

学校的理想装备

电子图书·学校专集

校园网上的最佳资源

美国总统与经济智囊



前 言

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

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

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

首先是总统为什么需要智囊？

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

综观半个世纪的历程，总统需要智囊、重视智囊大都处于历史的重要转折点。在罗斯福之后对智囊运用得好的要算肯尼迪。肯尼迪所处的是战后美国的鼎盛时代，也是美国开始暴露问题的时候。美元危机、古巴危机、苏联的挑战、日欧的崛起，而最使肯尼迪不安的是失业的居高不下和经济的缓慢增长。这时国家干预的框架虽已基本形成，但是要加速推进美国经济则显得

力度不够，需要探寻新的路子。恰好这时凯恩斯主义在美国播下的种子业已到了结果的季节，出现了萨缪尔逊、赫勒、阿克利等一批新经济学家和智囊人物。如果说在美国发生过“凯恩斯革命”，那么这场“革命”就是发生在肯尼迪时代，而肯尼迪正是美国第一名真正信奉了凯恩斯主义的总统。是肯尼迪的经济智囊们给予肯尼迪以打破平衡预算旧传统的武器，为赤字财政政策找到理论依据。以赫勒为首的肯尼迪总统经济顾问委员会在当时说得上声势显赫影响深远，一时间他们运用凯恩斯主义于美国的实际，可以说颇为得心应手。

在肯尼迪之后，经济智囊起重要作用的要算里根时代。这又是美国历史的一个转折点，即从国家干预向自由放任的方向回归。它说明尽管在新的历史时代需要看得见和看不见的两只手共同起作用，但要找到这两者的最佳结合点很不容易。肯尼迪时代实现了“凯恩斯革命”，但赤字财政政策用过了头，加上金融政策的失误，使美国经济陷入“停滞膨胀”的困境。如何摆脱这种局面需要对病因重新分析，然后对症下药，而这时凯恩斯主义者已被视为庸医失去了公众的信任，需要找到新的理论武器和治疗方法。于是出现了主张减税的供应学派，60年代已崭露头角的货币学派也同时走红。他们在经济哲学上都反对政府干预，主张自由放任。里根、肯普这些政治里手从这两个学派那里找到了自己所需要的武器，而这两个学派则借助于政坛鼓吹和传媒的帮助扩大了其对公众的影响。这两者的结合终于使新保守主义的经济纲领在12年中取得了在美国的统治地位。

总统需要经济智囊，要他们提供理论武器和治病药方，那么在经济决策上究竟是智囊左右总统还是总统左右智囊呢？应当说是后者而不是前者。诚然，并不是每一名总统都懂得经济，但每名总统都有自己的价值观和经济哲学。这种经济哲学是与这名总统的出身经历密切相联的。比如，罗斯福的民主主义思想和反垄断思想是同西奥多·罗斯福以及伍德罗·威尔逊有着历史渊源的。他在海军部任助理部长时同大钢铁公司以及工会打交道的体验基本上决定了后来他对劳资双方的态度。而在他身患小儿麻痹症养病在家、重温历史时，他更加明确地树立起一种信念，即共和党代表财富和特权，民主党则代表普通老百姓的利益。他主张对国民经济进行政府干预也是以纠正这种社会不公正为其目标之一的。罗斯福对经济智囊的选择是以这种经济哲学为指导的。所以尽管在他周围的谋士对大危机原因的分析有差别，处方也很不一样，但在要求政府干预、主张改良、反对维持原状的保守思想方面则是具有共性的。罗斯福的领导艺术在于既善于做学生又善于做先生，一方面生活于他们之中，另一方面又超乎他们之上，以他政治家的精明干练和广阔视野，大胆进行各种改良主义的实验，并引导这条航船不被惊涛骇浪所颠覆。

里根手下也有一批经济智囊，各以自己的主张对总统施加影响。其中，身居预算局长要职的斯托克曼深受里根信任，是里根内阁中真正懂得财政的专家。在斯托克曼眼中里根是一位对经济茫然无知而又高高在上的家长，因

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

许多经济智囊都懂得政治源于经济而又高于经济的道理。尼克松的第一任经济顾问委员会主席保罗·麦克拉肯虽然不同意戴维营首脑会议所做的关于实行物价管制和关闭黄金窗口等新经济政策，但仍然尊重总统的最后决定权就是这个道理。约翰逊时代阿克利在 1985 年为抑制初露端倪的通货膨胀的正确建议不为约翰逊所采纳，阿克利对自己的建议未予坚持也是从政治斗争的角度考虑的。

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

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

赫勒说这是一个很大的成功，因为肯尼迪对凯恩斯主义的皈依对这种思想的传播要比经济学家大出不知多少倍。

后来，赫勒总结了自己在总统面前树立威信的五条经验，即道理正确；实事求是；明白易懂；避免繁琐；最后提出的建议必须有助于实现总统追求的全国目标。赫勒的具体工作方法也是经过精心揣摩的。作为经济顾问委员会主席，他虽不乏与总统直接见面的机会，但要建议的事情，要论述的道理很多，不可能桩桩件件与总统见面，于是赫勒想出了充分利用备忘录的方法，并疏通总统秘书把重要的备忘录放在成堆文件的最上部。后来发现肯尼迪经常在谈话中使用备忘录中提到的名辞和概念。说明肯尼迪不仅认真阅读了这些备忘录，而且从中吸取了他所需要的营养。

供应学派的智囊人物为使里根皈依于他们的信仰也是煞费苦心的。供应学派是“滞胀”的产物。70年代的“滞胀”使美国官方伤透脑筋。拉弗、万尼斯基等人以众议员杰克·肯普为领袖发动了一场肯普—罗思减税运动，树起了供应学派的大旗。声称这是解决“滞胀”问题的最好出路。肯普原来打算自己竞选总统，后来担心威信不够，实力不足转而支持里根充当共和党1980年总统候选人。里根的经济哲学倾向于自由放任这是大家清楚的。但是里根对供应学派的理论则茫然无知。于是在1980年初，肯普等人同里根达成协议，要这名州长接受供应学派的训练。作为交换，供应学派的一伙人支持里根竞选总统。供应学派的主要智囊人物拉弗、万尼斯基、肯普同里根一起花了若干天时间讨论了金本位、减税、供应学派真谛、经济增长途径等一系列问题。经过这次培训，他们对里根的评价是反应热情，对拉弗“曲线”有一种本能的“感受”，已经够得上90%的供应学派。于是这个联盟就正式形成。后来在肯普等人的导演下，让里根进行了竞选前两党的模拟辩论。这名州长由开始对供应学派的术语运用艰难、应对迟钝到后来得心应手、运用自如是一番艰苦磨练的。但是供应学派的智囊人物与赫勒不同之处在于他们并没有很多人变为内阁成员或取得官方支配地位。里根时代的几届经济顾问委员会主席如韦登鲍姆、弗尔德斯坦和斯普林克尔都不属于肯普圈子里的人物。因此这些供应学派理论家后来在里根政府中所起的作用就远不如赫勒那样明显。

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

第三个问题是经济智囊在政府总体框架中的地位及其与左邻右舍的关系是怎样的？

在罗斯福时代，总统的智囊起初是由莫利引见的哥伦比亚大学的一批学

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

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

三人经济顾问委员会是智囊团的法律化和规范化。从此总统不仅有了合法的经济智囊机构，而且这个机构在政府中的地位也被明确规定下来，此后历届总统都从高级学府选择自己中意的知名学者充当经济顾问委员会的委员或主席。主席和委员的关系在杜鲁门时期是不明确的。三个人都由杜鲁门选择任命，而彼此的观点又是不同的。后来产生了许多矛盾。到肯尼迪时代，总统明确宣布经济顾问委员会主席是他的首席经济顾问，委员则由委员会主席而不是总统选择。这样主席的权威性就提高了。

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

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

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

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

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

除去“三驾马车”“四人会”之外，还有一种由经济顾问委员会主席主持或参加的跨部门委员会的组织形式。这是因为总统有时不仅要求经济顾问委员会分析形势、提出对策，而且要求它对重大决策的研究，执行起指挥作用。如果总统不通过建立这种跨部门委员会对经济顾问委员会主席授权，他就无法完成任务。这样的例子很多。比如，在杜鲁门时期建立过跨部门的经济稳定委员会，伯恩斯和他的接班人索尔尼尔都担任过主席。在肯尼迪时代，为了实行大规模减税、协调各部门之间的利益，建立过内阁经济增长委员会，由预算局长、财政部长、商务部长和劳工部长参加，赫勒任主席。这些跨部门委员会使经济顾问委员会的触角伸展到更广阔的经济领域，便于它较快地获得信息，因而能使它更好地发挥智囊机构的作用。

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

从10届总统所走过的道路看，可以说促进经济增长、反衰退以及稳定物价、反通货膨胀是总统和经济顾问委员会费心最多的两大问题。美国政府宏观调控的目的之一，就是在经济停滞或衰退业已发生的时候实行财政和金融

以及其他对策促进经济的增长和刺激经济的复苏；在通货膨胀出现苗头或日趋严重的时候，采取各种措施冷却过热的经济和控制物价的上涨。

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

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

掌握力度和火候是宏观调控的另一个难点。在经济衰退时要实行放松银根的金融政策，但是如果松过了头就会种下以后通货膨胀的根苗；在发生通货膨胀时要抽紧银根，但是如果紧过了头又会加快衰退的到来。例如，在艾森豪威尔时期，为反对 1954 年的经济衰退，联邦储备委员会曾实行“主动放松”的金融政策，这对固定资产投资和住房投资起了不同程度的促进作用。经济复苏后，联储从 1955 年初开始着手紧缩货币供应量，到 1957 年已把利率提高到 1933 年以来的最高水平，然而却没有能阻止住物价的上涨。联储在后来的总结中认为，问题在于 1955 年放松银根时间过长，耽搁太久了。反过来，在总结 1990 年经济衰退的原因时，又有人责备联储执行了过度的紧缩政策。

美国决策层在宏观政策的取向上，70 年代前后有一条分水岭。在此以前，由于大危机的阴影尚未消失，决策层和社会舆论都把促进经济增长、实现充分就业放在优先地位。1960 年，尼克松在竞选中以微弱劣势落选。事后，分析家们认为 1960 年的经济衰退和失业的增加，使尼克松丢了不少选票。这件事给尼克松留下了不可磨灭的印象。1969 年，尼克松在大选中获胜，入主白宫。这时通货膨胀已有所发展，他的经济顾问委员会主席麦克拉肯主张把反通货膨胀放在首位。尼克松则强调不要因反通货膨胀而增加失业，导致衰退。60 年代一度备受赞扬的是肯尼迪和约翰逊所实行的赤字财政政策，因为它促进了经济的加快增长和失业率的明显下降。

但是，肯尼迪—约翰逊的经济政策为 70 年代的“滞胀”、即经济停滞与通货膨胀并存的两难局面种下了根苗，使美国经济在以后的 10 年中举步维艰。人们冷静下来重新思考，觉得实行过度刺激的财政金融政策即使能在一时加速经济增长，减少失业，却早晚要为宏观经济的失衡付出昂贵的代价。

由于“滞胀”的深刻教训，从 80 年代起，美国决策层占主导地位的政策取向已由促进经济增长和充分就业转移到把反通货膨胀放在优先地位。他们认为，只有制止了通货膨胀，创造出一个稳定的宏观环境，才能保证经济的持续、稳定增长。现在，美国的金融当局甚至把 4% 的通货膨胀率都看作是

不能容忍的。格林斯潘的基本指导思想是要把通货膨胀扼杀在摇篮之中，照他的说法是宁愿先打针，不要后吃药。

美国决策者在政策取向上的这一转变是有积极意义的。不过，这种进步只限于实行反通货膨胀的金融政策，并没有解决联邦财政赤字失控的问题。联邦赤字在里根时期达到了登峰造极的程度。和过去不同的地方只在于由“赤字的货币化”变为“赤字的债务化”。这就是说，过去是用货币发行弥补赤字，现在则完全靠发行国债弥补赤字。内债补不上窟窿就靠外债来弥补。这种做法使美国由净债权国变为净债务国，陷入了另一种宏观结构失衡的困境，这是美国至今尚未完全解决的问题。

总起来看，美国总统自 30 年代以来，为了用看得见的手进行宏观调节以补充看不见的手在资源配置上的基础作用，十分重视宏观经济决策，而经济智囊机构是使宏观经济决策向民主化、科学化迈进的一种尝试，随着经验的积累，智囊团又向法制化和规范化的方向发展，因而使它成为完善宏观决策的一种重要机制。这是我们了解美国宏观经济决策的一个不可忽视的领域。

内容简介

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

第一章 罗斯福时期

罗斯福的经济思想

富兰克林·罗斯福 (Roosevelt D. Franklin) 不是经济理论家，他头脑中的教条不多，也不系统，但没有人能否认他是一位杰出的改良主义制度的实践家，而实践没有一定的经济思想为指导是不可能的。罗斯福经济思想的基本点可以大致归结为三个方面。第一，由国家（政府）管理和调节资本主义经济机制的思想；第二，贵族阶层乐善好施的福利主义思想；第三，自然环境保护主义思想。他的这些思想有着深刻的时代烙印，反映着资本主义生产发展到垄断阶段之后，由其内在矛盾所产生的改良主义思潮。在他的家庭、他所受的教育和他的社会经历中，有着这种经济思想的深厚根基。

罗斯福 1882 年生于纽约州海德公园。他的父亲是哈得孙河谷的大乡绅，长期从事工商业活动。办过铁路，开过轮船公司还经营过一个小钢厂。海德公园是他在农村中的地产，也是他的主要财产，在那里他创造了一个他所崇尚的英国乡绅式的生活环境。他和许多哈得孙河谷的贵族一样有一种乐善好施的思想，他在纽约慈善事业局做过事，还担任过哈得孙河谷州立医院的院长。罗斯福的母亲是他父亲的崇拜者，也有这种乐善好施的思想，她在海德公园办了一所图书馆以纪念她的丈夫，不要政府出钱，把办这个事业看作是有钱人对社会应尽的责任。罗斯福有一个家庭女教师，她对被剥削和受损害者特别同情，九岁的罗斯福深受感染。罗斯福在这种环境的熏陶下，感到有钱人应当积极参加社会活动，为社会尽义务，充当领袖并且关心那些背运的人。这种观念后来发展为政府应当对社会福利负责的思想。他还认为公民个人有权向政府申请救济，这种民粹党人政治鼓动作品中的观点已经超过了哈得孙河谷贵族阶层乐善好施的思想范畴。

罗斯福在格罗顿中学受中等教育毕业后去哈佛念大学。在四年级的时候（1903—1904 年），他选了五门和经济有关的课程，深受各课教师思想的影响。他显然对李普曼教授关于大企业问题的看法，对安德鲁教授和斯普拉格教授关于金融问题的观点深感兴趣。同样重要的是，他的这几位老师都是经济改革的倡导者。这些人不相信放任自由、让政府只在经济自由运转的范围内提供微小的法律规范的做法会给人们带来福祉。但是他们也不相信政府应对指挥经济活动起积极作用，他们并不是计划的倡导者。他们提倡的改革办法是由政府起调节作用以避免滥用权威。

罗斯福从哈佛毕业以后进入哥伦比亚大学的法律学院，完成学业以后就以一个进步人士的姿态进入纽约州的政治圈子。他把西奥多·罗斯福和伍德罗·威尔逊视为自己的榜样。他从这两名总统那里承袭了对大企业的态度。不过，这两名总统对大公司在美国社会中所造成的问题在看法上是有差异的。老罗斯福在不忽视大企业垄断弊端的同时，比威尔逊更强调在现代条件

下大企业成长的必然性；而威尔逊则倾向于突出大企业的掠夺性、不公平的竞争、它们给小企业发展造成的障碍以及大企业对政府的邪恶影响，等等。这两种思想后来在罗斯福实施的新政中都曾出现过。

由于罗斯福积极支持威尔逊竞选总统，作为报酬，威尔逊就职后就任命他为海军助理部长，负责管理人事、造船厂、船坞以及采购供应。在这个岗位上，他第一次直接和大垄断企业以及有组织的工人打交道。他遇到的第一个问题是为新造战舰购买装甲钢板，只有三家钢铁公司有生产装甲钢板的设备，即卡内基（美国钢铁公司）、伯利恒和密德威公司。这三家有一种习惯做法就是对装甲钢板招标的合同报价总是一样的。问起原因，他们的回答是“因为合同总是要在三家工厂中分配的，所以竞争性报价只能减少三家的利润”。

美国反托拉斯联盟曾控告海军部有人和制造商勾结，众议员凯利也一直重复这种攻击。海军部长丹尼尔斯查不出勾结的证据，就写信给总统提出建立“自己的工厂生产装甲钢板和其他钢铁制品”强制企业互相竞争。据丹尼尔斯计算，一个年生产能力为2万吨装甲钢板的工厂每吨成本只有279美元，而私人工厂则要318美元。丹尼尔斯因此建议政府自己办钢厂，估计每年可以节省300万美元。

这个行动的效果十分明显，由大公司供应的A级装甲钢板由每吨440美元降到了420美元。伯利恒公司则表示可以按联邦贸易委员会确定的任何价格出售装甲钢板，条件是政府对所有制造商都是公平的。

丹尼尔斯和罗斯福对由海军建立钢厂的问题有一点是不一致的，即海军部自己制造多少的问题。丹尼尔斯主张海军部要有制造每一种所需之物的能力，从船舶到子弹。要求工厂的生产能力至少达到海军需求的1/3。如果私人企业的要价过高，政府工厂的产量还可以增加。罗斯福不主张政府生产它所需要的每一种东西。他认为由政府去促使雇员积极干活是很困难的，总赶不上私人企业。他主张只办一种“标准”工厂，作为鉴定私商报价是否合理的检验尺度。

在海军部期间，罗斯福对劳工问题的经验和眼界也扩大了。罗斯福主张完全承认工会及其与资方谈判的权利，不仅愿意听他们的诉苦，而且要工人代表参加决议事项，只要这些事项是与工人有关的。1913年在查尔斯城的海军工厂发生了争执。工人们听说要实行“泰勒制”，进行科学管理，引起了骚乱。当工厂的指挥长奉命通知工人海军部无此意图后，事情仍没有平息下来。罗斯福亲自到查尔斯城做了一次旅行，会见了委员会的工人代表。工人们要求保证不推行泰勒制，不实行计件工资。工厂的工资科要有工人代表参加，要求更多的长期工。罗斯福处理这一事端的办法是答应工人的全部要求，但要等待部长批准。回到华盛顿，他又说打算不久即尽可能向造船厂的工人让步，说他对工人们的不满深表同情。后来工人的所有要求都得到了满足。只有工人参加工资科的事为法律所禁止，这一点罗斯福事先不知道。

不过，罗斯福并没有接受工会的全部立场。一次大战后，全国罢工到处兴起，工人试图联合起来以扩大战时的斗争成果，而资方则大多数回到了战前反工会的立场。罗斯福这时反对主要工业部门的罢工，主张建立劳工法庭以消除劳资纠纷。他在西拉丘斯说：“我们情愿拿出我国所得的利润收益以及环境进步的一个较大的份额让劳工分享。但是我们不能支持社会上一小群人勒索整个社会。”在煤矿罢工开始后，罗斯福在费城又讲到了这个问题。他要政府设立法庭以仲裁劳资纠纷并有权执行其裁判。他宣布在政府机关和重要工业部门工作的雇员不是自由职业者，他们对全民负有责任，因此不能“一心血来潮就不干工作”。

罗斯福在 1921 年得了小儿麻痹症半身瘫痪，使他无法参加沸腾的政治生活。于是他埋头读书，但是仍然极其关心时事。生病之后，他对自己的政治哲学作了深入的探索，重新温习托马斯·杰斐逊的政治哲学。不过，他不是盲目追随杰斐逊的理论。他承认 19 世纪以来条件已经变化，必须使杰斐逊的观点适应现代社会。罗斯福的杰斐逊主义并不是杰斐逊的原版而是罗斯福的版本。他把这一主义简单归结为几个基本观点。在两个基本点上他与杰斐逊相同。一个是认为乡村生活比城市生活好，国家的力量蕴藏在农村；一个是对投机家和商人的不信任。除此之外，还要加上罗斯福的一种信念，即在 20 年代共和党代表财富和特权，民主党则代表普通老百姓的真正利益，罗斯福主张必须把民主党塑造成一个代表人民的党以反对代表财富和既得利益，利用政府谋求私利的共和党。

罗斯福主张政府干预经济。在 1926 年纽约州民主党大会上，罗斯福指出，“现代文明的进步提出了要解决的新问题和给人类更大幸福的新的可能性”。他又说，“如果我们接受最好的政府是最小的政府”这个说法，那么我们必须懂得那应当用于简化政府机器，阻止对公民合法私人行动的不适当干预。然而一个国家或州如果不愿用政府活动去解决由人口巨大增长以及现代科学惊人步伐所造成的新问题，那它一定会衰落以至由于无所作为而死亡。

可以用密西西比河水灾事件来比较罗斯福在联邦政府所应发挥作用的问题上与柯立芝和胡佛观点的差别。那一年密西西比河的水灾特别严重，需要大量救济。柯立芝总统认为联邦政府的责任只在由军队重建冲垮了的堤坝，红十字会管救济，地方和州政府照顾灾民，地方银行为重新建设提供资本，化私人出钱，让商务部与胡佛去主持救济工作。罗斯福则认为需要有力的措施。他要求国会召开特别会议通过水灾救济立法，提供重建经费，允许受灾地区延期支付债款，并由联邦农业贷款银行提供低息贷款。

罗斯福主张政府发挥作用，在他担任纽约州长之后更加明确。他认为政府“远不是一种不可免的祸害”，它是“一种机构，首先是保护社会，然后是促进和指导人民走向更好的生活道路”。

罗斯福 1929—1933 年任纽约州长时，提出了着重改善农业，复壮森林，

由州提供电力资源的规划。虽然这些规划是分别向议会提出的，但实际上构成了一个伟大的全州区域计划。罗斯福憧憬一个“农村工业”社会，在那里每一亩土地都用于最适宜的目的，州的每一个地区都有电费低廉的电力网。在那里，州和地方政府合作，通过在州政府领导下的有计划的发展实现更好的生活。

罗斯福对区域计划的兴趣是他的叔叔弗莱德里克培养起来的。弗莱德里克担任过纽约城及近郊区域规划委员会的主席。罗斯福强调城市计划是“现代文明最重要的需求之一”。罗斯福所想象的计划不是由中央控制的周密计划，而是由州政府领导的、各级政府之间的合作，利用科学知识、该领域最好的学者以及从事实际工作的人。重要的是，有关各方必须是自愿的，并能达成协议，政府是领导，但不指挥，计划必须是综合的，要处理和解决各方面的问题，如社会、政治、科学、财金等，简单他说，就是后来田纳西河谷的那种计划。

纽约州计划是土地使用计划，然而它的最重要的部分是修建纽约州圣劳伦斯河的水力发电厂，修改公用事业规划，提供廉价电力。

罗斯福修建圣劳伦斯河发电厂的计划在共和党的阻挠下没有获得通过，与此同时电力公司非常活跃，有三个大的电力系统包揽了许多州的供电，它们正在酝酿合并建立一个尼亚加拉—哈得孙电力公司。这位州长对这件事自然十分关心。他想如果州必须和一个高效能的垄断组织为电力的分配讨价还价，那么消费者在价格上会不会吃亏？垄断组织会不会假借和州电力局谈判合同的名义向消费者强加自己的条件呢？罗斯福问司法部长汉弥登·沃尔德有关公司合并是否合法的问题。沃尔德回答说，州法律中找不到一条能判定合并为非法的条文。

由于不能采取法律行动，罗斯福开始把危险诉诸公众。他在塔玛尼总部作了即席发言，公开批评大企业特别是电力公司。罗斯福警告大家说，资本的合并以及大企业与政府之间的联盟使重新公布一项独立宣言成为必要，否则人民就有丧失自由的危险。

罗斯福 1930 年继续为他的水力发电计划奋斗。他要求州议会建立一个委员会制定一项由州在圣劳伦斯河修建堤坝和发电厂的计划。这回共和党控制的议会对州长的计划没有阻挠。这一转变是来自罗斯福与电力公司代表的谈判。

在罗斯福为州政府建立圣劳伦斯河发电厂而努力的同时，华盛顿也在进行一场斗争。参议员诺利斯提出一项议案，由联邦政府在密西西比河建设马塞尔绍尔发电站并生产化肥。1931 年，这项议案由两院通过，但被胡佛否决。胡佛把这个议案称为“一揽子社会主义”。胡佛认为，政府在公用事业中的正业是制定规划以保护公众；凡是作为航运、开荒或防洪规划的副产品而生产的电力必须卖给私人公司，由它们去分配。政府服务事业委员会的责任是规定价格和服务的管理条例。他否决诺利斯议案的理由在于其目的是使政府

从事电力和肥料的买卖，而马赛尔绍尔所生产的电力并不是副产品，而是发展这项事业的目标。他要求由亚拉巴马州和田纳西州建立一个委员会把马赛尔绍尔的财产租出去。同时他要求修建另一座大坝以达到防洪的目的。

罗斯福对马赛尔绍尔的立场和胡佛是针锋相对的。罗斯福赞成诺利斯议案，“尽管他完全不参加联邦立法活动”，他还是让大家知道“罗斯福州长衷心赞同由政府发展马赛尔绍尔大电站”。

实际上，后来田纳西河谷在“新政”之下的发展可以看作是罗斯福在纽约州实行区域规划的合乎逻辑的发展。罗斯福在区域计划领域所发挥的领导作用是他对改良主义哲学最重要的贡献。

罗斯福州长在劳动和福利方面的立法较之他的水利发电计划要略为逊色，但仍远远超出了他的前任，甚至超出了民主党的纲领和他自己的竞选诺言。他要求“进一步消除不健康的生活环境和拥挤的地方”，“由法律宣布劳工是人而不是用于买卖的商品”，对劳工特别重要的是，罗斯福重申要由法律禁止在没有通知听证之前就对劳工下临时命令，以及对断定为违反这种命令的人实行法庭审判。他的前任史密斯州长过去从没有支持过这一提案。

在给劳工立法机构的一封专函中，罗斯福开列了他认为最紧急的措施。他说：“这些要求必须被认为是一种绝对的权利。”这些要求中包括为妇女和儿童设立一个公平工资部，延长对工人的补偿，限制对劳工纠纷下命令的提议，劳工不是商品的立法，为在工业企业中工作的妇女和儿童规定48小时工作周。除此之外，罗斯福还寻求强化集体谈判的程序，特别是纽约城的服装行业。与此同时，罗斯福还促进广泛的社会福利措施，主要的一项是老年保险。

罗斯福还主张实行失业保险，他认为除非发展一种科学的、企业性的保险制度，这个国家始终存在严重的失业局势，或者是实在的或者是潜在的。每周工作五天，更短的工时以及公共工程计划等等在衰退的紧急时期是起作用的，但永久性的解决办法还在于保险。

罗斯福在州长任期赢得了劳工之友的美誉。不过，他对劳工的支持始终没有超出劳资合作的基本哲学。在解决服装行业工会和资方的冲突时，他表示了这样的期望：工会和雇主联合会应当真心合作以给这个不公平和不进步的工业部门带来文明和进步的工业标准。

罗斯福在离任时，他的大部分劳工和社会福利计划没有实现，但也取得了不少成绩。对工人的补偿增加了；在工业企业，妇女儿童48小时工作周最后立了法；对劳工纠纷下命令的做法受到限制，集体谈判的努力加强了。不过，老年人的退休金立法远远没有达到罗斯福的要求，失业保险也没有通过，这两项改革主张预示了在他当总统以后的立法活动。

以上种种说明罗斯福后来当选总统时所实行的经济政策，在他的思想中和实践中是源远流长的，并非即兴之作。他在资产阶级内部政治力量的角逐中代表了开明的一翼。他的这些主张也并非个人的发明，而是在社会矛盾冲

突中长期酝酿的改良主义方法。这些方法的实行即使是在资本主义框框之内也要损害某些人的既得利益，因此为推行这些办法，在改良派和保守派之间是存在激烈斗争的。大危机使形势发生了变化，改变了政治力量的对比，为改良主义措施提供了发芽壮大的良好土壤和气候。而罗斯福则由于时代的需要被推到了前列，”成为美国资产阶级改良主义的旗手。

第一个百日新政的策划者

罗斯福是一个杰出的资产阶级政治家，他和资产阶级学者不同的地方，在于他重视听取学者的意见，但又不拘泥于学究式的意见，他有明确的政治目标：运用国家机器干预垂危的资本主义经济，挽救和发展并巩固这个制度。但是他把达到这个目的的过程看作是一个实验的过程，他在推行自己的政策时是雷厉风行的，而一旦发现问题又会随风转舵，改弦更张。他于1932年5月在乔治亚州亚特兰大城奥格利索普大学讲演时说过这样一段话：“这个国家需要勇敢的、坚持不懈的实验。采取一种方法试一试，这是一般常识；假如失败了，那就坦率地承认并且试一试别的办法，然而无论如何总是要试一试。”

在美国总统中，罗斯福以在自己身边团聚一批知识分子即所谓智囊团著称。这个智囊团早期人数甚少，后来逐渐扩大，容纳了各种不同见解的谋士，但是他们要求改良、反对保守则有一致之处。这些人在不同时期对制定经济政策起了不同作用，但是拿主意的始终是罗斯福自己。他存在于他们之中而又凌驾于他们之上，他的领导艺术在于审时度势，根据政治斗争的需要，时而采纳这一派意见，时而采纳另一派意见，使航船在大海的风浪中保持平衡，使自己在政敌林立，波涛汹涌的政治风云中始终立于不败之地。

第一次百日新政的出台是三个智囊人物参与谋划的产物。这三个人是哥伦比亚大学教授雷蒙德·莫利（Raymond Moley）；雷克斯福德·G·特格韦尔（Rexford G. Tugwell）和阿道夫·A·伯利（Adolf A. Berle）。莫利是政治学家，特格韦尔是经济学家，伯利是一名对经济钻研很深的律师。他们三个人都主张联邦政府必须在经济生活中发挥积极作用，而以特格韦尔的倾向为最强烈。

特格韦尔在20年代和30年代早期著作中的主要论点，是现代工业技术和科学知识在工业中的运用已经使真正富裕的经济发展成为可能。这种趋势可以通过在政府领导下的工业合理化而得到推进。在《工业的未来岁月》一书中，他详细描述了劳动生产率的增长及其原因，并且雄辩地呼吁沿着这条道路走下去。他争辩说，大规模经营和兼并运动通过大量节省劳动和强化协作对生产率的提高做出了贡献。因此大型企业是应当受到鼓励的。他认为：工业兼并以后的生产机能如果管理得宜，能够调节流入工厂的物资，又从工厂到达消费者之手，其形式之完美可以达到我们所希望达到的最方便的程

度。行业联合会只要能使劳动生产率提高并且使生产合理化，从而把有关工业置于更高水准也应受到鼓励。按照特格韦尔的看法，兼并不应当被厌弃而应当受到褒奖，因为它能方便信息的交流和资源的利用。

他还认为工业的成熟以及由竞争走向联合使经济的自我调节机制消失并使公众利益和高度集中的工业发生冲突，这时政府调控应当发挥作用。合理化的工业应当受到鼓励并使之为社会的目标而不是个人目标服务。我们应当利用社会的而不是自私的动机给一个较好的有道德的世界带来好处。所有这些当存在一种计划时就能做到既使工业合理化而又适合社会需要。

特格韦尔对大萧条的解释，是从他的劳动生产率提高以及经济富裕的理论中推导出来的。在《计划经济原则和自由放任制度》一书中，他特别强调科学管理和加工工业的联合化。把它们看作是促进富裕的手段，但又指出生产商品泛滥成灾是经济无法应付的，他说：“如果我们眼光能看到泰勒工作制的含义，我们必须懂得伴随生产的巨大膨胀而来的是把所有商业渠道堵塞，把人为限制的贸易机构淹没，并以一个剧烈的重建时期而告终。”

特格韦尔在用生产过剩—消费不足的理论解释大萧条之后，接着指出自由放任政策是在一个科学的经济管理中的“无政府状态”。他认为，“只要一味追求商业特权，混乱和骚扰马上就会泛滥成灾，窒息那种本来合理地属于工业体系的顺畅交易，计划化是使这一问题得到解决的途径”。特格韦尔主张创立一个全国经济委员会作为计划机构进行活动。

在增进生产率之外，特格韦尔认为未分配公司收益的积累是生产过剩—消费不足的重要原因。公司企业积累收益是作为对不景气的预防，但这样做的结果阻碍了能够防止不景气的价格下降和实际购买力的提高。

特格韦尔在1933年出版的《工业纪律和政府艺术》一书中，总结了他的计划化观点。他认为，一种有效的联邦政府制度能够在现存宪法和制度的框框内建立起来。有些变革是需要的，企业公司向联邦注册，从未分配利润中征税，驱使它们投入资本市场，在那里它们的分配能受到控制，并由一个政府机构编制生产计划确定价格，同时与主要行业联合会取得联系。用这种手段私营企业制度能够得到协调和指导，使获得更多的产量和更高的劳动生产率成为可能。

特格韦尔的观点在一些方面和罗斯福相呼应：如美国经济趋于成熟，萧条的根源是生产过剩消费不足，通过计划化能取得更好的生活方式。不过，特格韦尔比罗斯福表达得更具体，更充满热情，更重要的是他们两个人都看到需要联邦计划以稳定经济，这就不可避免地意味着拒绝放任自由的理想。

伯利在智囊团中做出了另一类型的贡献。伯利原来是一个信贷和银行财务专家。他对经济权力的集中作了卓有成效的研究，既补充了特格韦尔的计划化的观点，又支持了罗斯福对财阀和缺乏责任感的企业领袖的厌恶之情。

伯利和经济学家加得纳·米恩斯在开始为罗斯福工作时写成了《现代公司和私有财产》一书。这本著作精心描绘了现代公司体制的结构及其控制能

力。它表明所有企业财富的 38%（不算银行）都集中在 200 个巨型公司之手。而这些公司反过来又被一小撮经理和财阀所控制。广大的股票持有者——名义上的所有者——已经对他们的财产失去控制。由于经理们用松弛的联营执照、委托投票、发行无投票权股票、组织控股公司以及其他合法手段把企业牢牢抓在自己手中，股东们实际上已经失去了对自己财产的控制。在伯利和米恩斯看来，巨型公司的兴起和所有权与控制权的分离有重大含义。第一，传统的利润作用原理必须加以修正。在 19 世纪，制造商和买卖人拥有不同于纸面权利的真正财产，他住在企业附近并且一般对管理负直接责任。对他来说，自然增长的利润是推动他作出买卖决定的动力。但是在新公司体制下，所有者放弃了经营责任，明确的利润动力已经变得暗淡，传统的利润动力理论已无法维持。第二，传统的私有财产理论正在改变，所有者放弃了管理责任，他只能分享利润。经理人员的利益也不占统治地位，因为他们一般占有公司的很小一部分股票。巨型公司的兴起把社会是一个整体的论断提到了前列，把公司必须为整体的论断提到了前列。公司必须为整个社会的利益效劳。“面对社会的巨大利益，无论是所有者还是控制者都不能要求任何东西……只有社会所提出的要求才能以其明确性和力量放到前面来。”

在以后的一本书《流动要求权和国民财富》中，伯利认为，为了保护公众利益，具体的政府干预是必要的。作者拒绝靠“自由放任”政策允许私人利益集团采取损害社会的措施。

伯利在 1933 年秋《纽约时报》星期日杂志的一篇文章中有说服力地总结了她的观点，他承认“旧的经济力量仍在起作用，它们也能经过一段时间之后达到平衡。但它们要花很长时间去做并且在此过程要压垮许多人，以致使加在社会体系上的高度紧张达到不能忍受的程度”。他把新政刻画为“一个巨大的试验，企图塑造个人主义和资本主义制度，使之变为有指导的经济之努力”。“不是通过革命而是通过更困难的温和重建过程”。

莫利对罗斯福经济思想贡献不多。他是原来智囊成员之一。实际上，特格韦尔和伯利都是他在 1932 年春引见给罗斯福的。莫利在这个集团中的作用不是经济政策的倡导者而是组织者和触媒剂。这个集团里还有塞缪尔·罗森曼和巴兹尔·奥康纳，后来他们被休·约翰逊所取代。

在这个集体中最重要的成员是罗斯福。莫利曾经描绘过罗斯福在奥尔巴尼和他的顾问们聚会的情形。

莫利说：“日常活动很简单；萨姆（罗森曼）多克（奥康纳）和我带一两个人乘下午的火车去奥尔巴尼，晚饭时间抵达。在饭桌上的谈话是愉快、随便和无关紧要的。可是我们一旦走出餐室进入研究，漫无目标的谈话就结束了。罗斯福、萨姆或者是我自己会向访问者提出问题。我们立即以一种极为兴奋和使人疲劳的速度谈下去。

“罗斯福这时立即变为一个学生，一个盘问者和裁判。他全神贯注地听几分钟，然后插进来提出问题，其尖锐程度常常被穿插一些有趣的轶事和对

发言者的同情所淡化。或迟或早我们都转向访问者。但是，罗斯福提出的问题总是像节拍器一样打着拍子，问歇则越来越短，问题本身将会变得内容更加丰富和充实——这是他每晚的例行功课。

“到午夜，我们必须赶去纽约的火车，萨姆、多克和我已经精疲力竭。访问者看上去已经无精打采，罗斯福这时已不屑于再提问题，他将就我们讨论的问题作生动的发言，晃动手中的香烟以突出重点。这种表演总是从春天到夏天一次又一次地重复下去。”

特格韦尔曾经描述过一系列相似的会议，并称它们为“作总统的准备会议”。在会议上，对参加者所作调查涉及的领域有许多是以前没有专门研究过的。特格韦尔指出，罗斯福和他的智囊们都想对大萧条找出答案，遗憾的是他们始终没有找到。罗斯福的顾问塞缪尔·罗森曼（Samuel Rosenman）指出，“罗斯福几乎总是就这些题目读一些东西，常常提出关于这些问题未经消化的意见。他毫不踌躇他说出自己想法并请大家评论”。

这种会议有几方面作用。第一，他使罗斯福明确自己对主要经济问题、趋势和时间因素的想法；第二，大家带给他最新的观点队及问题的答案，智囊们的讨论似乎很少遗漏重要建议；第三，他们常能开辟新的政策蹊径，而那是以前从没有想到过的。当罗斯福于1932年4月去温泉休假时，他要他的智囊们在他外出时继续工作。目的是准备一项关于经济问题各方面的备忘录，提出一些特殊措施以便供罗斯福考虑，为一种有效的方案奠定基础。这项准备工作迫使智囊们明确自己的基本信念，找出作为连贯性政策可以立足的基本点。

罗森曼说：

首先，我们从这一假定出发，即我国经济出毛病的原因是国内的，因此治疗的办法也必须是内部的。

第二，需要一种信念，即不仅必须扩大政府的管理权力以防止滥用权力（例如管理股票市场，取缔童工），而且要加强控制以刺激和稳定经济（例如“农业计划”并集中很大权力于联邦储备局）。

第三，拒绝传统的威尔逊——布兰戴斯哲学，即认为假如美国有一天能变为一个小业主的国家，变为在栗树下面营业的街头杂货店、铁匠铺就能解决美国生活中的问题。我们同意我们困难的核心是经济权力集中的无政府状态。我们相信任何把企业划小的企图必然要摧毁美国对它的全体公民给予高标准生活所作的重大贡献——大规模生产的发展。我们同意必须保持机会均等。但我们承认竞争并不是内在的美德。竞争既阻止也制造滥用权威。

罗斯福及其智囊们在纽约州首府，为参加竞选做了充分准备。1932年的总统竞选是胡佛保守主义经济政策和罗斯福改良主义经济政策的对抗。

在整个 1932 年竞选运动中，罗斯福斥责胡佛对大危机无所作为。照罗斯福的说法，这次大危机所以如此严重，胡佛恰恰是帮了倒忙。1932 年 8 月 20 日，罗斯福在俄亥俄州的竞选演说可以说是这种攻击的典型。他说：“我可以对现政府的历史作用用四句话加以概括。第一，他通过错误的经济政策鼓励投机和生产过剩；第二，他企图缩小崩溃的严重性，并引导人民不注意其严重程度；第三，他错误地把危机的原因归之于世界其他国家；最后，他拒绝纠正国内恶势力，危机就是这种恶势力带来的，他拖延救济，把改革置于脑后。”

这种攻击在 10 月 25 日的巴尔的摩讲话中达到了顶峰。罗斯福把他的四点批评概括为共和党现领导的“四名骑手”，它们是破坏（Destruction）拖延（Delav），欺骗（Deceit），绝望（Despair）。罗斯福的竞选纲领是一种中间的改良主义的立场。1931 年，他写道：“我们正在走过一个困难时期，我想这个国家的每个人都了解这个事实，今后的几年将会有许多变化，采取许多调整措施以应付新情况，然而说到底，基本原则将和往常一样。”

罗斯福 1932 年 7 月 2 日在芝加哥发表的提名演说为竞选定了调子。他承诺施行一种中间道路性质的改造，既不倒退也不激进。他说：“狂热的激进主义的危险只能带来灾难。倒退对激进派并不是路障……应付危险的办法是提出一种改革的纲领。”

然后，罗斯福就指出大危机的基本原因——消费者的购买力赶不上生产的步伐。其结果是“大量的公司积压了过剩产品”。

在阐述了对改革的一般立场并且把危机归因于消费者手中缺少购买力之后，罗斯福就转向特殊问题。他主张政府节约，批准公共工程以刺激就业，条件是这些项目能自力更生，并且通过发行债券筹集资金。对于农场主，他主张把那些无利可图的土地退耕还林，合理安排，减少过剩生产。用合理关税收入的一部分提高农产品价格。他答应降低贷款的长期利率，延长抵押贷款的还款期。他攻击共和党的自由放任政策。强调美国人民需要工作和保障。罗斯福用下面的名言结束他的演说：“我向你们宣誓，我立誓对美国人民施行新政。”

接着，罗斯福就提出了应付危机和紧急状态的大纲。这个纲领反映了他自由主义改良派的姿态。他对农场主、企业家和工人都许了一些愿。

首先是农民。他指出问题的中心是农业在国民收入中所占的份额已由 1920 年的 15% 下降到 1932 年的 7%。而这一时期，农村家庭大约占全国人口的 22%。罗斯福把解决农业问题的政策分为长期的和短期的两种。长期政策是建议施行农业计划作为解决问题的基础。然后转入短期救济计划，这是农场主们更关心的问题。第一，他答应对农场抵押贷款重新提供资金，降低利率和延期偿付本金；其次，他答应降低关税以“恢复国际贸易的流通”，这种流通所带来的成果将大大帮助美国农场主处理他们的剩余产品。

罗斯福还提出一个相应的工商纲领补充了他的农业纲领。8 月 20 日，他

在俄亥俄的讲演中批评了美国工业的集中控制，他说：“在一个寒冷的黎明，对形势估量之后，我们发现了什么呢？我们发现 2 / 3 的美国工业集中在很少的几百户大公司。管理这些公司的人实际上不过 500。我们发现这个国家中半数以上的储蓄是投资于公司股票和债券中，并且在美国证券市场上倒来倒去。我们发现不足三打私营银行和商业银行的股票附属机构在指挥美国资本的流通。换句话说，我们发现经济权力集中在少数人手中，和胡佛总统所说的个人主义完全相反。”

为了对付这种工商业寡头对金融业的操纵，罗斯福要联邦政府对公众提供保护。他提出的一系列办法后来成为新政关于证券交易和银行立法的基础。其中包括：向公众提供有关发行新股票的目的以及发行新股票公司的真实信息；联邦政府对跨州经营的控股公司以及证券交易的管理；对银行实行更严的监督；限制投机；商业银行和投资银行的分离，等等。

罗斯福在谈到工业问题时，为一年以后建立全国产业复兴署确定了若干原则。1932 年 9 月，他在旧金山演说中回顾了历史，陈述了经济成熟的理论。他认为巨型公司的发展以及新边疆的消失给美国提出了新问题。罗斯福认为不可能“使时钟倒转，把大公司加以破坏，回到每个人拥有自己单个小企业的时代”，然而“高度集中的经济制度”能够变成“20 世纪的暴君”。此外，机会均等已经由于边疆的无法扩展和大公司在一次又一次经济领域排挤小企业而日益减少。罗斯福断言，在这个新的公司世界，对价值观必须重新估量，现在的问题不是新建工厂和开辟边疆而是为过剩的生产重建国外市场，解决消费不足的问题，为此必须调整生产和消费，更公平地分配财富和产品，要使已经存在的经济组织适应于为人民服务。在这样的环境中，政府的作用必须改变。要限制制造业中的商人和工商业团体的自由行动，使之符合于全体的利益。政府的作用是“实行制约”并且“保护公共利益”。

对于美国商会（Chamber of Commerce）的主张，即允许各行业限制竞争，协调生产和分配，罗斯福是赞同的。他认为“新政”对工商业的基本原则是在政府指导下的合作而不是竞争。

在向农场主和工业家发出呼吁之后，罗斯福转向工人。他要解决的是城市工资收入者就业不足和失业的问题。

在整个竞选运动中，罗斯福反复强调他的信念，即要使购买力维持下去必须更平均地分配收入。他答应工人，只要是失业者就将得到足够的救济，联邦政府鼓励各州建立失业保险制度。

罗斯福 1932 年的纲领表明他超出了美国人过去的传统，在更大程度上接受了计划原则。在 1932 年的竞选运动中，他主张把计划原则应用到许多领域中去。在退耕还林的土地政策以及政府必须把发展电力作为区域发展基石的观点以外，他还主张施行农业计划以维持农业的购买力。实行工业计划以平衡生产和分配。对铁路运输，他也主张由政府计划，指挥和进行财务管理。每一个这种类型的计划都将由政府和企业结合起来进行决策。

许多政治评论家并没有注意到罗斯福演说中要改变政府在经济中所发挥作用的含义。只有一位观察家理解 1932 年的选举是经济政策的一个大转折。这个转折将把企业家在经济决策中的支配地位让给联邦政府。这位观察家就是胡佛。

胡佛 1932 年 10 月在麦迪逊广场花园发表的演说中争辩说，他是站在真正的美国理想的立场上，而罗斯福的建议则是对这种理想的背弃。

胡佛看出罗斯福将扩大联邦政府的权力以实现罗斯福主张的“社会正义的哲学”。胡佛认为，“这意味着联邦政府的膨胀，意味着官僚主义将在我国以史无前例的速度增长”。

胡佛意识到罗斯福的当选将意味着“积极国家 (Positive State) ——管理的扩大。福利和计划将战胜胡佛拥护的“自由放任国家”的观念。美国选民最后以 2282 万票对 1756 万票的结果选择了罗斯福。

罗斯福就职以后三个月，他的新观点、新规划像连珠炮一样向国会袭来，这在美国的历史上是前所未有的。从 1933 年 3 月 9 日通过紧急银行法到 6 月 16 日通过铁路协调法案这 100 天中，罗斯福向国会递送了 15 件咨文，通过了 15 项立法，发表了 10 次演说，每周举行两次记者招待会和两次内阁会议，和来访外国国家首脑会谈，主办了一次国际会议，作出了主要的国内国际政策决定。这个时期也是罗斯福的经济智囊们殚思竭虑为罗斯福出谋划策的最高潮。他们的理想和抱负是通过总统的行动开始付诸实施的。罗斯福坚决果断、雷厉风行与胡佛时期的优柔寡断、无所作为形成鲜明对照，由此取得了振奋人心，坚定信念的政治效果。这是罗斯福的一个重要目的。

国内外资产阶级为美国从崩溃的边缘得到拯救而庆幸。休·约翰逊后来评论说：“我们那时距离崩溃和革命已近在咫尺。”特格韦尔说：“3 月 4 日我们是在有秩序的革命——和平地、迅速地和过去的观念决裂——和狂暴地、无秩序地推翻整个资本主义结构之间做出选择，这样说是决不过分的。”温斯顿·丘吉尔作为美国之外西方世界的代表性人物，对罗斯福的百日新政做了如下评价：“罗斯福是一位探险家，他所作的航海和哥伦布一样是前途未卜的，这是一种探索，其重要性可以和发现新大陆相比拟。”

百日新政所带来的振奋人心的效果，清楚地说明垄断资本主义制度已经发展到没有国家机器的支撑就难以为继的阶段。但是国家究竟能在多大程度、用什么方式解决垄断资本主义的各种矛盾呢？没有现成的答案，必须经过试验。1933 年的百日新政就是这样的试验。

第一个百日新政的各项经济政策和经济立法基本上是为了达到三个目的，这就是救济 (Relief)，复兴 (Recovery) 和改革 (Reform)。在各个立法中有的只是简单地为了达到一个目的，有的兼顾几个目的。这些政策的实施有不同的遭遇和不同的效果。其中最有争议、也是早期智囊人物为之奋斗的核心部分是农业调整法和全国产业复兴法。

百日新政处理的第一件事是银行倒闭。然而 1933 年 3 月间，使罗斯福

感到紧迫的另一个问题则是农业危机。在美国人中，除了黑人劳工之外没有人比农场主在大危机中所受的打击更大。农场主在 1932 年实现的净收入少于 1929 年的 $1/3$ 。农产品价格跌落了 50%；工农产品比价从 1929 年的 83，降低到 1932 年的 55（以 1910—1914 年平均价格为 100）。整个冬季农业地区的暴力事件沸腾起来。农场主联合起来不许因还不起债而被取消抵押贷款赎回权。沿公路组织纠察线阻止农产品运往城市。这些行动说明农场主的忍耐已经到了尽头。1933 年 1 月，农业联合会的首领爱德华·欧尼尔在参议院声称：除非为美国农场主做一些事情，否则在 12 个月内，农村将发生革命。”

罗斯福对这些情况很清楚，他懂得在有这样大一部分人口丧失了购买力的时候经济的全面复苏是很少可能的。他告诉来访者说：“农场主是必须加以扶植的人。”早期新政的智囊人物对农业政策有两派意见。一派是休·约翰逊的同事乔治·皮克（George N. Peek）。他的主张带有保守的、民族主义的色彩。他主张给农场主以关税保护。政府把进口农产品时所收的高关税分配给农场主，数目和他们在国内市场所销售的农产品成比例。在这种情况下除非遇到特别丰收的年头，不需要对农场主的生产加以削减。对剩余农产品，由政府给予支持，运到国外市场去销售。

另一派以华莱士（Henry Wallace）和特格韦尔为首，他们主张由政府控制耕地面积，实行国内配额计划（Domestic Allotment Plan），凡是放弃了生产的耕地，农场主可以通过收取租金的形式从政府得到补偿，用这个办法限制生产。农场主与政府合作是自愿的，但他们一般不会拒绝接受因放弃耕种一定比例的土地而得到的支票。皮克认为，这一计划尾随着政府对农场主的管理，带有集体主义的味道。同时它通过在国际市场上减少美国的剩余农产品，提高农产品的世界价格而使外国农场主得到好处，所以又有国际主义的味道。皮克认为这种办法行不通。

双方的争执在 1933 年 3 月初摆到总统面前，可是罗斯福却站在华莱士等人一边主张控制耕地面积。不过，罗斯福并不愿意放弃皮克计划中的“民族主义”色调，所以农业调整议案中的措辞是兼收并蓄的。此外，罗斯福还同意让皮克任农业调整局的局长。

农业调整议案在参议院中遭到代表中小农场主利益的约翰·辛普森（John A. Simpson）的抨击。他认为，不论是控制耕地还是提高关税实行对等补偿都解决不了问题，它只能治标不能治本，根本的问题是：“40—50%的农场主掉在抵押贷款这条河的中间，首要的事情是扔给他们一个救生圈。”办法是：“使美元贬值，使农场主、小业主、自由职业者，每一个人都能支付他们的债款。”众议员莱姆克宣布，辛普森正确地表达了 85%农场主的心声。众议院以压倒多数赞成实行通货膨胀政策。最后，通过了托马斯修正案给总统以自由铸造银币、确定金银比价、无限制地发行纸币和使美元的含金量降低等办法使通货贬值的权力。当国会辩论农业调整议案时，玉米种植区的骚动达到了高潮，艾奥瓦地区法官被暴动的农场主用绳子吊起来直到失去了知

觉。农场领袖大会于5月4日大会表决全国罢工。于是联邦政府又提出以低利息帮助农场主重新得到抵押贷款资金。这样，农业调整法在最后获得通过时满足了农场主的三项要求，即对过剩农产品实行价格保护，使货币贬值以利清偿债务并向农场主发放低息贷款。人们认为，自1863年实施宅地法以来没有任何别的法律比它给农场主的好处更多了。

不过，人们对农业调整法也有许多批评。显然，这一立法对大农场主最为有利。中小农场因为没有多少土地租给政府而获利有限，农场工人、分成农民和租地农民更得不到什么好处。此外，该法只对几种主要作物和产品如棉花、小麦、烟草、玉米、猪等给予价格支持，在此范围以外的作物价格反而更加疲软。1934年，旱灾和尘暴帮助了耕地控制计划，限制了生产并使农产品价格上升。但中小农场破产加速，租地和分成农民由于机械化和集约经营被从土地上赶走。农业调整法未能给所有人带来福音。尽管如此，该法所确立的政府对农业进行干预的模式，如价格支持、限产限售、土地休耕等却成为战后历届政府在不同情况下解决美国农业问题的主要手段。

抢救农业为新政拉开了序幕。然而，工业问题却日益引人注目。美国经济的中心既不是金融也不是农业而是工业。可是，这颗心脏的跳动却越来越微弱。根据联邦储备委员会的指数，制造业生产从1929年的110降到1932年的57。几乎下降了50%。制成品按现价计算的总价值跌得更惨，从380亿美元降到175亿美元。私人建筑业由75亿美元降到15亿美元。

然而，如何推进工业呢？罗斯福的智囊人物约翰逊和莫利在一点上是一致的，即必须在企业和政府的框框内推行工业计划。身为将军的约翰逊15年前曾经为战争进行过工业动员，现在他主张全国一致努力为复苏而把工业动员起来。他一直相信战时工业局的经验对和平时期有用。他曾经在一个报告中说：“尽管详细的中央计划也许并不必要，但和平经济要想充分发挥效率只有一个办法，就是在反托拉斯法禁止联合行动的条件下通过行业联合会实行计划化。”他断言，“新政的核心是在政府监督下，实行工业和农业协调行动的原则，以达到经济的平衡，反对那种野蛮的豺狼般的个人主义的自相残杀以及人不为己天诛地灭的哲学”。

与此同时，企业界的领袖们也已经走得很远，奇异公司的杰勒德·斯沃普和美国商会主席亨利·哈里曼要求停止实行反托拉斯法，允许行业联合会制定全行业的计划。这种主张得到了莫利的支持。他认为，“要给经济生活找到一条摆脱混乱的出路，行业联合会是非常顺理成章的手段”。1933年4月，罗斯福指示莫利搞一个工业动员计划，使经济车轮重新转动起来。5月10日，罗斯福任命了一个起草委员会把具有不同主张的人聚集在一起，要求起草人把他们自己关在一个屋子里，不写成一个提案不准出来。一周以后，罗斯福向国会提出了一个把各种意见都放进去一点的混合提案。这个议案在国会通过后，由罗斯福签署，成为全国产业复兴法案。

法案的第一部分“产业复兴”的主要内容是建立行业联合会以促进各行

业团体的共同行动，要求按行业签订公平竞争法典，不受反托拉斯会的约束，并由政府对签约企业发放执照。与此同时，保证劳资双方的集体谈判，由政府规定最高工时和最低工资。第二部分“公共工程和建设规划”要求建立公共工程管理局，拨款 33 亿美元以满足公共工程倡议者的期望。这个法案的有效期为两年。

1933 年夏天，罗斯福政府的主要任务是同主要工业部门谈判产业复兴法的法典。罗斯福任命休·约翰逊（Hugh Johnson）为复兴管理署的署长。约翰逊全力以赴投身法典的制定工作，并在纺织业找到了突破口。纺织界的巨头们同意取消童工，在棉纺法典中规定了最高工时和最低工资，保证进行集体谈判。作为对纺织工业家增加劳动成本的补偿，产业复兴局同意他们限制生产以维护价格。这是一个先例。其他制造业者很快为自己提出同样要求。

1933 年 7 月，工厂生产指数从 3 月份的 56 激增到 101，工业股票从 63 上升到 109，可是到了 7 月 19 日，股票市场又垮了下来。这次转瞬即逝的繁荣景象一度曾经鼓舞人们认为国家已走上复苏之路，事后证明人们的乐观大早了。形势迫使约翰逊加紧推行他的产业复兴计划。为了使这一运动戏剧化，约翰逊画了一个蓝鹰的形象附带铭文：“我们做我们应做的事。”一夜之间，产业复兴局的蓝鹰在报纸的报头，商店的橱窗到处出现。纽约市发动了这个城市最大的、有 25 万人参加的蓝鹰游行，最后由 200 多万雇员签字支持产业复兴法。在这种炽热的气氛中，约翰逊发动了新攻势。到 8 月初，已有造船、毛纺、电器和服装行业签订了协议。后来石油工业也接受了法典。钢铁行业在得到价格政策上的巨大让步之后，接受了最低工资和最高工时的条款。在汽车业除了亨利·福特之外都达成了协议。到 9 月 18 日，当白煤经营者也同意签约之后，约翰逊取得了最后一个大工业的胜利。

但是到 1934 年初，产业复兴法的弊端开始暴露出来。家庭主妇埋怨涨价；企业主攻击政府干预过多；工人认为最低工资条款软弱无力。多数批评集中在产业复兴法压迫小企业。新政人物如利昂·亨德森则担心这个法典阻碍复苏，允许涨价和削减生产。

到 1934 年夏季，休·约翰逊已经失去了各方的支持，9 月，罗斯福让他辞职。在约翰逊离职后，许多评论家就断定产业复兴法是一个失败。它的价格政策被发现是一个大错误，复兴署因工业的加速集中而受到批评，说它伤害了小企业。小企业的怨恨不在于他们受垄断者压迫的事实，而在于政府不许他们像过去那样剥削工人。产业复兴署可以夸耀的成就最后看来是这样一些：它使 200 万工人得到工作；它阻止了毁灭国家的通货紧缩；它在提高企业道德和文明经商方面做了一些事情；它建立了一个最高工时最低工资的全国模式；最后它取消了童工和血汗工厂。

对产业复兴法的致命打击是 1935 年 5 月最高法院对斯凯克特家禽公司控拆美国政府一案的裁决。这一决定宣布全国产业复兴法不合宪法。理由第一是国会不能把立法权如此完整地委托给别人而又不建立任何规定和标准；第

二是由政府规定工业企业工时、工资以及工作环境的权力是对州际贸易条款的限制。这一裁决同时也宣告了罗斯福新政第一个试验阶段的终结。

第二个百日新政的设计人

对斯凯克特家禽公司控拆案的裁决使罗斯福目瞪口呆。在一个不寻常的记者招待会上，他向记者们倾诉他的心情，他称斯凯克特裁决的含义比自德莱得—斯考特案件以来的任何裁决都重要。他抗议说，这个国家“州际贸易的定义已经回到古老时代”。

在此以后的几个月里，罗斯福在一些问题上保持沉默，在另一些问题上实行退却。实际上，他是在总结前一段的经验教训，权衡当时政治力量的对比关系，企图找到一条走得通的，重新夺回政治主动权的改良主义道路。

与企业主合作、实行计划化的产业复兴法遇到挫折，最高法院的裁决成了堵死这条道路的一堵墙。国民经济虽有所复苏，失业和贫困问题依然严重。考夫林神父的全国社会正义联盟提出对电力、照明、石油、天然气的国有化主张；汤仙医生要求由联邦政府对年过六旬的美国公民每月发给 200 美元的养老金，得到老年人的普遍支持，路易斯安那州州长休，朗主张财富平均分配。这几股代表相当广大群众的左倾力量有企图从罗斯福那里夺走政治主动权的趋势。

与此同时，企业主则从右面攻击罗斯福。1935 年 5 月，美国商会大会公开与罗斯福绝裂，谴责新政。罗斯福为这种攻击所中伤。

在这种左右夹攻的形势下，接受第一次新政搞计划化的教训，罗斯福周围的一批智囊，属于布兰戴斯派的哈佛律师成为推动第二次新政的主力。

在罗斯福的亲密朋友中，除去由莫利引见的主张实行计划经济的哥伦比亚学者之外，还有哈佛大学法律学院以费利克斯·法兰克福特（Felix Frankfurter）为首的一批人。这批人和大法官布兰戴斯（Brandeis）有密切联系。法兰克福特和布兰戴斯都信奉杰斐逊和威尔逊的传统，认为“由于人的局限性”，公众利益要得到很好的维护不能靠详尽的命令和由并不存在的由超人统治的指挥一切的国家，而是要靠林肯称之为普通人的大量活动实验和奋斗”。他们认为对竞争制度的最大威胁是集成的趋势。“如果这一趋势不能扭转，这个国家将出现一种私人社会主义的危险，它像国家社会主义一样与传统的美国主义是不相容的……在一个真正的民主社会，一般人在经济体系中必须有一份值得保存的利益”。他认为，如果民主要接受现代社会的挑战，它必须有为公众服务的传统，并强大到足以把这个国家最有头脑的人都荟萃到一起。法兰克福特是一个坚定的亲英派，他认为英国的文职人员是很好的榜样。“没有一种永久性的、职业性的为公众服务的机构和人员，我们社会的民主目的是难于达到的。这些人有高度训练，富于想象，勇敢无私”。许多年来，他为此而奋斗，但收获甚小，1930 年他伤心他说，“整个舆论潮

流反对把公共管理当作有才能者的事业”，“我们时代整个心理和道德风貌……在取得私利方面取得了压倒优势”。

新政带来了令人吃惊的变化。由于政府现时有需要，也由于别处找不到工作，年轻人汇集到了华盛顿。这使法兰克福特非常高兴。法兰克福特以他的魅力和欢乐情绪赢得了别人的喜爱，他那种焕发的智能迷住了罗斯福。1933年，罗斯福提议要他参加政府，担任司法部副部长。他回答说，作为一个自由行动的教授可能比作全日公仆对政府更有作用。1933—1934年冬天，他出国去英国牛津大学担任教授，1934年回到哈佛，常去华盛顿与联邦政府往来。

法兰克福特看中了托马斯·科科伦（Thomas G. Corcoran），他是复兴金融公司法律班子中的一个成员。科科伦在法律上的才华10年以前在哈佛法学院时就吸引了法兰克福特。罗斯福出任总统之后，法兰克福特把科科伦推荐给莫利，莫利很快发现在处理证券、股票交易立法问题时这个人是必不可少的。后来，科科伦又碰巧遇见了本杰明·科恩，法兰克福特为了抢救证券提案于1933年把这名温文尔雅而又精明强干的律师找来。他和科科伦两人后来的合作非常理想。

这两个人在政策思想上都属于布兰戴斯传统。他们所关心的是通过对财务诈骗的攻击，恢复企业竞争的活力。科恩在1934年曾经说过，新政“承认一个意义深远的改革，通过自由放任以实现一个更简单更少复杂性的社会以保存个人主义是完全必要的”。“改革现存秩序以实现个人主义的复兴比用中央计划管理需要更大的才智”，“它要求对现代经济生活的功能及其复杂的性质要有透彻的理解，对经常发生的变化要有精密的平衡意识和异常的敏感性”。

科恩从一开始就是一个凯恩斯的信徒，也是布兰戴斯的追随者。他认为政府开支是补足私人投资疲软的唯一途径。科科伦同意他的看法。1934年，他在复兴金融公司鼓吹实现复苏的正确途径是以最大的可能量和最高的可能速度把货币投入流通，恢复购买力。他兴致勃勃地宣传最理想的办法是派一队飞机在美国空中飞翔，一路上撒钞票，使每个人都可以从地上捡起他所需要的钞票。

科恩和科科伦在自己的周围聚集了一批才华出众的年轻律师，并把他们安置在重要部门。

科科伦名义上驻守复兴金融公司，在1934年他实际上是在华盛顿到处活动，很快就进入白宫的圈子并给人以深刻的印象。他懂法律和宪法，是一个法律技术专家和出谋划策的能手并且有善于指挥一班人马的特殊才干。他一旦下定决心就一心一意地干下去，不睡觉也要把事情做完。

科科伦把复兴金融公司变成了一个在政府各方面开展活动的基地，一个为各种突发事件提供专门人才的蓄水池。它不仅有律师，还有审计员、司库、银行检查员甚至还有可以在五分钟之内从世界任何角落把人找到的电话员。

这里为科科伦提供所需的一切设施，宽敞的办公室，通宵值班的秘书，长途电话，油印机。他为引进新人提供方便，观察他们，录用他们一直到为他们找到工作。它成了一块跳板。老机构如司法部、内政部、联邦储备委员会的改组和按新立法需要建立的机构在配备新人时都同它有联系。后来科科伦说：“实际上，所有新建立的机构都是从复兴金融公司的原型演化出来的。”

任何时候，一个重要的法律要起草或者重要的摘要必须写好，科科伦都从政府各部门的年轻人中组织一个工作班子。这些人则以高度集中和狂热的精力完成一项又一项工作。新政的律师们就是这样一批有自由思想的积极分子，并且都很年轻。他们都对科科伦和科恩很忠诚，对新政也是如此。

科科伦、科恩、布兰戴斯和法兰克福特一样都是在幕后活动的人。这四个人作为律师都倾向于热心处理具体案件而不善于发展系统理论。他们的理论家来自不在政府中工作也不是律师的戴维·库什曼·科伊尔（David K. Coyle），他站在布兰戴斯的立场上系统地阐述了他们的理论。

科伊尔是一个土木工程师，后来时常写些应时的经济作品。他的工程师背景使他有特别的资格去谈论国家计划。他认为全面计划化意味着全面的暴政。科伊尔喜欢资本主义制度，因为“尽管它有错误和浪费”，但它是“自由人的繁衍之地，是言论自由的保障”。

从这个高度出发，科伊尔尖锐地攻击了计划天堂的观念，他也对全国产业复兴法的直接计划模式进行了批评。他认为当政府从事具体事物的决策时必定会惹出许多麻烦，或者是走向暴政。他认为，“美国人民，不管对错，是不喜欢严格纪律的”。

他拒绝由计划主宰一切并不是说要回到自由放任。科伊尔要求一种经济分权的政策，不是让计划实行控制而是让计划实行自由。这种政策意味着用严厉的所得税和遗产税阻止把财富集中在少数有钱人手里；用社会保险和老年保险把钱放到大众手里；对股票和控股公司实行严格管理；由联邦控制信贷。那些从经济集中得到好处的人自然要反对这样的纲领。照科伊尔的看法，这是一种在美国生活中“控制不住的冲突”。金融活动创造了大企业，它们兼并小公司，为的是发行掺水的股票；金融活动用各种办法扼杀自由市场。科伊尔在 1935 年写道：“直到金融资本被摧毁，不会有太平日子。假定金融毒瘤能在资本主义制度死亡或者陷于混乱之前被切除，那么企业就能把自己分成小的健康的群落，工业就可以广为分散。”在改革纲领之外，他提倡公共开支，作为恢复经济的手段，他认为其规模应达到 100 到 150 亿美元。

所有这些无疑也是一种计划，但与其说是直接计划不如说是间接计划。它不搞强加于人的详细计划，也不规定人们应当如何作出经济决策。它利用政府权力带来了期望效果。照科伊尔的说法，这种计划“要求最少的日常纪律，公民对大多数纪律感觉不到，对他们的影响仅仅是他们要有一个工作和好的工资收入”。

科伊尔争辩说，最好的经济不应当是一种统一的合乎逻辑的经济。他设

想美国应当至少有六种经济成分：一种旧式的经典的资本主义，它们由供给和需求调节；金融资本，由那些生产者组成，他们按价格规定产量而不是按生产规定价格；公用企业；私人非赢利企业如大学、教堂、基金、自助社会；合作经济以及地下经济。他认为多样化有积极意义，“力求过大、过于完美、过于合乎逻辑、过于有效率埋藏着祸根，保存混合经济秩序对民主和自由有至关重要的意义”。

科伊尔原来并不是一个经济思想家。他把布兰戴斯的小企业信仰和消费不足论者的分析结合起来，回溯到霍布森和马尔萨斯。他的作品很通俗、生动，虽然粗糙但还言之有理，发行后销行很广。1936年，罗斯福读到了他的摘要本，在当时的一次记者招待会上他评论说：“这是一本极好的书，你们应当看一看。”科伊尔在《弗琴尼亚评论》上发表《工业的非集中化》一文以后，特格韦尔告诉作者说他从来没有读过一本与他意见如此相左的书籍。

从一开始，第一个百日新政的思想家们已经知道他们的敌手是谁。阿道夫·伯利在《现代公司与私有财产》一书中讲到“公司革命”是否为永久现象时说，“布兰戴斯先生企图把时钟倒转至1915年”，他接着说，“费利克斯·法兰克福特教授倾向于相信即使现在，这一过程还未结束，这一过程将大大前进，比现在走得更远”。

新政的这两个派别对病情的诊断意见不同，争论在于大企业是否是一种不可避免，不可逆转的现象；他们治病的处方也不同，即是否必须有积极的计划经济或者仅仅需要重新给市场以活力；在政府是否应当自己做各种事情或者应当改革竞赛规则等问题上各持己见。他们在其他方面是没有分歧的，外面的人对他们很难区分。然而在这个家族之内，两方面互有芥蒂。1933年4月，特格韦尔和华莱士拜访了布兰戴斯，访问是不成功的。特格韦尔坚持认为对大企业仅仅应当给予指导，让它们服从纪律。然而，布兰戴斯严肃地回答说，大公司永远是坏事。第一个百日新政的思想家们保持着一种名义上的优势。他们的纲领包括改革和复兴两个方面，而布兰戴斯的纲领以反大企业为主旨是一种单纯改革的纲领。为了突出这一对比，第一个百日新政的思想家们开始强调复兴是他们的显著贡献，反对一些人在当时和以后贬低他们在1933—1934年所做的大量的与改组经济制度相伴随的改革工作。在布兰戴斯一派，一些思想深邃的人知道单是攻击财富和经济权力的集中并不会导致繁荣，对他们来说，值得庆幸的是还有经济理论的第三派。这一派在信仰上既和国民经济计划派不同也和小型化、自由化的倡导者不同。这是一种处于萌芽状态的、有点偶然的、然而却是稳步前进的、有系统的、分析透辟的信仰，即通过公共开支以实现复苏的道路。这种开支政策在第一个百日新政思想家和布兰戴斯派有分歧的问题上是中立的，它在理论上既适合于大企业的纲领也适合于小企业的纲领，既适合于国民经济计划派的主张也适合于竞争的主张。然而一些外部特点注定它和布兰戴斯派结成联盟。

第一个百日新政的思想家们在主要方面是不相信开支政策的，它的一些

思想保守的人如约翰逊和莫利，在财政问题上信仰传统观念主张平衡预算，它的一批自由派人物如特格韦尔和拉福莱特不喜欢开支政策。在他们看来，这种药剂在外科手术做完之前给患者一种虚假的身体健康的幻觉。特格韦尔认为，赤字开支是上层阶级在将来向小户纳税人转嫁负担的一种发明，他认为较好的办法是靠税收解决问题。

另一方面布兰戴斯派却没有这些禁忌。1933年2月，布兰戴斯自己强烈要求莫利在企业寻找不到对投资有足够吸引力的机会时应当施行一种公共工程计划，由政府填补空缺。法兰克福特直到1931年还是一个预算平衡论者。1933—1934年，他在英国获得一个机会，充分了解与凯恩斯相联系的观点，那就是公共开支应当用于抵消私人投资的不足。他给凯恩斯写了一封给罗斯福的介绍信，他自己完全转到同情补偿财政政策的立场上来。科伊尔长期以来即主张开支政策，科恩和科科伦则都是凯恩斯主义者。

在罗斯福政府中，第一名具有补偿财政政策观点，最使人印象深刻的冠军是犹他州的银行家马里纳·埃克尔斯（Marriner S. Eccles）。在对埃克尔斯有影响的许多经济学家中，主要的一位是特鲁芬特·福斯特，福斯特在20年代写的一本反衰退的书中提出一个简单的原理：“当企业看上去糟糕的时候，要政府多开支。”罗斯福当政之后，福斯特以一种更容易让人接受的表达方式重复了他的主张，“在政府领导下，使一个大衰退进入复苏”。1933年他写道：“这涉及增加公债。在困难的时候公债应当增加，在好转的时候公债应当偿还。”经过几年的衰退，他的这种观点逐渐在经济学圈子里得到渗透。1933年1月，芝加哥大学有11位经济学家和政治学家主张实行经过深思熟虑的赤字开支政策。

埃克尔斯第一次出席国会委员会的时候引证了福斯特的说法。当一位参议员指出他的头脑中有一个福斯特的时候，埃克尔斯回答说：“我衷心希望有更多的人脑子里有福斯特。”但是主要影响埃克尔斯的无疑是他自己从事各种行业所取得的丰富经验以及敏锐而深邃的智慧。

当罗斯福于1934年11月任命他当联邦储备委员会总裁时，埃克尔斯是44岁。他是他父亲的第21个孩子。他去英国作为一个青年在苏格兰摩门教会值勤，回国后，23岁当了银行总裁，40岁的时候已经是全州的巨富，一个控制着26所山区银行控股公司的头头。他又是牛奶、糖、木材和建筑业的总裁以及许多旅馆、铁路和保险公司的总经理。他作为一名成功的企业家，内心相信努力工作和节约是导致国家繁荣的关键。

1929年的大崩溃是一次大震动。他后来写道：“在1930年，我醒来发现自己掉到了一个深坑的底部，不知道有什么办法能从那陡峭的边上爬出来。”这个坑与其说是经济的不如说是思想的。他是一个十分精明的企业家，在大危机中把他自己的财产保护得相当完好。不过，他发现自己对那个他在那里经营得十分成功的制度却知之甚少。他的无知使他痛苦。作为一个负责的银行家，他越来越感到要反映自己感到必须迅速追求的政策。在大萧条中，

银行家们强制清理贷款和证券以便应付存款者的提存。他问道，当抽紧银根而不是放松银根时，难道他们不是在牺牲社会的条件下求得自己的拯救吗？“追求个人拯救，我们所贡献的是集体的毁灭”。由此他得出了这样的逻辑结论：一个个人是孤立无援的，“在我看来，只有一个机构能够使周期循环向上发展”，“那就是政府”。这是1932年他在犹他州银行家大会上说的话。

那么政府能做些什么呢？与福斯特相同，埃克尔斯断定关键在于把购买力放到需要它的人民手中。其他一切如平衡预算、金融政策以及税收政策都应当服从于它。在达到这一结论之后，埃克尔斯就以一个成功企业家的能量和一个传教士的热忱投入对其内在含义的深入探索。“就像我过去20年以追求金钱为我生活的原则一样，现在追求一个经济平衡的观念取代了它。”1933年2月，他去盐湖城听取大通银行总裁斯图尔特·蔡斯对企业家的午餐演讲。当时大雪使蔡斯的火车误了点。埃克尔斯被邀讲话。当蔡斯到达的时候，埃克尔斯正在发挥自己的新观点。后来这两个人交谈起来。蔡斯问道：“为什么不让更多的听众听听你的发言呢？”一个人插话说：“在本月底，埃克尔斯将去华盛顿在参议院一个委员会作证。”蔡斯说：“既然如此，为什么你不到纽约去见见特格韦尔呢？”。

1933年2月，埃克尔斯在参议院财政委员会第一次抛头露面。在这个委员会正统派的轰击以后，这个摩门银行家用他的激进建议给人以深刻印象，作为通常预算平衡理论的代替，他提出一个明确的方案，设想通过政府行动使所有人民提高购买力。他警告说，只有做到这一点政府才有希望平衡预算，这件事靠金融刺激是办不到的，因为印纸币所造成的膨胀不是一种能给最终消费者增加货币供应量的办法。唯一的回答是政府经过失业救济公共工程和国内农产品分配计划筹造成赤字开支。最后为了使有效地控制金融政策成为可能，银行系统必须在联邦储备系统下面联合起来。对农村抵押贷款也要重新筹集资金；要用高所得税和遗产税控制资本积累；由联邦政府批准股票发行；规定联邦最低工资；发养老金；制定失业法律；建立一个全国计划局。

讲完之后，埃克尔斯乘火车到纽约与特格韦尔见面。他们在哥伦比亚附近一家药店欣然共进午餐，然而埃克尔斯感觉特格韦尔在经济问题上成见太深，对财政政策可能发挥的作用很不理解。在完成东行的使命之后，他回到了闭塞的犹他州，静观罗斯福的第一个百日新政运动。全国产业复兴法并不使他高兴，新政似乎比胡佛政府好不了多少。他认为，“纽约和过去一样还是在掌权，控制着财政金融政策”。1933年10月，他惊奇地接到特格韦尔约他再次访问华盛顿的来信。埃克尔斯到达以后，特格韦尔在一系列热烈的夜间讨论会上继续发表他关于赤字开支的主张。华盛顿似乎不想这样干，于是他再度回到犹他。

