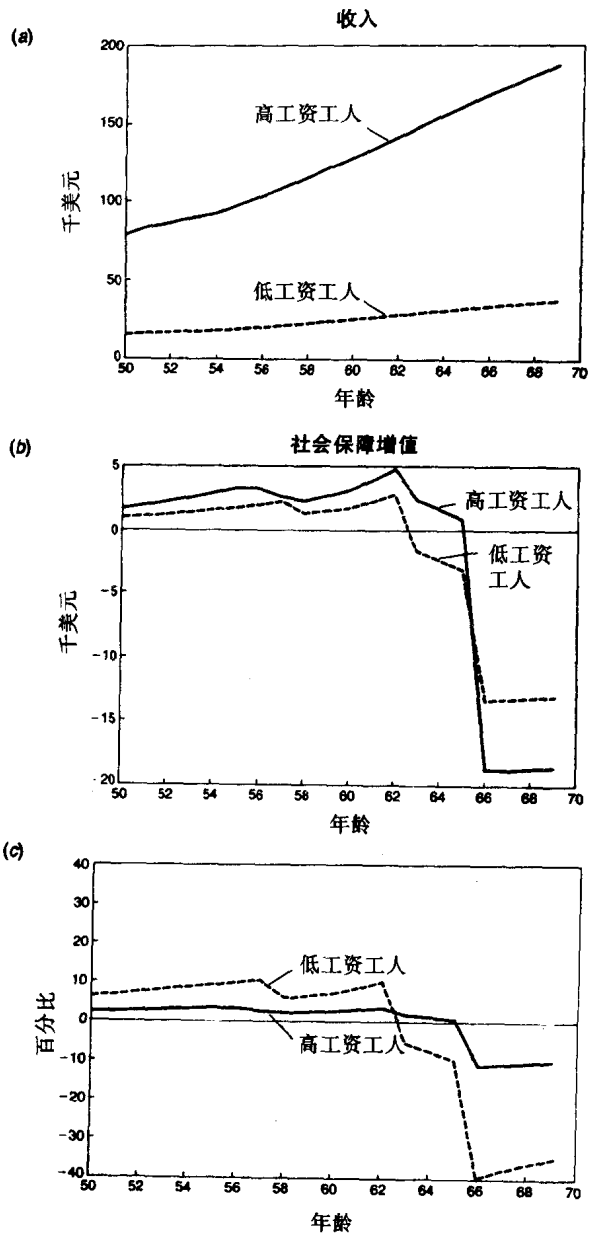

图 12.2　(a) 代表性的低工资工人和高工资工人的名义工资；(b) 代表性的低工资工人和高工资工人的社会保障增值；(c) 用代表性的低工资工人和高工资工人的实际工资百分率表示的实际社会保障增值。

在特定年龄下计划的补偿值变化可以体现出鼓励工作还是刺激退休。例如，将提前退休的标准年龄定为 55 岁，这是运输行业通用的年龄。这类计划中，55 岁时

养老金增值率平均下降约为工资的30%，65岁时养老金增值平均下降是工资的又一个20%。这类计划补偿值的急剧下降形成了对退休实质性的刺激因素。

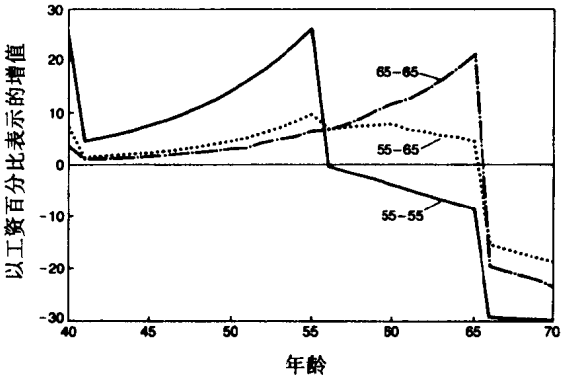

图12.3 特选的提前退休年龄和标准退休年龄下，在收益计划百分比中以工资收入百分比表示的养老金增值10年期间加权平均陡峭双峰

补偿值的类似下降情况也见于不同的提前退休和标准退休年龄的计划中。而提前退休年龄为55岁及标准退休年龄是65岁是最常见的计划，养老金财富增值增加到55岁，然后就下降。还有，65岁以后继续工作养老金增值实质上平均减少约为工资的20%。在广泛采用工资收入模式的产业部门中，计划的资助者继续雇佣达到提前退休年龄，特别是达到标准退休年龄的职工，由于养老金财富增值下降，这种雇佣本身年总补偿值也实质性地减少。

退休政策——影响

以上所谈到的影响是否作出退休决定的刺激因素还可以从考虑养老金计划条款、社会保障条款和公司的退休三者之间的关系来说明。科特利科夫和怀斯（1989年）调查了500个大公司，发现退休政策的经济刺激作用和公司离职率之间密切相关。

从50岁开始各年龄段的公司职工比例见表12.1。年离职率（表中间一列）是年初退休——更严格说是4年期间离开公司的雇员比例。每年大约有3%的50岁～54岁的雇员离开公司。55岁时离职率剧升至11%。60岁、62岁和65岁为另一种跳跃。表最后一列（累计离职率）显示50岁工作的雇员比例，而50岁近来算是留任工作的较老年龄了。如62岁雇员只有21%留任，65岁就只剩5%了。

离职率的急剧变化（55岁、60岁、62岁和65岁时）与公司养老金计划和社会保障计划的经济刺激条款一致。图12.4显示了公司代表性雇员各年龄工资、各

年龄养老金增值和各年龄社会保障。在特定年龄时这些计划的补偿值产生突变。补偿值的突变点直接与公司离职率的跳跃变化相关。

表 12.1　1980 年以来留任 11 年及以上的各年龄组年离职率和累计离职率

年　龄	年离职率	累计离职率
50	3	97
51	3	94
52	5	89
53	4	85
54	3	83
55	11	74
56	12	66
57	9	60
58	10	54
59	11	48
60	17	40
61	17	33
62	36	21
63	37	13
64	29	10
65	53	5

突变的含义如下：(1) 工作到 55 岁，工人就有权领取提前退休津贴。即雇员 55 岁时有较高的养老金增值（见图中最高峰）。这导致 55 岁雇员大量退休。① (2) 雇员服务 30 年及以上可以得到 60 岁的“全额”无削减的退休津贴。而同样的“全额”津贴公式本适用于 60 岁以后退休的雇员每年领取值。对 60 岁以后退休的雇员而言，60 岁和 61 岁之间养老金计划的补偿值急剧减少，相当于工资减少了约 14%。这样，60 岁的高离职率对应着养老金津贴的这种减少。(3) 虽然 62 岁时退休计划补偿值不显示突变点，但 62 岁的工人首次有权领取社会保障津贴，这无疑导致退休率的跃增。(4) 社会保障增值增加到 65 岁（标准退休年龄）然后就直线下降。65 岁以后社会保障增值变成负数，66 岁时约为 −8500 美元。

总之，美国老年人可能最重要的经济倾向就是急剧降低他们的劳动力参与率。从预期寿命不断延长和老年人占人口比例逐年增高的观点看，提前退休的趋势是相当严重的问题。前景证实，在职人员比例不断降低而退休人员比例逐渐升高。除这种经济上的挤压外，经济分析揭露公共和私人养老金备用金本身就降低了劳动力参

① 为理解提前退休津贴的内在重要性，假定没有这种诱导，60 岁之前每年离职率为 3% 而不是 11% 或 12%。每年 3% 的离职率意味着 55 岁的雇员中 14% 的人在 60 岁前离职；而每年 11% 的离职率意味着 55 岁～59 岁之间的雇员将有 44% 离职。

与率。一切迹象表明，由社会保障和私人养老金提供的退休收入容许老年人在越来越年轻的年龄离开劳动力队伍并在退休后使他们能够自己养老。实际上养老金的目的正在于此。但在中性模式中社会保障和私人养老金备用金并不是提供退休后收入的；而是提供一个强有力的刺激以保持至某个年龄的劳动力队伍，然后提供强有力的刺激使雇员在某个更老的年龄离开劳动力队伍，这个年龄常是55岁。换句话说，备用金用来惩罚那些年老仍工作的雇员们。

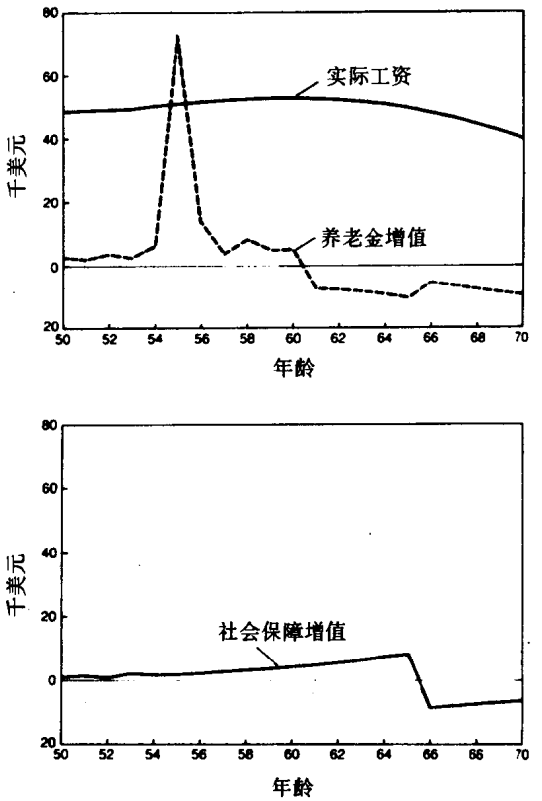

图12.4 公司1的代表性雇员工资、养老金增值和社会保障增值

为扭转提前退休趋势，提出转变人口统计的重要选择。增加的老年劳动力供应，既调整了相对于其他生产要素劳动力供应严重短缺的状况又减轻了社会保障的财务负担。而且许多老年人认为，延长他们的劳动力参与率意味着更充实的生活，尽管目前对此还有争议。

12.1.2 制定法规

20世纪80年代最重要的退休政策法规是有关社会保障改革和加强私人养老金

管理。虽然经济论文的讨论强调劳动力参与率降低及社会保障和私人养老金刺激人们离开劳动力队伍，但促进该领域立法大部分是由于其他原因。特别是尽管法规可能隐含退休问题，但社会保障和公司养老金计划备用金固有的对提前退休的刺激作用并不是修改法规的动力。相反，促进立法首先是社会保障体系的财务状况，第二是为保护公司养老金计划覆盖的私人养老金津贴。

制定社会保障法规

1983 年制定的法规对社会保障计划作了一些重要改变。1983 年促使修改社会保障法案的基本动机是由于支撑社会保障计划的老年人和遗属保险（OASI）信托基金濒临破产。[①] 立法中的许多争论是处理对津贴减少的混合税问题及使融资系统恢复正常应如何分配责任的问题，争论不涉及社会保障计划刺激了退休还是鼓励工作和计划的经济效益问题。但无论如何，法规隐含了关于老年工人劳动力参与率的重要趋势。

1977 年国会提出以提高工薪税率解决社会保障计划财金短缺。但 1980 年经济增长低于预期值，未改革的老年人和遗属保险信托基金面临破产的事实更明显了。1981 年国会开始考虑对社会保障进行改革，但直至 1983 年春才宣布改革一揽子方案。

1981 年立法会议开创的积极改革的精神被管理部门出其不意提出的改革建议终止了。管理部门建议中争议最大的两个建议是提前退休津贴由标准（65 岁）津贴的 80％降低到标准（65 岁）津贴的 55％，以及年生活费调整推迟 3 个月。国会民主党很快诬陷建议是管理部门在努力削减社会保障计划而不是使其融资恢复正常。两党议员都表达了他们的至少部分与管理部门建议相反的意见，而且国会民主党声称要阻止建议宣布。虽然管理部门很快从建议的细节上后退了，但国会内部在社会保障改革上的势头已严重受挫。

这样任命了两党议员组成的 15 人委员会（这就是有名的格林斯潘委员会）来研究问题并于 1982 年底提出报告。社会保障改革法规紧接格林斯潘委员会的推荐报告于 1983 年初颁布。委员会成功的关键是在把改革方案提到充满政治感情的立法论坛前，先找出了折中的方法，从而使其既能为管理部门采用又能得到国会领导人的赞同。

不论是提高税收还是降低津贴，法规的许多条款都与这个体系的财务清偿能力密切相关。例如法规规定社会保障津贴的按生活费调整推迟 6 个月。提前预定工薪税率从 13.4％提高到 15.02％的日期，税率是预付的、逐渐提高的（既包括雇主也

① 社会保障体系可能破产的讨论见本书詹姆斯·波特巴的文章。

包括雇员的分摊额)。较高收入的单身和夫妇应纳税额高达社会保障津贴的50%。①

许多其他条款对老年工人的劳动力参与率有倾向性的影响。第一，调整在标准退休年龄后推迟退休的社会保障津贴利率，从每年3%逐渐提高到每年8%。在固有的经济刺激基础上作了这样的改变，可以预料会有更多的人选择在较高年龄退休。一旦新的法律全面实施（2008年），人们由于推迟一年退休损失的津贴大体上将被他们多年将领取的大笔津贴所抵消。这就不刺激人们在65岁时领取全部津贴，以避免最终将要得到的现为3%调整率的津贴现值的损失。

众议院筹款委员会在说明该条款时毫不含糊地指出，它就是鼓励老年工人推迟退休。根据他们的议案报告，“你们的委员会相信用经济刺激使雇员在退休年龄之后继续留任是个理想的办法……这（指法规）综合几个因素大大地增加了分量，(1) 65岁之前降低的因素；(2) 用61岁之后的工资计算津贴；(3) 推迟退休的信贷使推迟退休的工人可以享有较高的津贴。”

法规的第二部分，因改变标准退休年龄及改变标准退休年龄前可以领取的退休津贴金额似乎将影响劳动力参与率。从2003～2027年期间，标准退休津贴领取权的年龄从65岁逐步增加到67岁。62岁退休还有权领取减少的社会保障津贴，但提前退休津贴将是标准津贴的70%，而不是以前法律规定的80%。总之，67岁前任何年龄退休津贴金额都低于法规颁布前的退休津贴金额。

标准退休年龄的提高和标准退休年龄前各年龄可以领取的津贴金额的减少，也将倾向于提高劳动力参与率，特别对未被公司养老金计划覆盖的那部分工人就更是如此。这种估计最有力的证据，就是在那之前未退休的人们中到现行社会保障标准退休年龄时集中大批退休。一方面，这种集中退休可能是在“标准”退休年龄下由于一种心理刺激，即没有带经济刺激的工作可干了。而另一方面，现行津贴计算公式的经济刺激肯定是必然的原因。

法规的第三条，似乎影响到与“收入考查”有关的劳动力参与率。1983年的法规之前，70岁以下的收益线以上（那时为6600美元）的社会保障受益人工资收入每2美元津贴就要损失1美元。1990年开始，这些社会保障受益人在收益线以上（现在约为1.056万美元）的工资收入每3美元损失1美元。这个变化的明显原因是对退休后仍工作的罚金显著减少，② 从而鼓励了劳动力参与率的提高。降低工资收入的罚金在政治上也有优点，即对高收入的社会保障受益人给予某种回报，因为现在他们的部分社会保障收入要纳税。

---

① 单身（包括他们社会保障津贴的一半）总收入超过2.5万美元和夫妇（包括他们社会保障津贴的一半）总收入超过3.2万美元就必须纳税。

② 虽然收益线以上的工薪税力图鼓励工作，收益并入以后的津贴一起计算。以后津贴的提高大体上可以抵消大笔的工资税，但典型的津贴受益者并不理解或不赞同以后津贴的调整，而且离目前的现实太远。鉴于许多人收入正好在收益线上，因此如不纳税，人们将更多地工作。

恢复社会保障体系的财务清偿能力的需要，是社会保障改革的主要动力，社会保障条款中固有的刺激退休的经济分析似乎与这个改革的形成有明显冲突。社会保障计划中的最重要的某些改变并未节约成本，而是其他的经济原因起了作用。就像在标准退休年龄后选择推迟退休的人们的津贴增加了一样，工资收入在收益线以上的人们的社会保障津贴也增加了。

社会保障经济分析，强调要联系这些条款去研究它们是鼓励工作还是刺激退休，这样可能对这个领域的社会保障改革起着关键性的作用。例如经济分析倾向性地表明收益考查阻止社会保障津贴的领取者继续工作。1983年收益考查改革定量地减少了这种对工作的抑制。同样，经济分析还倾向性地表明，当标准退休年龄之后推迟退休，其社会保障津贴的增量太小（每年3%）也将鼓励人们在标准退休年龄65岁时退休。还有1983年颁布的津贴计算公式变化也定量地减少了对退休的刺激。财务危机推动了改革，但更综合性的改革却不仅是财务的恢复，而且是立法成果的重要部分。

国会考虑继续进行收益考查的进一步修改，其主要目的是减少对社会保障接受者的工作障碍。参议员本特森介绍一个放宽收益考查的议案，"我们不一定能使那些健康的、精力充沛的老年美国人不被排斥在外，最好的办法是把优秀拳击手保持在等待参战的位置上。"法规提高了收益线，使其非常接近1989年的法令。众议院通过了将1990年的收益线为9720美元提高到1991年收益线约为1.044万美元的计划。参议院财政委员会通过一个不同的计划，将1990年收益线约为1.117万美元提高到1991年的约1.45万美元。参议院还建议减少收益线以上第一笔工资收入在5000美元及以上时社会保障津贴的降低值，每4美元的工资收入降低1美元。众议院收益考查条款成为1990年财政预算议案的一部分。1990年会议结束时，几乎所有的未减少赤字的财政预算都被无条件地砍掉。①放宽收益考查的建议当时再次得到评价。

公司养老金计划的管理

以上公司计划的经济说明是强调它们对提前退休的刺激作用。而最近的养老金法规就直接面对着计划的"公平性"和关心对所"承诺"津贴的保护。

雇员退休收入保障法案（ERISA） 在说明本文的80年代法规之前，必须先回顾1974年的雇员退休收入保障法案。该法保护了私人养老金计划覆盖的大量雇员的养老金津贴，时至今日它仍是政府管理公司养老金计划的主要工具。雇员退休

① 国会提出的许多议案与收益考查有关。披露收益考查的议案有两个发起人和130个共同发起人。最后通过的议案是由众议院筹款委员会社会保障分委员会主席介绍的。参议院这边有几个对放宽收益考查强有力的拥护者。法规由财务委员会主席和社会保障分委员会主席介绍。

收入保障法案确立了养老金计划的最低基金标准，创建了养老金津贴保证有限股份公司（PBGC），联邦政府有责任为养老金计划提供保证。实行固定津贴养老金计划的雇主，要为每个工人的养老金保障向养老金津贴保证有限股份公司缴纳1美元的保险费。养老金津贴保证有限股份公司的创建和养老金基金保障了工人的预期养老金，即使当公司遇到财政困难时，工人也不会损失预期的津贴。

国会还关注到工人恰好在退休前夕结束他们的雇佣关系(自愿或非自愿)时,公司应当返还他们的养老金。许多固定津贴养老金计划的重要特点是养老金津贴的领取权集中在工龄的最后时刻,常被称为"拖欠的保险费"。由于对接近退休年龄的工人而言,养老金计划的津贴领取权的巨大价值已经显示,在工人有权领取大笔养老金的前夕,公司至少在理论上可以解雇他们。养老金拖欠的保险费迫使工人承担了可能损失他们的大笔养老金津贴的风险,限制拖欠的保险费,从而保证养老金津贴的领取权既是后来颁布的法规也是雇员退休收入保障法案的重要职责。参议员本特森向国会介绍这个法案时表达了这种关注:"有实例表明,工人未能领取到在经过多年长期艰苦劳动后应该领到的养老金津贴。他们退休后经济上有保障的梦想破灭了。"

为限制养老金成为拖欠的保险金，雇员退休收入保障法案规定固定津贴养老金的领取额必须满足以下三项条款之一。首先是3%规章，要求如果工人在最早可以工作的年龄就在某公司服务并一直工作到标准退休年龄，那么他的津贴领取额必须超过其服务年限乘以标准退休津贴的3%。第二是133%规章，要求未来的计划年养老金津贴领取额不得超过现年养老金津贴领取额的133%。第三条规章规定，如果工人提前退休前一直在某公司，则该工人的退休津贴不得低于计划的标准退休津贴乘以实际服务年限与标准服务年限之比。

虽然这些条款目的是为了限制养老金成为拖欠的保险金，但在此意义上大致并不成功。

首先这些反拖欠保险费规章的每一条都假定工人未来工资等于现在工资,然后规定了计划的未来标准退休津贴和未来养老金津贴领取额。但根据工资的通货膨胀性,未来工资将大大高于现在工资,这样现津贴领取额的实际值就可能很低。即便按最适度的通货膨胀率计算,明显的拖欠保险费也能满足三项反拖欠保险费条款之一。

第二，养老金计划经常通过提前退休条款规定拖欠的保险费。雇员退休收入保障法案规定的津贴领取额，是标准退休津贴而不是提前退休津贴。提前退休津贴是不受雇员退休收入保障法案三项反拖欠保险费规章限制的，而提前退休津贴高于保险统计计算的标准退休津贴的相应调整额。如果一个公司自行组合其养老金计划，规定较低的标准退休津贴（能满足雇员退休收入保障法案三项规章之一）和较高的提前退休津贴。这样在提前退休年龄前夕，而不是在标准退休年龄前夕集中形成了大笔的提前退休津贴领取额。而提前退休年龄时明显拖欠保险费的养老金计划至少符合雇员退休收入保障法案的反拖欠保险费条款之一，所有的雇员退休收入保障法

案条款只适合于标准退休前的津贴总额。

以上所述表明，法规在限制养老金拖欠保险费方面是极不成功的。而今天养老金拖欠保险费的经济含义却适用于几乎所有的固定津贴养老金计划。拖欠的养老金计划促使工人连续工作直至收到拖欠的津贴，然后就退休，一旦这些津贴被领取，养老金津贴领取额的利率就直线下降。这样拖欠的保险费在提前或标准退休年龄之前将降低职业流动的灵活性，而在提前或标准退休年龄之后又将增加退休行为。

1974年的雇员退休收入保障法案中并未强调拖欠的养老金计划的刺激作用。国会关注的是拖欠计划的风险并未注意到与此类计划有关的影响职业流动灵活性和刺激退休行为的问题。这可能部分是因为当时还未广泛认识到养老金计划的刺激作用；只是后来进行了经济研究才注意到对职业流动的灵活性和退休行为刺激作用的重要倾向。①

80年代颁布的法规 80年代养老金计划法规，着重宣传处理不同工人之间的“公平性”问题，保护计划参与者的养老金津贴，防止与养老金计划有关的税收优惠的“滥用弊病”。按照1974年雇员退休收入保障法案的考虑，计划中固有的对工作和退休的刺激作用80年代仅稍作强调。事实上，80年代颁布的养老金法规中的很少几条似乎能对退休行为产生显著影响。

1986年的条款可能是个例外，它要求雇主仍应对标准退休年龄以后的雇员继续提供服务的债权关系。1986年以前，雇员一达到标准退休年龄，公司就能停止计算其工龄。新法规颁布以后雇员就可以继续增加其工龄，从而刺激雇员工作到更高的年龄。尽管该法规对劳动力参与率有这种倾向性的影响，但鼓励退休并非是其主要目的。相反，国会关注公平性——允许老工人与年轻工人以同样的方式拥有服务债权关系。而且在劳工组织的压力下，对选择更高年龄继续工作的工人，法规力图提高其退休津贴水平。

80年代颁布的许多其他法规，都促进了养老金覆盖面的公平性。1984年国会颁布了退休公正法案，指定向妇女提供更大的养老金覆盖面。法规得到副主席候选人杰拉尔丁·费拉罗的大力宣传。在听证会上，费拉罗说：“对私人养老金改革，我的建议是要求私人养老金体系承认妇女对我国经济作出的贡献，并考虑妇女独特的工作模式——养育孩子和承担其他家庭责任。”法规颁布前，许多工人（特别是妇女）一旦暂时离开他们的岗位就立即失去他们已有的工龄，再回到岗位后又需要积累10年以上的工龄。1984年法规把参与养老金计划的年龄从25岁降低到21岁，允许雇员离职（最多5年）而不失去工龄，要求不得解雇怀孕妇女或离职的父亲。

---

① 时至今日，许多实行养老金计划的公司也未充分理解该计划对工作和退休的刺激作用。公司倾向于使他们的计划主要适应收入替代项目而不考虑对退休行为的影响（见伍德伯里，1990年）。

法规还要求对退休前去世的雇员，公司应向其配偶提供遗属津贴。①

1986年，国会关注由于改变了养老金授予规章而引起流动工人养老金津贴损失的问题。1986年法规要求雇员服务5年（而不是10年）以后就可以成为公司养老金计划的全权被授予者或在雇佣第三年至第七年就有养老金被授予权（每年20%）。该法规的意图是增加离职工人的养老金覆盖面，这些工人在符合前面养老金授予规章之前就离职了。但因为拖欠的保险费问题，该法规对流动职业养老金损失的影响是微弱的。

也是在1986年，国会颁布了几个衡量尺度规定，目的在于减少雇主对不同类型雇员的待遇差别。首先，国会向许多养老金计划使用的社会保障抵消条款的新条例施加影响。新法律规定津贴的社会保障计算公式不能使雇员的养老金减少超过50%。第二，国会制定了详细的条例以防止雇员津贴条款的差别规定。新规章（"89章程"）一般禁止高补偿雇员的特殊雇员津贴条款，除非这些津贴也提供给低补偿雇员。但因为公司对"89章程"规章的复杂性强烈不满，规章最初被推迟，最终被撤消了。②

也为了保护养老金津贴，国会颁布了几项法律以管理养老金计划基金和保证养老金津贴保证有限股份公司的财务清偿能力。养老金津贴保证有限股份公司的财政条件是贯穿80年代的一件大事，特别在几个大股份公司破产之后。③ 养老金津贴保证有限股份公司所保险的保险费，1977年就从每个工人1美元增加到2.6美元，1986年增加到每个工人8.5美元，1987年达到每个工人16美元。1987年向部分积累养老基金的公司施加压力要求它们建立补充保险。每1000美元的部分积累养老基金参加者补充保险费每人6美元（最高限是34美元）。新的养老金基金要求于1987年颁布，它要求部分积累养老基金的公司必须建立专门的养老金分配规章。这条法规的目的是促使部分积累的养老基金尽快向完全积累的养老基金过渡，以减少养老金津贴保证有限股份公司的潜在风险。④

最后，80年代的养老金法规还用来限制对养老项目税收优惠滥用的现象。例如1987年颁布的法规禁止养老基金享有的税收优惠超过现有债务资金的150%。该条款的目的是防止公司利用其养老基金逃税，而不是阻止公司向其退休人员提供

---

① 该法规颁布前，对未达到退休年龄就去世的工人，公司不向其配偶提供遗属津贴。1984年法规要求不论去世工人年龄多大，公司都必须向其配偶提供遗属津贴。

② 虽然89章程背后的概念是简单的，但规章本身是非常复杂的。自从1986年颁布以来，许多公司都抱怨其复杂性。89章程的原有效日期是1989年1月1日。有效日期立即推迟到10月1日，后来又推迟到12月1日。89章程于1989年被撤消了。

③ 最大的破产公司包括1985年惠林-匹兹堡钢铁公司（养老金债务5亿），还有1985年艾利斯·查尔默斯公司（养老金债务1.7亿）和1986年有线电视公司（养老金债务22亿）。

④ 80年代还推出了其他退休津贴法规。对雇主宣告破产的雇员，1988年法律规定要保护退休工人健康和生命的保险津贴。即便雇主代表以良好的信用进行谈判后，减少津贴也必须得到破产法庭同意。1986年LTV公司宣告破产，该公司的钢铁工人退休津贴受到损失促使了该法规的形成。

退休收入。1986 年颁布的法规迫使公司对每年超过 11.2 万美元的养老金支付款缴纳 10%的税。该法规的目的也是禁止把税收优惠用于超额的养老津贴。

80 年代颁布的养老金法规没有一条是由于劳动力参与率降低而引发的，有很少几条管理养老金的法规似乎对劳动力参与率产生了明显影响。80 年代制定养老金法规时，国会力图促进养老金覆盖面的公平性，保护参加养老金计划工人的养老津贴，消除养老金项目税收优惠的滥用。

未解决的养老金问题　80 年代国会还考虑了其他几个尚未完全解决的养老金问题并保留在议程中。但这些尚未解决的问题与劳动力参与率或对退休的刺激作用关系很小。一个未解决的问题与养老金的转移性有关。促成该领域的法规是众议院教育和劳动委员会 1988 年的一个报告：

> 在现行法律下，退休金计划资金积累越来越是离职的分担额及雇员养老金计划全部利息的分配总值的现金支付形式。特别在固定分担计划情况下，尽管固定津贴计划越来越多地采用离职时分担的现金积累账户的形式。……研究说明大量的退休金计划总分配额都用于当前消费，而只有少数雇员将个人退休账户或退休年金用于再投资。

1988 年养老金可转移法规建议允许工人（或其雇主）可以把资金从雇主的养老金计划转移到免税退休账户（如个人退休账户），而无需缴纳任何提前支取费或这笔资金的税。现行法律中只有工人可以进行这种转移，而且只有雇主缴纳的那部分保险费（不是雇员缴纳的保险费）可以转移。养老金可转移法规来自 1987 年和 1988 年的众议院教育和劳动委员会的报告，但没有颁布。

引起 80 年代国会关注的第二个问题是有关养老金计划终止和产权返回问题。国会关注该问题有几个原因。第一是 80 年代初股票市场飙升，许多投资后的养老基金相对于退休雇员未经计算的未来基金债务值变得很大。许多养老基金成了巨额基金。第二，有巨额基金计划的公司企图找一条合法途径把超额资金从养老基金中转移出去用于非养老金的目的。国会许多议员特别关注在公司兼并中养老基金资金的使用。在越来越多的大量情况下，投标公司把目标公司的养老基金的资金用于帮助接管公司的财务。第三，许多公司终止它们的养老金计划，以便取得巨额基金的资金，而不是用新的养老金计划来代替终止的计划。①

---

① 现行法律下，只有在终止养老金计划时才可收回养老资金。计划终止后，所有在职和退休的雇员都有权领取他们在计划中已有的退休金，但不包括终止计划以后的未来资金。也有很多公司用新的养老金计划代替终止的养老金计划，1987 年大约有 27%的公司终止计划而未提供新计划，1988 年有大约 1/3 的公司终止计划而未提供新计划。

整个80年代巨额基金资金的计划终止和“产权返回”的频率急剧增加。[①] 养老基金用于非养老金目的在谁拥有（或谁应该拥有）这笔资金的问题上引起了巨大的政治争论：基金属于雇主还是雇员所有。代表工人和雇员的议员集团争辩说，这个基金是为向工人提供退休收入这一明确目的而设立的，对超额资金工人至少应拥有部分所有权。代表老板的议员集团争辩说，基金本来就归雇主所有，议会讨论这些基金怎样分配是不合适的。这些基金从法律上看似乎属于雇主，国会在谁拥有这笔资金的观点上是混乱的。