后来在1934年初，财政部长亨利·小摩根索（Henry Morgenthau Jr.）约他到华盛顿，委任他当助理财政部长。6月，摩根索建议埃克尔斯补联邦储备局的空缺。罗斯福问埃克尔斯，他认为在联邦储备系统应当做些什么。

埃克尔斯回答说，要提出一个备忘录，详细阐述联邦储备局如何建立对全国金融机构更有效的控制。罗斯福详细研究了 this 备忘录，在 11 月宣布了对埃克尔斯的任命。

下一个月，埃克尔斯全力以赴地提出新银行法的建议。然而，他还是有时间为支出政策大声疾呼。他给全国紧急会议提出一个有说服力的备忘录，他的一个助手无疑用新式凯恩斯主义的观点润色了他的主张，不过主导思想是在四年中由他自己发展的。他赞成把不平衡的预算当作经济政策的慎重手段，并且认为现存赤字对它要加以扭转的那种紧缩的力量来说是“比较小的”。对于国债增长感到吃惊的人，埃克尔斯指出为此要支付的利息不过 9 亿美元，比从 1919—1925 年的任何一年都少。他认为这个国家能够支持更大的债务。

不论布兰戴斯派还是财政支出派，在第一个百日新政时期都是不得志的。在新政的头两年，布兰戴斯派眼看全国产业复兴法的倡导者们成为总统的左右手时，十分气恼。后来他们对管理证券发行和股票市场感到高兴，因为它标志着早期反对金融势力改革运动的成功。但是直到最高法院宣布产业复兴法违宪、罗斯福决定改变其战略时，他们才真正看到自己的主张有付诸实施的可能，这已经是 1935 年。而布兰戴斯本人在使全国产业复兴法遭到挫败中是直接插了手的。

当罗斯福一面观察产业复兴法的残骸一面沉思下一步走哪条路时，法兰克福特总是守在他的身边，有时独自与罗斯福争论，而晚上又要到白宫去做客。这个哈佛教授坚持认为企业—政府合作的企图是失败了，他极力主张罗斯福向企业宣战。

在 6 月初，正当国会准备休会的时候，罗斯福决定朝着新方向发动决定性攻势。当国会议员都准备离开炎热的首都回家避暑的时候，罗斯福坚持要求通过四项重要立法，它们是社会保险法：瓦格纳劳工建议；一项银行法和一项对付公用事业控股公司的措施，几天以后，他又加了第五项“必需”的立法——“向富人敲竹杠”的税收计划。此外，他还要求通过一系列次要的立法。经过几个月的萎靡不振，罗斯福这时又显得精力充沛、精神焕发，把改革的主动权掌握在自己的手里。他召集众议院的领袖到白宫开会，并且用拳头猛捶桌子向议员们强调说，国会必须通过全部计划否则不能回家。这样“第二个一百天”开始了。经过了华盛顿漫长的酷暑，国会辩论了他从未考虑过的具有深远影响的改革措施。最后，罗斯福得到了他所要求的每一项重要立法。

如果说布兰戴斯派的主张成为罗斯福第二个百日新政的精髓，那么公共开支派和赤字财政政策为罗斯福所接受就困难多了。与其说罗斯福是自觉地、欣然地接受这主张，不如说是在经济衰退又将降临的压力下被动地不情愿地与之结合。

1936 年末，经济复苏在继续，财政收入迅速增长，看来只要对财政支出

加以适当控制，财政收支平衡就可以实现了。生产已经达到 1929 年水平，许多人，包括罗斯福在内都认为经济已经复苏。但是失业率仍然很高，1936 年失业率为 16.9%，1937 年为 14.3%。然而，政府并不认为有继续扩大赤字开支以实现充分就业的义务。在罗斯福看来，他的预算政策仅仅是复苏的手段。如果复苏已实现而仍然有大量失业，那就要用其他方法去处理，包括延长在校学生的学习年限，大多数工人在 65 岁退休，减少每周工作时间，规定最低工资，等等。罗斯福欢迎预算收支接近平衡，甚至打算采取某些温和步骤促其实现。

有少数人反对平衡预算的政策，最引人注目的是埃克尔斯。他认为，平衡预算的企图将使整个国家陷于经济困难。把个人债务和国家债务类比是完全错误的。主要考虑不在赤字的大小而在国民收入的水平。直到私人企业的扩张能吸收全部失业者，削减联邦支出不妥当的。同时，赤字支出是一种必须的投资补偿形式，它给开工不足的经济带来生机，最终将导致经济活动的恢复和国民收入的增长。在 1938 财政年度实现平衡预算，在埃克尔斯看来是危险的和不成熟的，可能导致通货紧缩的新浪潮，使迄今已在进行的复苏逆转，这将招致民主党的失败，甚至可能为极权主义铺平道路。这个备忘录正好在起草预算咨文时送来，它给罗斯福以深刻印象并使他颇为不安。他把备忘录转给摩根索，这个人自然是完全不同意此类观点的。然而，说服罗斯福拒绝埃克尔斯路线的显然不是摩根索。罗斯福拒绝埃克尔斯的理由是因为他不需要它。修改过的预算将随经济复苏自然平衡，只要对支出略加控制即可。

但是出乎罗斯福的意料之外，1937 年 8 月美国又进入了一次经济衰退。工业生产急剧下降，9 月证券市场急剧下降，用摩根索的话说，现在罗斯福有了自己的衰退。

罗斯福最初的反应是企图继续减少赤字。衰退使 1938 年的赤字肯定要比 10 月份的估计高得多。1937 年 1 月、2 月、3 月，总统拒绝各方面改变政策的建议。其中的一个方面是凯恩斯，他于 2 月 1 日写给总统一封建议信，极力主张加快开支，特别是在公共工程方面，同时对企业主实行更为和解的政策以便鼓励私人投资。

总统把信转给了摩根索，要他起草一封回信。这件事本身证明他不打算认真考虑增加开支的主张。罗斯福对他的手下人说，他接到了凯恩斯要他增加开支的信并评论说：“1933 年这样做是合适的。当时水已经降到井底，但是他怀疑现在这样做是否必要，因为现在水已经离顶端只有 25% 或 30%。”

尽管罗斯福不愿意采取开支政策，实际上，他正在一步一步地被迫接受。救济支出随着失业的增长而上升。2 月 10 日，他要求对救济增加拨款。2 月 16 日，他以赞扬的口气签署了农业调整法案，并没有实行他早先提出的增加开支必须同时增加收入的要求。2 月 18 日，他指示复兴金融公司向所有应予贷款的人放款，尤其是发放那些可以维持和增加就业的贷款。3 月 18 日，他

指示农业部长继续把联邦公路基金拨给各州，以前他曾经为了节约而设法抽回这笔钱。

然而，直到总统和哈里·霍普金斯（HarryHopkins）在温泉一起度假之后才做出了转变到为支出而支出这条摆脱危机的道路上去的重要决策。这是因为霍普金斯提交给罗斯福一个备忘录，用统计数字雄辩地说明，实现充分就业所需要追加的投资以及政府增加这种开支的必要性。罗斯福开始理解有必要用一小部分政府对未来国民收入的赋税要求权作为借款的凭证去创造能刺激国民经济的购买力。罗斯福这样做了，1938年经济开始回升。

这时期的正反经验对美国财政政策的发展是十分重要的。它向许多人说明预算结构的改变对经济有多大的影响。在1936年初和1937年中，联邦开支下降，收入显著减少，在此之后经济急剧滑坡。1938年春提出了扩大开支和借贷计划，经济从此开始很快回升。影响1937年衰退和1938年复苏的各种因素仍有待研究和解释，但财政政策的极为重要的地位是被广泛地接受了，并从此奠定了财政收支政策在美国宏观经济调控领域的重要地位。

上面的资料介绍了从1933年罗斯福入主白宫到1937年美国再次发生经济衰退这个时期政府决策同经济智囊各派的渊源。罗斯福的智囊团是逐步扩大的，最初只有少数人，逐步发展成包括具有形形色色改良主义思想的庞杂队伍。这些思想家形成三大派系，各有一套医治资本主义瘤疾的诊断和处方。他在实践中不是兼收并蓄，也不是简单地排斥而是把它们当作改良资本主义的各种实验。他要通过实验找到挽救资本主义制度的最佳办法。

第二章 杜鲁门时期

杜鲁门的经济思想

哈里·杜鲁门(Harry S. Truman)年轻时家境困难,无法报考大学,为谋生计在铁路上当过计时员,在报社分发过邮件,还当过剧场的清洁工。22—33岁在乡下帮父亲经营农场。35岁以后和军队里的战友合伙经营过一家眼饰用品商店,后因经济萧条和经营不善,两年后倒闭。

他早年的经历赋予他以小商人的气质,然而他毕竟是在布赖恩和威尔逊进步民主主义熏陶下在政治上成熟起来的,所以他也学到了中西部进步主义的那种反抗精神。他后来与堪萨斯城以彭德格斯特为首的黑社会集团的联系对一个自由派知识分子来说是不光彩的,不过也因此使他和城里少数民族以及都市政治发生接触,开阔了他的视野,使他获得一种为那些有农村创业背景的政客所不具备的宽容,并且把他置于给自由主义下新定义的特殊地位。

杜鲁门在回忆录中写道:“我从一开始就是一个新政派。”“实际上早在杰克逊县时我就是新政派。”这种说法有一定根据。反正他在杰克逊县的那些年表明他是美国最有效率的地方行政官员之一。令人赞美的道路系统大部分是他负责修建的。他带给县政府以诚实和效率,使他在这一领域获得全国声誉。他后来对都市计划深感兴趣,组织了大堪萨斯市地区计划协会。1930年,他担任全国城市规划大会的理事,同时也是美国城市协会的成员。然而,杜鲁门是否是真正意义上的新政派仍然受到人们的怀疑。他无疑是一个“进步的县法官,然而他的进步主义并不超过诚实,效率,对筑路的兴趣以及对协调城市发展的一般信念”。他和20年代民主党的许多政治家一样似乎接受了共和党新时代的传统智慧。尽管他的地位使他和各种城市问题发生紧密接触,他确实并没有赢得进步社会改革家的声誉。他当选为杰克逊县的法官是在彭德格斯特集团的操纵下成功的。杜鲁门也坦率地承认这种背景,他说在密苏里州没有他们的支持根本无法参加任何竞选,因为彭德格斯特是控制民主党的头面人物。

在新政走上轨道以后,杜鲁门也成了它的赞助者之一。作为密苏里州联邦再就业的总监,他在州内协调早期新政的救济计划,并且和哈里·霍普金斯、珀金斯等新政人物建立了良好的工作关系。作为1934年参议院候选人,他像全国许多民主党人一样把自己描绘成一个新政的自由派而把他的对手说成是不愿并且不能对付危机的保守派。多数进步分子只知道他与堪萨斯市政机构的从属关系,许多人相信在初选中是使用了不正当手段才使杜鲁门获得提名的,《民族》杂志把这名新参议员刻画为汤姆·彭德格斯特的傀儡,一个跑到上司那里要求郡收税权并作为安慰赛的奖赏而得到参议员席位的小人物。

作为参议员,杜鲁门对新政的各项措施连极其自相矛盾的部分也给予忠

诚的支持。他烧掉了要求他反对惠勒—雷伯恩控股公司法的 3000 件来信和电报。几年以后，他回忆说：“我个人反对那种拼命压榨消费者的垄断手法。”“我知道华尔街的‘打捞队’正在幕后活动。”那些以前对这名密苏里参议员持怀疑态度的新政人物开始转变对他的看法。杜鲁门也支持改组最高法院的计划，用和罗斯福相同的论点，即工作担子沉重、大法官年事过高以达到扩大最高法院的目的。后来杜鲁门坦率地说这是一个最简单最容易的计谋，目的是对付最高法院要求合法占有立法权这样一种不合理的局面。

杜鲁门和新政后期反垄断的布兰戴斯派的调于是基本一致的。这一点当他在 30 年代后期指导铁路财务调查时变得越发明显。他不顾来自家乡密苏里州的激烈控诉，还是要密苏里太平洋铁路公司接受具有毁灭性的详细调查，从而赢得了委员会参议、自由派的马克斯·洛温塔尔的赞誉。通过洛温塔尔，杜鲁门会见了布兰戴斯大法官，以后就成为大法官星期日下午迎宾会上的常客。杜鲁门回忆说：“这位老人会把我带到一个角落，当他和我说运输问题时，他完全不理睬别人了。”这些讨论使杜鲁门本来已有的看法更加肯定了。他任参议员以后的第一次主要演说，表达了他对铁路调查中所揭露的财务操纵的无比愤怒，也表达出他的自由主义立场：

没有人想过卡内基图书馆是耸立在钢铁工人的血泊上，但事实如此。我们已记不起洛克菲勒基金是奠基在科罗拉多燃料和制铁公司死去的矿工身上以及无数类似的事件上。我们崇拜财神，直到我们回到古代教旨并且皈依于上帝的教诲时，这种情况将继续留在我们身边。

可惜华尔街尽管有能力控制全国财产并且雇佣这个国家最好的律师，却没有产生一些金融政治家，这些人能看透大企业和财富集中控制的危险，他们还在雇佣最好的律师为他们的贪欲和私利效劳。人们能忍受到一定限度，总有一天会有一个解决办法。

我相信，如果不是所有保险公司资产的 60% 都集中在四个公司手里，我们这个国家会富裕得多。我相信 1000 个保险公司，每个拥有 400 万美元资产要比这个国家只有一个大都会人寿保险公司好 1000 倍……我还说，我们这个共和国的县城要是每个拥有 7000 人口那就比一个城市拥有 700 万人口要好上 1000 倍。我们的失业、动乱是工业中心人口集中，大规模生产以及其他许多所谓现代化的结果。

这个演说可能是他曾经作过的最能暴露心灵深处的公开发言，集中体现了中西部民粹进步主义的传统。它那种温和的基督教教旨主义和令人吃惊的反城市主义是过去时代的产物。大公司的利益也被罗斯福视为仇敌，杜鲁门的勇武精神和晚期新政精神是一致的。

然而，杜鲁门绝不是一个自由派的圣战者。他的多数朋友是参议院这个“权力机构”中的温和派和保守派。在进步派中，他最亲密的朋友是反对罗

斯福的不同政见者伯顿·惠勒。这个人在 30 年代末迅速丧失了他在进步派中的声誉。另一方面，杜鲁门显然被一些更出名和更纯粹的进步派人士对他的态度所伤害。他觉得这些人“把我看成乡巴佬政客，不知道自己应该做些什么”。

他自己和罗斯福的关系是冷淡的。他似乎对政府把他的赞成票视为理所当然越来越感到愤怒。他在第一任中的一般表现并没有赢得自由派的多少注意。他接受已确定的规则即新参议员应当保持沉默，用在委员会中的辛勤工作来显示自己。他的主要兴趣所在是运输政策，它在 30 年代所涉及的问题并不引人注目。不管他有多少自由派的投票记录，可是他支持密西西比州的帕特·哈里森任参议院多数党领袖并且投票赞成谴责静坐罢工的詹姆斯·伯恩斯决议。1940 年，他甚至宣布反对罗斯福连任第三届总统。

自由派大多数最不满意的一件事是杜鲁门在 1938 年激烈反对重新任命反潘德格斯特的莫里斯·米利根当美国地区检察长。他并没有想对米利根行使参议院的礼貌否决权，然而他的确对他进行了凶狠的攻击。由于这是他在参议院会议上的第二次发言，这就把他充当堪萨斯市民主党机构御用工具的形象更加牢固地树立起来。当杜鲁门在 1940 年谋求重新任命时，总统和自由派一般对他表示冷淡或怀有敌意。他们倾向于选举反潘德格斯特的州长劳埃德·斯塔克。此人和罗斯福日趋友好。

然而，杜鲁门在竞选中还是以得到劳工和黑人的支持而引人注目。尤其重要的是，他得到铁路兄弟协会的帮助，特别是得到铁路工会领导人中最自由主义的惠特尼的支持。杜鲁门一直为他们的利益撑腰。尽管杜鲁门投票反对静坐罢工，但很少别的参议员有像杜鲁门那样支持劳工的有力记录。

杜鲁门为争取黑人的选票而努力不懈。竞选伊始，他在密苏里州赛达利亚发表的演说中对种族问题有如下强硬的陈述：

在所有进步和福利以及经济机会的事项中，在法律面前的平等权利中黑人应当得到各种援助和保护。

我相信人类的兄弟情谊，不仅是白人之间的兄弟情谊，而且是在法律面前所有人的兄弟情谊。我相信宪法和独立宣言，给黑人以属于他们的权利，我们不过是按照我们的理想和真正民主的原则办事。

杜鲁门以后弄清楚了他的种族平等概念并不包括社会融合。他说：“黑人自己更懂得这一点。黑人中地位最高的领袖们坦率地说他们情愿要他们自己人的社会。黑人要求正义，但不是社会联系。”尽管如此，在边境各州的参议员中，他的态度还是最进步的。他的某些观点无疑是从他对潘德格斯特机关的隶属关系产生的。潘德格斯特是得到黑人巨大支持的民主党组织。杜鲁门虽然谈不上民权斗争的领袖，但他确实支持反私刑处死，反选举税法案，支持在军队中结束种族歧视。在公平就业这个最重要的民族问题上当其他许

多人还在持骑墙态度的时候，杜鲁门已经出来赞成公平就业实行委员会了。

杜鲁门担任第一任参议员期间虽然并没有特别显著的成绩，但在一些主要问题上他的想法同自由派是完全合拍的。他是要求及早制定向和平时期转变计划的少数国会领导人之一；他的委员会还就此问题提出了报告。尤其值得注意的是他对大企业的攻击。他攻击阿尔柯公司在制铝业的垄断行为，攻击它和德国卡特尔的协议，攻击那些用提高政府合同成本的办法做广告的行为。他批评复兴金融公司负责人杰西·琼斯的政绩，他致力于为小企业寻找开拓机会。他是企图挽救全国青年管理局的领导人之一。他虽批评罢工妨害了战争的努力，但很少有哪一名自由派人士能像他那样同劳工紧密地打成一片。

杜鲁门的形象在政府自由派了解他的人中肯定是提高了。当阿尔柯公司与政府合同的调查于1941年秋正在进行的时候，哈罗德·伊基斯约这名参议员吃中饭，表扬了他的努力。可是，杜鲁门并不居功自傲，同时坚持委员会一致的原则。因此他并没有像人们预期的那样在自由派人士中受到注意。自由派杂志不断谈到“杜鲁门委员会”的出色工作，但很少提到杜鲁门本人。

战争开始时，杜鲁门对国际关系的看法似乎并不是很倾向于自由派的。引人注目的一件事是在纳粹进攻俄国之后，他曾发表评论说，美国应当用帮助失败一方的办法造成这两个国家之间的军事僵局。这个说法甚至遭到了保守派的批评。然而，杜鲁门逐渐被承认为战后国际合作与集体安全的倡导者。他和别人共同发起一项参议院决议，号召在联合国成员中实行战后经济合作；他提出需要“一支有权威的国际警察部队”。他进行了一次艰苦的访问旅行，传达国际主义咨文，年末《新共和》杂志把他列入“战争参议员的光荣名单”，说他致力于建设战后的自由世界。

杜鲁门逐渐成为参议院中最受欢迎和最重要的成员之一。当他为罗斯福总统的第四任奔走时，《纽约时报》在新闻故事中评论说，以杜鲁门的威望帮助总统连任将是对罗斯福的一个重要支持。但是对许多进步分子、特别是那些从远距离观察他的人来说，他仍然是一个迟钝、没有吸引力的政客，他们认为他承担了艰巨的委托，工作做得不错，然而他不是那种充满活力、独立性很强、人们可以在他后面团结起来的领袖人物。

自由派对杜鲁门被提名为副总统候选人反应是矛盾的。多数进步派并不反对这名参议员本人。《纽约邮报》的估价是典型的。“一位自由派，在战争的努力中是令人信服的公仆。”然而他不是亨利·华莱士，并且正如大多数自由派所看到的，华莱士的失败是保守主义的胜利。

然而，杜鲁门在竞选中和自由派的观点表现了强烈的一致。他一次又一次地赞扬罗斯福在国际和国内事物中的领导作用。他攻击杜威是反动派和孤立主义者的工具，指责共和党候选人“和赫斯特、麦克考米克一样把所有自由派人物都和共产党捆在一起”，并且断言共和党的竞选运动充满了“种族和宗教偏见”。

他的演讲包括富于战斗性的建立自由主义的战后经济纲领的号召。特别突出的是，他强调把政府拥有的战时工厂转为民用生产，并把它们卖给新的、独立的企业以便最充分地利用其生产力的主张。他也强调了在过渡时期维持群众购买力的办法，包括实行全国失业保险制度。他提出了一个密苏里河谷管理局的计划和—个在太平洋西北部的类似计划。在伊利诺伊州，他维护了新的农业政策，指责共和党企图在农民和工人之间打进—个楔子。在纽约州，他号召实行民权立法。在另—次谈话中，他说，“在提名我为副总统之后，民主党决不抛弃华莱士的原则”，“民主党将永远是自由派的政党”。

在竞选运动后期，赫斯特报纸攻击杜鲁门曾经是三 K 党的成员。然而，这名参议员迅速而有说服力的批驳无疑是增添了自由派人士的力量。《新共和》杂志指责这一诬告是共和党竞选运动又—个“前所未有的彻头彻尾说谎”的例证。

然而杜鲁门在竞选运动结束时并没有在自由派心目中取代华莱士。这两个人在选举的前几天—起出席纽约举行的一次自由派的集会。群众给杜鲁门的是热烈的欢迎；但当介绍华莱士时群众的情绪达到狂热程度，“1948 年要华莱士！”的口号在欢呼中震荡。杜鲁门也顺着群众的情绪慷慨地赞扬了华莱士。可是华莱士讲话时，并没有给杜鲁门以赞扬。

自由派虽然和杜鲁门不能水乳交融，但对他在竞选运动中的反应还是好的，并且希望他就职之后将是一名有效率的副总统。然而，杜鲁门在就职之后的表现使—些人感到失望。最令自由派沮丧的—件事是，他把密苏里河谷管理局议案交给了—个怀有敌意的参议院委员会。为密苏里河谷计划奋斗的尖兵组织农民联合会的负责人评论说：“不管他有什么理由，事实仍然是副总统采取了最有效的可能的路线，在这届国会把这个议案扼杀了。”有些人不同意杜鲁门认为在副总统任期应当强调个人的和社会的广泛接触的观点。

《进步》杂志哀叹他的出现像华盛顿的“社交蝴蝶”。杜鲁门担任副总统的表现只是使他自由派形象更加模糊了。

杜鲁门关于自由派运动的看法也同样是矛盾的。他曾经是—个新政人物；他显然曾受到中西部进步主义传统的影响。然而，他担任公职不是建立在—种意识形态或者有高度系统哲学思想的基础之上。他并不是—个知识分子，他基本上是—个熟练的职业政客。他能登上总统宝座是靠他和重要政治权力的联合，在密苏里是潘德格斯特机构、农村县政府的小圈子、圣路易的上司、劳工和黑人；在华盛顿靠参议院权力机构。—个从这种来源上升的人物和空谈理论的改革者是没有共同之处的。后者执著于教条，拒绝妥协，在政治上和立法程序上很少实际经验。杜鲁门看不上这种人，他尊重讲实际的自由派政客，是那种在选举运动中战斗并能取胜的人，那种知道如何和华盛顿政治圈子相处的人，那种在必要时能在中途对付反对派并把事情办好的人。在他心目中哈里·霍普金斯显然是这样的人。杜鲁门在他的日记中写道，霍普金斯“懂得马，并且知道如何驾驭它”。

杜鲁门在罗斯福新政圈子里算不上是一个观点鲜明、才能出众的佼佼人物。他之所以被选为罗斯福第四次竞选总统时的伙伴，是因为民主党内在副总统人选问题上产生了分歧。一派主张由副总统华莱士连任。另一派提出由国务卿贝尔纳斯担任。双方僵持不下，民主党面临分裂的危险。最后罗斯福采纳了汉尼根的建议搞了一个折衷方案，挑选了杜鲁门。这一选择为杜鲁门在罗斯福逝世后登上白宫宝座铺平了道路。

充分就业和 1946 年就业法

在早期杜鲁门政府的经济纲领中，充分就业是一面颇有号召力的改良主义旗帜。它也是自由派与保守派之间斗争的一个焦点。经过双方激烈的讨价还价，国会最后通过了 1946 年就业法。尽管这一立法是双方妥协的产物，它在美国历史上仍然是具有里程碑性质的重大经济决策。1946 年就业法明确规定了联邦政府对国民经济进行宏观调控的职责，决定在总统领导下设立经济顾问委员会，使之成为总统经济决策的重要智囊机构。这样，总统与其经济顾问之间的关系就用法律形式固定下来。

就业法的通过反映出战后美国人们所普遍关心的充分就业问题。美国在二次大战中所实现的充分就业与 30 年代大萧条成为鲜明对比。于是充分就业就作为战后目标提到政府和国会的议事日程。

从 1929—1945 年这段时间生活过来的一代人，既懂得充分就业多么可贵也懂得达不到这一目标所造成的风险。第一次世界大战中所达到的高度繁荣并没有使人们把平时期的繁荣当作战争过去之后必须加以实现的全国目标。与此相反，战后充分就业的前景是悲观的。对可能发生不幸事件的担心和对充分就业好处的回忆结合在一起，就把充分就业提高到了全国为之奋斗的目标。战争的一个重要教训是：从充分就业得到的好处并不局限于以前失业的那些人。除去各种对军事服务工作的直接影响以外，每个人或者说几乎每个人都比过去任何时候生活得更好。尽管当前的消费并没有增加很多，甚至减少了一些，税后收入却高得多了，甚至在把涨价因素扣除以后也还是如此。因此，一种观念传播开来，即充分就业给每一个集团提供了满足其需求的最重要而必需的手段，而以前是用其他有限手段去寻求的。充分就业成了援助和调整农业规划的第一条纲领。充分就业甚至在税利改革以前已经成了恢复企业利润、扩大投资机会的必要条件。充分就业通过创造有利于开办和建设新企业的条件，为活跃竞争开辟了道路。充分就业不仅通过保证就业而且通过促进工人的训练和提高其技能，而成为增加工人收入的必由之路。

充分就业成了一面旗帜，在它下面可以把所有的人集合起来，从而把其他矛盾和政策目标的分歧放到从属地位。自由派可以坚持充分就业而不必坚持必须运用收入均等、计划化和扩大政府等具有新政意识形态特色的武器去实现它。保守派可以支持充分就业的政策而不必要求清除新政的各种痕迹。

双方都可以承认在战后保留充分就业这一目标比在合理的限度内选择达到这一目标的手段更为重要。

把充分就业作为总目标放在天平的一端就把作为实现这一国家总经济目标的财政政策的地位提高了。财政政策在达成充分就业这一目标中是相当有效的，而对那些导致分歧的争论则比较带中立性。人们可以积极运用财政政策去提高就业而并不表示赞成企业界或反对企业界，赞成计划化或反对计划化。其他问题可以继续争论，但人们坚持自己在其他问题上的立场并不构成支持一个多少带有中立性的充分就业政策的障碍。财政政策的这一特点也是金融政策所同样具备的。不过在战时，金融政策的潜力还没有引起高度重视。以后更多的分量逐渐放到金融政策上去，这不过是充分就业增加了另一种可能的有效政策。

在杜鲁门担任总统的头四个月中，战争问题和外交政策问题占去了他的大部分时间，不过国内经济政策也已经在他的思想中有所酝酿。帮他提出新纲领的主要助手是总统顾问塞缪尔·罗森曼法官。

罗森曼在富兰克林·罗斯福担任州长以及同总统的近 20 年时间的交往中，一直是罗斯福的私人朋友和顾问。他对新政的各种情况以及新政的哲学很熟悉。杜鲁门接任后挽留罗森曼继续作他的顾问。

罗森曼同杜鲁门一起参加了波茨坦会议并一起回国。关于三巨头会议的报告是罗森曼帮助杜鲁门准备的。一天晚上在“奥古斯塔”号轮船的官舱里，杜鲁门对罗森曼说：“塞缪尔，在我们回国和作了这个报告以后，我首先要做的一件事情就是赶快拟订一个关于内政问题的纲领。我想把这个纲领的大部分内容一次端出而不零零星星地往外拿。照例，我应该在明年 1 月向国会发表的演说中提出这个纲领，但是我可等不了这么久。我的打算是，我们几时能把这个纲领准备好，就几时把它当作咨文送过去。你能不能着手搜集资料，或者起个初稿？”

罗森曼应杜鲁门的要求拿起纸笔听杜鲁门叙述了他对 30 年代初期所面临的社会问题和经济问题的看法。杜鲁门也谈了对罗斯福政府为了恢复经济和进行社会改革所采取的措施的看法，接着他就说到关于将来立法的一些计划和政策，也就是美国在战后年代中所应该走的总方向。这番话引起了罗森曼的浓厚兴趣。他热情地对杜鲁门说：“您知道，总统先生，我好久没有像今天这样兴奋和愉快了，这实在出乎我意料之外。”当杜鲁门问他为什么有此感觉时，罗森曼回答说：“是这样，关于您将做些什么工作，我想是听了太多的谣传了，这些谣传来自您的一些保守的朋友，特别是来自您在国会期间的一些同僚。他们说，您将做出一些使罗斯福的追随者大为吃惊的事情。他们说，这一下新政可完蛋了，我们大家都会重新走上‘常轨’，所谓‘罗斯福的瞎胡闹’现在大部分都已成了明日黄花。换句话说，民主党的保守派现在已经上台。根据您长期在参议院的投票记录，我对于这一类的话是决不相信的。也正是根据这个理由，罗斯福总统才那样迫切希望您做副总统候选

人，他考虑到他一旦发生不幸，您可以继承他的事业。”

罗森曼接着说：“您刚才讲的一番话，看来已解决了这些谣传。这的确是一种进步的政治哲学和一种自由主义的行动纲领，这是切合您整个任期内的工作需要。在您追随党内领袖，投票拥护这类纲领时是一回事；而在您自己作为党的领袖，提出这类纲领并为它进行斗争时，又完全是另外一回事。”

然而，日本的突然投降和因此而引起的一些国际问题，使杜鲁门中断了起草这个咨文的工作。一直到8月底才又重新开始。这时罗森曼已准备好一份初稿，搁在杜鲁门办公桌上好几天。杜鲁门很赞赏这个初稿，做了一些增删，然后交付印刷，在拿到校样后，杜鲁门邀请克拉克·克利福德，约翰·斯蒂尔曼，约翰·斯奈德，查利·罗斯和其他几个顾问共同研究。杜鲁门同罗森曼一起逐条进行讨论，人们提了许多意见，杜鲁门采纳了一部分意见，然后把改正了的样本送到各个部门和各个阁员，征求意见。

杜鲁门的大多数顾问是同意这个咨文的，但有些比较保守的人却劝杜鲁门不要肯定地承担采取这些自由主义措施的责任。当时担任战时动员和复员局局长约翰·斯奈德是其中之一。斯奈德在私下向杜鲁门表示不同意，但没有公开提出反对意见。

杜鲁门执政的初期非常注意在保守主义和自由主义观点之间进行平衡。这次听了各种反对意见以后没有改变自己的主张。9月6日也就是“战胜日本日”以后的四天，这个咨文被送到了国会。

咨文共有21点，其中的关键项目之一是向全国重申每一个能够和愿意工作的美国公民都有工作的权利。这也就是正式宣告。一旦供求的办法不能制止长期的失业现象，政府最后有责任采取一切措施。首先是依靠私人企业提供就业机会，政府将尽其所能鼓励这种企业。

杜鲁门要求国会采取行动迅速颁布关于充分就业的立法以保持经济的繁荣，并强调充分就业的含义应当是使各个不同的种族、宗教信仰和肤色的人都有平等机会。要求把战时组建的公平就业实施委员会变为常设机构。公平就业的思想是杜鲁门在1947年提出公平施政纲领的早期萌芽。

提出充分就业的背景是对大危机重演的担心。杜鲁门在他的回忆录中说：“当我第一次提出充分就业的建议时，我思想上认为，如果20年代的情况重演的话，我们国家将有200万到800万人失业。没有人确实知道美国在生产和就业方面发生了什么情况。但我愿尽一切努力来制止过去几十年所发生过的那种可怕的失业现象。充分就业是21点中我最希望迫切采取行动的一项，因为战时生产一旦削减，复员工作一旦加快，这个问题是一定要发生的。我催促众议院多数党领袖约翰·麦考马克赶快通过有关这个问题的法案，我在给他的信中表达了这个意思。”

在杜鲁门向国会建议为充分就业立法之前、在二次大战接近尾声的时候，国会已接到三个关于实行充分就业政策的议案。第一个是参议员基尔戈

提出的，要求在战时动员和复兴办公室中建立一个“计划局”负责制定“充分就业和充分生产计划”。第二个是由农场主联合会主席詹姆斯·巴顿提出的，要求把国家承担充分就业义务作为目标。第三个是农场主联合会立法代表拉塞尔·史密斯提出的关于实现巴顿目标的建议。他要求政府贷款或拨款以提供所需要的全部投资。他的意思是说私人投资再加上政府赤字应达到400亿美元。据华盛顿的一些经济学家计算，这个数字是导致充分就业所必需的。这是充分就业法案最初提出的主要内容，包括目标、行政部门的责任以及政府支出这个达到目的的手段。

经过一系列国会活动，准备这一议案的责任最后落在蒙大拿参议员詹姆斯·默里（James Murray）的肩上，他又委托他的助手伯特伦·格罗斯组织了一批经济学家去起草。这批人对战后就业问题都有炽热的兴趣，从经济哲学的意义说，他们都相信从凯恩斯—汉森分析中产生的补偿财政理论是基本可靠的。

这个小组起草的法案有一章是把政治经济学基本教材翻译成立法语言。在叙述每一个有能力并愿意工作的美国人都有就业的权利、政府有责任通过保证充分就业以保障这一权利之后，呼吁总统每年提出一项全国生产和就业预算。这一预算要说明实现充分就业所需要的工作数字，创造这些工作所需要的国民总产品的美元值，如果不采取措施，预期的国民总产品是多少。如果存在差额，如果预期的国民总产品在充分就业所需要的国民总产品之下，总统将向国会提出一个消灭这一差额的计划，这一计划可能包括在联邦政府管辖下的各种政策，但唯一加以详细说明的政策是联邦开支政策。此外，这一议案要求授权国会为执行这一计划的各种需要拨款。

经过几次修改之后，这一议案由参议员默里、瓦格纳、托玛斯和奥马霍尼于1945年1月提出，接着就引起一场大辩论。

反对派首先攻击“充分就业”这个目标。他们担心为了实现这个目标，政府可能被迫追求一种只能用通货膨胀或物价管制才能达到的绝对目标。许多企业家在对议案作证时指出，“充分就业”如果不加控制可能意味着通货膨胀对自由企业制度造成损害。

经济发展委员会和全国制造商协会提出用“高度”代替“充分”的建议。这个词不像“充分”那样绝对。最后在众议院和参议院联席会上采纳了“最大限度的就业、生产和购买力”这样的词句。“最大限度的购买力”这一目标被解释为物价稳定，它有防止通货膨胀的意思。

反对派攻击的第二个目标是政府的作用和所运用的手段。前者实际上是又回到新政的争论。一种论点是，只要政府不干扰企业就会有高度就业，不过这种看法最后并没占上风。关于后者，有些反对者要求把批准赤字开支的含义去掉。另一些人主张由政府采取积极行动但不限于运用开支政策，应当把税收政策和金融政策也包括在内。最后解决办法是，不单提某一种手段而是要求政府使用“所有它的计划职能部门和资源”。赤字开支没有被排除但

也没有被给予特殊的地位。

另一个引起争论的是预测问题。反对派的论点主要是预测不准这个消极方面，因为在辩论这个议案时可明显地看出，由许多政府内外的经济学家所作的关于战后萧条的预测都是极其错误的。议案通过时对政府在没有准确预测的情况下如何用它的政策去实现所要求的条件，并没有作解释，只是要求由总统提出一个年度经济报告，一般认为让总统提交一个他所愿意作的预测，而不要求任何他所不愿提交的预测就够了。

最后一个争议是这一议案所要求做的事由谁去做。倡议人原设想把预测、报告和计划的责任交给预算局。然而为了不引起政府其他部门的反对，起草人没有专门提预算局或任何其他机构，只是简单地把所有责任交给总统。因此又出现了疑问。总统在执行他的新任务时无疑需要帮助，批评者要求知道谁将帮助他。反对派在发言中指出：“经济分析和经济政策两者都可能由公众所不了解的人准备和提出，他们的任命并没有经国会认可，他们没有正式的公开责任。这样一种体制将导致由总统当时的顾问们在幕后操纵。他们很可能同时被莫名的狂热和控制全国经济政策的激情迷住心窍。”

对原提案持批评态度的人成功地获得了经济顾问委员会的条文。它是在预算局之外的机构，要由参议院认可。然而，这个委员会仍然是总统的臂膀而不是一个经济最高法院。

这个提案关于经济顾问委员会的条文增加了使职业经济学家在决策中发挥重要作用的可能性。提案并没有规定委员会的成员必须是职业经济学家。不过，委员会作为总统的私人班底负责帮助他起草以经济为主题的报告这种地位，使得选择经济学家的可能极大。同时，这一提案增加了把职业性经济建议灌输到总统耳朵中去的机会。一个经济学家没有部门责任，并且是在就业法的指导下进行其特殊的业务活动，将必然比总统在其他领域的顾问们把更多的注意力直接或间接地置于财政活动对经济稳定的影响之上。其他方面的主要顾问如财政部长，他的职责是在美国政府中管理公债，组织税收，执行国际金融政策。财政部长受其专业职能的影响，往往容易用单纯财政观点看问题，从而削弱他对国内经济全局的关心。

杜鲁门和他的经济顾问委员会

杜鲁门的第一任经济顾问委员会主席是埃德温·诺斯（Elwin G. Nourses）。选择他担任三人委员会主席，表明杜鲁门想任命一个有专家身份而不是效忠党派的人。当时诺斯是布鲁金斯学会的主席，自1923年以来他一直同这个学会有密切的联系。诺斯是一个受人们尊敬的温和的保守派，有学术界的背景并且是农业经济专家。在此以前，他没有在政界服务过，并以他客观而无党派偏见的立场而自豪。杜鲁门为他选择的另两位同事有完全不同的背景和经济哲学。约翰·D·克拉克（John D. Clark）60岁出头，与诺

斯是同龄人，但除此之外，两个人并无相似之处。他开始当过律师，后来做生意，直到40多岁时辞去印第安纳标准石油公司副总裁的职务。此后，1931年获得经济学博士学位并转到学术界。除教书以外，在后来的年月里曾在怀俄明立法机构服务过一个时期并在那里认识了支持就业法的参议员约瑟夫·奥马霍尼。

副主席利昂·H·凯泽林(Leon H. Keyserling) 38岁，是三个人中最年轻的一人。他的背景很复杂。最初当过律师，后来攻读经济学博士，直到1933年为罗斯福政府工作，成为一个热心的新政派，在农业调整局和几个公共住房机构工作并协助起草许多立法建议，包括1946年就业法。他同就业法的支持者之一纽约州参议员瓦格纳有密切的工作关系。他是三个人中最倾向自由派的一人；并且由于他多年为政府服务，在政治上是最敏感的。

杜鲁门在他的自传中谈到经济顾问委员会人选的时候，是这样说的：“还在法案通过以前，我就已经同预算局局长讨论到关于设立经济顾问委员会的问题，毫无疑问，这个委员会必须同预算局局长密切合作。可是，一直到1946年7月才确定了这个委员会的人选。我任命了约翰·D·克拉克博士、利昂·H·凯泽林和埃德温·诺斯为委员，由诺斯担任主席。……”

这三位都是资望极高的人物。他们彼此间的观点是十分不同的，而在未来的岁月中，也将保持着大相径庭的意见。关于这一点我在任命他们的时候就知道。我认为，正因为他们的想法不一样，我在听取他们的意见时，便能适当地加以选择。”

这三个人之间的分歧在委员会开始工作以后日趋明朗。主要分歧集中在对委员会的性质及职能的理解上。诺斯认为委员会的作用主要是向总统提供专家的、客观的咨询意见。这意味着经济顾问委员会在考虑问题时将不加杂政治因素并避免充当决策者和倡导者。凯泽林和克拉克则认为，公开维护和倡导行政部门的经济政策应是其主要作用，这一点顾问委员会同政府中的其他官员和机构是一样的。分歧点的核心则是，要不要就政府的经济计划到国会各个委员会就所提出的质询作证。由于杜鲁门对这个问题没有发表过任何意见，所以究竟如何做就留给委员会自己去判断。

尽管主要的问题是要不要到联合经济委员会作证（这个委员会是根据1946年就业法规定的审查总统经济报告的要求建立的），第一次出席作证的要求却是由参议院对外关系委员会提出的，这个委员会对杜鲁门政府为复兴欧洲而制定的马歇尔计划进行听证。由于诺斯曾经在制定这个计划的三个委员会之一担任过主席，参议院要求他出席作证。这名主席拒绝了这个请求，坚持说一旦出席一个国会委员会，就会损害他同总统之间的机密往来关系。他还认为，经济顾问委员会应当把自己的作用限制在提出建议上而不要充当倡导者的角色，否则委员会的客观性和专门知识的科学性就会遭到怀疑。他1948年初反对出席联合经济委员会对经济报告作证时使用的也是同一论点。凯泽林和克拉克两人都不同意诺斯的做法，认为履行政府计划受托人的

职责是顾问委员会应起的一部分作用。但这两个人对委员会主席的意愿做了让步，没有出席作证。可是当诺斯在他的演说中讨论到这个问题并公开批评他的同事们所持的不同意见时，冲突变得公开化了。

杜鲁门在 1948 年再次竞选总统，他要求在夏季召开的政治大会和 11 月选举之间的空隙中召开一次国会特别会议。这种安排也是以参加竞选为目的。他力图使共和党控制的 80 届国会为反通货膨胀的失败负责。

当时人们认为经济顾问委员会在听证会上支持总统反通货膨胀的 8 点计划将有助于民主党人把这件事变为一个强有力的政治筹码。诺斯仍然不认为这样做是委员会的职责。可是他的两名同事越来越担心拒绝作证将使委员会付出丧失国会支持的代价，国会削减经济顾问委员会的预算显得特别带有威胁性。凯泽林和克拉克热心于修补同国会的关系并保护经济顾问委员会的前途。1948 年 8 月 3 日，杜鲁门终于明确了自己的立场，他鼓励但不要求委员会成员作证。有了总统的批准，凯泽林和克拉克在 8 月 4 日第一次在国会露面，参加参议院银行货币委员会的听证会。此后，每当被要求就政府有关计划作证时，他们都同意出席。自 1949 年开始更经常为讨论总统经济报告出席联合经济委员会。然而诺斯还是拒绝出席。

到 1948 年，经济顾问委员会内部的分歧进一步公开化了。诺斯和凯泽林都公开承认他们的观点相互冲突。尽管这三名经济学家在早期力求排除他们在经济政策上的分歧以便向总统提出观点一致的报告，可是 1949 年年中回顾报告第一次包含了由诺斯签字的少数派意见。这三个人越来越彼此独立并且经常向总统报送相互冲突的个人意见。经济顾问委员会能否有效运行似乎成了问题。1949 年 1 月，胡佛委员会发表的关于行政机构管理状况的报告认为，顾问委员会的困境部分地是由委员会主席同其他两名委员含糊不清的关系所造成的。主席只是处于地位平等成员中的排头兵，并没有实在的权威或权力。最后，胡佛委员会建议用一个只有一名首长的经济顾问办公室取代经济顾问委员会。

诺斯已看到自己唯一可能的做法是辞职，他在 1948 年 12 月向杜鲁门递交了第一个辞呈，但杜鲁门没有反应，诺思只好呆下去。到 1949 年 10 月，矛盾和冲突继续发展，诺思继续将他的意向通知杜鲁门，并于 1949 年 11 月 1 日获得批准。这名前主席从来不隐晦他辞职的原因，公开抨击说委员会的客观性和专业知识的科学性这些对咨询至为重要的要素被阉割了，而总统对委员会的忠告则置若罔闻。

诺斯和凯泽林对委员会性质作用的公开辩论是委员会早期发展的主要方面，但这是否是问题的全部并不很清楚。许多观察家感到这里潜伏着保守派和自由派之间意识形态的冲突。诺思对杜鲁门的“公平施政”很少同情。他常自由地发表公开演说批评杜鲁门和他在委员会中的同事们所倡导的经济政策。而凯泽林则是一个热心的新政派，同样也信奉杜鲁门的公平施政纲领。他的立场从他“民主行动的美国人”这类党派团体的演说中可以看得很清

楚。尽管凯泽林坚持认为对于恰当的经济政策和目标，委员会内部有基本的共识，但这两个人对委员会未来取向的公开冲突却日趋明显。

在诺思辞职以后，凯泽林于 1949 年 11 月成为顾问委员会的代理主席。他在白宫的朋友们说杜鲁门总统已经表示将任命凯泽林为主席，但这一任命推迟了 6 个月。约翰·克拉克继续担任顾问委员会委员，此外又任命芝加哥大学的经济学教授罗伊·布劳补充另一委员的职位。另一名经济学家罗伯特·C·滕纳在杜鲁门政府的最后一年在顾问委员会中取代了布劳。

凯泽林的经济顾问委员会一般地避免了在诺思时代满城风雨的痛苦分歧。这并不是说这三个人在涉及经济顾问委员会的职能和经济政策的问题上有完全的一致。布劳虽然愿意同凯泽林、克拉克一起到国会去作证，但他认为这种证词所涉及的方面应该是有限度的。布劳愿就政策性问题作证，他坚持认为经济顾问委员会应当仅提供不损害他同总统的关系或他的职业身份的关于经济走势和数据的客观证词。在有疑问、拿不准的时候，他认为沉默是最聪明的办法。凯泽林委员会也不大在乎在经济问题上对外的一致性。每个委员在他们不同意委员会的观点或报告时都可以分别发表自己的看法。这一点在与朝鲜战争动员有关的问题上表现得特别明显。

凯泽林也没有他的前任所面对的委员会主席作用有限的问题。他只是简单地在委员会的运转中肯定主席的核心作用。他——一方面主张下放权责，同时坚持对经济顾问委员会草拟总统经济报告的控制权。他依靠工作班子向政府有关部门索取资料以便起草备忘录和建议书，但最后则由凯泽林定稿。

凯泽林比诺斯更致力于工作班子的组织工作。作为主席，他不断协调庞大的专业工作班子，监督他们的非正式分工，并对统计、编辑长期计划、人力资源、公共工程、住房等等的许多工作班子的活动进行指导。委员会内部的关系是比较随便的。委员们和工作班子常常掺和在一起。工作班子也参加重大问题的讨论。由于所有的人基本上都是凯恩斯主义者，彼此的配合是不成问题的，凯泽林比诺斯更懂得需要同政府其他部门合作。他把报告草稿事先散发并鼓励工作班子同委员会以外的单位接触。为了方便这种接触，许多由经济顾问委员会工作班子牵头的跨部门委员会建立了起来。凯泽林本人领导着跨部门的经济稳定委员会。在共和党于 1946 年赢得国会多数席位以后，凯泽林是“尤因小组”的主要参加者之一。它是政府内部支持杜鲁门的自由派的一个决策小组。这个小组把 1948 年的竞选牢记在心，企图制定一种可以赋予政府更多自由主义倾向的政策和计划。凯泽林在国会各委员会作证时对支持杜鲁门政府也起着更为公开的作用，与诺斯不同，凯泽林认为总统经济顾问委员会是总统经济纲领在国会中的受托人。他拒绝接受诺斯关于客观性和无党派性的主张，宣称委员会是政府的一部分并且应当同政府行动一致。

作为委员会主席，凯泽林同总统之间建立了比诺斯更亲密的关系。在有必要安排与总统的私人会晤时并不存在任何困难。凯泽林同白宫工作班子的合作也比诺斯更有效，他保持着同总统顾问克拉克·克利福德（Clark

Clifford) 以及查尔斯·墨菲 (Charles Murphy) 的密切接触。

在《经济顾问委员会主席访谈录》中、他对自己同杜鲁门之间的关系是这样描述的：“自从我成为委员会主席以来，我想不起杜鲁门在任何重大事情上不接受我的建议，不管是对是错。杜鲁门认为委员会的作用不同于来自别人的建议。财政部像是一个州的皇帝，我说一个州是因为它应付的是经济政策的一部分，而不是全局。总之，总统们以前一直向国会送交经济计划，但是他们的顾问们一直是部门的负责人。成立委员会的设想就是要有一个经济参谋长，他的任务是综合处理，把各部分筛选出来然后装配在一起成为一个总计划。我记不起有总统不接受我的建议而接受约翰·斯奈德

(John B. Snyder) 建议的重要事例。尽管就私人关系说他比我更亲密 (实际上斯奈德和我很少分歧)，他采取这种方法有几个原因：第一，他的原则是支持按照自己所理解的某项工作的性质而选择的人；第二，因为他感到需要这种帮助；第三，主要是因为在我的经济观点和杜鲁门的经济观点之间存在着某种自然的相互同情”。

当被问到他对杜鲁门的影响力时，凯泽林回答说：“这个问题第一涉及我同杜鲁门的接触以及我对杜鲁门影响的性质。这个问题对杜鲁门说是比较容易的，因为实际上他只有一个经济学家，不管对错，他认为这个人政治的首席经济学家，他认为应当通过这个人得到基本的建议。我们有一个体系，借助它我们得到各部门的信息，我们总是先把经济报告草稿散发出去并把正式文本送给他们。我们还有工作班子一级的在每一个领域的部门间联系委员会。我自己则经常和各方面在最高层以及内阁会议上见面。所以他们要说什么我是知道的。而如果他们的意见与我不同时，他们自然也有权利见总统。杜鲁门是很容易接近的，部分原因是他没有很多人必须接近。如果我在任何时候拜访马特·康纳利并且说：‘我能见总统吗？’他从不说‘我将给你回话’而是说‘星期三 8 点钟，星期四 10 点钟’。我总是单独谈半小时。这是我从不滥用的进行接触的一条线路并且是很容易做到的。这种会见一年大约有 20 次。进行接触的第二条线路是通过内阁会议，上面我已说过。第三条进行接触的线路不管是对是错是在正常线路之外，杜鲁门为其他目的约见我。我帮助他起草有关经济问题或其他问题的演说。在这种场合我们总是有一批人围桌而坐，包括克拉克·克利福德，戴维·劳合以及查理·墨菲。杜鲁门头两年当总统同后来是不一样的。头两年他多少有点偏狭，缺少对全局的把握。同时他也没有得到充分的咨询意见……正如你能回忆起的，头两年他的经济政策并不理想……但是在 1946 年选举以后，当共和党控制了国会之后，他从政策到政治都觉醒了过来。他任命了一个小组，每星期一晚间见面，从 1947 年到 1952 年他决定不再竞选为止。这个小组由现在称为健康教育福利部的负责人奥斯卡·尤因 (Oscar Ewing) 当主席，参加这个小组的人有奥斯卡·尤因，总统顾问克拉克·克利福德和我，这件事表明对经济政策总体作用的承认。参加者还有查理·布兰南，他后来当了农业部长，劳动部副部长

戴维·莫尔斯，内政部助理部长杰比·戴维森以及一两个其他人。它是一个小组，每周一晚间在沃德曼公园尤因的家里吃晚饭，讨论三个小时。这种聚会所讨论的都是一些高层次的政策问题，是杜鲁门应该做的，凑巧遇到的第一件事是对塔夫特—哈特莱法案应当做些什么。这个小组通过它的每个参加者在许多方面有很大影响。他给会见杜鲁门的人提供一种一致的立场。它对克拉克·克利福德有帮助，他比别人有更多的机会见总统。我试图勾画在这个小组中谁更重要，是克利福德还是我。有利福德在说服杜鲁门方面有更多的事要做，我对克利福德如何说服杜鲁门方面有更多的事要做。我不知道谁更重要一些。我不认为任何人会比绝顶聪明的克拉克·克利福德做得更好。我也不认为任何人能像委员会主席那样取得良好的结果。”凯泽林还认为尤因小组对公平施政纲领的提出是有很大贡献的。公平施政是在1947年国情咨文中提出的，这个纲领主要是尤因小组工作的产物。

事实上，凯泽林所做的事情还超过了经济顾问委员会的职责范围。除了同总统工作班子一起撰写演讲和信件之外，他还热心于尽一切可能协助政府，使他自己成为内阁和国家安全委员会的实际成员。在朝鲜战争爆发以后尤其如此。经济顾问委员会常把自己的活动扩大到政府之外，并同代表企业、劳工、农业和消费者的咨询团体接触。这名主席也常通过大众传媒公布委员会的工作并为政府的经济政策辩护。凯泽林长期在政府中服务的经历使他懂得扩大在政府内外接触的价值。

这名主席只要有可能是毫不犹豫地说明自己的经济观点。尽管他以新政派和凯恩斯经济学的支持者而闻名，但他对二者越来越持批评态度。他坚持认为美国在经济政策上必须摆脱新政的观点。照凯泽林的看法，企业一政府的合作是强调得过分了。单靠政府不可能控制经济。政府已经采取的行动在凯泽林看来是过于以反危机为导向了。他认为长期目标不是靠预测和计划实现的，而是靠信任与合作。他特别提倡“国家繁荣预算”，这种预算将清楚地为经济的增长和扩大确定合理目标，这是最终达到经济稳定的关键所在。他还认为不应当为了维持短期的物价稳定而牺牲平衡的经济增长，某些通货膨胀在经济扩张中是不可避免的，为了长期的物价稳定对它必须容忍。

这名经济顾问委员会主席也对一些具体政策持批评态度。他认为减税通常是累退性的，应当设法避免。如果需要补偿财政政策，他情愿走增加开支的路。他认为凯恩斯对宏观经济强调过多，主张把总量法和结构法两者结合起来。政府政策必须是有选择性的并反映微观经济分析。经济顾问委员会对钢铁产业的研究是使用这种方法的一个例子。

凯泽林有许多批评者，特别是在新政派中间。他们不能接受凯泽林所主张的扩张主义的许多方面。他对自愿捐助主义的依赖尤其不合自由派的胃口，他们早已放弃对私人利益集团采取合理经济行为的期望。他们认为政府的行动和责任对取得经济的繁荣和稳定是必要的。尽管凯泽林强调应当兼顾经济的和社会的需要，自由派仍然怀疑他的扩张主义是“利益逐层渗透”理

论的翻版。这种理论坚持只要经济增长就能解决问题，而不需要财富的平均分配。

在朝鲜战争爆发以前，凯泽林的委员会只起草了一个总统经济报告。战争改变了整个经济形势。在 1949—1950 年衰退中写的报告承认要有一个经济的调整期，但更强调经济增长的乐观目标。报告并不要求减税和增加开支，仍然强调在未来几年要平衡预算，减轻债务负担。联合经济委员会中的共和党少数派对政府把报告用于政治目的并继续回避对衰退的责任持高度批评态度。他们也对凯泽林把扩张主义看作医治经济病的药方表示怀疑。批评者认为，这个报告缺乏中心以及明确的目标和政策，而这些对经济的增长是必不可少的。

到 1950 年中经济报告出台之后，整个形势已经改变，朝鲜战争迫使全国把反危机转移到应付战争的紧急需要，为此甘冒发生破坏通货膨胀的风险也要实行扩张经济。当这个国家实际卷入朝战以后，杜鲁门接受了凯泽林的扩张主义政策而不赞成实行管制。这名总统对应付实行管制引起的政治反应并不热心，同时要避免任何对朝鲜危机的过度反应以避免向苏联传递美国想长期卷入的信号。凯泽林的扩张主义能满足这种需要，因为它的基本取向是接受短期战时通货膨胀并集中于长期的经济扩张。尽管经济顾问委员会愿意实行间接管制，如提高税收，控制消费者信贷，实行配给等等，但尽量避免直接的物价和工资管制以求实行最大限度的经济扩张。这样决策有一个假定，即政府的直接管制并不需要，因为战争是短暂的，经济扩张将足以满足战争的需要。然而其他一些人如艾奇逊则认为强者力的直接管制对稳定经济是必要的，并对扩张主义者对战争动员的“松懈”持高度批评的态度。但是，由于杜鲁门批准了凯泽林的扩张主义，经济顾问委员会在早期动员中是能按照自己的立场实行领导的。

经济顾问委员会推进国防生产的扩张，在一个时期内维持了物价的稳定，但随着战争的升级，经济形势恶化了。经济扩张主义对应付形势似乎是不充分的。许多受惊的观察家警告说，战争将不会迅速结束，如果没有某种形式的控制，膨胀性的工资—物价盘旋上升将给经济带来灾难性的后果。经济顾问委员会开始考虑渐进性的管制，但它对这一行动的支持并不热心。由于未能迅速对变化了的形势作出反应，到 1951 年 1 月，经济顾问委员会开始丧失其影响。这时凯泽林本来用于扩张经济的各种动员组织（国防动员办公室，国防动员局，国防生产署以及稳定经济的机构——物价稳定办公室）被接管，经济顾问委员会节节退让，物价和工资管制被建立了起来。

凯泽林曾力求对财政部和联邦储备委员会在金融政策上的辩论施加影响。凯泽林、杜鲁门和财政部都坚持必须实行宽松的信贷政策以鼓励投资并使政府筹集资金的成本下降。当时联储是按照支持政府债券价格的协议进行操作的。这项政策对利率设置了一个有效的上限。联储力求摆脱这种义务，以便奉行一种反通货膨胀的金融政策。财政部与联储之间的冲突如此令人不

安，杜鲁门决定任命一个以查尔斯·威尔逊为首的委员会去进行处理。凯泽林、财政部长约翰·斯奈德(John W. Snyder) 联储主席托玛斯·麦凯布(Thomas McCabe) 是这个委员会的成员。然而，在财政部和联储于3月3日自行宣布它们已达成协议、免除联储在市场上支持财政部债券的义务之前，该委员会仅开过一次会。凯泽林为自己明显地被排除于基本经济政策谈判之外而感到愤怒。显然，无论是财政部还是联储都不愿意让经济顾问委员会或凯泽林干预它们认为是属于自己的问题。

经济顾问委员会在凯泽林领导下对经济决策所发挥的积极作用，越来越受到国会内保守派的批评。联合经济委员会审查总统经济报告的共和党人，反复对具有政治味道和宣传手法的经济报告进行批评。1952年在国会考虑1953年预算时，经济顾问委员会的反对派似乎终于达到了目的。委员会的预算被削减了25%。尽管其他部门的经费也有所削减，但对经济顾问委员会的宣传采取敌视态度无疑是一个重要因素。后来在参议员梅班克、埃伦德、索顿斯托尔和塔夫脱的帮助下，参议员约瑟夫·奥马霍尼设法加了一个条款，允许经济顾问委员会在头9个月使用剩下来的资金，这是艾森豪威尔接管之前给杜鲁门的经济顾问留下的时间。委员会这样才能在凯泽林剩下的任期继续运转。它以后的命运则留给艾森豪威尔去决定。

第三章 艾森豪威尔时期

艾森豪威尔的经济哲学

艾森豪威尔 (Dwight D. Eisenhower) 政府的经济哲学是不同思潮的混合体。它来自给他当班底的那些人，来自靠他的名望重新掌权的共和党，来自支持共和党的社会阶层，自然也来自艾森豪威尔本人。

艾森豪威尔出生在堪萨斯州的阿比林市。他家庭贫寒，从小就对那些住在城北，腰大气粗的富户人家很不服气。这家的孩子们从小就必须辛勤劳动。他们最讨厌的事莫过于从自己农庄的菜园里把多余的蔬菜卖给城北居民那种工作，“把豌豆、豆角、生菜、玉米装上轻便马车或四轮大车，然后挨家叫卖，有时还遭受令人难堪的冷遇”。可以想见，这种儿时的生活体验对艾森豪威尔后来偏爱成功的企业家有某种影响，和他们保持友善关系可能是年轻的艾森豪威尔的一个秘密目标。

1911年也就是艾克20岁的那年，他进了西点军校。此后的40年，他几乎全为美国军队服务。在这些年中，他显示出自己是一名勇敢的、出色的战士。然而作为一名职业军官，艾森豪威尔不可避免地把自己同这40年美国生活的主流隔开了。威尔逊政府的社会财政改革，哈定的丑闻，20年代的投机热，1929年的大崩溃和随之而来的大萧条。30年代的新政，所有这些事件对国家的军事机关说都是远处的浪花。当艾森豪威尔终于从寺院式的职业军官的主涯中崭露头角的时候，他在经济方面并没有比在阿比林孩提时代多学到多少东西。

阿比林的生活给年轻的艾森豪威尔一种简单的杰斐逊式的信念，“管得最少的政府是最好的政府”。艾森豪威尔成年以后说过这样一段话：“杰斐逊相信政府和人民的紧密联系，他的意思是不容许中央政府过于强大……我十分肯定，如果他活到今天，他一定会高兴地投票反对新政。”艾森豪威尔从来没有必要去面对现代工业社会的各种问题，所以他仍然保留着对杰斐逊式理想的信仰。当他晚年进入政界，美国的大企业家为了他们自己的原因愿意看到联邦政府软弱无力并缺乏效能，他们发现艾森豪威尔正是他们现成的听众。

艾森豪威尔这个从阿比林出身的穷孩子，现在对这些大企业有十分深刻的印象，觉得它们现在似乎比过去任何时候都好。1952年10月20日，他在伍斯特时说过这样的话：“我相信我们的私营工商业是有生气的制度。它们证明自己不仅能供应强大的战争资源，而且能给世界上数目庞大的居民提供极高的生活水平。需要有一批人去做这些事，并且做出以7%的人口生产出世界上50%工业品这样极不寻常的事。如果要给这些人一个名字，我认为他们的名字就是美国企业家。”

这些人后来成了他最亲密的顾问，得到了他的政府的关键职位。他们成

为出席白宫宴会的常客。有一次，他被问道为什么让通用汽车公司的头头当国防部长，他的回答是：“你希望谁负责呢？用那些由于失败而一无所成的人呢？还是一位成功的企业家呢？”在他的眼中这是唯一可能的选择。

艾森豪威尔给企业家追求私利的立场蒙上了一块伦理主义的面纱。1952年9月3日在伯明罕的一次演讲中，他说：“自由政府是一种把深刻的宗教信仰传到政治世界的企图。……我相信这个国家由于承认在上帝父亲般仁慈下的人类兄弟情谊而将继续保持其伟大。”

艾森豪威尔反复强调把大部分责任集中到地方和州政府，避免过分集中，1952年9月24日，他在西弗吉尼亚的惠林说：“我们在美国寻求一个接近人民并且对他们的需要及时反应的政府。在解决我们的问题时，我们要沿着别的路走而不是沿着波托马克的道路。我们在政府分权的原则下联合起来，反对集中政府权力于华盛顿。”在1952年9月12日的著名讲话中，他又说：“使自由继续下去的代价是减少政府开支和税收，抛弃那种据说从上帝那里得来的行政部门的武断权力，反对用制造和扩大联邦机构的办法合法地扩大政府权力。”参议员塔夫特在听到这段讲话之后，宣布总统候选人在反对联邦政府权力上和他站在一起。

在发表上述观点时，艾森豪威尔表达了除西奥多·罗斯福以外共和党政党的传统看法。在这里比较一下艾森豪威尔和胡佛两人经济哲学的相似之处是颇有教益的。

在美国的社会保险问题上，胡佛曾经说，福利国家要求“政府必须保障每一个公民从摇篮到坟墓的安全”。1949年12月8日，艾森豪威尔在得克萨斯州加尔维斯通说：“如果美国人要求的一切是安全保障，他们可以到监狱去。他们会有足够的东西吃，有一张床和遮盖他们脑袋的屋顶。”

1959年1月14日，一名记者问他自就任总统以来他的政治哲学的变化。艾森豪威尔在回答这个问题时，试图为他所倡导的新共和主义下定义。他说：“我认为我们必须牢牢坚持一些原则和理想，那是我们的奠基人写在伟大文献中的，我们必须掌握这些原则并把它们应用于今天人类的问题……自然问题是不同的，所以让我们对付现代问题，我将呼吁所有共和党人，认真对待把我们创业祖先的实际观念运用起来的事业。”

在理论上，这一哲学赞扬竞争性企业，然而在实践上自由企业的信徒常常要垄断而不要通过政府干预而恢复的竞争。因此艾森豪威尔政府早期赞成削减对联邦贸易委员会的拨款，而这个机构被认为是反对垄断的。他的司法部长确曾任命了一个研究反托拉斯的委员会，但是正如众议员亨利·罗伊斯指出的，在66个成员中有22名是在反托拉斯事务上从事反政府活动的公司律师。在艾森豪威尔政府时期反托拉斯起诉的记录是不光彩的，但是应当公平地补充一句，在杜鲁门总统时代反托拉斯也并没有什么作为。在艾森豪威尔看来，政府对经济政策的主要贡献在于平衡联邦政府预算。

艾森豪威尔在任职期间有案可查的观念可以概括如下：节俭、勤劳和企

业家的贡献带来了美国的经济繁荣；美国人对万应灵药要多加小心；美国创业祖先的原则是个人自由和不要强大的中央政府，在需要政府的地方，应当主要是靠近人民的地方和州政府；企业要做最大贡献，必须有足够的刺激和充分的竞争；美国是伟大的因为它是善良的；我们能够承受对人民的自由，但对花钱必须保守。

这种观念也为胡佛所信奉，但对拯救大危机没有多大帮助。十分有趣的是，从 1933—1953 年的 20 年中，政客、大学教授、律师在没有企业的帮助下完成了美国经济政策的变革，抛弃了自由放任。他们看到了一个简单的事实，如果资本主义要生存，政府必须负责开发国家的资源，为开支规定最低限，实行收入的更公平分配，保护弱者，反对强者。拯救自由社会的代价是有节制的政府干预。

据多诺万在他的著作《艾森豪威尔，内幕故事》一书中记载，1953—1954 年，在他和汉弗莱、威克斯、威尔逊几名部长争论时他常常站在政府行动一方。他恳求他的百万富翁内阁为小人物做一些事情。他竭力反对以剧烈削减军费的方法来实现预算平衡。1957 年当汉弗莱部长为预算盘子发怒以后，艾森豪威尔似乎回到了他早期的僵硬观点。1957—1958 年，他为开支的膨胀，为美元价值的不稳定，为税收的高水平，为政府的过度需求以及其他类似问题而深感不安。实际上，有大量证据表明，艾森豪威尔 1959 年的观点很像胡佛，而与他在 1953—1954 年持有的观点不同。

要理解艾森豪威尔政府的经济政策必须对他的顾问班子有所了解。在这个班子中，人们自然首先必须考虑财政部长乔治·汉弗莱（George M. Humphrey）。人们常常把汉弗莱和胡佛政府的梅隆部长以及汉纳公司的创始人、19 世纪末把麦金利送入白宫的马克·汉纳相比。这三个人都信奉软弱的中央政府、低税收、企业自由经营而没有政府干预，并且很自然，所有这三个人都极为富有。作家蔡尔兹在讨论文森豪威尔内阁的组成时，这样写道：“他召唤到华盛顿并安置到重要权力岗位上的人大多数都和他有相同的信念。……总统任命乔治·汉弗莱作他的财政部长，查尔斯·E·威尔逊作他的国防部长……他们忠实的、坚定不移的信仰并非来自任何组织的法典……而是出于他们自身的背景和经验。”

在讨论汉弗莱的任命时，蔡尔兹说：“也许这是总统最重大的决定，因为汉弗莱的势力大到足以决定艾森豪威尔政府的方针，这样说决不是夸张，他比任何人，除去艾森豪威尔本人，都更多地决定了艾森豪威尔时代的基调，从他们第一次在康莫多见面，汉弗莱和当选总统明显地是互相协助的。当他去会见他的新上司时，艾森豪威尔欢迎这个秃顶的汉弗莱说：‘乔治，我看你梳头发的样子和我相同。’汉弗莱说：‘我立刻知道我们将友好相处。’”

从多诺万的书中可清楚地看到，汉弗莱领导反对联邦开支和要求平衡预算的战斗已经发展到可以不惜任何代价的地步，甚至不管外交和国防政策。因此，在 1955 年初，在谈到亚洲马歇尔计划时，由于汉弗莱抽紧钱袋，几乎

毫无结果。汉弗莱用各种办法反对积极的政府行动。下面是他和参议员安德逊的典型对话。参议员安德逊问他关于有选择的控制问题，汉弗莱回答说：“不！我反对这种做法。我完全不相信它——像我一分钟以前所说的。我完全不相信有那么一群聪明人能告诉在美国的每一个人做什么，并且比受自由选择制度的激励而行动的广大人民更聪明。我完全相信自由选择制度的刺激作用，我相信这个国家是靠它发展的。”

汉弗莱在政府中有一些反对派。大概带头批评他的是阿瑟·伯恩斯博士，他是总统经济顾问委员会主席，还有总统个人经济顾问加布里埃尔·豪格。作为一名经济学教授，伯恩斯曾经倾向于抵制新的经济学说，可是在华盛顿，他变得更灵活了。豪格曾在哈佛大学学过新财政政策的要领，尽管如此，有时他所坚持的意识形态使积极的财政行动十分困难。两个人都主张采取积极的联邦行动以对付衰退。然而汉弗莱则持不同观点并常在内部辩论中获胜。艾森豪威尔似乎接受了他的信念，即平衡预算是对制止工商业衰退所能做的最大贡献。

汉弗莱的影响一直存在到他离开财政部。艾森豪威尔在他在职的最后时期，常常到汉弗莱位于佐治亚州的种植园休息。选择罗伯特·安德逊(Robert B. Anderson)做汉弗莱的继承人是得到汉弗莱自己支持的。安德逊继续奉行汉弗莱的立场，但多少温和一些并采取对不同情况有所区别的态度。

汉弗莱的右手是副部长伦道夫·伯吉斯。他要对某些令人怀疑的债务管理政策负责。伯吉斯也和那些反政府干预的人持有相似的观点，即政府开支是非生产性的，而私人开支则是生产性的。他说：“我们总想说明这样一点，即政府花掉的钱不生产人们能买的东西。另一方面，如果我们增加银行的商业贷款，借钱窗口的机械效应是生产商品和服务以满足人们的需要，所以他倾向于和新创造的货币相平衡。”

其他内阁成员同样反对政府的积极干预，赞成给企业以行动自由。内政部长麦凯 1953 年 4 月 29 日在美国商会演讲时说：“我们这个政府在这里代表商业和工业。”他的整个内阁一致认为企业界比政府更值得信赖。当人们问新任国防部长通用汽车公司总经理查尔斯·威尔逊是否预见到他对政府承担的义务和他的企业有冲突的时候，他回答说：“我想不起有任何冲突，因为多少年来我认为对我们国家有益的也同时对通用汽车公司有益，反过来说也是一样。”在这个企业界出身的内阁中唯一的例外是劳工部长，铅管工人工会的马丁·德金，他被任命后很快就有一种说法，这个内阁是由“800 万富翁和一个管道工组成的。”德金在内阁的出现使一些著名的共和党人如塔夫特之流感到不快，经过 8 个月的努力试图说服政府修改塔夫特—哈特利法案无效之后，德金辞职了。

共和党的哲学家阿瑟·拉森在他的书中总结说：“把各种不同意见加以蒸馏，所得的最后产品是一个有内在一致性和对方向的积极认识的非常清楚的设计。这是由于两件事：第一，艾森豪威尔总统也和任何现代总统一样，

是以基本原则的自觉性来活动的；第二，这一设计可以得到系统执行的事实；因为这些原则是他这届政府所有领袖，大多数共和党人以及我认为大多数美国人所愿意奉行的。”

由拉森概括的新共和党原则有以下几点：

1) 我们崇敬地确认存在一个主管秩序、正义和爱的神；

2) 个人是我们高于一切的目标；

3) 政府必须尽可能地方化；

4) 凡是私人能办的事必须让私人办；

5) 政府有实现繁荣的责任，但最好用帮助和放手的办法而不用对私人企业进行压制的办法。

拉森很好地解释了共和党的哲学。它强调的是私人主动性，私人刺激和对这些刺激的不干涉。政府放在地方和州一级，尽可能按亚当·斯密看不见的手安排事务的秩序，在福利的责任方面勉强对政府作些让步。真正的问题在于什么时候把这些原则付诸实行，什么时候为达到全国目标牺牲这种刺激？什么时候由联邦政府做这些事而不是由州和地方去做。

大多数观察家不相信经济问题同著名的三“C”（Communism 共产主义；Corruption 腐败；Korea 朝鲜）问题相比对选举的结果会有什么影响，然而艾森豪威尔和他的支持者在选举前却常常谈到经济问题。

对通货膨胀的强调在艾森豪威尔和史蒂芬逊的演说中都找得到；一般认为下届总统就职以后立即要处理的问题是通货膨胀而不是正在露头的衰退。

艾森豪威尔把通货膨胀的原因归之于民主党的政策即大政府开支和预算赤字。10月17日，在特拉华州的一次演说中他宣布，如果他当选总统将首先把造成通货膨胀的“失控的财政开支”和“经常发生的预算赤字”消除。这种情绪在艾森豪威尔所有涉及国内经济政策的演说中都能找到。

民主党谈论的要点是收入和就业的高水平与“胡佛萧条”相对比，提出这样的口号如“你还没有过这样的美好生活”和“不要让他们抢走”。这是求助于已有的成果，不管赤字和政府开支是对是错，实际收入和就业毫无疑问比共和党当政的最后几年要好，从这里推论出选举一个共和党政府就会回到1930年的时代。

共和党对此的回答是，在民主党政府下得到的繁荣用杜威州长的话说是“沾污了血迹的繁荣”。艾森豪威尔用比较克制的词汇说：“不是新政而是二次大战，使美国从危机中走出来，带动了全面复苏，战争过去以后积压的订货使经济持续在高水平上发展。这个刺激刚刚削弱，朝鲜战争和重整军备随之发生，为持续繁荣提供了必要的动力。”

艾森豪威尔和他的智囊们明显看到选举期间讲经济史不足以减轻选民们对共和党政府能否维持繁荣和充分就业的怀疑，也许正是在这个问题上能让民主党滑过去。艾森豪威尔在竞选将近结束时越来越起劲地发誓，他将不攻击罗斯福和杜鲁门政府的社会福利计划，他将做一切可能的事情来防止大危

机。10月20日，他在马萨诸塞州伍斯特的演讲中说：“任何人说我的目标是削减社会保险，失业保险，让病人和老人贫苦无助都是在撒谎。”10月25日，他在哈勒姆的演讲中对充分就业做了如下保证：“假定我们在华盛顿能动员的最好的智囊，以最好的心肠预见到任何将使诚实和辛勤工作的男人和女人失去工作的衰退或萧条，那么整个私人工业的力量、市政府、州政府、联邦政府的力量将被动员起来制止这种事态的发生。除此我不能向你们做更多的誓言。”

艾森豪威尔竞选演说关于经济政策的部分给人的印象是，他认为联邦开支过高，预算赤字是坏事情，因为它具有膨胀性，如果冷战不再恶化，他将着手在四年内把联邦开支削减到600亿美元。他也宣布，他将使财政部和联邦储备委员会作为伙伴而不是敌人共同工作；由于他谈到要推翻杜鲁门政府关于廉价货币的“偶像”，很明显他的意思是当联邦储备系统认为奉行紧缩货币政策是必要的时候让财政部采取合作态度。

艾森豪威尔的财政政策观点因此就和大多数共和党人的传统正宗教义相一致了。但是他没有详谈，他认为什么是对付危机的适当政策，特别没有迹象表明他已经认识到他所承担的义务在付诸行动时可能和他所发表的关于政府开支和赤字看法相反。可以肯定他说，这是因为他还不熟悉这个问题。1952年共和党的胜利是艾森豪威尔个人的胜利而不是这个党的胜利。共和党在未来的83届国会中的多数是微弱的，在众议院是221席对214席，在参议院是48席对47席。尽管这次选举不能说明是对极右派的信任票，但确实标志着国会的右倾。

阿瑟·伯恩斯

艾森豪威尔就职后亟待解决的一个问题是着手挽救总统经济顾问委员会的生存。由于许多共和党人把这个机构与新政和凯恩斯主义联系起来因而不愿给委员会拨款。众议院拨款委员会在它的补充拨款法中，只为一个经济顾问提供资金而不是整个委员会。委员会的活动陷于停顿。在这样一个动荡的局面下，艾森豪威尔的行动极为重要。他任命全国经济研究局的主任、研究经济周期的专家阿瑟·E·伯恩斯（Arthur E. Burns）为顾问委员会主席，据说，他同这届政府并没有政治联系。选择他当顾问是由一个三人委员会决定的，这三个人是哈佛大学教授约翰·威廉斯，纽约联邦储备银行官员伦道夫·伯吉斯，还有总统私人经济顾问加比·豪格。