1987年，国会以折中的建议解决了问题，即工人、退休人员和雇主协商分配超额的养老金资金。但这个建议没有能制定法规。在问题更仔细地研究的同时，国会倒是颁布了一系列临时法案。1986年，国会对从养老基金中转移出来的超额资金规定缴纳10%的国内消费税。1987年颁布法规规定当基金价值超过现有债务150%时，公司不得享有养老基金的税收优惠。1988年，从养老基金中转移出来的超额资金的消费税增加至15%。

总之，国会关心的是雇员津贴的准备和保护，而不是与这些津贴有关的经济刺激。

强制退休

直接与退休行为相抵触的法规有1987年颁布的强制退休年龄从65岁提高到70岁和1986年颁布的全面禁止强制退休的法规。虽然这两条法规力图限制或阻止强迫退休，但它们并非由于受到老年工人劳动力参与率降低的启发而制定的。相反，法规是力图阻止对老年工人的不公正处理。里根总统支持该法规，因为他认为，当老年工人达到规定年龄时不应当强迫他们停止工作。在颁布该法规时，国会强调更广泛的年龄歧视，修改年龄歧视法案以阻止雇主任何基于年龄上的歧视。议员代表克劳德·佩珀（最老的国会议员）是该法规的特别强烈的拥护者。根据佩珀所说，“这个法规是这个国家在基本公民权上承认老年人权利的重要步骤——只要老年人愿意和能够工作，他就有权工作。”

该法规得到资深公民利益集团的强大支持，而受到企业主利益集团的强烈反对。后者争辩说，这样做会打乱劳动力更替周期，减慢合格工人的替换，使面向年轻人的岗位少了。虽然取消强制退休可以使一些工人超过70岁还继续工作，但大量工人受该法规影响很小。即便在强制退休是合法的情况下，几乎没有多少工人在70岁以后继续被雇佣，由于强制退休政策企业反雇佣少数工作到70岁以后的工人

① 1980～1986年期间，1300个以上的巨额基金计划被终止。这些计划应向160万以上的参与者提供养老金津贴。同时终止的计划有超过350亿美元的养老基金资金，而只有大约200亿美元用于养老金津贴，其余超过150亿美元被公司用于其他目的。

中的一部分。①

总之，退休政策法规几乎完全集中在保护津贴和对公平性问题的考虑上。提前退休的刺激作用几乎没有引起注意。例如，取消了强制退休，但没有注意到鼓励提前退休的养老金计划条款。只是在改革社会保障时才对劳动力参与率的刺激作用给予了认真考虑，而这也只是附带地作了原则性推动然后又回到解决社会保障信托基金的问题上。固定津贴养老金计划对提前退休的刺激作用可能也是法规研究的主题，综合考虑两者适当的法规建立是成问题的，可能不严格的管理是最好的。

12.1.3　结论

老年工人劳动力参与率的降低和提前退休趋势历经数十年不衰，虽然 80 年代末期趋势可能有所减弱。计划增加了在社会保障中推迟退休的调整，标准退休年龄的提高和减少推迟退休的工薪税率可以预料会减少对 62 岁以前未退休而留在劳动力队伍中工人的刺激。而新的社会保障政策可以引导一些工人继续工作更长时间，但公司养老金向提前退休提供的强有力的刺激仍像原来那样保留下来了。典型的公司养老金计划的确刺激了比能领取社会保障津贴的标准退休年龄（65 岁）大大提前的退休行为，也经常刺激比社会保障规定的提前退休年龄（62 岁）更早的退休行为。虽然有些公司开始重新估价与它们政策有关的提前退休刺激，但 80 年代的法规并未影响许多养老金计划的基本经济刺激作用。

12.2　退休个人储蓄

12.2.1　经济问题

从 50 年代早期开始，美国的个人储蓄作为个人收入的一部分基本上在下降，大部分家庭达到退休年龄时只有很少一点或没有个人储蓄。个人储蓄从 50 年代占私人可动用收入的 3%～6%降到 80 年代早期的约 1%，该数字基于萨默斯和卡罗尔（1987 年）的计算并见图 12.5。这些数字对着通货膨胀率加以调整，并不包括

① 1986 年在该法规颁布前，大约有 15.1%的 69 岁和 10.6%的 71 岁人在劳动力队伍中（即大约有 4.5%的 71 岁人在 69 岁～71 岁之间或自愿或强制退休）。1989 年已几乎没有雇员强制退休了，大约有 15.4%的 69 岁和 12.0%的 71 岁人在劳动力队伍中（即大约有 3.4%的 71 岁人在 69 岁～71 岁之间自愿退休）。

雇主通过固定津贴养老金计划提供的储蓄。[①] 1973年以后才开始了没有通货膨胀调整的下降趋势。

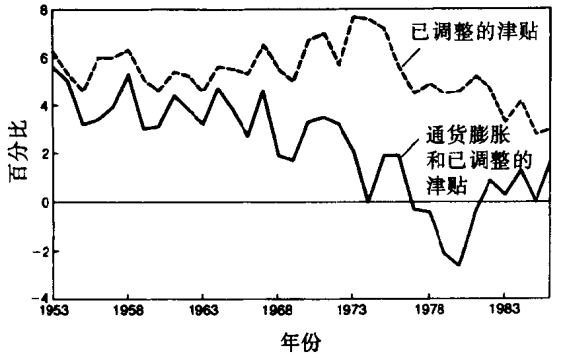

图 12.5 1953～1987年期间个人储蓄与私人可动用收入的百分比

总体储蓄率，当然反映全国家庭财富积累状况，一些家庭储蓄量很大。微观数据表明，大部分家庭几乎没有个人储蓄。在最近的收入和项目参加者调查(SIPP)的基础上，文蒂和怀斯(1991年)计算了1984年全国家庭、户主和出租人总计财富的构成。结果归纳在图12.6中。总额以分类资产的财富中位数来反映。图12.6a清楚显示许多家庭在接近退休年龄时只有很少的非住宅资产的个人储蓄。60岁～65岁的老人为户主的家庭其流动财富中位数仅为6600美元；住宅资产的中位数是4.3万美元。[②] 大量家庭退休后严重地依赖社会保障津贴作为支撑和雇主通过固定津贴的养老金计划为他们建立的极其有限的储蓄。

收入和项目参加者调查只有在收到支付款后才允许估计社会保障和养老金计划津贴的价值。[③] 这就是说只有当人们开始收到支付款，以社会保障和养老金形式的财富才被登记在册。[④] 许多人65岁退休，然后才收到他们所拥有的津贴。约有59%的65岁～70岁老人的家庭收到了养老金津贴；89%的家庭收到了社会保障津贴。社会保障和养老金财富总计的中位数是11.34万美元（社会保障财富的中位数是8.37万美元，养老金财富的中位数是1.12万美元)；家庭财富的中位数是3.8

① 国民收入账户包括“个人储蓄”名义下公司对固定津贴养老金计划所缴纳的保险费。通货膨胀调整储蓄为储蓄减去通货膨胀率（按加权平均计算的GNP物价调整指数）纯附息资产。

② 流动财富广泛定义，包括银行或其他机构代管的附息资产、抵押契据、营业销售的金钱、美元储蓄公债、支票存款账户、股票资本、互助基金份额、少量的无担保债务。其他财富，包括周转的纯资本、营业资本和真正的房地产（非自己的住房)。

③ 收入和项目参加者调查，既不包括社会保障工资历史（该量确定社会保障津贴)，也不含有详细的养老金计划条款。

④ 社会保障津贴已经对通货膨胀指数化了；典型的私人养老金津贴没有指数化。养老金和社会保障的现值已进行折扣，参照人和配偶（如果有）的其他各种收入来源都进行资金流量加权。折扣率为6%，用概率方法从各个性别的死亡率表进行计算。军人、联邦公务员和铁路退休人员的社会保障支付款按照年折扣率4%指数化。在财富计算中，养老金收入的所有其他来源都不指数化。

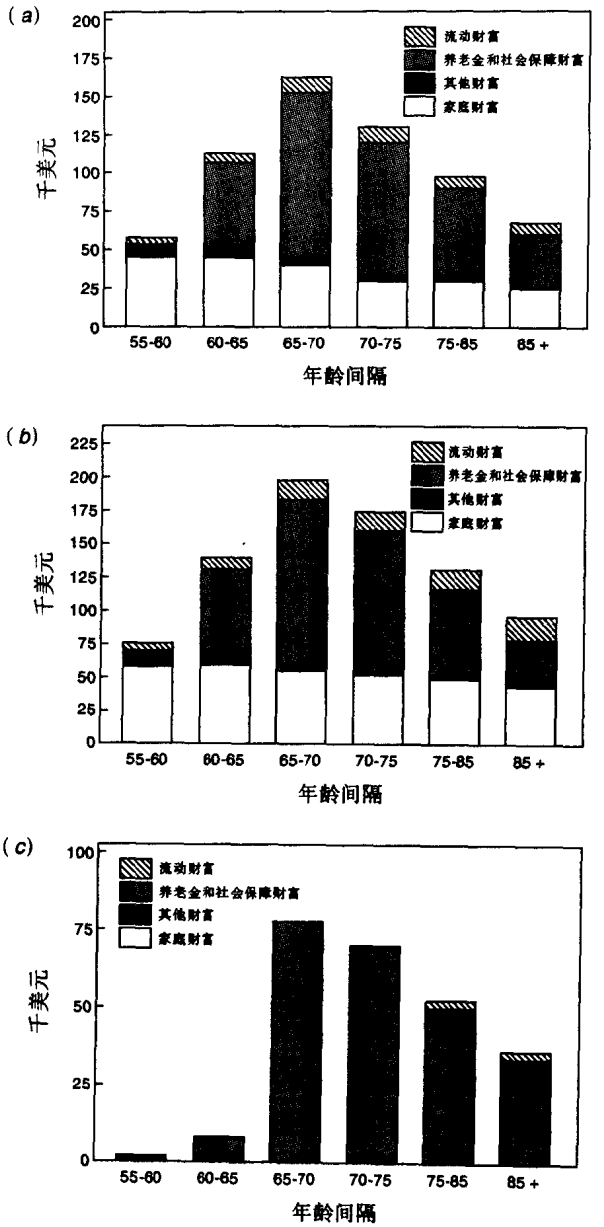

图 12.6　(a) 全国家庭以年龄和资产分类的财富中位数；
(b) 户主以年龄和资产分类的财富中位数；
(c) 出租人以年龄和资产分类的财富中位数。

万美元，流动资金的中位数仅为1万美元。①

总之，美国的个人储蓄率目前是工业化国家中最低的，而且自从50年代以来还一直在下降。大部分家庭，即便当他们临近退休时也几乎没有个人储蓄。

12.2.2 法规

1962年开始建立一系列法规，并修改了税收优惠储蓄项目。最初法规建立的动力，是由于退休后收入保障的要求和税收优惠储蓄项目公平性的需要。后来则是在巨大的预算赤字时期，由于显而易见的低的国民储蓄率和该项目的税收成本促使法规的颁布（当然，限制还是扩大这些税收优惠，这些动力因素具有相反的含义）。

个人退休账户制度

1974年开始的个人退休账户制度，是作为雇员退休收入保障法案的一部分建立的。当时，个人退休账户制度仅限于未享受公司养老金计划的雇员并力图鼓励这些工人为退休而储蓄。个人退休账户制度明确指定为退休储蓄的周转金而不是一般概念上的储蓄。保险费及利息的税务将被递延直至货币从账户中提取。按照众议院筹款委员会的报告，“因为新条款的目的是鼓励为退休需要的足够的备付金，在59岁半以前提取退休储蓄就要缴纳罚款税，税率为提早分配额的10%。”

创建个人退休账户制度法规的主要目的，是鼓励退休后的收入保障和使联邦退休政策比较公平。大家都认为，对未享受公司养老金计划的工人也应像在有养老金计划的公司中工作的工人一样，为退休作准备时应享有某些税收优惠。众议院筹款委员会关注这种公平性，并在报告中表达为通过雇员退休收入保障法案的渠道实现：“委员会相信存在着基于公平权的需要，对未包括在任何一类正规养老金计划中的个人，要准许他们享有与这种计划有关的税收优惠，即对他们的退休储蓄，要向他们提供有限度的税收折扣。”早在1962年建立了基奥计划并基于对自雇时退休政策的公平性，也是这种类似的关注，从而促成了该计划。

1981年的经济恢复法案，使个人退休账户得以扩大到全体雇员。按照1981年的法规，任何月收入在2000美元以上的雇员每年可以向个人退休账户缴纳2000美元保险费。一个就业者加上一个无工作的配偶可以缴纳2250美元的保险费，而都工作的已婚夫妇每人缴纳2000美元保险费。正是既希望未来的退休者能提高经济福利，又需要提高国民储蓄率，从而在很大程度上促进了1981年个人退休账户法

① 社会保障和养老金财富随年龄增大而降低是预期寿命降低的极大的假象。老年人家庭较低的家庭投资是从众现象，它并不说明家庭投资随个体家庭年龄增大而减少；事实上，随年龄增大家庭投资平均增大；即便在大家族中，资产从一个家庭转移到另一个家庭，家庭资产也只有很小的变化。

规的颁布。参议院财政委员会的报告建议通过下述议案：

> 委员会注意到，对退休后不可避免地从退休前生活标准产生实质性降低的人们而言，退休储蓄这种来源是及时的。委员会相信，由个人建立的退休储蓄在保持退休前生活标准中能起到重要作用，而目前的个人储蓄水平太低，不足以达到此目的。委员会理解，近来人们的个人储蓄率下降与个人可自由支配的收入（即缴纳个人所得税后的个人收入）有关。

几年之后个人退休账户制度已成为广大公众的储蓄方式。年缴纳保险费从1981年的约50亿美元增长到1984年的约350亿美元，占个人储蓄总额的约20%。

税收改革的最初计划期待个人退休账户限额的实质性增长。例如1984年财政计划（见美国财政部，1984年）要求对就业者的个人退休账户限额从2000美元增加到2500美元，无工作配偶的限额从250美元增加到2500美元。这样，丈夫和无工作配偶的保险费限额从2250美元增加到5000美元。修改后的财政计划将就业者的限额从2000美元增加到2500美元，但无工作的配偶只增加到500美元。所谓总统计划是保留就业者的限额2000美元（见美国总统，1985年）。虽然税收改革法规在国会取得进展，但由于另一种动力——控制预算赤字使扩大个人退休账户的这一建议罩上了阴影。

以后议会有关个人退休账户制度的许多辩论，似乎大部分停留在个人退休账户制度的税收成本上和巨大的预算赤字上，它们受到广泛关注。还有，个人退休账户本身的两个问题受到显著的关注。首先，是个人退休账户制度是富人的津贴——个人退休账户的储蓄主要由有钱人掌握。第二，是个人退休账户制度并未产生新的储蓄。辩论一方认为，基金只是简单地由无税收优惠的储蓄账户转移到个人退休账户上；另一方认为，即使没有税收刺激，无论如何个人退休账户的储蓄都将产生。争论开始时，对个人退休账户制度的储蓄效应基本上没有直接的证据，但面对双方意见，国会需要表态。在了解大量个人状况和进行分析的基础上，结论是个人储蓄总体并未增加。如上所述，个人储蓄的下降（用国民收入账户衡量）早在70年代就开始了，一直持续到80年代末期。