在任命伯恩斯的时候，艾森豪威尔对是否需要一个总统经济顾问委员会还没有拿定主意，实际上，他更倾向于不要这个组织。于是他要伯恩斯考虑经济顾问组织的职权，他表示对这个组织的必要性有点怀疑，而倾向于只要伯恩斯一个顾问。但是，他要求伯恩斯对这个问题做充分考虑。伯恩斯告诉艾森豪威尔，正如他抱有一些偏见一样，伯恩斯也有类似偏见，不过他又感

到不管一个经济顾问能力有多强，有一个考虑全面的集体对总统所起的作用可能要比一个单独的经济顾问好。伯恩斯最后对艾森豪威尔说：“我和你多少是在不同的跑道上，然而我将认真考虑顾问组织的职能，我将努力克服我自己的偏见，我将同对此事有经验有兴趣的政府人员交换意见，并且同企业界、学术界朋友商谈回来向你汇报，这是不是你所希望的呢？”艾森豪威尔说：“对！这正是我所要的，不过我要先对你打个招呼，不要长篇大论，我不知道怎样去看。”伯恩斯回答说：“总统先生，因为你不知道怎样去看，我也不知道怎样去写，所以看来我们有机会很好相处。”伯恩斯和艾森豪威尔的特殊关系和职业性的友谊就这样开始了。伯恩斯同国会议员、联合经济委员会成员、司法部长、预算局长等人交换意见之后参加了艾森豪威尔在椭圆形办公室召开的会议，提出了自己的报告。经过讨论得出两个结论：第一，总统肯定需要持续不断的具有专家水平的经济事务建议；第二，一个能深思熟虑的集体所起的作用要比一个经济顾问好。经济顾问委员会这个组织就这样保留了下来。

在整个委员会因缺乏经费而停顿的时候，伯恩斯成为由补充拨款而得到经费的唯一顾问。在总统决定保留这个由1944年就业法规定的机构以后，国会1954年为这个组织拨款30万美元。此后委员会又增加了两名顾问，他们是尼尔·雅各比（Neil H. Jacoby）和沃尔特·W·斯图尔特（Walter W. Stewart），雅各比是一名学院经济学家，任命前在加州大学洛杉矶分校商学院研究生部任教务长。斯图尔特没有博士学位，但作为经济学家在为政府服务中建立了极好的声誉，同杜鲁门有意识地任命具有不同背景和利益的人成为鲜明对照的是，艾森豪威尔倡导了由委员会主席推荐其助手的做法。因此，伯恩斯在改组总统经济顾问委员会时除加强了主席的作用之外，还保证了由自己选择委员会的同僚。

伯恩斯的任命受到国会的欢迎。企业界报刊的评论也是赞扬的，因为伯恩斯没有卷入政治冲突，同时这一任命被认为是艾森豪威尔力求尽可能防止萧条而采取的一个重要步骤。

此后，伯恩斯同艾森豪威尔之间发展了一种强有力的工作关系。艾森豪威尔赞成伯恩斯强调的使委员会回到非政治角色去的主张。他需要一名能推心置腹的顾问，而该名主席所坚持的恰恰与总统的想法一致。能够清楚地显示出委员会的做法不同于杜鲁门时代的是，年度总统经济报告的写法。杜鲁门的顾问委员会以自己的名义发表评论，艾森豪威尔的顾问委员会退居幕后，帮助总统准备报告，但在理论上不是报告的作者。伯恩斯实际上每年亲自写这个报告，但他又不算报告的参与者，在这种局面下，有些批评家认为它可能造成报告的客观性会被扭曲或混淆的后果。伯恩斯在年度报告中有时表明自己是政府政策的倡导者，甚至偶尔发表支持政府的言论，但他仍然力求避免在国会听证会上公开作证。当被迫作证时，他还是避免批评总统或采取党派的极端立场。伯恩斯认为要使委员会从杜鲁门时代所遭受的批评中恢

复名誉，采取这种姿态是必要的。

艾森豪威尔同意伯恩斯对经济顾问委员会作用的想法。虽然总统还有其他顾问，包括加布里埃尔·豪格以及财政部长乔治·汉弗莱，但他还是维持着和伯恩斯的密切关系。在涉及经济政策时，豪格的职责带有行政管理和政治的性质，主要的作用是使伯恩斯避免陷入同其职责无关的事务，如联邦储备委员会的任命，关税规章的管理，尽管豪格也参加决定重要经济政策，他很少不同意伯恩斯的观点。然而，汉弗莱的情况就不一样了。他在根本的经济政策上常常不同意经济顾问委员会主席的观点。汉弗莱作为一个保守的企业家同伯恩斯相比更加坚持平衡预算这种正统的财政观念，更反对由政府采取反周期波动的行为。此外，作为财政部长和总统的私人好友，汉弗莱显然是对艾森豪威尔更有影响力的顾问“。

不过，伯恩斯作为经济周期专家在同艾森豪威尔交往中也找到了自己对总统施加影响的方法。当人们问伯恩斯，他怎样向总统做顾问工作时，他的回答是很有趣的。

在论及如何对总统施加影响时，他说：“我要把它主要归之于偶然事件，要碰运气，不过也要把它部分地归之于自己心中的一些计划。本来，我对怎样给总统当顾问也心中无数。但是后来发生的事情说明我有许多事情好做。我是一个经济周期专家。我看到一次衰退即将到来，并看得很清楚。由于在这个领域没有什么助手，我要在监视导致衰退来临的各种经济变量的发展方面做很多工作，并且制定对付局势的临时计划。至于如何给总统当顾问，我不知道该怎么办。但是我预感到迟早要发生点事情，果然，一天我接到艾森豪威尔的电话，他要见我，这是我和他的第二次重要会面……我想了一下，我去了似后给总统出主意应当做点什么。谈经济，说明事态的发展状况，我不需要为此作准备。我很明白，我要谈这些，或者根据总统的要求，或者是由我主动，不过，我问自己，这样够不够？这里是一位总统，他是靠他在军队中的纪录走上这个岗位的。他在哥伦比亚大学的作用是很有限的。他在经济领域肯定没有特殊背景，或者根本没有背景。所以他必然关心正确处理经济事务。要帮助他我首先必须教会他，但我怎样去教一位总统呢？很明显我不知道，但是，我感到他肯定对政府的职能有兴趣，不管怎样他现在正领导着它。因此，回顾政府的历史，从数量上谈几十年来的就业，支出和收入的走势，等等。然后，我可能不仅要对他谈经济的现状也要谈经济周期，谈某些对经济周期起主导作用的特点，谈一两个其他我所注意到的经济问题，如我们的税收制度。所以我把一些统计表和一两个图表集中起来。我不知道我将如何运用这些资料，但我决定把它们带在身边，看机会教总统关于国民经济的知识，告诉他他所领导的那个政府属于什么类型，今后它将走向何处。一旦你对怎么办有了很明确的考虑，机会自然会来敲你的大门或者你自己将创造你的机会，所以在我同总统谈话过程中，我发现把我的一些图表和表格拿出来并谈一点关于经济周期的历史，政府在就业、收支方面的增长以及税

收结构等方面发挥作用是适宜的或者说是明智的。艾森豪威尔对此深感兴趣。当我要离去的时候，他说‘你必须等一分钟’，他把管安排约见的秘书汤姆·史蒂文斯叫进来，并对他说：‘我刚才和这位伯恩斯先生进行了一次很有意思的谈话……现在你记下来，以后每周安排一小时的约见，从现在开始，不得漏掉。’这就是事情开始时的情形。”

尽管汉弗莱在经济事务方面常常具有最后的发言权，但伯恩斯同艾森豪威尔的往来以及他作为经济周期专家的说服力，使这位经济顾问委员会主席成为汉弗莱强有力的竞争者。艾森豪威尔尊重伯恩斯在经济方面的意见，让他在1953年新成立的经济增长和稳定顾问委员会中担任主席。这个小经济内阁由与经济决策有关的各部门的代表组成，包括商务部、劳动部、农业部、财政部预算局以及联邦储备委员会。一个由经济顾问委员会的戴维·卢金组织的高级参谋机构“星期二小组”，更加强了委员会在制定政策中的作用。此外，委员会还建立了各种工作组，并参加内阁小企业委员会一类的部门间的组织。如果说伯恩斯决心停留在政治聚光灯以外，他实际上却在制定政策中发挥着积极的作用，远远超过埃德温·诺斯在杜鲁门时期所追求的科学的、中立的专业权威的那种地位。

艾森豪威尔尊重伯恩斯的意见。1953年当伯恩斯向艾森豪威尔预报说一场衰退正在来临时，的确引起了艾森豪威尔的严重关切，他对伯恩斯说：“阿瑟，你是我们对付经济衰退的参谋长，你要每周在内阁会议上报告我们已处于什么阶段，我们应该做些什么。”这样经济顾问委员会就担负起这一责任。据伯恩斯回忆，艾森豪威尔对委员会应付衰退的计划很满意，在一次每周召开的会议上，当伯恩斯报告自己的行动计划时，艾森豪威尔高兴地说：“阿瑟，如果在战场上你将是多么好的参谋长啊！”作为一个军事统帅说这样的话对伯恩斯可算得是最高的赞誉。

伯恩斯与汉弗莱时有冲突，尽管汉弗莱同艾森豪威尔有更深的渊源，但他并不总是胜利者。伯恩斯回忆起这样两件事。

“1955年12月，也许是1956年初，汉弗莱和我碰头，我们常常见面，但不定期，汉弗莱是一个率直的人，相当诚实。他对我说：‘阿瑟！我们必须作出决定，你和我。你正在向总统提出税收方面的建议，可是这恰好是我的职责，你侵犯了我的权限。现在你所干的事很不好，你的想法和我的想法完全不同，这一点把事情搞得更糟。这种情况令人无法容忍。’我说：‘乔治！你是这个意思吗？’他回答说：‘是的，我已经仔细考虑过，我对此感到抱歉，但这是我的决定。’我说：‘乔治，我不明白让总统看到财政政策的两种观点有什么不好。是由他作决定，不是由你，也不是由我。我们并不总是有分歧。’当时我们的确在1956年的税收政策上有尖锐分歧，汉弗莱要求减税，而我不是这样。

“1956年税率的确很高，我对他减税的目标很同情，但对我来说根本的问题是时机。1955年通货膨胀开始加温。它还没有反映在消费物价指数上，

但是在敏感的原材料价格上已经表现得很清楚。广泛的批发物价指数也在上扬。所以我反对而汉弗莱则主张减税。毫无疑问，政治原因在他的思想中起作用，不管怎样，他对我们各自的角色已得出结论，所以我说：‘好！你已经作出决定，我必须接受这一点；但是我的确要你理解，我没有侵犯你的领域。可能总统必须在你和我之间进行选择，但不是因为我侵犯了你的领域或权威。作为经济顾问委员会主席，我不能忽视财政政策。如果我忽视了它，我就没有履行法律赋予我的责任。自然，你作为财政部长，不可避免地要介入财政事务。总统将如何对待你的和我的建议取决于总统本人。但是，我肯定没有侵犯你的权威，请你不要忘记这一点。’他回答说：‘我理解你怎么想，但我认为它主要是财政部的责任——不管你怎么说，我已经得出结论。’我说：‘好！你请吧，和总统约个时间。’然后我又说：‘我不必去了，那是你的问题而不是我的。’他说：‘我要以完全公正的态度去办这件事。’我说：‘好！如果你坚持要我去，请你同总统约一约。’这次约见是一两天以后的事……最后按汉弗莱的安排，在约好的那一天的下午两点在椭圆形办公室同总统见面，艾森豪威尔以他一贯的热情欢迎我们，他说：‘我的两位朋友，你们正好是我要见的两个人。我刚刚会见一个愚蠢的商人，他说我们现在应当降低税率。这正好是在通货膨胀开始加温的时候……这时要降低税率！你能想象哪个白痴能像这个人吗？’我拿出一条手帕，掩住我的脸面……这是我控制自己不放声大笑的唯一办法。然后在总统那里谈到了各种事情，历时一小时零一刻钟。我一言未发，我等待汉弗莱，但他再也没有谈及这次会见原来的主题。

“我还要告诉你关于汉弗莱的另一个故事。我们通常私交不错，但在1955年经济报告的问题上不是这样。我是那种该死的主席，总是自己起草总统经济报告。当然，我也从我们的工作班子中得到帮助，但基本部分是我的手笔。正如你所知道的，在总统国情咨文出台的那个季节特别忙。我在那些天被一个接一个的会议弄得不可开交。我在办公室一直呆到晚8点钟左右，然后回家，晚饭很迟，休息一小时，到10点或11点我又开始写报告，直写到凌晨3点、4点或5点。这样持续了几周。当然到8点，我又要回办公室。所以你可以想见，我的神经已紧张到极点，在一个晴朗的早晨，我接到乔治·汉弗莱的一个电话，他对我说：‘阿瑟，我要谈谈经济报告。’‘好，’我回答，‘有什么问题？’当时我已把草稿送给有关部门要求给予评论。然后，他说：‘我不喜欢它。’我回答：‘有什么错误吗？’他说：‘它带有社会主义气味。’我大笑：‘社会主义气味？不！你不是这个意思。’他继续说：‘不！你应当抛弃它。’我最后说：‘乔治！我把全部心血都放在这个报告上，你不喜欢它，你认为应当扔掉它，但是你找错了人，我将不改一个字或一个逗号！’我接着说：‘你找错了人，你最好和总统谈谈，我的报告将维持原状。’他大声说：‘你不是这个意思！’我回答：‘我绝对是这个意思！’‘我们的谈话到此结束，再见。’后来从豪格那里来了一个电话，他说：‘阿

瑟！一场暴风雨要来了，乔治·汉弗莱对经济报告感到忿怒，他正在对你搞阴谋，我想和你坐下来商量如何反击。’我回答说：‘加比，你我一直密切合作，请尊重我的愿望，你不要介入这件事。可能有一个阴谋，但不会有反击，让乔治·汉弗莱做他愿意做的事情，让他去干最蠢的事情去吧！总统将或者同意他对报告判断或者不同意。至于我，我不想干预这个过程，我肯定不想要你有什么行动。’后来加比说：‘但他正在想毁掉你。’我回答：‘好！如果乔治·汉弗莱能在这个题目上毁掉我，那么即使他今天不做，一两个月以后他也会借别的题目做这件事。艾森豪威尔或者对委员会和我个人正在做的事给予信任，或者他不这样，让我们随他去吧！’我清楚地记得这一天终于到来。这是当我把经济报告提交内阁审查的时候，是在1955年。在提交报告时，我只能口头上概括地介绍，有时在这里或那里就原文读上一节，因为报告太长了。一开始艾森豪威尔对我说：‘阿瑟！你有两个烟斗在手里，你怎么可能同时点燃两个烟斗？’直到他提起这一点我还没有意识到，所以我回答：‘总统先生！今天早晨我准备得很好！’真的，我确实准备得不错，听的人都精神振奋。我感到很自信，不管汉弗莱……我将得到大家的赞同。当然，我已经把报告草稿送给了各方面的人，但是我忽略了尼克松，因为没有明显的理由必须送给他一个副本，可是他发言了，并且说：‘这是一个精彩的报告，它赋予共和党以一种它所缺少的哲学。’乔治·汉弗莱的阴谋可能包括一些商人如辛克莱·威克斯和国防部长查礼·威尔逊。……不管怎样，没有一位企业界大人物说一句话。只有威克斯简单地问了一个问题，那不是敌对性的问题，也不是以敌对态度提出的。这就是内阁会议上对这个报告的全部辩论。然后，艾森豪威尔为这个报告对我表示感谢并且说：‘阿瑟！你这里提出的自然只是一个提纲，现在我要你给我一个完整的报告，我要把报告整个儿地看一看。’我说：‘对！我很高兴这样做。’并且马上递给了他一本。那天下午大约4点半钟，我接到艾森豪威尔写来的一封绝妙的信。事实上，几个月以前我有机会重读了这封信。一个叫埃瓦尔的人，原是白宫的工作人员，正在写艾森豪威尔传记，我把这封信找出来交给了他。在这封信中除了对报告的表扬之外，艾森豪威尔指出：‘有些人可能说这个报告太激进，另外一些人会说它太保守，而我自己则认为这个报告恰到好处！’在这件事情过去之后，我再不掩饰对汉弗莱的感情。他如此粗暴地谴责这个报告，可是他没有做任何具体的批评，只是说它有社会主义气味，我实在怀疑他有没有读过这个报告。我认为可能有人给他读过，指出有三四个句子不合适，而这本来是容易修改的，但他谴责整个报告有社会主义气味，这就变成粗暴的行为。因此我没有掩饰我的感情。有一段时间，当我看见汉弗莱时不理他，这样持续了约10天。不过，我们之间的联系并没有中断。而当我不用眼看他时，有一天他拦住我，并且高兴他说：‘阿瑟！你这个报告真是杰作。’”

这两个故事说的都是艾森豪威尔两个重要智囊之间的明争暗斗，在这两

件事上，伯恩斯都占了上风，说明尽管从根本的经济哲学来说艾森豪威尔更倾向于汉弗莱，但他并不像汉弗莱那样固执。

作为经济周期的最高权威，伯恩斯最关心的是设计一种对阻止经济大滑坡十分必要的灵活计划，他不像凯恩斯主义者，他不认为阻止不大的经济疲软是政府的职责。然而，他懂得在某种环境下财政赤字、减税、公共工程和放松银根这些凯恩斯主义工具的价值。这种观点同艾森豪威尔更保守的顾问们是冲突的，但是，伯恩斯则致力于推动艾森豪威尔接受政府起更积极作用的观点。这与其说是回到新政的立场不如说艾森豪威尔政府发现必须接受联邦对经济的责任，尤其是 1954 年的经济衰退使共和党担心他们会被指责又带来一个 1929 年。

就经济政策而言，艾森豪威尔政府希望削减联邦开支，平衡预算，减税并且一般地缩小政府在经济活动中的作用。它主要关心的是通货膨胀对私营企业所造成的危险以及政府对经济的过度干预。由于朝鲜战争正在结束，取消对经济的管制是它的第一个动作。尽管对解除杜鲁门的价格、工资管制应当多快有争论，到 1953 年春天的早些时候，大部分管制已经取消。然而对战后通货膨胀可能性的担心依然存在。与此相应，联邦储备委员会在 3 月已在推行紧缩的信贷政策，虽然这一政策在夏初又必须扭转过来以适应财政部长期债券的发行。政府也抵制共和党国会要求减税的压力，并且成功地争取到战时超额利润税的继续实行。避免减税对实现艾森豪威尔竞选中关于平衡预算的诺言是必要的。虽然在 1954 财政年度平衡预算极少希望，政府仍然力求削减杜鲁门的预算，并且设法把赤字从 99 亿美元降低到 39 亿美元。

然而，伯恩斯和他的同事们对制定这些反通货膨胀和削减开支的政策并不起重要作用，因为他们仍然处于重建委员会的过程。但是到 1953 年 9 月 25 日，伯恩斯已经向艾森豪威尔通报了经济情况不好的消息，根据他对一系列由全国经济研究局所发表的经济指标的研究，经济正处于下降或调整的阶段之中。在指出股票市场下跌、企业倒闭数上升。耐用品订货单下降、库存过多的证据以及其他因素之后，伯恩斯得出结论说，这个国家已经在衰退之中，它大概开始于 1953 年 7 月。这个衰退可能是由于削减政府对军事订货的开支以及调减企业库存对销售的比率两个因素相结合的影响。虽然有些人坚持说年初奉行的紧缩银根政策起了某种作用，可是上面说的两个因素是更主要的。

尽管怕发生另外一次 1929 年大萧条，内阁最初的反应是试图熬过衰退而不采取极端行动。可是经济顾问委员会则开始考虑更积极的行动，但仍与政府把联邦行动减少到最小限度的目标保持一致。联储在夏季放松银根可能在某种程度上缓和了这次经济下降的幅度。伯恩斯发现内部对这些建议有许多抵抗。财政部长汉弗莱坚定地主张为了保持稳定，对刺激手段进行一些约束并且反对伯恩斯放松住房信贷的努力。尽管 1954 年住房法案没有赋予总统对政府担保放款酌情决策的权力，政府还是能实行放松放款的政策并足以使住

房建筑恢复生机。汉弗莱也抵制可能增加预算赤字并在长期内导致通货膨胀的进一步减税的计划。他的意见再一次受挫，因为伯恩斯已使艾森豪威尔相信力振兴经济采取这种行动的必要性。由于集中力量于减少消费税和税制改革，政府的建议被批评为过分亲近企业，太晚，也太温和，不足以抵消 1953 年政府削减预算所造成的损失。但是减税也表明汉弗莱的财政保守主义在政府中并不总是占统治地位，说明即使是共和党政府，还是接受了把减税和增加预算赤字作为反周期性经济衰退的基本措施。

共和党人长期以来一直批评新政以及公平施政的民主党人企图通过大规模政府支出进行“水泵启动”，力求推迟这种行动，但是作为最后的依靠，它仍被认为是一种可能的选择。还有一种选择是加快政府支出的步子而不增加实际支出的数额。伯恩斯认为这些预算上的灵活措施可以被证明是一种重要的反周期波动的工具。1954 年 2 月，劳工和国会自由主义者的压力迫使艾森豪威尔考虑施行新的公共工程计划。他力求避免鲁莽行动并委托伯恩斯对一批备用公共工程进行实际规划和协调，一旦经济形势证明有必要就付诸实施，不论伯恩斯或政府中任何其他人都对这种可能性不热心，当 1954 年 7 月的经济复苏解除了这种行动的必要性时，大家都大大地松了一口气。

随着复苏，艾森豪威尔政府又回到强调“自由竞争企业”的立场。他们对 1946 年就业法案的解释与杜鲁门政府强调“维持就业、生产和购买力水平”成为鲜明对比。这意味着要经济顾问委员会和政府不要起太积极的作用。伯恩斯任期的后两个经济报告强调私营部门在发展经济中的作用。伯恩斯继续推广宽松的房屋贷款，扩大政府高速公路以及对长期萧条地区的援助计划，但在财政事务方面政府中占上风的调子仍然是保守的。当承认政府要起作用的时候，它仅是被要求在建立经济增长和稳定的环境中充任私营企业的伙伴。按照政府和其支持者的观点，这意味着政府主要应实现对经济增长十分必要的稳定。而批评者则坚决认为，这种偏见与反通货膨胀措施相结合将损害全面复苏和长期增长的机会。这一期间，政府不是强调充分就业和增长而是侧重于反通货膨胀，实行紧缩的货币政策，反对进一步减税并且再一次试图使联邦预算实现平衡。在艾森豪威尔的第二个任期，在新的经济顾问委员会主席的主持下，这个在增长目标和稳定之间的冲突继续成为政府里辩论的中心议题。

雷蒙德·索尔尼尔

阿瑟·伯恩斯在 1956 年 12 月辞去经济顾问委员会主席职务之后，接替他的是雷蒙德·索尔尼尔 (Raymond J. Saulnier)。索尔尼尔也是哥伦比亚的经济学家，并且是阿瑟·伯恩斯在全国经济研究局的同事。从 1955 年起，伯恩斯要他以财政专家的身份在经济顾问委员会中担任顾问。1955 年。他被任命为委员会的成员。

和他的前任一样，索尔尼尔坚持认为委员会应起客观的、非政治的作用。索尔尼尔比伯恩斯更倾向于下放权力，与他的同事约瑟夫·戴维斯以及保罗·麦克拉肯一起挑担子。这个新主席也比伯恩斯更加依靠自己的工作班子，并且情愿有一个永久性的。由学术界人物起平衡作用的职业班底。

索尔尼尔参加到一个已经有四年工作经验的政府中来，他一开始并不像他的前任那样同艾森豪威尔有着密切的关系。但是，尽管某些观察家认为，艾森豪威尔在他的第二任期日趋孤立，索尔尼尔却几乎同伯恩斯一样经常与总统会晤。他出席所有的内阁会议，参加同国会领袖的会见，为准备记者招待会向艾森豪威尔汇报，帮助写讲稿，对是否签署国会送来的议案向总统提建议。和伯恩斯一样，索尔尼尔也主张委员会应采取超政治的“职业”姿态。作为经济顾问，他是以经济学家的观点向艾森豪威尔提出咨询意见的，并在此基础上与艾森豪威尔建立起密切的关系。索尔尼尔在回答他和艾森豪威尔是否讨论经济理论问题时，有下一段有趣的回忆。

“如果你同他谈加速数原理，他会要你解释你说的是什么，仅此而已。我记得有一次深夜人们把国情咨文送给我——这种事情总是如此紧急——这已经是最后一稿。我通读了一遍，上午跑去见他，这是他即将向国会宣读咨文之前。我大约在 11 点的时候见到他，也可能是 11 点 1 刻。他的秘书很快跑来告诉我时间已近 12 点并对我表示不快。我说：‘总统先生，有些地方我希望你能改一改，这样我们就又看了一遍并做了修正。我的目的是把经济部分搞清楚，使人们无法挑剔说：看！他不懂经济学。’当我们搞完的时候，我说：‘总统先生，现在没有人能在经济学上挑你的毛病了！’他温和地看着我并且说：‘我不想像一个经济学家那样谈话或者像一个经济学家那样措辞，我要的是使人民懂得我。’被理解，这就是他的目的。”索尔尼尔认为艾森豪威尔的话对经济学家也有深刻含义。

索尔尼尔回忆他同艾森豪威尔的会晤有两类。第一类是谈一些专门问题。比如说，住房法案，如果是这一类问题，经济顾问委员会主席将同那些有必要参加这次会议的其他政府人员坐在一起。如果是农业，可以肯定有从农业部来的人，倘若讨论食糖法案而农业部的人不参加，他们就会有意见。艾森豪威尔的工作方式和大多数总统一样（卡特除外）要有一名参谋长，或叫白宫助理。艾森豪威尔时期先是谢尔曼·亚当斯（Sherman Adams）后来是杰里·珀森斯（Jerry Persons）。碰到这种情况，通常都是先经过他们，然后在会见总统时他们也派人参加。

第二类是研究经济形势，如经济是不是在走下坡路，是不是要遇到麻烦？经济活动的强度如何，趋势如何？这是一种经济周期和商情分析问题。在这种场合，经济顾问委员会主席将亲自在场。他和总统将坐下来研究数字，利用全国经济研究局《商情摘要》提供的数据，索尔尼尔总是把统计专家朱莉·希金斯带来，同时把所有有关资料准备好。对这些资料索尔尼尔自然是运用自如，无需什么准备的。如果他认为需要尽快见到总统，就去向总统秘书打个招

呼，在一两天前约定见面时间。碰上紧急情况，可以向秘书说明原因，马上求见，实际上，只要跨过一条马路就到了总统办公室。通常汇报不超过半小时。如果总统深感兴趣，就会超过时间，根据索尔尼尔的体会，艾森豪威尔对顾问们的主意是要经过自己价值观过滤的。艾森豪威尔的哲学以个人为中心。他倡导的是个人主义类型的制度，主要是民主制度、企业家制度、私有财产和市场经济制度。他不是一个推行市场经济制度的布道者，但他有一定的价值观并且是要按与自己价值观相一致的方向去办事的人。如果提出的问题与铁路体制相关并涉及规章制度的问题，他的倾向肯定是强化竞争制度。

在索尔尼尔担任经济顾问委员会主席期间，主管宏观调控的各经济部门在经济顾问委员会主席的协调下逐渐建立起一种比较规范的非正式的组织形式，它对发挥总统经济智囊们的集体作用、防止不必要的磨擦和内耗起了较好的作用。

索尔尼尔同白宫助理加布里埃尔·豪格（Gabriel Hauge）以及豪格的继任人唐·帕尔伯格（Don Paulberg）都保持着良好的关系，他同财政部长乔治·汉弗莱相处融洽，同他的继任者罗伯特·安德森的关系更好一些。安德森处理经济问题比他的前任更灵活更少教条主义。尽管据说经济发展与稳定顾问委员会在艾森豪威尔的第二任期间已变得不太重要，索尔尼尔还是维持着伯恩斯任期所发展的同其他部门之间的接触。索尔尼尔继续担任这个委员会的主席并且建立起一个更加扩大的、包括所有信贷机构的发展与稳定顾问委员会。他也是内阁小企业和物价委员会的主席。

也许这段时间的主要创新是安排了索尔尼尔、豪格、安德森和联储主席威廉·麦克切斯尼·马丁（William McChesney Martin）之间的非正式会议。艾森豪威尔坚持严格遵守联储的独立性，但是在联储行动与政府总体经济政策之间有某种协调还是很必要的。自从联储出席经济发展与稳定顾问委员会之后，该委员会成员已能经常与联储官员见面。但是到了1957年秋天，索尔尼尔和安德森感到主要经济决策顾问们应当有一个同总统经常碰头的制度，特别需要同联储发展一种更好的相互沟通的关系。终于这四个人开始同总统进行定期非正式会见，后来这种形式获得“四人会”，“财政委员会”的不同称号。这是艾森豪威尔政府部门之间相互沟通的最重要形式之一，并且在制定1957—1958年反衰退政策时显示了作用。它也是肯尼迪政府“三驾马车”和“四人会”的前身。

在这种碰头会上，艾森豪威尔在开会时总要让索尔尼尔先谈一谈经济形势，然后联邦储备委员会主席以及财政部长都会发表一些不同看法。这样，他们就获得了彼此沟通信息和观点的良好机会。所以此时联储已有两个场合可以同政府接触，一个是经济增长与稳定顾问委员会，一个就是“四人会”。艾森豪威尔从不忘尊重联储的独立性，他总是说：“这是一个独立机构，以后它还应当保持这种状态。政府请他们参加会议不是教他们如何管好联储系统，但需要做到一点，当联储作出决定的时候他们应知道政府怎样看

待形势，这是他们必须研究的信息。”

了解总统经济顾问班子怎样应付经济周期波动，对于研究总统与其智囊们的经济决策过程是有益的。

1956年下半年，由于资本货物和耐用消费品需求的高涨，物价上扬，通货膨胀成为政府的主要关注。索尔尼尔恰好是在这样的时刻担任经济顾问委员会主席的。这一年消费品物价指数的年增长率为3.5%，政府为此而感到吃惊。1951年的经济报告提出了和政府早先的报告相同的基本论点，即在与私营部门合作以便为一个自由竞争的经济提供稳定的环境方面政府只需要进行有限的干预。虽然人们对紧缩的货币政策所发挥的抑制通货膨胀的效果有怀疑，但是政府除去要求平衡预算外并没建议采取其他干预行为。然而政府对来年预算的安排使保守派怀疑它在这一点上的诚意。经济报告更侧重于规劝企业和劳工为国家的经济福祉负起责任，对工资、物价实行自动约束。联合经济委员会坚持认为这样的措施力度不够。财政部长汉弗莱也表示或许需要更大的预算削减。在这种鼓励之下，国会不顾政府的抵制，又从预算中削减40亿美元。到1957年5月，经济指示数字表明繁荣已经结束，现在需要的是反衰退而不是反通货膨胀了。但是，另外一些证据表明，经济仍处于繁荣期，国民生产总值、个人收入和就业都在上升。尽管索尔尼尔还没有预测到衰退的降临，但他的确在说服联邦储备委员会放松银根，只不过联储主席马了、豪格和政府其他成员仍然集中注意力于通货膨胀。8月贴现率被提高，银根更加抽紧。

在1957年10月“四人会”的第一次会议上，索尔尼尔提出放松货币政策的主张，但是没有得到支持。直到11月中，联储才采取了放松银根的步骤。但是除此之外，政府没有采取主动的反衰退的措施。索尔尼尔努力说服政府注意预算局长布伦戴奇所制定的1959财政年度预算对支出估计过低。这种估计从经济角度看是站不住脚的，从卫星上天后的军事需要看是不能接受的。尽管如此，政府仍力求实现财政结余，虽然后来并未按计划实现。艾森豪威尔之所以支持这样做，主要是怕赤字在长期中会导致灾难性的通货膨胀。

这时，要求政府采取更有力的行动以对付衰退的压力在增加。劳联—产联以及制造商协会都坚持减税可以给经济带来它所需要的刺激。艾森豪威尔的前经济顾问主席伯恩斯也力促艾森豪威尔批准减税。财政部长汉弗莱、安德森和马丁以及其他的人则极力反对。索尔尼尔不是一个热心提倡减税的人，但在本届政府中为了使民主党捞不到政治资本，他比其他人更愿意接受这种做法，尽管3月份有某些迹象说明，如果经济衰退还不能迅速走出谷底，政府有可能提出减税，可是安德森则对总统施加影响，阻止了这一行动。

在支出计划方面，也没有一点为反衰退而改变方针的迹象。除了国防费，政府支持的主要支出增长是失业保险补偿费，除此之外，任何公共工程开支都受到强烈抵制，民主党支持的河流与港口议案全都遭到否决。到1958年夏季，形势好转，放松银根的政策和有限度的财政措施看来已足够制止衰退的

发展。

1959年总统经济报告回顾了1957年和1958年两年的衰退和复苏，但报告内容主要关心的仍然是通货膨胀。当批评者们感到经济还没有充分从逆境中走出来、还没有达到应当转变为反通货膨胀政策的时候，政府已经对衰退期间持续的通货膨胀感到吃惊。这是一种同以前经历过的通货膨胀有所不同的“新通货膨胀”。这对于强调价格稳定是经济发展与增长的前提的那些人是特别不祥的兆头。如果说凯恩斯学派的经济学家们愿意接受通货膨胀作为实现充分就业的代价，那么艾森豪威尔的共和党人则不这样想。伯恩斯曾向艾森豪威尔建议政府不必为通货膨胀过分担心，但是其他的人包括索尔尼尔则向艾森豪威尔建议保持物价稳定。艾森豪威尔政府对通货膨胀的关心程度从他批准经济报告以及他在国情咨文中提出修改1946年就业法，把“稳定物价”作为中心目标之一这两点是看得很清楚的。这个建议在国会中没有获得通过，但是艾森豪威尔不管国会的想法，自己采取行动把重心转向反通货膨胀。1959年1月的一次特别内阁会议决定建立了一个影响价格与成本的政府活动委员会，由索尔尼尔任主席，还建立了一个稳定物价。发展经济的内阁委员会。

在财政政策上，政府的主要目标是平衡1960财政年度的预算，对经济稳定的强调超过了经济增长。反衰退和促进复苏的措施被停止，反过来致力于减少开支和消灭在衰退情况下发生的赤字。在国会联合经济委员会中的民主党批评家坚持认为，这种做法对降低已达6%的失业率不利，是对经济增长的不必要牺牲。但艾森豪威尔则强调，预算赤字挤占私人储蓄，对企业投资起阻碍作用，不利于经济增长。

艾森豪威尔和他的顾问们之所以害怕通货膨胀有一个国际背景，即怕破坏外国人对美元的信心。他们认为，一个稳定的国内经济以及外国人对美元的信心是维持国际金融平衡的必要条件。也可以说，对国际收支平衡的关注是艾森豪威尔政府反通货膨胀政策的一个重要出发点。

1960年的国会联合经济委员会报告同总统经济报告唱反调，再一次反映了稳定和增长以哪个为主的党派分歧。1960财政年度联邦预算有10亿美元的结余，但政府仍坚持抵制减税或放松银根，但是政府以稳定、复苏和增长为目标的计划，很快被另一次与1957—1958年相似的衰退所打断。尽管索尔尼尔认为联储放松银根的措施不及时是导致衰退的主要原因，但人们认为政府如此迅速地使预算由赤字转向结余似乎也对1960年的衰退起了推波助澜的作用。尽管政府这时试图用不承认衰退的存在来减轻衰退的政治影响，但对共和党经济政策的不满对于1960年民主党在竞选中取胜是起了作用的。

第四章 肯尼迪时期

肯尼迪的经济思想

约翰·F·肯尼迪(John F. Kennedy)出身于波士顿的名门望族。父亲约瑟夫·肯尼迪靠做房地产、造船、股票生意发了大财,成为马萨诸塞州波士顿市的巨富。老肯尼迪是富兰克林·罗斯福的热心支持者,曾不惜巨资在1932年支持罗斯福竞选,立下了汗马功劳,投桃报李,罗斯福任命他担任证券委员会主席。以后,他又被派往英国担任美国驻英大使,后因鼓吹英国必败论,反对美国介入英德冲突,受到英国朝野的攻击,并因与罗斯福意见相左而卸任。自此以后,老肯尼迪觉得自己的仕途渺茫转而把精力用于培养儿子。约翰·F·肯尼迪仗着家族的雄厚实力自1942年起先后在马萨诸塞州当选为国会众议员和参议员。

在肯尼迪为国会服务的年代(1946—1960年),他代表一个高度工业化、但在高新技术方面落后于新兴地区的州。要理解他的经济思想,回顾一下他的背景是十分重要的。1946年以前,肯尼迪在经济思想方面是不怎么明朗的。在哈佛大学,他选了经济学A这门课,但考试成绩不佳。他在哈佛上的经济学课程以及在伦敦经济学院的经历,也都对他后来的观点没有什么影响。1952年,肯尼迪竞选参议员,他对经济学的兴趣增加。当时,为竞选参议员,他拜访了西摩·哈里斯,和他讨论了一些竞选问题,同时也涉及马萨诸塞州的经济问题。

自1946年以来,马萨诸塞州的工业遭到严重损失,部分原因是它的工业和正在衰落的纺织、制鞋业关系紧密;另一方面的原因是马萨诸塞州面临工资低、工业崭露头角的南方的激烈竞争。肯尼迪很自然地受到了选民的压力,要求他为缓解马萨诸塞州的困境做一些事情。

受此影响,他起初的兴趣是在最低工资的立法上,目的是缩小南北方的工资差距。他所关心的其他问题是:通过对日本和其他低工资国家实行贸易限制,保护马萨诸塞州的纺织。他对改善失业补偿、地区重开发以及增加联邦在马萨诸塞州的开支、减轻失业和工业外迁所增加的负担也很关注。此外,他还反对南方各州和地方用发行免税债券的办法掠夺北方工业,投票反对提高农产品价格的计划,以防止由此导致的食物和衣服价格的提高以及政府为维持新英格兰工人的生活水平而付出更高的代价,肯尼迪认为棉花和羊毛这些新英格兰依靠的主要产品一旦提价,将使合成纤维制品赚钱而使棉花和羊毛制品赔本。

肯尼迪在国会的后一阶段主要致力于劳动立法。他带头反对企图约束工会的1960年立法。然而他对重写塔夫特—哈特莱法案和1960年劳动法并不感兴趣。他不采取行动的原因之一是,60年代初工会运动的停滞以及各方对工会在重要产业实行罢工关厂所持的批评态度。

肯尼迪入主白宫以后，在许多经济问题上必须改变过去为维护一个州的利益而采取的偏狭立场，但是他的立法计划仍不时反映出他作为国会议员时的兴趣。例如，区域开发计划，临时失业补偿法，关于改进永久性失业补偿的建议，养老金储备计划，青年训练计划，扩大老年、遗属、残废保险，人力资源训练法，医疗照顾等，所有这些都反映出对有剩余劳力地区的关注。肯尼迪强调用直接方法解决失业和贫困户的问题，这一点同习惯用财政、金融政策等宏观手段进行调节的经济学家有很大不同。

总之，肯尼迪所提出、完成以及未能实现的立法计划往往反映了他早期所代表的局部地区的利益，所以他在立法上所取得的胜利与他作为国会议员的经验有密切关联。

作为总统，肯尼迪面临许多新的经济问题，而这些在他任众议员和参议员时是并不关心的。一个重要的问题是美国的国际支付平衡地位。14年前，他对支付平衡的主要兴趣在于限制从低工资国家进口纺织品，他还没有机会去研究贸易逆差、经常帐户逆差、美元疲软以及医治的方法问题。1960年夏末，西摩·哈里斯就这个问题同他谈了一个多小时。后来他不得不在这些问题上花费更多时间，但他对这些问题的迅速理解给人以深刻的印象。肯尼迪在职时的一项最大成就是贸易扩大法，这是美国历史上前所未有的最自由主义的贸易政策。这和他任参议员时所支持的限制性政策是冲突的，并且有和他新英格兰地区的选民以及南部强大的纺织工业发生冲突的可能。为了保证推行他的自由主义政策，他不得不对石油业和纺织业做某些让步。

地区利益以及由此而来的压力可以解释肯尼迪开始时对凯恩斯主义新经济学的抵制以及为什么在地区发展方面有更大的成功，肯尼迪的凯恩斯主义智囊们需要经过几年的时间才能使这名总统理解货币供应、关税以及财政赤字等等的相互关系。他一直不相信大量增加公共福利开支的需要。这一方面是因为军事开支已经相当沉重，另一方面是因为在他看来财政赤字过大是一个政治责任问题。

在肯尼迪担任总统的初期，财政部长道格拉斯·狄龙(Douglas Dillon)对他颇有影响。

狄龙是从金融界到政府里来的，是一个共和党人，在参加肯尼迪政府之前担任过驻法大使和副国务卿等显要政府职务。和金融界的多数人一样，狄龙主张平衡预算和限制政府开支。他也赞成由供求关系决定资本利率，反对为维持低利率而滥发钞票。

狄龙对巨额的持续的财政赤字持反对态度，在制订1963年预算时财政部和顾问委员会是不一致的。委员会对国民生产总值和财政收入估计过高，导致支出的过度增长。1963财政年度出现了巨额赤字，财政部对由此产生的赤字是不满意的。委员会则情愿对国民生产总值估计得高些，而且认为与一个令人失望的国民生产总值相联系的赤字对经济的健康是一种贡献。

但是狄龙在副部长福勒的帮助下终于接受了减税并全力以赴地为减税而

奋斗，甚至在有赤字的情况下对减税也无所保留。从一开始，狄龙就赞成能奖励并促进投资的税收政策。可见狄龙并不是一个对新观念拒绝思考的财政部长。尽管由于他对肯尼迪的巨大影响而成功地放慢了开支的增长和减税的进度，但他并不像以前的许多理财家那样顽固。在三年的时间中，他从对非正统观点的敌对立场转变到接受不平衡的预算、巨额赤字和在有赤字时的减税，并且在仍有大量失业人员的情况下、甚至在经济周期的繁荣时期仍容许赤字存在。尽管他通过对肯尼迪政策的诚心支持而改变了许多人的看法，他还是受到许多同事的批评。他不像以前的几届财政部长，如摩根索、斯奈德、汉弗莱和安德逊。他学习了凯恩斯经济学的简单数学课。如果他不转变到新观念上来，人们怀疑肯尼迪总统会不会发动一场财政政策的革命。

肯尼迪与赫勒

1960年12月，肯尼迪宣布任命明尼苏达大学经济学家沃尔特·赫勒（Walter W. Heller）为经济顾问委员会主席。赫勒在经济学界享有盛名，深受尊敬。人们预期他的政策倾向将反映肯尼迪政府的自由主义观点，经赫勒推荐，耶鲁大学的詹姆斯·托宾（James Tobin）和威廉学院的克米特·戈登（Kern Lit Gordon）被任命为委员会的两委员。赫勒是一个精力充沛的主席，不过他同负责金融政策的托宾和负责工业组织及收入政策的戈登还是有分工的。

赫勒是一名行动主义者，他对政策应用比对理论研究更加关心。他认为经济顾问委员会应当公开提倡它认为经济上明智的政策，教育公众接受他和他的同事所奉行的“新经济学”。如前所述，肯尼迪总统早期的经济思想是比较谨慎和保守的。但他还是鼓励赫勒和他的同事们在经济问题上采取进步的立场。他意识到自己在政治上并不是无懈可击的，因而宁可让他的顾问们先进行探测，当经济在顺境中时用减税和刺激经济一类非正统的政策教育公众。这样他就能避免在一些没有太大把握的政策上拿自己的地位去冒风险，同时仍能对新观念进行试验而保持一个自由主义政府的形象。

肯尼迪支持顾问委员会在国会公开作证，开始，当人们认为经济顾问委员会在国会应当谨慎、不要在作证时违反它的咨询角色时，肯尼迪已认识到这种作证的教育价值以及同国会友好相处的重要性。按照同样的设想，赫勒和他的同事们也在全国发表演说以争取更广泛的支持。例如，在1962年钢铁业危机以后，赫勒经常发表演说，目的就是替政府争取企业。同各方面的代表人物会见，发表支持政府政策的文章也都是受到肯尼迪鼓励的。

赫勒和顾问委员会每次在肯尼迪公开露面之前都要为他的演说做准备。除了给肯尼迪起草经济咨文，赫勒还是肯尼迪最亲密的顾问圈子中的一员。在每次记者招待会之前要由他向肯尼迪做汇报，为此委员会要事先设想可能提出的各种问题和答案，列出清单供肯尼迪参考。为准备参加记者招待会，

赫勒总是在当天早餐时与肯尼迪见面。当然，委员会的备忘录远下限于记者招待会上的汇报。数以百计的有时是很冗长的、涉及各种问题的备忘录，被按期送给肯尼迪。虽然肯尼迪并不经常谈到这些备忘录，但他显然是详细读过的。因为赫勒时常发现肯尼迪会使用一些在备忘录中的特别概念，这使他感到十分高兴。

肯尼迪只要有可能会愿与少数人商量问题而不喜欢开大规模的正式内阁会议。他相信专业知识的价值，不喜欢听不管实际事务的部门首脑的意见。相反，他更愿意同那些与问题有直接关系的人商讨。他在宏观决策上则经常会见被赫勒称之为“三驾马车”和“四人会”中的人物。

60年代初，争议最大的经济决策是曾经统治过艾森豪威尔时代的经济增长与经济稳定之间的冲突。大多数共和党人以及保守派人物仍然相信以预算平衡来维持物价稳定对经济增长和平衡国际收支是必要的，而自由派人士和许多民主党人则认为应当把实现经济增长和减少失业的财政行动主义置于反通货膨胀之上。肯尼迪入主白宫以后不得不对这种分歧意见进行权衡，除去他本人对自由主义新经济学的可靠性有所怀疑之外，肯尼迪还意识到奉行扩张主义政策可能产生的各种潜在问题。在总统竞选中，肯尼迪对尼克松以微弱多数险胜这件事说明新经济学还不是一种为人们普遍接受的东西。而两党保守派控制国会这一事实，表明在经济政策上采用正统的方法在政治上将是明智之举。这名总统还担心，他会被贴上财政上不负责任的标签。同时他的政策必须与竞选中的基调相一致，总之，政治上的考虑压倒了经济上的推理。

接受正统经济学最明显的例子是1961年初肯尼迪的反衰退计划。为了促进经济复苏采取某种振兴经济的措施是必要的，他的自由派经济顾问们极力主张减税或在可能的限度内增加开支。他们没有想到肯尼迪的国情咨文竟会答应在平衡预算的范围内采取反经济衰退的措施。他们多少有些担心，这种对预算平衡论者的让步将阻碍复苏并意味着迎来一个远远达不到生产潜力的缓慢的经济复苏。经济顾问委员会按照肯尼迪的指导方针制定的反衰退计划是很一般的并具有权宜性质的文件，集中在政府加速开支和由国会扩大政府福利性转拨款项的建议上，虽然总统答应在4月份应重新估价反衰退计划，考虑是否有必要实行更扩张的政策，但1961年3月的复苏使采取更刺激的财政政策成为多余。

在肯尼迪执政的第一年，他继续坚持制定所谓负责的计划。不管他的顾问们怎么说，他仍然不相信赤字财政是聪明之举。在他看来，只有在出现严重萧条的情况下才应当这样做，而在经济上升阶段减税是没有理由的。尽管人们说，为了使经济摆脱缓慢的复苏和乏力的增长，财政预算应当留有缺口，可是肯尼迪却力求使收支达到平衡。例如，加速国防开支能对经济提供某些刺激，可是肯尼迪却想用推进节约和效率来抵消增加的国防支出。当1961年7月的柏林危机使赤字增长时，肯尼迪甚至考虑采取更激烈的行动实现预算平衡。政府内部展开了一个增加税收、为美国在世界事务中的卷入提供资

金的活动。健康、教育、福利部长亚伯拉罕·里比科夫，劳工部长阿瑟·戈德伯格，司法部长罗伯特·肯尼迪，财政部长道格斯·狄龙以及西奥多·索伦森是这一行动的支持者。当顾问委员会在保罗·萨缪尔森、肯尼斯·奥唐奈的协助下进行干预、力求改变肯尼迪的想法时，总统显然已批准平衡预算的建议并准备予以公布。委员会试图用国民收入帐户的数字使肯尼迪相信，用增税来弥补柏林危机的开支将损害十分疲软的经济，有点赤字反而可能对经济有帮助，但他仍然强调财政责任并且明确要对 1963 年的预算平衡承担义务。

肯尼迪的平衡预算思想深深扎根于对通货膨胀的恐惧。当委员会和其他自由派顾问反复坚持其他问题更紧迫时，新总统仍然同他的前任一样担心通货膨胀问题。奉行反通货膨胀最紧迫的理由是自 1958 年以来一直使艾森豪威尔政府烦恼的国际支付平衡问题。根据更正统的经济学家如联邦储备委员会主席威廉·马丁的观点，国际支付逆差以及随之而来的黄金枯竭要求政府采用紧缩货币政策的行动，而平衡预算则将保证国外对美元的信心。尽管 1960 年民主党的政纲是奉行宽松的货币政策，而赫勒的顾问委员会后来也主张实行这种政策，可是肯尼迪则害怕放松银根会造成不良的国际影响，因而不愿意利用货币政策作为反衰退的工具。这种担心也对财政政策起了限制作用，他主张平衡预算也是出于同样的考虑。为此，肯尼迪政府采取了一系列行动减少政府开支，包括限制民用支出、扩大出口（1962 年扩大贸易法），但主要的创新是金融“扭曲”，即向市场提供高的短期利率和低的长期利率，目的在于鼓励国内投资，同时减少黄金的外流。尽管马丁、狄龙和其他人主张实行这些政策，以求稳定美元汇率，顾问委员会关于改革国际货币体系以减少对国内政策压力的建议还是得到了支持。虽然国际支付平衡问题继续使肯尼迪政府感到苦恼，但由于后来狄龙对马丁的影响，放松银根的政策仍然实行了，联储的传统保守主义并没有能起阻碍作用。

回顾一下赫勒的经济顾问班子怎样引导肯尼迪新经济学是很有意思的。

赫勒同肯尼迪于 1960 年 10 月在明尼阿波利斯市第一次见面，肯尼迪当时还是总统候选人。介绍人汉弗莱当时对肯尼迪说：“我要你见一见密西西比河以西的一位最好的经济学家，”肯尼迪与赫勒寒暄之后说：“如果你真是这样好的经济学家，那么请告诉我，我们真能像民主党竞选纲领中所许诺的那样，实现每年 5% 的增长率吗？”赫勒回答说，他认为这是极其困难的。“当你谈到增长率的时候，你讲的是根据经济的潜在可能性所提出的基本增长率，这将涉及对人力资源和厂房设备的投资。可是如果你谈的是短期扩张，那么主要障碍就不在供应方面而在需求方面。要达到 5% 将是十分困难的。”肯尼迪又问：“西摩·哈里斯（Seymour Harris）告诉我，在这样高的利率下面，我们不能那样快地增长，然而别人又说德国的利率高达 5%，可是经济仍然增长很快，这是怎么回事？”他又说：“保罗·萨缪尔逊（Paul Samuelson）告诉我，能用 50 亿美元的减税来创造一个 5000 亿美元的经济，

这怎么可能呢？”赫勒回答说：“这自然只是在缺口上做文章。首先，你知道存在着 500 亿至 600 亿美元的缺口，而 50 亿美元的减税可以产生乘数效应。”

赫勒善于把经济分析和经济理论变为总统的思维。1961 年 6 月，当经济开始回升时，联储主席马丁对肯尼迪说，“总统先生，您现在应当警惕通货膨胀了！”赫勒接过了这个话题对肯尼迪说：“总统先生，我们不必担心通货膨胀，在经济如此疲软的情况下，通货膨胀的出现是很少机会的。”肯尼迪惊奇地问：“为什么不会？”赫勒就趁机告诉他关于计算缺口的凯恩斯简单数学。同时宣传应对成本推进型通货膨胀做些事情，理由是当经济在低水平上运行时，价格稳定的真正威胁可能来自有超过市场力量的企业和劳工团体。他还用非常简单的方法给肯尼迪上课，讲一些关于经济理论、经济行为以及经济如何运行的常识。

在做这种教育工作时，把事情和要达到的目标用数量来表达是极其重要的。在为肯尼迪准备伯克斯通演讲时，托宾把数量目标的重要性提了出来，那是为了使肯尼迪对扩张性的经济政策承担义务，在艾森豪威尔政府时期，人们谈论充分就业，但从没有谁为此下过定义。赫勒及其同事们要肯尼迪接受 4% 的失业率作为充分就业的目标。有些人批评说这样的高失业率太残忍了，是用失业来制止通货膨胀。另一些人则说在结构性失业如此之高的情况下，怎么能把失业率降到如此之低呢？后来到 1965 年中越战升级前夕，在没有通货膨胀的迹象下失业率降到 4.4%。至于缺口的概念，肯尼迪在理解上有些困难，要做逻辑推理来提醒他。

肯尼迪是个讲求实际的人，他在那鲁大学的演说非常出色。肯尼迪周围的智囊们纷纷表白这个演说是自己的功劳。加尔布雷思、施莱辛格、索伦森都说这个演说稿是出于他们之手。赫勒道出了事情的真相。是索伦森要赫勒找出 20 条必须予以摧毁或曝光的经济学陈词滥调和神话，然后他着手起草演讲并加以修改。在去那鲁的飞机上，《华尔街时报》的记者坐在肯尼迪一边，《伦敦经济人》杂志的记者坐在另一边，他自己则重新写了演说中的几个部分。所以应当说演讲稿是肯尼迪自己写的。在这篇演说中，肯尼迪说我们已经到达这样一点，许多伟大的哲学论辩业已解决，现在我们必须学会把阻碍政策实施的陈词滥调扔到一边，比如对赤字和政府债务以及严格的预算平衡的担心。肯尼迪的这个演讲使他的经济政策与过去的传统发生了根本性的背离。

在就职典礼之前，肯尼迪对赫勒说：“你们顾问委员会必须在 10 天以内给我准备好一个反衰退的咨文。”这个演说定于 2 月 2 日发表，这是一个困难到令人难以置信的命令。顾问委员会每天工作到凌晨四五点钟，很快搞起来一个草稿。减税由于肯尼迪号召的自我牺牲主义而被排除在外。肯尼迪在乔治城对赫勒说：“我知道你主张减税，我也知道萨缪尔逊主张减税。我不能带着号召自我牺牲的政治纲领进白宫，可是所做的第一件事却是给选民一

个减税，那是站不住脚的。”所以赫勒必须制定一个没有减税内容的反衰退计划。

赫勒还必须在平衡预算范围内来同衰退作战。赫勒及其同事们在第一次白宫会议上听到平衡预算原则时是十分震惊的。赫勒认为必须弄清楚一点，即肯尼迪知道平衡预算是没有意义的。在1961年下半年一次记者招待会前的早餐汇报中，肯尼迪说他希望有艾森豪威尔的本领，即一方面搞大的赤字，可是又不损害他预算平衡论者的形象。肯尼迪懂得十分重要的一点是要把形象和实质分开，就形象说，他必须保持平衡预算，而就经济的实质说，他充分理解在经济疲软时是不必要保持预算平衡的。在顾问委员会的帮助下，1961年2月发表的国情咨文把实行平衡预算的承诺大大冲淡了。这段话是这样讲的：“在艾森豪威尔政府收入和支出估计的框架内，除非有紧急的国防需要或经济形势恶化，我不打算搞一个使早先预算出现不平衡的支出计划。”这里已经包含着特殊情况下的例外措施。

为了便于接近总统并施加影响，赫勒十分注意做争取总统周围几名亲信的工作。

以赫勒为首的肯尼迪经济班子开始时对肯尼迪的白宫亲信是抱怀疑态度的，因为他们大多数是律师，这批人以索伦森为首，他们对经济学家也无好感，不相信搞经济的人能像律师那样有条理地思考，逻辑严密、首尾一贯地论证。赫勒花了一些时间，依次争取了索伦森、摩那尔和卡里方诺。争取这几个人是影响肯尼迪的必经之路，因为上达给肯尼迪的一切文件先要经过他们筛选，由他们加工整理以后反映给肯尼迪。

赫勒是用自己的判断力和远见卓识在这些律师中树立自己的形象的。通常他采取向总统递交备忘录的方式，紧接着要求同总统谈话。当索伦森看到赫勒等人反衰退计划的推理和筛选要点的方法时，他感到印象深刻，有一次他甚至说没有想到经济学家有和律师一样的推理能力。

赫勒在回顾这段经历时说：“重要的是使所有这些人理解我们，知道我们谈的是什么，肯尼迪如果听我们的话可以制定出更好的政策。他们应当得到我们的提示，知道我们打算做些什么。尽管对一群律师来说，这是一些带点神秘性的题目。如果我们仅仅在自己的办公室保持自己作为顾问委员会主席的尊严并且说‘让他们到我这里来’，那我必须等待很长时间。……我将走过去并且同他们谈话，告诉他们我们正在做的事情多么重要。我有时看到我们的备忘录被放在总统晚间读物的最上边。伊夫林·林肯在这方面与我们合作，肯·奥当奈尔了成为我们的同盟者。他们在接近肯尼迪这根链条中是重要的一环。”

赫勒认为一开始他对能否同总统接近并施加影响并无把握。有点像吹口哨叫停车。有时拼命吹口哨可是火车并不停下来。特别是许多来自政府各部门的建议所涉及的是微观经济领域的问题，很少属于宏观经济学范围，涉及基本财政政策。金融政策、工资一物价政策的事情很少。那么顾问委员会如

何发挥自己的影响力呢？赫勒举了这样一个例子。有一次从商务部来的一项建议要求使各种类型运输工具的规章制度互相看齐。这个建议并没有送到顾问委员会而是直达白宫。这件事碰巧被顾问委员会成员戈登发现了。于是找到索伦森并且对他说：“我们要对这件事发表点意见。商务部要做的是使一切规章制度合理化或规范化，把那些较少受管制的运输工具如卡车和飞机提高到同火车一样的政府管制水平，这种做法显然是错误的。”由于戈登抓住了这个问题，事情被完全扭转过来，在国会由顾问委员会提出一项议案，建议对运输工具放松管制而不是加强管制。所以赫勒认为顾问委员会要建。立自己的威信必须做到五条：首先，你做的事必须是正确的；第二，是实事求是；第三，道理必须容易理解，经济顾问要做的是把材料整理成使总统一目了然的东西；第四，不要使总统厌烦；第五，要说清楚按你的建议去做将有助于实现总统所追求的全国目标，如果有可能要使他相信这样做将在政治上强化他的地位。

当白宫的人们看到一些建议经过顾问委员会就会得到完善，就更站得住脚，顾问委员会的工作就走上了轨道。赫勒认为作为白宫内层政治要员，最令人满意的事是参加年终政策总结。届时政府各方面提出的建议不是单由预算局一家而是由顾问委员会参加审查。审查送到白宫的各种经济的和非经济的建议的是一个工作班子，参加者有索伦森、梅尔·费尔德曼、贝尔、赫勒等人。审查时间是12月由圣诞节到元旦这个星期。这时大家都到棕榈树滩去消磨一周，同肯尼迪一起做出最后决定。

赫勒很早就发现顾问委员会不能只关起门来运转。他认为，要想对总统施加政治影响，必须使总统看到你的外部存在。在顾问委员会取得白宫中的稳固地位之后，赫勒开始接受电视采访。肯尼迪鼓励赫勒这样做，并且说要看“同报界见面”这一节目中赫勒如何露面。有一次赫勒在这个节目中亮相了。提问者有《华尔街日报》的弗蒙特·罗伊斯特，《明尼阿波利斯论坛》的理查德·威尔逊以及拉里·斯皮瓦克。这次采访进行顺利，肯尼迪在看过节目后立即把赫勒找去说：“你今天给我们做了许多好事！”从这件事赫勒得出结论说，顾问委员会固然要以逻辑的力量。为人理解的表述方法以及同总统价值观的一致性和为其目标奋斗的决心来取得总统的信赖，但是某些外部的影响也是很重要的。要使顾问委员会与外部世界建立联系，并使总统由此得到反馈，这对巩固顾问委员会在政府中的地位有十分重要的意义。

智囊的角逐

肯尼迪总统从许多来源接受政策建议，他们中有些是总统在政府外面的密友。例如，他常同戴维·洛克菲勒（David Rockefeller）交谈。无疑，罗伯特·肯尼迪（Robert F. Kennedy）、克拉克·克利福德（Clark Clifford）、罗伯特·麦克纳马拉（Robert S. McNamara）、阿瑟·戈德伯格（Arthur

J. Goldberg)、特别是道格拉斯·狄龙都给他出主意。他在一般经济政策上不大重视劳工部和商务部的意见。这些部常常遭到挨骂的命运。

联储主席威廉·马丁无疑也是肯尼迪要经常咨询的对象。在肯尼迪要同他见面时，他会告诉肯·奥当奈尔“叫赫勒集合他的队伍，我要开个‘四人会’”。

肯尼迪也常同狄龙做私人会晤。赫勒认为能同经济顾问委员会分庭抗礼的主要对象是狄龙，反过来经济顾问委员会也有力量同财政部相抗衡。这一点在肯尼迪把赫勒请到华盛顿的乔治城住所时已经讲得很清楚。他说：“我要狄龙在另一间房子办公，我要他（狄龙）当我的财政部长和我的左丞相，我要你（赫勒）当我的顾问委员会主席和右丞相。”显然，他认为保持某种制约关系是可取的。

赫勒认为由于财政部和预算局有许多特殊功能，如政府预算的每件事都要经过预算局，每一件有关财政的事情都要经过财政部，所以它们是政府综合部门的极重要部分。事情往往是这样，有时经济顾问委员会并不能及时听到一些事情，也不知道财政部有什么不同观点。狄龙不论在政府内或政府以外都神通广大，所以同顾问委员会有着持续不断的竞争。表面上看，他们的运作很协调，大家都是一副绅士派头，实际上，彼此的关系很棘手。顾问委员会比鲁萨更倾向于自由放任。双方在债务管理和支付平衡领域有争论。托宾是财政部的眼中钉，联储也不喜欢他。赫勒举了两个例子。一个是谁应当被任命为参加经济合作组织的经济政策代表团团长。很明显，鲁萨认为他是当然团长，赫勒则认为按逻辑经济顾问委员会主席应该当仁不让。但靠逻辑推理是枉然的。赫勒的办法是去找国务院负责经济事务的副国务卿乔治·保尔面谈并提出这样的问题“乔治，你是否认为应当由经济顾问委员会主席而不是财政部部长当团长呢？”保尔回答说“是这样”。这句话是决定性的。然后保尔到肯尼迪那里对肯尼迪说：“总统经济顾问委员会的人确实对经济的看法视野广阔，只有他们有资格当团长。”自此以后，就按这个规矩办事了，赫勒认为对这类事，当仁不让是对的。

顾问委员会同预算局、财政部之间，作为总统的智囊机构，既有相互竞争的一面，又有彼此协作的一面。这种协作的组织形式就是“三驾马车”。据赫勒说，“三驾马车”并不是他的发明而是狄龙或预算局长的主张。狄龙主管财政税收，贝尔主管预算，顾问委员会负责经济预测，各司其职。赫勒作为组织者的确使“三驾马车”发挥了作用。

缺少的一环是联邦储备委员会，为此，以“三驾马车”为基础加上联储就形成“四人会”。在艾森豪威尔时代，也不定期地举行这样的四巨头会议。因此艾森豪威尔的经济顾问委员会主席索尔尼尔硬说“四人会”并不是新鲜东西，但是赫勒则断言肯尼迪时代的“四人会”是由他发起的和命名的。赫勒描述了它的来龙去脉。这个“四人会”最初叫“财政金融小组”，肯尼迪的秘书肯·奥当奈尔常常问肯尼迪什么时候同“财政金融小组”碰头。有一

次，他对赫勒说：“伙计！‘三驾马车’这个词很好，可是‘财政金融小组’这个词太长，能不能找一个好一点的名称？”于是赫勒去查韦氏大字典，找到了“Quadriad”这个绝妙的字。它的解释就是由四个人组成的一个团体。为此，赫勒给肯尼迪写了一个备忘录。肯尼迪后来说他很喜欢这个词，自此以后“四人会”就叫响了。但是在尼克松时代，有一篇文章把事实歪曲了。文章说“四人会”是在艾森豪威尔政府时建立并命名的一个团体。赫勒坚决维护他的发明权，并认为用这个辞是他对子孙后代的一个贡献。在肯尼迪时代“四人会”工作进展顺利，它是四方面的真正对话，马丁会跑来告诉顾问委员会他对财政政策的想法，赫勒等人则会告诉马丁他们对金融政策的想法。双方真正做到坦诚相见，公平交易。“四人会”开会讨论最多的是联储购买长期债券的问题，当时一方面要刺激经济的增长，另一方面又要对付美元危机，为此财政部副部长鲁萨设计了一种对债券买卖的扭曲操作方法。这就是由联储卖出短期债券，吸收短期资金，同时避免买进短期债券，这样就可以减少短期资金的供应，提高短期资金利率，阻止资金的外流。反过来，则鼓励联储购买长期债券，维持长期债券的高价格和低利率。长期债券利率对长期资金市场起指导作用，而维持长期资金的低利率对促进住房和生产设备投资是有利的。这种操作方法效果不错。但是，这样做也有麻烦，即要同肯尼迪一起开会。因为按规定“四人会”要由肯尼迪主持。这样在每次开会前，马丁为了应付总统的要求将安排购买长期债券，但会后这种购买就会疲软下来。托宾负责跟踪债券买卖和利率变化，当他发现联储购买长期债券不积极时就会对赫勒说：“你最好打电话给肯·奥当奈尔，要他再安排一次‘四人会’，因为马丁未能购买足够数量的长期债券。”这样，经过赫勒建议，“四人会”将再次召开，结果长期债券的购买会再次上升，马丁这时会对肯尼迪说：“我们已经做了一切我们能做的事情。”

赫勒对肯尼迪及其班底的思想状态是这样分析的。肯尼迪本人在1961年常常要保护他的左右，使他们不受保守派的攻击。内阁成员对减税并不都抱同情态度，因为他们并不真正相信减税可以增加财政收入而不是减少财政收入。狄龙的观点比经济顾问委员会保守。马丁一辈子是民主党人，但大家都知道他是保守派，尽管他是肯尼迪总统队伍中的一员。马丁同顾问委员会的关系是可以相互监督的关系。马丁有时批评经济顾问委员会，反过来，顾问委员会有时也会批评马丁。1961年中直到年底，肯尼迪有换掉马丁的念头。可是在马丁的任期快终结时，他在国际国内金融圈子中的声誉在上升。在任期届满时，肯尼迪还是重新任命了马丁。

赫勒否认经济顾问委员会指导所有宏观经济政策，不过他说1964年的减税是1962年在他的写字台上诞生的，而这是民主党政府采取的有决定意义的宏观决策，“三驾马车”在制定这一政策时是起了作用的。在推行这项新政策时必须弄清它对预算的各方面影响。

赫勒曾倡导举行定期的午餐会，由经济顾问委员会和联邦储备委员会的

人员聚在一起讨论金融事宜。这个聚会到 1963 年演变成为两个单位之间的每周聚餐会。赫勒认为这是一个很好的进行交流的机会。有时这种午餐会在白宫工作班子的食堂举行，但通常大家愿意去联邦储备委员会总部。

赫勒对肯尼迪的习性很熟悉。他知道肯尼迪不喜欢为开会而开会，特别不喜欢开大型会议。这一点完全不像艾森豪威尔。在肯尼迪忙于应付猪湾事件时，赫勒会三个星期看不见他，然后又一天看到他三次。肯尼迪的想法是需要见面时见面，所以会议的频率是很不均衡的。但是通过写备忘录则可以随时接近他。如果开会，他总是把所有的有关方面都找来。

在肯尼迪政府中，许多重要问题在决定之前都由主管部门一再推敲。通常财政部参加的，预算局也参加，但是从事政策分析的工作班子并没有按某种模式制度化。

赫勒认为商务部和劳工部在宏观决策中处于次要地位的一个原因是，它们往往充当某个利益集团的代言人。农业部也是这样。另一个原因是它们的工作班子不强，不像财政部或经济顾问委员会那样人才济济。还有一个原因是在宏观决策时不可能使每一方面都参加。但是最重要的原因还是由于它们着重维护某种特殊利益。赫勒说，他曾在明尼苏达州给该州的农业部长当过六年税收顾问，后来他们在华盛顿重逢，彼此虽然很友好，但双方的观点经过一周的交流就表明是完全对立的。原因很简单，因为赫勒这时已成为全体美国人的经济顾问，所以在农业政策上必然要与这个老朋友分道扬镳。赫勒与劳工运动的老朋友的关系也是如此。

赫勒对压低经济顾问委员会地位的做法是坚决抵制的。他在担任经济顾问委员会主席之前，对肯尼迪提出了几个具体要求。其中之一是不能压低经济顾问委员会主席的地位，主席不仅是经济顾问委员会的首脑而且是白宫的首席经济顾问。这一点得到肯尼迪的同意。第二是要由主席自己选择委员会的成员，当然总统拥有否决权，理由是为了把顾问工作做好，三个委员之间需要有紧密合作和相互协调。

减税的出台

减税的倡导者是赫勒，他为说服总统和他周围的决策者做了大量工作。

赫勒在回忆这件事时说，减税运动从他在明尼阿波利斯市遇见肯尼迪时就开始了。在那次意见交换中，赫勒对肯尼迪说：“参议员先生，我认为在当选之后需要用一次减税来使经济振作起来。”肯尼迪当选后组建了萨缪尔森工作队。这个工作队主张搞一个反衰退计划，并认为如果必要的话进行一次减税是可取的。赫勒也同萨缪尔森讨论了这个问题。不过，赫勒认为此时此刻肯尼迪不会同意这样做。他估计到 1961 年底肯尼迪可能已受到现代经济学的良好教育，那时减税的时机就成熟了。在经济顾问委员会内部，在 12 月至 1 月间已在酝酿争取总统同意减税。当时国民生产总值猛增，1961 年最

后一个季度经济特别活跃。

不仅要说服总统，赫勒还必须说服自己的同事，使他们理解美国需要有一次减税使经济达到充分就业。托宾和戈登是剑桥—纽黑文增长学派。他们认为如有可能，应通过预算结余达到充分就业，这个结余归还国债，以求放松资本市场，降低利率，刺激投资。而这种投资应当向厂房设备和住房倾斜，这样经济增长将会加速。这种观点同赫勒显然是不一致的。尽管过去顾问委员会的三名委员总是力求在每件事上达成共识，但这一次他们的分歧确实很大。赫勒强烈主张减税。他的考虑是肯尼迪没有用增加开支刺激经济的任何打算。确实有增加国防支出的议论，但国防费占国民生产总值的比重已由上年的10%下降到7.5%，所以只有减税一条路可走。当时正是起草总统经济报告的时候，顾问委员会一面写报告，一面对最新经济信息进行分析，探寻减税的时机。1961年12月中旬，顾问委员会收到了1961年第四季度国民生产总值的第一次估计数，它同第三季度相比是一个很大的跃进。赫勒听到这个消息并不高兴，它认为这一发展使剑桥—纽黑文增长学派的力量增强了。因为经济的这一发展给人的印象似乎是在背着沉重的包袱时仍能实现充分就业。换句话说，在同时奉行紧缩的财政政策和松弛的金融政策的情况下仍可以使经济加快发展。赫勒这时也受到他两名同僚的影响，三名委员对如何写总统经济报告达成了一致。可是他们在做1962年经济预测时出了大错，他们过于乐观，认为1962年的国民生产总值能达到5700亿美元，可是实际只有5550亿美元左右。这件事对重新回到减税的设想起了重要作用。

在谈到减税的理论依据时，赫勒认为从根本上说它来自于现代凯恩斯经济理论，1964年终于通过立法的减税方案实际上产生于凯恩斯1936年发表的《通论》，它为减税提供了根本的理论基础。不过，《通论》需要经过很长时间才转化力具体的经济政策。在二次大战中，美国应用了许多凯恩斯理论，为了控制有支付能力的购买力，凡是能在国会通过的税收措施都应用了，这是在战争压力下的凯恩斯主义。战后，在1945—1950年，许多经济学家都声明减税应当被用于稳定经济的目的。在衰退时减税，在通货膨胀时增税。

但赫勒认为美国总统、思想家、智囊人物在观念上真正转向凯恩斯主义是60年代的事。是肯尼迪、约翰逊总统为这场全国性的政策革命奠定了基础。赫勒给“新经济学”下的定义是自觉地、主动地应用税收和支出政策——减税、增税，加快开支速度、放慢开支速度以实现充分就业的目的，同时维持一个没有通货膨胀的经济。赫勒认为60年代还发生了另一件事，这是50年代所没有的，它不仅涉及总统长期自觉地应用的方法，而且涉及人们所应用的语言。在1960年和随后的总统经济咨文中，应用的语言从以前的总统经济咨文中是找不到先例的。

根据赫勒的记忆，第一次在起草的文件中使用“在某些场合使用赤字财政”这种语言是1963年1月。这样的话是以往任何一名总统都没有说过的。赫勒对这件事的具体过程有很深的印象。当时，他和肯尼迪一起站在白宫总

统办公室中，在办公桌上有一份由赫勒起草的 20 页的打印稿。肯尼迪把稿子扔还给赫勒并且说：“写得很好。”赫勒回答：“总统先生，您对您的顾问委员会表示了极大的信任。”肯尼迪说：“当然！为什么不是这样呢？”赫勒说：“可是在这里，我要您说一些过去任何总统都没有说过的话。”肯尼迪要赫勒指给他看是那些话，于是赫勒指出如下的一段：“有好赤字，有坏赤字，作为刺激经济的积极行为所造成的、往后又会得到报偿的是好赤字。”赫勒强调过去没有一位总统敢说赤字是好东西，而肯尼迪在赫勒的影响下竟然这样做了。

赫勒说，经济学家谈赤字财政历时 25 年之久。但是经济学家这样做与一名总统这样做而不受惩罚是有很大差别的。这就是赫勒认为新经济学为白宫所接受是 60 年代的事的根据所在。艾森豪威尔在他最后的演讲中，仍然强调政府债务是加在子孙后代身上的负担。可是尼克松的说法已大不一样，他说：“对 260 亿至 800 亿美元的实际赤字不必担心，因为我们将有一个充分就业的平衡预算。”可见，接受赤字财政自 60 年代以后已成为时尚。1961 年，赫勒把充分就业预算这个概念引进白宫的辞藻中来，他还把新经济政策转变为具体的数字目标，使经济政策量化。这件事是杜鲁门时代由经济顾问委员会主席凯泽林创始的，但很短促，而且始终没有被杜鲁门完全接受。肯尼迪把 4% 的失业率当作充分就业的明确目标，同时把 4—4.5% 定为经济增长的合理水平。他根据赫勒的建议把经济政策的目标定为充分发挥经济潜力而不单纯是熨平经济的周期波动，这是一种十分不同的方针，是一种增长、扩张型的经济方针。这种观点以前是没有被接受过的。

在第一阶段，赫勒虽然没有说服肯尼迪把减税列为反衰退计划的内容，但到了 1961 年中减税的观点已开始被人理解。这个机会发生在柏林危机时期，肯尼迪要求国会临时增税 30 亿美元为柏林危机所需要的援助提供资金。这样做有两个目的，一是要美国人通过付税增加对柏林事件的参与感；二是他相信增加 30 亿美元支出必须由相应的增税而平衡。这表明当时肯尼迪的财政思想仍然是保守的。

赫勒在谈起他如何扼杀肯尼迪为柏林危机增税的故事时显得很兴奋。当时他正在达拉斯发表演说。托宾在电话中告诉赫勒有关增税的消息并且说：“我们的经济如此疲软，怎么能允许发生这样的事情。”托宾建议赫勒去找总统谈话。赫勒在回华盛顿时这样做了。那天是星期六，肯尼迪在汉恩尼斯港，赫勒从电话中找到保罗·萨缪尔逊，要求同他一起去见肯尼迪。星期一，萨缪尔逊和肯尼迪一起飞到华盛顿。在看了赫勒的备忘录并听取了赫勒的意见之后，肯尼迪在下午举行了一次紧急会议，所有有关的内阁官员都参加了。在会议结束时，赫勒感到他已说服肯尼迪放弃用增税为柏林危机筹款的想法。此后又花了一两天时间，使问题最后解决。肯尼迪同意了这样的看法，即在经济运行低于平均水平的状况下，即使不增税而增加 30 亿美元支出也不会出什么事，这只会有助于活跃经济而不会导致通货膨胀。

作为在 1961 年 6 月不要求增税的决策的一部分，肯尼迪做了一个代价高昂的保证，即在 1962 年 1 月提出一个完全平衡的预算。有人认为这项保证促使经济顾问委员会提高了对下年国民生产总值的估计以保证下一个财政年度有更高的收入水平。赫勒否认他们当时有这样的考虑。但承认经济顾问委员会对国民生产总值的估计高了。他们在 5650 亿美元和 5700 亿年平均这两个可能的数字中选择了高数。直接的原因是 1961 年 4 季度经济的迅猛增长。当时连财政部对形势的估计也是乐观的。当财政部部长狄龙被问道：“你认为这种估计是现实的吗？”狄龙回答说：“我认为这种估计是现实的，前景是乐观的。”