尽管缺乏直接证据，个人退休账户储蓄效应的投机行为对法规颁布具有实质性的影响。参议院财政委员会提出的第一个建议是完全取消个人退休账户的税收折扣。这个建议遭到公众的相当大的对抗。最后达成妥协，即限制那些享有公司养老金计划的高收入家庭的个人退休账户的税收优惠。对雇主提供养老金计划的就业者，只对年收入在2.5万美元以下的单身及年收入在4万美元以下的夫妇，允许享受完全税收折扣的个人退休账户的保险费。年收入最高到3.5万美元的单身和年收入最高到5万美元的夫妇，允许享受部分税收折扣的保险费。收入3.5万美元以上的单身和收入5万美元以上的夫妇，不能享受税收折扣。总之，继续以免税作为保险费的回报。在推荐限制个人退休账户保险费税收折扣的法规时，参议院财政委员

会在报告中向参议院作证如下：

> 自1981年以来，尽可能扩展的个人退休账户制度，并未对个人储蓄的总体水平产生明显冲击。此外……委员会相信广泛有效的选择权可以选择现金不足递延项目或延期约定（常称为401〔k〕计划），还有，由雇主维持计划的个人过去必须为非计划的退休储蓄额外的金额，税收优惠的年金减少了原先对此事的顾虑。
>
> 再进一步看出数据始终如一地表明低收入的纳税人对个人退休账户的利用也是很少的。这些人中积累了可观的退休储蓄却缺乏专门的纳税备用金的人可能是最少的……委员会相信对利用个人退休账户的大多数纳税人而言，他们一般地进行储蓄并未考虑到税收刺激问题。

争论期间，引用了比较重要的证据证明个人退休账户制度对储蓄效应的影响和从个人退休账户的保险费受益而取得的财富，从而，自1986年起法规得到进一步发展。个人退休账户储蓄的新分析认为，纯储蓄效应是基本的。此外很清楚，虽然富裕家庭是可靠的个人退休账户保险费缴纳者，但大量的保险费并不是财富。[①] 尽管这个新证据未能阻止限制税收折扣的个人退休账户保险费的法规的颁布，但它可能阻止了由参议院财政委员会首先提出的相当极端的法规（一律取消新的个人退休账户）。

可能有不到40%的原先的保险费缴纳者受到1986年法规的影响，即便对这些家庭，也只是取消了税前抵扣。不过，在1986～1987年期间，在1986年规章颁布的第一年内，个人退休账户保险费下降超过50%。1986年税收填表有保险费的超过15%，而1987年只有7%。税收改革法案报告和财政体制不太明显的改善显然留下了广泛的印象，即个人退休账户被取消了。1988年的调查确实表明了这点，被调查者有一半实际上仍然符合个人退休账户保险费条件，但他们却没有个人退休账户（个人退休账户报告，第6卷，第9期〔1988年9月30日〕）。

对个人退休账户法规进行可能的修改至今继续在讨论。对有关预算赤字的任何建议的影响仍然是压倒一切的考虑。个人退休账户制度的扩大是否提高了储蓄率及其对公众是否有普遍优惠，力图进一步扩大这两点却因政治环境而被涂上了不同的颜色。1986年个人退休账户被描绘成送给富人的某种礼物，1989年又推出个人退休账户作为储蓄项目，即该项目能为广大公众中的储蓄者提高储蓄和福利。

什么发生了变化？1989年管理部门为减少资本利得税施加压力，争辩说在低资本利得税率下将提高国民储蓄。当1990年国会预算需要解决至少50亿纯税收时，便促使通过了降低资本利得税的建议。参议员本特森（参议院财政委员会民主

---

① 例如，文蒂和怀斯（1986年，1987年）、怀斯（1987年）文章的初稿，以及萨默斯和卡罗尔（1987年）在1986年春披露的。

党主席）至少部分地击败了资本利得税建议，他推出个人退休账户建议，并在辩论中指出资本利得税是给富人的礼物，因为只是有钱人才拥有股票和债券。他呼吁扩大个人退休账户，以鼓励广大中产阶级而不只是富人更多地储蓄。讨论涉及了谁将从刺激储蓄的建议受益，而不是那一种对经济总体有影响。谁得到“税收面包”比储蓄总体水平和对经济总体的潜在好处更重要。

在本特森的个人退休账户建议下，按照现行法律那些收入足够高的人，将被取消个人退休账户的税收折扣，而允许其个人退休账户的保险费折扣 50% 直至现行限额（如单身 2000 美元等）。资本利得税建议和个人退休账户建议都是公众政治，但国会能够从其他税收政策的改变找到额外的收入以补偿既扩大个人退休账户又减少资本利得税的损失，这是不可能的，因此就开展了个人退休账户与减少资本利得税建议的竞争。两者都呼吁需要提高低的国民储蓄率，而资本利得税的减少可以归结为帮助富人，个人退休账户建议则以帮助每个人为其特征。

随着问题的发展，参议员罗斯推出一个改变的个人退休账户建议，即把个人退休账户制度与减少资本利得税结合成一体。按照罗斯的建议，与个人退休账户有关的税收刺激将有实质上的变化，这样导致短期税收增加——从而如愿以偿削掉了资本利得税——但减少了长期税收。罗斯计划是完全取消个人退休账户保险费的税收折扣（这就提高了短期税收），而允许在退休时免税提取本金和利息（引起长期税收的损失）。此外，计划可以用于储蓄第一次成家购房和上大学的费用。这种结构的关键目的是避免项目超前的税收成本。在这种安排下，税收成本将被推迟支出，当个人退休账户基金提到后也就无税可征了。国会未能在资本利得税和个人退休账户制度两个相关的问题上达成妥协，也就妨碍了与这些问题有关的 1989 年法规的形成。1989 年，本特森再次推出他的个人退休账户建议，承认所建议的是“返回终点”的储蓄计划，类似于 1989 年的罗斯建议。虽然没有一个计划被颁布，改变个人退休账户的法规继续在评价中。

总之，最初（1974 年）个人退休账户法规是力图在联邦退休政策中求得较大的公平，并鼓励无公司养老金的人们为退休收入保障而储蓄。尽可能扩大个人退休账户税收刺激的 1981 年法规，直接对应着低的和不断降低的国民储蓄率。1986 年对个人退休账户保险费限额引起争论，最近对个人退休账户的其他修改的研讨主要着重于个人退休账户制度的税收成本，卷入了个人退休账户究竟有利于富人还是有利于穷人的问题以及个人退休账户制度扩大是否将产生新的储蓄。一般来说，收入的税收受益的保险费似乎比储蓄效应对经济总体趋势性的影响更为重要。

401 (k) 计划

1978 年收入法案正式建立了这些计划，但直到 1981 年澄清了规章后这些计划才得到应用。有一个计划，也就是有名的现金和延迟约定计划，允许雇主对正式的

退休计划取得税前美元数的保险费。在1986年税收改革法案前，401（k）的年保险费限额是3万美元。1986年把雇员的最高保险费减到7000美元，并推出了非歧视条款，以阻止计划向除高收入以外的雇员提供福利。雇主的保险费仍然可以高达3万美元（根据非歧视规章）。401（k）计划的参加者使他们的保险费延期变现，从而推迟了他们的所得税债务。与个人退休账户一样，他们也从401（k）的投资积累免税中受益，如果雇主使他们的401（k）的保险费与其投资相匹配，他们还可以得到额外的津贴。①

与基奥计划（1962年）和个人退休账户制度（1974年）一样，1978年法规创建401（k）计划也与促进联邦退休政策的公平性有关。1978年以前，如果雇员选择以现金或以推迟津贴作为他们的补偿，带有现金或推迟利润分成计划的公司就不保障这些计划的税收优惠措施。根据参议院财政委员会处理有关401（k）计划的报告，“委员会相信由于现阶段法律引起的不确定性，需要一个永久性的解决办法，即允许雇主建立新的现金或递延约定。”

也与个人退休账户制度一样，1986年预算赤字是压倒一切的讨论内容。出人意料的是，401（k）计划的纯储蓄效应只受到很少注意，即便把401（k）计划考虑为与个人退休账户制度很相近，它们的储蓄效应可能也是巨大的。对401（k）计划的储蓄效应缺少注意可以解释为当时利用401（k）计划相对较少。而自那以后它的利用大大增多。

无论如何，1986年税收改革法案导致个人退休账户保险费的迅速下降，而401（k）计划保险费的急剧上升又部分抵消了这种下降。1983年有401（k）计划的公司雇佣总人数是710万人；1988年适合参加的人数量增加到2750万人。选择参加这些计划的雇员数量也飞速增加，从1983年450万人，增加到1985年1030万人，又增加到1988年的1570万人。现在许多大公司都有401（k）计划。例如1987年休伊特联合调查发现，在《财富》杂志上有名的200家公司中有91%的公司有该计划。最近小公司也很快采用了401（k）计划。马萨诸塞互助会（1988年）调查表明，提供该计划的小公司数量从1984年的8%增加到1988年的36%。

对适合参加401（k）计划的人来说，其参加率大大高于包括个人退休账户在内的其他储蓄计划。1988年3月“近期人口调查”（CPS）列表证明，该计划的利用率从1983年的38%上升到接近57%。相反，大约有15%的税收填表人有个人退休账户的保险费；可能有25%的税收填表人有个人退休账户。1988年401（k）计划的平均年保险费大约是2000美元。

总之，像基奥计划和个人退休账户制度一样，401（k）计划被推出主要是为了

① 在马萨诸塞互助会（1988年）调查中，57%的公司对401（k）计划提供了与雇员保险费相匹配的投资份额。1988年美国总审计局研究发现51%的公司进行了保险费的某种匹配。

在联邦退休政策中提供较好的公平性，以及为鼓励退休储蓄。3万美元的限额允许有大量的税收优惠储蓄，雇主可以进行匹配使401（k）计划比个人退休账户制度更有优越性。但与个人退休账户制度不同的是，只有在他们的雇主建立了计划以后，雇员个人才有保险费。所以开始时参与率低，然后很快就扩展开了。还有，也和个人退休账户制度一样，该项目被削减了，从而使401（k）计划得到了公众性。但与个人退休账户制度不同，401（k）的限额还是相当高的，以至于只有很小一部分参与者达到现行雇员7000美元的保险费限额。

12.2.3 结论

尽管80年代早期和中期尽可能扩大了税收优惠储蓄项目，但它是美国有史以来国民储蓄率最低的时期。这个状况使许多决策者得出结论，即税收优惠对提高储蓄作用很小，而且只有很小的正社会价值。越来越多的经济研究得到的结论正好相反，退休储蓄项目（如个人退休账户制度和401［k］计划）引入了大量的储蓄而并未产生什么副作用（如文蒂和怀斯，1986年、1987年、1990年、1991年；及菲恩伯格和斯金纳，1989年）。实际如果没有这些项目，80年代储蓄率甚至会更低。

即便不考虑个人退休账户制度和401（k）计划的储蓄效应，在有巨大的预算赤字的当时，这些项目的短期税收成本也会使国会对这些项目采取限制而不是扩大的态度。削减401（k）保险费限额和减少个人退休账户的参与数决定主要是由于预算赤字而作出的。因此，似乎对短期的预算赤字的关心超过了对长期的国民储蓄的关心。与每种税收优惠储蓄项目有关的长期税收成本比短期税收成本来说，实际是很小的，但短期税收成本却促进了政策的决定。

12.3 健康照顾

12.3.1 经济问题

健康照顾费在GNP中所占比例，从60年代初以来，几乎是不断上升，如图12.7所示。1987年国家健康照顾开支总额已达GNP的11.1%。用于健康照顾的公共开支不断上升，雇主用于健康照顾的支出也在日益增多，消费者用于健康照顾的现金支出也在不断增长。

导致国家健康照顾支出增多的原因很多，其中包括人口老龄化（和老年人较高的健康照顾利用率），每个病人所需健康照顾程序的增多，多数病人健康服务要求

的复杂化，以及与健康照顾服务有关的高通货膨胀率。图12.8表明按消费物价指数计算的医疗护理价格上升与一般物价水平上升的对比。

最根本的经济问题是，在保险导致抑制开支时如何提供健康保险——道德冒险问题。由于人与人之间对健康照顾的需要千差万别，还由于健康照顾需要是典型地不可预料的，因而健康保险有着自然的特性。然而，健康保险趋势是增加总的应用和提高健康照顾服务费用。健康照顾的扩大应用是由健康照顾的接受方和健康照顾的提供方两方面促成的，接受方要求在承保的费用下得到健康；提供方的收入取决于健康照顾服务的预付金。

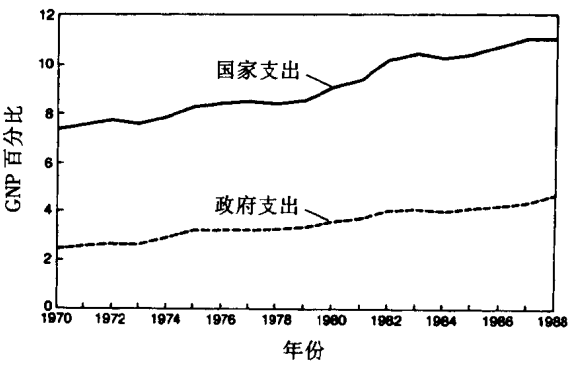

图 12.7 国家健康照顾支出和政府健康照顾支出占 GNP 的百分比

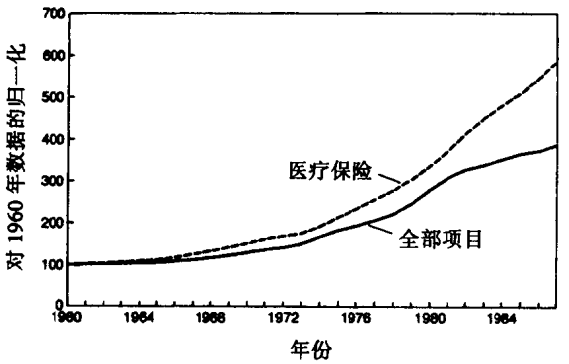

图 12.8 以 1960 年为基础计算的消费物价指数、医疗护理与所有项目的数据

出现道德冒险问题是因为个人健康照顾费用低于照顾总费用。当人们决定在健康照顾上花多少钱时，他们以自己的支出而不是以社会支出为前提作出决定。一旦费用由保险承担——通过政府或私人保险项目——剩下由个人负担的健康照顾费用就很少了。所以，对病人限制健康照顾的使用刺激作用很小。正因为健康照顾的提供方（恰好不是病人）对健康照顾要求的金额数量和构成具有巨大的影响，而道德冒险的刺激对健康照顾比对其他的保险形式更为剧烈、敏感。像病人一样，健康照顾的提供方在他们完全由健康保险给予补偿时，他们是不会有兴趣去节约健康照顾费用的。

经济研究和立法活动两者都直接包含健康保险的道德刺激影响。在接受方，节制使用健康照顾服务的一个途径是通过免赔额和共同支付。因为健康照顾服务的接受方，当至少要支付他们照顾费用的一部分时，对他们来说，通过限制照顾的范围或照顾费用以减少支出很有吸引力。对提供照顾的另一方，可以通过补偿政策来节

制健康照顾服务的费用。如果保险公司（或政府）按每个病人（或每种病）向提供方支付固定的健康照顾费，则提供方将有更大的积极性来降低其病人的照顾费，这样他们就可以剩下这笔费用的一大块。提供方和接受方的彼此接近，在 80 年代健康照顾法规中体现出来了。

12.3.2　立法

20 世纪 80 年代，健康照顾政策的主题是，“灾难”保险和费用控制。国会颁布了两大主要健康照顾政策。第一个在 1983 年制定，基本上改变了联邦政府对医院医疗保险包括服务给予补偿的办法。第二个在 1988 年制定，扩大了对“灾难”医疗护理费的医疗保险覆盖面。由于公众对灾难保险的资金筹措不满意，新的灾难保险覆盖面在 1989 年几乎全部被撤消。以下将讨论这些重大的立法发展。

80 年代国会考虑了健康照顾政策的许多其他变化，其中包括国民健康保险、公众长期照顾保险和强制雇主提供的健康保险。由于健康照顾服务费用庞大，在整个 80 年代使联邦政府预算非常紧张，同时来自政府以外（如保险公司、医生、商务界和其他）的反对，以致在这些建议中没有一项得到国会批准。

医疗保险补偿

80 年代健康照顾法规的惟一最重要的目的是控制政府的健康照顾开支。庞大的预算赤字、公众的健康照顾服务（通过医疗保险和医疗扶助计划）费用逐步上升，以及一般健康照顾费用的急剧增长，激发了支出控制措施。整个 80 年代几乎每年都颁布节约开支的法规，一般是对医院和医生服务的医疗保险和医疗扶助计划的补偿金额加以限制。

当对医院服务的医疗保险补偿程序进行了基本改革后，1983 年产生了有最重大意义的法规。就像社会保障改革（也在 1983 年）一样，也是由于迫在眉睫的金融危机促进了医疗保险计划的改革。医疗保险支出急剧上升，并且预计医院保险信托基金将于 1987 年前后破产。

当国会对医疗保险的医院补偿金额确定了一个新限额时，就提前一年奠定了立法的基础，1983 年完成了医疗保险改革的最后结构并随之颁布。按照 1982 年的法规，医院补偿限于同类医院各种情况下平均支出的 110%。在逐步采用期间，1983 年限额为 120%，1984 年为 115%，以后就都是 110%。1982 年的法规，还把补偿的年增长限制在医院工资指数和物价指数的增长加 1% 的水平上。

正如所料，健康照顾事业对新限额完全不满意，认为补偿限制并不足以说明医院之间合法的差异。因为对 1982 年法规不满意，医院当局乐于帮助发展和支持 1983 年最终补充完成的法规。实际上，作为一个永久性的医院补偿政策，国会预

料到1982年的限制可能不被接受，从而指示卫生与公众服务部（HHS）提出一项对“预期的”医院补偿支付体系的可供选择的建议。紧接着卫生与公众服务部推出了建议框架，国会于1983年颁布了医疗保险改革方案。

在1983年改革之前，健康照顾服务的医疗保险补偿是有支出基础的。在一定的标准内，按照提供健康照顾服务所带来的支出，向医院拨出补偿。有些人认为，这种以支出费用为基础的医疗保险补偿体系至少要对健康照顾费用的升高负部分责任，因为对健康照顾提供方控制费用来说，其经济刺激作用很小。1983年改革直接瞄准了这点。新补偿体系对住院病人的服务提供一定的费用，而不管治疗的实际费用是多少。固定费用的金额取决于疾病和病人的情况。疾病（和所规定的支付款）被分为约500个“相关诊断组”（DRG），或相关诊断组制度。固定的“相关诊断组”的费用预计包括治疗病人或处理疾病的医院全部支出。

医疗保险改革力图影响医院，刺激它们努力降低其健康照顾费用。在老体系下，医院支出费用越高，补偿就越多——形成了刺激比较铺张（可能是过分的）的风气。在新的补偿体系下，医院的补偿款与支出无关。因为预先决定了医疗保险补偿，不会减少，因此任何支出的节省都直接对医院有利。

整个80年代类似的补偿限制也在不同时期运用于医生。最近（1989年）国会以医生服务的预定价值为基础，确定了一个补偿程序。1989年法规以前，对包括服务的医疗保险中医生的医疗保险补偿是以医生的标准率为基础的。在新体系下，医生将按照“基于相对价值尺度的资源”（RBRVS）给予补偿。“基于相对价值尺度的资源”对提供服务的每种类型规定补偿率，并以所提供的每种服务有关的时间、训练、技巧和超支情况为基础发放补偿。

1983年医院补偿改革和1989年医生补偿改革，这两项改革至少说明有关健康照顾问题的经济研究中所强调的一些行为刺激的作用。在这些改革之前，控制健康照顾支出的尝试都集中在照顾接受方，而不是提供方。医疗保险政策包含（现仍包含）可扣除部分和共同支付部分，这两部分都使照顾的接受方至少要部分承担由他们的健康照顾决定所带来的开支。即便在家庭经济情况调查的医疗扶助计划中，国会1982年颁布的法规也允许各个州向医疗扶助的病人收取少量可扣除金额（1美元或2美元），从而使接受医疗扶助的病人在作出健康照顾决定时更有费用意识。

1983年和1989年的改革把焦点集中在照顾的提供方。1983年的医疗保险改革旨在使健康照顾提供方形成节省开支的刺激机制，与病人面对扣除和共同支付时产生节省开支的刺激机制相似。由于“相关诊断组”体系的利益与开支成反比关系，所以健康照顾的提供方对降低开支有强烈的积极性。1989年的医疗保险改革，通过更多地控制医生的补偿率以控制医生费用。对需求方和提供方的两方面政策都是希望影响健康照顾支出，因为健康照顾提供方在决定其病人的照顾选择上有很大的

作用，所以提供方的政策可能特别有效。①

灾难健康保障

80年代健康照顾政策的第二个重大发展是，1988年医疗保险灾难保险范围法案的颁布和随后于1989年的废除。国会对“灾难”健康保险的考虑是70年代后期卡特总统开始，以后里根总统又于1986年和1987年的国情咨文中加以强调的。为响应里根总统1986年的要求，卫生与公众服务部部长奥莱斯·鲍恩于1986年11月提出报告，推出了灾难健康保险计划纲要。鲍恩部长的初步建议提供了法规的基本框架，该法规最后于1988年颁布。

鲍恩部长建议，建立一个包括健康照顾服务在内的医疗保险，它承担的现金开支限额为每年2000美元，并且这个保险范围需要通过在医疗保险B种保险中的保险费的适当增加来资助。实际颁布的法规确定了用于医院健康照顾的现金支出年限额大约为564美元（1989年），及用于所有医疗保险的B种服务（包括医生和其他门诊健康照顾服务）的现金支出年限额大约为1370美元。该限额每年都提高，以致于有7%的医疗保险受益人可望达到这个限额。最后的法规还扩大了包括在医疗保险内的健康照顾服务的金额数量和期限，其内容包括专业护理之家由100天延长到150天，取消了济贫院照顾的210天时间限制，增加了家居健康照顾的30天保险范围，增加了病痛缓解80小时的保险范围，以及对处方药费高于600美元就扣除80%的保险条款。在逐步采用阶段后，新津贴将首先把B项每月保险费由24.8美元增加到35美元，并向所得税在150美元以上的个人征收补充保险费。一旦逐步采用，年所得税在150美元以上的每人的补充保险费是42美元，直至最高的补充保险费可达1050美元。大约有60%的医疗保险受益人不须缴纳补充保险费。

虽然对法规最应该包括的内容，人们的意见有很大差别，但是，1988年的法规颁布时，对灾难保险的概念很少有反对者（除那些认为灾难保险最好纳入私人医疗保险政策的人以外）。对灾难健康保险表示有兴趣的主要说客有：美国退休人员协会（AARP），他们支持法规；维护社会保障和医疗保险全国委员会，他们对增加保险费并长期照顾服务的覆盖面不足持反对意见；制药商协会（PMA），他们反对实行处方药方保险，担心这样做会在晚些日子导致价格控制。1988年法规颁布时，很多人把灾难保险范围法案看成是公共健康政策中一个极好（里程碑式）的变化。

当项目的财政状况变得比较明显时，1989年人们的观点发生了戏剧性的变化。

---

① 无论如何，接受方的政策也可以是很有效的。例如有些轶闻证明内科医生比外科医生付费少的原因之一就是内科医生的相当大部分费用是病人为诊所的服务付的，对此，病人面对的很可能是共同支付或甚至是承担全部费用。

第一，对那些以收入为基础缴纳补充保险费的医疗保险接受者争辩说，以收入为基础的补充保险费不公平。因为对高收入的接受者，补充保险费增加了他们年健康保险开支1050美元，第二，医疗保险的接受者在取得任何附加的健康保障津贴资格之前要先缴纳较高的补充保险费，这也被认为是不公平的。第三，大约有330万医疗保险受益者，已经从雇主提供的退休后医疗津贴中得到了灾难保险。在灾难健康法规下，这些人将面对较高的医疗保险金（特别是要承担补充保险费的那些人）却没有附加的健康保障津贴。国会对公众不满的反应是，在1989年废除了灾难照顾法律。

国家健康保险和长期照顾

有些国会议员表达了对于把健康保险覆盖面扩大到更多的人和更多的健康照顾服务上的强烈兴趣。特别是他们推出了许多有关国家健康保险和公共长期照顾保险的法规建议。由于这些建议的费用庞大，所以在80年代没有一项内容全面的健康和长期照顾政策改革出台。

尽管有费用问题，但是关于长期照顾的资金筹措却一直被作为90年代立法议程中的一个重要问题而得到广泛的考虑。护理之家的照顾和其他形式的长期照顾，几乎全部由接受者付款，直到他们有资格受到家庭经济情况调查的医疗扶助的资助时为止。其结果是使很多长期伤残的老年人情况得到改善，长期照顾资金筹措作为公众关心的主要问题，得到了发展完善。一些提案提交到国会，主张至少提供某些长期照顾服务的公共保险。但由于长期照顾服务的成本太高，国会仅仅开始了对长期照顾需求和资金筹措问题进行研究；而任何重大的长期照顾法规却没有颁布。

但无论如何，有限度的长期照顾法规曾经在某些地区生效。1982年国会颁布了把贫病照顾（家居健康照顾和有关服务）的医疗保险覆盖面扩大到晚期病人。1982年法规提供了高达4200美元的贫病照顾津贴；1983年法规把最高津贴提高到6500美元；1984年法规把贫病照顾日津贴从46.25美元提高到53.17美元；1988年灾难照顾法规取消了范围为210天的限制。灾难照顾法规还扩大了包括30天居家健康照顾和80小时缓解照顾（以专业的健康照顾服务和监管照顾服务代替非正规的照顾提供者）在内的医疗保险范围。当1989年废除了灾难照顾法规条款时，有关长期照顾的问题在1990年再次进行了评价。

灾难照顾法规的一个组成部分与界定“配偶贫困”的医疗扶助规章有关。在许多州，根据以前的医疗扶助规章，已婚配偶的大部分收入和财产作为决定有权得到医疗扶助的依据。结果在是住院配偶有权享受医疗扶助的帮助之前，同时住院又家居的配偶往往都处境贫困。1988年的法规规定，当配偶的一方进入护理之家时，他们的财产须在两人之间划分（家居的配偶一方所分得的财产不少于1.2万美元，不多于6万美元）。只有在决定有权享受医疗扶助时，住院一方配偶的财产才被考

虑。此外，家居配偶还有权从配偶双方的收入中得到“维持需要的补助费”。这些一旦在 1992 年分批执行，维持需要的补助费将为联邦贫困线的 150%，每月高达 1500 美元。

当国会似乎给予长期照顾较高的优先地位时，不同形式的国家健康保险也在定期讨论之中。卡特总统曾决定在他任期的 70 年代末期制定一项国家健康保险，但由于 80 年代的预算压力，由公共开支提供的国家健康保险的期望被雄心不大的灾难保险建议所代替。80 年代末期，可选择的接近国家健康保险的建议得到了广泛注意。这个选择要求所有雇主为其雇员提供健康保险。[①] 肯尼迪参议员是一位强制性健康津贴的主要倡议人。参议院劳动与人力资源委员会（肯尼迪任主席）在 1988 年提出一项提案，但没有颁布法规。这一提案的反对者们，如参议员哈奇争辩说，强制性的津贴会减少工作岗位和提高健康照顾开支。在产生“经济”分析冲突的地方提供了政治武器，意见不一致成为争论究竟要企业支付多少和究竟会失去多少工作岗位。

12.3.3　小结

20 世纪 80 年代，健康照顾法规的目的是扩大健康保险的覆盖面和控制健康照顾支出。然而，80 年代覆盖面只有很小的变化，并且国家健康照顾支出继续增长。

1983 年颁布的医疗保险改革，旨在对医院减少费用建立经济刺激机制。而由于这项法规，健康照顾的支出部分受到影响，健康照顾总开支继续迅速上升。“相关诊断组”制度明显导致住院病人平均留院天数减少。医院通过缩短住院天数来节省开支，这又明显是通过医院向医生支付费用减少了。不过，直接的医院补偿减少又被门诊医院和部门向门诊医生付费的提高大大地抵消了。结果是政府用于健康照顾的支出随着国家健康照顾总支出的增加而不断增加。

扩大健康保险覆盖面的努力也收效甚微。整个 80 年代，国家健康保险建议、公共长期照顾保险建议和雇主强制健康保险建议都曾考虑过，但都没有制定法规。灾难健康保险法规颁布了，可后来又废除了。这些建议分类的结果，就是妨碍这个领域法规建立的最重要的因素。灾难照顾，由于高收入老年人支付多而失败；雇主强制保险，由于雇主支付多而失败；国家健康保险和长期照顾保险，由于一定的纳税人为支撑扩大的覆盖面需要支付更多而失败。事实上，因为即使是“未投保者”也能得到慈善性照顾。所以，“扩大”健康照顾覆盖面的建议似乎应对分配（谁为照顾支付）比对覆盖面（谁受到照顾）有更多的事情可做。

---

① 1982 年颁布了有关影响雇主提供健康保险的法规。法规规定，要求雇主向 65 岁～69 岁的工人提供的健康津贴与向年轻工人提供的一样多。医疗保险只支付这些津贴与全额医疗保险津贴之差。

12.4 总结与讨论

老龄化问题是整个20世纪80年代联邦立法的一个重要组成部分。法规的制定过去受到经济行为、收入分配和“公平”的影响，今后也取决于这些方面的发展成果。在经济分析对理解政府政策的行为含义是最有用工具的同时，分配和公平也经常是80年代影响老龄化法规的决定因素。

在某些情况下，例如医疗保险改革，经济分析就是该问题立法争论的中心。医疗保险补偿的未来支付体系的目的，是建立对医院节省健康照顾费用的经济刺激机制。许多健康经济学研究，把焦点集中在健康照顾的被保险用户和健康照顾的补偿提供者之间的经济刺激上。这种研究成果广泛应用在制定1983年医疗保险改革的法规上。

在其他情况下，经济分析对立法争论起了广泛的作用，但还不是法规制定的中心动力。例如，社会保障改革是预计社会保障信托基金的资金不足而推动的。尽管经济分析不是改革的中心动力，但在整个政策制定过程中仍被采用和受到好的评价。改革进行中所具有的重要行为含义，也是通过经济研究来鉴定和评价的。1983年制定的一些改革措施，减少了与以前社会保障政策有关的制约作用，而且可以期望使62岁还未退休的工人推迟退休。

还有一些其他情况，如个人退休账户法规，对其经济分析就在被探索和考虑之列，但是它的影响可能被经济学家之间相互冲突的观点削弱。1981年，当个人退休账户合格范围扩大时，许多政策制定者似乎相信，个人退休账户制度将是促进退休储蓄的有效手段。而当1986年个人退休账户的资格受到限制时，很多人又认为，个人退休账户制度不是提高个人储蓄的有效措施。导致对1986年法规的争论和最近对扩大个人退休账户制度的争论的原因是个人退休账户制度的储蓄效应的两种经济结论，而且都有一群大叫大嚷的鼓吹者。

最后，在某些领域，例如私人养老金计划法规在国会提出的问题超出了中央经济研究的范围。在授予规章、基金储备要求、社会保障一体化规章、养老金保险计划、遗属津贴、非歧视规章以及计划中止条例的诸多方面变化，都是由对不同的雇员的公平或平等及保护养老金津贴的关心所驱动的。甚至，取消强制退休也是由于对平等的关心所促使，而不是因为担心老年工人劳动力参与率的下降。在立法争论中很少考虑与养老金计划有关的对工作和对退休的刺激，它们几乎不受80年代养老金法规的任何影响。

几乎在所有的事例中，国会议员和他们的职员在作出任何决策之前都会面临大量的经济研究问题。但是，也由于经济研究几乎没有肯定的结论，至少开始时是如

此，以致公务员们必须用个人判断和直觉来评价这些研究结果。经济分析的结论差别越大，对其作出评价就越困难，个人直觉的作用就越大。

经济研究要考虑效益和分配两方面的问题。就对法律法规的影响而言，人们更关心的是分配和公平性，分配和公平性对立法的影响甚至超过了可选择政策的很多有潜在效益的分析结论。无论如何，经济学家对可能产生的政策和条例提出在经济上是无效益的警告可以阻止那些建议，否则它们可能就颁布了。并且，在另一些情况下，像“相关诊断组”法规，效益的争论起了关键作用。

参考文献

Congressional Quarterly Almanac. 1980 - 1989. Washington, D. C.: Congressional Quarterly News Features.