到 1962 年 3 月事情已经很清楚，顾问委员会的预测同实际情况比是过于乐观了。经济的运行正在放慢。这时赫勒开始相信自己在 1961 年下半年的想法是对的。当时他认为在税收的沉重负担下要争取实现充分就业是不可能的。同时由于国会的阻挠，又不可能通过增加支出而找到经济刺激。

支出计划在国会已一再碰壁。肯尼迪坦率地对赫勒说：“我并不反对花钱，如果你能给我想出一个使国会通过的办法，我们就干。”但是赫勒认为，第一，国会的路走不通；第二，经济迫切需要追加刺激；第三，所得税最高税率是 91%，最低税率是 20%，税收结构确实需要加以调整。结论是通过减税建立一个更富有生命力的税收结构是必要的。

然而，要实行减税必须向不相信并保持高度怀疑态度的公众推销现代财政政策。赫勒认为把企业界拉过来并向它们推销现代经济学的最好办法是减税。企业界对减税有浓厚兴趣。但它们以前一直认为“除非有预算结余，否则就不可能减税”。现在赫勒准备向它们推销减税和赤字财政政策，并通过企业界影响全国，赫勒经过深思熟虑认为采取这个策略是必要的。赫勒这时已经完全相信，凡是注意到国会不可能支持增加支出方案的人都会同意，拒绝减税就等于注定经济要陷于长期停滞，而充分就业将是一个长期无法达到的目标。不过思想保守的人对这个建议仍然是难于接受的。有一次赫勒对加尔布雷思说：“要达到你最快增加开支的目标只有减税。”但加尔布雷思和凯泽林等人还是不能接受。由于经济状况大大低于它的潜力，也大大低于经济顾问委员会的预计，于是在 1962 年 5 月赫勒写给肯尼迪一份备忘录：“我担心，人们希望不要发生的事情正在发生。经济发展大大低于官的增长潜力，也大大低于预测，除去增加某些军事开支以外，提出增加支出的建议还会有什么结果。因此现在是采取税收路线的好时机。也许一项临时减税能够应付，但只有进行一次数额很大的减税才能起作用。”在写这个备忘录时，赫勒对托宾和戈登能否被说服还是没有把握。不过后来的发展还是好的，彼此没有发生冲突。这样 1962 年 5 月初大家就一起为实行 100 亿美元的减税方案做宣传。1962 年 6 月 6 日，肯尼迪第一次在记者招待会上口头承诺实行一项永久性的减税，发言稿是赫勒同索伦森一起起草的。为什么肯尼迪终于会同意这样做呢？赫勒认为，顾问委员会的说服工作起了很大作用。但也是因为怕发

生一次肯尼迪衰退。此时肯尼迪已经登上了现代经济学这条船。政治上的担心是钢铁危机以及国民生产总值可能下滑，这些都使肯尼迪相信减税是一个聪明办法。

然后在是否应当立即减税这个问题上又展开了一场争论，问题的关键在于 1962 年已经接近衰退。赫勒把索罗和萨缪尔逊等人请来，大家反复讨论，肯尼迪最后否决了赫勒所极力主张的在永久性减税中先实行一次性快速分期减税的做法，决定从 1963 年起减税。赫勒承认，他当时的想法是不现实的。因为国会还没有做好快速行动的准备，而肯尼迪保证在 1963 年实行重大减税则是正确的。照赫勒的说法，这是一名美国总统对现代财政政策第一次承担真正的重大义务，它是在有赤字的情况下的减税，在美国是史无前例的。

减税方案被接受的另一个原因是美国当时正面临国际支付平衡的困难，不敢用放松银根降低利率的办法刺激经济，担心那样做会加速资金的外流。这样，刺激经济就只能用财政政策，而减税是唯一有希望能在国会通过的做法。巴黎的经济合作与发展组织也被赫勒用来对肯尼迪施加影响，该组织的头头都主张美国采取减税而不是降低利率的做法。肯尼迪是个国际主义者，经合组织的意见对他是有一定分量的。

在减税的问题上，顾问委员会同财政部也有争论。财政部想实行 20 亿、30 亿最多 40 亿美元的减税以减少税制改革的阻力。据说，索尔尼尔曾认为 100 亿美元这样大的减税不仅是不明智的而且是“古怪的”。税制改革对财政部说具有优先地位，他们想把个人所得税的税基加以恢复。

经济顾问委员会的立场是不愿被税制改革所利用。他们认为最重要的事情是刺激经济。他们对税制改革这个额外负担有点害怕。他们觉得只有减税可以使经济加速运转，这是最迫切的。如果把税制改革加上去作为一个部分，就会使这个议案的通过放慢。赫勒的理想方案是立即实行 80 亿美元的减税。另外 40 亿美元减税可以和税制改革一起提出，因为赫勒感到如果没有相伴随的全面减税，要想得到一个有力的税制改革是不可能的。事情的最后结果是 1963 年初在同经济增长委员会协商之后，肯尼迪把计划中的税制改革部分全部放弃了。他说：“这部分不是关键所在，重要的是减税。”

1961 年 8 月，肯尼迪在电视上做了一次关于税收政策的报告，节目播完之后，他问赫勒：“下一步该做什么？”赫勒胸有成竹，回答说：“我们现在要建立内阁经济增长委员会。”肯尼迪问：“为什么？”赫勒说：“首先是协调减税政策，不管用这样或那样的方法，各方面必须求得妥协。所以最好建立一个内阁经济增长委员会，不要叫它内阁税务会议，顾问委员会将为此做出计划。”肯尼迪同意了，在几天之内就用行政命令把这个机构建立了起来。参加者有顾问委员会主席，预算局长，财政部长，商务部长，劳工部长。赫勒被任命为主席。多数时间主要人物参加了会议。在减税定下来之后，讨论的重点确实扩大到经济增长的问题。戴维·贝尔此时仍是预算局长，他一般说对赫勒是支持的。预算局同其他内阁部委比较，部门利益的考虑不那

么强烈。内阁经济增长委员会有一个专家网，包括财政部的经济学家和税收专家，他们同情减税 100—120 亿美元的方案。商务部和劳动部的专家们也是如此。在他们的积极赞助下，他们的头头也逐渐接受了这个主张。顾问委员会开始要求减税 110 亿美元，财政部只同意 30 亿美元。最后双方在 110 亿美元上达成妥协。对此赫勒是很高兴的。不过狄龙也取得了一个重要胜利，当他和赫勒在圣诞节与新年之间一起去佛罗里达做最后决定时，狄龙说服赫勒在减税的同时对税制进行比较重大的改革，同时把减税分三步走，以求在经济上减少风险。最后结果是，1964 年通过的法案税改的动作很小，减税则在 1964 年、1965 年分两个阶段进行。从磋商的过程看，财政部对大幅度减税并不是热心支持的，他们更关心税制改革，而联储则支持投资课税减免的主张。

投资课税减免和折旧自由化方针是企业自艾森豪威尔总统以来不断追求的目标。这两项措施加起来相当于给公司和非公司企业以 10% 的减税。它们在 1962 年即已获得通过。有人认为赫勒是投资课税减免的创始人，其实，它是由财政部倡议的，赫勒最多起了一个催生婆的作用，但他对这些政策给予了支持并帮助进行宣传。财政部提出这个倡议是以卡里·布朗教授和理查德·马斯格雷夫教授所做的研究为基础的。

在减税问题上，顾问委员会同联邦储备委员会没有什么矛盾，阻力主要来自财政部。赫勒在确定减多少税时应用了凯恩斯的乘数理论。据此计算，国民生产总值的实际水平和可能的水平之间存在 350 亿美元的差距，只要有 110—130 亿美元的减税就可以消除这个差距。纯粹的消费乘数为 2，进一步的投资和消费扩散效应可以把总乘数提高到 3，赫勒称之为“总积累数”。赫勒在 1962 年 1 月的总统经济报告中的第二节中做了这一演算，然后在联合经济委员会上又重复进行了演算。赫勒和加德纳·阿克利在国会委员会上对乘数如何起作用做演算说明，这在美国历史上还是首次。根据阿瑟·奥肯后来的分析研究，赫勒的运气很不错，减税正像赫勒的预计那样起了作用。当然经济运行的因果关系不可能孤立起来加以精确定论，但奥肯的分析是相当有说服力的。

赫勒的减税方案在民主党保守派和温和派中也遇到不少阻力。资深评论员威尔伯·米尔自 1942 年以来就是赫勒的好朋友。赫勒去拜访他约他一起吃中饭，试图说服他同意，结果是对牛弹琴。他说：“行！如果你能对等地削减开支，我就同意减税。”尽管米尔是一个聪明而又有学问的人，但绝不是——一个凯恩斯主义者。

私人企业家对减税的反应是五花八门的。减税早已得到美国商会的支持，但在私人企业家中还有许多阻力，他们一面想尝一尝减税的甜头，另一方面又被赤字吓得要命。赫勒为此在企业界中做了大量工作，同企业界和金融界的头面人物谈话，对他们说：“看吧！这次减税将加快经济的扩张，并且将反馈回来，提供一大笔可观的收入。用不了多久，你们就会有一个缩小了的赤字，而不减税则只能让经济不死不活。所以在一定的意义上，说你们

既可以得到蛋糕又可以把它吃掉。”实际上，在越南战争升级前的 1965 年 7 月，预算飞速实现了平衡而通货膨胀并没有很大的上升。企业界在 1962 年已经得到投资课税减免，这使他们感到肯尼迪并不是粗暴的反对企业家的。企业只不过在 1962 年 4 月的钢铁事件中受到过一点冲击。肯尼迪的确骂大商人、大银行家是“狗崽子”，他并不是大企业家、银行家这些权力堡垒的崇拜者。但是他重视他们的政治影响并且总是想方设法找到争取他们的办法。他曾对赫勒说：“上帝啊！如果我能找到一种办法像艾森豪威尔那样用平衡预算哲学掩盖大赤字或者像罗斯福那样用应急开支的名称把赤字排除在预算之外，那该多好啊！”肯尼迪担心赤字影响企业界的信心。赫勒等人在 1962 年对肯尼迪说，只要有高度需求和利润，企业家的信心就会增强。由于公司利润在 1961 年翻了一番而年通货膨胀率只有 1% 多一点，而实际工资也随之增长，所以肯尼迪就不再谈论这个问题了。

失业之争和反通胀

1961 年上半年，失业率平均接近 500 万人或劳动力的 5.6%，1963 年失业率又有回升。肯尼迪的最大失望之一是持续的高失业率。

对造成高失业率的原因，经济顾问委员会的看法与肯尼迪略有差异。赫勒对失业增加的解释是需求不足。他的论据是非白人、非技术工、受教育少的青年以及制造业中失业者的比例很少变化。1963 年 10 月 4 日，赫勒在美国教育委员会的谈话中说：“尽管总失业率自 1957 年以来一直比以前年度高，但它的一般模式没有很大变化……如果自动化产生一个技术性失业的高峰，它必将反映为低教育水准失业者的相对上升和受过大学教育者失业率的相对缩小。然而一切证据与此相反。”受过 8 年或少于 8 年教育的失业者的比例从 1957—1967 年是大为下降了。

但是，肯尼迪则比较强调失业率高是结构性原因。1963 年 3 月，他在芝加哥的一次演说中说：“很奇怪，就业这个 30 年代的问题……也是我们享受相对经济繁荣的 60 年代所必须给予极大关注的问题，现在的困难是人力资源需求超过供应。”

在引起失业的原因中，肯尼迪强调（1）农业技术革命：现在一个农场主生产的食品和纤维可以供应 25 个美国人，而在本世纪初才供应 7 个人；（2）青年人口的增长：60 年代超过 50 年代的 40%，他们现在占人口的比重小于 1/5，但超过失业人口的 1/3；（3）教育不足：在 2600 万即将进入劳动市场的新青年工人中，有 750 万没有受过高中教育；（4）技术进步，自动化：制造业 6 年中产量增长 20%，工人减少 80 万，而白领工人还有填不满的空缺。在结构性失业中，青年和少数民族的问题最严重。

总统青年就业委员会在 1963 年 4 月的报告中说：“从学校出来的失业者 6 个人中有 1 个是 16—21 岁，尽管这个年龄组仅构成全国劳动力的 1/14。

在黑人的青少年中，失业者比白人的男孩女孩多一倍。”

肯尼迪在 1963 年 6 月 19 日的民权和工作机会咨文中说：“失业特别残酷地落在少数民族集团。黑人工人失业率高于整个工人队伍的两倍以上。在我们的许多大城市，南方和北方，失业黑人青年数字常常是 20% 还多，造成了一种挫败、愤慨和不安的气氛，对未来预示着不祥的征兆。”

总统顾问西摩·哈里斯力求在这两种观点之间进行平衡。他基本上同意需求派观点。他说：“我对在 13 年中 8 个工业部门丧失了 1/3 的工作岗位（从 750 万下降到 500 万）印象极深。从每年丧失的工作岗位看，4 年衰退为 9 年繁荣的 8 倍。所以需求是关键。1955 年和 1959 年当国民生产总值上升 7—8% 时，失业下降 60 万和 90 万，1954 年和 1958 年当国民生产总值下降 2% 时，失业上升 170 万和 75 万，这就是说失业和国民生产总值成反比。”但是哈里斯认为需求派有时似乎低估了结构性失业的意义。事实是结构性失业在增加，从 1948—1956 年，白领工人和服务业工人增长 16.3 万人，但在这些行业中结构性失业者超过 6.4 万人。在受失业打击最大的手工业中，就业增长 5.2 万人，而失业的手工业工人却上升到 27.4 万人。

对失业的治疗取决于对疾病的诊断。经济顾问委员会由于对需求不足印象深刻，主张采取合适的财政金融政策进行治疗。它也支持对结构性失业的治疗，但把重点放在刺激需求上。

肯尼迪从政以来所取得的治疗失业问题的经验，主要是在结构性失业方面。他在担任马萨诸塞州参议员时面临的的就是这类问题。不过现在面临的是全国的失业，所以他更倾向于哈里斯的观点。他在 1961 年 2 月 2 日关于复苏和增长的咨文中已经提出需要两翼进攻，“……政府的行动是必要的，不仅要维持一个对经济增长有利的环境而且要对付经济失调以及社区和行业的特殊问题”。

在第一个人力资源报告中（1963 年 3 月），肯尼迪再一次说明一般性措施和特殊结构性措施的作用：“很清楚，我们的人力资源方案必须设计得不仅能平衡当前对资源的需要，而且还要使现在对人力资源的投资形成对未来的需要。”肯尼迪极力主张通过一项人力资源开发和训练法案，他说：“……一个发展和变化着的经济要求这样的劳动队伍，它的技术能迅速适应新技术的需要。当适应能力迟缓、职业界限僵化时，个人和社会一样吃亏……用几百万美元投资于对失业者或就业不足的工人进行训练和再训练，工人们能以几倍于投资的数量给社会提高劳动生产率……”

西摩·哈里斯认为，人们常常忽视用结构性的方法解决失业问题要比用赤字方法花费小。他认为这一方法确实要受职位空缺多少的限制。但在此限度内，必须最大限度地利用这一方法。他算了一笔帐。用赤字方法刺激需求增加就业，100 亿美元赤字 = 增加 300 亿美元国民生产总值 = 增加 100 万个就业机会。一个就业机会的成本 = 10000 美元。用结构性的方法，人力资源训练成本每增加一个就业为 1000 美元，地区重开发每增加一个就业机会支出

2000—3000 美元。

他还认为（1）需求情况是关键，由于劳动生产率和进入劳动市场人口的增长以及每周小时的上升带来潜在生产量的增长，迫切要求有相应的需求增长与这种供应的增长相配合，否则就会受到货物卖不掉，利润下降，失业率增加的惩罚；（2）因此要强调扩大货币供应、增加公共开支、减税等措施，作为通向提高需求的道路；（3）结构性失业是重要的，但其重要性在下降，刺激需求的任何措施也将减少结构性失业；（4）但是剩下的结构性失业的残余需要另外的药方，一般说需求方法不会对消灭这种残余有很大影响；（5）结构性药方的效果有局限性，因为失业是大量的，但未满空缺则并不很多；（6）在某些地区的有色人种中，在某些制造业、矿山以及某些运输业的分支中，结构失业可能是上升趋势，但在受教育不足的人中未必如此；（7）在复苏后期刺激需求的措施受到限制，因为这时要求提高工资。这就是说，刺激需求的方法并不是在任何时候都能采用的。

在肯尼迪时期，哈里斯的观点在解决就业问题上起了主导作用。

作为凯恩斯主义者，经济顾问委员会担心失业甚于通货膨胀，但是美元危机的发展使他们也感到有必要提出一个反通货膨胀的计划。尽管民主党人长期以来一直在批评共和党人对反通货膨胀有偏好而不注意经济的增长，可是在 1961—1962 年，肯尼迪政府几乎在做同样的事情。经济顾问委员会一开始曾大力推行财政行动主义，但它很快发现在实行任何扩张计划以前提出一项保证物价稳定的计划在政治上是必要的。1961 年，顾问委员会积极策划一项工资—物价稳定政策。6 月，它召集了一个“经济咨询员会议”，在戈登的指导下考虑这项政策。在会议上，对政府干预范围有不同意见，于是赫勒起草了一个给肯尼迪的备忘录，说明这个问题上的意见冲突并提出了他自己的关于工资物价变动的生产率准则。

赫勒的主张是年工资率的增长不能多于经济中平均人时产量的增长。这意味着整个说来工资率的增长不能超过 3%。但也可以有例外。根据公正的理由，如果一些工人的工资比具有相同能力和责任的另一些工人低就必须作调整。此外，在工人供大于求的地方，即使在充分就业时期，工资的增长也必须低于总生产率指标所定的水平；当工人的供应充分时，也可以通过增加劳动生产率而额外增加工资。采取这样的方针，工资政策将对调节供求发挥作用。

然而在 1961 年秋天，当汽车业的合同谈判仍在进行、钢铁价格由于早先的合同谈判将要提高需要政府干预时，工资物价的生产率准则还没有制定出来。于是肯尼迪政府公开进行干预以影响公众舆论，反对钢铁业的做法。经济顾问委员会充当了积极的角色，鼓励参议员展开辩论，并推动肯尼迪发表公开声明批评涨价。结果价格稳定下来，但是政府的行动是否是使涨价受到抑制的唯一原因并不十分清楚。

工资物价准则提出之后，政府的劳工问题顾问同各方专家之间由于内部

利益的冲突而不能达成协议。但是经济顾问委员会在肯尼迪的支持下不顾一切地推行起来，并在 1962 年总统经济报告中公布了所谓“非膨胀性的工资—价格行为路标”。要求在一个产业范围和整个经济范围内，在不超过劳动生产率变化的幅度内采取行动。这种路标是不带约束性的，依靠政府的说服和公众舆论的影响来贯彻执行。肯尼迪对路标也没有予以专门批准。正如预料的那样，各方的反应不佳。劳工认为路标的限制性太大，同时对收入分配保持不变的原则提出质疑；资方坚持认为，照此办理将使他们的利润大大减少并约束经济的扩张，各方面的批评者都怀疑这种含糊的标准是否实用，能否持续应用下去。连顾问委员会自己的工作班子也担心这种新政策会造成直接管制并使集体谈判无法进行。

然而政府不顾这些批评决心实行这一政策，并在 1962 年着手把路标应用于钢铁业的集体谈判之中。1961 年 12 月，赫勒向劳工部长戈德伯格保证实行一种在劳动生产率提高范围内的非膨胀性的工资安排，经过谈判可以使劳资双方都感到满意。然后在顾问委员会的支持下，戈德伯格和罗伯特·肯尼迪成功地推动了这一谈判。后来在 4 月 10 日，美国钢铁公司宣布要全面涨价，另外 7 家大钢铁公司也继起效尤。肯尼迪被美国钢铁公司的行为所激怒，谴责该公司撕毁了保持价格不变的诺言。肯尼迪的思想是既然在说服劳工接受一种温和的解决办法方面已经迈出了第一步，就决不允许美国钢铁公司的行动危及劳工对他的支持。在 4 月 11 日的记者招待会上，肯尼迪激烈地抨击了涨价的行为，政府接着采取了一系列措施对钢铁公司施加压力。联邦贸易委员会和司法部着手价格调查，国防部把合同转给没有抬价的小公司，政府顾问们打电话给每一个对决策有影响并准备开始调查的国会领袖。赫勒和他的工作班子日夜不停地起草“白皮书”，否定钢铁公司提高价格是基于成本—价格挤压的论点。这些措施迅速见效，当伯利恒钢铁公司对政府让步并把价格压下来之后，其他公司包括美国钢铁公司在 72 小时内也照样做了。肯尼迪政府只是靠铁腕策略才实行了他的工资—价格政策，但也因此疏远了已经抱怀疑态度的企业利益集团。

肯尼迪与联储

总统在经济决策中不能忽视联邦储备委员会这个重要角色。但在隶属关系上联储只向国会负责。因此肯尼迪必须处理好同联储主席比尔·马丁的关系。

在肯尼迪就职以前，他要赫勒去看马丁，对马丁将采取合作态度或刁难态度作出估量。赫勒同马丁长谈并且对后者的立场有了深刻的理解。马丁发誓：“决不放弃联邦储备委员会的独立性。”赫勒回答说：“我认为这决不是总统要你做的事情。”马丁接着说：“合作的余地仍然是非常广阔的。”赫勒后来在对这段经历进行回忆时评论说：“我才到华盛顿时怀疑联储是否

应有自己的独立性，但在我离开时我认为在一个基本上是通货膨胀导向的世界中，联储必须是独立的，有那么一批反通货膨胀的战士独立存在，不隶属于政治过程，决不是坏事，尽管有时它会使你发疯。”

肯尼迪内心是不愿接受联储独立原则的。但是他的顾问委员会认为美国正面临美元危机，采取正面打击联储独立性的姿态是不利的。因此他在竞选中对这个问题保持了沉默。但在个别场合，他明确表示对联储的失望。在一次和企业界的谈话中，他说：“每一次继起的经济谷底都以更高的利率告终——结果是荒诞的高利率，伴随而来的是高失业、低生产和迟滞的经济。”在1960年10月6日同报界见面的会议上，这名当时的参议员指出高利率已经诱发衰退，但未能阻止通货膨胀。同时以萨缪尔逊为首的肯尼迪经济工作队发出警告，反对用限制性的金融政策干扰经济发展，认为在必要时要用新的工具同通货膨胀作斗争。

然而，尽管肯尼迪对联储的独立性存在异议，他的行动却十分小心。1962年4月17日，他要求国会“修改主席任期，以便让一位新总统能在他的任期开始的时候任命一位由他自己选择的主席”，“这个系统主要官员必须拥有总统的信任”。共和党马上把这个声明指责为对联储独立性的攻击。此后再也没有听到肯尼迪发表类似的言论。1962年6月14日，肯尼迪针对共和党的攻击回答说：“我们（总统和联邦储备委员会主席）在履行我们职责时毕竟保持着十分紧密的联系。尽管联储是独立的并向国会报告。”

无疑，美元的疲软和1962年钢铁危机和解之后肯尼迪不愿刺激金融和企业界领袖，这种心态与他不再提总统与联储关系这个根本问题是有关联的。在1962年12月4日的纽约经济俱乐部见面会上，肯尼迪对两者的关系做了最充分的说明。当被问到弥补赤字是用储蓄还是用发股票来筹集资金时，肯尼迪说这一决策的责任在马丁。但是他也小心地提到欧洲曾建议少依靠金融政策，多依靠财政政策去刺激经济。

很明显，财政部部长狄龙，副部长鲁萨和赫勒等人都极力主张向放松银根的方向行动，他们总体上说是成功的。这可以从利率的走势得到验证。在复苏33个月以后，长期私人利率实际上是下降的，尽管需要保持短期利率的上升以阻止短期资本的外流。要压低长期利率而又必须保持短期利率的高水平是不容易的。高短期利率使借钱的人转向长期市场，因为那里的利率低，其结果会抬高长期利率；另一方面，放款的人考虑到短期利率高又有从长期资金市场转向短期资金市场的倾向，这就促使长期贷款求大于供，有抬高长期利率的趋势。然而实际情况是短期利率的上升并没有带动长期利率的相应增长。根据测算，50年代后期短期利率提高一个百分点，长期利率会增长0.4%，而在1963年只增长0.15%，说明长期利率比过去较好地摆脱了短期利率运动的影响。这说明联储的操作是成功的。而这种结果也是肯尼迪政府所希望看到的。

不过，不能认为联储主席马丁在金融政策上未经斗争就做了让步。多数

金融界人士都怕廉价货币。银行家们认为他们的商品（货币）的价格（利率）越高，他们的事业就越兴旺。但这只是问题的一方面，另一方面他们还担心通货膨胀。因为它对经济的持续稳定增长是一种威胁。所以当肯尼迪第一次宣布 1963 年减税计划时，马丁的反应是发出警告，赤字必须从储蓄中筹款。马丁的意思是说，随赤字的增长他将不提供追加的货币去购买新的联邦债券，因此，它们的价格将下跌，或者说利率将上升，这时人们会在高利率的诱惑下用储蓄来购买债券。

对马丁的这一声明，国会议员赖特·帕特曼说：“马丁无权否决减税。”随后马丁又修改了他早先的声明。

所有这些并不意味着联储是完全独立的，只能说有一定程度的独立性。联储主席还得跟着白宫走，占上风的仍然是妥协。联储是制定宏观经济政策的一个主要机构。但一种政策一旦为白宫决定，联储是极可能合作的。另一方面，要维护一个独立部门的利益，特别是金融界的利益，联储要给人一个在事实上并不存在的某种程度的独立性的印象也是很重要的。马丁是一个十分机警而又精明干练的银行家，他太懂得联储事实上有多大的选择权以及在多大程度上他能偏离政府所规定的金融政策。在声明中，他并没有肯定他说联储是独立的，而只是重申 1951 年联储与财政部的协议条款，即联储没有义务为维持低利率而固定政府债券的价格，并且希望政府不要求联储为联邦赤字提供资金以致造成一种把通货膨胀强加给美国经济的状态。肯尼迪一再肯定联储的独立性，他实际上早已把他的愿望向联储表达得很清楚。对此，马丁也是心领神会的。

保持长期利率下降以促进投资增长不仅需要增加货币供应量，也与其他许多因素相关，债券的营运管理是其中之一。在 1957 年 7 月到 1958 年 4 月的衰退时期，财政部出售了 70 亿美元的长期债券，因此加重了降低利率的困难。在 1961—1963 年的复苏时期，狄龙和鲁萨小心地不重复过去的借误，依靠提前还款的技术做到了既增加长期债券的发行而又不把大量资金从金融市场抽走的双重目的。另一个降低利率的办法是由政府压低不完全市场的利率。由于房屋抵押贷款是由政府担保的，所以它能利用这种关系在抵押贷款利率过高时将利率压低。这就是说，仅仅在抵押贷款利率低于百分之几的时候政府才给予担保。肯尼迪政府比艾森豪威尔政府更倾向于采取这种手段。不过这样做也是有限度的。如果抵押贷款利率和其他市场利率相比显得过低，惩罚将是抵押贷款市场的资金枯竭。

总起来看，在肯尼迪时代金融政策比艾森豪威尔时代要更具有膨胀性。但是担心削弱美元在国际上的地位以及不愿影响企业界的信心使肯尼迪在 1962 年和 1963 年较之 1961 年更少劝导实行低利率政策。他认为国际支付平衡的不利地位使金融政策必须在刺激经济方面较少发挥作用，而让财政政策发挥较大影响。

从联储的角度看，1961—1963 年所奉行的政策显然与 1952—1960 年不

同。在 50 年代复苏的早期阶段，联储对通货膨胀的危险过于敏感，过早地实行紧缩政策使复苏流产。在 1960 年以后，联储已没有再实行紧缩金融政策的认真打算。对这一点有几种解释，一种是它对通货膨胀的担心减弱了；另一种是它在逢迎肯尼迪的政策，因为肯尼迪对窒息经济的金融政策是不能容忍的。事实上，1963 年马丁先生自己已经在夸耀他对经济的扩张做出了贡献。

第五章 约翰逊时期

约翰逊的出身和经济哲学

林登·约翰逊(Lindon Johnson)从得克萨斯开始他的政治生涯。他家的两代人都深深卷入这个州的政治生活之中。约翰逊的父辈在当地民主党中相当活跃。出身于地方显要人物的家庭有助于约翰逊在他的早期政治生涯中打开许多门路。通过朋友和亲戚关系,他在休斯敦找到了一个教师的职位,接着就卷入了地方政治。通过一群有势力的得克萨斯人,包括罗伊·米勒(Roy Miller)这样实力雄厚的德士古海湾硫化公司的院外活动家,这名24岁的年轻人在1932年就来到华盛顿当上了国会议员的秘书。

在给大牧场主、国会议员理查德·克莱伯格(Richard Kleberg)服务期间,约翰逊显示了他的大胆和闯劲,在新政的早期引起许多人的注意。据一名为不友好的批评家说:他“有一种对别人施加影响和压力的技术,就像一只猫遇到热砖头一样”。他就是用这种手法获得了萨姆·雷伯恩(Sam Rayburn)的欣赏。雷伯恩认识约翰逊的父亲以及罗斯福,他遴选约翰逊当得克萨斯州新政全国青年管理局的主任。在这个有战略意义的岗位上呆了两年,这个年轻人取得了议员选举的胜利,1937年约翰逊开始了他在国会山的23年生涯。

在这些年中,他在国会的纪录显示他是一个乡村自由派,赞成农村电气化,社会保险,水土保持,农产品价格支持和由联邦资助建设电力项目。另一方面,他又是一个企业利益的自愿支持者,寻求限制工会的权力。他对塔夫特—哈特利一类法案的支持使他能够在1959年8月向他的雇主选民吹嘘他始终赞成“用强硬的、有效的管理法规保护美国不受不适当的劳工活动的影响”。在1959年通过限制性的兰德勒姆—格里芬(Landrum—Griffin)法案时,约翰逊似乎也起了主要作用。

至少在为国会服务的头17年,他在民权问题上的纪录是典型的得克萨斯政客。他多次和南方集团一起投票,反对宣布私刑处死和人头税为非法。1948年在竞选参议员的时候,他以最激烈的语言谴责杜鲁门公平施政的民权部分,他对奥斯汀的听众们解释道:“你们听得如此之多的这个民权计划是一个滑稽戏和骗局——在自由的幌子下力图建立起一种警察国家。我反对那个计划。我在国会也反对它。进行选举是各州自己的活动范围。我不赞成反对私刑处死法是因为联邦政府无权通过一个法律反对一种形式的暗杀而赞成另一种。我反对公平就业实施委员会,因为如果一个人能告诉你说你必须雇佣谁,他就能告诉你不能雇佣谁。我本人就遇到过这种事。”一个研究了85届国会点名唱票的政治家得出结论说,在1957—1958年间,连巴里·戈德华特对民权立法所表示的敌意都比约翰逊要少。后来,很自然,当得克萨斯人纷纷逃避其南方身份时,约翰逊的立场也开始软化,等到他当总统的时候,

他已经以黑人事业捍卫者的名义发表雄辩演说了。

在民权以外的领域，在他向白宫迈进的过程中，约翰逊已越来越采取被认为是“自由派”的立场。例如，在1964年，他对医疗保险已从谴责杜鲁门总统1948年健康保险计划（约翰逊把它叫做社会主义化的医疗）的立场转变到狂热地庆贺医疗照顾计划，并用高度赞扬的语言说，“这将有助于保证美国的老年人不因疾病躁躏而毁掉一生劳动的报酬”。约翰逊在从得克萨斯式的温和自由派向一个全国性政治人物转变的过程中，要求他自己能形成一种适合广大选民口味的政治观念。

他之所以能完成必需的转化，原因之一是他缺乏对任何一种确定的意识形态的信仰。新近给他写传记的人指出，约翰逊“有无限的实用性，不为理论所牵累”。他是一个冷酷的、专为自己打算的实用主义者，他可以按照他不断上升的野心的需要，随时变换特殊的颜色。但是，决不能因而作出错误的判断，认为他当了总统以后仍处于某种真正自由的平静王国。约翰逊的上升最好按照不断转移和扩大他为之服务的利益集团的范围来理解。在他追求其全国性政治野心时，他所持有的已不是得克萨斯石油大王或大牧场主这些新贵的地方主义狭隘眼界，实际上，这时全国性公司领袖们的全球战略已成为约翰逊的政治座右铭。

很清楚，约翰逊在政治生涯中——1937—1948年在众议院，1960年被选为副总统——所学会的政治操纵艺术已到达近乎完美的地步。许多学习美国政治的学生集中注意于他在国会山表面上的忙碌生活，把他描绘成立法机构的巫师，几乎单枪匹马地推翻了麦卡锡，并且在1957年促成了自19世纪改造国会以来第一个联邦民权法案的通过。的确，约翰逊是一个能干的政客。但是他为了使那个献身于消费者利益因而得罪企业界的公仆利兰·奥尔兹（Leland Olds）丧失名誉而使用的策略并不比麦卡锡更道德。他在立法机构中的巫术对立法机构程序所发挥的效力也并不总是有益的。一个约翰逊的传记作者总结说：“作为多数党领袖，他所建立的‘制度’使参议院成为一个富有成果的立法机构，但它实际上摧毁了参议院知识渊博、意义深遂的辩论传统。”作为副总统，他只能享有在参议院的一小部分政治权力。他给肯尼迪这个不被他赞赏的人做下手是很难解释的。其他因素可能起了作用，但最有说服力的解释是约翰逊要利用副总统的地位作为走入白宫的踏脚石。在开始当副总统的时候，他甚至希望继续行使参议院的权力，但被他在参院以前的同僚所断然拒绝。他在其他方面给全国的印象也因肯尼迪的风度、魅力和理智而黯然失色。

肯尼迪在当政1000天的时刻突然被暗杀，约翰逊依法继承了美国总统宝座。这两个人之间在作风上有明显差别。肯尼迪出身豪富，在哈佛受过良好教育，这一背景和他那种狂放的政治野心混为一体，显示出一种泰然自若和带有讽刺意味的冷漠。约翰逊同样想大有作为，但是对某些人来说，他的个性缺乏吸引力，报纸很快就批评他以自我为中心并被骄矜和虚夸所缠绕。

约翰逊当了五年总统，演出了一出典型的白宫悲喜剧。他入主白宫的头两年，可以说是政治经济双丰收，因而名声鹊起、神采飞扬。但是紧跟着又遭到一系列挫折，等到他离开白宫时已是声名狼藉、黯然神伤。与他遭到同样命运的是新经济学——凯恩斯主义在美国的实验。这一实验曾取得了短暂的辉煌胜利，但很快就越过了顶峰，走向了反面，丧失了它的神圣光环。

从纯经济的角度看，约翰逊遭受挫败是因为他所实施的“大炮和牛油并举”政策为美国的国力所不支，使总供给与总需求失去了平衡。导致这种结果除了制度上的原因之外，同约翰逊本人的思想作风也有密切关系。他好大喜功，又过于自信。在经过1964年大选、凭自己的声望坐稳白宫宝座之后，就想抓住“伟大社会”和“越南战争”这两面旗帜为自己树立不朽的丰碑。而在他的决策已开始出现破绽的时候，他又玩弄政治，自我欺骗，一意孤行，拒绝经济智囊们的箴言，终于使局势发展到难于收拾的地步。

约翰逊的主要经济智囊是两届总统经济顾问委员会主席加德纳·阿克利（Gardner Ackley）和阿瑟·奥肯（Arthur Okun）。在肯尼迪逝世以后至1964年年底，沃尔特·赫勒也曾继续为约翰逊服务过并深受约翰逊的尊敬。从这些经济学家后来对他的评价看，他们虽然同约翰逊保持着正常的工作关系，但对约翰逊的作风都颇有微词。

阿克利曾从经济决策的角度对肯尼迪和约翰逊两人做过比较。他认为肯尼迪和约翰逊都懂得经济问题对他们担任总统职务的成功是举足轻重的。这两个人都很关心日后历史对他们如何评价。肯尼迪对经济问题有思考的兴趣，他热心于了解经济顾问们所提建议背后的理论。他不仅要求理解结论是什么，而且要了解支持这种结论的推理过程。约翰逊从不认真进行深入的推理，他只对结论有兴趣，他也对解决任何具体问题可能有的多种选择有兴趣。他对经济顾问们提出的建议喜欢多找一些人来推敲，特别是找政府以外的人来推敲。这些人常常是他在国会中的一些老朋友，有时也找在经济方面不担负责任的人。约翰逊对麦克纳马拉的思维能力有很深的印象，并常常把各种经济问题交给他去检验。阿克利的经济顾问委员会欢迎他的这种做法，因为麦克纳马拉通常总是支持委员会的观点。在重大问题上，约翰逊喜欢找政府外面的人如克拉克·克利福德（Clark Clifford）或戴维·金斯伯格（David Ginsburg）商量。这时他会叫阿克利向邀请来的客人汇报情况和各种争论，向他们提供必要的资料，然后同他们一起商谈。对争论不休的问题，他会交给克利福德去思考，然后要他向约翰逊提出自己的判断。约翰逊不大找外面的经济学家咨询，偶尔他会找沃尔特·赫勒商量，在赫勒离职后的第一年更是这样。不过，他在决策过程所表现的民主作风，并不能阻止由于他的功利主义而作出的在政策上的错误抉择。

约翰逊来自南方，他对东部权势集团和有学问的人有一种南方人的自卑感，他深怕受到别人的鄙视，因此他对自己的经济顾问们是否对他忠诚常常抱有怀疑。约翰逊又是一个脾气粗暴的人，一不如意就会对下属加以申斥。

不过，阿克利是一个例外。阿克利认为自己有一种优势，因为他生长在密歇根州的偏僻地区，同常春藤联合会的几所大学没有什么联系，此外他不是看不起约翰逊的东部人。阿克利认为约翰逊对同常春藤联合会有关系的人有一种尊敬与怀疑交织的感情。他肯定这些人很聪明，也许比他更聪明，比他受过更良好的教育，处理问题比他知道更多的答案。但他总是认为这些人反对他。而对阿克利则没有这种怀疑。他对阿克利提出的忠告极为认真，虽然并不总是照办，但从来不漫不经心或随意否决。他有时也把这些建议交给别人进行检验，但着重于这些建议在政治上的可行性。不过据阿克利说，约翰逊对经济顾问们对他提出的政治建议则很不耐烦。阿克利自己就为此而碰过钉子。有一次，阿克利对约翰逊说：“我们可以向国会推销增税方案。你低估了逻辑论证的力量。我们能从银行界得到很多支持。”约翰逊这时转过脸来以少有的轻蔑态度说：“谁在这里做政治决定？我用你是为了给我提经济建议。”这当然使阿克利很下不来台。

约翰逊在对一个问题做决定时常常不露声色。他可能已经下了决心，但他不想让人们知道。对重大政策如财政决策，他常常不给助手们以任何暗示。他有一种恐惧感，生怕人们会事先泄露他的观点，被报纸抢先刊登了消息，使自己陷于被动。他不希望在他宣布什么之前在报纸上看到自己的决策。这就使他的顾问们在一些重大问题上很难知道他的倾向性。他也不愿意对他的想法有太多的知情人，他总是设法把信息限于少数直接经手的骨干。阿克利愿意安排委员会的其他成员与总统见面，有时还在备忘录上把埃克斯坦和奥肯的名字写上去。后来他间接得知，约翰逊情愿在所有的备忘录上只由阿克利一个人签名。估计约翰逊这样做是想在万一发现走漏消息时可以唯阿克利是问。对安全问题和经济问题，约翰逊也分得很清，讨论与经济有关的安全问题并不让总统经济顾问委员会参加。因此在各种决策之间缺乏总的平衡与协调。这种过于保密的做法助长了部门分割，也是经济决策失误的一个重要原因。

向贫穷开战

约翰逊继任总统后，直到 1964 年底，他的经济班子帮他做了两件大事。一是减税，二是向贫穷开战。两桩都是肯尼迪的未竟事业。

约翰逊所做的第一件事，是强调了减税的迫切性。他在一次演讲中说：“对我们来说，没有任何一个立法比早日通过肯尼迪总统为之长期奋斗的税收法案更适合于继承他的事业了。这是一个为增加我们的国民收入和联邦收入而设计的，并给反衰退提供保险的法案。”

然而，约翰逊并没有等待国会的赐予，他知道需要什么条件才能使减税议案在国会获得通过。对此他在演讲以前已经同财政部、预算局以及经济顾问委员会一起研究过。赫勒极力主张把 1965 年的预算支出定在 1105 亿美元

的盘子上。那将比 1964 年的支出增加得很少。狄龙则主张把支出压得更低以便保证参议院通过税收议案。约翰逊同意狄龙的主张。他说：“除非我们告诉国会，新预算将大约为 1000 亿美元，否则我们甚至不能把它送到参议院的会议上去。”约翰逊又转过身来对赫勒说：“如果你不把这个预算压到 1000 亿美元，你将撒不出一滴尿。”讲完之后，他竟神经质地哈哈大笑起来。

实际上，1965 财政年度的预算被压到远远低于 1000 亿美元，降到 979 亿美元，这比共和党要求的条件——980 亿美元还低。一年过去之后，实际支出为 965 亿美元，比预算又低 14 亿美元。这种放慢支出的做法带有很大的策略性，目的是使减税议案获得通过。约翰逊曾经对他的顾问班子说过：“一旦你得到减税，你可以想做什么就做什么，正像艾森豪威尔曾经做过的那样。他先讲节约，然后敞开花钱。”由于约翰逊的策略，减税议案果然在国会以压倒优势获得通过。这次减税，为创造“新经济学”的“奇迹”铺平了道路。

“向贫穷开战”的计划于 1963 年底着手制定。这一行动的背景是这样的：1960 年，美国处于贫困线以下的穷人高达 3990 万，占总人口的 22.2%。这种“富裕中的贫困”现象已成为美国社会的污点和不稳定因素。许多进步作家口诛笔伐，对美国社会的这种不公正现象进行了抨击。加尔布雷思的《丰裕社会》，哈林顿的《另一个美国》等著作对社会舆论产生了很大影响。消灭贫困成了民主党在两党斗争中高举的一面旗帜。赫勒在约翰逊就任总统的当天晚间就告诉他，早在 11 月初他已要求联邦政府各部门提出一项能缓解贫困状态的计划。他还说：在肯尼迪遇刺的前三天，他和肯尼迪讨论过这个问题，并得到肯尼迪的批准，但肯尼迪没有给予具体指导。赫勒问约翰逊是否需要经济顾问委员会提出一个向贫穷进攻的计划。约翰逊稍加思索，立即回答说：“我同情它。立刻去办。给它以最高的优先权。要全速前进。”

整个 12 月，制定计划的工作一直在进行。约翰逊在新闻发布会上宣布，反贫困的立法在政府 1964 年向国会的请求中是高度优先的议程。在定了这个调子之后，政府立即着手制定方针政策，建立组织机构，解决资金筹措问题。

1964 年 1 月 8 日，约翰逊在他的国情咨文中说：“本届政府今天宣布对美国的贫困问题无条件开战。”当时所提出的方案有人力资源培训计划；对学校的财政援助；保健计划；新的住房计划；公民权利法，等等。

由什么组织机构来执行这一规划是一个必须解决的问题。有些内阁阁员，特别是劳工部长威拉德·沃茨（Williard Wirtz）建议由现有的一个内阁部级机构进行管理。他的理由是，只有通过已经建立起来的渠道运作才能以最快的速度 and 最高的效率开展工作。司法部长罗伯特·肯尼迪也赞成这种办法。他认为，由一个内阁级的委员会直接负责并以它的成员为主席将能最好地协调各方的努力。其他一些人，包括克米特·戈登和沃尔特·赫勒，则主张建立一个新的、独立的机构。他们认为，这件事可能要以创新和实验为先导以求开辟新途径。加尔布雷思也支持这种意见。他在 1964 年 1 月 31 日送给约翰逊一个备忘录，信中强调：不要把这个计划埋藏在部门之中，把它

放在行政办公室，在那里人们将会知道你们在干什么，在那里可以有一个新班子和面目一新的指挥官。约翰逊同意加尔布雷思等人的主张。决定在行政办公室设置一个独立机构管理这个计划，并直接向总统报告。他要选择一个强手当头。他在众多的提名中最后选择了萨金特·施赖弗（Sargent Shriver）。这个人在当和平队长的时候显示了自己的才能。施赖弗于1964年2月1日走马上任，担当了反贫困计划的领导人。约翰逊要他加快速度推动国会为这个计划立法，同时要求它尽快产生看得见的效果，以利于为今后的活动筹措足够的资金。

施赖弗以充沛的精力和高涨的热情投入工作。在与约翰逊会晤之后的几天中，他通宵达旦地同政府内外的专家、顾问们举行了一系列会议，研究消灭贫穷的方案，参加第一次会议的一些人成为制定反贫困计划工作班子的核心。施赖弗等人的兴奋心情是有感染力的，好几百人，包括高中和大学的学生、和平队中的回国者、家庭妇女以及国会议员的夫人，以各种身份投入志愿工作。许多人写信或打电话进来要求提供服务。其他人则在街头巷尾进进出出忙着提供支援。工作队向全国各行各业的领袖人物征求意见，他们中有企业家、教员、市长、社会工作者、私人组织和州政府的官员。

与消灭贫困有关的其他建议也很快被提了出来。如给儿童以特殊启蒙教育的计划；培训从学校中掉队出来的学生，为他们提供生产性就业的计划；一个提高美国青年志愿服务精神的计划；帮助贫民窟中的小商人开业以及帮助贫困农场主维持生产的计划；使低收入家庭的学生能够在求学期间工作的计划，等等。

在工作组开始集合以后的6个星期，全部规划已经准备就绪。3月16日，约翰逊批准把它送达国会，同时附上了一个特别咨文，强调贫困是“国内敌人，它威胁国家的力量和人民的福利”，使用“敌人”这种语言是为了与向贫穷开战的战争气氛相一致。这个战争所面对的不仅是个人而且是社区，要攻击的目标不仅是结果而且还有它的原因。向国会递交的议案用了《经济机会法案》（Economic Opportunity Act）这样的标题。

在递交这一议案之前，约翰逊已预计到它将遭到共和党人的激烈反对，由于是在大选之年，这种反对将特别激烈，因而道路将是不平坦的。他也估计到反对者将争取南方民主党的帮助，并使南方人相信这个法案可能会强制实行种族一体化。还有许多不明真相的人会相信反贫困计划只有利于黑人，而根本不了解一个事实，即生活在贫困中的每5个家庭里有4个是白人家庭。

约翰逊同拉里·奥布赖恩（Larry O'Brien）以及其他专管国会事务的班底讨论了这些问题。大家都同意应当创造一点奇迹。于是白宫着手拉拢众议员菲尔·兰德勒姆（Phil Landrum）支持这一议案。兰德勒姆是著名的保守派众议员。但是，约翰逊认为他是有思想的议员，容易争取他改变立场。

当奥布赖恩和约翰逊最初讨论能否争取兰德勒姆支持反贫困议案时，似乎感到要他接受这一挑战是很困难的。但是经过进一步研究，又觉得这个设

想值得一试。兰德勒姆是一个强有力而且很精明的领袖，如能得到他的支持就会使这一议案更合乎南方人的胃口。因此，约翰逊决定亲自与兰德勒姆谈话，并立即发现兰德勒姆对这个方案很愿意接受。可是仍然存在一个严重障碍。原因是1959年他曾经是兰德勒姆—格里芬议案的提案人，该项议案为工会权利设置了许多限制，他被看作是劳工的敌人。然而，对任何反贫困计划，工会的支持都是成功的最基本条件。约翰逊建议奥布赖恩以及施赖弗同劳联—产联的乔治·米尼谈一次话。这次谈话结果并不理想，米尼和他的下属对兰德勒姆很不信任。奥布赖恩回来报告说，工会认为许多年以来劳联—产联把“兰德勒姆”这个名字当作肮脏的字眼使用，现在怎么能让兰德勒姆充当反贫困议案的创始人呢？于是约翰逊决定自己找米尼谈话，并对他说：“总之，我们寻找的只是结果。”经过约翰逊的说服，米尼终于接受了这一安排。

议案刚才出台，就在教育和劳工委员会中遭到共和党的猛烈攻击。他们说这个计划没有新东西，“这个国家从它建国时起就在同贫穷作战”。他们坚持“利益逐层渗透”的理论，认为只要是企业界繁荣，金钱自然会流到经济金字塔的底部。这时约翰逊开始运用几十年的国会斗争经验，开展了纵横捭阖的游说活动。1964年7月23日，这个议案在参议院以61票对34票获得通过。在众议院，尽管保守派进行了猛烈攻击，但因有兰德勒姆的支持，最后于8月8日以226票对185票获得通过。8月20日，《经济机会法案》由约翰逊签署。这个法案的通过为反贫困计划的资金来源打开了大门。接着又通过了初级与中级教育法案，医疗照顾法案，房租补助法案，从而扩大了反贫困的范围并同时解决了资金来源问题。

向贫穷开战计划的执行并不顺利。原来设想的一些反贫困措施有些因不符合实际而搁浅，有些因执行不力浪费过多而受到公众指责。新建立的机构有些因管理不善而改组，有些因不适合需要而合并。这些都为保守派提供了攻击的目标。1967年7月20日，民主党提出的一项“消灭和控制老鼠法”被否决，约翰逊惊呼这是美国的耻辱和民主党的失败。据约翰逊在自传中说，消灭鼠害之所以作为反贫困计划的一项内容是因为穷人受鼠害最深。每年在美国有成千上万的人，特别是生活在城市贫民窟中的人被他们家中或公寓中的老鼠咬伤。大多数受害者是睡在摇篮中的婴儿，有些因伤致死，有些则终身毁容。在美国直接或间接因鼠害致死的人比历次战争中牺牲的人数还多。主张立法的人还认为老鼠在从阴沟窜到垃圾堆和厨房中时还携带有致命的肝炎和伤寒病菌，由此可见，鼠害已成为对美国社会的一大威胁。因此，民主党认为消灭鼠害应当得到国会大多数的支持。然而与预料相反，议案在到达众议院时却遇到了阻挠。一些共和党人不仅联合起来打败了这个提案，而且演出了一场讽刺剧，嘲笑这是新的公民“老鼠法”，是“把钱扔到老鼠洞中去”，是对城市老鼠的歧视，等等。这一提案最终以207票对176票被击败。

由赫勒最初设计后经约翰逊大力推行的反贫穷计划是想在资本主义的框架内用国家福利主义措施解决两极分化问题，它包含有进步思想，反映了在

一个时期中美国民主力量的上升。约翰逊在《有利地位》一书中，曾经用减少贫困人口的数字来表白自己的成就。他说：“当我离开白宫时，政府报告表明在 1964 年有 3500 万美国人陷于贫穷之中，而现在已有 1250 万人脱离贫困，在 4 年中几乎减少了 36%。”但是美国政府后来的统计又说明，在经过 60 年代和 70 年代的下降之后，美国的贫穷人口现在又重新上升。1993 年，美国在贫困线以下的人口占总人口的比率已由 1966 年的 14.7% 上升到 15.1%。这里的深层次原因当然是在地下长眠的约翰逊所无法理解的。

大炮和牛油并举

1965 年 7 月，约翰逊在本财政年度行将结束的时候同他的内阁讨论了开支情况和日常政府事务。在谈到最近的成就时，他颇感自豪。他对自己的工作班子说：过去一周是“华盛顿最有成效，最具有历史意义的立法周”。医疗照顾已经在参众两院大会讨论了，再过几个小时就能通过。投票权利法也已经送达两院，本周将得到批准。

回顾过去，向贫穷开战已经进行一年，对过去的遗留问题的攻势似乎已经接近尾声。有历史意义的初等和中等教育法案在 4 月已获立法，它用联邦政府的经费解决了学校开支不足的问题。医疗照顾将为全国老年人争得福利。第二个民权议案即将立法，对黑人的不公正待遇将被纠正。总之，36 个重要法律已经立法，26 个其他议案正在参众两院审议，还有 17 项议案也将陆续出台。

但是约翰逊并不以此为满足。想要超越肯尼迪，成就丰功伟业的内在冲动促使他希望把这个势头保持下去。但他也意识到存在着两大障碍。首先是国会的对立情绪。

1965 年 2 月的 89 届国会开幕后不久，约翰逊约政府各部门的立法联络官在白宫见面。他回顾了历届总统从开始一切顺利到后来遇到麻烦使声望迅速下降的历史。威尔逊、罗斯福、杜鲁门、艾森豪威尔都有过这种经历。罗斯福的先例尤其值得警惕。

随着酷暑的消退，约翰逊已开始感到风向的转变。他本能地意识到对进一步立法行动的抵抗与日俱增。不过，要求约翰逊利用这个历史时机为自己的光荣历程画一个句号是约翰逊所绝不甘心的。他在自传中说：“我相信全国人民（对我）印象深刻，并且感谢这个成就众多的时期。来访者和朋友们都说，‘总统先生如果你就此罢休无所作为，你在历史上的地位也已经相当稳固’，尽管我个人很感奋，但这种情绪使我担心，因为这是一个满足现状的信号，而恰好此时还有许多事情要做。”不出所料，1965 年 11 月在民主党参议员的集会上，多数党领袖麦克·曼斯菲尔德（Mike Mansfield）开始谈论新立法应当放慢。整个秋天，两院的国会领袖们都在说美国需要喘口气，需要巩固并消化已经通过的法律。约翰逊丝毫不考虑这些看法的合理成分，

坚持继续前进，种下了他日后无穷烦恼的第一个根源。

约翰逊看到横在通过新立法道路上的第二个障碍，是美国在越南战争中所遭受的挫折。他知道，他必须为美国人民在这场痛苦的战争中选择一条出路。7月27日下午，他同国家安全委员会的顾问们一起审查了各种方案。出于充当越南大资产阶级守护神和世界宪兵的使命感，他作出了越战升级的决定，派更多的战斗部队到越南。这个历史性的决策种下了他在日后无限伤神的第二个根源。他在自传中承认：“1965年7月27日，我国生活中的两大潮流——国内的伟大社会之梦和在世界范围所承担的不可逃避的义务——汇合起来。本届政府的整个任期都被这两股汇合的潮流所困扰。”

为了压倒放慢改革步伐的声音，约翰逊提出了许多娓娓动听，而且并非毫无根据的理由。他说：“确实，自罗斯福时期以来即呼吁采取行动的老的改革终于载人史册。可是与此同时，对60年代和往后年代都十分重要的其他需求正在积累起来。我们曾如此自豪地建立和创造的强大技术以及它所产生的庞大而复杂的副产品，我们人口的增长，我们城市的严重衰朽，人类和自然的日益隔离，后工业社会人类生活的失去个性——这些都不像穷困，对学校的需要，黑人的选举权那样明显和熟悉，但是它们是未来压倒一切的问题，要求马上行动。它们不容忽视。”

的确，美国社会存在的问题很多，城市尤其严重。汽车联合工会的领袖沃尔特·鲁瑟(Walter Reuther)1965年5月给约翰逊的备忘录，敲响了“城市中心生活糜烂”的警钟。这样的警告在别人的报告中也经常出现。城市已处于危机的边缘，它们机体的衰朽正在加速。贫民窟拥挤着未经训练难以就业的人们，他们中的许多人甚至在人口统计中消失。城市的税收基础随产业和中间阶级的不断外迁而萎缩。城市还被自己交通动脉的肿胀所窒息。由于犯罪率的上升，人们晚间已不能在街头散步。在全国，城市问题已经由城区边沿蔓延到迅速发展的郊区，进而越过郊区扩大到农村腹地。

消费者被蓄意欺骗，并且被市场中肆无忌惮的好商所蒙混。水和空气被毒化，财富被浪费，新住房的建筑速度赶不上人口的增长。同时美洲大陆的美丽风景正在被垃圾堆和废弃物所污染，并被推土机搞得满目疮痍。对这些问题，约翰逊倒是看得很清楚。

为了向国会提交进一步立法的建议，约翰逊要求他的工作班子针对上述种种问题，提出一个对付这个国家需要最优先考虑的立法日程。

与此同时，约翰逊又被迫不得不解决伤脑筋的战争费用问题。到1965年12月底，预算局长查尔斯·舒尔策警告说，越南战争的压力将在1966年把物价抬上去。他说：“说得实际点，这意味着最终要增税。”不过，他又说明他并不认为现在提出一项全面增税是聪明之举。财政部长福勒也持同样看法。1965年圣诞之夜，福勒通过电报向约翰逊报告了同众议院筹款委员会主席韦尔斯·米尔斯的会见。福勒问米尔斯对增税有什么意见。米尔斯说他在1966年不想干了。他说：“在1966年没有胃口。”

大炮和牛油并举实际上是美国难以承担的，但是主观愿望战胜了理性思维。约翰逊对能否同时两线作战作出了一厢情愿的判断。约翰逊在他的回忆录中说：“对战争费用的估计从来都不是肯定和精确的，但是各种指标有力他说明，就在越南打一个有限战争说，它对经济目前可能产生的影响是可以驾驭的。这些指标使我们在 1965 年末希望并且相信……运用财政金融管理工具能够在不寻求我们无法获得的增税，不取消我们的城市、我们的贫民、我们的老年人、我们的患者、我们的儿童、我们的少数民族所痛切需要的援助的条件下承担起我们的义务。然而我在好几个场合指出——向国会，向全国——我们不知道战争会持续多久，我们对要花多少钱没有精确的预测，当事实证明有必要要求国会增税时我是不会迟疑的。”

1966 年 1 月 12 日，约翰逊向国会提出了今后一年的立法框架。他对国会议员说：“我相信在打越南战争的同时我们能继续伟大社会的事业。”在说这句话时，他在国会中的支持者报以热烈的掌声。1966 年秋，约翰逊指示他的工作班子为一个全面的国内计划做好准备工作。白宫主任乔·卡利法诺（Joe Califano）和他的副手拉里·莱文森（Larry Levinson）卷入了这一行动并建立了 10 个工作组，每个工作组研究一个关键性的领域。工作组是伟大社会的重要组成部分。他们与约翰逊动员建设伟大社会的演说同时诞生。1964 年 5 月 22 日，约翰逊在密歇根州安阿伯市的密歇根大学对毕业班同学说，为了推进伟大社会，他将“集合最好的思想和最广泛的知识”并且将“建立工作小组力白宫准备一系列会议和会见”。

这是约翰逊有意进行的改革。以前提出立法方案的标准程序是由政府各部门提出建议，预算局和较低级别的白宫工作班子将分析所建议的措施，并把它们提交给总统。白宫送交国会的就是按这个程序得到的方案。约翰逊对这一程序很不满意，他认为这个程序不能鼓励新鲜的和具有创造性的观念脱颖而出。政府机构为日常业务所纠缠，臃肿的政府机构培育惰性，使官僚机构致力于维持现状。结果许多好的观点没有发育成熟的土壤，此外，政府的机构相互分割，也使它不具备解决跨部门问题的能力。为解决这个机构缺陷，约翰逊于 1964 年建立了 14 个工作组研究国家生活中的重大问题，包括教育、运输、保健、自然资源、政府组织、城市开发和农业等问题。总统授予每个工作组以广泛的特权去探索广阔的领域，寻求各种新观点和新建议。他告诉工作组不必费神考虑政治影响和预算开支。他们的建议将交由另外一批专家去审查，以确定其经济效益和可行性。约翰逊注意到肯尼迪 1960 年竞选时组织的工作组所遇到的某些困难，那些工作组中学者过多，提出的建议往往不够实际。约翰逊坚持新的工作组要在思想家与实行家之间加以平衡。他还坚持工作组要在保密的基础上操作，明确交代他们的报告必须只送给总统。在他的这种做法受到批评时，约翰逊辩解道：“与一些神话相反，这种安排并不反映我对保密有什么炽热的愿望。驱使我这样做的是一种能取得最坦诚最客观建议的愿望。当一个人公共需要准备一个文件时，他就会更注意公众

形象，更谨慎小心。”

终约翰逊政府的任期，大约有 300 位商人、劳工领袖和教员实际上成为他的智囊。他们几乎是政府的另一只膀臂。随便那一天，都会有这个或那个工作组的先生或女士飞到华盛顿来提建议，提反面意见。这种情况反映了美国各界对改革的热情。

经过工作组日以继夜的努力，经过政府官员和工作班子的无数磋商，经过同国家生活各方面的领袖进行商讨，经过向各方面的咨询，伟大社会的纲领终于制定出来了。在此基础上，一个又一个议案送达国会制定成法律。在约翰逊政府行将结束的时候，内阁成员送给他一套书桌上的银具，在一个便条板上刻有约翰逊时期所通过全部立法的标题，总数达 207 个，它象征着约翰逊伟大社会的里程碑。它创造了国会立法的纪录，但是它的重量已把美国压得喘不过气来。

伟大社会的立法活动一直保持到最后。约翰逊在 1965 年已经发现的国会中的抵抗，随着时间的流逝更加厉害了。但是始终没有出现约翰逊所担心的死胡同。

为了解决好城市问题，需要建立相应的组织机构。约翰逊认为，“在农场主已经获得内阁的发言权之后的 3 / 4 世纪，城市却没有”，“城市规划发展成为相互隔离领地的联网”。为此经过立法建立了一个新的住房和城市发展部协调城市发展规划，由第一个进入总统内阁的黑人罗伯特·C·韦弗当部长。为了消除运输服务领域的混乱现象，建立秩序，创立了另一个内阁级的运输部，由艾伦·S·博伊德当部长。它的首要任务是发展第一个全国协调的运输计划。

不能否认伟大社会也曾取得了某些成绩。例如，在通过样板城市法案之后，1968 年通过的全国住房法案加快了解决全国住房短缺的步伐；为解决最难就业者的就业问题，做了相当大的努力；为反对城市犯罪问题通过了安全街道法；另外一些立法注意到了环境保护、人口控制以及保护消费者利益。但是战术上的某些成功终于被战略上的失误所粉碎。大炮和牛油并举所造成的总供应与总需求的失衡及其给美国经济造成的不良后果，使约翰逊夸耀的伟大社会走向自己的反面，变为一个讽刺性的贬义词。

加德纳·阿克利

大炮和牛油并举导致总需求和总供给的不平衡和通货膨胀。美国经济亟需调整。进行宏观调控，抑制通货膨胀的担子落在总统经济顾问委员会主席加德纳·阿克利的肩上。

阿克利是在 1964 年 11 月大选后，沃尔特·赫勒辞职时接替他担任经济顾问委员会主席的。尽管作风上有某些不同，很少人认为在新任主席之下经济思想会有什么变化。因为他自 1962 年就在委员会中工作，他是忠诚的凯恩

斯主义者。

在阿克利的委员会中，另外两个成员是留任的奥托·埃克斯坦和阿瑟·奥肯（Arthur Okun）。埃克斯坦辞职后接替他的是詹姆斯·杜森贝里（James Duesenberry）。工作班子像以前一样保持精干，只有16名职业经济学家。

阿克利不是约翰逊在经济政策方面的唯一顾问。但他对政治现实的理解以及同总统打交道的能力使他成了一个有影响的角色。他可以随时接近总统，常常同他开会或交谈并向他源源不断地递送备忘录。但是，约翰逊在经济决策上常常坚持己见，对阿克利的使用是有限度的，这使阿克利感到苦恼。

到1965年春，经济处于前所未有的繁荣之中。1964年的减税给私人购买力带来年率120亿美元的增长额。到5月份，和平时期50个月的经济连续扩张的以往纪录已被打破。阿克利所关心的是如何管理这种高就业的经济。以前在经济疲软时期作出决策比较容易，但当经济资源接近于充分利用时就容不得半点疏忽。新经济学——凯恩斯主义的扩张政策——看上去是成功的，然而尚待证明的是这种与高就业一起的经济增长能否在不触发通货膨胀的条件下持续下去。

阿克利就任经济顾问委员会主席后，有许多关于1965年可能出现经济滑坡以及新主席将如何对待它的推测。可是，经济增长最后达到6720亿美元，连顾问委员会对1965年最乐观的估计也比它少140亿美元。这一年最后一个季度的国民生产总值的增长是历史上最大的。失业率下降到4%，制造业的设备利用率达到90%，资本投资计划在加速。经济的这种急剧跳跃是由于1965年7月越南战争的升级，国防开支的突然增长。支出的增加给经济加入了一个没有想到的刺激，它与约翰逊伟大社会计划的支出合在一起把总需求推进到生产能力之上并导致通货膨胀。经济顾问委员会和它的经济学家们总的来说对这种发展认识得很慢，直到1965年12月阿克利才终于向总统建议在第二年需要实行财政约束。

在这个时候，联邦储备局已经开始独立地抑制过热的经济。金融政策直到1965年中一直是适应于经济扩张的。但是自1965年12月开始，联储转变到高利率和总体紧缩银根的政策。约翰逊和福勒被联储的独立行动所激怒，并且担心这种发展会限制政府在1966年的政策选择。随着联储继续把利率从1965年12月的4%调高到1966年的5.75%，金融政策成为当年对经济的唯一约束。尽管联储当局并不热中于承担调控经济的全部重担，并且知道过分的金融紧缩将会造成的问题，联储还是不愿意看到在政府无所作为的情况下通货膨胀毫无阻碍地发展。到1966年8月底9月初，联储的紧缩政策似乎将导致一场金融危机。与此同时，经济活动开始出现放慢的迹象，联储因而转向较少限制的政策。

阿克利对联储实行紧缩政策一开始是颇为担心的，后来他已认识这种必要性。1965年12月，他在写给约翰逊的备忘录中提出了增税问题。他说：“如果预算是1150亿美元，我毫不怀疑需要增税以防止无法忍受的通货膨胀

压力。”但是约翰逊拒绝考虑这种政策。一方面，他认为这在政治上不可能，特别是在选举年。他还担心要求增税会给他 1965 年刚才发动的伟大社会的国内计划造成压力，因为这时正是 1964 年减税的第二阶段，它带来了财政收入的增长和相应安排更多国内社会开支的希望。他虽然愿意接受对非军事开支的若干限制作为约束经济过热计划的一部分，但他不愿走得更远。他更不乐意在越南战争的花费上让步。一些顾问建议把战争需要作为兜售增税的理由，约翰逊则明显地不愿向公众揭示美国在越南战争中已陷得多深。事实上，连经济顾问委员会也不清楚这场战争卷入的程度和代价，而只是盲目地盼望战争能在 1967 年 6 月底结束，使之不致变为一个长期影响经济的因素。实际上，美国 1966 年在越南的卷入以高于预算估计的两倍支出而告终，从 1965 年底开始的通货膨胀压力显然进一步加剧了。

鉴于总需求的状况 约翰逊政府为 1966 年制定的财政约束计划是远远不足以使经济达到平衡的。没有普遍增税，只有在非国防开支方面的一些小削减。约翰逊支持取消对汽车和电话消费税的减免，加速征收公司所得税并且提出有步骤的所得税预扣，然而这些计划过于零敲碎打以致不会有什么效力。尽管联储的紧缩政策在一段时间内起到了抵消政府财政政策无所作为的作用，到 1966 年秋天已经很清楚，由紧缩银根所导致的经济脱节必须予以缓解。约翰逊根据经济顾问委员会的建议在 1966 年 9 月送达国会的预算中要求暂时停止 1962 年的投资课税减免和加速折旧，这就为联储重新放松银根创造了条件。财政部长福勒等人反对停止实施投资课税减免，认为它应当是永久性税法的一部分，但是经济顾问委员会经过说服终于使福勒改变了立场。11 月国会通过了约翰逊的建议。

随着越南战争的军事开支盘旋上升，约翰逊政府内外的顾问们坚持认为必须增税以平衡战争费用，使过热的经济冷却下来。早在 1966 年 3 月，内阁就讨论了这种可能性，但是出于政治原因，约翰逊仍然坚持反对立场。阿克利以及其他继续人继续进行游说，赫勒、萨缪尔森以及剑桥研究小组也参加进来。约翰逊终于转变了立场，在他 1967 年预算咨文中提出了一项在个人和公司所得税上增加 6% 附加税的建议。然后经济顾问委员会也在它的报告中强调了这种增税的反通货膨胀作用。问题在于 1966 年初库存调整正使繁荣受挫，对衰退的担心多于对经济过热的担心。不能期望后半年即将改选的国会愿意根据经济预测通过一项不受欢迎的增税法案。出于这个原因，约翰逊直到 1967 年 8 月，在经济滑坡情况好转之前，一直没有把立法送交国会。这时，通货膨胀压力已经到了必须把附加税由 6% 提高到 10% 严重程度。很明显，约翰逊早在 1967 年 6 月已经决定这样做。但他不想在 8 月以前宣布这一决定。约翰逊的决心扫除了增税的障碍，可是还需要做国会的工作，使之相信政府的预测是采取立法行动的充分依据。这一点只是在阿克利离开经济顾问委员会以后才得到解决。在此期间，国际支付平衡越来越成为政府的重要问题。1965 年 2 月，约翰逊在国际支付平衡的特别咨文中建议采取一种自愿计划，重点

集中于对大企业的国外投资实行“限额”以阻止资本外流，并鼓励吸引外资。虽然在此以后美国的国际经济地位有所改善，但商品和服务贸易恶化了。到1967年，随着英镑贬值资本外流重新开始，形势更加严重。同时商品和服务顺差急剧下降。1967年第四季度，经常帐户逆差达到70亿美元。这时谣言四起，说美元由于已无力用黄金兑现，将效法英国使美元贬值。为了驱除这类谣言，约翰逊要求国会取消发行美钞要有25%黄金准备的规定，以便有足够的黄金应付兑现美元的国际义务。然而，在国际金融市场抛售美元的问题依然难于遏制。

工资—物价路标是肯尼迪反通货膨胀计划的重要部分，在约翰逊时代被继续执行。然而，经济的繁荣改变了成功概率。充分就业给劳工以讨价还价的本钱，工人对工资的要求提高了。同时企业方面则比较愿意通过提价来吸收掉提高了的成本。他们相信政府的刺激政策将能保证在市场上有足够的需。到1965年，劳工对政府实行工资—物价路标日益敏感。他们说自1960年以来公司税后利润增加了67%，而工厂工人拿回家的工资却只增长了21%（实际收入增长了13%）。工会领袖们认为劳工正被迫承担了工资—物价路标加给他们的全部重担。通货膨胀提高了生活费用，劳工变得更不愿接受政府3.2%的工资增长指标。

1965年，在制铝、水泥、玻璃、容器和汽车等行业工资协议都超过了3.2%的指标。到秋天，随着通货膨胀压力的上升，政府决定至少要赢得一个大的非通货膨胀协议以显示它的工资—物价政策。由于钢铁业的订价被认为对经济稳定至关重要，经济顾问委员会和政府决定集中力量阻止一项可能导致物价进一步上升的通货膨胀性的钢铁协议。钢铁业的领袖们坚持协议必须建立在估计为2%的生产率增长的基础之上。后来经济顾问委员会所提出的3%的估计终于被接受。在约翰逊的压力下，1965年8月，一个恰好定在3.2%指标上的协议终于达成。

在1966年，由于经济顾问委员会同50个不同产业进行了私下谈判，政府继续在物价政策上取得成功。政府为了控制物价继续运用政府采购、库存倾销和外贸管理等手段。

然而，到1966年底，政府的工资—物价路标政策已经明显出现了麻烦。在初秋，迫使汽车和钢铁价格回落的努力只得到局部成功。劳工专家发现经济顾问委员会“小数点”政策在实际谈判中已经行不通并且与集体谈判背道而驰，劳工早已感到实行工资指标时并不努力控制物价是不公平的。1968年，有组织的劳工发现无工会企业工资上涨的幅度很大，而政府又拒绝了经济顾问委员会把路标提高到3.5%的建议。他们对此十分忿怒。然而，转折点是1966年8月航空公司机械师罢工的解决。工会已经拒绝了仲裁委员会3.5%的和解建议，而约翰逊本人则在7月批准了一个4.3%的和解方案，这是对路标的明显违反并遭到阿克利和经济顾问委员会的反对。使约翰逊烦恼的是工会对这个4.3%的报价也拒绝考虑而最终接受了4.9%的和解方案。政

府的屈服和失败使进一步保卫路标成为不可能。后来超过路标的和解案例日益增多，这一政策终于走进了死胡同。

政府的工资—物价政策在 1967 年改变了。经济顾问委员会的报告取消了 3.2% 的指标，并且接受了把生活费用因素包括进去的要求，这是对劳工的明显让步。

经济顾问委员会是执行工资—物价路标的主要部门。这从许多方面看是不幸的。经济顾问委员会力求使别人服从这一政策，把自己放到了企业界和劳工的对立面，因而损害了它的形象并且把本来应当用在解决长期经济问题的宝贵时间消耗掉了。强调工资—物价政策把委员会的注意力集中到了微观经济问题，而这是以掩饰宏观决策的失误为代价的。换句话说，总需求过度这个通货膨胀的根本原因被工资—物价这个派生因素掩盖掉了。

阿瑟·奥肯

1968 年 1 月，约翰逊任命阿瑟·奥肯接替阿克利为经济顾问委员会主席。这一遴选保持了赫勒—阿克利委员会在许多政策上的连贯性。奥肯只有 38 岁，是历史上最年轻的委员会主席。他也是凯恩斯主义的虔诚信徒。他还是一个有数字头脑的人，过去负责总统经济顾问委员会的经济预测。上届委员会成员詹姆斯·杜森伯里 (James Duesenbery) 继续留任，此外，又由默顿·佩克 (Merton Peck) 参加进来，后者是 60 年代早期麦克纳马拉国防部中的“神童”。杜森伯里出身于哈佛，奥肯和佩克出身于耶鲁，这样，在约翰逊政府的后期，他的经济顾问委员会就具有了鲜明的名牌大学“常春藤”联合会的特征。

奥肯在同约翰逊打交道时体验到了与阿克利相似的许多困难。到 1968 年初，越南战争夺走约翰逊越来越多的时间，许多经济问题已引不起他的注意，他已被政治问题搞得焦头烂额。从尤金·麦卡锡和罗伯特·肯尼迪方面来的对民主党总统提名的挑战把约翰逊置于日益虚弱的地位。然而到了 3 月 31 日，当约翰逊公开宣布放弃总统提名之后形势得到了缓解。与此同时，这也为他提出的增设附加税的请求获得国会通过增添了希望。

10% 的附加税从来不为国会和公众所欢迎。约翰逊同他的顾问们强调了增税对抑制通货膨胀、放松银根和防止国际支付平衡恶化的重要性。1968 年的总统经济报告和经济顾问委员会报告都强调，如果国会仍然不就 1967 年的增税建议采取行动，将会造成严重经济后果。然而，国会不为所动。众议院筹款委员会主席米尔斯把这个建议搁置起来。尽管他对推迟汽车和电话消费税的削减和加速征收公司和个人税收上做了让步，却拒绝考虑在预测出现经济麻烦的基础上增加税收。

然而政府对经济的预测很快就变为现实，随着国民生产总值在 1968 年 1 季度增长 190 亿美元，通货膨胀率攀升到 4% 的水平，利率超过了 1966 年的

高峰，国际支付平衡更糟了。在此情况下，企业界领袖和金融界加入了政府行列推动增税方案。特别是金融界认为：附加税不能在国会立法是美国在财政上不负责任的行为，只能破坏人们对美元的信心。此后，国际金价改为双轨，使局势有所缓和，而最后增税提案得以通过则是由于约翰逊对米尔斯等人要求对联邦开支规定上限的要求作出了让步。约翰逊抵制预算削减是因为他希望维持并扩大他的“伟大社会”计划，但是当削减国内开支明显地已成为使附加税提案获得通过所必须支付的代价时，约翰逊让步了。削减预算支出的数字是在国会与白宫、众议院和参议院、民主党与共和党之间通过谈判决定的。在财政部长福勒领导下最终制订的方案是在参议院把附加税和 60 亿美元支出削减添加到众议院已通过的税法上去。尽管这是种非传统的做法，米尔斯还是让步了。约翰逊在 1968 年 6 月 28 日签署“收入和支出控制法案”时已经是在 1967 年 1 月最初提出附加税议案的 18 个月以后。

个人所得税附加和公司所得税附加的实施分别追溯到 4 月 1 日和 1 月 1 日。奥肯和其他政府经济学家们预期附加税将使经济放慢并使通货膨胀率降低。这将使失业率暂时上升到约 4%。在附加税生效之后，经济有些放慢，但繁荣实际上仍在继续。经济学家们很明显未能清楚地解释 1968 年最初几个月的经济形势，并低估了经济繁荣的程度。消费者支出并没有像预期的那样放慢，在 1968 年 3 季度实际增长了 50 亿美元。住房建筑在年初有些下降，但是 1968 年下半年又有所好转。厂房和设备的支出也增加了。政府的财政政策似乎对经济很少发生作用。增税来得太晚了而且要扭转自 1965 年以来积累起来的通货膨胀压力力度又太小了。