Feenberg, Daniel, and Jonathan Skinner. 1989. Sources of IRA saving. In *Tax policy and the economy* 3, ed. L. Summers. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Kotlikoff, Laurence J., and David A. Wise. 1985. Labor compensation and the structure of private pension plans: Evidence for contractual versus spot labor markets. In *pensions, labor, and individual choice*, ed. D. Wise. Chicago: University of Chicago Press.

——. 1987. The incentive effects of private pension plans. In *Issues in pension economics*, ed. Z. Bodie, J. Shoven, and D. Wise. Chicago: University of Chicago Press.

——. 1989. Employee retirement behavior and a firm's pension plan. In *The economics of aging*, ed. D. Wise. Chicago: University of Chicago Press.

Lazear, Edward P. 1983. Pensions as severance pay. In *Financial aspects of the United States pension system*, ed. Z. Bodie and J. Shoven. Chicago: University of Chicago Press.

Ransom, Roger L., and Richard Sutch. 1988. The decline of retirement and the rise of efficiency wages: U. S. retirement patterns, 1870—1940. In *Issues in contemporary retirement*, ed. R. Ricardo-Campbell and E. Lazear. Stanford, Calif.: Hoover Institution.

Tuma, Nancy Brandon, and Gary D. Sandefur. 1988. Trends in the labor force activity of the aged in the United States, 1940—1980. In *Issues in contemporary retirement*, ed. R. Ricardo - Campbell and E. Lazear. Stanford, Calif.: Hoover Institution.

Summers, Lawrence, and Chris Carroll. 1987. Why is U. S. national saving so low? *Brookings Papers on Economic Activity*, no. 2: 607—642.

U. S. Congress. 1974—1989. *Congressional Record*, and various committee hearings and committee reports. Washington, D. C.

U. S. Department of Treasury. 1984. *Tax reform for fairness, simplicity, and economic growth*. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office.

U. S. General Accounting Office. 1988. *401 (k) plans: incidence, provisions, and benefits*. Washington, D. C.

U. S. President. 1985. *The president's tax proposals to the Congress for fairness, growth, and simplicity*. Washington, D. C.: U. S. Government Printiny Office, May.

Venti, Steven F., and David A. Wise. 1986. Tax-deferred accounts, constrained choice and estimation of individual saving. *Review of Economic Studies* 43: 579—601.

——. 1987. IRAs and saving. In *The effects of taxation on capital accumulation*, ed. M. Feldstein. Chicago: University of Chicago Press.

——1990. Have IRAs increased U. S. saving?: Evidence from consumer expenditure surveys. *Quarterly Journal of Economics* 105, no. 3 (August): 661—698.

——. 1991. The saving effect of tax-deferred retirement accounts: Evidence from SIPP. In *National saving and economic performance*, ed. B. Douglas Bernheim and John B. Shoven. Chicago: University of Chicago Press.

Wise, David A. 1987. Individual retirement accounts and saving. In *Taxes and capital formation*, ed. M. Feldstein. Chicago: University of Chicago Press.

Woodbury, Richard G. 1990. Why businesses design policies that induce retirement: An analysis of the retirement policy motivations at twenty large United States employers. Ph. D. diss., Economics Department, Harvard University.

2. 鲁道夫·彭纳

联邦政府用于老年人口的支出使所有其他民用预算问题都居次要地位。现在，

用在 65 岁以上老年人的支出，几乎占非营利民用支出的一半。据国会预算办公室估计，在未来五年内对老年人的支出将会用去非营利民用开支中每一追加美元的 70 美分。

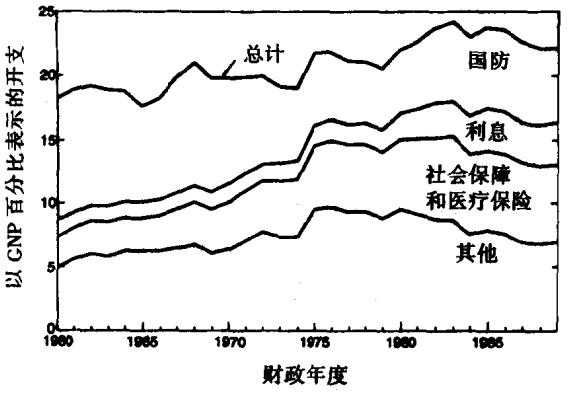

图 12.9　1960～1989 财政年度联邦各项计划的支出

图 12.9 和图 12.10 表明，社会保障和医疗保险两大老年人的计划在预算中是多么重要。长期以来，国防费用占 GNP 的比重，已经不断下降，而其他方面的权益在提高，如社会保障和医疗保险。自 70 年代末开始，其他的每个方面都下降了，我认为，这是脱离以前几十年流行观念的显著转变。图 12.10 对比了社会保障和医疗保险与其他所有民用的、非营利性的开支，表明社会保障和医疗保险的增长是多么快，几乎赶上了所有其他非营利的民用开支。

在社会保障和医疗处于非常重要地位的同时，老年人也从其他津贴中得到非正常比例的份额。由于护理院费用上涨，医疗扶助很快成为老年人的计划。对老年人有特别的住院补贴，社会保障补助金（SSI）主要是对贫困老年人的，老年人还得到非正常比例的食品券份额，还有为数众多的营养计划也是为老年人服务的。此外，公务员退休金和军人退休金也对老年人提供了重大支持。

最近，社会保障用于老年人的开支是最大的计划。尽管有目前的计划建议，但没有重要的改革。在 21 世纪初，医疗保险将会超过原定规模。老年人与遗属伤残保险计划（OASDI）大约占总支出的 21%，约相当于非营利性民用开支的 34%。

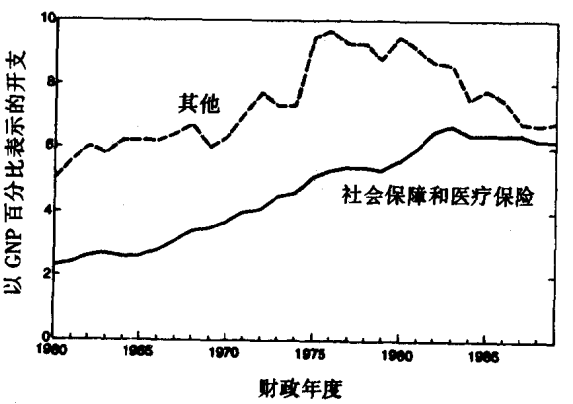

图 12.10　1960～1989 财政年度联邦民用非营利支出

普通公民显然也必须对社会保障体系采取一个较长期的观点。因为有一大笔纳税负担，所以在整个劳动生命期间它都在影响我们，它也鼓起我们在退休后能过上较好生活的希望。在某种程度上，它也是对代际交换的一种替代，因此，它很可能在父母对子女和子女对父母的私人代际交换

中产生重大影响。如果你必须采取长期观点的话，那么，我就尝试从19世纪80年代而不是从20世纪80年代开始我的故事。在19世纪，我们曾经有过一个非常可靠的社会保障计划，称为内战养老金。不可思议的是，几乎每个人都有资格得到它。建立社会保障制度的众多因素之一，就是对合格的退伍军人付给退伍费。我感到短短（3小时）的历史并不足以意识到这点。

不过，80年代的政策是对60年代后期和70年代早期政策变化的很大反思，我认为很有必要进行详细研究。越南战争国防支出的高峰年是1968年，此后，国防支出相对于GNP不断下降，直至70年代中期。国防支出从高峰下降了大约70%，这笔费用都被医疗保险和社会保障计划的开支增加所抵消。问题在于我们对老年人的长期承诺是以和平时期的红利来筹措资金的，当然这是临时性的。

对单身退休者社会保障替代率的变化意味着这项计划在提高津贴水平。如果一个单身在他或她的整个劳动生命期间，作为个人收入的是平均工资，平均替代率就把他或她在最后1年单个个人所得到的收入定义为津贴。60年代初，替代率曾一度降低，1965年大约是31.4%，1975年很快上升到42.3%。这是税前的替代率，税后替代率势必会更高。还有，带有一个需要供养的配偶的退休者，还可以得到外加的50%。

在这个时期，比增加津贴更为重要的是1972年采用了指数化。这代表该制度哲学思想的一个重大变化，因为指数化改变了享受资格的定义。国家规定退休人员不仅享受一定的名义津贴，而且他们还得到不受通货膨胀影响的保护。此外，指数化的最初设想是为超过消费物价指数而设计的，向每一批新退休人群提供一小笔实际增加的收入。换句话说，国会试图把这个体系作为自动导向器。如果当时预测的通货膨胀率和实际上涨率一致，可想而知，随着新的指数体系可以得到一小笔实际增加的收入，但替代率还是下降了。这样，国会就有机会一次次地表明自己的慷慨，并给予人民真正实惠的、增加的收入。

指数化的计算公式是错误的。在通货膨胀出现惊人的加速时，公式（在此我不打算解释它）使津贴的增长随通货膨胀上涨而得到实际提高。替代率开始上升，最后超过50%。

令人啼笑皆非的是，指数化第一次是作为一种节约货币的措施通过的。我记得当时相信它能够在实际上控制支出。在60年代后期，由于越南战争而加剧了通货膨胀，国会必须定期调高津贴。每当他们提出这个问题时（通常他们在选举前这样做），就施加很大的政治压力要求增加的收入超过通货膨胀。指数化被视为一种惩罚。原来设想的是用指数化迫使实际津贴增长，同时国会也希望在较长的一段时期可以允许他们不去考虑社会保障的问题。

现在清楚看出60年代是很不平凡的十年，而津贴乃是事后聪明之举。当时经济增长异常迅速，但60年代初期，老年人是人口中最贫困阶层的一部分。国家预

测经济快速增长将会持续下去，从而认为，对这一严重问题的存在，有足够的资源来解决它。回想起来，在强大的政治压力下，把预期增长的效益分一部分给老年人也是不足为怪的。

在 20 世纪 50 年代和 60 年代初期，正是需求很大的时候，但国会却允许替代率长时间地下降。现在我非常怀疑，在非指数体系中，当资源比较有限的实际工资下降的时候，国会在 70 年代后期对消费物价指数的整体上升给予了补贴。然而，在此期间由于对住房成本的处理欠妥，使消费物价指数有上升的倾向。

这次会议的主题之一是探讨经济分析对政策制定具有怎样的重要性。至于社会保障，马撒·德西克对于这项计划如何发展作过精彩的描述，她的主题是志同道合的一群专家围绕着这个体系转，而且他们对政策的改变拥有极大的影响力。这个体系是如此复杂，以致只有很少的人能够理解它，有那么一小群人，如罗伯特·鲍尔和罗伯特·迈尔斯，以及其他各种先前的保险统计员和特派员，他们非常理解并且拥护这个体系。在 70 年代，他们可能是仅有的了解社会保障体系详细情况的人，因此，他们对众议院筹款委员会和参议院财政委员会具有重大影响。所以说，他们是能够胜任开发指数化体系，以代替 1972 年起已采用的有欠缺的通货膨胀指数化体系的技术人员，我认为他们的选择是技术问题，而不是哲学问题。

不过，因为他们发明了一种新体系，它力图使新近退休的人员在每个收入分配阶段都能保持替代率为常数，因此，他们的选择改变了享受社会保障权利的哲学观。换句话说，在人们的劳动生命阶段，他们靠积累取得分享经济增长成果的权利。说来也奇怪，哲学在这个问题上自相矛盾，一旦你退休，你就只能保证得到一个实际是恒定的支付款，除非国会明确规定增加实际津贴，否则你是不能分享实际增长成果的。

指数化改革正在酝酿时，我在行政管理和预算办公室工作，当时我真切地感觉到，没有一个人知道如何进行下去。我无法相信我所看到的这项建议的法规。它使津贴公式对工资进行指数化而不是与物价挂钩。我试图质疑并正面进入这一复杂缠结的体系，然而向任何政策制定者解释正在进行着什么工作，都是异常困难的。我清楚地记得，我们为向内阁和福特总统准备提供不同的指数化方案所作的努力，并且我们把一些高明的分析家召集在一起，认为他们是我们能够确信的聪明的外行中最好的榜样，然后，我们就向他们解释这个问题。我们努力地说明，他们却不知道我们谈的是什么。于是我们又搞了一个方案，并努力向他们再三描述，这次他们好像懂了。但第二天早上，我们要求他们再反过来向我们说明，结果没有一个人在考试中超过 30 分（100 分是满分）。在向福特总统提交的提案上，我没有以个人的名义署名（当时我的水平太低了），但不管怎样，我的名字已与提案连在一起，在福特总统任期的最后几个月时，我看见他，他对我说："你怎么不试试再向我解释那个双指数化方案?"