奥肯认为，有一些因素如对长期繁荣和附加税暂时性质的预期可能对增税的影响力起了抵消作用。但是更重要的原因也许是联储放松银根的政策。总统经济顾问委员会和大部分政府经济学家都同意实行更具刺激性的金融政策，因为他们看到了建筑业的走势，担心约束性财政政策走过了头。但是他们的经济分析和担心都错了，联储的政策只起到抵消财政约束和促进通货膨胀的作用。当联储终于实行紧缩政策的时候，经济的反应并不比它对政府财政政策的反应更明显。联储在 1966—1968 年之间的政策转变遭到了国会的批评，并导致国会对金融规则控制的加强。但经济顾问委员会则站在联储一边坚持其独立性。

奥肯从来没有说过附加税将解决这个国家的经济问题，但他希望政府的财政约束可以为企业界和劳工树立一个好榜样。尽管约翰逊在 1968 年 2 月建立了一个新的内阁稳定物价委员会，在通过附加税之前它在工资—物价委员会领域却毫无成就，原因是奥肯和其他经济学家在政府自己还没有奉行这样的政策时，不愿推动企业界与劳工实行工资物价控制。内阁稳定物价委员会研究了医疗照顾和建筑业以及受到管制的各行业的价格，但是没有采取什么具体的工资物价行动。奥肯曾经设法取得稳定物价委员会对建筑业进行批评的声明，但是他制止铜价上升的努力却失败了。对电话价格也没有采取行动。

随着通货膨胀的恶化以及企业界一劳工所达成的协议继续超出政府的指标，约翰逊等人曾考虑实行直接工资一物价管制的可能性，但是奥肯则力求说服总统继续实行耐心讲道理的做法。7月21日，稳定物价委员会在经济顾问委员会的建议下发表了一项声明，敦促所有公司和工会都采用工资一物价路标的解决办法。在1968年选举以前，经济顾问委员会设法做到了对家用取暖油价格的削减，使上涨的钢铁价格回落，使汽车价格的攀升减缓（后两件事是在国防部的帮助下对这些行业施压的结果）。在共和党获得秋季大选胜利之后，约翰逊的跛脚鸭政府就不再活跃了。12月，劳工一企业顾问委员会再次确认它对路标的支持，内阁稳定物价委员会建议对工资一物价实施新的目标，同时提出许多涉及人力资源开发、贸易、反托拉斯行动的微观经济政策。奥肯自己对政府在这一领域的做法并不热心。他认为路标可以起重要作用，但他强调需要具体的数字指标，要同企业界劳工协商，要把确定路标的责任同经济顾问委员会以及总统脱钩。

标志着肯尼迪一约翰逊时代终结的最后一个经济报告，发表于1969年1月。经济顾问委员会向人们提示自1961年以来美国经济前所未有的增长。报告承认通货膨胀是个问题，但它坚持认为没有及时向约束性的财政政策转移是主要原因，其目的在于说明出现这个问题不是“新经济学”的失败，而是需要有一种更灵活的政策。它主张国会应当授予总统在一定限度内不经国会批准提高或降低税率的权力。它向继任者提出要斟酌情况延长附加税，如果经济形势改变则取消附加税。照奥肯的说法，1966—1969年的通货膨胀问题并不说明需要回到一种无所作为的财政政策上去，而是要强调采取稳妥性财政政策的重要性以求避免重复同样的错误。

看一下约翰逊自己如何评定他的历史功过是有趣的。从他的回忆录中可以发现，他对大炮和牛油并举的决策失误是始终不认帐的。他把陷入困境的原因归结到国会迟迟不愿增税，又把增税的困难归结为白宫和国会之间的三大冲突。

第一是由白宫和国会的不同代表性而产生的冲突。他认为总统关心的是整个国家的经济利益。相反，国会是由各州和435个地方的选民分别选出的。每一个人只代表这个国家七巧板上的一小块。他说，许多众议员并非不理解总统关心的是整个经济，但是每一个议员压倒一切的需求是要为送他们到国会来的选民们做出点成绩。在增税的问题上，选民们的呼声特别有力。在国会山反对增税的信函堆积如山。在1966年的日子里，许多众议员打电话给约翰逊对他所处的困境表示同情，但是支持增税对于他们则无异于政治自杀。

第二是由信息来源而产生的冲突。总统有经济顾问委员会、财政部和预算局提供信息。到1966年，这些顾问们对经济问题的诊断和所开的药方都已取得一致。他们认为通货膨胀是由高涨的收入造成的，由于需求超过生产能力，迫使物价上涨。因此，药方是：增税并把需求控制在合理的水平上。

约翰逊认为总统的上述优越性是议员们所没有的。国会议员每个人只有

三四个私人助手，即使是委员会也不过只有半打左右的工作班子。结果，他们必须或者接受白宫提出的而为他们所不愿意承认的事实，或者由自己去找另外的信息源。尽管大多数经济学家同意增税以抑制通货膨胀，但有不少国会议员根据自己的信息作出不同的判断，而他们的声音是会引起各方面注意的。

约翰逊还透露：在要不要增税的争论中，负责起草税收议案的大多数筹款委员会的议员对经济形势的认识是与白宫不同的。他们认为通货膨胀不是由需求过度造成的，而是由生产者转嫁成本费用，特别是把更高的工资成本转移到价格上所造成的。另外一些国会议员则认为削减政府支出是唯一正确的解决办法，但对削减什么支出项目则意见很少一致。约翰逊认为事实上很难使拨款委员会和整个国会控制住预算支出的增长。

约翰逊引用威斯康星州参议员威廉·普罗克斯麦尔的例子说明白宫和国会议员对病因诊断上的差异。他说这名参议员同意“对于一个繁荣、奔放和直线上升的经济来说，增税是抵制通货膨胀压力的良药”，但是他不相信美国经济正在进入繁荣时期，相反他认为主要麻烦是成本过高而不是需求过度，他认为大多数产品实际上是需求不足。如果这种判断是对的，那么当然增税只能减少需求，把经济搞得更糟。约翰逊认为，所有这些不同意见来源于相互冲突的估计、不同的信息来源和对病因的不同诊断。在这种情况下，对于什么是治病的最好药方的看法自然也是互相冲突的。

第三是由任期不同所引起的冲突。约翰逊认为总统和国会是按不同时间表履行职务的。白宫的主人占有这个地方的时间有限，最大限度只有两个四年任期用于达到他的目标。因此，在总统任期内，他必须努力采取行动推行其决策。总统明白自己的责任，懂得历史的裁判将不以1966、1967或1968年的盖洛普民意测验为依据，而是根据他能否在衰退和失控的通货膨胀之中引导美国经济绕过浅滩。与总统在白宫的有限时间相反，一名谨慎的国会议员可以终身以国会山为家。当总统受危机和限期的困扰时，国会议员却可以用拖延的艺术避免承担义务，在这种义务同个人增税相联系的时候尤其如此。

约翰逊把他自己同筹款委员会主席威尔斯·米尔斯做了比较，他认为，米尔斯的领导能力是由阿肯色选区和他在众议院的同事们来判断的。为建立自己的声望，米尔斯奉行一个基本原则，只有当他感到通过某项议案机会很好时，他才愿意向国会报告。多年以来他发展了一种在委员会和众议院估计票数的高明技巧。当票数不够时，他情愿等待而不愿损害自己的声望，他绝不会冒玷污自己领导形象的风险。

约翰逊还埋怨新闻界所起的不良作用。他说：“选民、信息和任期所引起的分歧是内部冲突，而新闻界则在这上面火上浇油。税收问题是一个理想的题目。米尔斯主席和约翰逊总统的冲突为报纸提供了最好的标题。报纸喜欢看白宫和国会打仗。但是随着每一个新闻报道的发表，白宫同国会的分歧

都会升级。”

约翰逊对民主党的不团结也有所抱怨。他说：“在许多场合，党派哲学可以在总统和国会议员之间起到微弱的粘合剂作用。但是在税收议案上民主党是分裂的。”一方面，许多保守的民主党人都对他说：“在增税问题上我们将跟随你，但是你必须以维护美国威望为理由，作为战时举措，并把增加的收入仅仅用在军事开支上而不是用于你的伟大社会计划。”另一方面，有些自由派议员则说：“我们将追随你，但是你必须把所有的收入用于建设伟大社会，而不可以为军事行动花一分钱。”其他的自由派议员则要求把税制改革作为税收议案的一部分。约翰逊哀叹说：“他不论朝哪个方向行动都要受到批评，每一种选择都将冒不同的危险。”如果把增税同维护美国的威望相联系就会扩大战争并且缩减急需的社会改革。他也不同意把增加税收仅仅用于国内目的并把税制改革加进去。因为税制改革需要几个月乃至几年的时间，此外如果提出为伟大社会追加支出就会给保守派枪毙这个税收议案找到借口。约翰逊对大炮和牛油并举的辩解是：他必须走一条中间道路，因为他认识到自己在总统任期必须同时对付国外的军事危机和国内急需改革的双重任务。他承认走这条路是很不舒服的，如果索性全力以赴打一场战争，或者放弃对其亚洲盟友的承诺而集中于国内任务就要容易得多。但是约翰逊说，他最终还是说服自己只有中间道路是美国应该走的正确道路。所以，他的政府不准备放弃这个基本方针。但是，坚持这条路线从两方面损害了他的声望，对主战派和社会改革派两方面都不讨好。因此，他十分痛苦他说：“做一个总统必须时刻记住选民给他的授权是短暂的。”在他1964年的大获全胜与1966—1968年为增税而挣扎的困难日子之间，他曾审慎地用这个授权完成了许多有争议的改革。但是，作为一个最活跃的总统，他的声望很快就消逝了。

约翰逊对他的智囊们所奉行的凯恩斯主义新经济学及其宏观调控理论的最终评价是，“经济理论和政治现实之间存在着差距”，他说：“减税是受欢迎的，而要说服人们相信今天减少收入会使你明天生活得更好则是困难的。”

第六章 尼克松时期

尼克松的经济思想

理查德·M·尼克松(RicardM.Nixon)作为美国的第37任总统接过白宫权力的时候,美国60年代的经济繁荣尚未结束。经济问题似乎并不是造成权力更替的主要原因。人们更关心的是越南战争何时能结束,以及如何使日渐低靡的社会风气得以扭转。当然,经济方面的潜在问题也是有的。隐藏在长达九年经济繁荣背后的是财政赤字的急剧增长和难以克服的通货膨胀。约翰逊政府“黄油和大炮并举”的政策被看作是导致经济隐患的直接原因。而且,约翰逊政府试图治疗经济病症的微调政策和对工资物价的指导政策似乎也效果不佳。在连续两届民主党政府执政之后,共和党的复出表明美国的社会心态在要求变革。尼克松顺应了这种心态。他在大选中向美国人民做出了结束越战、削减财政赤字、实现预算平衡、抑制通货膨胀等种种允诺,因此,他以微弱多数击败了民主党的竞选对手,入主白宫。

但是,美国社会要求的变革并不是一场革命,不是激烈的行动。尽管对凯恩斯主义微调政策的怀疑已经产生,人们已开始接受新保守主义的货币理论,然而,民主党人在国会两院中仍占多数,他们对过去政策的支持尚未减弱,更何况1969年时的失业率仅为3.3%,经济还在充分就业的状态下运行,人们还没有接受突然转变的准备。尼克松的经济学就是在这样的背景下开始发挥作用的:它以保守主义为基调,但同时又是折中而实用的;它开始于小心翼翼地寻求一种既能抑制通货膨胀、又不造成经济衰退的良药,但最终却导致政府对经济的全面干预。尼克松的第二任经济顾问委员会主席赫伯特·斯但对此曾评论说:“尼克松政府时期正是经济学开始向比较保守的方向转变之时。那个转变是个断断续续的、没有完成的转变。然而,用各种尺度来衡量,尼克松年代又都是从保守主义经济学的观点退却的年代。政府的非国防开支以更大的加速度急剧增长,联邦赤字扩大,通货膨胀加剧,政府的管制程度加深了。尼克松的价格工资管制成了美国经济史上政府在和平时期对经济的一次极为粗暴的干预。”

从本质上说,尼克松的经济思想是保守的。关键的一点是,他从来不相信政府有能力管好经济,而认为只有自由市场才最有效率。因此,他并不想对经济采取什么干预政策。再有,他本人对经济学似乎也没有多大兴趣。尽管按照斯但的说法,他“在记住和使用经济统计数字方面,在领会理解和综合经济论点方面能力不凡”,可他并不想在这个领域里花大力气。他对自己在经济学方面的能力不大有自信,至少不如他对自己在外交上的能力自信高。这一点在他的回忆录里可以得到印证——他很少在他的回忆录中谈及经济方面的问题,而对其外交上的经历和成绩则洋洋洒洒,下笔千言。但是,在现实中,尼克松所做的与他所想的相去甚远。这一点也许要从政治方面来

理解。尼克松的国内事务助理约翰·埃利希曼认为，尼克松常处于理性判断和政治需求的矛盾中，他没有一定的哲学思想，只是按照可行性和策略上的机敏行事。而尼克松自己也说过：“灵活性是政治原则中的第一条。”

尼克松不是经济学家，他也不像经济学家那样思考问题。他的经济思想常常来自他的个人经历和对现实的体会。他也把政治上的实用主义原则放入其中，使他的经济思想带上了折中的、有时甚至是矛盾的特点。

1969年，摆在尼克松政府面前的主要经济问题是通货膨胀。1968年下半年，通货膨胀率已达到5%，当时尚未卸任的约翰逊政府已经开始实行财政和货币的双紧政策来对付这种情况。因为5%的通货膨胀率在当时的确是很令人关注的事情，那是自朝鲜战争结束以来最高的通货膨胀率。但是尼克松对通货膨胀的危险显然没有对高失业造成的危害认识得清楚。他内心真正关注的是失业率问题，担心由于紧缩引起经济衰退而使失业率上升。这种担忧来自他1960年大选失败的经验。在那次大选中，他以微弱之差负于民主党人肯尼迪。他在《六次危机》一书中，把这一失败归结于当年的经济衰退和高失业率。这一印象如此深刻，以至当尼克松在八年之后进入白宫时仍心有余悸，尽管当时的失业率水平并不高。他对被他选中为总统经济顾问委员会主席的保罗·麦克拉肯，以及当时还是该委员会成员的赫伯特·斯但都曾强调过“决不能让失业率升上去”的决心。但是这种对失业率的过度恐惧可能正是造成尼克松政府初期“渐进主义”反通货膨胀政策失败的原因之一。因为当时人们都不了解反通货膨胀的代价有多大，而一旦发现那代价并不小时，就不愿承担它，转而寻找其他的救治办法了。所以，尼克松上台之初强调货币主义学说，实行紧缩货币信贷、削减政府开支、延长征收附加税等措施，此后看到经济陷入危机，反通货膨胀未见实效，而失业率又在上升，就转而实行扩张财政的办法了。1971年1月，尼克松在向国会提交了一项扩大财政开支的预算之后，宣称他“现在已是凯恩斯主义者了”。

尼克松反对政府干预经济的想法也同他的一段经历有关。在二次大战中太平洋战争刚刚爆发之后，他曾在战时物价管理局工作过一段时间。当时，他已完成了大学和研究生的学业，有历史学士和法学士学位，又有几年从事律师工作的实践经验。但是，他到战时物价管理局工作不久就发现，一些学历比他浅，工作经验也比他少的人却可以拿比他多的工资。他的上司告诉他：“搭个小班子，申请两三个人给你做助手，你就可以得到提升。”而尼克松却认为，就他从事的处理橡胶和汽车轮胎配额的工作来说，他并不需要什么助手。他得到的回答是：“那你就没法提升了。”

尼克松在物价管理局只工作了短短八个月时间，但是通过类似的事件，他却对政府机关中的官僚作风和人浮于事有了相当清楚的了解。尼克松后来在他的回忆录中谈到这段经历时说，这是他到物价管理局上的“第一课”。他当时就意识到，尽管政府机关中的确有许多人在勤奋奉公地工作，但也有些人是在利用手中的权势摆弄别人。这种体制在战时可以靠“爱国主义”的

信念来维持，在和平时期则很难行得通。这一段经历也同他后来反对进行工资—物价管制的态度一脉相承。但是，尼克松最终还是背离了他的这一保守主义观念，与他在财政政策上的 180 度大转弯一样，从反对进行任何管制的一端，跳到了全面冻结工资和物价的另一端。

在同私营企业的关系上，尼克松除了赞同自由企业制度外，对控制着经济主要部门的大企业并没有特殊的好感。他出身低微，全凭自己的努力爬上政治阶梯，从不相信大企业会是他的支持者。相反，他还常常认为，大企业家们在利用金钱和权势谋取个人私利。他的看法可能同他父亲的影响有关。尼克松的父亲住在加州的惠蒂尔，以开加油站和小杂货店为生。他曾激烈反对大型连锁店的发展，担心它们会通过大量的进销挤垮个体经营和家庭经营的中小商店。尼克松也同样把自己看作是这些中小企业经营者的代言人。他把他们称做是“沉默的多数”，把他们看作是自己的支持者。作为共和党人，尼克松反对约翰逊的“伟大社会”计划，但他提出的社会福利改革开支比约翰逊的还大，着实令自由派和保守派都大大地吃了一惊。实际上，他反对约翰逊的政策，并不是因为其开支过大，而是认为开支不当；他把前任政府的反贫困计划看作是 60 年代许多社会弊病的根源，而他的努力则在于用国家的钱财补贴“沉默的多数”，而不是救济穷人，造成他们对社会的依赖。

类似的事例还有许多。斯坦曾以“思想解放的保守主义者”来形容尼克松，认为他的思想是“精神分裂式”的。他在分析尼克松政府从保守主义出发、却又背离了保守主义的做法时，曾客观地指出，主要有四方面原因造成了这一结果：一是当时国内赞成控制工资物价的收入政策的呼声高；而强烈反对收入政策的势力弱；二是当时政府按照通货膨胀和失业可能会同时下降的乐观估计，提出了一种它无法实现的预期，而后又不得不开收拾局面；三是对于工资—物价控制的后果估计不足，因为这原本就是一件没人干过的事，管制政策该如何制定，实行的时间该有多长、程度该深还是该浅，这些问题谁心里都没有数。关于这几方面的原因，后面还会进一步谈及。除此之外，还有一个重要因素，就是尼克松本人的个性。由于他是最高决策者，他的个性对政策的影响就相对地更为重要了。

尼克松是个积极的行动主义者。他希望能创造丰功伟绩，垂名史册。为此，他常常追求轰动性和戏剧性的效果。这种个性成为尼克松行动的内在动力。他之所以更多地注重外交事务，除了长于交际之外，也与这种个性有关。他醉心于同各国首脑的交往，创造历史性的事件，并从中体味成就的显赫与荣耀。但在经济方面，他的自信没那么强。他希望更多地倾听经济顾问们的意见。他是保守的，却不愿人们把他看作是一味守旧的人；他也并不喜欢保守的经济学，觉得其中尽是枯燥的说教和陈腐的见解。比如，在实行收入政策的问题上，令他感到遗憾的是，他的经济顾问们的“渐进主义”并不完全合他的“胃口”，特别是当他看到这种政策在刺激经济复苏方面不能给他多少实惠、甚至可能危及他的连选连任的政治前途时，他说屏弃了他的顾

问们的主张。为此，他引进康纳利作为他经济政策的发言人，甚至在一段时期内，保持他同康纳利一对一的联系和决策关系。康纳利的意见对他最终决定转向工资—物价冻结显然起了重要作用。然而，最终的决策者还是尼克松。他曾借用橄榄球的术语说，他就是要“50码长传”，不要“4码的短距盘球”。他对因争抢而起的“一团尘雾”不感兴趣。这也就是说，他要么不做，要做就要做到底。这是尼克松个性的精辟表述。尼克松政府在作出背离保守主义原则的各种经济决策时，大都刻有尼克松的这种个性印迹。

渐进主义政策的设计者——保罗·麦克拉肯

保罗·麦克拉肯（Paul Mckracken）是尼克松时期的第一任经济顾问委员会主席。他在担任这一职务之前，已经有一些政府工作的经历。他曾在哈佛大学学习经济学，并于1948年取得了博士学位。后来，他在明尼阿波利斯的联邦储备银行工作过，然后到芝加哥大学商学院教书。1950年时，他已经是该学院的一名正教授。1956—1959年，他曾是艾森豪威尔政府的总统经济顾问委员会成员，与当时的该委员会主席阿瑟·伯恩斯合作融洽。麦克拉肯之所以能成为尼克松的经济顾问委员会主席也主要是由于伯恩斯的推荐。因为，尽管尼克松在艾森豪威尔当政时是副总统，但是麦克拉肯和尼克松之间并没有什么交往，两人并不熟识。

这一任总统经济顾问委员会的另外两名成员是：财政政策专家赫伯特·斯坦（Herbert Stein）和国际经济学家亨德里克·霍撒克（Hendrick Houthakker）。

麦克拉肯曾说，斯坦、霍撒克和他自己是尼克松所能找到的仅有的三名共和党人经济学家。斯坦认为这种说法并不十分准确，因为当时作为主流学派的保守的经济学家可能的确是不多了，但这并不表明他们这三人都是保守固执落后于时代的人。事实上，麦克拉肯是一个中间派人物，他的观点界于赞成“微调”的经济学家和主张自由放任的芝加哥学派经济学家的观点之间。在他担任经济顾问委员会主席之后，曾有一名记者在采访时间他，他是否是一名“弗里德曼主义者”。麦克拉肯回答说，他不是“弗里德曼主义者”，但他是“弗里德曼式”的经济学家。这里的区别就在于，他赞成货币政策对调节经济运行有重要作用，但并没把这种作用绝对化；他对货币主义是有保留的，而这种保留恰恰在于他对财政政策的接受。他赞赏约翰逊政府时期经济顾问委员会对财政政策的运用，但不赞成财政的过度扩张和“微调”政策。在麦克拉肯看来，对经济的不断微调只能造成经济的不稳定，而财政政策的过度扩张正好是凯恩斯主义的弊病所在。所以，麦克拉肯的目标是要实现财政和货币政策的稳定结合，是要寻求一种长期的经济目标。

麦克拉肯的这种专业背景使他成为尼克松政府初期“渐进主义”政策的设计者。在尼克松的就职典礼过后仅仅三个星期之内，麦克拉肯就在联合经

济委员会作证，对尼克松政府的经济政策做了第一个说明。他表示，鉴于当时通货膨胀率高、而失业率低的情况，政府的主要经济目标是要控制通货膨胀。政府不能接受当时的通货膨胀率，以维持一个较低的失业率，但也不愿采取猛烈的紧缩措施，使经济在危机中返回非通货膨胀的状态。他主张通过需求管理政策，逐渐地、谨慎地抑制需求，降低经济增长率，达到制服通货膨胀目的。麦克拉肯把这种做法称为“渐进主义”。麦克拉肯作证后，股市一度下泄，经济增长速度放慢。他认为，这与他的讲话有关，但也说明美国经济本身的冲劲已经在减速了。

麦克拉肯和经济顾问委员会的另外两名成员都是经济学家。他们习惯于用成本—收益比较的方法来想问题。因此，他们显然了解渐进主义也是会有代价的。这种代价就是经济增长的放慢必然会引起失业率的上升。但是，由于当时的失业率还相当低，处于人们普遍可以接受的4%的自然失业率之下，所以，渐进主义的实行还是有余地的，可以操作。按照麦克拉肯等人的估计，失业率可能会上升到略高于4%的水平，并持续较长的一段时间。这是进行经济调整不可避免会出现的情况。

麦克拉肯的这种认识源自弗里德曼关于自然失业率的理论。弗里德曼在1967年12月提出了“自然失业率”的概念，其基本含义是：当实际通货膨胀率与预期的通货膨胀率相等时，这时的失业率就是自然失业率。用这一概念来分析通货膨胀与失业率的关系，就会得出这样的结论：只有在实际通货膨胀率超过预期时，失业率才会下降。如果通货膨胀率在一定时期内保持在一定高度，那么它就会改变人们的预期，从而使失业率上升，直至达到“自然水平”。这意味着，政府不应该用膨胀政策使失业率降低到它的自然水平以下。因为，失业率的自然水平是个变量，劳工队伍的结构变化，如年轻人和妇女的比例增长；就业市场信息状况的改进；工人对就业岗位要求适应力的增强；甚至失业补贴的多少等许多因素，都可能使失业率的自然水平发生变化。但是，如果政府用膨胀政策人为地压低失业率的自然水平，就会使膨胀变得可以预期，失业率的自然水平就会上升。因此，利用财政和货币的膨胀政策来控制失业率是错误的。在1969年时，麦克拉肯就是据此认为必须整治通货膨胀的。然而，降低现行的通货膨胀率，必然跟着一个失业率高于自然水平之上的时期，这就是经济调整的代价。问题是，由于自然失业率极难确定，几乎没有人能说得清它的具体比例，麦克拉肯等人也是按常规，把4%的失业率作为自然失业率来接受的，而当时的实际失业率为3.3%，因此认为还有政策回旋余地；而要多长时间才能使失业率再降下来，却是谁也说不准的事，也没有作出充分的估计。

但是，尼克松对失业率的上升太敏感了，他很难忍受失业率上的这种不确定性。他自作主张带信给劳联—产联当时的主席乔治·米尼，向他保证，政府将解决通货膨胀而不引起失业增加，而且他事前根本没有通知麦克拉肯。麦克拉肯和经济顾问委员会的成员听到这个消息，都感到震惊。在他们

看来，在当时的情况下，做出这样的保证是不现实的，即使是为了政治目的，也是不明智的。因为经济政策的执行不能保证总统的允诺可以实现。事实证明，就连经济顾问委员会对失业率增长也是估计不足的。

然而，麦克拉肯认为治愈通货膨胀并不是一件容易事的预言却是一言中的。1969年9月，经济增长速度已经放慢，通货膨胀率却没有相应变动的迹象。麦克拉肯继续警告说，衰退正在迫近，公众不该期望经济会持续增长；而且即使衰退进一步发展，也不能在反通货膨胀的政策上有所放松。因为这个过程对于制眼通货膨胀和压缩过度需求是必须的。11月，繁荣已经结束，失业率升高，但是消费品物价指数仍不见下降，到年底时竟上升到了6.1%，成为二战结束以来的最高点。无论是保守的经济学家，还是凯恩斯主义经济学家对这一点都始料不及。

随着衰退的加深，尼克松政府及其经济智囊班子承受着越来越大的要求改变经济政策的压力。前任总统经济顾问委员会主席阿瑟·奥肯建议重新采用“工资—物价路标”。国会和企业界领导人中也有强烈呼声，要求恢复旧的办法。但是麦克拉肯坚持认为，那种指导性路标的做法没有实际效用。特别是当通货膨胀由成本推进时，也就是在经济过热、投资过度而引起物价水平普遍上涨的时候，所谓指导性的路标政策常常是不公平的。而且采用这类收入政策之后，还会分散对财政政策和货币政策的注意力。按照麦克拉肯后来的分析，1969年政府采取的抑制通货膨胀政策并非全无效果。如果以1967年上半年到1969年的这段时间中的情况来推算，到1971年时，通货膨胀率可能已达8—10%；但实际上，通货膨胀率在1970年达到6%左右后就不再继续上升了，说明政府的渐进主义政策还是起了作用。然而，反过来说，这种作用也是很有限的，并没有达到预期的目标。

如果说尼克松政府在1969年时完全排除了收入政策而支持实行了一种渐进的财政政策的话，那么到1970年时，它已不可能那么坚定不移。为了对各方面要求收入政策的呼声做出回应，也为了给总统决策提出可供选择的依据，麦克拉肯和总统经济顾问委员会对反通货膨胀的后果做了大量的经济计量和分析工作，并向内阁经济政策委员会提出了几个报告。他们预计到，经济在1970年会出现间歇，从而准备实行非通货膨胀的扩张性财政政策，同时也一再指出，收入政策同尼克松政府的根本宗旨是相冲突的，收入政策将不会对抑制通货膨胀和恢复经济增长起作用。他们也提出，货币政策应予以配合。在他们看来，1969年下半年的金融政策已经过紧，在经济进入衰退后，应该适当放松。但他们无权对联邦储备银行的决策进行干预，无法对它进行控制。联储的独立地位决定了它可以力排众议而自行其是，不受政府其他部门，尤其是财政部和预算局意见的约束。

尽管有这些报告的讨论和结论，尼克松政府、麦克拉肯和经济顾问委员会也还是受到一种认识的约束。他们把低通货膨胀和低失业率并存的经济看成是经济稳定增长的标准，并保证，他们可以使经济回到那种状态中去。当

经济的现实表现与他们的愿望相悖时，他们必须对现实做出解释，并采取某些行动，这些行动实际上是他们对收入政策做出的让步。

1970年6月17日，尼克松发表演说，除表明继续坚持原来的需求管理政策外，还宣布：1.成立全国生产率委员会。这一委员会由政府、劳工、资方和大学等各方面的代表组成，以监督劳动生产率的增长。2.由经济顾问委员会定期发布“通货膨胀警报”。3.成立政府采购与规章评估委员会，用以抑制政府中可能提高物价的措施。这三点措施本质上都和收入政策有关。其中第一点主要是由当时的劳工部长乔治·舒尔茨提议的。他的本意是通过这一机构为劳工与资方的对话提供机会，使上述各方人士坐下来，讨论工资和价格的问题，以贯彻自愿收入政策，并由此抑制工资的上涨。这一目的实际上并没有达到。但是在当时起到了转移公众注意力的作用。第二点措施是麦克拉肯的“杰作”。通过定期发布“通货膨胀警报”，可以使公众对物价和工资的发展动向有所了解。但是最重要的是，它虚张声势，给人以政府在采取行动的印象，而实际上并没有什么实质性的行动发生。麦克拉肯强调这一警报只是为了传达信息，尽管警报报告中提到的某些行为，如轮胎、香烟等产品价格增长超过其成本增长等，隐含有批评，但不是直接干预。第三点措施旨在对某些政府部门可能引起物价上涨的做法进行监督，如施行进口管制可能由于进口商品减少而引起国内价格上涨。

然而，尽管这三点措施都同防止物价—工资上涨有关，其效用并不大。正如麦克拉肯所表明的，他的目的并不是要用这些措施干预经济，而是做出一种姿态，使人们认为政府在行动，以缓解公众对政府的压力。另一方面，所有这些措施也受到来自不同角度的抵制和反对。所以，即使它们原本有可能起些作用的话，实际上也打了折扣。

因此，国会在8月份通过了《1970年经济稳定法》，授权总统可以自由决定对工资和物价实行强制性管制。由于当时的国会是由与尼克松的共和党相对立的民主党所把持，这一立法的实际意义并不是扩大尼克松的权力，而是在指责他的经济政策不力，既不能抑制通货膨胀，又不能降低失业，因为他拒绝实行直接的干预手段。另一方面，这一立法也表明，国会不愿与尼克松共同承担经济失败的责任。立法表明国会的态度是，国会已经赋予总统直接干预经济的权力，如果总统不使用这一权力，经济失败的责任就在总统了。然而，国会可能并未料到尼克松会有朝一日真的运用这一权力；而尼克松本人也一再表示，他无意使用这一权力，他之所以签署这一法案，只是不愿在抑制通货膨胀的问题上表现得比民主党人软弱。但是，这一立法后来却成为尼克松政策彻底转变的一个契机。

整个1970年，尼克松和他的经济顾问委员会成员们在艰难地维持着渐进主义政策，抗拒着各种要求实行收入政策的压力，虽然他们有时也不不得不出一些表面上的让步。但是，到了1970年底，尼克松已经开始动摇。民主党人在国会的选举中取胜了。如果经济情况不能很快好转的话，尼克松在1972

年的大选前景就不妙了。顾及自己的政治前途，尼克松更愿意尝试一下干预的效力。他在12月宣布放开对石油的进口限制，以平抑国内燃料油价格的上涨；在1971年1—3月间干预了建筑工人的工资调解，并严厉批评钢铁业大公司提高价格的企图。麦克拉肯承认这些做法是收入政策的因素，但坚持认为它们只是在有限的行业中实行，又借助于市场竞争，只是财政—货币政策的补充。然而，麦克拉肯的解释已不能掩盖尼克松正在抛弃渐进主义的事实。

麦克拉肯开始受到冷落了。在政府中的其他经济学家看来，他过于拘泥于经济理论，而不能兼顾现实需要。他对经济发展的预测，尽管已经乐观到没人相信能实现的地步，却仍与白宫预算管理局的口径不一致。1971年6月，尼克松选择财政部长约翰·康纳利作为政府经济政策的发言人，取代了麦克拉肯；然后，在8月15日，以宣布新经济政策的实行，彻底放弃了麦克拉肯的渐进主义。

在新经济政策的第一阶段中，也就是实行工资和物价冻结的90天中，麦克拉肯曾被任命为执行这一冻结而建立的“生活费用委员会”的副主席。当时，作为这一委员会主席的康纳利由于在对外经济政策方面还负有愈来愈重要的使命，而不能将主要精力放在生活费用委员会的工作上。在这种情况下，麦克拉肯不得不将大量时间和精力用于执行冻结政策，尽管他并不赞成也不相信这一政策的作用。最后，麦克拉肯于1971年11月24日提出辞呈，并在1972年1月1日离职。在此之前，经济顾问委员会的另一名成员亨德里克·霍撒克已先离职回哈佛大学任教；而另一名成员赫伯特·斯坦则留下来，继任尼克松政府第二任经济顾问委员会的主席。

收入政策的鼓吹者——伯恩斯和康纳利

阿瑟·伯恩斯（Arthur Burns）曾任艾森豪威尔时期的总统经济顾问委员会主席。当时他同担任副总统的尼克松在经济政策方面常常有一致的看法。尼克松对伯恩斯意见的正确性留有相当深刻的印象。最能说明问题的莫过于伯恩斯对1960年大选的推测。他当时曾对尼克松说，联储的紧缩政策将恶化经济衰退。如果共和党人没有适当的措施去刺激经济，他们就会在大选中败北。此话不幸而言中。

有人说，总统的经济顾问们总是不顾政治现实。然而伯恩斯可决不是一般的经济顾问。他既是经济学家，又是政治家。1968年时，伯恩斯组织了一小批工作人员，为尼克松竞选总统提供各方面的参考意见，对当时的国内外各种问题进行研究，提出相应对策。在尼克松大选获胜后，他又向尼克松提出了解决国内许多问题的建议。他的工作卓有成效，为尼克松政府最初的工作定下了基调，所以很快被尼克松任命为内阁级总统顾问。他也为尼克松推荐了麦克拉肯、舒尔茨等人。但是尼克松真正希望伯恩斯做的，却是接管联邦储备委员会。

当时的联邦储备委员会主席威廉·麦克切斯尼·马丁，已在5任总统手下任职18年之久。由于法律规定联储应该是一个完全独立的机构，不受国内政治势力的影响和冲击，所以马丁实际控制着全国的货币政策，大权独揽。尼克松对此感到不满。他决心打破联储独立的神话，而不破坏其独立的形象。办法是将他最信任的人派到这个岗位上。于是，伯恩斯于1969年秋离开内阁，接替在1970年1月即将离任的马丁。尼克松对伯恩斯寄予了很大希望。他曾私下对伯恩斯说：“我与联储的关系，将会与比尔·马丁在那儿时的关系不同了。他总是落后于形势六个月，因此总是无所作为。阿瑟，这回我要靠你来使我们摆脱经济衰退了。”在伯恩斯的就职仪式上，尼克松则公开对伯恩斯提出了要求。他在结束介绍伯恩斯的讲话时，以祈求的口吻说：“伯恩斯博士，请给我们更多的货币吧！”因为在伯恩斯接替马丁之前，全国的货币供应已经连续五个月零增长。

然而，尽管总统有所期望，伯恩斯的独立性和自行其是并不比马丁差。1969年12月，伯恩斯在国会的任职听证会上说，他愿意在“正常的条件下”放松目前过紧的货币供应；可是他又接着说，当时的条件绝不是“正常的”。这正是伯恩斯的典型特点。伯恩斯的观点是保守的。他的主要主张是减少政府开支，树立企业信心，恢复自由市场的效率。但是，伯恩斯并不因循守旧，他总能接受不同的观点，并展现出改变自己观点的愿望。他曾经大力支持1964年的减税，也曾支持海勒征收附加税以抑制通货膨胀。他赞成货币主义的某些主张，但也不是纯粹的货币主义者。他的威望和开放态度，使他成为自由派人士最喜欢的保守派和保守派最喜欢的自由派。谁都想讨好他，也都想得到他的支持。然而，他就是他，不偏不倚。就像一位记者注意到的，他的为人就像他的发缝一样，正好从中间分开。

当尼克松希望伯恩斯从货币政策方面对其经济政策给予支持的时候，伯恩斯的目光却集中在收入政策上。

1970年5月，伯恩斯在美国银行家协会的大会上讲话，认为尼克松政府仅仅依赖财政和金融政策来克服通货膨胀将会导致严重的经济衰退。他在言谈中流露出对收入政策的支持。不过，这时他的考虑并不是一种全面的控制，而只是一种“稍微”的控制。后来，在1970—1971年间，他在多次讲演中，逐步将对收入政策的措施具体化，并提出了他的理论依据。他认为，经济运行本身出现了变化，与以往的情况不同了。通货膨胀对稳定增长的经济政策提出了挑战，紧缩需求不能减慢工资和物价的上涨，因此必须用其他措施来制眼通货膨胀。伯恩斯建议的办法之一是，建立一个由知名公民组成的“工资—价格评议委员会”。由这些人来决定主要的工资和物价水平是否确定得当。

尼克松、麦克拉肯、舒尔茨都对伯恩斯的表演不满。他们认为伯恩斯未能如约放松过紧的货币政策，却反过来在收入政策上与他们唱反调。在麦克拉肯、舒尔茨和斯坦看来，不仅收入政策不会有效，就是工资—物价评议委

员会也不会起什么作用；而尼克松则几次通过其国内事务助理约翰·埃利希曼向伯恩斯表示他的不满，甚至威胁说，要让联邦储备委员会承担造成经济衰退的责任。但是，伯恩斯毕竟是尼克松的政治前辈，著名的保守派人士；他对收入政策的倡导又受到企业界人士的支持，尼克松可以指责他，却很难控制他。

11月16日，《华盛顿邮报》发表了记者霍巴特·罗恩采访伯恩斯的专栏报道。伯恩斯明显地在通过新闻媒介鼓吹实行收入政策。尼克松被激怒了。他不愿伯恩斯利用舆论对他施加压力。其后几天，尼克松召集麦克拉肯、舒尔茨、斯坦等人商议该如何对付伯恩斯，同时也讨论他即将在制造商协会上的讲演。经济陷入衰退，民众信心低落，必须对人民讲点什么以扭转这种情绪。

12月4日，尼克松的讲话发表。他强调了刺激经济的各种措施的重要性，并暗示他和联储已经取得了一致意见：“我已得到阿瑟·伯恩斯博士的保证，独立的联储将充分保证经济所需要的货币增长。我相信这一承诺会得到执行。”同时，他也劝说企业界和劳工人士在工资和物价决定方面努力实行紧缩。最重要的是，尼克松在这一次讲话中并没有像他在上一次讲话时那样，再次保证不实行工资和物价控制。

尼克松得到的回应是伯恩斯三天后在佩琅代因学院的讲话。他赞扬了总统对企业界和劳工人士进行的劝说，然后强调了联储的独立性，接着提出了他对收入政策的新建议。尽管伯恩斯仍是自行其是，人们却注意到尼克松与伯恩斯之间的距离在拉近。

1972年初，美国国内的经济危机结束了。经济开始缓慢回升，但物价也在上升。由于危机期间实行扩张性财政政策，财政从1971年度出现赤字。国内资本支出仍然呆滞，美元在国际市场中的疲软已蕴含它在国际经济中的危机。伯恩斯把这些问题都归结于政府财政赤字的加大。他还特别认为，在通货膨胀方面，政府财政赤字是造成人们通货膨胀心理预期和高利率的重要因素。

7月，伯恩斯同尼克松政府的紧张关系达到了一触即发的程度。伯恩斯在联合经济委员会作证，公开指责政府在制止通货膨胀方面“毫无进展”。各种流言开始传播。有的说，尼克松对伯恩斯的说法恼怒至极，对他反复要求收入政策极为不满；也有的说，尼克松正在考虑扩大联储的规模，并任命他自己的人。这种说法后来为白宫发言人严正否认。最后，新闻界又传出谣言，指责伯恩斯要求为自己增薪水，每年两万美元。后来证明，这些流言蜚语都是白宫为使伯恩斯难堪而制造的。白宫希望减少伯恩斯在公众中的影响，或是迫使他辞职，换上比较顺从的联储首脑。

然而，伯恩斯顽固不化，而尼克松也不能使他就范。而且，尼克松还注意到，伤害伯恩斯可能引起不可估量的副作用。伯恩斯可能会利用他个人的威望发起反对政府政策的运动。所以尼克松只好自己出面来弥合他同伯恩斯的

的间隙，缓和矛盾。他公开否认对伯恩斯的攻击，为之辩解，并称之为他记忆中“最令人尊敬的，最有政治家风度的”联储主席。伯恩斯也顺坡而下，说这表明总统是位多么宽怀和体贴的人。于是这场一触即发的危机化解了。

据斯但后来回忆，伯恩斯与麦克拉肯及经济顾问委员会之间并没有什么积怨。他们都是彼此熟识的人，只是在政策观点上各执己见。此外，伯恩斯对联储的独立地位非常敏感，对经济顾问委员会暗示联储应在70年代初达到6%的货币供应速度不满，而麦克拉肯和斯但也对伯恩斯大力鼓吹收入政策持否定态度。而且斯但始终认为，正是伯恩斯的不断施加压力，才使工资一物价管制得以实行。

然而，客观他说，仅有伯恩斯的大力鼓吹，还不足以导致工资一物价管制的实行。他当时毕竟是以对立面来表现的。但是尼克松也的确对麦克拉肯所领导的经济顾问委员会不满，因为形势明摆着：情况不妙，如果按照麦克拉肯的主意继续走下去，刚刚复苏的经济不会有大的起色，失业率还会升高，治疗通货膨胀也未见效果。内忧未解，外患又起。美国的国际经济地位发生变化，国际收支在1969年即出现了50年未曾有的赤字，以后情况也未见好转；美元已估值过高，而且美国的黄金储备也在下降，不足以继续承担以美元兑换黄金的承诺，美元危机的苗头已在显现。内外交困，而当年大选在即，如不能力挽狂澜，使局势倒转，岂不是要将政治前程断送？渐进主义像个优柔寡断的小脚女人，而尼克松则需要一个如快刀斩乱麻的人物，一个强有力的人物，能帮助总统在危机关头做出决断，转危为安。尼克松找到了这个人物，他就是被任命为财政部长，后来又一度成为尼克松政府经济发言人的康纳利。

约翰·康纳利(John Connally)是在1970年12月被任命为财政部长的。这个职位通常由银行家来担任，而康纳利却根本没有这样的背景。从这一点上来说，这一任命是颇有些出人意料的。但是，当时的舆论却普遍认为这是尼克松下的一步高棋。

康纳利在出任财政部长之前，就早已是全国著名的人物了。

他是佃农的儿子，在奥斯汀的得克萨斯大学上过学，并在1941年获得法学学位。早在1938年，他就接受林登·约翰逊的邀请，投身于州和国家的政治生活中了。那时，约翰逊还刚刚进入美国国会，是国会民主党中的新议员。他邀请康纳利到华盛顿，做他的幕僚。1941年，康纳利进入海军预备队，在海军作战指挥部的首长办公室工作，同时也是德怀特·戴维·艾森豪威尔将军的参谋人员之一。后来，他在太平洋做战斗机指挥员，因作战英勇而获青铜星章的奖励。

此后，康纳利在政治上有一系列出色的表现：他曾在1946年成功地帮助约翰逊在竞选参议员的活动获胜。1949年，康纳利成为约翰逊的行政助理。1956年帮助约翰逊接管了民主党大权。1961年初，他曾在美国国防部出任过海军部长，但时间不长就辞职参加得克萨斯州州长的竞选，并在1962

年击败他的共和党对手获胜。

1963年11月22日，康纳利在达拉斯乘坐在J·F·肯尼迪总统的轿车中，恰遇刺杀肯尼迪事件。他身受重伤，差点成了殉难者。然而，这也使他成为全国知名的政治人物，并使他在1964年和1966年的两次连任州长竞选中轻易取胜。一般来说，康纳利是一名保守的、支持工商业的州长，强调经济增长的必要性，也竭力发展得克萨斯州的教育体系。

此后，他争取成为民主党总统候选人的努力未获成功，在1969年退出公职，重操他的律师旧业。

然而，康纳利引起尼克松注意的并不是他的政治业绩，而是他在以罗伊·阿什领导的总统行政组织顾问委员会工作时的表现。那是1970年初的事。经济衰退已经出现苗头，而在国会中民主党又占上风。这促使尼克松决心要对他的行政管理部门进行调整，使之振作一下。但是在1970年3月的一次内阁会议上，阿什对他所领导的委员会提出的建议并没有给予清楚明白的解释，因而显得很没有说服力，康纳利不得不为阿什做补充。他事先未作准备，但简明扼要他说明了进行调整的好处，并且使那些担心自己的职位会在调整中降级的内阁官员们解除了顾虑。尼克松也因此对康纳利的能言善辩，处事果断，以及透彻的政治理解力留下了深刻印象。

1970年12月1日，尼克松任命康纳利到声名卓著的对外情报顾问委员会工作；半个月之后，当原任财政部长的戴维·肯尼迪另就他职时，尼克松又把财政部长的位子给了康纳利。

尼克松的共和党内阁中任命了一个民主党人。这件事轰动一时，引起了康纳利褒贬不一的诸多议论。康纳利此前在决定政治生涯的每一步棋中都要同前总统林登·约翰逊做讨论，这一次却根本没有事先告知他，使约翰逊大感意外。一名华盛顿的评论员说：“按我的看法，这一任命只意味着一件事：1972年民主党要为尼克松效力。这只是个开端。”关于尼克松要在1972年大选中以康纳利替代夏皮洛·阿格纽作为他的竞选伙伴的猜测不胫而走。一份报纸披露了一桩涉及22.5万美元遗嘱执行费用的消息。这则消息说，康纳利的一个名叫锡德·理查德森的前雇员指责康纳利从处理他的地产中接受了这笔钱。同时，在参院认可康纳利任命的听证会上，也有人提出他任州长时曾制造过一些磨擦。但是，不管怎样，康纳利还是在1971年2月赴任了。

由于康纳利没有管理经济的背景，而他接任财政部长之职时又恰逢美国经济陷入危机，一些观察家曾怀疑康纳利是否能胜任这一职务。曾经有一个记者在采访时间到康纳利处理经济事务的资格，康纳利说：“我会获得这一资格的。”他为自己制定了极为苛刻的时间表，阅读大量的文件和书籍，迅速了解并承担起财政部的日常工作，并加深了对经济学一般知识的了解。他的确不负尼克松的重托，很快就显示出他的不同凡响。

2月23日，康纳利在众院银行货币委员会作证，旗帜鲜明地支持延长《1970年经济稳定法》，也就是延长国会给尼克松随时施加工资一物价管制

的权力。26日，他在国会联合经济委员会举行的年度政策听证会上作证，以其对经济政策广泛而详细的了解，受到国会的赞扬。此后不久，他甚至点名批评大通曼哈顿银行，指责它在工商业信用状况已经很紧的情况下，还要提高优惠利率。

康纳利的风格被广泛地看作是尼克松政府中的一股清新之风。在政府面临要求收入政策的压力日增、政府各部门的经济学家又各执一词、意见纷争不下的时候，他太适合于尼克松的需要了。1971年6月，尼克松在戴维营召集会议，讨论了经济形势和应对策略，最后决定，政策暂时不变，但政府政策发言人要换，由约翰·康纳利来担任。他既是政府内阁成员，又能清楚地表达他对总统意见的支持，因此政府经济事务发言人这个重要角色非他莫属。尼克松在这次戴维营会议之后，特别向他的经济顾问委员会表示，他仍欢迎来自这一委员会的备忘录和内部评论，但不能允许公开发表反对意见。此时以及以后的几个月中，尼克松与康纳利的关系最为密切，总统的许多意见都通过康纳利来传达，实际上进入了一对一的联系方式。

6月29日，康纳利向驻白宫的新闻记者发表谈话，介绍了戴维营会议的决定，明确宣布，政府政策是“不实行工资—物价管制、不减税、不关闭黄金窗口、不增加财政支出”。这就是后来人们所说的尼克松政府的“四不”政策。它实际上是政府为安抚对经济日感不安的民心而做的一种姿态。通过这次谈话，康纳利向公众表达了总统的自信，也再次确认了政府的“双重目标”：控制通货膨胀和减少失业。然而，尽管康纳利言语坚定，人心却依旧浮动不安。到7月中，尼克松发现国会议员对经济的关注已经超过了对他即将访问中国这一外交上开创性行动的关注，他意识到政策转变的时机正在到来。他委托康纳利制订新的政策方案为这一转变做准备。在这一方案中，康纳利已经提出了全面实行工资—物价管制的主张。但他建议尼克松不要急于实施，先酝酿一下再说。

不久后的一个偶然事件，戏剧化地将尼克松政策的转变时机提前了。英国政府要求美国为它兑换30亿美元黄金。这使美国政府处于骑虎难下的处境。由于美元的国际地位相当软弱，如果为英国政府兑换了黄金，那些起而效尤者该如何对付？如果拒绝英国的要求，就等于表明自己实力已经空虚，无法承担所有的兑换要求。主管此事的财政部暂时未做答复。但是，政府中所有有关的人员都知道，美国国际经济的危机已迫在眉睫。在康纳利的建议下，尼克松于8月13—15日在戴维营召开了重要会议，并由康纳利对他根据专家意见拟定的政策方案作出说明，对所有国内外的棘手问题来个统筹解决。

在这次会议的参加者中，除了尼克松和康纳利，以及尼克松在白宫的两名助理和一名总统讲稿撰写人外，几乎全是最高级的经济专家，包括经济顾问委员会的主席麦克拉肯和成员斯坦、联储主席伯恩斯、白宫预算管理局局长乔治·舒尔茨和副局长艾米·韦伯、财政部负责货币事务的副部长保罗·沃

尔克等。对于会上讨论的国内政策问题，尤其是实行工资—物价冻结，虽然仍有分歧，麦克拉肯、斯但和舒尔茨都有异议，但他们承认，从政治角度考虑，实行这种政策可能是有道理的，因此保留意见，不再争执；但在国际政策方面，则有激烈争论。康纳利是激进行为的倡导者，提出“关闭黄金窗口”的动议，也就是要结束美国对外国中央银行承担的以其黄金储备兑换它们的美元的义务，让美元汇率自由浮动。阿瑟·伯恩斯则是康纳利的主要反对者。他认为，这样的做法必定会使美国主要贸易伙伴的经济利益受到严重影响。而康纳利回答说：“顾及他们的经济利益，我们就得破产。”康纳利的意见占了上风。尼克松做出了最后的决断，在8月15日夜的全国电视广播中宣布了他的“新经济政策”。“新经济政策”主要涉及4方面的政策，其中包括：实行90天的工资—物价冻结、关闭黄金窗口、征收10%的进口附加税，以及实行投资优惠和汽车购置免税以刺激购买力等。尼克松在他的讲话中解释说，新经济政策“所针对的目标是失业、通货膨胀和国际投机”。他说，美国经济中出现的困难，部分原因在于从战时经济向和平时繁荣的转换，对这些困难，必须采取决断的行动来解决。尼克松强调，工资—物价的冻结只是一个暂时的措施。他说：“……要使强大的充满活力的美国经济永远装入套子里，那就会产生不公平，会窒息我们自由企业制度的发展。”他说，他已经任命了一个由财政部长负责的“生活费用委员会”，这一委员会将会和劳工界及企业界的领导人一起工作，以便在90天的冻结之后建立起一套能使价格和工资继续保持稳定水平的适当机制。他呼吁全体美国人民自愿支持冻结。对于美元危机，尼克松说，那“部分原因是由投机者造成的”，他说他已命令康纳利部长暂时停止以美元兑换黄金或其他储备资产，以“保卫美元，抵制投机”；至于美元贬值对美国人民生活的影响，他承认，如果人们要去国外旅行或是买进口产品，就得多花钱；但对于大多数在美国国内生活并购买美国产品的人们来说，美元并不贬值。关于进口附加税，他说那是为改善国际收支平衡而采取的一项暂时措施，是为了使美国产品不致由于不公平的汇率而处于不利地位的办法。一旦不公平待遇结束，进口附加税即可以取消。另外，尼克松还提到了削减预算，裁减政府人员，刺激投资等一系列措施，并呼吁国会尽快通过有关投资税收优惠的立法。这一“新经济政策”的主要部分由尼克松在8月16日通过签发总统行政命令而立即生效。

斯但在他后来所著的《总统经济学》一书中，把这次戴维营会议说成是“经济政策史上一次最令人兴奋和激动人心的事件”。他还记述了当时美国人民对尼克松新政策的反应。他说：

美国人民显然表现得很兴奋，并对新方案立即表示满意。

强行实施的这个管制措施是人人都能记住的经济政策中最著名的措施。总统曾经担心，关闭黄金窗口会被说成是承认国家的破产。但是，他所提出的行动却像是美国对国际投机商的反击，美国大众因此向他表示祝贺。继总统通告之后，道·琼斯平均指数于星期一上升了32.9个百分点——为一天中

的最大升幅。最重要的是，行人中无论男女都感到极为满意和欣喜。他们相信，政府最终是站在他们这一边的，保护他们免受地主、食品商和其他无赖的侵害。

在这段时期中，康纳利无疑是非常引人注目的人物。他在国会的各个委员会频繁露面，召开记者招待会，为推行尼克松的经济政策尽心竭力，无论是在新经济政策出台之前，还是在那之后，尽管新经济政策是对以往政策的全面否定。1971年8月16日，康纳利在财政部接受记者采访，他表示了对新经济政策的最大支持。他说：“我个人认为，总统的这一政策包含了美国40年来最彻底最有勇气也是最重要的经济纲领。”当记者提到，这一政策实际上也是承认过去政策的失败时，他断然回答：“提出新经济政策并不是要承认什么事。我只把它看作一项新政策，……专为解决这个国家所面临的国内国际最困难的基本问题而设计的新政策。”1971年9月，《纽约时报》的专栏作家詹姆斯·赖斯顿在描述康纳利时，把他说成是“这些日子华盛顿最有胆量的人物。……他把财政部用计算机打好的讲话稿抛在一边，开口就告诉美国企业界和劳工人士，如果他们想得到更多的就业机会、更多的利润、并且在竞争日益加剧的世界市场上得到更大的份额的话，他们就得抛开自己各自的强词夺理”。

冻结开始后，生活费用委员会的工作也开始了。为在90天的冻结结束时能提出一项替代方案，这个委员会的工作相当繁重。康纳利是这个委员会的主席，麦克拉肯是副手，但是由于康纳利还承担着美国对外谈判美元问题的重要角色，委员会的工作主要由麦克拉肯负责。委员会中包括了几乎全部的内阁成员，还有消费者代表和其他一些人。会议频频举行，大量的经济措施通过这些会议渗透下去。至少在12月以前，康纳利还常参加这些会议，并且是以决策者的身份参加。这时，他不是总统的顾问，而是总统授权的决策人。

整个1971年秋冬，康纳利都是美国在汇率重新组合问题上所有经济谈判的主要代表。在新经济政策公布之后，他的第一次对外露面是在9月15—16日英国伦敦十国集团会议上。他是这次会议的主席。他重申了尼克松政府的一般政策，宣布了美国准备在下一年扭转其130亿美元国际收支赤字的意图。他提到的数字吓坏了欧洲的代表们，因为他们看到的结果是他们自己的贸易地位将转向恶化。康纳利也重复了他自己的要求，美国的贸易伙伴要对美国的商品降低关税壁垒，还要更平等地分担国防开支。

9月26日，在十国集团的第二次会议上，康纳利说，外国货币升值将比较容易使美国降低10%的进口附加税。在9月27—30日的国际货币基金年会上，康纳利再次为美国的地位辩护。在闭幕式上，他攻击拉美国一面吸引美国投资，一面又没收美国的企业。10月，康纳利说，进口附加税“将继续实行一段时间，因为很明显，继续实行一段时间对我们有好处”。此后不久，他去日本参加有关日元重新定值的高层会谈，被日本新闻界广泛称为“康纳利台风”，因为他在商谈中采取了强硬姿态。

在 1971 年的史密森货币会议上，康纳利遭到了外国财政部长联合一致的敌意对抗。他们在他六个月来的单方行动和压力战术下转变了态度，发起了恐怕是他任职期间最猛烈的抵抗。谈判中的紧张程度不断升级，康纳利逼迫欧洲和日本的代表们更大地调整他们的货币同美元的比价，而在美元同黄金比价的重新调整上则寸步不让。法国谈判代表干脆对康纳利说：“要是这就是你的立场，我们就全都该回家了。”法国财政部长吉斯卡尔·德斯坦紧接着问这位部长，美国将对货币改组做出怎样的贡献。康纳利简短地回答说：“那就看你们的了。你们想要金价做出多大的改变？8%，9%，还是 10%？”

在目瞪口呆的欧洲人和日本人充分意识到了美国可能会提高黄金价格的这个第一个暗示之后，一名英国代表评论说，康纳利的谈判战术“不是经济学，而是柔道”。史密森会议结束了。美国得到了更多更大的重新订值好处，特别是从日本人那里，得到了谁也想不到的进展。英国财政大臣阿托尼·巴伯评论说：“一个弱一点的人，一个比康纳利软一点的人，都不可能做到这一点。”

康纳利在国际经济领域的行动在尼克松政府的高层官员中引起了强烈反响。阿瑟·伯恩斯和国家安全顾问委员会的亨利·基辛格都被康纳利的表现震惊了，认为他完全不顾及美国的盟国的情感。众议员亨利·罗伊斯公开要求以阿瑟·伯恩斯替代康纳利作为美国的对外谈判代表。几乎对经济事务毫无兴趣的基辛格，也同样担心康纳利对美国对外关系的总体影响。此后，康纳利与国会的关系、与劳工组织的关系、甚至与企业界的关系都逐渐恶化，终于导致康纳利在 1973 年 5 月辞去了他的财政部长之职。此前数天，白宫曾宣布他为总统的国内和国际事务特别顾问，但到 6 月份，他也辞掉了这一职务。他在为此而举行的记者招待会上说：“在这个职位上，我显然并没有被充分使用。我没有实际的责任……”至此，康纳利在尼克松政府中的经济智囊作用基本结束。后来，尼克松准备实行第二次工资物价冻结时，曾将康纳利召回听取意见，但他与尼克松的关系已与昔日不能相提并论。

斯坦和舒尔茨

正如上面所引的斯坦的话，尼克松政府的“新经济政策”受到了美国人民的欢迎。尼克松后来在他的回忆录中谈到其新经济政策的决策时，曾对保守派经济学家与政治家的不同考虑方式做了一些评论。他说：

保守派在谈论经济问题时总是处于不利地位，固为他们相信，为了挽救病人不致病死，必须让病人今天受点痛苦。这种想法通常被自由派政治家们说成是“残忍”或者“对人的痛苦无动于衷”。

不幸的是，从政治角度考虑经济问题已经变得比从经济角度考虑经济起更大的作用。当深谋远虑同政治现实发生冲突时，后者有时会毫不奇怪地占上风。

然而，对于这种一时的得势，学者们自有另一番思考。斯坦在看到民众对工资—物价冻结政策的欢欣之后，曾有些悲凉他说：“它说明，（民众）对自由市场经济的基本特点的普遍支持是多么的肤浅。”从一定的意义上说，政府的冻结政策是政府受民众意愿驱使而做的一种冒险行为，而不是建立在精密测算或者坚实理论之上的结果。因此，当冻结结束时，需求恢复，促使通货膨胀的因素又会卷土重来，经济将再次陷入困境。主张冻结的人将自食其果。当参与最高决策的人们在狂热之后冷静下来时，会感到他们走入了另一个困境之中。就像后来的事实所表明的那样。但在当时，参与决策的人对于冻结的后果以及解冻的困难还没有足够的意识，只是忙于将既定的决策付诸实施。由于麦克拉肯在 1971 年底辞职，由斯坦继任经济顾问委员会主席，当时康纳利还忙于国际事务，斯坦就成了出来帮助尼克松完成这困难的后续工作的主要人物之一。

斯坦是自愿留下来接替麦克拉肯的。尽管他从根本上反对工资—物价控制这种干预市场的做法，但他和麦克拉肯一样，感到在当时的政治形势下，执行这一做法有其道理。因此，在 8 月中的戴维营会议之后，他还帮助尼克松起草过电视讲演提纲。他之所以同意接替麦克拉肯的职务，据他自己说，是因为他希望能为解除管制而工作。

赫伯特·斯坦有丰富的政策研究经验。他 1935 年从威廉姆斯学院得到大学文凭之后，即开始专门从事经济研究工作。在 1935—1948 年间，他为联邦储蓄保险公司、国防顾问委员会、工资和价格委员会、战争动员和转业局（War Mobilization and Conversion）工作。1945 年，斯坦也开始为一家由大企业组织的负责人赞助的私营研究组织工作，这个组织叫经济发展委员会。1956 年，斯坦担任了经济发展委员会的主任。1958 年，他从芝加哥大学获得经济学博士学位。1966 年，他到华盛顿的“思想库”布鲁金斯学会，从事政策问题分析，直到尼克松总统邀请他加入总统经济顾问委员会时，斯坦才离开那里。

斯坦的经济观点和麦克拉肯是一致的，在政策倾向上也是一致的。他支持渐进主义的政策，相信以小痛可以理顺美国经济中的功能紊乱，而避免发生大的危机。1969 年 11 月，实际生产出现下跌，而在 1970 年初通货膨胀又创记录，达到了年率 6% 的水平，直到此时，斯坦和其他政府经济学家才逐渐意识到，他们自己遇到了“滞胀”这一新现象，或者说，通货膨胀和经济紧缩同时并存的现象。而且，这一现象无论是用他们可以接受的货币主义观点，还是用凯恩斯主义的理论都不能解释。许多评论人员把这种趋势看作是实践对斯坦理论的明确否定。但是斯坦在 1970 年 6 月仍然告诉国会的联合经济委员会，为了治愈通货膨胀，美国经济可能得走过“一段不景气”。“我们现在处于不利状态，……我们得做出选择”，警告任何按凯恩斯主义的主张“刺激经济”的企图。1970 年 9 月，当 8 月份的消费者价格指数公布出来只上升了 0.2%（或年率 2.4%）时，斯坦以此为证，说明政府的策略在起作

用了。

1971年8月的戴维营最高级经济磋商之后，斯坦—麦克拉肯为美国经济采取的策略显然已经被遗弃，而这些保守的经济学家也保留了自己的意见，转而成为监督和执行工资—物价冻结而工作。斯坦在生活费用委员会中的一个小组委员会任主席，负责为冻结的第二阶段，也就是解冻阶段做筹划和准备。

按照斯坦原来的设想，解除管制能够有条不紊地进行。然而，情况很快就显示出，公众对冻结的热情并没有在90天后马上消退，他们不想一下子就回到自由市场中去。在政府内部，也形成了意见分歧，以伯恩斯为代表的意见想使第二阶段处于接近于冻结的状态，因为在冻结期间，消费物价指数的上涨率实际为零，继续保持这种状态，有利于形成一种反通货膨胀预期心理；而以舒尔茨为首的意见则希望能有一种灵活的政策，他认为，工会不会长时间容忍一种严格不动的工资标准，而如果工会不合作的话，控制就失败了，所有的安排都不可能实现。斯坦领导他的工作人员在各种选择中权衡，制订出方案，和舒尔茨一起向尼克松做了汇报，并进行了讨论。最后，尼克松选择了一种比较宽松的方案，从冻结后退，进入一种较灵活的政策，允许工资有少许增长。

乔治·舒尔茨(George Shultz)也是尼克松政府中的重要经济专家之一。他在尼克松任职初期担任劳工部长，是内阁成员之一；1970年6月，他被任命为新改组的白宫预算和管理办公室主任，同时被任命为总统的顾问，并于7月初赴任，从此进入尼克松政府的最高经济决策层。随着尼克松任期的发展，舒尔茨的权力也不断增长，后来他在1972年5月接替康纳利，成为财政部长，同时兼任尼克松在国内外经济事务上的特别顾问。

舒尔茨有很长时间的经济学专业背景，也有长时间为政府的经济政策出谋划策的背景。他从1946年起就在麻省理工学院经济系教书，同时攻读博士学位。1949年他在那里获得了工业经济博士学位后，一边继续在那里任教，一边担任芝加哥大学商学院的工业关系教授。1962年，他成为芝加哥大学商学院的院长。另一方面，舒尔茨从1950年中期就开始为两党的政府做经济顾问。1955—1956年，他曾是艾森豪威尔总统经济顾问委员会中的高级工作人员，为当时的经济顾问委员会主席伯恩斯所欣赏；1959—1960年是劳工部的顾问；在肯尼迪政府时，他在负责全国政策研究的经济发展委员会中任办公室主任，还是总统劳工政策顾问委员会中的顾问。在约翰逊时代，他曾负责为监督美国就业政策而建立的一个工作组。同期，他写了许多关于劳资关系的书籍、文章和报告。因此，他被伯恩斯推荐给尼克松担任劳工部长，显然是十分合适的人选。

舒尔茨与“芝加哥学派”的米尔顿·弗里德曼有很好的个人交往，在经济思想上也持相同的货币主义观点。从本质上来说，他也是自由市场的积极拥护者，是自由贸易和后来的浮动汇率的赞同者和鼓吹者。在经济政策方面，他除信奉货币主义的原则外，也接受在充分就业条件下应平衡预算的观点。

因此，他和麦克拉肯与斯坦具有十分接近的立场。但是，舒尔茨与尼克松也有一个非常相似的特点，就是注重实际。因此，他能在不同的时间与条件下，将纯粹的自由竞争与有权力干预的竞争这样不同的观点融合起来。他有很强的管理能力，善于把观点付诸实施。在舒尔茨任劳工部长的 18 个月期间，他曾直接间接地处理过一系列的罢工事件，并致力于说服各个行业工会，帮助政府抑制工资和价格的上涨。他在促使尼克松下决心停止执行“1934 年戴维一培根法”方面曾起过重要作用。但在这一时期，他的工作能力并未受到很多注意和赞扬，只在他担任白宫预算和管理办公室主任之后，他的能力才逐渐突出出来。

在实行工资—物价冻结的问题上，舒尔茨赞成实行有限期的冻结方案。他凭他对工会的了解和他的经济观点直觉地认识到，尽管当时要求收入政策的呼声甚嚣尘上，冻结却不可能是一种长期的政策措施。冻结管制的是工资和物价，但却不管制公司红利，大公司的所有者们都可以从经济的逐渐复苏中得到好处，这种情况工会是不会长期容忍的。这也是他坚持在冻结的第二阶段要实行一种灵活政策的理由。

1971 年 10 月初，尼克松宣布了工资—物价冻结第二阶段的政策。到 1971 年底，通货膨胀显然受到了抑制，但失业率仍然保持在 6% 的水平，居高不下。这使政府和参与决策的经济学家们感到不安。尽管斯坦曾预料到，管制的最大危险在于它会促使人们实行一种扩张的财政政策或者货币政策，而且他和他的同事们也一直保持着对扩张政策的警惕，但他们还是陷进去了。为了实现 5% 的失业率目标，就不能不增加财政开支。于是，在经济顾问委员会和其他经济学家的支持下，1972 年年初，尼克松已经在力劝他的内阁成员要扩大开支，而不是要厉行节约。9 月，舒尔茨要求国会提高联邦债务的法定上限，为联邦政府进一步扩大开支创造条件。与此同时，联邦储备委员会也放松了货币供应。1971 年下半年财政货币双紧的政策过渡到了 1972 年财政货币双松的政策。这时，无论是经济顾问委员会的麦克拉肯和斯坦，白宫预算和管理办公室的舒尔茨，还是联储的伯恩斯都认为有刺激需求的必要，而且，由于通货膨胀率相当低，也有相当的余地在下一次通货膨胀涨势再起之前刺激需求的增长，因此，他们虽非有意联手行动，却是不约而同地采取了扩张政策。

到 1973 年底以前，似乎一切进展顺利。尼克松在 8 月开始竞选连任时无得意地罗列了他的政绩：新经济政策使通货膨胀率从 1969 年的 6.1% 下降到了 2.7%；1972 年第三季度的经济增长率已达到 6.3%，是自 1965 年以来的最高经济增长率；美国人的实际收入上升，税收下降；股市行情看涨。这些成果为尼克松的竞选连任增添了有力的砝码。尽管当时“水门事件”已露端倪，人民还是给了尼克松最大的支持，使他在大选中以压倒优势击败了民主党的竞选对手麦戈文而再度当选美国总统。

好景不长。1973 年 1 月，当管制放松时，食品价格出现暴涨，肉类的价

格涨势尤甚。这种情况和政府预想的管制取消之后，能保持通货膨胀水平稳定的情况完全不符。人民开始抱怨，劳工组织表示，如果政府不能对肉类价格加以限制，他们就不能约束工资水平。于是，尼克松在3月29日重新宣布对肉价进行最高限价的管制。他和舒尔茨都公开发表讲话，要求工会保持5.5%的工资指导线不予突破。舒尔茨还要求商业银行提高优惠利率，以抑制固定资产投资的增长。

也是在这一时期，斯坦同政府中其他主要经济学家发生了意见分歧。他渐渐又回到了他早先的自由市场观点，拒绝重新采用工资—物价管制的方法减缓通货膨胀的上升。他认为，既然这种管制是一种暂时的措施，早晚是要摆脱出来的；而且，管制的实践已经表明，继续进行管制正在变得更加复杂和困难，国会免除了对所有低于合理生活水准的工资的控制，管制对大约一半的工资部门已不起作用。应当沿着继续解除管制的方向前进，而不是倒退。因此，管制进入了第三阶段，也就是自愿的控制阶段。

但是，尼克松还是希望实行管制。斯坦和舒尔茨试图说服他不要再去冒险；他也试图说服他的经济顾问们制定再次冻结的计划。经过几个月的反复讨论磋商，尼克松终于下定决心，不顾劝阻，实行第二次冻结。舒尔茨于1973年6月13日宣布了新的60天的物价冻结，并承认新经济政策的第三阶段失败了。然而，第一次受到欢迎的政策，第二次使用时效果却截然相反。一时间，供应紧张，物品奇缺，农民们藏起了牛，淹死了鸡，甚至声称他们要移居到阿根廷去。结果冻结在实行了一个多月后，不得不逐渐解冻。最后，以农产品价格上涨100%的结果宣告了第二次冻结的失败。

1973年下半年至1974年初，世界粮食歉收造成供应紧张，特别是苏联大量买进谷物，形成了强大的需求压力，迫使美国的粮食和食品价格上涨。接着是产油国组织实行禁运，引起石油恐慌和油价攀升。通货膨胀骤然上升。这一切都出乎经济顾问委员会和政府其他经济顾问们的预料。然而，这种由需求上升引起的通货膨胀，也绝不是工资—物价控制所能制约的。1974年4月，工资—物价管制彻底结束。在这段时间中，斯坦已经从扩张财政的主张转向平衡财政的“老信条”，决定减少政府开支，降低财政赤字。伯恩斯的联储也实行了比较紧的货币政策。但是，伯恩斯在要求平衡预算方面比斯坦走得还要远，提出“要不惜一切代价实现预算平衡”，被斯坦讥讽为那利米（《旧约》中的希伯来先知）。而当劳工部长彼得·布里南提议为跟上通货膨胀的增长而给工人增加工资时，斯坦则强调，只有增加劳动生产率才是美国最需要的。此时，斯坦与政府中其他要员的冲突公开化了。

在1973年，美国又经历了一次美元危机，导致美元在1971年的首次贬值之后，再次贬值10%，以美元为准的固定汇率制彻底瓦解。舒尔茨替代康纳利在美国的国际经济事务中起主要作用，包括出席巴黎会议、关贸总协定的东京回合谈判、内罗毕的国际货币基金组织会议等重要国际会议。

此后，在1974年，舒尔茨和斯坦先后辞去了他们的职务，退官还民。8

月9日，尼克松也在水门事件的压力下辞职退出了白宫。几个月之后，美国战后的第六次危机就爆发了。

在尼克松政府时期，除了上面提到的这些人物作为个人对经济决策有重要的影响之外，所谓的“三驾马车”与“四人会”也起作用。即使是在尼克松与康纳利关系密切时，或是尼克松对舒尔茨非常信任时，“三驾马车”也还是有作用的。总统与经济顾问委员会主席和白宫预算和管理办公室主任能平等地讨论问题，听取意见。大约在1971年时，白宫经济事务助理彼得·弗拉尼根曾加入三驾马车，后来又吸收了第二阶段生活费用委员会的负责人拉姆斯菲尔德。“四人会”只在总统参加时才举行，这时伯恩斯会参加进来。会议讨论的是所有的经济问题，而不只是货币问题，它对整个的宏观经济政策的确定还是很有影响的。据斯坦评论，在尼克松政府时期，形成了一种机制，就是在一项经济政策实施之前，由高级专家从政治和经济的理性角度对这一政策做出技术分析。这种做法在罗斯福和杜鲁门时期都不曾有过。然而，这些分析大都是在决策的基础上做的，而决策在很大程度上受到公众愿望的控制。斯坦认为，公众愿望常常是相当错误的，但在决策方面又是非常重要的，有时不能不给予重视。这名“过来人”的评论也许可以有助于人们对这一时期总统与其经济智囊的关系加深一些认识。

第七章 福特时期

福特的经济思想

1974年8月9日12时许，就在尼克松辞职几分钟之后，杰拉尔德·鲁道夫·福特(Gerald R. Ford)宣誓就任美国第38任总统。然而，福特的任职即使对他个人来说，也不一定就是件幸运的事。原因有二：一，他原是尼克松的副总统，因为尼克松辞职，他根据美国宪法第25修正案，成为美国总统。但是，许多人都认为福特的上台，与其说是一个突然事件，不如说是有意设计的事。因为，早在原副总统阿格纽受贿丑闻败露辞职的时候，尼克松就处心积虑地选定了福特作为他的新任副总统。福特当时是众院的少数党主席，是个被广泛认为能为民主党占优势的国会所接受的唯一共和党副总统入选。但是，在福特被提名为副总统时，由于“水门事件”的影响，尼克松将受到弹劾的可能已经出现，因此，这名副总统接替总统权力的可能也是相当明显的。但是，国会并没有把福特看作是下一届总统大选的候选人，他们只是想找一个现任政府的“看护人”。正是基于这种认识，尼克松与国会在副总统人选上的距离大大缩小了。因此，当福特真的接过了白宫权力时，他就成了美国“第一位国会的总统”，常被人说成是个“代理总统”。福特在他的总统就职仪式上曾说：“我们国家长期的噩梦已经结束。我们的宪法在起作用。我们伟大的共和国是法治的国家，而不是人治的国家。”几天之后，他在国会两院的联席会议上又说：“我并不同你们只过一个‘蜜月’。我想要个美满‘婚姻’。”然而，这些说法都不过是福特的“一厢情愿”，实际上，在他的整个任期内，他都没能摆脱他的支持者为他设计的“代理人”角色。二，福特就任总统时，美国的经济状况已经恶化，他接手的是一个烂摊子。就在福特接过白宫权力的那天，通货膨胀率是12.2%，失业率为5.3%，而且，这两个数字还在继续上升。除了1933年罗斯福接替胡佛时有过甚至更为严重的经济情况外，近几十年来还没有哪任新总统是在如此严峻的局面下接班的。不久，在财政与货币政策“双紧”的情况下，美国经济在1974年4季度进入了大萧条以来最严重的衰退，失业率上升到了8.2%，国民生产总值出现了负增长，下降年率为9.1%，全年下降2.2%，而通货膨胀也不见收缩，保持在双位数字上。能源紧缺和美元危机无疑是雪上加霜，显然加大了福特的的工作难度。

为了克服面临的困境，福特付出了相当大的努力；然而，并不是他的所有努力都取得了预期的效果。这一时期的经济思想比尼克松时期更趋向于保守主义，但也未能完成向保守主义的过渡。当衰退来临时，福特政府不得不安排更大的财政开支以减缓衰退的影响，因而创下了和平时期政府预算赤字的最高纪录。1976年，美国经济出现了一次短暂的繁荣期，经济增长率曾达到了年率13.4%的水平（第三季度），为近25年来所罕见；可不久又出现

了经济滑坡的预兆。当人们期望经济的进一步好转时，福特已经在大选中失利，不得不将他轻易得到的总统职位拱手让予卡特，从而结束了他两年半的总统生涯。

福特的个人背景中很少有经济学方面的因素。他 1941 年从那鲁大学法学院获得法律学位后，曾经开业做律师；战时入伍，在海军服役；1948 年退役从政。曾连续 12 次当选为美国众议员，每次获得的选票都在 60% 以上；1965 年，他当选为众院少数党主席，直到被任命为副总统。因此，他在政治上是经验丰富的老手，然而作为总统，他的经济学方面的准备是不充分的。但是，这并不等于说他对经济一无所知。他曾在众院拨款委员会工作过，也曾对政府开支、税收等提案投过票，无疑对政府在经济政策方面的运作，以及经济问题对政府的影响有所了解；他也从实际生活中获得大量经济学的基本知识。他是人们公认的中西部保守主义者，崇尚传统的美德、爱国主义与个人主义，同时对政府开支抱有很大偏见。福特的第一任新闻秘书杰拉尔德·特霍斯特就曾说过，福特是这样一个人：如果他“在白宫前看到一个上学的孩子需要衣服，毫不夸张地说，他会脱下自己的衬衫给那孩子。然后，他会径直走向白宫，去否决一项提供学校午餐的立法提案”。

另外，他在众院的投票记录反映了他对国内事务的保守主义态度，这一态度在政治经济乃至社会问题上都是始终一致的。例如，福特在 60 年代曾多次投票反对肯尼迪和约翰逊政府的社会福利立法。他反对“向贫穷开战”的计划，也不赞成联邦政府对地方政府的各种补贴；甚至不肯利用越战为本选区从联邦争取更多的军事设施和工业补贴。1967 年，他投票反对为“模范城市计划”给经济机会局拨款 17.5 亿美元，也反对用联邦经费搞灭鼠活动。1969 年，他投票赞成由州政府来管理济贫计划。到 1971 年，福特有 87% 的时间投票赞成保守派联合阵线的立场，反对工会、美国人争取民主行动协会、环境保护派所支持的许多措施，也反对诸如小麦补助计划这一类农业团体所要求的立法。福特后来也曾试图在他的回忆录中对他执政期间的原则做一个概括。他写道，“政府的实际目的是提高人民的生活”，“在大多数情况下，一个领袖可以靠限制政府而不是扩大政府而做得更好”。因此，他力求保持“联邦开支增长速度……低于整个经济增长速度”，并且“抑制转拨款项收入的增长”。他忧郁地评论说：“我也许不能扭转这一进程（指转拨款项的增长），但至少我能指出存在于这一倾向中的危险。”他继续写道，然而，“保守主义对我来说始终比简单地支持私有财产和自由企业包含更多的意义，它也意味着保卫我们的传统和保存我们的价值观”。

但是，福特的保守主义出自一种本能，而不是理智思考的结果。因此，他没有系统的保守主义理论认识，也不善于把他的保守主义倾向清楚地向周围的人做说明和解释。他的决策常常建立在一事一议的基础上。但是，福特善于待人处事，他常自诩“是一个有许多对手，却没有一个敌人的人”。他平易近人，政策取向灵活，因此他的经济顾问们能很快把握住他的内在倾

向，对他的政策主张作出判断，并使同他讨论和决策的过程进行得相当有效率。

福特与尼克松不同的是，他对经济以及经济学相当有兴趣。他可以长时间地同他的顾问们谈论经济问题；有时与其说是讨论，不如说是请教，因为有许多时候，讨论的问题并不是与制定现行经济政策有关的，而是基本的经济概念。他也因此而感激他的顾问，尤其是他的经济顾问委员会主席艾伦·格林斯潘。正像他在外交方面常常与基辛格讨论而受益一样，他在经济方面，常常得益于与格林斯潘的讨论。尽管他没有使用“家庭教师”这样的词，却深知他的顾问们对他确有类似的作用。福特经常参加经济政策委员会中执委会的会议，进行决策。他喜欢通过面对面的讨论来获得意见，而不只是看看备忘录或是单纯阅读经济政策委员会提供的选择方案。他甚至愿意亲自向记者们介绍自己的预算草案。在他向记者介绍 1975 年的预算草案时，他曾使记者们大吃一惊：没有人能料到，他对预算中的每一个数字都了解得很清楚。格林斯潘后来说，那草案就是福特和他的经济顾问们在一次又一次的讨论中逐项制订的，福特因此了解其中每一项决定的来龙去脉。

福特很愿意利用他所能调动的经济界力量，为他的经济决策贡献聪明才智。在他就任总统之职的当天下午，福特召见他的经济顾问和官员一起讨论经济形势。当时，赫伯特·斯坦虽已决定辞职，但还未离任；已选定接替斯坦的新的总统经济顾问委员会主席格林斯潘还未上任，他们都参加了这次会议。另外，还有财政部长西蒙、联储主席伯恩斯、总统顾问肯尼思·拉什和罗伯特·哈特曼、管理与预算局长罗伊·阿什、作为过渡工作组成员的宾夕法尼亚州州长威廉·斯克兰顿和原副总统办公室的 L·威廉·塞德曼等人。当时，财政和货币政策都相当紧，但由于通货膨胀，物价和收入的大幅度上升使税收增加，季度财政运行出现盈余。结果，1974 年度的财政决算中赤字只有 35 亿美元，不仅比 1973 年时的 143 亿美元赤字大大下降，而且是近 4 年中最小的赤字。人们虽然担心出现经济的滑坡，但当时的数字还没有显示出明确的迹象；人们预料到失业还会增加，但估计在一年内也只会达到 6%，除了建议政府增加失业津贴外，会上并没有提出更有力的措施。经济专家们在这次会上对反通货膨胀显示出相当一致的意见，奠定了福特政府早期的经济政策基调。

在福特担任副总统期间，他就曾把通货膨胀称做是美国人民的“头号公敌”。入主白宫三天之后，他在国会两院联席会议上发表讲话，强调恢复对政府信任和战胜通货膨胀的必要，再次强调了“通货膨胀是国内的头号敌人”，压缩预算，减少政府开支，以紧缩的财政政策支持治理通货膨胀等主张，表明了他在经济方面奉行的稳健方针。这种态度与当时的财政部长西蒙、联储主席伯恩斯的认识都有共同之处，并且在当时已认识到通货膨胀严重性、并把经济问题看作是国内最重大问题的公众中引起极大的好感。1974 年 8 月下旬，盖洛普的民意测验表明，美国 71% 的人支持福特的政策，只有 3

%的人反对他。

接着，福特批准参院的议案；决定在9月下旬在华盛顿召开一个“经济高级会议”，以讨论和分析美国的通货膨胀问题，广泛地听取工商界知名人士、劳工领袖、政治家和经济学家的意见，以寻找解决方案。如果这不是美国总统第一次公开听取各界意见，寻求治国良策，至少也是历届总统中很罕见的做法。参加者踊跃。经济学家们尤其为有这样一个公开为总统和民众“上课”的机会而振奋。他们平日难得能引起公众和政界首脑的关注，这一次的会议却要由电视做现场实况转播，成为全国上下瞩目的热点。因此，当这次会议在9月27—28日召开时，经济学界的著名人物几乎都到场了。其中包括：萨缪尔森、伯恩斯、弗里德曼、加尔布雷斯、赫勒、麦克拉肯、斯坦、乔治·舒尔茨等。但是，这次会议从开始计划时的一个小型会议，到开会时已发展为一个800人参加的大会，还有差不多相同数目的记者、技师和前往观望的人。它的实际意义反而由于新闻报道的过于热烈而淡化了。人们通过电视看到总统参加了会议，看到他凝神细听，还不时记记笔记；人们也看到记者对他的一些随员进行了采访，听到他们谈自己对这次会议的印象；然而会议本身并没有提出有创见的思想和主张，流于形式了。

但是在这次大会正式开始之前的一次经济学家的预备会倒颇值得注意。这是一次私下召开的会议，除了前面提到的著名人士外，还有其他一些经济学家参加。尽管他们也没能提出什么有创见的治理经济之道，却相当明确地反映出经济学界从中间道路转向保守的迹象。

经济学家、前总统经济顾问委员会主席赫勒劝告总统：放弃幻想，不要以为少量削减预算就能使经济大幅度增长；要对联储施加压力，迫使它放松其紧缩的货币政策；也不要相信那种失业率增加会使通货膨胀大大下降的说法。他还要求福特不要忽视穷人、年轻人和少数人的要求。所有这些都不是新东西。然而，赫勒又进一步要求，结束“对经济的过时的束缚”，如进口限额、公平贸易法、还有“对铁路和航空的过度管制”。这是共和党人长期以来的战斗口号，从一名新经济学家的口里说出来，让人感到多少有点奇怪。赫勒认为，如果这些能做到的话，由此引起的竞争加剧会导致降低价格，从而将有助于结束当前的通货膨胀。

这时已回到学术界、又被福特请回来出谋划策的麦克拉肯，显得颇为悲观。他认为，中间道路的经济学家已经没有什么前途了。他以自己在尼克松时期的经历指出，凯恩斯主义的传统观点总是把失业看得比通货膨胀要坏，而通货膨胀总是可以用一些非常严格的必要政策治愈的。他也曾完全同意这种观点。可是，他说：“我们在1970—1971年间对此做了尝试，结果是一败涂地。那种我们应该再试一试的说法，几乎是完全不适用的过时的说法了。”

保罗·萨缪尔森还比较乐观，但是他的大多数建议与麦克拉肯所说的意见相似，是一些曾经做过尝试并且被发现行不通的意见。萨缪尔森要求总统拒绝激进主义的解决方案，也不要理睬简单化的公式，无论那些公式是使用

的哪个季度的数据。他认为，应该采用强制说服的做法，而不能再实行收入政策，对工资和物价进行管制。如果福特政府能这样做的话，将不仅能带来治愈膨胀性价格上涨的机会，而且也会带来实践政治领导艺术的机会。萨缪尔森还提出，总统应当听取不同学派经济学家的意见，而不是像通常那样，只从白宫的经济学家那里听取意见。他强烈要求福特利用微观经济学家的才能，认为他们会帮助福特找到“改革能源、农业和管制等领域的办法，以从通货膨胀中解脱出来”。

赫勒和萨缪尔森都提到了对微观经济学的更多利用，这表明宏观经济学界在治愈通货膨胀方面做了一个战术上的退却，因为他们确实感到宏观的药方已经不足以对付由滞胀引起的问题了。一般来说，宏观经济学家注重的是总量指标，如国民生产总值，失业率和通货膨胀率，美元在世界金融中的地位，总之，是经济的总体绩效。而且，到当时为止，也总是宏观经济学家更多地出头露面，参与政府决策，而微观经济学家则注重于更为具体的一些事务，更注重实践的方面。特别重要的微观经济学家有曾以投入—产出分析闻名于世、并获得过诺贝尔经济学奖的列昂节夫，还有尼克松时期总统经济顾问委员会的成员霍撒克。他们也出席了这次会议，并提出了自己的意见。列昂节夫认为，宏观经济体系没有像人们期望的那样发挥作用，宏观经济学家也不可能为解决能源危机做出些许贡献。言外之意，利用微观经济学的工具，有可能缓解滞胀难题。霍撒克则在会上列出了45条具体建议，涉及范围从取消钢铁进口配额到废除州际贸易委员会。一名白宫的经济学家西德尼·詹姆斯也说：“我们已经做了能从宏观上做的一切，然而，看起来这并不够。”他似乎也在寻找其他的工具。他告诉记者说：“我们正在尽力采取微观经济学的方法。”

除此之外，还有两种极端的传统经济学观点。左派以加尔布雷斯为代表，右派则以弗里德曼为代表。当大多数与会者都认为通货膨胀在数年内不可能被制服时，加尔布雷斯却自信地认为，实行严格的工资和物价管制，加上增税和紧缩的货币政策，就可以在不到一年的时间内使通货膨胀率降到3—4%的水平。弗里德曼提出了和加尔布雷斯同样简单的药方，但他并不认为这药方能很快见效。“降低开支的增长率”，他认为这是治愈通货膨胀病症的唯一办法。他拒绝任何实行收入政策的企图，认为这不仅无益于治病，而且有害。

福特是那种尽量避免极端做法的人。所以从一开始，他就表明不会接受来自加尔布雷斯和弗里德曼两方面的意见，而希望能找到某种介于两者之间的一致意见。新闻媒介敏感地注意到，在这次会议中表现出的一致意见是中间偏右的，它要求的是“渐进”和“适度”。这一时期的民意测验表明，经济学家并不是单独在向右转。接受“保守主义”的美国人要远远多于自称是“自由主义者”的人。要求平衡预算、减少社会福利开支的情绪在上升，而要求社会公正的呼声则很微弱。有些测验表明，愿意把衰退作为一种代价来

接受，以取得较低的通货膨胀率的想法也正在上升。

尽管华盛顿的高级经济会议并未能取得预期的效果，但福特还是考虑了会上的各种意见，迅速制订了他的反通货膨胀方案，并于10月8日正式提交给国会。方案中有10点措施，包括为期一年的增税，向公司及年收入超过1.5万美元的家庭和年收入超过7500美元的个人征收5%的附加税；削减联邦开支，提出1975年度的财政支出预算最高限额为3000亿美元，比尼克松的1974年决算少47亿美元；刺激资本投资，实行10%的投资税收优惠；扩大食品生产、刺激石油国内生产、促进竞争以及减少政府过多干预，等等。福特在国会讲话时，佩带了一枚“WIN”纪念章。那是福特“立即打击通货膨胀”口号的英语字头缩写。他号召人民佩带这一纪念章，并积极行动起来，自愿进行储蓄、工作或者保存能源，与政府配合，同通货膨胀做斗争。

然而，由于经济在年底时进入衰退，福特不得不改变方针，重新采取反衰退的惯用措施，扩大开支以缓和衰退，签署了国会的一揽子法案，包括紧急公共服务就业措施和扩大失业补贴范围的措施。预算最高限额很快被突破，福特反通货膨胀的努力，尤其是“WIN”纪念章的事，变成了人们的笑柄。但是，从福特的本意来说，他的确是在广泛听取意见，竭力找到拨乱反正的治国之策。

经济决策机制的改变

就在华盛顿会议结束时，福特宣布了“经济政策委员会”的成立。这是福特时期在经济决策机制方面做出的一个重大转变。

从尼克松执政时起，经济政策的政治色彩就愈来愈浓了。但他还是把最高经济决策控制在“三驾马车”和“四人会”的范围内，以避免其他各部门参与的麻烦与扯皮。对于涉及各部之间的活动，则以国内政策委员会和生活费用委员会等多种委员会进行协调。到福特接手时，原有的经济决策机制具有以下的一些特点：1. 大多数经济顾问，尤其是总统行政系统中的经济顾问，定期碰头，交流信息；2. 对大多数涉及一个以上部委的经济政策做专门处理，成立新的委员会对付新的问题；3. 经济人员的早晨例会是非正式的，为总统出谋划策也不是主要目的，主要是处理日常事务，而总统则同日常的经济事务及决策过程保持着一定的距离；4. 国务院没有参加到最高层的部际经济政策机制中。

关于“经济政策委员会”的想法是由福特任副总统时的主要助手威廉·塞德曼(William Seidman)提出的。他认为一大堆的各种部际委员会实际上很少能起到全面协调的作用，不如将这些委员会都放进一个单一的机构中。另外，也存在着这样做的实际需要。一是要使福特的这样一个半途接班的政府区别于其前届，最好在组织上有所创新；二是随着经济政策的政治色彩加重，各部对它们同白宫的关系也有不满，因为它们不能经常地在适当的时候进入

决策层。为此，福特过渡班子要求福特给他的内阁官员更多的权力，而塞德曼和拉什（总统的国内事务顾问）则要求福特将统一的决策权置于运行于白宫之外的一个独立机构中。

福特经考虑后，认可了塞德曼的想法，并交由白宫办公室主任黑格进行“经济政策委员会”的具体设计。福特只提出了原则：由财政部长西蒙和塞德曼分工负责这一委员会的领导，“西蒙应负责控制政策发展，而塞德曼则承担经济事务的协调责任，并担任总统的助手”。总统的决定很快通知到了西蒙和塞德曼，前者将担任经济政策委员会主席，后者将担任执行主任和总统的经济事务助理，负责协调白宫与内阁各部及机构的关系。然后，福特在华盛顿会议的闭幕讲话中宣布了这一经济决策机制的重大变革，以及他对西蒙和塞德曼的任命。最后，福特又于9月30日签署行政命令，使所有的有关安排成为法令。

为使经济政策委员会能确实成为一个大权统揽的独立机构，行政命令赋予它三项广泛的职责：一、就国际国内的所有经济政策向总统提供意见；二、监督美国所有经济政策的制定、协调和执行；三、发挥经济决策核心的作用。同时，行政命令对该委员会的构成、主要领导人的职务安排和分工、执行委员会的构成、及该委员会与联储的关系都做了规定。

按照福特行政命令的规定，西蒙任经济政策委员会主席，同时任政府的经济政策发言人；而塞德曼则做执行主任，负责协调；实际上，就形成了西蒙主外，塞德曼主内的格局。塞德曼热衷于组织建设，无意于在公众场合抛头露面；而西蒙满意于自己的政府发言人形象，无意过多干涉组织安排和执行程序。所以，从一开始，这两名经济政策委员会的主要领导人就发展了良好的关系，相互配合；同时也打消了人们原来的顾虑，以为西蒙担任经济政策委员会主席将使该委员会成为以财政部为主导的机构。由于各种议程、会议安排都由塞德曼来做，给总统的备忘录和选择方案也由塞德曼转呈，使各部的利益都能得到较好的体现，因此经济政策委员会很快就显示出它的效率，也使各部乐于参加它的会议。

实际上，经济政策委员会的14名成员中包括了除司法部长和国防部长以外的所有内阁成员，甚至也包括国务卿基辛格。他们开始时每月开一次会，4个月后，大约每年在一起开3—4次会，主要讨论一些长远性的问题、趋势和发展。但是，实际的工作机构则是该委员会的执行委员会，其成员最初有5人：财政部长西蒙、白宫预算与管理局长罗伊·阿什、总统经济顾问委员会主席格林斯潘、总统经济事务助理塞德曼、特别贸易谈判代表和国际经济政策委员会执行主任威廉·埃伯利。本来还应有国务院的代表，但基辛格公务繁忙，对经济问题无大兴趣，而且也有随时接触总统的机会，所以不会参加执行委员会会议；而主管经济事务的副国务卿当时还空缺，所以这个位置就暂时放弃了。直到1975年6月以后，国务院的代表才进入经济政策委员会的执行委员会，同时，商务部长罗杰斯·莫顿和劳工部长邓洛普也参加到执行

委员会中。

执行委员会每天早晨 8 点 30 分在白宫的罗斯福厅举行例会，时间为 45 分钟到 1 小时。讨论的事项提前一周通知到会议参加者，会议的前一天再通知第二天要讨论的问题。参加会议的人员除执行委员会成员外，还有有关各部门和机构的成员。会议记录不记名，以鼓励一种自由和坦率的讨论，也为了减少向新闻界透露的可能性。记录由执行秘书整理，反映讨论中的主题和要点，经过核实和执行主任的认可，即作为文件下发，供各部门的高级官员参考。执行委员会也召开一些特别会议以集中讨论一些具体问题，如税制改革、失业、替代能源，等等。有时一次会要讨论 2—3 个相关的问题，如航空业的管制、国际航空政策的某个声明，以及航空公司的合并，等等。这类会议通常在星期六早晨或是星期五的下午召开，在 1974 年 4 月至 1977 年 1 月的这段时间，大约每两周一次。

在 1974 年 10 月至 1975 年的这段时间中，福特同经济政策委员会，特别是它的执行委员会，保持着相当密切的关系，差不多每四次执行委员会的会议，福特就要参加一次，有时还要略多一些。福特政府初期的十点反通货膨胀方案、他的国情咨文等重要政策文件，都是由执行委员会起草的，他与执行委员会的成员们经常碰面和讨论。1976 年以后，福特出席执行委员会例会的时间大大减少，部分原因在于大选的问题压上来，而在最后两个月中，又要向新政府做交接。但是，更重要的原因是，经济政策已经比较稳定了，而且经济方面的压力也比前 15 个月小多了。

在经济政策委员会中，塞德曼是个相当重要的人物。他与福特是故旧知交，又是福特作副总统时的助手之一。西蒙曾因此对他格外小心，因为自己同福特的关系远没有塞特曼同福特的关系近。但是，两人很快就发现，他们的作用是互补的，而塞德曼也相当平等地对待西蒙和其他各部与会的成员，因此而发展出相互的信任和配合。塞德曼是经济政策委员会的执行主任，又是福特的经济事务助理，从理论上讲，这两个角色应该是有区别的，但塞德曼却很少区分它们。总起来说，他在福特政府中起了以下几方面的作用：

1. 书记官。塞德曼的基本作用是对经济政策委员会的每日活动负责。在很大程度上：正是由于他的作用，经济政策委员会才比以往的内阁级的各种委员会和组织在处理经济政策问题上正式得多了。他会前准备正式的议事日程，又把会议讨论整理出系统的记录；他定期地将会上有关经济问题的讨论产生的文件通过一定渠道散发出去，同时也以固定的形式向福特递送。他坚持认为，任何个人都不应阻碍这样的程序。由于他非常熟悉福特的工作作风和做法，他力求自己的工作能同这种作风和做法保持一致。

2. 政策经理。这恐怕是塞德曼最重要的作用。他要保证所有内阁级的对所讨论问题有兴趣的人都能参加到讨论中，而不仅仅是把他们的意见抹掉了事；他又要考虑决定将那些重要的问题递交总统，而排除那些小而窄的问题，还要注意不要由于体制间的相互妥协而使重要的问题被掩盖。塞德曼总是

强调，执行委员会的主要任务之一，并不是取得一致意见，而是暴露分歧。他曾经说，“我们采取百家争鸣的方法”，“我们不去努力达成一致，所有在委员会会议上发表的意见，都作为我的提要的一部分送到总统那里。……在我送交总统之前，这个提要先在委员会的成员中传阅，每个成员都有权力加以更正”。委员会中的分歧大都由福特来做最后决定，但也往往是在同塞德曼和主要争论者会商之后来决定。

3. 催化剂。塞德曼每天花大量的时间观察政府各经济部门的动态，力图同新的发展保持同步，并监测各种趋势。他感兴趣的常常是对较长期问题的研究，如：资本构成、生产率、税收、还有国际投资、银行管制的改革等。他提出一些紧急的研究题目，以使有关人员能注意到这些问题会在更高的层次上进行讨论；一旦有关人员提出研究报告，他又会将其安排进执行委员会的议事日程中。

4. 执行者。塞德曼负有监督总统决定被实施的责任。例如，在福特 1974 年 10 月 8 日的讲话之后，塞德曼就制定了一套详细的图表、期限表和周进度表，以严格的时间限制监督总统经济政策的实行。

5. 调解人。各部之间的利益磨擦有时是很难避免的。大部分这类争论可以在较低层次得到解决，没有必要麻烦总统；而有些争论一进了白宫就升级了。福特实际上不可能对这类事事必躬亲，因为这类问题相当之多，而且许多并没有那么大的重要性必须让总统来过问；一些问题涉及技术细节，他也不可能花时间弄清后再做判断。所以，大量这类问题落到塞德曼头上。由塞德曼听取双方意见，判断什么是双方的最大利益，提出解决问题的建议。如果争论双方不同意他的建议，他会请他们到他在白宫西侧翼的办公室，当面对讨论，并拍板作出双方同意的决定。

6. 仲裁人。如果调解不成，而塞德曼又不认为争论的问题有必要上交总统，他就会起仲裁人的作用，尽管他并不愿意这样做，也很少这样做。

7. 总统的哨兵。塞德曼是使总统能及时了解经济进展的主要人物之一。他和格林斯潘共同承担这一责任。两者也有分工：格林斯潘为福特提供各种主要的经济指标情况，为福特提供他对这些指标意义的评价；塞德曼则通过经济政策委员会的周报、备忘录和个人接触，为福特提供每日的进展情况，如：有可能发生的罢工事件、外贸的增长、企业界或劳工领袖的讲话摘要、重要劳资谈判的进展、以及纽约市的金融情况，等等。

8. 总统的护卫者。这主要是指保证以总统名义出现的经济政策的完整性。塞德曼和他的助手们每天要花大量的时间检查、澄清、重写和批准从白宫来的各种有关经济政策的文件；塞德曼也常常花无数时间，为新闻撰稿人、国会的联络人员解释和澄清总统在具体问题上的立场，或者向他们简要说明如何解释总统在某个有争议问题上的决定。有时，他也代替撰稿人，以总统的名义写讲话稿。所有这些都是为了保证准确表述总统的意见。

此外，当福特没有出席执委会会议时，塞德曼还是他在这些会议上的代

表。他有时将福特的愿望带给执委会；有时则将福特同国会议员或是私人团体会见时表达的意见带给执委会，成为总统与经济政策委员会之间的桥梁。同时，他既是白宫同一些内阁官员的主要联系人，又是白宫同外界联系的纽带，包括同商界、劳工界、学术界、州和地方政府、以及同国会的联系。当然，并非只有塞德曼才有代表总统的机会，林恩、格林斯潘、西蒙都参加了许多总统召开的与有关经济政策团体的会议。但是，在经济政策委员会的执委会会议上，代表总统最多的还是塞德曼。

正是由于塞德曼的这些特殊作用，以及他在经济政策委员会执委会中独特的领导方式，执委会看起来更像一个澄清和讨论政策选择的论坛，而不是一个最后的决策工具。一些内阁成员发现，这个委员会有时候可以更充分地反映各部委的要求和利益。当时的住房和城市发展部长卡拉·希尔斯后来就曾回忆起：如果她能“在执委会中得到6票（赞成）对2票（反对）的结果，当问题送交总统时，我就处于一个有利得多的地位了”。交通部长威廉·科尔曼也发现，他“通过塞德曼和塞德曼的经济政策委员会，能比通过国内委员会做更多的事情”。

总的来说，经济政策委员会中虽然也有争论，但其摆动的幅度并不很大，在基本的哲学观点上是相当一致的。其中的主要人物，如白宫预算与管理局的主任林恩、西蒙、格林斯潘，都是倾向保守的，尽管在程度上和具体问题上会有所不同。比较倾向自由派观点的是劳工部长约翰·邓洛普，但他同时也接受保守主义的立场，认为私人资本增加投资是创造更多工作机会的最好途径。因此，从一定意义上说，这种思想认识上的基本统一也是经济政策委员会能比较好地发挥作用的原因之一。

主要经济政策发言人——西蒙

在华盛顿最高会议结束的时候，威廉·西蒙，尼克松任内延续下来的财政部长，被福特任命为新成立的经济政策委员会主席。这一任命表明，西蒙实际上已经成为当时正在出现的保守主义哲学的代表人物。福特对西蒙委以重任。他说，西蒙可以与国务卿基辛格一起，会见其他工业国家的代表，以制定一个“协调的计划，去对付世界能源危机和世界经济失调”。福特同时也告诉与会人士，西蒙将是他的“主要经济政策事务的发言人”。后来曾有人评论说，西蒙在福特政府时在国内外事务方面的权力之大，完全可以与基辛格在国际领域所起的作用相媲美。

西蒙所达到的权势，是伯恩斯曾希望在尼克松政府中实现，但却一直未能如愿的。有趣的是，伯恩斯是美国最有威望和最受尊敬的经济学家之一，而西蒙却根本不是学术圈子的成员；不仅如此，西蒙可以说是二次大战结束以来，政府的经济顾问中接受经济学专业教育最少的人。西蒙并不为此而自卑，他有金融市场上丰富的实践经验，而且靠着这一本钱，他蔑视那些他称

之为“穷困的毁灭经济的博士们”的学院派经济学家，而把自己比作是“成功的但是没有博士学位的为挽救经济而战的金融家”。

威廉·西蒙(William Simon) 1927年出生于新泽西州的帕特森，是一个保险经纪人的儿子。他母亲早逝，父亲只挣到西蒙所说的“朴素的生活”，却没让他在大萧条中受苦。后来，他上了一所私立学校，学习成绩平平，但却是个优秀的游泳运动员。1946年，他没有上大学，却选择了参军，并且在太平洋奥林匹克运动会上代表陆军参加了游泳比赛。他1948年退役，进了拉斐特学院。据他自己说，他在那里把更多的时间花在游泳比赛、打扑克、聚会上，而不是在学习上。有一阵子，他考虑过上法学院；但是他成绩不佳，对从事脑力工作也没什么兴趣，再加上经济上的压力，结果他在1952年毕业时选择了就业。他进了一家华尔街的经纪行，联合金融公司，他在那里发现了自己对金融和经济尚未显露过的兴趣。西蒙为自己制定了学习计划，并且以前所未有的热情和精力去学习。很快他就表现出自己的特点，一个积极进取而且技巧熟练的金融家，并且被提升到比较负责、收入也较好的职位上。

1964年，西蒙离开他任副总裁的韦登公司，成了萨洛蒙兄弟公司的合伙人。没用几年时间，他就在华尔街上赢得了最精明的政府证券商的声誉。那时，股市繁荣，金融前景比1920年以来的任何时候都好。他很快就成为资深合伙人，并且发了大财。在离开萨洛蒙公司时，他每年的收入大大超过200万美元。

西蒙是个保守的共和党人，他在1968年和1972年两次支持了尼克松。由于西蒙具有丰富的金融市场知识，也曾参与过一些政策咨询活动，因此他在1973年初被任命为财政部副部长，在乔治·舒尔茨手下工作。当时，舒尔茨的主要精力已经放到作尼克松的国内事务顾问上，所以将财政部的大部分工作留给了西蒙。西蒙立刻就给舒尔茨和与他一起工作的人留下了深刻印象：他能不停地工作，也能处理最困难的技术性资料；他雷厉风行，很快就成了政府中著名的反官僚主义带头人，一名官员说：“他是我在官僚等级制中从未见过的人，他能砍掉繁文褥节，打破机关界线，以一种你不得不信、不得不看的方式把事情完成。”但是他的这种做法也伤害了一些人。一名白宫人员说：“西蒙对联邦政府还很缺乏了解，他还需要学许多东西。他有一种包揽一切的倾向，他还愿意使事情完成得快一些。他因打破‘瓶颈’而受到奖励，但他有时还没处理好瓶颈问题，就把‘瓶子’给砸了。”

无论人们说什么，西蒙的才干还是得到了重用。几乎就在他担任财政部副部长的同时，他又被任命为石油政策委员会主席，负责处理刚露头的石油危机，以解决第一阶段的石油和汽油的短缺。他公开批评联邦贸易委员会对八家主要美国石油公司的指控，说它根据反托拉斯法控告这些公司“共谋”是错误的。不久后，他又警告说，1973年美国的石油进口已经打破历史纪录，美国对外国的依赖正在增强。1973年12月，西蒙兼任联邦能源办公室主任，负责寻求在石油输出国组织提高价格和实行禁运之后的解决办法。他当时

说：“可能会有人说，这是个干不好的差事。但是，我从来不这样想。我要说，我们面对的是一个有无限多解的问题，而我很乐意去解决这些问题。”他很快又成为一个新的内阁级“紧急能源行动小组”的负责人，还是“联邦能源办公室”的主任。他迅速地推行了强硬的干预政策，声称在1974年的前3个月中，要减少私人汽油消费的30%；12月中旬，他拿出了能源分配计划；到12月底，他又要求对私有汽车驾驶者实行“每周10加仑油”的限制。西蒙告诉记者，他毫不怀疑美国人民能以他们的方式走出能源危机。“我们有能力和资源满足我们自己的能源需求，我们只要采取适当的步骤就可以做到，而且从现在开始做。”他频繁地在电视、电台和报刊的新闻采访中亮相，并被人称为尼克松政府中的“石油沙皇”。从1974年4月起，西蒙开始担任财政部长。他出访因“石油美元”致富的阿拉伯各国，同它们签订经济条约，并吸引它们将石油美元的余额存入美国银行，或者投资于美国政府证券，特别是财政部的长期债券，以实现所谓的“石油美元的回收利用”。他重申了财政部的传统立场，反对黄金作为国际货币资源；支持私人拥有黄金。当国会在1974年夏天取消了已经实行了40年的禁止私人拥有黄金的禁令时，西蒙宣布于1975年初销售200万盎司黄金。这一行动曾被看作是使黄金非货币化的总体战略的一部分。

在西蒙担任财政部长期间，他在国际经济政策方面仍然坚持以前的做法，以美国的经济武器对西欧和东欧集团施加压力，从而使国际政策的动议权保持在美国手中。他也同主要西方国家的金融首脑聚会，建议建立一个250亿美元的“安全网”，也就是一个贷款机构，帮助工业国家支付石油赤字，以渡过能源危机，但是必须满足以美国为主要影响力的国际社会设立的条件。西蒙还是福特政府中主张把“食品武器”作为国际经济政策杠杆的关键人物，在取消对苏联谷物销售，以及后来将给苏联贸易最惠国待遇同苏处理国内不同政见者问题挂钩等问题上起了重要作用。

在1974—1975年的衰退期间，西蒙作为美国在国际稳定和国内紧缩方面经济发言人的作用大大加强。在国际方面，他几乎成了福特的经济大使，插手从建设国际货币基金组织10国委员会的石油“安全网”，到为美洲开发银行增拨款项和为世界银行建立资助穷国石油赤字的贷款机构的各项活动，在每一次这类行动中，美国都要求其他国家按照美国的意愿行事，或者要求它们以更多的国内政策作为交换，如对拉美国家提出市场化的条件，等等。他也参加西方工业国家的国际货币政策谈判，还作为美国的主要代表，和基辛格一起参加了联合国贸发会议，在第三世界国家和比较同情它们“新的国际经济秩序”的西欧国家之间打入楔子，防止了它们在解除第三世界债务问题上的联盟。

在国内政策上，西蒙的成绩没有他在国际方面那样显赫。他一直主张紧缩、减少财政开支和维持资本市场的稳定，当他成为福特国内经济政策的主要发言人时，他也是以这样的政策主张发言的。

尽管西蒙曾负责国内的能源政策，实行过汽油的限量供应，把能源危机看作是国内滞胀的根源，但他并不把能源危机归罪于石油输出国组织。在这一点上，他与弗里德曼的观点相近，总是把通货膨胀归因于不负责任的财政和货币政策，他说，“今天的通货膨胀，在很大程度上可以直接从过度的政府开支上找到根源。”这使他同白宫预算与管理局主任罗伊·阿什发生直接冲突。阿什声称，联邦支出已经削减到了骨头，国会拨款、正在进行的计划以及国债利息占去了大部分的开支，而这些又是不能减的。但是西蒙则把这种说法看成是“姑息”。“我们不能再说，我们对此无能为力了。”他不断攻击官僚的管理失误和浪费的超支，并允诺进行改革。

在福特政府初期，西蒙曾被任命为“工资和物价稳定委员会”主席。这一委员会的前身就是尼克松时期的“生活费用委员会”。因此，工资和物价委员会在1974年8月重新开始工作，曾被许多人看作是“路标政策”或是“强制说服政策”的复活，是要恢复工资物价管制的措施。但是西蒙认为，他要实行的是一种灵活的政策，尽管可能会有某种价格目标，但会根据行业情况的不同而有所区别，不会是尼克松时期工资物价管制第一、二阶段时的情况。实际上，这种做法只不过是财政和货币政策的补充。

在华盛顿的经济高级会议上，西蒙曾把通货膨胀归因于国会中的自由派，说他们为了自己选区的利益，总是故意放松控制开支，很少顾及联邦基金的多寡。他们坚持财富再分配和不利于商界的立法，扼杀创造性，造成浪费，引发通货膨胀；他还痛斥官僚主义和过分的规章管制，指责不适当的管制常常引起秩序混乱，降低效率，使自由企业迷失方向。他满怀热情发言，恰逢其时地为滞胀找到了“替罪羊”。

华盛顿会议结束时，西蒙达到了他的权力顶峰。他曾是“WIN”运动的积极倡导者。这一口号由福特公开发出号召，可是这个说法却出自白宫的一名助手，而其内容则完全是西蒙的。它希望人们能自愿地投身于反通货膨胀的斗争。但是，WIN运动显然具有双重作用，一方面抑制消费者需求；另一方面，也可能导致经济衰退。经济学界人士很快注意到，在1974年下半年经济正在进入衰退期时，它所要求的是完全相反的东西，只有减税和持续的开支，才能减弱衰退的影响。那时的通货膨胀是“成本推进”型的，主要由原材料、石油、特别是食品价格上涨引起。WIN方案主要针对的是需求，而需求在1974年秋季已经很弱了。它没有对上升的生产产生约束。因此，WIN运动将导致经济衰退而不会带来好处。但是西蒙还在推进WIN，直到福特改弦易辙。

1975年初，美国经济陷入严重的经济危机，福特政府不得不改变政策，应付衰退。在经济政策委员会的帮助下，福特于1月13日向国会发表国情咨文，提出了新的经济振兴计划，以代替他在1974年10月提出的反通货膨胀方案。福特提出了160亿美元的减税，其中120亿美元是给个人的退税，40亿美元给企业，作为投资税收优惠，以刺激工厂的扩建和创造新的就业机会。福特也宣布，1974—1975两年的财政预算赤字为300—500亿美元。他说，

他对联邦赤字并无好感，但是，除非使经济复苏，否则今后的赤字可能会比他计划下的赤字更大。改革需要时间。在这段时期中，除了能源项目，他无意提出任何新的联邦开支项目。他要求公众对缓期一年执行联邦新项目予以支持。

但是，西蒙很快就公开表示了他对联邦预算赤字的惊愕与沮丧。1月16日，西蒙在接见记者时说：“赤字的规模把我吓坏了。”不过，他还是说，政府是完全支持总统的，“我们联合在他的建议之下”。他说，他和总统一样，已经注意到预算赤字自动增长的本质，“我们会让这个疯狂的政府开支得到控制”。据说，西蒙曾提出过一个比较严厉的预算方案，但未能在政府内获得通过。1975财政年度的预算赤字超过了440亿美元，因为开支远远超过了由于衰退而缩小了的税收收入。这一年，美国承受了到那时为止它在和平时期最大的赤字。

WTN运动的失败和西蒙在反衰退问题上的态度，使许多人一度认为他将会离职，传闻不胫而走。但是，福特通过白宫的新闻秘书告诉记者，他对西蒙有充分的信心，无意让西蒙去职。这场风波才逐渐平息。

1975年夏，西蒙在公开场合不断地强调价格稳定的必要，强调对政府开支的更大约束，政府开支过大与私人资本争夺资金这种“挤出效应”的危险，等等，而这与政府中的许多人都有分歧，人们更多地还是在注意反衰退的措施。1975年5月，西蒙对参院的财政委员会说：“我们必须使美国恢复价格稳定，如若不然，我们也会走大不列颠现在走的下坡路。”不久，他又警告说，如果社会保障继续高额的赤字开支，到1981年，这一体制就会破产。他指责食品券的发放不当，指责联邦政府反能源危机的不力。不过，这些声音在美国经济处于严重危机的情况下、反响并不大。

西蒙在国内政策方面最引起争议的做法，是处理纽约市的财政危机。在这次危机的大部分时间中，西蒙、格林斯潘、伯恩斯和福特都一致反对给纽约市提供财政援助，直到后来看到这一危机有可能造成国内外违约反应不可收拾的后果时，才改变了立场。由于西蒙有在萨洛蒙兄弟公司政府债券部的长期工作经历，他对政府开支的浪费与奢侈的反感也是人所共知，因此，当西蒙在1974年5月一再拒绝纽约市的要求、不肯由联邦政府出面为纽约市的债券销售做担保时，他被看作是华尔街反对政府借钱搞福利的代言人。然而，不久后，许多纽约市的银行家警告说，如果市政府还不上它的债务，就会影响纽约州政府的债券销售，西蒙也承认，一旦出现这种情况，就会对整个资本市场产生“多米诺效应”。为避免发生这种危险，西蒙拟订了三点具体计划，要求纽约市推迟偿还短期债券利息、暂行增加纽约州的销售税、要求州和市政府进行调研，是否存在将一部分市和州的福利项目转给联邦的可能性。同时，纽约市也为改进自己的财政状况做了许多努力，悬崖勒马，避免了一些灾难的发生。9月底，西蒙对参院财委会说，政府“前所未有的”大量借款，正在吸走住房建设和商业投资的资金。10月，他在参院财委会作证，

再次反对联邦对纽约市提供帮助，只是到了 11 月，在联邦德国总理施密特的个人干预之下，西蒙才和福特、格林斯潘、伯恩斯等人一起，作出了同意提供贷款的决定。福特在要求国会同意 3 年内为纽约市提供 23 亿美元短期贷款的讲话中强调，是纽约市“自己救了自己”。有人认为，这是福特和西蒙人为自己的后退立场作掩盖。但是，他们当时的严厉态度，加上州和市政府采取的措施，的确使纽约市的财政状况得到了整顿。

西蒙后来在他的财长任满之后，返回了商界。

艾伦·格林斯潘

实际上，对福特政府的经济政策影响最突出的人物，还得说是这一时期的总统经济顾问委员会主席艾伦·格林斯潘（Alan Greenspan）。但是，他与尼克松时期的两任总统经济顾问委员会主席麦克拉肯和斯坦不同，他宁愿采取政治上的低姿态，运筹帷幄，而不充当政府经济政策的发言人。他不仅是福特在经济问题上的顾问，也是他的良师益友；他对塞德曼和林恩也有很大的影响；他曾是伯恩斯的學生，而且同伯恩斯保持良好的关系；他同西蒙常有观点上的不同，但在根本的保守主义哲学方面又是一致的，因此某些方面的分歧并不妨碍他们在其他方面的合作。格林斯潘以他对经济形势的精辟分析，赢得了各方人士的敬重。

艾伦·格林斯潘是由尼克松选为总统经济顾问委员会主席，可是却在福特政府任期内担任这一角色的。格林斯潘的任命在尼克松于 1974 年 8 月辞职之前就已经送到了参院，福特接手后马上又重新给予他同样的任命。

格林斯潘的背景中有些与西蒙相似的地方。他的父亲是一个股票经纪人，他在纽约市出生长大。他曾在纽约大学学习经济，还没拿到硕士文凭，就以经济学家的身份为一家著名的私人商业研究组织“会议委员会”工作；后来又与商业顾问威廉·汤森共同创立了一家商务咨询公司，汤森—格林斯潘公司。在汤森去世之后，格林斯潘成为这家公司的总裁。1950 年，他开始在哥伦比亚大学攻读博士学位，但没读完就放弃了。1953 年，他开始在纽约大学教授经济学。后来，他在 1977 年才从纽约大学获得了他的经济学博士学位。说他与西蒙有相似之处，主要是说，在他未完成经济学的专业教育之前，他也已在华尔街取得了相当大的成功；而且，在他担当总统经济顾问委员会主席时，他也还没有专业经济学家的头衔和博士学位。这在各界政府的经济顾问中是不多见的。

不过，格林斯潘同西蒙在作风上却有许多不同之处。西蒙有些商人习气，好吹牛，敢干，有时不顾后果公开发表与政府不同的意见；而格林斯潘则是一派学者风度，息事宁人，循循善诱，是个可靠的政府知情人。

除了商业上的成功之外，格林斯潘也有一些政治上的经历。1968 年大选时，他曾在尼克松的一个经济顾问小组中帮助工作。在 1968—1969 年的预算

局调整中，他曾帮助过尼克松，但后来拒绝在即将上任的政府中担任预算局长的职务。在尼克松任内，他曾做过兼职的总统经济顾问委员会的顾问，并参加过政府的一些工作组和委员会，做过关于外贸、股票市场和其他一些问题的研究。由于曾经受到过“客观主义”社会哲学家艾恩·兰德的巨大影响，格林斯潘对自由市场的信奉几乎到了极端的地步，他不断地批评政府对经济的干预，甚至走到了反对反垄断法、累进所得税、消费者保护立法和补贴的地步。他对投身国家政治有非常复杂的想法，他常为必须根据政治需要、有时甚至是很狭隘的政治需要来做决策而感到不安。这也是他在尼克松时期拒绝所有专职的政府职务的原因之一。就是关于总统经济顾问委员会主席的任命，他也是在考虑了长达半年之久，并经过白宫办公室主任黑格和伯恩斯的反复劝说之后才接受下来的。

在参院确认对格林斯潘的任命时，有人曾以他受艾恩·兰德影响一事提出异议。格林斯潘表示，他反对反托拉斯法和累进所得税的思想的确与兰德的影响有关，他把这些看作是对竞争和自由的限制。然而，他也说明，这些观点不会影响他作为总统经济顾问委员会主席的表现，因为，他认为，总统经济顾问委员会主要是一个给总统提供“基本经济学研究”和信息的参谋机构。格林斯潘作为一个经济形势预言家的卓著名声，还有他要使总统经济顾问委员会退居幕后，恢复其单纯的顾问作用的打算，使他轻易地得到了专业经济学界的支持。尽管他可能是总统经济顾问委员会历史上最为保守的一名主席，但是，连那些比较自由的前任各届主席也都承认，他们对格林斯潘作为经济学家的能力表示钦佩。

格林斯潘于8月21日得到参院的确认，于9月1日走马上任。然而，格林斯潘在政府中的实际作用很快就远远超出了一般的研究与提供信息，而具有了奠定理论基础的作用。他一直批评那种对长期的经济问题采取短期的政治解决办法的做法；他既不肯被划为凯恩斯主义者，也不肯被划为货币主义者；他宣扬的是“经济原教旨主义”：以较少的政府开支、平衡的预算、稳定的货币政策来解决通货膨胀问题。

在分析美国经济滞胀的根源问题上，格林斯潘认为，经济中的不稳定因素导致了国内外投资的下降，是造成滞胀的基本原因。经济中的不稳定因素包括高风险率和高通货膨胀率。要使通货膨胀率下降，根本的做法是要降低货币供应量的增长率；而这又要求联邦财政的水平要降下来。他认为，政府开支的增长已经超过了整个国民经济的增长，因而造成高税收，并通过福利开支中的“权利项目”制造了超过可供商品的需求，从而对通货膨胀起了刺激作用。他在1974年9月在参院作证时指出，政府过分强调了加大财政开支对民间资本的“挤出效应”，应该停止在短期财政微调上所做的尝试，转向长期问题。而且尽量不要从经济上和政治上处理小的政策问题，而要表明，政府的态度是要恢复制度的稳定性，同时还要无通货膨胀的长期增长。

福特同格林斯潘在治理通货膨胀问题的观点上方向是一致的，但也有小的

分歧。譬如，格林斯潘曾强烈批评尼克松的工资物价管制政策，因此他也不能接受工资和物价稳定委员会作为生活费用委员会的变种在福特政府中重新活动；只是在将该委员会的作用严格限制在监督作用时，他才勉强同意支持恢复它的建议。在华盛顿的高级经济会议上，格林斯潘既为联储的紧缩货币政策辩解，也为他自己提出的 50 亿美元预算削减辩护。但是，他却不赞成所谓的“WIN”运动，也不愿为之宣传鼓动。

格林斯潘还保持了政策上的灵活性。他很可能是政府中最早预见到 1975 年春季美国经济要进入衰退的人；而且，尽管他并没有预见到危机可能发展到的多么严重的程度，他却是政府中第一个强烈要求改变政策以应付危机的人。格林斯潘后来在 1978 年谈到当时的情况时说，人们在 1974 年下半年时很少预见到衰退的到来，主要是经济模型出了毛病。美国在 60—70 年代的这段时间中，大约有 10—15 年的时间没有严重的通货膨胀，因此没有把它作为一个重要的经济模型变量来考虑，所以不可能对经济形势作出准确的预测。像格林斯潘那样预计 1975 年初会有衰退发生，在当时已被人们看作是悲观主义者了。

联储主席伯恩斯在 10 月 10 日也已指出，经济正处于轻度衰退中，但是福特政府甚至在 11 月中旬之前还没有公开承认衰退的存在，这在一定程度上也是由于政府未能确定该对衰退采取什么样对策造成的。按照格林斯潘原来的设想，要使经济软着陆，不能一下子猛刹通货膨胀，也不能使失业率上升过快，上升过快就是政策的失误；由于失业率和通货膨胀率在同时上涨，就应该有某种政策能使它们同时下降。但是，他很快就发现，这种对于长期目标的追求，相对于当时衰退的情况来说，已经失去了实际意义；而如果放弃长期目标，像劳联—产联主席乔治·米尼要求的那样，实行巨额赤字，搞公共工程，提高失业救济，就会给整个体制带来长期成本，得不偿失；因此必须实行一种长短期相结合的目标，逐渐地使情况得到扭转。格林斯潘的这些主张不久就在福特政府的政策上反映出来。11 月底时，福特提出了 3022 亿美元的预算上限，等于是放弃了 10 月份时所提的 3000 亿美元的目标。到 12 月初，格林斯潘已经在暗示实行刺激性减税的可能。反衰退的政策基调正在逐渐代替原来的反通货膨胀政策基调。这也反映了格林斯潘对政府经济政策的影响比前加大了。

据格林斯潘自己的看法，他是完全有可能从一开始就成为福特政府经济政策的主要发言人的，因为那时他实际上是政府中唯一起作用的宏观经济学家。但是，他并不想这样做。所以，在经济政策委员会的创建酝酿过程中，当有关谁来做政府主要经济政策的发言人的问题提出时，格林斯潘马上推荐了拉姆斯菲尔德。后者当时任白宫办公室主任。此人在尼克松政府时期也曾是总统顾问之一，还曾是经济机会局的局长。格林斯潘当时对福特多少还存有一些戒心，认为自己没有完全把握福特的政策立场，担心一旦成为主要政策发言人，会不得不以政治姿态来支持总统做出的、也许是他不愿意支持的

政策。政治上的低姿态显然是比较安全也相对自由的。当然，他也曾一再表示，总统经济顾问委员会的作用是顾问，是参谋，而不应是政府政策的代言人。他在数年之后谈起此事时，仍然庆幸自己在福特政府组建时期的这一明智的决定，用不着为愚蠢的“WIN”方案承担责任。

然而，后来格林斯潘很快就熟悉了福特的政策立场和思路，能够准确地判断出总统可能的抉择。他可以随时和福特通电话，将总统经济顾问委员会的工作情况和有关的经济信息报告给福特；也可以通过经济政策委员会的执委会发表意见，以执委会集体的选择方案和会议记录的形式向福特提出意见。在执委会中，格林斯潘和西蒙的意见常常是争论的焦点。譬如说，当格林斯潘已在拟订1975年的减税计划时，西蒙还在支持10月的附加税提议。

格林斯潘事实上处于最核心的领导层中，实际上是原来的“三驾马车”的成员。在经济政策委员会的创建过程中，他曾就经济政策委员会的结构向福特和负责实际组建工作的拉姆斯菲尔德及其工作人员提出过许多意见，包括不让伯恩斯成为经济政策委员会的正式成员的意见，都得到了重视和采纳。不让伯恩斯成为经济政策委员会的正式成员，主要考虑的是保持联储的独立性形象，但并不排斥他参加意见的可能。格林斯潘与伯恩斯关系非常密切，他随时向伯恩斯通报经济政策委员会执委会上讨论的问题，并在他认为需要的时候，通知伯恩斯出席会议。他自己说，他很像是伯恩斯在白宫的“内线”。不过，他也并不总是同伯恩斯在意见上一致。在经济预测方面，福特对总统经济顾问委员会的预测最为看重，给总统经济顾问委员会很大的发言权，而预测常常是决策的基础。在做政策选择时，也就是将执委会的讨论方案与总统协商时，格林斯潘和总统经济顾问委员会的意见也是很有权威的，其意见的分量大于其他部门和它们的代表。

格林斯潘正确地预见到了衰退，也正确地估计到了复苏，尽管他总是低估失业率的增长。1975年1月6日，格林斯潘对国会联合经济委员会说，1975年的经济前景“既不是令人愉快的，也不能令人放心”。他警告说，生产和就业的“急剧收缩”还会持续，使经济“继续衰退，直到夏天”。他说，衰退的谷底可能出现在年中。但是，他又说，经济反弹的时机和强度仍然非常不明确。按照格林斯潘的估计，当时的衰退对美国的价格有一个“刹车”作用，通货膨胀率有可能在1975年中下降到年率的6—7%；然而，失业率看不到改善的迹象，而且在1975年有可能达到8%的高峰。他说，下半年的复苏似乎不会为当年的失业改善提供多少帮助。

格林斯潘也正确地预测了人们在衰退情况下的心态。1974年12月，他曾对福特说，“在今后的4—6个月中，我们将陷于严重的经济麻烦中”，“你会经受巨大的压力，要你打开水龙头，让联邦的钱流出去，用花钱的办法去摆脱危机”，这种压力将会是很难抗拒的，格林斯潘承认，有些刺激是需要的，但是，过多地增加开支将是“目光短浅”的，不可避免地会导致更大的通货膨胀，到了一定时候，则会引发更深刻的衰退。福特说，他完全同意格

林斯潘的观点，而且他也会尽力掌握住局面。

在这样的背景下，福特和他的顾问们制定了未来一年的经济政策规划，也就是他在1月13日的国情咨文中提出的新的“经济振兴方案”，他在其中提出了三条战线的任务：以160亿美元的减税缓和衰退的程度；以增税缓解能源危机；以中度的预算紧缩使持续的通货膨胀降温。这一方案的提出，表明福特政府不得不放弃预算上的保守主义，恢复到了赤字财政的做法。

但是，由于失业率在5月份达到了8.9%的高峰，来自两党的批评意见都认为，政府的方案是不充分的。民主党人要求更多的行动——更多的支出，减税和松一些的货币政策。甚至尼克松的总统经济顾问委员会主席麦克拉肯和斯但也指出，需要采取更多的刺激政策。这时，国会的反应是，将国内项目拨款推进到远远超过福特要求的地步；通过了一项228亿美元的减税法案，比福特要求的还多68亿美元。福特通过使用否决权否掉了一些增加的转拨款项，但1976财政年度的联邦开支还是比政府的建议数高170亿美元。西蒙和伯恩斯坦试图说服福特否决那项近230亿美元的减税提案，但是格林斯潘和詹姆斯·林恩则成功地说服总统签署了这项提案。格林斯潘意识到，某种刺激措施是必要的，而国会并不想要批准比这少一点的东西。为了结束衰退而施行的财政刺激措施使1976财政年度产生了519亿美元的赤字，再创战后和平时期的最高纪录。

春季，有迹象表明，衰退已经开始放慢。正如格林斯潘的总统经济顾问委员会所预言的那样，5月是谷底。格林斯潘在6月份的一次电视采访中肯定地说，衰退已经结束。但他同时也警告说，不能有任何的货币过度扩张行为。7月，经济已经回升。到了秋季，人们又有各种担心，因为由于食品和燃料价格的压力，复苏相当平缓微弱。然而，总统经济顾问委员会却保持乐观，修正了它的预测以适应出乎意料的增长。到1975年第三季度，GNP增长13.4%（年率）——25年来的最大季度增长率。同时，失业率和通货膨胀率都下降了。

为了能保持没有进一步通货膨胀下的复苏，格林斯潘在1975年10月为1977财政年度的政府方案提出了适度的预算估计和赤字。他认为，有430亿美元赤字的3940亿美元的预算将是适合的。这一方案中还包括了一个出人意料的建议，要将减税额增加到280亿美元，作为换取国会同意设置3950亿美元预算上限的条件。这个将减税与预算上限合并提出的提议，曾被许多人看作是福特和格林斯潘、林恩、拉姆斯菲尔德等人在预算上和政治上的走出的一步高棋。然而，这一政府预算方案中所体现出的向紧缩预算方向的转变还是受到了来自各方的激烈批评。总统经济顾问委员会的立场在它的1976年报告中体现得很清楚，它拒绝返回到充分就业上去，而要转向一种中度的持续的复苏。报告避免对失业做直接预测，而把焦点放在放慢通货膨胀率和重新树立信心的必要性上。

这时的格林斯潘把他的主要工作重点放到了防止通货膨胀重新燃起上。

尽管在 1975—1976 年间，福特政府的预算创了和平时期的纪录，但是国会似乎并没有因此而感到满足。所以，格林斯潘常常要告诫国会，不要实行“过度的”赤字和减税。他曾一再指出，如果刺激超过了总统的建议，“我们就可能会以失业率上小小的降低，换来以后的通货膨胀，而失业率的平均水平仍然会比我们的预想要高”。他也对劳资谈判中代价高昂的解决方案表示担心。

1976 年 3 月以后，通货膨胀率降到了 6—7% 的水平，复苏也已持续了几个月。有人因此过早地判断，复苏将要结束。但是格林斯潘则指出，经济只不过进入了一个“暂停”阶段，基本的复苏还在稳步地发展，而且并没有情况恶化的迹象。这种估计为事实证明是正确的。它成为福特政府实行一种温和的财政和货币政策的基础。

但是，国会还是没有被说服，将 1977 年度的联邦开支定在了 4131 亿美元，比福特提出的高 173 亿美元；赤字将达 506 亿美元；在一再推迟减税之后，国会延长了 1975 年的减税条款，没有通过福特建议的减税增加额。1976 年，复苏还在继续，收入超过了预期。失业率在年底降到 7% 以下，通货膨胀也只有中度水平。正如斯但后来在他的《总统经济学》一书中所指出的：“1976 年，美国人民享受到最好的经济环境，就像通常在经济复苏初期所经历的情况。”

然而，也许是让格林斯潘不幸言中，高额的预算开支还是种下了进一步通货膨胀的种子。在福特时期受到抑制的通货膨胀，在卡特时期再度复燃。然而，格林斯潘已随着福特政府的结束而返归故里，重新操持他的咨询公司去了。无论多么严重的局面，都已交付给继任的卡特政府和他的经济顾问们。

第八章 卡特时期

卡特的经济思想

吉米·卡特（Jimmy Carter）是继尼克松和福特两届共和党政府之后的民主党总统，他在1976年的大选中击败了福特，并于1977年1月正式就任美国第39任总统。卡特的总统生涯辉煌于其外交上的不凡成就，但在国内政策方面却鲜有大建树可言。今天，当人们看到这名卸任后的美国前总统奔波于海地、朝鲜、塞尔维亚为解决各种国际冲突和争端而竭尽心力时，赞叹之余，必会联想起他当年在巴拿马运河、中美建交、巴以和谈、美苏限制战略武器谈判、伊朗人质返还等一系列美国外交重大问题上所遭遇的困扰和取得的进展与成绩。然而，他在国内问题上，却被里根所打倒。里根那著名的竞选口号：“你比四年前过得好吗？”“美国在世界上还受人尊敬吗？”激化了美国人心中对经济每况愈下的不满，推动了国民情绪向保守主义的全面转变。

卡特从福特手中接过的经济状况显然不如人意。当时的失业率在7—8%，预算赤字高达660亿美元，通货膨胀率还在5%的水平上浮动。卡特在竞选时就大力宣传他对美国人民的许诺，保证他会刺激经济的增长，减少失业和通货膨胀，平衡预算。特别是在竞选中期时，复苏乏力，经济状况不佳；这些宣传无疑对卡特的大选获胜起了积极的作用。然而，一旦接力棒传到了自己手中，如何兑现这些许诺，就不再像宣传时那么轻而易举了。卡特自身的经济思想中存在很深的矛盾，他不时地在对立的思想中摇摆，对经济中的主要问题认识含混，因此他时时犹豫，政策多变。

卡特自己认为，在财政问题上，他是保守派；在人权、环境质量、帮助人民过好日子方面，他是自由派。他的这些认识主要来自于他自幼的生活环境。

卡特的家乡在美国南部的佐治亚州普兰斯镇。那是个以农业为主的地方。他的父亲是个农场主。按卡特自己的说法，他小时候家里的生活并不很好，农业的生产方式也远不像现在这样先进。他从小就帮助家里在农场干活，体会到工作的繁重和生活的艰辛。但是，也有人说，这不过是在制造一个美国式的政治神话，为的是符合个人奋斗的传统观念；其实，他家即使在大衰退的年代也是殷实富户。然而，不论这些情况如何，由于卡特家同农业的密切关系，他们逐渐认识到联邦稳定农业计划的好处，并且愿意积极支持联邦水土保持局控制水土流失和保护野生动物的计划可能还是事实。

普兰斯的主要作物之一是花生。卡特从五岁起就开始卖盐水煮花生，在周六时也卖牛肉饼和家制冰激凌；不到九岁时就成为颇为干练的“小商人”，懂得以低价买进，囤积居奇，待价而沽。而且他还颇为成功地以自己的售物所得，几经转手，攒下足够的钱，买下了本地一个刚去世的企业家的五所房

子，由出租房子得到的收入一直维持到 1942 年卡特离开家去海军学院上学。

1953 年，卡特的父亲去世，使卡特的生活出现了一次大的转折。在这之前，他已经在军队中服役 11 年，也有不错的前途，但卡特却在父亲去世后打定主意回到故乡去过平民百姓的生活。他的父亲是当地颇有名望的乡绅，当过乡村电气化管理机构的董事和县办学校的董事，去世前还被选入州立法机关。卡特受到父亲的影响，他说，他愿意过一种收入虽不很稳定，却可以有更多机会从事各种各样公职的生活。他最终说服了妻子罗莎琳，回到家乡，开始了虽然辛苦却也有乐趣的生活，从事种植和经营。到 70 年代中期，卡特家的财产，包括他母亲和兄弟比利夫妇的财产，估计约为 500 万美元。在所有这些财产中，有卡特的花生生意，有 3000 多英亩的土地，10 块平原，3 个家的房屋和动产，还有可口可乐公司和其他公司的股票。吉米·卡特是这些财产的主要持有人，例如，卡特家 60% 的花生库存是属于吉米·卡特的。这些财富为卡特政治上的发展和竞选公职帮了大忙。据说，单是他在 1966 年竞选佐治亚州长时，就曾花了 6 万美元自己的钱。

按卡特自己的说法，他的父亲是个保守派；母亲却是个自由派。二者在他的家庭里并不冲突，他因而受到双方的影响。卡特的外祖父曾在四任总统任期内当过邮政局长，后来也做过联邦税务官，是个颇有政治手腕的人物。他常和卡特的父亲一起讨论时局政治，引起童年卡特对政治的兴趣。后来，卡特的父亲不仅自己越来越关注政治活动和社会事务，也鼓励卡特参加各种政治活动和集会。卡特的母亲是名护士，常常照顾穷人百姓，在南部种族歧视严重的情况下，也肯让自己的孩子与黑人的孩子们交往。这对卡特成年后形成的反种族歧视观点很有影响。从 1962 年起，卡特开始竞选州参议员，1963 年当选。在四年任期中注重立法，关心教育，树立了很好的声誉。1970 年又竞选佐治亚州州长，获得成功。

卡特在担任州长期间，大力宣扬种族平等，在州政府内任命黑人官员，并把政府内的黑人雇员增加了 40%。他承认黑人在历史上的作用，批准悬挂著名民权运动领袖马丁·路德·金的肖像。他对州政府进行了改组，也加强了州一级的各种委员会和机构的作用。他坚持实行以零为起点的预算制，反对搞赤字。他也积极支持环境保护的活动。所以，卡特在这一时期的工作使他得到了“新南方”领导人的声誉。除此之外，卡特还在 1974 年负责民主党全国竞选委员会的工作。然而，即使如此，他对华盛顿来说，仍然是一个不知名的人，一个“外来者”。他在民主党内获得总统候选人的提名，以及后来在大选中获胜，在许多政客看来都是意外之事。

卡特就是在这样的背景下走上联邦政治舞台的。他承认，他的思想背景中有深刻的南方人本主义色彩。他特别指出，这种美国南方的人本主义思想中最重要的就是，要帮助老年人、穷人，改进教育，提供就业机会；同时还要不浪费钱财，而这些思想就是他带入白宫的主要指导思想。然而，卡特自己也承认，这些思想是有矛盾的，卡特是一个民主党的总统，又有刺激经济

的承诺，因此人们希望政府拿出更多的钱来兑现他的诺言，人们希望有更多大把花钱的机会，而他却偏偏不愿增加预算赤字。他与约翰逊和肯尼迪不同，他完全不赞成那种赤字财政的做法。的确，卡特也许是历届民主党总统中最保守的一名总统了。他时时以他做佐治亚州长时的经验为参照，那时，他不仅实现了预算平衡，甚至在卸任时，还出现了预算盈余。作为总统，他仍然抱有平衡预算的愿望，尽管这多少被人们看作是一种幻想，甚至被民主党中的某些人看作是渎职。这也是卡特上台后不久即同自己本党内的一些主要人物发生意见分歧的主要契机之一。

考虑到前几名总统任内所遭遇的通货膨胀问题，卡特也隐约感觉到处理通货膨胀的困难和防止其发生的必要。实际上，卡特时期的主要经济问题仍然是对付衰退、通货膨胀和能源危机。但是，在他上任初期，通货膨胀尚处于可控制的范围，而经济复苏的迟缓似乎是更加迫切需要解决的问题。卡特的经济顾问们为他制订了一个刺激经济的一揽子方案，其中包括以增加公共就业机会、提供培训和公共服务项目加速复苏的内容，也包括一项税收措施，即给每个纳税人 50 美元的税收回扣。出于卡特一贯的认识，他对这种税收刺激经济的方式很有些怀疑。但是，他的经济顾问们一致赞成这个方案，加上民主党的政客们也支持这一方案，卡特就认可了。但是在他正式将这一方案提交国会之后，他又犹豫了。随着各种经济指标表明的经济增长速度的加快，他已经担心这样的刺激会引起通货膨胀的复苏了。因此，他最终在 4 月撤回了他的税收回扣建议。

这一颇具戏剧性的事件表明，卡特政府从一开始就在经济政策方面处于尴尬的境地。他既害怕衰退，也害怕通货膨胀，真可谓是“前怕狼，后怕虎”，搞不清自己的主要敌人是谁。事后，卡特对此解释说，由于他的刺激经济方案在参院被拖延，到 4 月时，布卢门撒尔、兰斯等人对他讲，税收回扣不仅已经不必要，还会刺激通货膨胀不断增长的威胁，其他的顾问们意见不统一，但即使在主张坚持的人中，也有部分原因是怕影响卡特的声誉，造成前后不一致的政策印象，所以，卡特说，他是“硬着头皮”了结这件事的。卡特也承认，这件事的确让他吃了很长时间的苦头；但是，他仍然辩解说，在他的任期中，“有三年半以上的时间，我在经济上进行的主要斗争是对付通货膨胀，我始终是站在对财政问题持审慎态度、限制预算、减少赤字这一边的”。

按照卡特首席经济顾问查尔斯·舒尔茨的说法，卡特对自己的评论是有一定道理的。舒尔茨认为，卡特的财政保守主义态度是深深植根于其全部生活的，即使在他执政初期同意实行一种刺激经济的政策时，他也有一种对于过度开支的紧张感和恐惧；倒是在他执政的后两年中，明显地实行财政紧缩、减少赤字的政策才是和他的保守主义一致的。尽管在后期这样做起来，明显地要比前期困难得多。

回顾这一段的历史，人们可以看到，卡特一直试图在刺激经济与抑制通货膨胀两者之间找平衡，但是达到这种平衡是极为困难的，因此就产生了频

繁的政策摇摆，不断在两种政策目标之间跳来跳去。他最后下决心对付通货膨胀，实在也是迫不得已的举措。卡特一度希望把充分就业下的经济增长作为他的政策目标，尽管充分就业的概念本身就是一个颇有争议的问题。福特时期的总统经济顾问委员会曾在他们 1977 年的最后一份报告中重新斟酌充分就业的定义，认为由于年龄和性别等人口自然构成的变化，充分就业下的失业率将会上升到 4.9%，而且有可能会继续上升到 5.5%。然而，如果政府对实现这样一个充分就业的目标作出承诺，那就是很不明智的，不仅在财政上会出现问题，通货膨胀的代价也将难以承受。卡特是在 1977 年下半年通货膨胀日益上升时开始转变他的政策目标，但是到 1977 年底，经济顾问委员会预测 1978 年经济可能出现衰退，于是 1978 年的预算就又侧重于减税和税制改革。然而 1978 年实际上是个繁荣年，通货膨胀复燃，于是工资物价的路标政策被重新提出，政府劝说人们自愿限制工资和物价的增长。1979 年后，由于石油价格暴涨，衰退威胁又起，卡特再提刺激方案，1980 年送交国会的是一个反衰退的方案。但是，这时经济的内在张力已经不再顺从卡特这种矛盾多变的政策了，通货膨胀上升到 13%。这时卡特已经无路可走，只能急刹车，不顾大选在即而将经济送入衰退之中。

然而，卡特的经济政策在一定程度上也受到他的经济顾问们态度的影响，而其顾问们的意见又常常表现出不一致。这在某种程度上使卡特政府要作出正确的经济决策更为困难。卡特在竞选时曾提出，要起用一些新人，以新的思想来治理经济。但是，他实际实行的东西，包括削减赤字，利用微观政策，减少规章放松管制，在很大程度上并没有超出福特政府所付出的努力。客观他说，这也许反映了当时思想界和经济理论界并没有出现重大突破的现实，它们没能为卡特提供进行变革的利器。另一方面，改革的社会心理的不成熟也使卡特和他的顾问们所能想到的一些改革受到政治上的制约，难以推行。卡特曾经对此深有感触地说：“规划我国的经济，教育我们的儿童，为有病的人医治疾病，为挨饿的人提供食品，节约我们的资源，执行法律以及数百项其他责任，被美国人民视为总统应当关心的事情。有些时候，他可以发挥重要作用；有时候，他的意见只是许多种意见中的一种。国内问题是他花时间最多、但却是他最难控制的问题。”他认为，总统在对外事务方面的权限要大得多，在发生危机的时候也易于取得公众的支持；“而在众多复杂的、有时是彼此冲突的国内问题上，要得到这样的支持几乎是不可能的”。

卡特的主要经济顾问

卡特确在他的经济决策层中带进了一些新人，他们有的在经济学界不是声名鹊噪的人物，但也有一些具有服务于以前各届政府的经验，如总统经济顾问委员会主席查尔斯·舒尔茨；有的是企业界名流，如财政部长迈克尔·布卢门撒尔，白宫预算与管理局长伯特·兰斯，还有一度担任联储主席，后来又继任财政部长的威廉·米勒。这些人在经济政策方面各有侧重，认识并不一致；而卡特对他们在不同时期的倚重，则反映出他自己在政策上的摇摆。卡特深知自己是作为一个外来人入主白宫的，他了解自己缺乏在华盛顿社交圈中的必要联系，也缺乏同国会打交道的经验；所以，他竭力通过任命重要内阁官员和顾问们来弥补自己的短处。他在经济事务顾问方面的选择侧重于企业界人士，在一定程度上，反映了他希望加强同企业界的联系，取得企业界支持的愿望。然而，卡特的这些主要经济顾问们并不具备像肯尼迪政府时期总统经济顾问委员会主席赫勒那样的能力和素质。这或许是他们虽然有时能充当政府政策的发言人，但却不能自始至终对经济政策打上深刻印迹的主要原因。

查尔斯·舒尔茨（Charles L. Schultze）无论是从他的职务上，还是从他的任期上，都是卡特最主要的一名经济顾问。尽管他在担任总统经济顾问委员会主席之前，并不是一名知名度很高的经济学家，但是作为总统经济顾问委员会主席，他任职的时间却比许多著名经济学家都要长，也许只有艾森豪威尔时期的雷蒙德·索尔尼尔（Raymond Saulnier）能超过他。

但是，舒尔茨在进入卡特政府之前也绝非等闲之辈。事实上，《当代人物传记》还曾在1970年1月号上将他描述成“从1965年6月至1968年：月华盛顿最有权势的人物之一。尽管他并不怎么公开露面，他却掌管着联邦政府大量的活动经费，牵动那钱包的拉链”。是的，那时他曾是白宫预算局有史以来最年轻的一名局长，负责制定了1967、1968和1969年的联邦预算，并且试图推行一套“计划规划预算系统”，实现联邦预算决策权的下放，将某些权力从国会转移到职能部门或者地方。不过，他的做法相当激进，又是在联邦政府的权力不断扩大的时期提出，就显得有些不合时宜了。所以，他在完成了1969年的预算准备工作之后，就挂冠而去，回到他原来执教的马里兰大学教书去了。

舒尔茨曾在陆军服务，获得过青铜星章和紫心勋章。而后，他在乔治顿大学完成经济学学业，毕业后在明尼苏达州的一所大学当过两年教员。1952—1959年，他又回到华盛顿，先是在物价稳定局作经济学家，后来则在总统经济顾问委员会中，以经济学家的身分作工作人员。同时，他坚持业余学习，分别在1950年和1960年从乔治顿大学和马里兰大学拿到了经济学硕士和博士学位。这以后到1965年任职预算局之前的大部分时间，他主要在马里兰大学作经济学教授；而在他辞职重回马里兰大学作教授期间，他也在普林斯顿

大学作高级研究员，有时还在哈佛大学开讲座。当然，他也没有停止对政府的咨询工作，他曾为尼克松和福特政府出谋划策。

当卡特选中舒尔茨作他的首席经济顾问时，许多人都认为舒尔茨是个非常合适的人选。这不仅是因为他的经济学背景和他的工作经历，而且因为他与卡特有着类似的哲学观和个人气质。他曾多年致力于政府的有效运作，主张让市场干预政府而提高政府的效率，而这同卡特所宣称的给美国人民一个精干有效率的政府的主旨不谋而合。他生性洒脱，不拘小节，爱好户外运动，也与卡特十分合得来。这使他们两人从一开始就相处融洽。但是，也有人认为，舒尔茨既出自被称为“自由主义思想库”的普林斯顿，如果卡特希望得到的是左派自由主义的参谋，舒尔茨就会发挥他的作用，否则就不会有所助益。这种判断多少也有其道理。

实际上，卡特上台后的第一个刺激经济的方案就出自舒尔茨之手。税收回扣的主意也是舒尔茨的。当时，卡特政府中一个相当明确的目标，是要刺激复苏乏力的经济，而税收回扣就是作为一种迅速刺激经济的手段来加以考虑的。同时，这种考虑与舒尔茨的小政府的一贯思想也是一致的，他宁愿减少税收，也不愿过多增加开支。在这一方案提出时，据舒尔茨回忆，政府内经济顾问们的意见是一致赞成的。也许是因为当时布卢门撒尔和兰斯等人还在熟悉自己的工作而无暇他顾，当时的分歧并没有显现出来。但是，卡特最终还是否掉了舒尔茨的意见，而接受布卢门撒尔和兰斯的意见。而自此以后，查尔斯·舒尔茨在政府决策中的声音也就日渐减弱了。

另外，舒尔茨认为卡特有一种偏爱微观政策的倾向，他更愿意处理像最低工资、农产品价格支持、能源政策一类的政策，而对宏观决策则顾虑颇多。他很明白，在宏观政策方面，人们对他这个民主党总统所要求的是大赤字。舒尔茨领导的总统经济顾问委员会在微观政策方面配合做了许多工作，如研究最低工资与农产品价格变动对通货膨胀的影响，同时也向卡特发送各种长短期的经济形势预测，并为他准备重大问题的备忘录。然而，这种情况也许恰恰说明了其作用下降的事实。

在这一时期，还有一个因素也许也是使舒尔茨作用下降的原因。卡特政府取消了福特政府时期的经济政策委员会，但也没有恢复“三驾马车”的做法，而是另搞了一个经济政策小组作为经济决策的最高机构。但是，这个所谓的经济政策小组，实际上过于庞大了，内阁各部都要有代表挤进去，并不能有效地决策。舒尔茨对此不满意。相比之下，他更适应约翰逊—肯尼迪时期“三驾马车”的决策机制。

布卢门撒尔(W. Michael Blumenthal)是曾被看作在卡特政府经济决策方面起主要作用的人物之一。他在担任卡特的财政部长之前，曾是一家大型工业混合公司的总经理。对他的任命曾受到企业界的欢迎。

布卢门撒尔也是学经济的，曾在普林斯顿获得博士学位，教过几年经济学。然而，从50年代中期起，他就开始在大公司任职，尽管在肯尼迪—约翰

逊时期，他也曾在国务院做过处理经济事务的官员，但他在 20 多年中主要是在从事商业活动。

担任卡特的财政部长之后，布卢门撒尔成为卡特政府在经济政策方面的主要发言人。他同时兼任经济政策小组的负责人。据说，经济政策小组的成立同布卢门撒尔也有很大关系，他希望建立这样一个机构，以财政部为中心，抵消基辛格在国际经济政策方面的影响。在他的任期内，他更多的侧重于保卫美元的国际地位，同时他也是一名财政上的保守主义者。但是，布卢门撒尔刚愎自用，待人傲慢无礼，同白宫官员的关系搞得很僵，以至卡特不得不在 1979 年夏将其解职。

伯特·兰斯（Bert Lance），卡特时期的第一任白宫预算管理局长，也曾是个实权人物，在制定政府预算和机构改革中曾起过重要作用。他是卡特从佐治亚州带进白宫的为数不多的几个人物之一，也是内阁成员中唯一一名以前就与卡特共过事的人。兰斯原是一名银行家，从 1970 年开始辅佐当时任佐治亚州长的卡特，担任过佐治亚州的运输部长，然而他的作用却远超过一般的运输部长。卡特自己曾谈到，他对兰斯是十分倚重的，在处理州的许多重大问题上，都要听取兰斯的意见。他认为兰斯精明能干，又同他本人一样，是财政上的保守主义者，因此也是担当联邦财政预算事务的恰当人选。但是，1977 年夏，一些新闻记者和司法部开始对兰斯进行调查，认为他在以前做银行家时曾有违法行为，进而要求兰斯辞职。卡特承认，对兰斯的调查损害了他的政府的威信，因为他曾树立一个相当高的政府道德标准，为的是挽救自“水门事件”以来的政府信仰危机；而对兰斯的调查和处理就好像是在对他的这一标准挑战。但是卡特也颇为委屈地认为，这不过是欺他是个华盛顿的外来者，是新闻界不肯善待他这个南方农场主的证明。经过一番耗神费力的作证辩解之后，兰斯终于在 9 月底辞去了他的职务。这件事使卡特深深地感到受到了伤害。