使人们理解这个问题的重要性也是极为艰巨的。政策发展的历史（不论是社会保障政策还是税收政策或其他政策）似乎总是只写当时那个特定时期总统所关心的事情。如果你看过德西克关于这次指数化事件的书，似乎福特总统有几周产生了别的想法。事实上，当时他忙于准备他认为是非常重要的波多黎各经济最高级会议。我记得自己很灰心丧气，因为在我看来，经济最高级会议只是一个礼仪问题，而社会保障问题却是价值千百亿美元的大问题。

另一方面，你可能想不到，因为实际工资缓慢地逐步增长，所以工资的选择远超过物价指数成本。但社会保障总署（SSA）使用的是自己的指数，我不理解其中原因，使用社会保障总署的指数得到的实际工资增长远高于你在劳动力统计局（BLS）注意到的平均每小时工资指数。

福特总统终于向国会推荐了工资指数化建议，但直至离任也未能颁布立法。卡特总统未提出过比福特总统哪怕慷慨一点点的建议，虽然他的政府内整个是一些赤字问题。

在我看来，尽管1977年的指数化改革是慷慨的，改革还带来了一些在双指数化下发生的没有想到的、负面的替代率提高的结果，并引起著名的“等级婴儿”问题。新的改革力图成为社会保障体系的导向器，但一切都错了。我已经向他们谈过包括消费物价指数在不断上升在内的一些问题。但当时国家面临着先后于1980年和1982年的衰退，社会保障体系接近技术上的破产边缘。

行政部门和国会再次提出改革的建议，改革者面对一个艰巨的任务，围绕着体系的是一系列困难的政策。利用指数化来阻止通货膨胀造成的津贴降低，但因为工资的指数化，实际工资增长还是无助于这种降低。这样，某些权利必须收回，或另一些过去常常是财政系统的税收必须显著提高。政治家们惧怕这样的任务，他们要避开舆论谴责，他们推举出格林斯潘领导的能言善辩的委员会。我认为，如果你与他谈话，他会非常谦虚的，而且说他只是运气好，而许多次活动记录看上去委员会好像要四分五裂了，仍然取得许多进展。但由于国会分委员会小组成员的帮助，他们对今后50年财政系统建设提出一系列主要的建议。

一想到80年代末期令人遗憾的国家经济委员会，格林斯潘委员会的确可以经常作为使我们能解决财政危机的典范。我想到一件事，就是有人不承认1983年的社会保障危机，认为它不过是个微不足道的小事。如果你的花费超过你的年收入，你最终必将破产，这就是社会保障信托基金当时面临的状况。国会后来把所有的建议都加起来，再加上一些其他东西，总计大约为工资总额的2%，或GNP的1%～1.5%。国家经济委员会就财政亏损问题和财政缺口问题开会，计算出大约为GNP的3%，而现在大约为GNP的5%～6%。因而，它是一个相当严重的问题。格林

斯潘委员会有了一个比较容易的任务。在迎接改革时，我仍然对他们抱很高的期望。许多项改革都是直接增加社会保障体系收入的：提高工薪税，公务员和其他一些人首次进入体系，较丰厚的津贴第一次要纳税，生活费津贴的提高被推迟了。

有些人认为，格林斯潘委员会的建立是政治家缺乏勇气的表现。这是不顾事实的看法。当委员会的建议提交到国会时，在某一个很重要的观点上，国会将超越委员会。他们把体系置于由保险统计员计算的标准退休年龄延长至 75 岁的正确合理的基础上，这就是说支付全部津贴的年龄可能达到 67 岁。根据这个新的限度，人们仍可以提前到 62 岁就退休，但相对于经保险统计员计算达到新的退休年龄的全部津贴，提前退休人员的津贴将适当减少。这是个聪明的办法，它精确地做成了我在福特政府中想利用消费物价指数化而不是工资指数化要做的事情。这意味着在任何特定的退休年龄其替代率都很低。当我向外行谈及此事时，没有多少人能理解 21 世纪初期将发生替代率降低的事情。现在 65 岁退休的单身替代率略高于 42%，而在这套计划和保险统计员的假定下，到 2030 年时，65 岁单身的替代率将降低为 36%。在争论退休年龄问题时，参议员多尔挖苦地建议说，也许应该在 65 岁时把标准退休年龄对预期寿命指数化。这其实倒是个不坏的主意。

1983 年的改革焦点集中在社会保障上，大多数人没顾上医疗保险。这也由于信托基金的存活力，当时医疗保险信托基金还没有出现可怕的形状，尽管清楚最终它也会破产。而且我们还可以就社会保障的新退休年龄来提高将来享受医疗保险的年龄，从而节省一点经费。这样也引起了一些争论，但据我推测，人们认为社会保障已变得不那么慷慨的同时，再采取这种措施就强硬粗暴得让人无法忍受了。所以，享受医疗保险的年龄仍是 65 岁。

所谓的退休收入考查，一直在持续不断地争论：即当你开始失去津贴时的收入水平问题。考查中整个过程都显得很从容。1983 年还有一个重要的改革，就是如果你在标准退休年龄后继续工作，就提高了对你的报酬。提高的报酬将分阶段地、慢慢地给予，一直到 2007 年才完成此过程。改革使退休收入考查关系变小了。所等待的报酬几乎具有保险统计员计算的公平性。如果退休收入考查在 2007 年以后撤销，那么选择较长时间工作的人们所得到的可能不过是在他们退休时能有较高的津贴。

也许 80 年代最重要的政策性事件就是——有关预算政策的法律未能通过——令我感到惊奇的在于既不是查尔斯·舒尔茨、也不是戴维·斯托克曼更早地提出讨论这个有关预算的政策。那是在非常勇敢的参议员鲍勃多尔及皮特·多梅尼奇的领导下，参议院共和党形成了一个主要旨在减少联邦赤字的一揽子计划，而减少社会保

障的生活费也是其中一部分。在参议院发生了激烈的斗争——由皮特·威尔逊主持的对一揽子计划的扩大投票中，共和党领导只得到49票对49票，布什副总统打破了平局，赞成一揽子计划。里根总统先是支持，但当众议院的共和党面对老人们的抗议而抛弃了建议时，里根又转为反对。众议院议长蒂普·奥尼尔强烈地反对该计划。

在我看来，这是个非常重要的事件。一揽子计划的压缩开支数量在社会保障中是很小的一部分，但随后爆发的1986年论战中，不管你去哪里，都会看到民主党候选人到处张贴标语说共和党反对社会保障，而许多共和党人，不管对错，纷纷抱怨，这件事使在参议院中的共和党议员受挫。如果一揽子计划获得通过，其实养老金或抚恤金的领取者们很难觉察到津贴被削减了。但那时以后，社会保障就远离了谈判桌。流言蜚语说它是政策的第三关“一碰就死”。甚至像税收津贴这样合情合理的建议也因为考虑到津贴是私人养老金，而远远地离开谈判桌。

再转过来看医疗保险，1983年颁布的医院新支付制度（或称为相关诊断组制度）是很重要的事物。通过简化重要事物，改革把医院的超过成本加价基础的支出作为补偿开支，并使其成为服务费。这改变了追求好条件的刺激行为，从而节省了大量金钱。80年代利用冻结费用或其他一些措施想方设法地减少内科医生的开支，但每次他们都有办法来对付。每当他们的收费受到限制，他们就提出更多的医疗程序，使他们的收入不受影响。现在我们还在改革上提出另一种办法，类似医院所用的“相关诊断组”制度，要求对医疗程序公布详细的收费项目。图12.9和图12.10表明，近来社会保障和医疗保险的支出上升较缓慢，我认为这现象部分与医疗保险支付制度的约束有关。但即便如此，这些改革仍是长期的，因为改革并不意味着体系的基本变化。一旦你停止压缩医疗保险提供方的开支，体系便按以前的增长率再次增加开支。而你又不能年年压缩提供方的开支。

我认为结果是，在80年代关于预算之争期间，老年人们很容易地逃脱了险境，以致他们几乎占有了一半民用非营利性预算。记录表明，与这群强大的选民打交道是多么困难。但是，如果国家不重新协调与老年人的社会矛盾，降低长期以来民用非营利性开支的增长率只有很少的机会了。2005年以后，当20世纪40年代和50年代出生的职工们开始退休时，问题将变得极其严重。我们确信问题将一而再、再而三地提出。

论点综述

戴维·斯托克曼解释了 1981 年社会保障改革失败的事件。他说，1981 年 5 月提出一揽子计划时，当时 1981 年的原来预算中多出了一笔 440 亿性质不明的储蓄。一揽子计划是直接对社会保障实行结构性改革的——减少每个退休人员所应领取的津贴，并取消了多种“社会保障追加”项目。按斯托克曼的说法，这些项目早已制定，但是，如退休津贴的收入项目那样未得到批准。

一揽子计划 5 月 10 日出台，5 月 12 日作为白宫计划而受到卫生与公众服务部的批评，5 月 15 日又被白宫作为社会保障的政府计划而得到大肆宣扬。5 月 20 日参议院投票时，以 93 票对零票否决了该计划，这就是它的结果。

马丁·费尔德斯坦认为，关键在于提前退休人员扼杀了该计划。计划提出 62 岁～65 岁的提前退休人员在退休时要减少 20% 的津贴，而不是全体退休人员减少 2% 或 3% 的津贴。

威廉·尼斯卡南争辩说，1981 年 5 月社会保障建议是里根政府重大的国内政策错误。他认为，该建议的中心教训是反对结构性改革通常与短期预算有关。

谈到这点，尼斯卡南回忆了 1981 年建议的产生过程。罗伯特·迈尔斯不准备考虑社会保障基本结构的任何变化，但他建议在计划的外围特色上作一些改变。特别是，他建议对提前退休人员的津贴从全部津贴的 80% 减少到 75% 或 70%。1981 年春天，当从事管理任务的部门考虑这个问题时，斯托克曼曾建议大幅度地把津贴削减到全部津贴的 55%，并自 1982 年初就生效。从事管理任务的部门被分为两个组，一个组注意早期预算储蓄，另一个组关心长期改革问题。尼斯卡南是后一个组的成员，他们再次翻出了何思奥（Hsiao）报告的建议，建议介绍说早在福特政府期间彭纳就力图完成改革，并且经济学家亨利·艾伦在卡特政府期间推动了改革。其关键建议是对津贴公式中的“弯折点”进行价格指数化，而不是进行工资指数化；此外，这样还把社会保障从得到相对收入的体系转变为得到实际收入的体系。替代率（津贴与退休前收入之比）逐步降低，但不减少任何现在和即将退休人员的实际津贴。这种方法减少了按美元现值计算的价值上千亿元的经费开支，但它也产生了在第一年甚至长达 5 年预算水平下几乎没有储蓄的后果。尼斯卡南认为，由于这种短期储蓄的缺乏，从事管理任务的部门没有对这个建议给予足够的考虑，但他强调，对实质性的改革来说，这个建议是政治上最具现实主义的。

斯托克曼同意尼斯卡南对这场争论的看法，虽然他又加上了包括一些弯折点改革的管理建议。斯托克曼也争辩说，何思奥报告使社会保障改革听上去比实际要显得容易。如果弯折点实际上是对价格指数化，那么工人向计划缴纳的保险费并没有实际返回。因此，斯托克曼断言，对于平均实际资产委托书的最后返回问题，必须有一些东西加入指数化公式中。他承认，现在指数化津贴对工资或生产率的处理方法是明显过分了。

鲁道夫·彭纳指出，即便在何思奥报告的建议下，国会能够在任何时候提高津贴也只是为了返回工人的保险费。无论如何，彭纳还是支持何思奥报告的，因为他认为与随实际工资增长自动提高相比，这种提高并不慷慨。

费尔德斯坦转过来讨论1983年的社会保障改革。这个改革留下了提高合格退休年龄的问题，从而提出明显地、绝对地减少津贴的要求。推迟退休和提高预期寿命这两者结合起来，将意味着65岁替代率的下降，从今天的42%到2012年降为36%。而且由于1983年的改革已经对超高的津贴提出了纳税的要求，因此2012年时基本上所有的这些津贴都要纳税，但它是未指数化的、初始的值。

斯托克曼把1981年失败的改革与1983年成功改革的政治纲领进行了对比。1983年的计划是官方发起的，是由格林斯潘的两党成员委员会领导的，但实际上与众议院议长蒂普·奥尼尔、参议员丹尼尔·P·莫伊尼汉、参议员鲍勃·多尔、众议员丹·罗斯顿科斯基和里根总统进行了协商。经过商定，里根总统和蒂普·奥尼尔作出了一个赞同一揽子计划的声明，这样就消除了任何可能的耻辱和谴责。这种处理方法使工作比较圆满，在面对很大的国家问题上，领导人扮演了一个光明正大的角色。

斯托克曼指出，无论如何改革还只是包含了一个短期的津贴变化——年生活费的调整推迟6个月。当年这个推迟就实行了，通货膨胀率仅下降了3.8%，这个推迟相当于在那之后领取社会保障津贴的3600万人实际津贴减少了1.9%。尽管他们的津贴从此就永远地低下来了，但这种推迟并不影响将来的退休人员能领取到的津贴。另一方面，如果这个推迟在1980年就实施，则那时通货膨胀率将达到12.6%，津贴将真正地、永久地减少6.3%。斯托克曼又说，推迟调整生活费的决定是由委员会作出的，但最终并没有向公众宣布；国会决定了推迟的精确机制。

詹姆斯·托宾想知道社会保障津贴的减少是否将导致同等量的工薪税收的减少或导致预算赤字的减少。他认为，在看待社会保障计划可能具有的作用上，有两种不同的观点，与两种观点对应的是有关社会保障与联邦预算盈余之间关系的两条思路。一个观点是认为，社会保障是很大的转移计划，既包括一大部分联邦税收的转

移，也包括很大部分联邦开支的转移，例如莫伊尼汉承认美国利用工薪税作为解决政府一般性财政需要的途径。另一种观点认为，社会保障是退休计划，是众所周知的“不完善和难以处理”的计划，人们纳税是为了积累资金以得到将来领取津贴的权利。如果考虑到工人向计划缴纳的资金价值高于将来领取的津贴，那么计划就会既减少津贴又降低税收，这时并不影响财政赤字。

费尔德斯坦回答说，直到最近以来，私人养老金计划与社会保障之间还有很大差别，差别在于社会保障没有资产的积累。这就是说，社会保障用减少国民储蓄来代替资产积累，而另外通过私人养老金和个人储蓄是能产生资产积累的。1983 年的改革是对这个问题的部分反应，这是因为改革起源于社会保障信托基金的盈余积累。但费尔德斯坦相信，为了保持一个平滑的、可预测的税率，有必要提出政策建议，而不是致力于不慌不忙地提高国民储蓄。他又说，下一个七十五年，这个体系如果还是现收现付，那么将要包含大量的现在工人的毕生资产集结。

彭纳说，他把社会保障当作为转移性计划，而不是退休计划，因为这个体系中再分配的目标意味着个人所缴纳的税额与将来能够领取的津贴数的关系不大。对今天退休的某个人来说，津贴的现值与税额的比值是很高的，要以 2% 的实际贴现率来计算；而对许多今天才开始工作的单身及很多富裕的已婚夫妇来说，与税额的现值相比，预测的津贴现值只是很小的一点。因此，彭纳看出莫伊尼汉建议的很大优点是削减了工薪税并返回到一个较为明确的现收现付体制，但只有在提高其他税收而使赤字不再上升时，才能做到这一点。因而他承认，这种税收的提高乃是现代环境下的“政治梦想”。

斯托克曼再次强调，社会保障体系既有代际之间又包括了不同收入阶层之间的大量的收入转移。第一种，是按规定从毕生收入较高的那些人向毕生收入较低的人们的津贴和保险费收入的转移。第二种，是更加重要的，就是把每个人的早期收入对随后 40 年的累计经济增长率按规定指数化。这样，该体系必须注意每批退休人员在其相应期间的经济增长情况，并使收入较高者向收入较低者有少量的收入转移。这其实是公共财政计划而不是退休计划。

迈克尔·穆萨接着说，由现在的纳税人向退休人员提供的总津贴，在有关期间内一直作为 GNP 的一部分是不断增长的。他认为，关键问题在于经过预测的、现在的退休人员将能够从社会保障和医疗保险中领取的津贴贴现现值，能比得上退休人员已经向这些体系缴纳的保险费贴现现值吗？虽然彭纳谈到过现在的退休人员的社会保障替代率，但他没有把这些体系的津贴与在私人养老金计划或健康保险计划中购买同样数量的保险费所能得到的津贴加以比较。

彭纳认为，到21世纪初期，退休的许多人们将根据他们及他们的雇主向社会保障体系缴纳的保险费，再大体上用市场利率计算，从而得到返回给他们的收入。与此相反，20世纪80年代后期以前的所有退休人员实际返回的收入相当地多。彭纳回到从社会保障收入再分配中获得部分的替代率的概念。今天的退休人员的平均毕生收入面对的是42%的替代率，而那些社会保障毕生收入最高的人们面对的大概是25%的替代率，毕生收入最低的人们面对的是57%的替代率。

费尔德斯坦追述到1983年社会保障协议形成的理由。他问，什么范围的协议可以作为用提高社会保障收益的办法而不是用明显提高一般税收的办法来减少预算赤字。也就是说，什么范围的协议能使精算师的七十五年规划能达到津贴和税收的平衡？因为将来工人的后代们不会同意这种税收的提高，与此有关，必须考虑什么范围的协议可以避免将来税收的大量提高？