威廉·米勒（G. William Miller）在卡特时期曾经担任了两个非常重要的职务，一是联储主席，一是财政部长。据查尔斯·舒尔茨所说，米勒和布卢门撒尔是在卡特时期真正能对内阁成员说“是”或“不”的人。也就是说，这两个人是这一时期经济决策中举足轻重的人物。然而，布卢门撒尔半途卸任，而米勒却继任其职，并一直伴随卡特政府直到其终了。因此，相比之下，也许米勒的作用更长久一些。

和布卢门撒尔的背景有些相同的是，米勒在担任政府公职之前，也是一个知名的企业界人士。他是 Textron 公司的总经理。在 1977 年时，这家纺织品公司已《幸福》500 家中名列第 83 位的大公司，有 6.5 万名雇员，年销售额达 26 亿美元。

与布卢门撒尔不同的是，米勒以前并没有经济学的背景。他曾在新伦敦的美国海岸卫队学院学过海洋工程学，曾在远东服过役，到过中国的上海。回国后，米勒进入加州大学伯克利分校的法学院学习法律，1952 年拿到博士

学位后，进入纽约的一家律师事务所工作。50年代中期，由于业务关系，米勒开始介入Textron公司的事务，1956年正式进入该公司任职，此后升迁迅速，并由于重视社会公益事业，积极促进残疾人和少数民族就业而享有盛誉。米勒在从事实业的同时，也参与一些政事。他曾在肯尼迪时期为“平等就业机会委员会”工作过；做过“全国实业同盟”的主席；后来还曾在劳工部的“工业培训和就业项目”中承担过责任，为帮助10万越战退伍人员就业献计献策。他也积极投身于民主党的活动，如果不是他本人没有兴趣的话，他也许早就被选为罗得岛的州长了，因为他在当地的声誉的确不错，人们希望他能将他的管理才能更多地用于当地的事业。另外，米勒还是波士顿联邦储备银行的董事之一。

尽管有这样的背景和经历，卡特以米勒替代阿瑟·伯恩斯担任联储主席的任命，还是引起了华盛顿许多人士的惊奇。企业界人士和劳工领袖对这一任命表示欢迎，但也有许多人怀疑米勒处理货币政策的能力，认为他毕竟缺少必要的经济学训练和素养。一些观察家更敏感地注意到，米勒是一个注重刺激经济而不注重反通货膨胀的人物，对他的任命将一改联储往日紧缩的货币政策，使之更符合卡特政府当时的要求与口味。因此，人们甚至把这项任命看作是卡特政府将在反通货膨胀方面采取软弱立场的迹象。

事实也的确如此。卡特任命米勒为联储主席是1977年12月的事。当时，尽管失业率仍保持在6%的水平上，高于政府希望达到的目标，但是经济稳定增长，新的就业机会也在不断创造出来，伯恩斯领导下的联储坚持执行紧的货币政策，而不顾政府一再要求放松的警告。1977年10月初，总统经济顾问委员会主席查尔斯·舒尔茨甚至发表讲话，公开批评伯恩斯的货币政策。这种做法在以往是并不多见的。恰在此时，伯恩斯的任期届满，正好给了卡特一个机会，为这个重要岗位重新选择一个符合需要的人选。

米勒早在1974年时就曾批评伯恩斯在货币方面的紧缩政策，他也曾在一些公开的讲话中说明，他希望联储能转变作用，从通货膨胀的斗士变为长期经济增长的促进者。他甚至认为，最有效的反通货膨胀工具并不在联储的控制之中，它们应该是资本投资、减少联邦赤字、降低能源费用，等等。在卡特提名参院审议的过程中，米勒在多次的记者采访中和讲话中都讲到，他不惜以通货膨胀为代价，实行扩张经济的政策。他在对国会的讲话中再次肯定，如果反通货膨胀的结果会造成大量的失业或减少国民收入的增长的话，他就不会努力去反通货膨胀。国会在经过长时间的审议（历时5周）之后，还是批准了卡特对米勒的任命，于是米勒于1978年3月8日正式走马上任。

但是，米勒毕竟缺乏处理货币问题的经验，他在上任之前所发表的讲话中，也没有提出推行任何有效有货币政策的具体措施，更没有治理通货膨胀的实施办法。因此，在他担任联储主席的一年半左右时间中，埋下了后来通货膨胀再次攀高的根子。

1978年春，米勒指出经济正处于持续的中速增长之中。他说，他意识到

了通货膨胀的压力，但是不会使用严厉的或僵化的货币政策去威胁长期的经济绩效。在他看来，实行一种过度严厉的货币政策，就得“冒市场严重破坏和经济紊乱的风险”。这样的立场与以往的联储主席是大不相同的。1978年中期，在名义利率高而抵押市场货币短缺的情况下，联储本该采取一些扎实的措施来治理通货膨胀，但米勒却只强调以削减联邦赤字，刺激投资的税收政策等鼓励私人资本投资，另一方面，米勒谨慎地提高了联邦基金利率，并表明了降低货币供应增长速度的意图，却未能起到抑制物价上涨作用，因为名义利率虽然提高了，但实际利率仍为负值。

米勒对通货膨胀形势的认识也是很充分的。1978年5月时，他预计当年的通货膨胀率为6%；1978年底时，他对1979年的通货膨胀率的预测为6.75—7.5%。然而，这段时间中通货膨胀一直在加速增长，而且威胁到了美元币值的稳定。1978年底，通货膨胀率已接近1974年的水平，在两位数上徘徊。从1978年夏末起，西方各国的中央银行就在呼吁美国抑制通货膨胀，以阻止美元的下跌。米勒对此的反应只是建议重新使用自愿的工资和物价路标政策。

米勒的态度在卡特政府内部和联储内部也造成了分歧。1978年11月，身为财政部长的布卢门撒尔要求将贴现率再提高1个百分点。而米勒却在参院作证说，实际利率是还不够高，但联储意在逐渐地提高，而不想冒损害金融市场的危险。他的意思是说，他不会一下把贴现率提高那么大幅度。米勒的态度也引起公开市场委员会成员的不满，一些成员开始对他的提议投反对票。当布卢门撒尔为保卫美元的国际地位而大声呼吁反通货膨胀的时候，他和米勒的冲突也加剧了。

为了保持自己政府政策的一致性，卡特在1979年夏对内阁做了调整，调整的结果之一，就是由米勒接替布卢门撒尔的财政部长之职，同时也接替他政府经济政策发言人的角色。也是从这时起，查尔斯·舒尔茨和其他一些经济顾问们在政府经济决策中的声音都逐渐听不见了。米勒成了主角，他在财政部长的位子上显然比在联储主席的位子上要来得潇洒，但他也没有特别骄人的业绩。与他在公司时的业绩相比，他在政府公职中的经历就是一个失败。有人甚至怀疑，他是否在一个错误的时候被放在了一个错误的位置上。然而，从卡特对他的两次选择来看，他的存在还是符合卡特的需要的，只可惜，他并不具备扭转颓势的特殊才能，枉费了不可多得的机遇。

反通货膨胀斗士卡恩

尽管卡特声称，他一直把通货膨胀作为他这届政府经济上的首要问题来抓，但在他的经济顾问中，真正主张反通货膨胀的人实在不多。在这不多的人中，阿尔弗雷德·卡恩（Alfred Kahn）曾经享有反通货膨胀斗士的声誉。作为公共部门管制的专家，卡恩曾担任民用航空委员会的主席，在利用微观

手段放松管制、加强竞争、降低航运价格方面做了有益的尝试。他一度获得了很大的权力，成为卡特的反通货膨胀顾问，政府政策的发言人，但失势也格外迅速。

阿尔弗雷德·卡恩原在康耐尔大学任教。1947年，他30岁时就在康耐尔大学经济系有了教职，在1969—1974年，还担任该校文理学院的院长。其间，他除著书立说外，还在美国电报电话公司、联邦贸易委员会、联邦能源委员会等公司和机构做顾问。在艾森豪威尔时期，他曾短暂离开康耐尔大学，到总统经济顾问委员会做过高级工作人员。此后又重回康耐尔。因此，他把康耐尔大学看作是他的基地，每当他在政府工作中遇到难题时，都把康耐尔看作是他的抽身退步之所，是一个他随时都可栖身的地方，因而也在众多政府官员中显得格外洒脱。有人说，他集科学与幽默于一身，是他那一代人中不可多得的人物。他也因此同新闻界保持良好的关系。据说，有一次，白宫人士对卡恩预言经济将进入衰退表示了不满。卡恩就对记者说，他不会再使用“衰退”这个词了，但是，他却说“香蕉”要来了，并且在以后的几周里都使用“香蕉”作为衰退的代用词。后来他对那些记者说，他并不想说些温和的话，“如果让我在直言、坦率、理性的诚实与保住官位之间做选择的话，我情愿选择前者”。

然而，作为一位著名而又受人尊敬的微观经济学家，卡恩更愿意接受通货膨胀的挑战。他把战胜通货膨胀看作是“值得以他的才能来解决的”问题。他长期从事微观经济政策方面的研究，早在30年代后期，他在那鲁大学攻读博士学位的时候，就同时在布鲁金斯学会和司法部下属的反托拉斯法处做研究人员。这一段时期的经历使他对某些企业界人士压制竞争的行为以及他们利用相互间的协议破坏经济规律的行为相当熟悉，而且持强烈的批评态度。他在1948年发表的博士论文中，曾研究过英国的实业组织，认为如果英国工业要恢复其从前的活力，就必须尽快改变这种“日渐僵化的实业组织”，因为它们“几乎是一致地放弃价格竞争，减少产品的品种，并且用无数的办法进行限产，联合销售，还限制外来者的进入”。他也曾研究过美国能源业中的管制行为，对得克萨斯州的铁路委员会在石油业中保护市场、维持价格、取消竞争的做法给予批评。作为一名管制经济学的专家，他强调，政府的作用应该是为供求打通渠道，执行反托拉斯法，并且充当防止犯规的裁判员。他认为，有时候政府干预经济是必要的，但实行的时候总要小心谨慎，而且尽可能不要使之成为一种时尚。他在50年代通过研究得出结论，认为美国的企业家们常常受到复杂而又重叠设置的规章制度的干扰，受到政府政策变化以及对反托拉斯法的不确定的解释的困惑，而这些又全部阻碍和挫伤创新的积极性，也会提高产品和服务的价格。同时他也批评那些寻求保护以对抗市场竞争力量的商人们，说他们和英国人一样，在同政客和官僚们结成联盟。

1974年时，卡恩曾做过一段纽约州的公共服务委员会的主席，把这个他曾经批评过并且当时处于半死不活状态的机构变成了州政府中一个最富想象

力也最有趣的一部分。他采用了在用电低谷期降低电价的办法，还坚持让电力公司在提高效益的前提下降低费率。他还责成纽约电话公司允许客户使用自己的话机，而不必要求他们租用公司的设备；作为交换，他允许电话公司对查询服务收取费用，但坚持对不使用服务的顾客给予优惠。卡恩的做法打破惯例，既降低了价格，也改善了服务。

卡恩把他的这些做法看作是战胜通货膨胀的上策。他承认财政和货币政策是必要的，而且也倾向于平衡预算和让货币供应量自动增长；但他不是货币主义者。他认为许多价格上涨是由于生产和分配的瓶颈现象、不当的政府管制以及结构不合理造成的。消除这些弊病的重要性并不亚于平衡预算和控制货币供应。而且政府在这些领域中的不当政策应该对“所有的通货膨胀负责”。当这种政府应当承担 responsibility 并且容忍了的通货膨胀同实业界、工会、消费者心理等因素融合在一起的时候，情况就更加严重了。谁都担心自己会受到损失，商人们会事先提价，好把以后增加的成本先包括进去；工会会要求更大幅度的工资增长；消费者也会大量购物，以防止物价进一步上涨带来的损失。卡恩认为，如果大家都停止这种“你追我赶”的游戏，螺旋上升的通货膨胀就会放慢下来。

卡恩的这些想法在一定程度上与卡特不谋而合。卡特在竞选时就曾提出，如果他当选，就要减少官僚机构的繁文缛节，提高办公效率，整顿规章条例。1977年5月，卡恩被卡特任命为民用航空局主席。他开始在这个并不显赫的联邦级职位上实践他的理论。他首先表示，他要改变该局以往的状态，不能只是跟着应该被它管制的行业走，而要负起管理职能。以往形成的局面是，大型航空公司已经形成了固定价格，建立了航线，并且尽可能地减少竞争。它们愿意这种情况继续下去。

卡恩上任后不久就告诉航空公司的经理们，他将乐于接受他们实行优惠价和特价的申请。接着，他又成功地施加压力，通过立法，使新来者能比较容易地进入航空运输业。当一些较弱的航空公司提出抗议时，卡恩则答复说：“受保护而不参与竞争的实业家都会把竞争看作是坏事”，而他的任务则是“保护竞争，而不保护公司”。有人警告卡恩，他这样做会使一些公司不得不撤出这个行业。卡恩的回答是：“有些人可能会在路边抛锚。但是，那些学会做出相应调整的管理人员会干得非常出色。”

几个月后，卡恩就宣布，由于进行了调整，航空业的价格已经下降，效益已经提高。他对记者说：“已经有迹象表明，在航线规划方面，价格竞争已经使许多懒散拖拉现象得到改变。”而后，他就准备扩大“战果”了。他向其他类似民用航空局的管制机构发出建议，让它们也实行同样的做法。而且，在一定程度上也是由于他的游说，国会在1978年10月通过了一项放松管制的立法。

至此，卡恩已经获得了卡特政府中反通货膨胀斗士的声誉，被人们认为是卡特任命的诸多官员中最好的一个，也是政府中唯一懂得怎样使价格下降

的人。1978年10月，卡特将卡恩提升到了3个新的岗位：他成为经济政策小组的成员，工资和物价稳定委员会的主席，还是总统的通货膨胀问题顾问。这时，卡恩成为政府中最有影响的经济学家，也是政府在通货膨胀问题上的发言人。

在新的职位上，卡恩一面继续在其他管制机构实施他的放松管制改革，一面也在尝试新的劝说政策，要求实业家和工会领袖以爱国主义的精神予以合作，自愿压低他们的价格和工资要求。他不赞成工资和物价控制政策，但是希望道德的力量会起作用。如果此计不成，则动用公众舆论的压力，迫使违犯者就范。这时也就是卡特政府重提工资物价路标政策的时候。卡恩提出了政府可以接受的工资和物价增长幅度：前者为7%，后者为5.75%。他认为，如果这些限度能得到遵守的话，在一段痛苦时期之后，将会出现物价的稳定回落；在放松管制与生产率提高的配合下，通货膨胀心理预期就可以被最终打破。

然而，谁也没有料到伊朗革命引发的石油危机会再次激化美国的通货膨胀，使卡恩抑制通货膨胀的努力受到打击，也使美国经济再次滑到衰退的边缘。1979年仲夏，通货膨胀率达到了14%，失业率仍然在6%的水平，而且还在继续上升，经济增长率还不到1.5%，滞胀终于出现了。卡恩对人们道德的呼吁并没有发挥其预想的作用，而他本人也由于他政策的失败而失势。尽管他在1978年10月的政府机构调整中未被解职，但他的声音自此就在华盛顿消失了。

卡特同沃尔克

保罗·沃尔克（Paul A. Volcker, Jr.）是卡特时期的第二任联储主席，也是在货币政策上作出重大转变以对付通货膨胀的一名斗士。尽管他也曾有政策失误，而且他的全部政策后果是到里根政府时才完全表现出来的，但他在卡特政府时期所付出的努力仍值得引起人们的注意。

严格说来，沃尔克并不能说成是卡特的经济顾问，因为联储是由国会立法保证的一个独立机构。但是货币政策的重要性，又使联储和政府有密切的联系。在某些情况下，两者要相互通报信息，或是参照对方的政策措施而各自采取或支持或反对的姿态。当政府经济决策中存在“四人会”机制时，联储主席是其中重要的一员，而他也可能对经济中的其他方面提出自己的意见。从这种意义上说，联储主席也有对总统的参谋作用。沃尔克在出任联储主席后，也定期地参加名义上存在的“四人会”，还有后来的所谓“通货膨胀早餐会”，实际上对经济决策有重要的影响。

沃尔克在普林斯顿大学受到经济学启蒙，又在哈佛的公共管理学院拿到经济学硕士学位，虽然后来又在伦敦深造，但最终未能完成他的博士学业。他从50年代起进入美国银行业，从研究实习生做起，先后在纽约联邦储备银

行、财政部和大通曼哈顿银行等公私机构工作过。由于他富有才干，大通曼哈顿的总裁戴维·洛克菲勒曾让沃尔克作为他的代表参加货币和信贷委员会的许多次会议，通过这些会议他同许多有影响的金融家建立了联系。60年代初，沃尔克被任命为财政部金融分析局的主任，后来又成为财政部负责货币事务的副部长帮办。这一时期，他得到过财政部长狄龙颁发的财政部“杰出服务奖”，也获得过仅颁发给联储10名青年优秀工作者的“阿瑟·S·弗莱明奖”。60年代中期，沃尔克一度又到大通曼哈顿工作，作过计划部主任和副总裁。在尼克松政府时期，沃尔克被任命为负责货币事务的副部长，同时负责有关国际货币体系发展的事务。从1969—1974年，沃尔克在三任财政部长的手下工作，出席了许多国际货币会议，常奔走于美、日、法、德各国之间进行会谈和磋商，参与了国际经济政策的重大决策和国际货币体系的一系列重大转变，也参加了1971年8月的戴维营会议。多重的历练给他丰富的经验，也使他同其他国家的中央银行行长们和财长们建立起广泛的工作关系。1974—1975年，沃尔克辞职去普林斯顿做访问学者。1975年8月，以阿瑟·伯恩斯为首的联储官员们同意由沃尔克出任纽约联邦储备银行的行长。由于威廉·米勒移职财政部，联储主席的位置空出来。卡特在经过一番考虑之后，终于在1979年7月提名沃尔克为这一职位的人选，而沃尔克也于同年8月正式就任其职。

沃尔克也是保守主义阵营中的人物。他在哈佛读书时第一次遇到凯恩斯主义的经济学家，他听阿尔文·汉森的课，此人当时被公认为美国最好的凯恩斯理论传授者。他成绩优秀，受到老师的高度赞扬，但却没有成为凯恩斯主义者。他不喜欢浮动汇率制，认为只要美国的通货膨胀率能下降，或者其他国家的通货膨胀率能稍稍上升，对美元的压力就会缓解。他在近两年的时间中坚持这一观点，并和许多人进行争论，直到1971年美国国际收支经常帐户出现赤字时，他才改变观点，承认美元贬值的必要。在戴维营会议时，沃尔克同意关闭黄金窗口，但并不赞成征收进口税，认为那将干扰自由贸易。对工资物价控制，他不赞成长期实行；但在当时财政部长康纳利的要求下，也曾拟订过一个有关的建议。他认为有必要实行一个为期三个月的工资物价管制，以使紧的货币和财政政策有一个良好的时机发挥作用。但是这个建议没有被采纳。

辞去财政部的职务进入普林斯顿，沃尔克得以跳出繁忙的公务，有了仔细审视国内货币政策的机会。他发展出自己的一套实用的货币主义。他认为，以往的货币主义最持续的正面的贡献包括：强调了实际利率和名义利率的区别，在政策行为以及它们对经济的滞后影响方面有独到见解，对微调的有限作用的认识，还有它们对价格上涨对经济影响的强调。不过，沃尔克也注意到，用他的这套货币主义并不能解决联储内部的争论，也就是说，究竟哪一种货币总量目标是最重要的，或者说，货币政策调控的目标究竟应该是什么？沃尔克认为，联储传统的控制联邦基金利率的做法会增加金融市场的不稳

定，然而，他又不能确定，以控制准备金来改善货币政策的效果。另外，他还认为，货币需求的不稳定是由于不能测定货币的周转速度，因此单独控制货币总量是危险的。中央银行应该避免思想上的僵化，根据经济失调的情况对政策作出调整。

沃尔克还有一种想法是通过改善国际经济合作来实现稳定的货币体系和政策。他认为在浮动汇率制下，即使汇率变动很大，也不一定就能有效地调整各国的经常项目逆差，那么还是比较稳定的货币体制好一些。他主张有一种机制，能使少数的主要国家对允许汇率浮动的范围达成一致意见。这样，即使对外汇市场的干预不能替代一种负责的国内货币政策，也有可能达到一种比较稳定的国际秩序。

作为纽约联邦储备银行行长，沃尔克参与了1975—1979年的货币政策决策过程。在1979年春季，他主张的是紧的货币政策，反对米勒所推行的宽松政策，他曾两次投票实行货币紧缩。

沃尔克事先并没有准备接任联储主席的职位。他曾接到米勒的电话让他到华盛顿去见总统。他去了，对卡特谈了自己对当时货币政策的想法：应该紧缩，至少要比米勒想达到的程度更紧；同时也谈了他对联储独立性的担心。谈过之后，他感到解脱，以为不会为去华盛顿任职而打乱家庭生活。但是，几天之后，他接到了卡特的电话，请他出任这一职务。

和卡恩一样，沃尔克也把他承担这一公职看作是获得了一次战胜通货膨胀的最好机会；而且他也自信，自己是取得这一胜利的最合适的人选。他的任命受到国内外金融专家的欢迎，甚至连股市都曾为之上升。不过，这种喜庆的气氛时间不长就消失了。

沃尔克上任后的第一个步骤，是在9月中旬将贴现率提高了0.5个百分点。然而，市场对此反应并不敏感。由于联储在过去的一段时间中给人的印象一直是不愿下大力气对付通货膨胀，市场已经形成了一种对从“华盛顿”，或者说从联储，来的信息无动于衷的态度。再有，联储本身的操作也有一定问题。按照国会颁布的法令，联储每六周要公布一次货币供应量目标，但是联储每日每周的实际操作，从一次公开市场委员会会议到下一次会议的操作，都是短期利率，而且是联邦基金利率，等于是银行间或银行对客户隔夜贷款的“批发”价格。沃尔克认为，即使有联储最好的工作人员，有最好的计算手段，人们也不可能通过把这样的利率保持在一个正确的水平来控制货币供应量。更何况提高利率的风险总要大于降低利率，在面临衰退时就更是如此。没人会愿冒这样的风险。在联储内部，即使提高利率，也总是一点点试着来。其效益就更降低了。

沃尔克开始探索把准备金作为控制目标的建议。他和联储中一些反通货膨胀的主要人物都还没有把握，控制准备金就肯定能控制货币总量，但是，他们都支持这种尝试，一方面寻求一种紧缩总量的新手段；另一方面，也为了让人们看到，利率的提高不是来自联储，而是来自市场的压力。沃尔克更

希望以此重建联储反通货膨胀的形象。

沃尔克仔细考虑了这一做法的后果。他感到，最重要的问题是要约束联储自己。一旦联储真的将控制目标转为货币供应量，不只是公开宣布目标的改变，而且在操作技术上也尽力达到这个目标，那么即使这个决定导致了令人痛苦的高利率，要走回头路也将是很困难的。但是，他感到当时正是实行这一转变的机会，联储管理委员会的成员们会一致同意这一转变，公开市场委员会的成员（包括一些地方会员银行的总裁们）也会热心于此。当他在9月底前往贝尔格莱德开国际货币基金组织和世界银行年会时，关于这一转变的技术准备都在按部就班地进行；而沃尔克也还想利用这次开会的机会和国内外的同僚们交换意见。

沃尔克将自己的想法告知了同机前往贝尔格莱德的财政部长米勒和总统经济顾问委员会主席查尔斯·舒尔茨，但是没有得到支持。倒是联邦德国总理施密特和德意志银行行长埃明哥（Otmar Emminger）支持沃尔克的想法。他们早已对卡特政府在美国通货膨胀问题上的软弱做法感到愤慨，并且告诉沃尔克，要让他们支持美元，美国政府就得治理通货膨胀。沃尔克猜想，德国人的压力可能对米勒和舒尔茨也产生了影响，至少是减少了他们对他的计划的担心。

没等贝尔格莱德的会议结束，沃尔克就飞回了华盛顿。在检查了技术准备工作和联储管理委员会的准备之后，他就准备召开联邦公开市场委员会会议。米勒和舒尔茨返回华盛顿后，分别听取了他们自己经济学家的意见，对沃尔克的主意仍不放心，建议沃尔克走老路，哪怕将贴现率一下提高2个百分点，而且说，卡特总统也是这个意见。但是，沃尔克认为卡特并没有召见他来阻止他，说明卡特并不想在一个他并不熟悉的领域里来干涉他新任命的官员。所以他还是坚持走下去。

1979年10月6日星期六，联邦公开市场委员会的成员们讨论了打破公众通货膨胀预期的各种方式，并且意识到必须采取某种猛烈措施了。他们一致同意将贴现率从11%提高到12%，对联储管理下的资金要求8%的储备金，并且将把管理重点更多地放在未借出的储备金上，而较少放在联邦基金利率方面，把储备金作为控制货币总量的工具。沃尔克在当天晚上6点公布了这一决定，同时还宣布对商业银行定期存款的增长部分提取储备金，呼吁各银行不要贷出目的不明的款项。事后，卡特在接受采访时对所有这些新措施的出台都明显地给予了支持。

然而，在头五个月的实践中，货币供应量的增长速度固然是下降了，利率的增长幅度却超过了沃尔克们原来的预想，其他方面的情况也不如人意。1980年2月初，商业银行的优惠贷款利率达到了前所未闻的15.25%的水平，而当月的通货膨胀率仍在14.9%，一度稳定了的美元又开始疲软。联储认为没有别的办法，只能再度紧缩，不仅要提高贴现率，而且要对银行贷款给予更多的具体限制。卡特政府原则上并没有反对。然而，联储也并没有马上行

动，而是寄希望于联邦预算的修订，希望双方的财政和货币政策能相互配合。

但是，名义利率的居高不下是卡特在政治上不能承受的。他决定紧缩消费者信贷。按照沃尔克的分析，尽管经济在 1979 年底时还处于扩张期，但由于利率过高和早先预测的衰退的威胁，当时由信用方式支持的消费已经处于萧条，无论在经济上还是在实践上都没有理由对成千上万的消费者信用购物进行直接控制。沃尔克曾反复向卡特表明他的态度，但是卡特坚持他的决定。考虑到这种直接控制将是一种暂时办法，而且在联储冒险推行一种新的货币政策时，总统曾给予公开的支持，在联储呼吁紧缩时，总统也削减预算给予配合，沃尔克感到，联储也有责任尊重总统的政治判断，支持他的决定。但是，沃尔克也强调这种信用控制只应是卡特反通货膨胀计划的一小部分，更多的精力仍应放在削减预算上。应卡特的邀请，沃尔克这时花了许多时间与米勒和政府中的其他工作人员一起参与预算的修订，而且也参与了总统和他的经济顾问们对预算的决策。1980 年 3 月 14 日，卡特根据《1969 年信用控制法》，授权联储执行“信用紧缩特别办法”。同时，联储的进一步紧缩和新的预算也一起出台。

其后的消费者戏剧化的反应是一个小小的插曲。他们干脆不用信用卡了，而且决定用储蓄偿还债务。结果在 4—5 月间，货币供应量下降了。同时第二季度的经济增长率也下降了。联储急忙放松控制。各方人士都在批评联储，只嫌它放得不够快。然而，沃尔克知道，联储是放得不少了。在 3 个月中，联邦基金利率从 20% 下降到了 8%，7 月份又取消了信用控制。利率很快稳定下来，货币供应量迅速恢复增长，而经济也快速反弹了。不久，通货膨胀又恢复到了两位数的水平，迫使联储不得不在大选前几周时再次紧缩货币政策，提高贴现率。

在回顾这时的情况时，沃尔克显然对这次放松货币控制感到不满。至少到这时为止，联储还没有感到它的新政策在抑制通货膨胀方面取得了进展。但是这一时期的实践多少还是有其借鉴作用的。到里根时期，即使经济进入衰退，即使沃尔克成了“头号公敌”，他也坚持只有紧的货币政策才能使美国经济最终走出通货膨胀预期和滞胀的怪圈。到 1982 年夏，他终于取得了成功。沃尔克的体验是：价格稳定乃经济之要务，为取得价格稳定即使付出很多痛苦也是值得的。现在这一结论已为许多国家所认同。当然，这是后话。

总之，卡特时期的经济政策大体上来说是不成功的。有人说，这是由于卡特过于软弱，不能坚持原则；也有人说，这是因为卡特的经济顾问们大都是些技术专家而非思想家，他们虽处于高位却不能带给卡特必要的经济哲学。还有人说，卡特用于经济上的精力毕竟太少了。他们在统计了卡特与其顾问们的交往次数后得出结论，卡特就通货膨胀问题与其经济顾问的交往只占其与全部顾问交往活动的 1%，就能源问题与顾问的交往也是 1%，其绝大部分这类活动是有关外交的，其主要交往的人物是布热津斯基、蒙代尔和穆尔。看来，这些说法都不无道理。但是，正如沃尔克观察到的，当卡特尽力

想实现一种贯串一致的财政政策时，迫于政治压力，他却不得不走向不同的方向。沃尔克感觉到，这名具有保守主义内在倾向的总统时常发现，他最初的决定总是要受到两方面的挑战：一方面，是他的对某些特殊利益非常敏感的顾问们；另一方面，是他自己党内那些更倾向于自由主义的势力。这可能也就是卡特在回忆录中谈到国内经济政策时深有感触的原因吧。毕竟是时势造英雄。

第九章 里根时期

里根经济学的历史渊源

罗纳德·里根(Ronald Reagan)出身贫寒,家住芝加哥,父亲在百货店当过店员,此后辗转迁徙。全家在伊利诺伊州的迪克森镇定居。他的童年由于父亲的酗酒和经常失业而蒙上了一层阴影。1928年,里根考上了伊利诺伊州的第一所男女同校的尤里加文科学院。他对体育有特殊爱好,凭他的游泳才能和橄榄球技艺获得了体育奖学金。年轻的里根憧憬在毕业后充当一名体育节目主持人或当一名演员。不过,从当时他表现出的才能和所接受的训练看,这些都还是不易实现的目标。里根在大萧条时期自尤里加文科学院毕业,但一时找不到工作。

然而,里根毕竟有自己的优势。他的记忆力极强,讲起故事来情节逼真,娓娓动听。在美国仍有V4失业人口时,他竟然说服了WOC电台的经理让他试播了一场球赛并因此而受到青睐。此后,他就在体育节目讲解员这个岗位上逐渐走红。1937年以后,命运又使他跨入了演员的行列,并担任了电影演员工会的主席。直到他从政之前,他一直生活和工作在好莱坞的圈子里。

里根的政治信仰有一个自左向右的摆动过程。1952年,当里根与南希结婚时,他还是一名民主党人。此后10年,他仍多次作为民主党人登记。但随着他经济上的不断富裕,他的思想开始发生变化。使他对自由派主张发生反感的第一个问题是激进的累进税。在里根于1941年参军之前,他的代理人刘·华塞曼为他争取到一份为期7年的100万美元收入的合同。那是一种试镜头的工作,即拍摄片断镜头以测验一个人是否适合当演员。这个合同使里根在二次大战后一跃而为富人。当时的最高的边际所得税率是82—91%。虽然里根常常自我解嘲他说自己是“二流埃洛·弗林”,实际上,他在1946年的收入已近年薪17万美元,只比弗林略低一点,约合1980年的72万美元。后来,里根常说一个人只要拍4部片子,政府就会把他推向最高的税收等级。他对税收的反感还同这段时间的私人遭遇有关。他的第一个妻子简·惠曼恰好是在他富起来的时候同他离婚的。法院判决由惠曼监护两个孩子,由里根每月支付抚养费500元,此外里根还得维持他与惠曼两个人2.5万美元的人寿保险。尽管他的收入已十分可观,他仍感到自己的事业在走下坡路,未来的财政状况是动荡不定的。因此,他对高额的税收负担深怀不满。但是,由于他当时还是一名民主党人,支持杜鲁门政府的社会计划,他还没有找到适当的角度表达他对累进所得税的强烈反感。他最多只能提出一种演员和运动员“人身折旧费”的主张,强调这些人的职业寿命同油井一样损耗很大。这种主张虽然没有流行起来,但降低税收已成为里根终身迷恋的事业。后来里根成为富有的土地所有者,学会了利用各种避税手法,可是他永远没有忘记自己成为新富时所付出的巨额税款并为此而耿耿于怀。

不过，里根保守主义思想体系的成熟则发生在他给通用电气公司充当连续节目主持人这一阶段。这家公司以年薪 15 万美元的高报酬请里根主持一个叫“通用电器剧场”的节目。里根在每周上演的某些戏剧中扮演一定的角色并为这些戏剧做介绍。此外，他每年还要花 10 个星期周游全国，宣传通用电器公司的产品和政见。据估计，里根在为通用公司服务的 8 个年头中，有整整两年时间是消耗在旅途之中。他访问了通用公司的 135 个工厂，向该公司 25 万名雇员讲过话。讲稿的内容反映了公司所赞成的爱国主义、反政府、反共和亲企业的思想。他在各处演说内容大同小异，包含在全国任何地方、任何听众面前都可以使用的基调。这种演讲虽说是纯粹超然于党派之外的，但它涉及自由主义和保守主义最尖锐的论争，即一方主张联邦政府要更积极地减少社会的和经济的的不平等，另一方主张政府应当花钱让企业界自由自在。里根并不直接参加这一辩论，因为企业界的考虑是要他采取政治上中立的姿态。这对里根倒是一件好事，他的演说并不使人感到是在共和党保守派中流行的强硬的反政府的老生常谈。相反，里根创造了自己演说的特殊风格。他用无可争议的事实亮出了重要的有争议的论点，并且用从《读者文摘》或地方报纸上剪裁下来的“人人感兴趣的故事”以及好莱坞的轶事加以梳妆打扮。

通用电器公司的超党派要求也与里根的心理状态相适应。因为直到他和通用公司的合同期满的时候，他仍然作为民主党人进行登记，但他已不再接受民主党全国领导人所宣扬的中心教义。具有讽刺意味的是，里根演说的超党派特色还使它对那些保守派人物特别具有吸引力。他们承认里根比通常的共和党候选人更能打动民主党人和独立人士。一些自由派人物也承认这一点。到 1960 年大选时，里根已成为远近闻名的保守派发言人。1962 年，他的命运出现了新的转折，通用电器公司在外界的压力下要求里根的演说只以推销公司产品为限，里根为此感到恼火。他对公司说，他经常接到要他演讲的邀请，他将在自己的时间中继续这样做。我怎么能走到 8 年来一直期待于我的听众面前，突然站起来向他们兜售电气面包烤箱呢？“要么我根本不为你们演讲，要么我取消这个节目，你们可以另请高明”。两天以后，他被通用解雇了。然而此时里根已有了一批个人的政治追随者。他继续到处演说。并对演说内容中的某些粗糙的地方做了修改。

演说的基本观点是，联邦政府过于庞大，过于累赘，过于反对工商界。“政府不解决问题反而给问题火上浇油”，这句话是里根最喜欢讲的，即使在他成为政府首脑以后他也没有放弃这一格言。里根认为政府是应予以抵制的敌手，特别是它的领袖人物。政府就其本性说是低效率和高度集中的。它窒息了个人的主动精神并且限制赢利，因此它是自由的敌人。他说，“已经到了应当认识到利润、财产和自由是不可分离的时候了”，又说“你不能要他们中的一个而不要其他”。里根是《国民评论》最早的读者，这个保守刊物是由威廉·巴克利创办的，在里根自诩为保守派以前很久，他已被《国民

评论》的反共产主义的观点所吸引并赞成该刊物所鼓吹的“国家主义”是在西方世界中推进社会主义的看法。不过，里根对政府的反感在走到国防领域时就停止了，在这方面他坚持第二次世界大战开始时新政的干涉主义观点，这是他保守主义政治哲学中始终不变的部分。当里根谈到军事开支时，他对政府的厌恶已经让位给二次大战中所迸发的威力巨大的爱国主义。他认为军事力量象征一个国家的实力而不是政府的权威，并且是达到国家目的的关键所在。里根常说“国防不是对和平的威胁，它是和平与自由的保障”。这种保障是如此可贵，以致里根要把军事开支同他认为政府无能的这种坚定信念加以区别。他对五角大楼充满了“浪费、欺骗和滥用职权”现象的说法充耳不闻。于是在他的思想中形成了三部曲，即（1）减少政府开支；（2）增加国防力量；（3）大幅度减税。里根用一些奇闻轶事装点他的演说，带着它在各种政治集会、飞机场、工厂以及募捐招待会和宴会上反复宣讲。后来里根说：“你必须不断用你的演讲进行猛轰，年复一年，因为这是使一种观念深入于集体意识中的惟一途径。”里根还说：“我是树桩演说的笃信者——一篇演说要一讲再讲不做大的修改，因为如果你对某事有深刻的信念，那就值得反复讲，直到你达到目的。而且你讲得越多就讲得越好。”里根演说的成就促使保守派人物把他看作潜在的政治候选人。1962年，加州的保守派极力主张里根在共和党的初选中同美国温和派参议员托马斯·W·基克尔一比高下。里根懂得事业和自杀行为的差异，对这种提议礼貌地拒绝了。相反，他为了名极极端保守派人物劳埃德·赖特充当竞选委员会主席。赖特与基克尔对垒，但在初选中只得了15%的选票。这一失败对里根并无损失，请他作演讲的地方更多了。至此他已成为共和党右翼的宠儿，事实上，他在1962年已经登记为共和党人。1964年，里根帮戈德华特竞选失败。两年后，他自己参加加利福尼亚州的州长竞选一举成功，由此更铺平了他走上广阔政治舞台的道路。

在里根第一任州长的任期中，他的减税思想并没有在他所实行的经济政策中得到体现，他对平衡预算比对减税更加关心。加利福尼亚州由于大量兴建基础设施，财产税的增长出现失控现象。里根接受了议长杰西乌恩鲁的建议，一面控制财产税，一面提高州所得税，并通过扩大烟、酒销售量和提高银行公司税来增加税收，补偿财产税的不足。这是一个增税10亿美元的法案，在加州历史上是空前的，实际上，它改变了加州的税制。经过这样的变革，在里根任州长期间公司纳税额几乎增加了一倍，营业税的份额从3%增加到4.75%，个人所得税的最高税率从7%增加到11%。收入划分的等级减少，更多的人被归入高收入等级中。里根的这一做法受到极右翼的猛烈抨击。肯特·H·斯泰夫根在《此处是他的其余部分》一书中称里根是叛徒，并说“这样的增税措施出自一个在竞争中曾允诺减轻有生产能力的公民的税收负担，使之夜一个‘创造性的社会中’发挥力量的州长是完全无法想象的”。里根对这类攻击安之若素。在他看来，这会使他更显得是个“负责任”的州长，

不受自己经济哲学的约束，实事求是地干他所应该办的事情。里根认为，他的实用主义态度并没有牺牲原则，而是使他有从被动转为主动，在今后实行自己的主张。经过这次增税，州政府的财政状况得到了根本的改善，资金供应充足。就这一点说，他超过了过去历届州长的成就。这件事说明里根在政治上是很精明的，他在实践中并不拘泥于某种教条，而是懂得为达到自己的长期目标所必须采取的策略步骤。

在里根的第二届州长任期中，福利制度的改革占了优先地位，因为享受福利支票的人数 1970 年几乎为 1960 年的 4 倍，超过了 200 万人。加州人口为全国的 10%，而州内享受福利的人却为全国的 16% 以上。里根在第一届任期时任命了一个研究福利政策的工作班子。他们的结论是，即使州政府能平衡预算并解决前布朗州长造成的金融混乱，福利开支的增长仍将极其迅速。如果不做一些事控制敞口的支出，这个州就可能破产。

工作班子试图通过行政改革减少浪费及欺诈，以提高福利计划的效益，然而碰了壁。因为监督实施福利计划的人最不愿意看到的就是减少享受福利的人数，这样会打破他们的饭碗。研究福利问题的工作班子得出的结论是，加州需要从头到尾重新改写它的福利章程。

通过计算机的交叉核对，工作班子发现有数以千计的人一面接受福利支票，一面在做有丰厚收入的工作。许多得到救助的人实际并没有这种需要。例如，有一对夫妇一年收入超过 10 万美元，雇佣了一个家庭保姆照顾他们残废的儿子，工资则由纳税人为他们支付。工作班子还发现有些住在城里的青年，由于各种原因不想再住在家里，于是就设法怀孕，这样不等分娩她们就能得到福利费，使她们有可能自己租一套公寓房子。如果要想增加每月的福利费，她们只要再次怀孕就能达到目的。有些孩子的父亲有很好的工作并愿意同家庭生活在一起，可是他们发现如果妻子出走可以得到福利补助，他的家庭在经济上就能得到改善。于是这种福利制度就变成一种由税收资助的道德沦丧和家庭破碎，并由此使一代又一代人只知靠施舍度日而始终生活在无止境失望的恶性循环之中。

里根根据这些情况号召人们督促立法机构收拾这个烂摊子。他在加州 58 个县中建立了委员会，对立法机构施加压力，然后由州政府和州议会一起制定了一揽子的福利改革计划，在一年中削减了几亿美元的开支，同时对真正的穷人提高了福利待遇，实行了生活费用指数化。

通过严格掌握资格标准并消除各种漏洞，加州吃福利饭的人由每月增加 4 万变为每月减少 8000。加州不再被称为这个国家的福利首都。

联邦政府授权加州进行实验，使吃福利饭但身体强健的人重新工作。州政府同地方各级政府联系，询问他们如果有人出钱，他们那里有没有事情可做，来自各地的回答都是肯定的。在尼克松的干预下，华盛顿后来同意加州扩大试验。政府指定那些身强力壮吃福利饭的人去工作，然后才给福利补助。在 1973—1974 年的衰退时期，有 7.6 万人从福利花名册上消失，回到生产岗

位。在第二届任期中，由于有了财政结余，里根宣布对州的税收进行减免，此外还通过减轻财产税大约还给纳税人近 50 亿美元。里根对加州经济的治理为他走向全国政治舞台提供了政治资本和实际经验，也为 80 年代里根经济学的勃兴打下了基础。至里根担任州长时为止，他的经济思想仍然停留在朴素的直观的阶段。他的演说很有感染力，能够得到企业家和富人的喝彩。但是要夺取总统宝座，这种思想还缺少必要的理论魅力以及能与主流派经济学相抗衡的功底。供应学派的崛起恰好为里根的朴素经济思想填补了这个空缺。所谓里根经济学也可以说就是二者的结合。

现代供应学派思潮是由两名经济学家所酝酿而成的——南加州大学的阿瑟·拉弗（Arthur Laffer）和哥伦比亚大学的罗伯特·蒙德尔（Robert Mundell），他们的观点受到《华尔街日报》专栏作家祖德·万尼斯基（Jude Wanniski）的注意。万尼斯基后来又发现了共和党人杰克·肯普（Jack Kemp）这名孜孜不倦的学生以及密歇根州众议员戴维·斯托克曼（David A. Stockman）这名后起之秀。这些人逐渐以肯普为核心，形成了一支理论队伍。万尼斯基是肯普办公室的常客，拉弗和斯托克曼是在这里相识的。还有一批颇有才气的年轻人，如保尔·克雷格·罗伯茨（Paul Craig Roberts）、史蒂夫·恩廷（Steve Entin）、约翰·米勒（John Miller）等也常在此相聚。于是肯普的办公室就俨然变成了供应学派经济学研讨班的会议室。在这群人中肯普是政治领袖，也是肯普—罗思减税议案的发起人，万尼斯基和拉弗是他们的首席理论家。他们针对卡特政府和国会提出的每一个经济主张和动议设想出自己与其相对立的立场，由于相信自己的主张会改变历史，因而意气风发信心百倍。他们志在实行政策变革以医治 70 年代后期的全球经济病“滞胀”，即经济的停滞与通货膨胀同时发生。而主流派经济学对此却束手无策，一筹莫展。

供应学派回到资产阶级古典经济学的立场解释两个问题。

第一，为什么 70 年代后期经济增长几乎为零，人们的生活水平甚至出现下降。他们说，这是因为资本主义经济有自我扩张、创造新财富和社会福利的天然能力，可是它被现代国家彻头彻尾的反供应方针和摧毁激励机制的政策所严重阻挠。市场上充满了补贴政策和保护主义所造成的大堆废品。经济大动脉已经被阻碍贸易与生产的税收和规章制度弄得血管硬化。因此，供应学派的解决办法就是要取消新政以来国家制订的对经济活动的各种限制，如惩罚性的税率以及其他各种恶劣行为。

第二，为什么破坏性的高通货膨胀会在美国和全球经济中释放出来。他们认为原因在于，美国政府未能保持一种有稳定购买力和可靠价值的美元，而它却是当今世界上进行交易、储备和保存财富的处于支配地位的币种，这是世界上处于领导地位的经济大国蓄意实行的政策，它触发了一场从加尔各答到克利夫兰对山姆大叔制造分量不足的铸币这一老手法的反抗。取代卡特政府一套愚蠢做法的有效治疗药方应当是把美元价值固定于一定数量的实在

经济物品之上。

现代供应学派的创始者认为上述的理论综合已使他们的宏伟教义所向无敌。

万尼斯基在 1979 年曾说，“杰克·肯普必须竞选总统”，“西方文明的未来取决于他”。对万尼斯基这一主张有人认为有一定道理，可是斯托克曼则认为肯普当总统的机遇并不十分美妙，但他又认为通过竞选为供应学派争取到一个布道的讲坛是有重要意义的。

几个月以后，肯普突然打电话给斯托克曼说他决定不参加总统竞选。理由是“已经同里根阵营签订了条约”，“我不参加竞选，作为回报我们将为里根在底层决策”。以后，肯普继续向他的挚友们通报在里根阵营中充当主要决策者和理论家的情形。后来在 1980 年初，肯普突然告诉斯托克曼一个令人兴奋的好消息。他说，里根已经被成功地“转变”过来。实际情况是，在肯普与里根竞选班子共同参加的一次会议上米斯提出：里根必须接受供应学派的训练。然后他们花了几天时间同里根一起讨论了金本位、减税、供应学派理论、经济增长等一系列问题。肯普认为里根的反应极为热情，里根对拉弗曲线有一种直觉的理解，他已 90% 站在供应学派一边。

但是里根的皈依还不等于供应学派经济学在激烈的角逐中定能胜利。这里的主要障碍是共和党国会议员们普遍存在的怀疑心理。而如果得不到他们的支持，供应学派的“革命”就难以成功。因此巩固共和党全体对肯普—罗思减税的支持已经成为能否前进的关键所在。共和党老卫士们在减税问题上的主要顾虑是担心它将导致预算的不平衡和赤字失控。

在这个问题上，供应学派内部的观点也是有差异的。拉弗和万尼斯基这两名供应学派的理论大师认为减税可以自己支付自己。意思是说，财政部在减税以后将会比以前得到更多收入。斯托克曼不相信这说法，把它看作是一种销售术。斯托克曼认为，破除共和党老卫士的迷信是重要的，认为平衡预算高于一切，应不借任何代价去实现的偏见应予屏除。因为如果你坚持平衡预算而又接受多年来积累起来的对福利国家开支的承诺，那么你就会成为福利国家用以敛财的税棍并掉进陷阱。要避免这一结果你就必须用一套彻底反福利国家的纲领去捣毁这个陷阱。

可是在斯托克曼看来，拉弗和万尼斯基对赤字是很不严肃的。他们把削减支出、平衡预算看作是一种牺牲和痛苦。斯托克曼则主张把选民们不应当从政府那里得到的礼物拿回。他的“宏伟教义”要求把新政以来由国家干预所造成的开支统统砍掉。在他看来，把农业从农业部的补贴和价格支持中解放出来是一种光荣的任务。它把陷于低效和生产过剩的农场中的劳工和资本重新配置到全国更能生利的地方去。但是肯普显然是站在拉弗等人一边，采取了“反平衡预算”、“减税将自己支付自己”以及“赤字无关紧要”的立场。这些情况使共和党老卫士们十分气愤，他们担心肯普—罗思减税是一副造成巨额赤字和通货膨胀灾难性后果的药方。共和党老卫士们的这种对立情

绪完全有可能断送里根和供应学派的前途。

为了争取共和党老卫士们的支持，斯托克曼和众议员中另一名供应学派的信徒菲尔·格拉姆密切合作，昼夜不停地编制出一个新预算，其中包括了几项重大的预算削减。经过他们在国会中的大力宣传，最后得到了 50 名议员的签字。这 50 人形成了里根众议院联盟的核心。

争取共和党老卫士们支持的另一议案是由共和党人巴伯·科纳布尔提出的。他在众议院形成了自己的联盟。这个联盟神通广大，把从汽车到房地产、从钢铁到炼锌的所有院外集团都集合在自己的周围。这些利益集团团结在一个主张大幅度放开折旧提取比例的所谓“10—5—3”议案的后边。这个议案的要害是允许公司在更短的时间内冲销他们在房屋，机器和车辆的帐面价值，因而可以大大降低他们所缴纳的公司所得税。与供应学派削减边际税率的做法相比，共和党老卫士们更喜欢 10—5—3 议案。而供应学派则不赞成这种做法，认为它将制造税收漏洞，扩大政府权力，使经济低效运行。所以共和党一共提出了两个减税议案，一个是科纳布尔为利益集团提出的，另一个是供应学派提出的。在斯托克曼看来，前者属于华盛顿的政治交易，后者是对私营经济和企业家的解放。尽管他们在哲学上是互相冲突的，但为了得到共和党老卫士们最大限度的支持，供应学派的智囊们同意让步。

到了月底，斯托克曼与格拉姆对预算又做了一次修改，把两个共和党的减税议案都容纳进去。他们把预算支出的削减从 260 亿美元增加到 380 亿美元。这样，整个预算就在 5910 亿美元的水平上达到收支平衡。

这一设计在当时的环境中不能说是不合理的。两位数的通货膨胀促使名义收入加速度增长，而税法还没有同物价指数挂钩，因此通货膨胀和在此条件下的税收等级爬升就把财政收入推到了更高水平。

事实上，当时几乎不可能制定一个几年后有赤字的预算。卡特政府 1980 年年中预算在当时一个有权威性的长期计划，它预计到第五年将有 1000 亿预算结余。这就是说，即使是不吝啬于花钱的民主党人，也没有办法使预算出现赤字。

这是一件值得怀疑的事情，肯定里面有未经仔细分析的地方。人们会提出这样的问题：如果当时正在发生的来势汹涌的通货膨胀突然停止，这种让人高兴的预算数字会起什么变化呢？这是斯托克曼等人当时完全不理解的，而这正是后来赤字失控的关键所在。因此斯托克曼后来承认，当时他们认为能实行两个巨额减税计划而又保持预算平衡是可怕的无知。事实上，肯普—罗思 30% 的所得税率削减以及 10—5—3 折旧计划在全部生效以后所付出的代价是惊人的。在 4 年或 5 年之后，它将每年减少收入 2500 亿美元。但是仅根据 1981 年的预算数字还看不到这样远。实际上，第一年付出的只是启动费用，减少的收入不过 160 亿美元，只占长期花费的 6%。

斯托克曼的平衡预算在众议院共和党政策委员会中进行了讨论，由斯托克曼做了说明。委员会得出的结论是减税、增加军费开支和平衡预算三者可

以同时做到。因为斯托克曼和格拉姆已经仔细算过了帐。

两个月以后，1980年7月，共和党召开全国大会，讨论竞选纲领。草案是斯托克曼等人在底特律完成的。该草案已完全抛弃了共和党对国家干预也赞成的调子。但是在这个75页的文本中，却有一个疏漏，即对当时已成为全球重大威胁的通货膨胀的批判软弱无力。它只占有一页的位置，说的是标准行话，即“过多的货币追逐过少的商品”。虽然这种表述准确无误，但远远没有表述出这个问题的严重性。

在一个相当于供应学派中央委员会的午餐会上，肯普、万尼斯基、杰夫·贝尔、斯托克曼以及其他一些人，决定要对金融政策的说明加一点新意，一点智慧和火花。但是就在这次的讨论中，对金本位的看法产生了分歧。这次争论已经为后来供应学派在金融政策上的深刻分裂投下了阴影。

杰夫·贝尔过去靠金本位的主张参加竞选，他认为这对他政治上有很大帮助。对万尼斯基来说，黄金很像圣洁的十字架。这两个人都要求在纲领中提出立即恢复金本位的“有力声明”。斯托克曼出于策略上和观念上的考虑，不愿意这样做。因为此时，斯托克曼所担心的报界对共和党大会的报道已经出现。所有报纸都在注意的是，共和党纲领中删去了平等权利修正案。在如此强烈的弧光灯的照耀下，黄金虽只是由四个字母拼出来的文字，其影响却极为深远。贸然提出恢复金本位是有风险的。

所有供应学派的人都同意通货膨胀的近因，是中央银行对货币的过度发行。但是斯托克曼认为，恢复金本位并没有触及问题的实质。斯托克曼提出这样的问题，为什么联储或任何一家中央银行要顽固地坚持经济上毁灭自己的行为呢？它为什么蓄意发行那么多货币使它没有偿还价值呢？对这个问题供应学派内部有两种看法。一种强调理性错误和中央银行经理们的技术性过失。如果这种看法成立，那么只要把联储主席保罗·沃尔克和他的同事们困在黄金窗口就可以解决问题。他们可以守在那里按照法律规定的固定价格通过买卖黄金来加快或者放慢货币发行。这是不需要动脑筋的事情，他们从此不会犯任何错误，这就是万尼斯基的观点。斯托克曼则认为，金本位实际是硬通货和政治纪律的一种比喻。通货膨胀的原因要追溯到政客们由享用免费午餐幻想所造成的金融过度膨胀。中央银行的经理们并不想要通货膨胀。他们受到来自政客们的压力要他们放松银根，所以斯托克曼认为，号召恢复金本位所得到的好处不会比它所带来的政治问题更多。他主张指导中央银行对政客们采取坚定立场。万尼斯基同意了这种说法，但他主张在纲领中要先说一些回到金本位的话，而且语气必须强硬。在修改纲领草案时，万尼斯基同斯托克曼几乎对每个字都要争论，最后达成妥协，在纲领中加了下面一段话：

在70年代以前的10年里，金融政策都与维持稳定的美元价值这个高于一切的目标相联系。60年代和70年代，为了追求稳定美元以外的目标，美元同国际商品相分离，因而在国内释放出恶性通货膨胀的力量，并在国外造成金融混乱。今后最迫切的任务之一是恢复一种可靠的货币本位，以期终止

通货膨胀。

在这次共和党大会之后，人们对该党提名的候选人也有了新的认识。斯托克曼说：“这个里根老头已经变了。他已经完全理解供应学派的教义。他是一位有想象力的全国领袖。他的时机已到。这就是我们的里根。”里根在大会上的演说十分成功，斯托克曼承认只是在这时他才理解为什么人们称里根为“伟大的思想沟通者”。在这次讲话中，里根扔掉了华盛顿所有的陈辞滥调。他的反国家干预的调子是现代化的，进步的，胸怀宽阔的。现在他的恢宏想象力把供应学派的经典语言都包括进去了，如可靠的货币、资本主义的繁荣、社会流动性、企业的能动性、个人的激励机制等，而且说得又清楚又响亮。里根与供应学派紧密结合起来，借此里根赢得了白宫宝座，供应学派也成为最红火的官方经济学。

预算问题和斯托克曼

财政预算的编制是里根当选以后面临的最紧迫问题。里根将于 1981 年 2 月 18 日宣誓就职，届时他必须拿出自己的预算咨文，从 12 月下旬算起只剩下不多的时间。编制预算是一个牵涉多方面利益的复杂工作，但在里根的智囊团中真正懂得预算的只有戴维·斯托克曼，里根在就职时将宣布一个经济复兴计划，其中的财政纲领将包括四项内容，即巨额减税、加强军备、反通货膨胀和平衡预算。然而这个纲领存在内部矛盾，可是并非所有的人都懂得这一点。

里根在白宫的核心是三个人即米斯、迪弗和贝克，他们都不懂财政，也不会算财政帐。里根对财政数字的政治含义更没有任何概念。只有斯托克曼知道既要减税，扩军又要平衡预算，除大大削减支出以外没有别的出路。斯托克曼从 12 月下旬就着手制定了一个开足马力削减支出的计划，贝克和米斯也对他开了绿灯。斯托克曼想打一场闪电战，在反对派还没有来得及反抗时就对一些支出项目大削大砍，把预算盘子定下来。

贝克是里根核心中最强有力的人物，但是暂时他不愿过问财经政策。他被任命为白宫主任使里根的亲信感到意外。在他们看来，贝克是异己力量，他曾担任过福特和布什竞选班子的经理，就经济思想说，他曾讽刺里根经济学是巫术经济学。可是贝克在基本政策上是有倾向性的人。如果在中央集权与官僚机构同私营市场和地方政府之间进行选择，他会强烈地选择后者。但贝克对具体的财经政策并不熟悉，对这些事情也不感兴趣，只要方向对头，其他他就不管了。在 12 月下旬，贝克承认一点：当优惠利率达到今人难以置信的 21.5% 的水平、而另一次衰退正在来临时，经济在里根政府第一年的全国议事日程中将占统治地位。贝克也知道，在里根的亲信中没有谁会在财经政策上给他出主意。米斯埋头于堆积如山的文件之中，他从不接触他不喜欢的人，迪弗正忙于导演里根的就职典礼。所以当贝克看到从后排议员上来的

新同事斯托克曼正在满腔热情而又有有条不紊地准备对策时就觉得放心了。为了编制和审核预算，斯托克曼提议成立一个经济政策指导委员会。米斯同意了这项建议，不过把指导换为协调两个字，全称变为经济政策协调委员会。米斯的用意是把指导的权威留给自己。这个委员会召开第一次会议时，米斯和贝克都没有参加，但唐·里甘参加了。

里甘在意识形态上是中性的。一方面，他赞成工资物价管制；另一方面，他又是证券行业放松管制的创始者。他告诉斯托克曼，他正在加紧努力以赶上斯托克曼的进度，他赞成打闪电战的日程表，因为除此他想不出更好的办法。通常财政部同行政管理预算局在许多问题上会持不同立场。里甘没有挑起争论而是持合作态度，这使斯托克曼感到满意。

然而，在经济预测上却出了问题。经济预测是预算设计的基础，这是经济顾问委员会的专职范围。但是直到1月初，里根还没有任命顾问委员会主席，不得已临时组织了一个预测小组。可是这个小组对五年后的经济前景又达不成一致的看法，这样就使削减支出的数字难以确定。

1月7日，在白宫对面的布莱尔厅举行了一次研究财经形势的会议，当选总统里根出席了这次会议，与会者还有布什、米斯、贝克、斯托克曼和安德森，布什、米斯、贝克讲话之后，格林斯潘发表了对经济形势的看法。格林斯潘是一名反国家干预的保守主义者，他的长处是喜欢事实、数字和经验数据，而这一点恰好是肯普的供应学派所缺乏的。格林斯潘的发言显示了他惯常的犀利与简洁。接下去，向他提出的问题却不得要领。一个问题是联储如何确定它向银行收取的优惠利率。格林斯潘耐心地解释说，优惠利率不是由联储而是由市场力量决定的。由此又引起了对沃尔克实行的由控制利率而控制货币总供应量的金融政策转变的议论。这对在座的所有人包括斯托克曼都是感到困惑的新信息。

最后，轮到斯托克曼发言，他准备好了一份文件，内容谈到近期经济前景的恶化，预计本年度赤字的急剧上升以及大规模削减国内支出的必要。它也勾画出一套使整个计划在国会获得通过的战略。它开列了一个“大项目”开支削减的长目录，说明这是弥补赤字缺口所需要的。在发言中，斯托克曼为了使问题引人注目，让在座的人了解早期竞选时的预算设计由于经济形势的恶化已不再有效，还带来一幅图表说明卡特原来的1981财政年度的“平衡预算”已出现不平衡。1980年9月，1981财政年度的赤字已达200亿美元，到1981年1月，它已上升为580亿美元的惊人数字。至此里根大声插话说：“该死！我知道他们会对我们这样做。这恰好说明我们已经说过的话。”接着，就是与会者对卡特的一轮猛烈攻击，抱怨他编制了1981财政年度“骗人”的预算。在斯托克曼发言的末尾，他回到了问题的核心，他说：“到1934年要实现平衡预算每年至少要削减750亿美元的开支，这还是根据凯恩斯主义者把持着的国会预算局的预测。如果按供应学派的预测，实际数字将会更大。”此外，斯托克曼还指出，由于新税法的实行而减少的收入将是实实在

在的损失，不存在由减税的刺激效应而出现的拉弗曲线或收入的“反馈”。

会上这番话又引起一阵困惑的回应。技术上的难于理解是原因之一，主要还是由于里根和米斯谈到预算问题时所想到的是加利福尼亚州一年一度的预算框架，州预算没有超出一年的长期设计。比如，他们在1967年不必担心1970年的收入是多少。他们只要知道明年预算将比今年增加多少百分点就可以了。州宪法要求预算年年都要平衡。现在要求他们懂得供应学派革命的设计要以现行政策水平为基础在许多年度中减税并削减开支。这种方法要求瞻前顾后，向前一直伸展到1986年并注意观察每年的数字。

这次会议按计划准时结束。米斯宣布下周四再次讨论预算问题。里根结束语带有安慰性质，他说：“如果这个烂摊子的确如此糟，我们在这里就更有理由了。”但是里根并不理解事情的本质。根本问题是里根继承了卡特时期的预算之后，要在几个年度中提高国防开支和减税。几年以后，当目标全部实现的时候，减少的收入将达到国民生产总值的6%。那么继承下来的占国民生产总值15%的国内开支必须削减多少才能在增加国防开支和减税的同时使赤字不膨胀呢？里根不了解这个关键问题，而斯托克曼也没有就此问题向里根汇报。据斯托克曼说，是因为时间太仓促了，他只忙于一项一项地削减支出，没有给里根一个对整个问题的“鸟瞰”。实际上，1月份已削减的“大项目”是整个预算12%范围的各项支出，而整个预算5%范围的支出包括社会保障、退伍军人津贴和医疗照顾还没有触动。这三项一年的开支是2500亿美元，而斯托克曼在1月份削减的全部支出不过250亿美元。里根和白宫工作人员看到的只是一座冰山浮在水面上的尖顶。但是没有人对此提出过怀疑，因为白宫核心人物对财经问题太无知了，以致他们提不出任何怀疑。

这次会议以后，斯托克曼希望能早日对经济预测达成一致看法。整个1月份，经济预测小组却陷在激烈的争论之中。在外人看，供应学派都是一派，实际上，是派中有派。在这个小组中，有三种学说的代表人物。即货币学派、供应学派和折衷派。贝里尔·斯普林克尔（Beryl Sprinkel）是全国知名的经济学家，是负责金融事务的财政部副部长，属于货币学派。格·罗伯茨和诺姆·图雷属于供应学派。新上任的经济顾问委员会主席默里·韦登鲍姆（Murray Widenbaum）属折衷派。

斯托克曼的观点是供应学派和货币学派的结合。经济学家拉里·库德洛做过这样的评论：“拉弗和肯普主张要把经济安放在两条腿的板凳上，但‘健全的货币’和‘健全的税制’没有‘健全的预算’是站不住的。”斯托克曼很赞赏库德洛的这个比喻。换句话说，斯托克曼在反通货膨胀和要求减税以外还主张预算平衡。

经济预测是编制预算的前提。各派由于自身利益，对经济前景的看法往往会有不同的倾向。实际国民生产总值（GNP）的增长加通货膨胀，就是名义国民生产总值或称“货币国民生产总值”，这是大家都知道的。财政部的供

学派人士要求最大限度的实际国民生产总值增长，因为这可以表现减税的效应。从历史上看，实际国民生产总值增长率平均为 3%，所以财政部希望减税后增长率能超过 3% 而达到 5—6%，不这样似乎就不能说明供应学派药方制造奇迹的功效。

另一方面，里根工作班子中的货币学派成员库德洛和斯普林克尔则要求最低限度的货币国民生产总值，这是反通货膨胀金融政策是否有效的试金石。

当把这两家放在一起时，倒霉的是通货膨胀数字。因为没有赞成通货膨胀的一派。因此，长期经济预测的结局是：财政部供应学派的人要求 5% 的实际增长率，货币学派要求 7% 的货币国民生产总值增长率，到第三年或第四年通货膨胀率将下降到 2%。这是两派的理想数字相加的必然结果。

如果按照这种经济预测编制预算，其结果与国会预算局以前按高通货膨胀所编制的预算相比，由于货币国民生产总值将减少 4000 亿美元。1985 年的预算收入将减少 1000 亿美元。总的说，在减税和增加军费以后一年左右赤字将超过 1500 亿美元。要在这个底线上平衡预算，要求削减的支出数额之大将是令人吃惊的。

不过，持折衷派观点的新任经济顾问委员会主席韦登鲍姆是不同意这种预测的，他不相信通货膨胀率会这样快地下来。韦登鲍姆虽是一名随和的、比较迁就别人的人，但是在看见供应学派和货币学派预测人员达不成一致的意见时，他咆哮起来。

他说：“在我注视下，没有人将预计只有 2% 的通货膨胀率，我们将在全世界面前贻笑大方。”他以教授的口气结束了谈话，并宣布“或者你们把这个烂摊子收拾干净，或者我将拿它去直接见总统”。

在韦登鲍姆的压力下，斯托克曼为了在经济预测上早日达成一致，就推动预测小组向韦登鲍姆的立场靠拢。可是 2 月份第一个星期过去了，仍然没有对预测达成一致意见，争论白热化，双方寸土必争，实际上，是玩弄数字。供应学派在实际增长率上退让 1/10 个百分点，然后货币学派在货币国民生产总值增长率上也让步 1/10 个百分点，供应学派再让 1/10 个百分点，货币学派也再做点让步，如此循环往复。然而结果，仍然不能使韦登鲍姆满意。2 月 7 日，这名新任主席亲自拜访了斯托克曼，双方达成了一项交易，即如果韦登鲍姆同意把实际增长率保持在“合理的水平上”，斯托克曼愿意追随这名职业经济学家所提出的任何通货膨胀率。于是韦登鲍姆根据彼此的妥协起草了一个新方案，并商定在下次会议上交给预测小组。它将是“既定的主意”，必须执行。当预测小组在行政办公大楼 248 号房间重新开会时，韦登鲍姆公开了他的方案。有人开玩笑地问他：“默里！你这个数字是从什么模型中出来的呢？”韦登鲍姆看看提问者，然后指着自己的肚子说：“就是从这里出来的。”同时用双手拍拍肚皮并哈哈大笑。

用拍拍肚皮的办法做预测所造成的破坏性后果是空前绝后的。韦登鲍姆的

预测比以前达成一致的预测，在5年中增加了7000亿美元货币国民生产总值，将近2000亿美元影子收入一下子在计算机上显现出来，巨大的赤字就这样被掩盖起来。

不过仅仅24个月，整个预测在经济的客观实际面前破碎了。当人们把供应学派5.2%实际增率的假设加上韦登鲍姆的7.7%通货膨胀率的时候，所得到的是高耸的货币国民生产总值和巨额的影子税收。然而1982年，实际增长没有5.2%，相反经济收缩了1.5%，通货膨胀率下降到4.4%，同年货币国民生产总值的增长率只有3%而不是13%。

1981年2月的经济预测后来被称为“玫瑰色的方案”，具体数字是韦登鲍姆确定的，实际计算工作则由一小批理论家负责，他们是保罗·克雷格·罗伯茨、诺姆·图雷以及史蒂夫·恩廷。他们参加了每一幕的导演。在整个进程中，裘德·万尼斯基、阿瑟·拉弗、杰克·肯普和卢·莱尔曼都守在一边，同他们在预测小组中的盟友们随时保持联系。对比起来，白宫的决策人、供应学派的新信徒——里根总统，财政部长和白宫的高级官员却几乎是完全无知的，并且也没有得到过任何信息。是这些供应学派的“革命家”们做了预测并据以发动了一场供应学派的政策革命。

为了赶在2月18日里根总统发表国情咨文之前把预算盘子定下来，斯托克曼采取了两项措施。一项是用所谓“预算塞子”的做法暂时确定一些大项目的支出数字和削减数字。比如，预算局还不知道以后年度国防预算支出的准确数字就提出一个估计数并在旁边加一个“未来准确的国防支出尚待决定”的注释，同时提出一个关于该项目预期削减的支出数字。第二个权宜措施是建立一个预算工作小组，在总统和内阁全体会议审议之前负责审查所有预算削减，由所有受到影响的内阁官员参加，其作用在于加快审查进度。贝克、米斯是小组成员，但他们不会来参加，这样斯托克曼实际上就把权力掌握在自己的手中。这两项权宜措施都取得了效果，在工作了一周之后，预算局的技术专家们终于计算出了一个总的预算数字。这个数字不是韦登鲍姆拍肚皮拍出来的，是有一定根据的，但数额之大却令人吃惊。在1月7日布莱尔厅的会议上，斯托克曼曾估计预算赤字为750亿美元。但是现在预算局说肯普—罗思减税、10—5—3折旧提取和加强军备这三项加在一起，到1984年将使赤字达到1300亿美元，5年累计赤字将超过6000亿美元。而几周以来斯托克曼花了九牛二虎之力才削减了470亿美元，不过为1300亿的1/3，显然达到平衡预算的目标路途遥远，可是时间却已耗尽。于是斯托克曼打电话给贝克，要求他安排一个所有白宫高级官员出席的紧急会议。在这次会议上，预算局提出了一个可以节省200亿美元支出的削减预算“第二章”。当然“第二章”仍然解决不了预算平衡问题，可是斯托克曼还有两张底牌。一张是一个100亿美元的小节约计划；另一个是对社会安全网开刀的大计划。按照斯托克曼的想法，真正的里根革命就是要对社会保障、医疗照顾和联邦工作人员退休养老金这些“圣牛”开刀。然而，恰好是在安全网问题上暴露

了斯托克曼和里根的分歧。

围绕社会保障问题的策划

里根经济学对社会保障制度持批判态度，认为它并没有使真正的穷人受益，反而哺育了大批懒汉。

里根对自愿社会保障计划特别感到兴趣。这种计划主张排除政府干预，要工人为自己的将来投资。60年代，这种想法在保守派中广为流传。一旦实施它，将使几百万收入最高的工人退出政府的社会保障计划，从而使整个制度遭破坏。1964年12月27日，里根在为戈德华特竞选时提出过这个设想。1976年2月8日，他又提出一种主张，即在社会保障立法中制定一个条款，允许那些能靠自己为将来退休做好准备的人自愿退出社会保障。这一宣言曾使他左右的助手感到震惊。当时，为福特竞选的司徒·斯潘塞正好利用里根在这个问题上的弱点对他进行攻击。这个问题直到四年以后在老年选民中仍有残余的影响。斯潘塞1980年转过来帮里根竞选，他建议里根对社会保障制度要给予明确的支持，或者设法回避这个问题。这对里根是一个难题。一次里根在杰克森维尔一家饭店的走廊中漫步，碰见一名妇女，这名妇女问里根过去对社会保障的看法。里根说：“我过去讲过，由于它是作为保险计划付款的，一个付款人应当有权选择自己以何种方式受益。”

里根当选总统以后曾给白宫的助手们看过一篇把社会保障描绘为一场惨败的文章。但是里根此时已被他身边的智囊所包围。在这些人中，白宫主任贝克同斯潘塞一样担心供应学派关于社会保障的看法会产生消极政治影响，极力主张里根回避这个问题。正如斯托克曼所说，贝克“认为社会保障是里根的阿基里斯脚心，并决心使总统尽可能同它保持距离”。里根入主白宫不到两个月时，国会授予他放慢社会保障增长速度以减少预算赤字的创议权。贝克把这个建议看作是陷阱而不是一种机遇。

80年代初，美国的社会保障制度曾发生支付危机。新墨西哥参议员皮特·V·多梅尼西为此提出过一个把政府从困难中解救出来的建议。多梅尼西是一个主张平衡预算的传统经济学家，始终不相信供应学派所鼓吹的削减税收会刺激经济使预算出现结余的说法。正如两党的许多参议员一样，多梅尼西懂得联邦预算中根据法律必须支付而不能随意削减的所谓“权利项目”已经失控，并威胁到财政的稳定。他要求实行预算改革。多梅尼西预算班子的负责人曾通过自己的分析，向这名参议员反映未来预算的前景绝不像白宫的乐观吹嘘，减税将缩小财政收入，而斯托克曼的节约计划也不足以扭转财政的巨额赤字。多梅尼西认为，里根应当利用他同国会的政治蜜月做出在将来会做不到的艰难抉择。

恰好民主党中的保守分子，特别是参议员欧内斯特·霍林斯也抱有和多梅尼西相似的对赤字的担心。霍林斯在卡特时期就提出过放慢按物价指数自

动增加生活费津贴的主张。在里根当选后，他继续提出这样的建议。霍林斯与多梅尼西是朋友，他们已就此问题讨论过多次。1981年2月，霍林斯通知多梅尼西说，他准备支持一项冻结社会保障生活费用津贴以及其他联邦养老金计划的方案。这并不是新闻。使多梅尼西感兴趣的是，霍林斯还告诉他至少有另外四名在预算委员会中的民主党人准备投票赞成冻结或严厉削减生活费津贴的方案。由于多梅尼西知道在该委员会的12名共和党参议员中有11人赞成这一方案，这就意味着他可以成功地促成一项两党交易。他认为，要想保持社会保障制度的财政健全性，这样做是必要的。多梅尼西认为，现在通过这一方案已经万事俱备，缺少的只是一个关键要素——白宫的支持。

然而这一支持却姗姗来迟。在参议院多数党领袖霍华德·贝克通知白宫主任贝克关于预算委员会这一议案之后，后者和斯托克曼一起进行了策划，打算阻止里根接受这一主张。正如斯托克曼后来所说的，贝克反对多梅尼西的主张是因为他“陷入了一种红色警戒”之中。这种担心同竞选时对社会保障的看法一脉相承，即认为它是里根所不应当触动的东西。斯托克曼的动机则更为复杂。他已经为弥补赤字找到740亿美元马上可以兑现的节约额，但还有440亿美元“没有找到的节约额”有待进一步落实。他的秘密计划是在国会批准740亿美元预算削减额之后向社会保障开刀。其实，多梅尼西和贝克都会告诉斯托克曼这种打算在政治上是幼稚的。然而斯托克曼私下里几乎像看不起总统一样，也看不起多梅尼西。他暗地里促使《华尔街日报》编辑部使用《约翰·凯恩斯·多梅尼西》这样的标题，诋毁多梅尼西是一名凯恩斯主义经济政策的提倡者。斯托克曼还不公正地指责多梅尼西是“胡佛派”，说这名参议员相信“预算支出需要急剧削减，预算要很快平衡”。其实，这倒是里根在竞选中在预算上所做的承诺。然而斯托克曼为“革命”的梦想而入魔，却忽视了一个事实，即多梅尼西—霍林斯创议有比他自己的建议产生更大节约的可能性。斯托克曼没有客观地估量这个创议，自以为是地断言这名参议员之所以建议权利项目的削减，仅仅是为了避免其他方面的削减，而这些削减对斯托克曼想肢解福利国家的打算说是至为关键的。斯托克曼在《权术的胜利》一书中说道：“他们要削减权利项目，这样就可以保留他们的能源项目、水土保持拨款、公路基金和教育补助。”“这些是不亚于民主党人的共和党政客、包括自认为是保守派和温和派的人们所赖以茁壮生长的母乳。”这种说法是可以争论的，但从数学上说是论证不足的。失控的权利项目支出远远超过国会所宠爱的项目。斯托克曼敌视那些站在里根和他自己平衡预算目标之间的人。里根不知道这一点，而斯托克曼也没有告诉他。斯托克曼简慢无礼地拒绝了一个可以甩掉很大一部分赤字的创议。

然而，并不用斯托克曼去说服里根。贝克出于对政治后果的担心，也由于并不知道斯托克曼正在策划一个向社会保障开刀的更危险的行动，已经发动白宫的工作班子说服里根反对这一议案。这是白宫三巨头的全盛时期。贝克、密斯和迪弗彼此虽有分歧，但一致认为任何可被解释为削减社会保障的