斯托克曼接着谈道，格林斯潘委员会是由两个数字推动的。一个数字是短期的偿债能力目标，从1983～1990年共有1670亿美元的债务要偿还。1983年的改革用累进税来解决这个问题，以致这种安排对后来多少有点影响。即原计划在1986年的税收提前到1985年实施，1990年准备提高税收提前在1989年实施，并同时实行了生活费调整推迟6个月的措施。另一个重要的数字是信托基金平衡的七十五年规划，这个规划建立了工资税率超过1.9%的津贴制度。斯托克曼说，人们没有看出1983年的改革把社会保障体系，从现收现付的基础转变到积累资本性的完全基金化的计划。

查尔斯·舒尔茨指出，无论如何，波特巴的文章引证了蒂普·奥尼尔的论述，以证明改革使社会保障的工作从根本上改变了方向。舒尔茨还解释说，1983年的社会保障津贴规章存在着两个方面对该体系有很大的误导。第一个方面，是老的消费物价指数的预测被从1971～1981年期间大约10%的通货膨胀率过分夸大了。这种夸大导致那个时期退休的每个人都得到了永久性的、过高的津贴，虽然这部分人去世以后问题就会消失。第二，有计划的、分门别类的津贴指数化公式保证了老年人退休后的绝对的生活标准。而当其他的人们遭受冲击受到伤害时，老年人却能不受影响。1982年这个指数化公式，比合理的指数化基本水平又高出大约4%的津贴利率。

杰弗里·卡利纳评论说，在讨论中，似乎把老年人看作为特种人群，就像农民或石油工业和天然气工业一样，老年人总是能从政府那里赢得慷慨的资助计划。而在这个社会保障不断扩展的时期，广大的公众支持这个计划，老年人中的贫困阶层也在大大减少。卡利纳建议说，社会保障不应成为特种人群取得成功的传闻故事，

而应是被大多数人所理解和拥护的事物。

彭纳同意这点并说，现在已经有了庞大的、强有力的和广泛的支持社会保障。特种人群的公众选择理论是基于集中的补贴和分散的成本的思想，有些很小的特种人群得到了散布在整个社会的成本的补贴，而且这些特种人群很少，不会成为主体。但老年人不符合这个特种人群的定义，因为他们是一个很大的群体，社会保障的成本很明显将分摊到每一个人的工资支票中。再进一步，当人们谈到要削减社会保障津贴时，许多抱怨不仅来自老年人，而且来自与老年人有关系的他们的子女们，如果政府给的少了，他们就必须要更多地支出。再者，当有人建议提高在社会保障下享受医疗扶助的由标准退休年龄衍生的资格年龄时，全体管理津贴的官员都会一起抱怨，他们承认这样必将要支付更多的医疗津贴。

可是，彭纳仍然争辩说，有些人支持这些计划是基于不自觉的看法。最近，《洛杉矶时报》进行了一次民意测验，大多数公众认为老年人是国家最需要照顾的群体。但当人们看到老年人的收入和按家庭规模调整时发现，很明显，老年人收入增长得比其他任何人都快，老年人的收入已经达到较高的平均水平。这个平均隐匿了年轻的老年人一般是较好的情况，当然也可以找到对很老的老年人极端厌恶的事例。所以当人们再想到老年人，他们往往想到那些很贫困的老年人，须知贫困老人已不再是老年人的代表，在棕榈海滩打高尔夫球的正是那些退休的人们。

斯托克曼谈道，在实现任何税收或转移之前，有53%的老年人收入低于贫困线水平。但包括了像社会保障的税收转移、现金转移和以货代款的转移后，只有4%的老年人生活在贫困线以下。所以政府为老年人所制定的政策，其综合作用是使老年人口中50%的穷人变成只有4%的穷人。政府的这个作用构成了现代美国社会结构，这样，老年人不再成为特种群体，这些政策决不会有基本上的变化。

费尔德斯坦响应这种说法，认为退休期间，人们的私人收入不可能与他们依靠社会保障的津贴这一事实无关。斯托克曼强调说，人们不能再回到1935年，采用告诉大家要更多地进行私人储蓄的方法来重新开始人世生活。

戴维·怀斯问及老年人的政治力量。引起70年代社会保障的扩大，是由于政治力量的作用还是由于越南战争结束而分享的和平果实？怀斯的看法是，社会保障的扩大与老年人在人口中的比例增加或与美国退休人员协会在国会的游说基本无关。

彭纳承认，提高工薪税是为了与津贴的增加相匹配，而同时越南战争附加税的取消减少了所得税。他不能肯定，如果没有和平果实和伴随而来的所得税削减，大幅度地提高津贴和工薪税是否可能。

再进一步说，彭纳相信老年人是极其强大的政治力量，但如果没有人口中老年

人以外的大多数人的强有力的支持，老年人要想获得GNP中如此大的份额也是不可能的。普尔说道，甚至年轻的工人们也大力支持社会保障，尽管他们之中有些人并不相信当他们退休时这项计划还会存在。

费尔德斯坦补充说，当他作为经济顾问委员会主席来到华盛顿时，曾经认为在到达华盛顿的那一刻社会保障津贴可能会被削减。但甚至在格林斯潘委员会探索体系返回清偿债务的途径时，也没有人支持明显降低津贴。

怀斯说，试图减少津贴非常困难，这是很自然的。但他一直对70年代围绕着提高津贴的这些政治活动感到惊奇。

斯托克曼谈道，老年人和美国退休人员协会的政治力量在为摆脱社会保障津贴削减的恐惧中得到发展。他不认为在早期的扩大社会保障中老年人起到了很大的作用，相反，他相信该计划的扩大（以及把其设计得更加普遍）乃是一项不平常的、技术熟练的小教士的工作。1970年以前，社会保障精算师没有在他们的工作中考虑通货膨胀，因为人们不相信通货膨胀是这个体系的一个永久性部分。当通货膨胀第一次进入70年代的七十五年规划时，政治教士们作出了许多有关弯折点、指数化等等的决议。决议之一是以弯折点的工资指数化形式把未来的津贴与经济的总体增长联系起来。当这一规章成为老年人口所期望的一个组成部分时（1977年双指数化引起了一个有技术错误的关系式），老年人的游说能够防止这一规章发生变化。但是，老年人不可能推动整个社会保障的扩大，而教士们可以做到。

查尔斯·沃克转向解决公共政策问题委员会作用的话题上。他认为，格林斯潘委员会表明组成结构良好的委员会有时可以处理软弱的国会领导人不能解决的问题。他争辩说，国家经济委员会之所以不能解决预算赤字问题，并不是由于委员会所固有的失败因素，而是因为当时特定的环境所致。当竞选总统时提出了税收问题，乔治·布什说国会选用了美国两个分裂的集团来提供答案，并说他听说他们提出建议是在他形成自己的思想之前。尽管布什说“看他的嘴唇”，但他自己的行动却是防止接受委员会的意见。

费尔德斯坦又转过话题谈经济分析家在制定经济政策中的作用问题。他争辩说，在社会保障改革中——确定要拨款建立信托基金时——除了提出应当为偿付将来的账单需要给基金筹备足够的钱这种几乎是废话的论述以外，经济分析家们几乎不起作用。但在改革宏观经济方面——退休收入考查和推迟退休年龄的研究上——经济分析家们关于扩大社会保障范围的分析曲解了政策制定者们明确作出的退休规定，并且正是改革使经济分析家们信奉的理论具体体现为各种改变。

彭纳认为，受强烈的公平观念的刺激和对退休决策所作的可能扭曲的经济分析

的激励，1983年的改革对超过标准退休年龄后继续工作的人提高了报酬。他发现很难相信退休收入考查对提高工作积极性的重要性，因为无论如何，提前退休是一个强大的潮流。尽管彭纳也怀疑有许多老年人还在继续工作却没有向政府据实报告。

费尔德斯坦谈道，所有业经批准的改变全部在分阶段实施中。这些变化将取消那些提前退休的、法定年龄退休的和推迟退休的人员在津贴现值上的任何差别。怀斯补充说，取消这些差别，将使改革对劳动力参与率的重要影响主要来自于改变提前退休年龄，而不是由于改变标准退休年龄。

保罗·约瑟考提出医疗保险的问题。1983年的相关诊断组制度似乎是政策制定者运用经济分析方法的极好范例。该思想来源于那些研究条例的人们，其意图是促使健康保障体系的基本变化。但影响并不像人们所希望的那么大，而且他们不可能长期坚持下去，但由于政府以不同的和更加明智的方式购买了医疗保险的结果，以致于私人保险商也改变了他们向健康保障提供方进行赔偿的处理方法。约瑟考问彭纳，当时政策制定者是否已经意识到相关诊断组制度的引入在健康照顾提供方和财政规定条款中是一个重大的事件，或者它被考虑为只是平衡账目的一条途径？

彭纳同意这点。并说，这正是政策分析家们来自实际的梦想的明显例证。虽然这个改革的最积极的提倡者很关心围绕新的规章体系可能找出一些办法，以及也能够证明一条途径或另外的道路。但他发现关于改革成效的第一个报告极有鼓舞作用，因为很明显，这样做节省了大笔金钱却没有明显降低照顾病人的质量。

作者及相关者简介

此处列出威廉斯堡会议的与会者及前任政府官员。

阿伯特·亚利西纳
(Alberto Alesina)
哈佛大学经济学助理教授，
国家经济研究局研究人员

菲利普·阿里达
(Phillip Areeda)
哈佛大学法学院法学教授，
福特总统的顾问（1974～1975年）

伊丽莎白·贝利
(Elizabeth Bailey)
耶鲁大学访问学者，
卡内基－梅隆大学经济学、产业行政管理和公共政策教授，
民用航空委员会委员（1977～1983年）

威廉·F·巴克斯特
(William F. Baxter)
斯坦福大学法学院法学教授，
总检察长助理（1981～1983年）

C·弗雷德·伯格斯坦
(C. Fred Bergsten)
国际经济研究院院长，
财政部部长助理（1977～1981年）

詹姆斯·伯恩利
(James Burnley)
肖、皮特曼和特洛布里奇公司的合伙人，
运输部部长（1987～1990年）

杰弗里·卡利纳
(Geoffrey Carliner)
国家经济研究局执行局长，
经济顾问委员会高级经济学家（1980～1984年）

克里斯托弗·德穆思
(Christopher DeMuth)
美国企业协会主席，
管理和预算办公室所属信息和规制事务室主任
(1981～1984年)

道格拉斯·W·埃尔蒙道夫 哈佛大学经济学助理教授
(Douglas W. Elmendorf)

托马斯·O·恩德斯 索罗门兄弟公司国际合作财务部经理，
(Thomas O. Enders) 驻西班牙大使（1983～1986 年），
国家内务部部长助理（1981～1983 年）

马丁·费尔德斯坦 哈佛大学经济学教授，
(Martin Feldstein) 国家经济研究局主席和执行总裁，
总统经济顾问委员会主席（1982～1984 年）

杰夫莱·A·富兰克尔 加利福尼亚大学伯克利分校经济学教授，
(Jeffrey A. Frankel) 国家经济研究局研究助理，
经济顾问委员会高级经济学家（1983～1984 年）

唐·富勒顿 弗吉尼亚大学经济学教授，
(Don Fullerton) 国家经济研究局研究助理，
财政部部长助理（1985～1987 年）

威廉·M·艾萨克 保险集团管理主任和主要执行官，
(William M. Isaac) 联邦储蓄保险公司总裁（1981～1985 年）

保罗·L·约瑟考 麻省理工学院经济学教授，国家经济研究局研究助理，
(Paul L. Joskow) 美国行政管理议会的公众议员（1980～1982 年），
国家反垄断法修正委员会委员（1978 年）

保罗·克鲁格曼 麻省理工学院经济学教授，国家经济研究局研究助理，
(Paul Krugman) 经济顾问委员会高级经济学家（1982～1983 年）

罗伯特·E·利坦 布鲁金斯研究所高级研究员，
(Robert E. Litan) 经济顾问委员会高级经济学家（1977～1979 年）

拉塞尔·B·朗 (Russell B. Long)	朗律师事务所， 美国参议员（1948～1987年）
米切尔·默萨 (Michael Mussa)	芝加哥大学商学教授， 经济顾问委员会成员（1986～1988年）
威廉·A·尼斯卡南 (William A. Niskanen)	CATO研究院主席， 经济顾问委员会成员（1981～1985年）
罗杰·G·诺尔 (Roger G. Noll)	斯坦福大学经济学教授， 经济顾问委员会高级经济学家（1967～1969年）
莱昂内尔·H·奥尔默 (Lionel H. Olmer)	保罗、威丝、里夫金德、沃顿和加里森公司的合伙人， 商业部国际贸易次长（1981～1985年）
鲁道夫·彭纳 (Rudolph Penner)	城市研究院高级研究员， 国会预算办公室主任（1983～1987年）
威廉·普尔 (William Poole)	布朗大学经济学教授， 国家经济研究局研究助理， 经济顾问委员会成员（1982～1985年）
詹姆斯·M·波特巴 (James M. Poterba)	麻省理工学院经济学教授， 国家经济研究局研究助理
哈里·M·雷森内 (Harry M. Reasoner)	文森和埃尔金斯公司的合伙人， 美国律师协会反垄断部主席（1989～1990年）
威廉·R·罗兹 (William R. Rhodes)	北美洲城市银行国际总部高级经理， 重建委员会集团执行主席（1986～1990年）

J·戴维·理查森
(J. David Richardson)
西拉卡斯大学经济学教授，
国家经济研究局研究助理，
国务院外国服务学院讲师（1985年），
联邦储备委员会访问学者（1978年）

查尔斯·舒尔茨
(Charles Schultze)
布鲁金斯研究院经济研究所主任，
经济顾问委员会主席（1977～1981年），
管理和预算办公室主任（1965～1967年）

葆拉·斯特恩
(Paula Stern)
斯特恩集团主席，
霍普金斯大学外国政策研究所研究员，
国际贸易委员会主席（1984～1986年）

戴维·斯托克曼
(David Stockman)
黑石集团的合伙人，
管理和预算办公室主任（1981～1985年），
美国国会成员（1977～1981年）

威廉·泰勒
(William Taylor)
联邦储备委员会成员，
银行监督和规制部人事主任

詹姆斯·托宾
(James Tobin)
耶鲁大学经济学教授，
经济顾问委员会成员（1961～1962年）

W·基普·维斯库西
(W. Kip Viscusi)
杜克大学经济学教授，
总统工资和价格稳定委员会副主任（1979～1980年）

保罗·A·沃尔克
(Paul A. Volcker)
J. D. 沃芬桑公司主席，
联邦储备委员会主席（1979～1987年）

查尔斯·E·沃克
(Charls E. Walker)
查尔斯·E·沃克协会，
财政部副部长（1969～1972年）

默里·韦登鲍姆 华盛顿大学美国商业经济中心主任，
(Murray Weidenbaum) 经济顾问委员会主席（1981～1982年）

戴维·A·怀斯 哈佛大学经济学教授，
(David A. Wise) 国家经济研究局研究助理

理查德·G·伍德伯里 哈佛大学博士研究生
(Richard G. Woodbury)

ESP
责任编辑／张　越
封面设计／王　垣

参与制定20世纪80年代美国经济政策的美国政府要员和著名经济学家们是本书的作者，本书理所当然地成为诠释里根时代经济政策的权威性论著。

全书描述了20世纪80年代美国经济特征：个人所得税和通货膨胀率逐渐下降，缩减政府财政开支，经历过二次大战后最严重的经济萧条，随后是将近八年的经济增长。

本书的文章和论文，深刻地分析了20世纪80年代美国经济政策的成因。研究了许多国内和国际经济政策问题，包括货币和汇率政策、规制和反垄断政策、税收和预算政策以及贸易和债务政策。

ISBN 7-5058-2050-8
9 787505 820500 >

ISBN 7-5058-2050-8
F · 1462 定价:75.00 元