计划都会给里根带来风险。三巨头对里根讲的道理是，即使他只同意在未来削减社会保障也将被人看作对竞选许诺的食言。所有里根的政治助手都知道这个道理几乎永远对里根有说服力，并能使他回到以前允诺的立场。三巨头对经济学并不精通，他们中间没有一个人曾经注意过里根预算会产生巨额赤字的前景。贝克后来在迪克·达曼的推动下，懂得了如此深广的减税是一个错误。但在1981年3月，他还不懂得这一点。当里根于3月17日去国会山与共和党参议员会见时，他根据贝克提供的情况抵制了多梅尼西的建议。

斯托克曼把自己看作是一个革命家，而将社会保障看作是“空谈社会主义”。他想取消嫁接在社会保障这棵大树上的各种福利计划，并急剧减少给提前退休者的津贴。斯托克曼在5月9日把这个计划通知白宫工作班子，但它的含义则并未被广泛理解。这种情况并不是偶然的。正如斯托克曼后来的自我表白，他的文件是“用完全不可理解的社会保障署的格调和行话写出来的，它把每件事都弄得含糊不清”，“上面所附的备忘录几乎没有说清任何事情”。他于5月11日带着这个建议去见总统。在对里根一小时的汇报中，“里根的眼睛被技术细节弄得模糊不清，因此除了接受或拒绝这一揽子建议已没有其他选择”。斯托克曼为分阶段取消提前退休提出了强有力的理论根据，说这种做法本来并非是社会保障的一部分。里根接过斯托克曼的话说：“我自1964年以来就提出警告说社会保障正在走向破产，这是为什么会如此的原因之一。”斯托克曼的计划文本将于1982年1月1日生效，它将把提前退休者的每月津贴由469美元减至310美元。假定这个建议是按照这样的辞句送达里根，那么他和他的政治顾问们一定会想到这个计划将导致的政治喧嚣。但是无论斯托克曼或任何其他人都没有提到这个建议的生效时间。安德森支持斯托克曼并对里根说：“你将是历史上第一位诚实而又一劳永逸地修补好社会保障的总统。”他还说“没有第二个人有你的勇气去做这件事”。里根在这几个人的影响下采取了一个不寻常的行动，当场批准了斯托克曼的方案。

迪克·达曼(Dick Darman)在他为白宫服务的许多年中，这是少有的一次受到突然袭击。他在会前匆匆地浏览了斯托克曼的建议，在讨论中没有发言。他怀疑文件的术语中隐藏着政治上可疑的建议。达曼是贝克工作班子中公认的智囊。这次他并没有感到什么紧张，他知道里根很少当场决定问题。对于敏感问题，里根通常的做法是带回去考虑，这样就给白宫工作班子一个机会去分析任何摆到桌面上来的建议并进行政治探测。如果一项有待决定的建议被认为在政治上有风险，贝克和达曼通过三巨头会议或立法战略小组的操作，通常就能找到一个摆脱它的途径。可是就在这一天，里根越过了通常的程序，当场做出了决定。这就使贝克和达曼迅速向外推销这个社会保障计划但不用白宫的标签。在里根做出决定后两小时召开的立法战略小组会议上，贝克命令把这个社会保障计划称为“狄克·施维克计划”，并在第二天由健康与人力服务部部长施维克而不是由白宫宣布。施维克和斯托克曼提出

抗议，但没有用处。尽管贝克和达曼并没有推翻总统决定的权威，但他们对何时发表有完全的控制权。施维克虽然不喜欢贝克的安排，仍然尽到自己的责任，第二天在健康与人力服务部宣布了这个建议。

但重要的不在于宣布决定的地点而在决定本身。《华盛顿邮报》在5月13日的头条新闻中宣布“里根建议削减10%的社会保障费用”。在第一版的分析中，高级记者戴维·布罗德评论说：“里根做了任何前总统不敢做的事情——极力要求国会从这个最受珍爱、得到最广泛支持的福利计划中切下一大块来。”国会不想干这样的事。共和党参议员被激怒了，并且士气低落，而两院的民主党人则对白宫给他们这样一个好机会大为高兴。众议院议长奥尼尔称这个建议是“可鄙的”。参议院财政委员会主席多尔立即警告白宫，共和党将不支持这个计划。在遭到民主党嘲笑之后，参议院的共和党人率先破坏了这个计划，5月20日，一致否决了这个议案。后来评论家认为这个社会保障建议是“里根政府国内政策的主要错误，它是一个由斯托克曼和施维克做出的政治上有极大错误的判断，而这两个人自1980年以来一直在国会中服务”。

里根后来在政治上逐渐从这场灾难中恢复过来，但他再没有对联邦预算中这个基地展开过大的进攻。为了挽回面子，他于1981年12月任命了一个以艾伦·格林斯潘为首的两党委员会，处理社会保障的财政危机。委员会成员由总统、众院议长奥尼尔和参院多数党领袖霍华德·贝克任命。白宫向“社会保障改革全国委员会”传达的一些设想是由达曼和贝克控制的，他们同格林斯潘密切合作，高度关注为斯托克曼所忽视的政治限度问题。

在1982年选举之后，格林斯潘设计了一个微妙的妥协方案，它摆脱了眼前的财政危机但并没有解决这个制度的长期结构性问题。这个妥协方案的要点是：分两阶段增收雇主和雇员的工资税；逐步提高退休年龄，到2027年由65岁变为67岁；对高收入的受益者的津贴收税并且把按指数化增加的生活费用津贴推迟6个月支付。这些更改节约了1650亿美元的开支，被认为足以在进入下个世纪前使社会保障制度得救。长期的社会保障支付问题被推迟到将来解决，做法与这个制度最初创立时一脉相承。然而里根却相信自己已经正视并解决了所有的问题。1983年4月20日，里根在白宫的南草坪为社会保障的修正案举行了立法签字仪式。里根说：“这个方案表明我国无论何时都对社会保障承担铁一般的义务。”奥尼尔的评论是：“今天对美国是一个高兴的日子。”

里根和沃尔克

美国舆论界认为美国政府中最重要的经济势力不是白宫，也不是财政部，而是离宪法大街一英里以外的联邦储备委员会。无论里根还是电视网，都不是处于低潮的美国经济信心的守护神。最走红的人物是联邦储备委员会

铁面无情的保罗·沃尔克。沃尔克身高6英尺7英寸半，比里根高半英尺，许多人认为联储金融政策也高于里根政府折中主义经济计划。随着衰退的持续发展，白宫和国会山都很清楚是沃尔克掌握着里根经济学成功或失败的钥匙。

沃尔克在尼克松政府中担任过负责金融事务的财政部副部长。卡特任命他为联邦储备委员会主席时他51岁，是纽约联邦储备银行的行长。当时通货膨胀率是13%，并且还在漫无止境地上升。这一任命是华尔街的胜利。他们把沃尔克看作是能以其顽强意志抵抗白宫压力的通货膨胀死敌。在确认其任命的国会听证会上，沃尔克认为自己是一个“求实的金融家”。沃尔克上台以后在金融领域的革新，主要是通过一系列技术措施把联储长期奉行的以控制利率为目标变为以控制货币供应量为目标。沃尔克认为通货膨胀是美国的头号公敌，而实行新方针能使联储较好地控制通货膨胀。他的试验贯彻于里根政府头两年任期，其结果至今在经济学界中仍有争议。

宪法授予国会铸币和调节货币的权力。1913年，国会把这个权威转给了联邦储备系统。联邦储备委员会在其整个历史中正像最高法院一样已经获得了自己的声誉、影响和独立性，其范围远远超过早期创造者的设想。后来联储的内部活动被有意识地用神秘性笼罩起来，它的会议纪录不再公开发表。联储主席通常被看作是仅次于美国总统的最有权力的人物。这一点在沃尔克担任主席的重要经济转折时期确实如此。联储的重要任务是，保证国民经济获得充分货币和信贷的供应以利于商务的运行和经济的增长。货币太少，借钱的价格（利率）上升，经济就会收缩。货币太多又会导致通货膨胀，这些在理论上都是说得通的。然而在实践中，衡量货币供应量是神秘和困难的。沃尔克和联储的另外6名理事常常遭到批评者们的攻击，说他们算错了帐。1982年经济极度收缩，对利率最敏感的住房建筑以1946年以来的最低速度运行。汽车销售额降到20年来的最低点，制造商和农场主们大喊大叫要求救助。1982年1—2月号的田纳西《职业建筑商》杂志在封面上登载了对沃尔克和其他联储官员的通缉令，控诉他们“预谋并冷血屠杀数百万小企业”以及“绑架房主的美国梦”。与此同时，里甘公开攻击沃尔克阻碍经济复苏，杰克·肯普要求沃尔克辞职并与一派民主党人结成联盟威胁要通过立法迫使联储降低利率。

然而，里根却坚定地站在沃尔克一边，只不过白宫外边对这件事并不了解。在里根就职三天之后，他把秘密警察吓了一跳。他一个人从白宫大门走了出去，一直奔向宾夕法尼亚大街的财政部大厦，在那里与沃尔克共进午餐。一件使参加这次午餐会的助手迄今难以忘怀的事是，里根还没有坐下来就对沃尔克说：“我很想请你帮助回答一个人们常常向我提出的问题。我从选民们那里接到不少来信，问我为什么需要有一个联邦储备局。他们似乎感到是联储造成了我们的许多金融问题。如果我们取消它反而会过得更好。我们为什么需要它？”坐在对面的马丁·安德森看到沃尔克的“面部肌肉拉了下来，

随着张开大嘴，下巴低垂半英寸。在几秒钟中，只是眼睁睁地看着里根，吃惊得无言答对。幸亏，沃尔克没有时间点燃他的长雪茄，否则就会把它吞下去”。安德森认为，里根提出这个问题是受保守派传统理论的影响，他们主张实行一种由私人银行发行货币的自我调节制度。里根经常受一些在右翼刊物上发表文章的朋友们的影响，他自己对这个问题缺乏专门知识，不过，他也并不担心暴露自己的无知。

从吃惊中迅速镇静下来的沃尔克，接着对里根做了一个很透彻的说明。他首先承认还有别的人持有里根所说的类似观点，同时说：“我认为有充分理由证明联储的运行是健全的，对经济的稳定极为重要。”然后他向里根简要地介绍了联储在调节货币供应中的作用。他的回答显然使里根感到满意，以后再没有提出过这个问题。以后两年，沃尔克总是在白宫定期与里根会面。安德森在 1982 年离开政府以前参加了所有的会见。据他说，每次谈话总是沃尔克的话最多，并用图表说明他的观点，回答里根的问题。安德森说，“里根从不要求他放松或抽紧银根”，“沃尔克对里根不施加直接压力的做法很赞赏。鉴于沃尔克是由卡特任命的民主党人，他们两人之间发展起来的友好关系的确令人吃惊”。“部分原因是里根比卡特更愿意允许沃尔克有更多的回旋余地。卡特政府曾迫使沃尔克实行信贷管制，联储在 1980 年 3 月曾经这样做过。国民生产总值在 1980 年第二季度下降 9%，这在现代史上是少有的。在卡特的压力下，联储在 1980 年 6 月又放弃了信贷管制，最后 6 个月货币供应量又以历史上少有的幅度增长。人们说，这是卡特在沃尔克身上拉锯。里根虽不比卡特更懂金融政策，但他给沃尔克以更多的自主权”。在白宫，迪弗对里根个人的好恶有最敏锐的观察，他说里根欣赏沃尔克并认为他正在做他力所能及的事情。白宫官员对沃尔克很尊敬。这名联储主席曾要求白宫发给他出入证以便在进入白宫时不必检验他的驾驶证。这个请求被罗杰斯以官僚态度拒绝了，他通知沃尔克说，每一张出入证要政府花 3000 美元做安全调查。所以不好办。沃尔克发火了，他马上写了封短信给安德森表示愤慨并说：“我还不知道你们如此对我不信任。”安德森就这一怠慢向米斯和贝克做了反映，于是一纸白宫特别通行证立即发给了沃尔克，并向他道了歉。

接近里根的人认为里根觉得沃尔克有和他相似的气质。他们在顽强这个特点上肯定是近似的。里根在严重衰退期间仍然相信自己的政策是靠得住的。沃尔克则认为，联储所奉行的路线是挫败通货膨胀威胁所必要的。有一件事是里根所未做过的，即为衰退而责备自己。他也很少责备联邦储备委员会，而白宫的其他人则常常要批评联储，这些批评有些来自贝克，这名得克萨斯人常常对华尔街有保留。贝克作为政府的定向人还经常从西部和南部的共和党人那里听到对沃尔克紧缩货币政策的抱怨。通货膨胀在 1981 年迅速下降，年底降至 5% 上的年率，但是在利率缓缓下滑之后又重新上升。用短期国库券衡量的实际利率从二季度的 5% 上升到第三季度的 5.5% 和四季度的 8.2%。直到 10 月中旬，银行仍保持其的基本利率在 19% 的水平上。持续的

高利率原因何在既是一个谜也是一个有争论的问题。财政部批评货币供应的波动性，联储和许多经济学家攻击财政赤字，另一些人责怪 1981 年税法，还有一些人则说沃尔克和联储有意使利率保持在不合理的高度。

每当里根面对相互冲突的建议，他总是倾向于按其本能支持联储。他只有一次摇摆过，那是因为里甘和斯托曼这两名平时互不容忍的人在 1982 年 1 月联合起来，在经济汇报中表示他们对联储控制货币供应量前后不一致的不满。由于一些谁也不理解的原因，货币供应量在 11 月增加了，12 月继续上升，并且在新年的头几个星期继续增长。在这次汇报之后，里根在 1 月 19 日的记者招待会上被问到资本投资下降的原因。里根说：“我认为，人们有点过于谨慎，部分原因是看看联邦储备系统将做些什么，比如近来货币供应有一个高涨，我认为它给市场传递了一个错误的信息。”“换句话说，他们要更有把握地看利率和通货膨胀会不会像原来那样下降”。当一名记者跟踪询问里根是否同意要沃尔克辞职时，里根说他不能回答这个问题，“因为联邦储备系统是有自主权的”。值得注意的是，里根对沃尔克少有的批评不在于联储抽紧利率大多而是太少。联储于 1982 年 2 月采取行动抽紧银根时，沃尔克受到来自财政部长里甘和国会山的猛烈抨击，说他有意对经济实行刹车，而贝克则担心沃尔克要在中期选举中给共和党的政治前景抹黑。里根的态度却不同，他准备为联储的金融紧缩做辩解；1982 年 2 月，里根再次与沃尔克在白宫会晤并从联储主席那里获得保证，他将坚持紧缩货币供应量的防线，3 天以后，在另一次新闻发布会上，里根再次对沃尔克投了信任票并且批准联储 1982 年货币增长目标。里根说：“政府和联储能够通过合作而不是互相交火更快地把通货膨胀和利率降下来。本届政府将永远支持联邦储备委员会的独立性。”里根在衰退仍在发展的艰难时刻与沃尔克保持密切关系，在 1983 年不顾贝克的保留和里甘的反对，重新任命沃尔克为联储主席。但是沃尔克没有支持以控制货币供应量为目标这个有争议的试验。尽管在 1982 年夏天，利率下降，股市上扬，经济仍然疲软。随着中期选举临近，国会山叫嚷要放松货币控制。后来不是由于政治空气而是由于经济形势的发展，沃尔克被迫放松了银根。7 月，联邦存款保险公司关闭了俄克拉何马城的佩恩广场银行，攫取了它的资产，引起了一阵冲击波。这件事恰好与墨西哥的债务危机相耦合，这个危机的起源在于长期居高不下的利率。如果墨西哥推迟支付贷款，这个半球的其他债务国也必将起而效尤。这对沃尔克的主要支持者、持有债权的美国大银行是一个严重威胁。后来沃尔克说，“不管怎样，我们已经达到必须放松的转折点”，“我对经济特别担忧，很明显那些较早的预期认为经济将复苏是错误的，我变得相当悲观。金融市场的紧缩以及欠发达国家的债务都在推动我们。所以当机会来临时，我决心采取行动”。于是联储开始向经济注入资本。从 10 月开始，放弃了试图以控制货币供应量为目标的金融实验。

回过头来看，里根在政治上对沃尔克的支持似乎比大多数共和党政客和

政府官员，包括贝克和里甘在内，更坚实可靠。由于共和党在 1982 年仍然掌握着参议院，所以在众议院失去 26 个席位是可以接受的代价，而它的回报则是里根在 1984 年收到的巨额政治红利。虽然里根在 1980 年选举运动中反对把衰退作为治理通货膨胀的手段，但他同意沃尔克的基本观点，即衰退是必要的经济药方。里根认为美国人是在为所谓“过去的失败政策”还债。和他一贯的乐观主义一样，他也相信这个剧本会有一个欢快的结局。一名作家在评论里根和沃尔克的不同点时说：“沃尔克像一位严厉的父亲，他劝告，说一些由数字组成的神秘咒语。里根是一位慷慨大度的国王，他唤起希望，他的言辞划破黑暗的天空照射出一线阳光。”

里甘和 1986 年税制改革

唐纳德·里甘 (Donald T. Regan) 并不算里根班子中的失意者。1985 年，这名过去当过海军军官、后来又成为腰缠万贯的股票经纪人的弄潮儿，已经当了 4 年财政部长。在内阁中，他正在与自己的政敌作战同时拼命争取里根对他的好感。在 1984 年的选举中，他也不甘寂寞，而是介入了筹募竞选资金的讲演活动。

1984 年 1 月 25 日，里根在他提交给国会联合会议的国情咨文中宣布，他“正要求里甘部长制定一个简化税法的行动计划，以便使所有的纳税人不论大小都受到更公平的待遇”。这是一个难办的差使，不过一个要里甘在 12 月底前不要为这个计划提出具体建议的修饰词大大减少了它的难度。这个修饰词是白宫主任贝克的主意。他要把税制改革和由些可能提出的预算赤字问题从 1984 年竞选中排除出去。这一天拥挤到会议厅聆听总统演讲的国会议员们懂得这里的策略。民主党人中爆发了一阵有讽刺意味的大笑，显示了对总统很不寻常的失敬。里根对这一反应并未发火，因为他还不理解这场大笑是为了什么。他转到演说的第二节，号召建立一个由人操纵的永久空间站，会场上大笑持续不止。终于，他注意到了人们的情绪，以困惑的目光问：“我说了什么可笑的事吗？”由于他对税制改革是十分认真的，里根没有意识到这个宣布使他所承担的义务好像是一种逃避问题的政治手法。但是对税制改革前景的怀疑在 1984 年在美国颇为流行，并不限定在华盛顿一个地方，参议员多尔在里根二次当选后对外地一批企业家讲话。他向听众摇晃着一张白纸并且讥讽他说：“我刚刚得到一份里根总统的秘密税收计划。”和国会议员们的反应一样，企业家们也哄堂大笑。

然而，里甘并不认为税制改革是一种笑料。在国情咨文发表之后，他在财政部集中了一批专家，他们花了 310 天准备了一个能实现总统在国情咨文中所宣布目标的税制改革计划。这一建议将成为两年后国会中出现的 1986 年税制改革法案的载体。这是里根第二任期有争议的最重要的成就。

被称为“财政 1 号”的里甘建议的内容在整个 1984 年是完全保密的。为

了表现他通常的没有好奇心的特点，里根并不查询里甘的工作进度。白宫的其他人大部分也蒙在鼓里，这是因为里甘担心工作班子的某些人把计划泄漏给传媒。在11月15日的内阁会议上，里甘提醒总统这个现已完成的计划仍处于保密之中，他同时还利用这个机会谴责某些政府官员，特别是白宫工作人员向报界泄密的行为。贝克和达曼已习惯于这种含蓄的批评，不过他们对里甘的表演很讨厌。在他们看来，这名财政部长是个善于炫耀自己的人，他从不放弃一个机会在里根面前表现自己，也从不放弃一个机会挖苦其他内阁成员。尽管连里根也要在11天后才能听到汇报，他对里甘的做法还是感到很高兴。里甘谴责泄密之后，接着又开始攻击另一只替罪羊——联邦储备委员会。他的抱怨还是老一套，即认为联储的货币供应过于紧缩，有可能危害经济复苏。

内阁会议的第二天，11月16日早晨，里甘翻开《华盛顿邮报》时发现一篇由戴维·霍夫曼写的报道，内容说：“财政部长唐纳德·里甘昨天警告里根总统和内阁说，经济正在放慢，并说联储应对此负一部分责任，因为它把货币和信贷抽得太紧了。”里甘愤怒地打电话给贝克，指责是他把这件事泄漏出去的。贝克矢口否认。里甘破口大骂，然后把电话挂断，接着又怒气冲冲地写了一封辞职信送到椭圆型办公室。里根把这封信正确地解释为是，里甘性格的反应而并不是他的真正意图，并对贝克谈了自己的看法。他们两人都估计里甘一旦冷静下来会改变主意的。但贝克同意到财政部走一遭，对里甘进行安抚。贝克出发之前，里根打电话向里甘说：“你是我在这里仅有的一位朋友。”里甘对总统的奉承是容易接受的，立即撤消了他的辞职书。

在白宫没有一个人相信里甘有一点辞职的意思。在总统第二任期开始时，里甘是有货色好推销的政府少数国内政策官员之一。他相信，财政部专家们制定的想象中的税制改革计划，并力求把它变为法律。里甘也看到与财政部相比“，白宫是更好地实现这一目标的权力基地。他虽然容易感情冲动却很善于观察。他判断贝克正想改变一下他自己的处境。里甘后来说：“我从街对面观察到贝克越来越感到疲劳和厌倦。”第二天当贝克为求和解而来到财政部时，他发现里甘的态度也很通情达理。他们互致歉意，由谈心转为在里甘的私人餐厅共进午餐，并讨论了管理白宫的各种难处。里甘对贝克说：“吉姆！你想出去，但不知道如何出去。你是关在笼子里的老鼠，你要咬每一个人，”贝克说：“你说得对，我是疲倦了。”里甘说：“你知道我们该做些什么吗？我们应该交换岗位，”

贝克在谈话时喜欢把笔放在嘴里。据里甘回忆，贝克吃了一惊，险些把笔吞下去。贝克回答说：“你别开玩笑！”不过尽管贝克确实感到厌倦，他对这项建议并不像里甘想象得那样热情。在担任里根办公室主任四年以后，贝克多少有点像个演员，他对总是给总统扮演高级听差这个角色已经厌倦，这名总统注重个人表演，而贝克则渴望得到一个显赫的内阁职务，最好是在国务院、国防部或司法部，但这些部门现在的负责人暂时都不会出缺。财政

部并不在贝克的志愿表中，部分原因是里甘并没有过想换一个岗位的任何暗示。但是里甘的发火以及 11 月 16 日清晨的辞职书，使贝克在同这名财政部长一起午餐时有了新的看法。贝克知道财政部在税制改革议案中首当其冲，他的政治技巧在这个部可能找到充分发挥的场所。但里甘建议使他最感兴趣的地方是他给了贝克一个机会，可以在对外政策这扇大门前跨进一只脚。

到 12 月末，贝克和里甘已经就调换职务的问题达成协议，不过双方都对保密。他们不想在通知总统以前使这件事见诸报端。在里甘和贝克第一次讨论这个设想之后的好几个星期里，里根完全没有听到这个消息。直到 1985 年 1 月 7 日，贝克、里甘和迪弗在椭圆形办公室中向里根祝贺新年时才披露了这个计划。里根后来说：“当我听到这个消息时，我觉得这个办法不错。”但不幸的是，在里甘接管白宫办公室的职务以后，白宫工作班子的力量大大削弱了，并导致了里根第二任期的许多错误。

当然，对里根来说，里甘做了一些错事，但也为他做了一些贡献。在 1986 年税制改革尚未立法之前，贝克和达曼在财政部和国会中进行了大量游说活动，争取一些人的支持，如众院议员罗斯滕考斯基和参议员罗伯特·派克伍德等。没有这种工作，它是难以通过立法的。同样，如果没有里甘的努力，这次议案将永远不会向国会提出来。在财政部，里甘显示了一种以牺牲公司利益为代价降低了个人所得税的意愿。这是他在华尔街一直为之奋斗的目标。在白宫里，里甘在通过税改议案的前景仍很暗淡时，就已是坚持税制改革的热心倡导者。里甘的鲁莽使他成为同国会徽判时的笨拙对手。但是他支持里根改革税制的主张。他使用的策略是援引里根过去发表过的演说，阐述“使整个税收制度对每个人更公正，更简单”的必要性。里根常常自己避税，但他一点也不欣赏富人的大规模避税行为。当里甘于 1984 年 11 月 26 日把“财政 1 号”税制改革的建议递交给总统时，他有效地用说故事的办法强调了税改的目的性。他问里根在当总统以前交多少税，然后又说如果找到合适的律师和合适的会计师，即使你一年挣 100 万美元也不用交一美分税款，而且这样做是完全合乎法律并且是适宜的。这些话本来是国会中税改倡导者如参议员比尔·布莱迪、众议员杰克·肯普以及理查德·格普哈特所津津乐道的。但是当这些话由内阁中一名据说拥有 3000 万美元财富的成员以说故事的形式讲出来时，对里根就会产生特别大的影响。在坚持税制改革上，里甘大大强化了里根的立场。

第十章 布什时期

家庭背景和经济哲学

乔治·布什出身于一个美国上层富裕家庭，他的价值观和经济哲学深受他父母的影响。老布什（普雷斯科特·布什，Prescott Bush）是耶鲁大学的毕业生，第一次世界大战美国参战后应征入伍，战争结束前在炮兵部队晋升为上尉，回国后选择了企业管理的职业。尽管这时乔治的祖父塞缪尔已经是哥伦布市一家铸钢厂的总裁，但创业的雄心却使他想不想靠父亲的余荫。他在圣路易斯市的西蒙五金公司找到了一份工作。他的拿手好戏是整顿赔钱的公司使之转亏为盈。他成功地经营了一家小公司，经过兼并后来成为美国橡胶公司的一部分。老布什是一名共和党人，一开始就积极为康涅狄格州的党务活动筹募经费。不过他自己从政较晚，直到1950年55岁时才参加参议员竞选，因为这时他办企业已经成功，有了经济实力，就想在政治舞台上一显身手，担当企业主在国会山的代言人。老布什奉行保守主义路线，认为美国必须对共产主义采取强硬立场，在国内主张实行不同于新政和公平施政的共和党新政策。他在第一次竞选中失败了，但不久在补缺选举中获胜，1956年再度当选，直到1962年退休。布什的母亲是一名体育健将。她对子女的教育着重如何待人处事。她厌恶自吹自擂，要子女礼貌待人。在布什担任副总统之后，她对儿子的建议是以里根为榜样。一次她对布什说：“乔治！我很注意里根总统对南希是多么周到。我从没有看见过他上飞机时走在南希的前头或者在散步时走在她前面，他是多么体贴人啊！”布什一家笃信宗教。每天早晨在餐桌上他都要和父母一起祈祷，他们属于圣公会教派，每个星期天都要到格林威治城的基督教堂做礼拜。

布什兄妹5人，他生于1924年，排行老二，那时全家已搬到马萨诸塞州的密尔顿。不久橡胶公司总部迁往纽约，全家就在康涅狄格州的格林威治市定居。布什以后所走的道路和老布什如出一辙。他18岁高中毕业那年太平洋战争爆发，他投笔从戎，在海军当上了一名航空兵。他在作战中飞机被击落幸免于难，成了一名英雄。战后，他进耶鲁大学深造，主修经济学。毕业后面临选择职业问题。这时他父亲已是布朗兄弟投资银行和哈里曼公司的合伙人，布什完全可以在那里找到一份称心如意的工作。但是布什并不眷恋这种唾手可得的职业，而是想自己创造一番事业。他先和妻子芭芭拉商量想当农场主，可是他在海军所积攒的3000美元要投资于一个农场是远远不够的。这时他的一个叔叔和他谈起得克萨斯州的石油热，引起他的极大兴趣，他决心在这个领域一试身手，于是就和妻子一起驾驶他们那辆红色斯迪贝克奔赴西得克萨斯。

布什开始在敖德萨市一家石油设备公司当职员，住在一套小小的公寓里，和邻居一位太太合用一间厕所，什么事情都得亲自动手，包括打扫卫生。

他的职务是推销，为此他跑遍了得州西部各城市。终于。他们夫妇积攒了足够的资本，在米德兰买了一所房子。西得克萨斯州的石油使许多人发财致富，布什不久就赚够了钱并同他的邻居约翰·奥弗比合开了一家公司。他们的计划是抓住机会从农户那里收买采矿权，然后再卖给大公司。这是一种风险很大的生意，但他们的运气不错。几年以后，他们同另外两家公司合并，组建了扎帕塔石油公司。后来这家公司分裂了，布什接管了海上石油业务并且搬到了休斯敦。开采海上石油在当时还是一件新鲜事。实际上，布什是第一个海上石油钻井平台的创建者。他眼看着一座用钢筋水泥建筑起来的岛屿在大海中矗立起来深感自豪。然而，他也遇到过严重挫折。有一次天气预报说飓风将袭击海湾，工人们都从平台上撤退下来，第二天布什驾驶一架直升机去观察，飞到平台所在地点，看到的只是一片汪洋。他在上空又来回盘旋了多次还是一无所获，可以肯定平台已被大海全部吞噬。这使布什损失惨重，却又无能为力，只得打起精神从头做起。

和父亲一样，布什在经营石油发财致富之后，对政治就不甘寂寞了。从1952年起，他同芭芭拉帮助组织了得克萨斯州米德兰市的共和党初选。后来布什夫妇迁往休斯敦，他又到地方共和党总部报到，参加活动。1963年，他的几个朋友鼓励他竞选哈里斯县的主席，由此开始了他最初的政治生涯。第二年，他又竞选国会参议员，但没有成功。这时的布什是共和党戈德华特的支持者，作为得克萨斯州代表团成员参加共和党全国会议时他投了戈德华特的票。由于约翰逊总统的大获全胜，布什的努力未获结果。不过，这一政治经历对布什却很有价值，他把这次活动当作跳板准备参加国会议员的竞选。布什卖掉了他在石油公司的全部股票用于竞选活动。两年以后，他竞选众议员取得了胜利。在国会，他被认为是保守主义者。1967年，他在国会服务已有一年，国会的保守派对他的评价甚高。他支持“管得最少的政府是管得最好的政府”这种说法，这是他站在企业家立场上十分自然的倾向。他认为对市场活动管得过多就会给企业带来麻烦和挫折，只能对企业起相反的作用并且伤害最需要政府帮助的那些人。

但是布什同那些极端保守派在一次关于开放住宅区问题的投票中却发生了冲突。从政治立场说，他本来是别无选择的。他代表国会第七区——休斯敦。这里的大多数选民都有一种美国梦。他们不希望西班牙裔和黑人以及其他少数民族搬进来。但是布什认为，一个真正的“保守派”对宪法的解释应当是保证所有美国人的权利。他投票时决定坚持这个原则，即使为此牺牲了下次当选的机会也在所不惜。这件事使一些人不快，但却使布什赢得了坚持原则的声誉。

布什虽然在耶鲁大学主修经济学，但从后来的经历看，他在经济理论方面的倾向并不明朗。是他作为石油企业家的实践，使他本能地站在保守主义经济学的那一边。他虽然是里根的副总统，但他对供应学派红极一时的理论观点并未表现出里根那样的热情。他一度把里根经济学诅咒为巫师经济学，

这件事曾经引起里根阵营许多人的不满。他反对政府对经济干预过多，布什的说法是：“我不仇视政府，我为自己长期的政府经验而自豪，我碰到一些最好的人，他们在国会和政府部门为人民做事。一个政府有效地为人民服务，并牢记人民是他们的主人，那是一件很好和必需的东西。”

尽管如此，他在总统的岗位上亲企业的倾向性是非常明显的。作为里根总统的接班人，他在白宫的四年中所执行的路线和他的经济思想并没有脱离里根时期的轨迹，而在降低资本收益税这个问题上他比里根更积极。1988年10月竞选总统时，他在与杜卡基斯的电视辩论中，曾把降低资本收益税作为缩小联邦赤字的手段进行鼓吹。他说，“当你降低资本收益税时，你就能使人们去工作”，“这将不费政府的钱，却会增加联邦政府的收入，它还能创造许多就业机会”。杜卡基斯则指责说：“这是给这个国家1%最富有者减税，使那些一年挣20万美元的人每年又能增加3万美元的收入。”由于民主党人在国会中的激烈反对，布什所提出的减税方案始终未能变为现实。

对于美国的农业问题和能源问题，布什有自己的一套主张。虽然未能付诸实行，却颇有一些独到的见地。

在同记者讨论如何解决美国农民在80年代所面临的困境时，布什认为美国农业生产率创造了奇迹。3%的农业人口供养了97%的全国人口。还向全世界提供了剩余。但是竞争的激烈程度却与日俱增。在实验室中正在取得不断的技术进步，能防御病虫害的玉米、能抵抗干旱的小麦、能生产更多奶汁的奶牛都使产量大大增加，可是这些在现行农业的框架中只不过加重了对农业经济的压力。他认为问题在于几十年来美国把主要重点放在增加生产上，但是增产并不一定能增加农民的利润。他认为对这种挑战采取无所作为的消极态度或者采取保护主义和生产控制的办法都不行，前者会导致外国增强贸易壁垒，后者则必须强制农民缩小播种面积，结果只能削弱美国的农业经济。

布什说，他的办法和这些主张有180度的差别。既然美国能如此成功地生产粮食，那也同样能找到一些新办法去解决问题。例如，研究人员正在试图用玉米淀粉制造可以进行分解和还原的塑料，如果成功，不仅能用玉米取代汽油，而且还能同时改善环境。这是一件振奋人心的事情。但是这个办法距离成功还比较遥远。今天能够采取的实际步骤是用玉米增加燃料代用品的生产。底特律正在准备将汽油和酒精掺和起来作为汽车燃料，或者是用玉米制作的乙醇，或用天然气、煤炭或木材制造的甲醇。现在10%的乙醇已在中西部广泛用于在路上奔跑的汽车。用酒精作燃料可以减少污染，而且工作得很出色。德国和奥地利的大部分汽油都含有甲醇。巴西的汽车或者用乙醇或者用乙醇和汽油的混合物。布什认为，巴西的经验对美国也是有意义的。利用国内多余的资源，在巴西是甘蔗，在美国是玉米。这对美国的意义在：1)可以减少对石油输出国组织的依赖；2)可以净化空气；3)可以改善美国的贸易逆差；4)可以缓解玉米过剩；5)可以提高农产品的价格。布什认为不能否认70年代石油输出国组织曾把美国当作人质，它并且威胁说以后还要这

样做。因此。只有用替代燃料才能使美国获得自由。在短期内，美国可以制定一个“净化石油标准”，要求在超过联邦所规定的释放一氧化碳标准的那些地区，出售的燃料中的氧气含量至少要提高到3%。普通汽油酒精燃料是可以符合这一标准的。如果把这个办法明智地加以推广，就会创造出超过10亿蒲什尔的玉米、小麦和土豆的需求。这些作物的市场价格会上升，政府的库存和费用补贴将下降。加利福尼亚州在鼓励直接使用甲醇保护环境方面已经走在全美国的前面。大量使用乙醇将为消灭生产过剩提供机会，并且减少石油的进口，同时削减联邦政府的开支。使用替代燃料还意味着开发全新一代的美国汽车。汽车制造商在过去15年试图生产出更轻更省油的车型。现在节约燃料的标准已经通过立法，它可以减少美国对石油进口的依赖。这些立法应当不限制使用替代性燃料如乙醇和甲醇。这样汽车可以造得更大、更结实，更安全。

布什强调在2000年以前的时间中，美国人需要有足够的想象力去做伟大的梦。能源自给就是一个伟大的目标。可以想象从对进口石油的依赖摆脱出来将是个什么样子！国内的饲料、玉米、天然气和煤炭将对美国的燃料供应做出贡献并有助于净化空气。这样美国就可以不只从中东而且从美国的中西部找到能源。美国需要有这种勇气和胆量把梦想变为现实。所有中西部的农场主、阿巴拉契地区的矿工和石油带的钻井工同这个梦想都利害相关。

布什还谈到应付90年代挑战的“美国答案”。他说：“美国答案”意味着要以新方法对付外国竞争，而不是在恐惧中畏缩不前。美国答案意味着创新，意味着采用替代燃料。

在农产品价格支持的问题上，布什的政策思想是限期分阶段取消扭曲市场和限制贸易的政府补贴。条件是美国的贸易伙伴也这样做，他认为，这件事不可能在一夜之间完成，而应当作为一个目标，通过更多的市场自由、减少政府介入、扩大世界贸易去实现。他说：“美国农场主不要求永远依靠政府施舍，他们要求的是公平的价格和自由的市场，这是必须寻求的目标。但是这并不意味着把农场主一下子抛到变幻莫测的世界市场上去。全部和突然地放弃现行的农业计划等于单方面的经济裁军，那将在美国农业区域中造成痛苦和恐慌。”

布什认为，现在美国的农业计划像是一架已经上了天的飞机，如果要继续留在空中就会用尽燃料。但答案不是来一个俯冲栽倒在地，而是要安全地滑翔以求顺利着陆。布什说：“我认为要滑翔着陆有三个条件：一是开辟国外市场；二是在国内发现新市场；三是开发农业经济。开辟国外市场要经过艰苦谈判，不能用强制报复和保护主义。应当通过经济首脑会议求得解决。”布什不赞成农业禁运，认为不应当把食品当作外交政策的武器。其次，应当集中力量为农产品在国内开发市场。他坚信酒精燃料不仅对农场主是一种帮助，而向能给能源安全和环境质量都带来巨大的好处。最后，必须强调农业经济的开发。

布什认为，美国的农业地区的巨大资源还没有得到足够的重视与开发，必须继续努力，使农村地区对工业更有吸引力。教育是一个答案。必须为美国的未来加强教育。例如，必须鼓励美国所有的学校保证没有一名高中毕业生不会使用计算机。应当对因同外国竞争而失去工作的农场主进行再培训，应当像对工厂工人那样对农场主提供调整工种的援助。必须改善农村地区的保健事业。要保证州政府在决定农村地区的援助时具有灵活性，因为它们更了解最需要花钱的领域。此外，政府还应当对最萧条的农村社区给予课税减免和其他物质刺激。

布什对削减联邦赤字的格拉姆—拉德曼—霍林斯法案的作用不抱信心。他认为这就像给一个企图节食的大汉在胃上钉上许多钉子，但是当这个大汉从医院走出来看到冰箱后就馋涎欲滴狼吞虎咽，一下子又把钉子全都绷掉了。他的意思是指责国会的开支胃口太大，它会冲破任何约束。布什主张通过一项平衡预算法消灭赤字，同时给总统以对预算开支的逐项否决权。在这个问题上，他同里根的观点是一致的。

布什同三驾马车

在布什政府中，掌管国内政策的“三驾马车”是三名主张自由市场经济的卫士。他们是不修边幅、工程师出身的白宫总管约翰·苏努努（John Sununu），华盛顿最能干的理财家。预算局长理查德·达曼（Richard Darman）和教授出身的经济学家、经济顾问委员会主席迈克尔·博斯金（Michael Boskin）

这三个人可算是布什的亲信，在竞选中为布什立下过汗马功劳，苏努努在布什 1988 年总统竞选中起的作用极其突出。在 2 月 8 日共和党在艾奥瓦州召开的核心会议上，布什得到的支持率原居第三位，落后于堪萨斯州参议员多尔和前电视福音传教士罗伯特森。但是 8 天之后，布什在新罕布什尔州的初选中却大获全胜。在这场角逐中，身为新罕布什尔州州长的苏努努功不可没。达曼在布什的竞选班子中扮演杜卡基斯的角色，反复同布什做模拟辩论，发展了亲密关系。博斯金在 1988 年的竞选运动中是布什的主要经济顾问。他的贡献是提出用“平衡—冻结”的办法削减赤字，以对付民主党。其要旨是对联邦支出的增长进行约束，使之与通货膨胀同步，超过此限度必须相应地减少其他开支，使之相互抵消。

苏努努—达曼—博斯金轴心最初是在布什总统竞选中形成的，他们是由布什选中的一个小组，1988 年被邀请到布什在缅因州的家中参加自由讨论。他们在一起进餐，并发现大家在哲学观点上很合拍，因而保持了密切接触。照苏努努的说法，“竞选是粘合剂”，“大家在一起走过了困难的时刻”。在这些日子里，这个非正式轴心在许多不公开的场合，在走廊谈话中，完成了许多工作，并为布什政府酝酿过很多重大决策。

这三个人在布什政府中的职能和作风并不相同。苏努努和达曼处于第一线，负责日常决策。博斯金作为经济顾问委员会主席同福特时期的格林斯潘一样，对总统起耳目作用。他们的脾气也不一样，达曼对他的工作班子常常不留情面。苏努努对自己的助手们很能谅解，但对外人很厉害。博斯金的作风则非常讲究礼貌。这三个人的学术背景养成了他们喜爱口头争论的嗜好，他们为此而感到兴奋，但是他们的助手却觉得他们的争论语言刺耳、目中无人。

苏努努同达曼之间的关系特别紧密，他们因为工作需要，每天早晨7点15分在苏努努的办公室非正式会晤，然后常常一天谈话几十次。他们甚至把工作带到社交活动之中。苏努努有一次对环境保护局为布什准备的一份关于全球变暖的演讲中的一些提法很不高兴，担心这一建议会使布什用强制手段削减美国对煤炭和石油产品的使用以减少二氧化碳的排放量。于是苏努努自己重新改写了讲话中的一小段。当天晚上两个人都去参加副总统丹·奎尔的生日会，苏努努在进餐时把一个副本交给了达曼，这个预算局长在餐桌上用铅笔改了几个字，然后就把这个文本送给了布什。

这三个人都有同布什随时接触的机会。苏努努是布什最亲近的助手，每天从早到晚都能见面，布什对苏努努十分信任，常允许他以个人身份与国会谈判敏感的立法问题。博斯金靠培育他同布什本人的密切关系，把在里根时期被削弱到无足轻重地位的经济顾问委员会改变为举足轻重的要津。博斯金每天晚间都要就经济问题的某些方面给总统递送一个自己的备忘录。布什有时用亲手写的便条作答，有时则打电话到博斯金在乔治城的家里直接交谈。当布什邀请网球明星约翰·麦肯罗和安德烈·阿加西到白宫做客时，他就十万火急地打电话叫博斯金到场，因为他们俩是打网球的搭档。

苏努努、博斯金、达曼三人的经济哲学基本一致。他们都不喜欢庞大的政府计划。他们认为，这是正在被社会主义经济抛弃的中央计划的那一套。有一次，博斯金从助手那里得知，能源部为准备举行听证人会，正在起草一份全国能源政策。文件的内容没有充分强调布什政府的决心，即主要依靠市场力量而不是靠管制或补贴来保证能源供应。于是，博斯金在苏努努主持的一次白宫高级工作班子会议上发出警告。达曼和苏努努同意他的看法，他们三个人对助手下达指示，修改这个报告的开场白，保证“市场”这个辞在第一节出现三次。

这三个人一起为布什形成了一整套经济政策思想。按照他们的思路，经济增长是圣杯，自由市场经济神圣不可侵犯，而自由贸易则应是美国的赞美诗。除苏努努外，另外两个人同里根政府都有很深的渊源。达曼在80年代初是“里根革命”中的主角之一，从制定1981年预算、减税到1986年税制改革，他都是幕后策划者。博斯金也常是里根在白宫的座上客，里根政府曾几次想任命他担任政府重要职务。

然而，他们三人又与里根时期的保守主义者有一定的区别。这三个人并

没有那种条件反射式的反政府情绪。他们在某种情况下允许政府干预。比如，帮助双职工得到育婴费，给残疾人以更多的权利保护，等等。他们相信政府可以插手进来并把一些问题处理好，关键是要考虑周到，并且运用正确的政治技巧。这三个人都主张紧缩预算赤字，可是又都赞成政府对那些私营部门认为太深奥或太大的基础性科学研究与开发花钱。

例如，能源部长詹姆斯·沃特金斯（James Watkins）和副部长亨森·穆尔（Henson Moore）被苏努努和达曼请去讨论得克萨斯州巨型新原子对撞机的开支，估计它将达到 80 亿美元，比以前的预算要多出 20 亿美元。在会议上，苏努努问了有关设计方面的许多问题。达曼手中的预算砍刀缩了回来，苏努努则说“必须给纯科学提供经费”。他们这样慷慨使某些民主党人感到吃惊。在一次国会听证会上，达曼斩钉截铁地宣布，他宁可削减住房项目也不砍掉空间项目。这使在场的民主党众议员理查德·德宾吓了一跳。在他看来，用牺牲社会项目的办法搞研究和开发完全不可思议。

还有一点与里根时期的保守主义者不同的是：他们三个人都非常务实。苏努努的工程师出身注定他是一名实干家。他在新罕布什尔当了六年州长，成绩斐然，使州预算由赤字变为盈余。达曼宣称，“从长期看，我是一个理想主义者，从短期看，我是一个现实主义者”，“我真正的兴趣在于观察什么事情能办，什么事情可行”。达曼虽然在“里根革命”中出了力，但他对供应学派的虔诚却一直受到里根式保守主义者的怀疑。他曾经讲过为了减少联邦赤字，增加某些税收是可行的。为此，他在接受预算局长任命时，不得不向布什政府和公众保证他可以遵守布什在竞选中反复说过的不增税的誓言。博斯金虽然同情里根经济计划，但认为里根的许多政策过于简单化，彼此不配套，他特别不赞成里根过于乐观的预测。他责备里根政府在赤字上的失控和储蓄的下降。他也说过，“如果支出不能减少，我赞成把增税作为最后手段”，“重要的是对消费而不是对投资增税”。他在参议院听证会上说，“美国增加储蓄的最好办法是削减联邦赤字。”他建议恢复对个人退休帐户的课税减免优惠。博斯金在对外贸易的问题上，严厉批评使用报复手段，反对不公平贸易的做法。当布什于 1989 年 5 月 25 日把日本、巴西、印度列为不公平贸易伙伴时，博斯金是反对派。

当然，苏努努—达曼—博斯金三重唱也不总是协调一致的。达曼比其他两人更积极地反对政府的净化空气议案中的某些部分；他和博斯金也对布什没有批评参议院背离已达成的妥协而通过这个议案不满。为了弥补这个失误，苏努努想出了一个办法。他在送给参议院领袖与总统合拍的照片上写了一个便条，祝贺参议院领袖“向前走了重要的一步”，但是又指出他们的议案只是在“实现环境保护同所花代价两者之间的平衡上迈出了第一步”。

苏努努—达曼—博斯金轴心的力量加在一起，比任何一个单一的政府官员，包括总统的老朋友如商务部长罗伯特·莫斯巴赫（Robert Mosbacher）都强大得多。例如，在高清晰度电视问题上，莫斯巴赫要求政府帮助制造商，

使他们能更好地同日本人竞争。然而在参加了苏努努办公室的会议之后，这名部长退却了。按照“三驾马车”一致同意的政策，政府一般他说支持取消对私人企业的各种障碍，但反对由政府选择具体的产业和不同的公司给予优惠，这是由博斯金宣布的。

虽然“三驾马车”的权限没有法制化，但所有内阁成员都对它小心谨慎，力求不要提出与他们的意旨相违背的建议。例如，运输部长塞缪尔斯金纳无意中在一个秋天走进了白宫的禁区，他强制取消了外国计划中对西北航空公司的投资。在同“三驾马车”举行了一系列会议之后，斯金纳来了一个180度的大转弯，拒绝他曾经支持过的对航空公司兼并的立法，他似乎也从这件事中学到了经验。以后，当运输部起草全国运输计划时，与白宫之间的分歧大多在较低的级别上小心地加以解决，使之达到让达曼满意的程度。自此之后，斯金纳就被看作是一名可靠的“队员”了。进出口银行在准备一项给出口商以利率补贴的计划时得到了一次深刻的教训，并且看到了这“三驾马车”配合得是如何默契。达曼认为对企业界的这种补助毫无理由。他把这件事告诉了苏努努，博斯金以及同总统有很深个人友谊因而可以成为重要盟友的财政部长布雷迪。当进出口银行行长尤金·劳森在白宫内阁会议上正式提出这项建议时，达曼发动了攻击，提出了令人难堪的批评，既针对这件事所反映的观念，又指责这是一种想绕过联邦预算约束的明显企图。博斯金与达曼相呼应，两人一唱一和。在这种气氛下，其他原来支持这个计划的各部部长很快退却。劳森颓丧地带着要他重新考虑的指示回到了进出口银行。

白宫科学顾问阿伦·布罗姆利也吃过一次苦头。“三驾马车”对布罗姆利领导的全国重大技术小组委员会所提报告深感不安。该报告确定了对国家繁荣和安全至关重要的22项技术。在报告草稿传阅时，它被某些人称赞为白宫改变政策的迹象。布罗姆利为此受到“三驾马车”的严厉批评，说他使公众对布什总统在产业政策上的立场产生误解。布罗姆利被迫发表了一项声明，指出《华尔街日报》5月13日的文章以及其他传媒最近关于政府批准为新的超级计算机网络以及商务部先进的技术规划提供资金的报道是不真实的。报道说，政府一方面否认在企业界选择优胜者和夫败者，另一方面却正在开始这样做，这也是不符合实际的，布罗姆利说，布什政府在这个领域中的基本政策原则已在1988年的竞选运动中说得清清楚楚，这些原则同瞄准某个特殊产业给予支持或对某项特殊技术实行商业化的产业政策毫无共同之处，报告草稿中的观点仅仅属于小组委员会。

随着美国经济陷入衰退，布什在公众中的支持率下降，舆论开始把布什政府遇到的麻烦归罪于白宫总管的无能和权威主义作风，苏努努成为攻击的主要对象，1991年12月3日，苏努努被迫辞职。“三驾马车”的空缺改由财政部长布雷迪填补。

削减赤字的斗争

布什入主白宫的头 18 个月，算得上一帆风顺。苏联解体了；美国在巴拿马擒拿了反美的诺列加；尼加拉瓜左派桑地诺政府在大选中受挫；在国会中民主党虽占优势，但总统不断运用否决权，加上公众很高的支持率，使他仍然处于上风；美国经济形势也是好的。

2 月份，博斯金在总统经济报告中说：“政府预计经济的增长在 1990 年将继续下去。历史的和国际的证据表明，经济扩张不会因年久而死亡。扩张的停止来自对经济的冲击、政策失误或库存过度积压等在整个经济中发生的广泛的不平衡。这些不平衡在 1989 年是不明显的……”这时的“三驾马车”对经济前景是一片乐观情绪。可是到了 5 月份讨论联邦赤字问题时，却已经暴露出了问题。

1990 年 5 月 15—17 日，国会领袖和布什政府的官员在白宫谈判 1991 年赤字削减问题；布什主持了第一次所谓的预算首脑会谈。布雷迪、达曼、苏努努都参加了。根据达曼的汇报，自 1989 年 10 月开始的 1990 年财政年度预算赤字已经达到 1230—1380 亿美元，大大超过了 1 月份估计的 1010 亿美元，达曼认为赤字之所以升级，是因为利率和通货膨胀率比预计高，而税收收入则比预计低。这一发展使赤字增加了 220 亿美元。此外，支出比预计增加 140 亿美元，包括商业银行倒闭所带来的 50 亿美元增加支出。然而所有这些估计还没有包括为拯救储贷协会而增加的开支。布雷迪答应在 5 月 23 日向国会提供具体数字。

白宫对赤字的估计同国会预算局并不一致，国会预算局长罗伯特·赖肖尔预计由于经济放慢以及税收的减少，1990 财政年度的联邦赤字将达到 1490—1590 亿美元，比原估计数高 150—250 亿美元。

对赤字的预测对于白宫与国会之间的谈判是至关重要的。因为按照格拉姆—拉德曼法规定，1990 年联邦赤字的目标是 640 亿美元，如果超过目标 100 亿美元以上就必须对联邦开支进行强制性的全面削减。这样根据最新的统计数字，双方必须通过削减开支或增加税收来减少巨额赤字，按照白宫的估计是 490—640 亿美元，按照国会的估计是 750—850 亿美元。然而在这个预算首脑会议上，达曼、赖肖尔和经济顾问委员会主席一致认为，把赤字减少到相当于 1% 的国民生产总值——约 550 亿美元——会引发经济衰退。此外，这样大规模的赤字削减，除非是玩弄会计游戏，否则将很难实现。这个数字相当于以前几次已经做到的赤字削减数的两倍以上。

在这次会议之前，有一种论点是宁可修改格拉姆—拉德曼法，也不要冒损害经济增长的风险。双方在公开谈判中还有一种默契，即避免提税收问题，因为这是总统和民主党的分歧点。众议院议长托玛斯·福利在 5 月 15 日会议之后报告说：“没有一个人在会上提‘税收’这个辞。”

据白宫官员说，布什在会议上强调，他之所以召开这次首脑会议并不是有什么迫在眉睫的危机即将发生，不过在经济还在增长的时候采取行动很有

必要，因为经济“增长并不像它应有的那样强劲和保险。”福利议长则对布什说，他们愿意看到政府对赤字问题所做的更详细、更准确的界定以及政府对解决这个问题的建议，然后民主党才会提出自己的主张。据与会者回忆，福利和米契尔以及其他民主党人要求总统走上电视台把问题摆在公众面前。民主党人争论说，事先的紧缩措施如果没有总统的推动很难使公众接受。然而布什不同意这样做，理由是不想给金融市场以不必要的惊扰。布什在新闻发布会上采取的就是这样的立场。当他被问及为什么要召开预算首脑会议、是否由于利率太高、由于紧迫的巨额预算削减有风险或是由于政府对所支持的项目缺乏资金时，布什回答说：“我愿意说所有上面这些，但你看一看最新的估计就会看到，我们要对付的问题是如此规模，我们必须着手解决它。这不是对某个具体问题的担心。只是因为它太大，所以我们必须做一些事情。这就是为什么我采取了我已经采取的方法。”他又说，赤字问题已经够紧迫了，必须在经济仍然相当强劲的时候加以对付。他不想不恰当地对市场提供错误的信号。幸亏我们是在经济还在增长时处理这问题，虽不是我们大家都愿看到的强有力的增长，但总还是有一点增长。布什又说，他希望给国会一种“意识到问题紧迫性的印象，以便我们能向前达成一个交易”。他说，他愿意在适当的时候和全国人民谈一谈。民主党人则继续催促总统向公众讲清楚，众议院预算委员会主席众议员潘尼塔第二天说：“我们认为总统需要向美国公众做一个报告。问题很严重，你不能再用遮遮掩掩的办法拖下去了，我们希望看到的是承认正在持续发生的危机。”

民主党人很快把矛头指向了总统经济顾问委员会在1月份所做的被普遍认为是非常乐观的预测。他们说：“现在的危机不是经济本身表现不佳造成的，而是政府糟糕的经济预测所造成的。”赖肖尔在5月15日评论说：“已经发生的事情原因在于政府早先的预测似乎已不大可能实现。”

接着于5月23日，另一颗炸弹爆炸了。布什政府第一次承认，他大大低估了拯救储贷协会所必须支付的费用。现在为实行这项计划需要追加资金。财政部长布雷迪在参议院银行委员会的听证会上说，他估计从1989—1992年，无支付能力的储蓄机构所需要的存款保险费用将比政府在1989年“拯救储蓄机构法”中所要求的730亿美元多170—570亿美元。他说，按照最乐观的前景算，直接的拯救费用大约为900亿美元。但是他说，如果房地产价格继续萎缩，储蓄机构继续以比政府最初的预计更快的速度倒闭，那么费用可能跃升到1300亿美元。这些估计还没有考虑借款所付的利息以及1988年拯救储贷协会所付的费用。布雷迪说：“加上这些费用，以后10年要花近3000亿美元，几乎是政府最初估计的1660亿美元的2倍。最坏的前景是可能有1037家储蓄机构的5300亿美元资产——约合这个行业总资产的40%都必须拿到政府手里。处理财产信托公司(Resolution Trust Corporation)负责出售无支付能力的储贷机构，现在已经接管了423家储贷协会。负责监督储贷协会的储贷机构监督办公室在5月23日预计将有另外299家储贷协会肯定

要倒闭，如果房地产价格不能回升，那么还会有 315 家储贷协会将宣布无支付能力。”布雷迪说，新的估计意味着国会必须为拯救计划增加拨款。拨款可以固定数额或者是不加数额限制，需要多少给多少。但他提醒说，固定数额很可能不够用，因为拯救所需的数字可能会再往上调整。布雷迪否认白宫有意把同国会进行的预算谈判安排在发布新拯救数字这个时机。但是白宫预算局长却把这件事变成了一场争论。达曼在参议院拨款委员会的听证会上说：“拯救费用的青云直上是推动这个谈判的部分原因。”达曼补充说，由于政府将被迫为资助储贷协会的援救计划而增加拨款，削减赤字就变得更加重要，因为必须减少政府在其他领域的债务，否则在这样短的时间中追加大量借款可能对利率产生上浮的压力，而高利率可能意味着经济将由已经是很慢的增长转向衰退。

白宫对拯救款估计的修正，证实了私人经济学家早先的论断，即 1989 年的拯救议案的假设是过于乐观了。有些经济学家说，他们对政府承认所需费用的坦率态度感到吃惊。联储主席格林斯潘在参议院银行委员会作证时说，他怀疑修正的数字会对利率有很大影响。但是，他在谈到储贷协会的亏损时说：“这个窟窿是天文数字。”

然而布什政府的麻烦并没有到此为止，接着为了平衡预算，布什被迫违背了自己不增税的竞选诺言，为此在公众中造成了恶劣的影响。

布什在 6 月 26 日的一篇文章声明中承认他已无法用不增税的办法打破目前的预算僵局。6 月 29 日，布什在一次新闻发布会上为自己的立场进行了辩解，他在公开声明中说，1991 财政年度的赤字预计会超过 1500 亿美元，这还不算整顿储贷协会的费用。这意味着除非国会行动起来，否则到 10 月份，根据格拉姆—拉德曼法的扣压条款（赤字削减法律），将近 1000 亿美元的各种政府服务项目将要被砍掉，因为这项法律规定 1991 财政年度的赤字不得超过 640 亿美元。布什说：“可能的结果是，国防、学生补贴和许多其他必需的社会服务将大大削减，为了避免这种结果，必须做出困难的决定，在这里需要的是领导，而这正是政府官员们预备提供的。”他又说：“现在进行的预算谈判将使一个负责任的政府所做的努力或者成功或失败。国会的预算程序必须成功，谈判人员正在面对从哪里削减开支、从哪里增加收入的困难问题，所做的决定肯定不会使每一个人都赞赏。他们是民主党和共和党同样需要以坦诚和勇气去面对的决策。”记者问布什，如果有人质问你做不增税的誓言时是否始终是真诚的，你会不会责备他。布什回答说：“我理解人们会说这样的话。我认为这样说是错误的，但是我能理解。我是根据新的事实提出建议的。我正在做同林肯一样的事情，‘重新思考’，而我现在正重新思考。”（亚伯拉罕·林肯在 1862 年曾敦促国会在奴隶问题上“重新思考”）布什还提到他的前任里根，说他在 1980 年竞选运动中提出减税，但两年以后又签署了增税的法案。布什的辩解当然并不能平息许多共和党人的忿怒和民主党人的讥讽。分析家认为有两个原因促使布什做出这个困难的决

定。一方面是可怕的赤字规模帮助财政部长布雷迪和预算局长达曼说服布什使预算谈判回到正轨，照忿怒的保守派们的说法，“布什让这些玩弄数字的人吓坏了”。另一个原因是7月7日将在休斯敦由布什主持七国集团首脑会议，美国政府看上去难以满足的借债要求已经变成世界工业国互相矛盾的重要原因。如果预算谈判出轨，布什在首脑会议上将会遭到围攻。

布什的这一令人吃惊的立场转变给处于麻木状态的白宫—国会预算谈判带来了生机，但是增税如何分配又成为一个争论极大的问题。民主党坚持增税的大部分应当来自富人。他们要求任何资本收益税的削减必须用最富有的家庭的增税来抵消。国会的共和党人分歧更大，一部分共和党参议员愿意用较高的个人所得税与削减资本收益税相抵消，但是众议院的共和党人以及保守分子则不愿意跟着走。尽管如此，进一步的谈判终于重新发动起来。白宫方面以苏努努、布雷迪和达曼为主将。经过几个月的讨价还价，10月24日国会领袖们达成了一项协议，要求增税1400亿美元，第一年减少赤字400亿美元，以后5年总共减少赤字5000亿美元。布什支持这一协议，参议院民主党和共和党的领袖以及众议院的民主党人也举手赞成。但是，众议院共和党人则不予合作。共和党内部的分歧十分明显，布什的内阁分为两派，住房和城市发展部长肯普和商务部长莫斯巴赫主张总统拒绝妥协。据说，在10月24日的白宫最后一次会议上，苏努努、布雷迪和达曼从国务卿贝克那里得到了对妥协方案的支持。

10月28日，美国101届国会降下帷幕。从5月15日开始到10月27日为止的削减赤字的激烈斗争结束了。重24磅、厚10英寸的法案要求在5年中削减赤字4962亿美元，比最初设想削减5000亿美元赤字少了38亿美元。在增税方面5年净增1646亿美元，所得税的增加大部分压在比较富裕的美国人的肩上，他们的最高税率由28%上升到31%，对富人的课税扣除受到限制，个人豁免被降低。但消费税的增加则给穷人增加了不均衡的负担。这包括汽油税、香烟税、啤酒和酒类税。不过法案为低收入家庭提供了220亿美元的课税减免和津贴用于婴儿照顾。

这个法案的通过把格拉姆—拉德曼法案的方针改变了。1987年起生效的这个法案，规定了数额递减的压缩年度预算赤字的目标。新的妥协方案显示了基本方针的变化，它只规定节省的目标而不管赤字的结果。这一变化使格拉姆—拉德曼法案从减少预算赤字转变为控制支出。这一修正意味着联邦赤字在今后三年中将被允许有所增长，但支出则不许增加。新法律在前三年对军事支出、国内和国际支出作了限制。某一类开支如果被超过，在这一类开支中的每个项目都要做等额的削减。按照这种安排，赤字目标将变为灵活可变的。例如，财政部10月26日报告说，9月30日结束的财政年度其赤字将达到2204亿美元，比1988年的1520亿美元增加43.7%。布什政府原计划1990年的赤字为997亿美元，根据新立法，执行结果超过了一倍有余。但超过的部分只有20亿美元是由新的开支造成的，其余的是由于经济放慢和不受

法律约束的其他费用的上升，因此，它们就不受限制了。

格拉姆—拉德曼法的倡导人之一参议员霍林斯说：“这个协议使赤字每年都可以不受阻碍地继续增长，只要是达到了节省开支的目标就可以宣布工作业已完成。也许没有更好的例子可以说明这种方案的无力和虚伪。”霍林斯又说：“将要监督执行这个法律的人就是同一个理查德·达曼。不到一年以前，他告诉我们赤字将是 1000 亿美元。这个预算局长使用着陈旧的经济和技术的估计方法，现在又将坐在司机的位置上。”

1990 年是布什政府为削减赤字而斗争的一年，在这个战斗中，苏努努、达曼、布雷迪、博斯金的思想影响了布什，使他终于放弃了不增税的诺言。这是布什的一个进步，但也是他执政以来的第一个挫折，因为一部分选民认为布什背叛了他们，民意测验表明公众对他的支持率下降了 15 个百分点。

白宫与联储

布什时期，白宫与联储的关系有两个方面，一方面，联储主席与白宫的经济智囊有着深厚的友谊和近似的经济哲学；另一方面，联储决策层构成的变化和格林斯潘本人的作风又给双方的关系带来了不少磨擦。

联储的决策机构——公开市场委员会——是由七名联储理事和五名地区联邦储备银行行长组成的。在伯恩斯和沃尔克担任联储主席时，地区银行行长被看作是晚辈，没有多大发言权，但是近年来地区银行在决策方面的作用却越来越大。这些人来自京城华盛顿以外的前哨阵地，如里士满、明尼阿波利斯和达拉斯。这些地方已经成为反通货膨胀的前沿，因此来自这些地区的行长们多数都是反通货膨胀的鹰派人物。他们的这种立场同联储在华盛顿的理事们要求放松银根刺激经济的主张是对立的。从格林斯潘的作风说，他不像伯恩斯和沃尔克那样自居权威，而是更喜欢采用协商和说服的做法。这就使联储的决策过程不像过去那样雷厉风行，高屋建瓴。

联储内部的复杂关系早在 1988 年就对即将入主白宫的布什产生了影响。这是一个选举年，在地区行长们的推动下，公开市场委员会把联邦基金利率逐步提高，目的是扼制潜在的通货膨胀。但是华盛顿的联储理事们却不愿意这样做，他们拒绝提高贴现率。地区银行的行长们深感忧虑。虽然他们没有在会上说什么，但私下里却担心这些由共和党总统任命的理事们都在力求使贴现率下降，以帮助布什赢得即将来临的总统大选。到 8 月，有几名地区银行的行长已经决心向理事们“开战”。这就是说，政治因素使理事与行长之间的分歧激化了。在 8 月 5 日举行的电话会议上，鹰派行长们要求紧缩银根，12 个地区联邦储备银行中的 9 个都认为必须提高贴现率。很明显，如果不满足地区行长们的要求，下周的公开市场委员会会议就会变成“战场”。在电话会议后的非正式会议上，安杰尔理事说他愿意妥协，其他人也表示同意。到星期一，所有理事都达成了一致意见。只有西格女士因事未参加讨论，

会议决定要格林斯潘去做这名理事的说服工作。西格女士后来说：“这是格林斯潘当联储主席以来第一次要求她采取一致行动。”她说：“我并不认为提高贴现率是必要的，但是选举日益临近，格林斯潘要求大家同意提高贴现率以避免让别人指控联储是在玩弄政治。”星期二早晨，联储投票一致赞成提高贴现率，一场公开“战争”得以避免。但是这种金融形势对共和党的总统选举是不利的。共和党全国会议在一周后即将召开，即将担任布什竞选班子经理的贝克对格林斯潘表示了不满；但是时间已经太迟，地区联邦储备银行的行长们胜利了。

在全国选举过去之后，地区行长们再次牵头推动反通货膨胀运动。联储把联邦基金利率慢步提高了几次。最后一次紧缩是在1989年2月24日。格林斯潘召开会议要求采取较大动作，提高半个百分点。经过长时间讨论，所有委员除西格女士外都投了赞成票。这是联储最后一次提高利率，也是美国经济缓慢滑进衰退的开始。

在联储宣布提高利率时，布什总统正在亚洲旅行，他在东京的新闻发布会上公开批评说：“我不能说，我对利率的提高感到高兴。”

同沃克不同的是，格林斯潘同白宫发展了紧密的关系。布什和他的许多高级助手在福特政府时期和1980年里根竞选总统时期都曾与格林斯潘共过事。格林斯潘虽然现在当了联储主席，但仍然是他们这个圈子中的人物。常常去白宫椭圆型办公室提供咨询意见。事实上，这些人之间的友谊已经超过了工作范围。格林斯潘和他的一个好朋友全国广播公司的记者安德烈·米切尔是肯尼迪中心总统包厢的常客，他还常同总统经济顾问委员会主席博斯金以及财政部长布雷迪一起打网球。

从某些地区联邦储备银行行长的观点看来，这名联储主席同白宫的关系似乎是过于亲密了。这些行长大多是沃克的崇拜者。沃克在很长的时间中同白宫保持着距离，有一次，他甚至拒绝进白宫去见里根。

尽管格林斯潘同白宫的智囊们十分亲密，到1989年春天，联储的紧缩金融政策已使他在白宫的朋友们感到越来越不舒服了。为了进行一次有效的游说，财政部长布雷迪有一次甚至邀请格林斯潘、约翰逊和安杰尔一起开会敦促他们降低利率。在白宫的影响下，到5月中有几名联储理事私下里已经同意这样做，但是鹰派想控制通货膨胀，坚持紧缩立场。他们担心尽管经济已经放慢、失业率仍然较低，但如果联储用低利率刺激经济，雇主们会用抬高工资的办法对付劳动力供应的不足，这样就有可能引起一场以工资为先导的通货膨胀。一名行长公开说：“我们必须把已经到位的紧缩持续下去。”

为了打破这种局面，格林斯潘在5月31日举行了一次公开市场委员会的电话会议，敦促委员们同意对短期利率进行小步削减，但未能达成协议。于是他投票时间推迟到了下个星期一。幸亏，星期五发布的统计报告表明就业增长十分疲软，这一信息软化了鹰派的立场，在周一的会议上，他们终于同意把联邦基金利率降低1/4个百分点。在整个1989年的秋天，联储继续放

松银根，但步子很慢，到12月才把联邦基金利率从9.75%降到8.25%，每一次1/4个百分点。这种速度被西格讥讽为“婴儿的脚步”。公开市场委员会中的鹰派，决心不使通货膨胀复燃而不管付出什么代价。这种状况使格林斯潘也感到担心，他在一次不寻常的国会听证会上甚至承认衰退是可能发生的，他说：“我不能排除政策失误会导致经济下滑的可能性。”

但是到此为止，放松银根就再不能前进了。这是因为公开市场委员会中的力量对比发生了变化。有两名理事——约翰逊和安杰尔——以前是放松银根的倡导者，现在却认为金融市场的最新迹象表明通货膨胀可能正在到来。约翰逊从长期债券利率的上升看到了危险信号，而安杰尔则是通过对商品价格的观察得到了相同的结论。他们参加到鹰派当中，使反对进一步放松银根的力量占了优势。

联储在1990年上半年不顾经济疲软的现实，没有采取放松银根的行动。6月下旬，堪萨斯城联邦储备银行行长古费说，尽管反对紧缩银根的呼声很高，而且出现了信贷困难，联储仍在“准确地完成所确定的任务”，并且已经能够做到在控制通货膨胀的同时不造成经济衰退。

然而在布什政府里，这时对联储面对经济疲软却无所作为的状况已经无法忍耐了。为了促使联储早日采取行动，布雷迪、博斯金和预算局长达曼已经说服布什放弃不增税的誓言，同国会达成一项削减联邦赤字的协议。这也是格林斯潘的要求，他曾多次说过如果联邦赤字不减少，利率是不可能下降的。白宫官员这时力求促使联储在需要的时候让利率以足够快的速度降下来。

可是格林斯潘的同事们却仍摆出一副紧缩金融的架势。7月，公开市场委员会在格林斯潘的说服下，仅仅同意把利率降低1/4个百分点，格林斯潘是把它作为缓解日益严重的信贷困境的一种努力。很明显，这样小的步伐对日见衰弱的经济来说只不过是杯水车薪而已。

然后，8月2日，伊拉克入侵科威特的事件发生了，石油价格猛涨，使人们担心70年代的那种通货膨胀又会重演。与此同时，美国经济似乎也在走向衰退。由于不知道在这种双重困难的局面中如何引航，联储没有做任何事情。只是在两个月之后，格林斯潘才试图打破这种无所作为的状态。但是鹰派的反叛阻挠了他的努力。这是一场前哨战，发生在联邦储备委员会紧闭的大门后面正在举行的公开市场委员会上。会议在秘密进行，争论的焦点是如何降低利率。鸽派要求大大降低利率以刺激经济，鹰派认为衰退未必已经发生，决心继续紧缩银根以求防止通货膨胀。联储主席格林斯潘站在鸽派一边。他建议分两次，每次把短期利率削减1/4个百分点。但是鹰派不同意，他们起来造反了。经过激烈的争论，格林斯潘被迫妥协。公开市场委员会只同意把短期利率降低一次，幅度是1/4个百分点。不仅如此，它还要求在国会与白宫达成一项新的削减赤字协议之后再执行决议，这意味着还要等待一个月。许多人认为这是格林斯潘的一次失败。美国经济出了麻烦，财政杠杆因

为国会和白宫的争吵而不起作用，只有金融杠杆可以发挥调控功能，但是恰好在这关键的四个星期中，联储却没有动作，眼看着失业人口在上升，联储不仅没有采取反衰退的措施，反而因为它的无所作为而使局势走向恶化。联储在经济预测方面也很不成功，公开市场委员会对衰退没有做出准确的判断，而许多民间经济学家却早已看出经济衰退不可避免。

后来货币供应量的数字终于使鹰派人物相信放松银根刻不容缓，他们的立场因而开始松动。但是紧接着又发生了一场有关格林斯潘的权力之争。这一争论在 1991 年 3 月底的公开市场委员会上猛然爆发。几名地区联邦储备银行行长发动了对格林斯潘的进攻。这些行长抱怨说，联储主席最近的行动把他们排除在金融决策之外。问题起源于 2 月 1 日，当时格林斯潘打电话给公开市场委员会的其他委员，通知他们他打算把联邦基金利率降低半个百分点。与此相应，联储贴现率也降低半个百分点。这将是自衰退开始以来，联储所采取的最具进取性的放松银根行动。为这件事，两个地区的联邦储备银行行长向格林斯潘提出了挑战。堪萨斯城的罗杰·格菲和圣路易斯市的托玛斯·梅尔泽质问格林斯潘为何不经过全体委员的投票批准，他们认为联储主席本人没有权力降低联邦基金利率。其他行长们也有类似看法，这些人要求格林斯潘在下个星期的公开市场委员会上把问题摆到桌面上来。但是格林斯潘拒绝让步，他认为尽管联储规章在这个问题上的界定比较模糊，但的确已授权给联储主席可以不经委员会全体会议就采取行动。

地区银行的行长们虽然很不高兴，还是退却了。不过这场争论在 2 月 5 日的公开市场委员会上又重新爆发。格林斯潘不得已，只好说他将要求他的工作班子对这个问题进行研究，看看联储主席在采取行动上究竟有多大权力。后来他的工作班子给委员会写了一个报告，说经过对有关联储主席临机处置权法律和传统的研究，只能得出一个结论，即有关这个问题的规定含糊不清。在 1990 年 12 月 18 日的会议上，公开市场委员会原指示纽约柜台立即把联邦基金利率降低 1/4 个百分点，并附加一条指令，用隐蔽的行话要求联储主席在下次会议召开之前采取进一步放松的步骤。格林斯潘利用这个权力在 1 月初把联邦基金利率削减了半个百分点，2 月 1 日再削减半个百分点。某些地区行长批评格林斯潘越权，说原来的指令只允许联邦基金利率降低半个百分点。这个问题由于削减联邦基金利率半个百分点同削减贴现率半个百分点相联系而变得更加复杂。联邦基金利率升降多少，是由公开市场委员会 12 个委员决定的，其中包括联储理事和地区联邦储备银行行长，而贴现率升降多少则是由联储七个理事决定的。布什政府对联储内部的纷争是了解的，白宫的策略是一面敦促格林斯潘放松银根，一面对联储内部的鹰派保持压力，这种策略的运用相当巧妙，例如，当三大汽车公司的行政首脑访问华盛顿要求放松银根的时候，政府官员对他们说，著名的汽车零件供应商汤普森·拉莫·伍尔德里奇公司的总部就设在克利夫兰联邦储备银行附近，该行行长是鹰派著名人物李·霍斯金斯。如果你们真正关心底特律的经济，为什

么不叫该公司的高级官员去拜访霍斯金斯呢？

对格林斯潘领导下的联邦储备委员会在反衰退中的表现有两种不同的估价。一种估价认为格林斯潘的作风大民主了，他改变了老联储的权威主义，同时也使它在紧要关头不那么有战斗力。保罗·萨缪尔森就说过：格林斯潘被人扔到后头去了，他那里有三四个同事，他们是反通货膨胀的狂热者，他不依靠他们。可是，你不能既是一个好人又是一个强有力的领导者。格林斯潘是一个好人。

有些人缅怀老联储。当时的主席如沃洛克和伯恩斯拥有很大权力，他们的决断能力至今仍然留在人们的记忆之中。有些人对“民主”在美国侵入了权威主义的最后一块基地联邦储备委员会深为惋惜。他们说：“毫无疑问，这种变化把长期以来被批评为傲慢、专断的老联储推进到更符和美国民主精神的传统之中，”但是这是要付出代价的。特别是当经济迅速变化的时候，就暴露了新联储的弱点。它行动迟缓，联储主席不能实行权威主义的统治，他必须用“哄”的办法取得支持，因此，要形成一致意见往往很不容易。正如1990年10月发生的事情，冗长的辩论会给经济造成严重后果。

格林斯潘的支持者则说，格林斯潘在相互冲突的利益集团之间进行平衡的技巧相当高明，在主要问题上他通常能够说服别人按照他的路子办事，虽然有的时候也会遇到困难。格林斯潘自己则说：“我想不起哪一个重要决策使我自己感到是错误的。”他还说，管理中央银行最好的方法是容忍不同的观点，联储不能靠行政命令进行有效的工作。如果联储的行政首脑不能说服他的同事相信他的政策和建议是正确的，他是不可能占上风的。

在处理联储和白宫的关系上，虽然双方并不总是愉快，但格林斯潘在与白宫配合掌握住正确的政策导向方面还是做得不错的。例如，当白宫在1991年的总统经济报告中希望联储采取更有力的措施推动经济复苏时，格林斯潘的反应很及时。他断然采取了大步降低短期利率的措施，而且还降低了联储的法定准备金标准，鉴于当时的形势，这一做法完全必要，但却遭到一部分人不公正的批评。格林斯潘的谨慎作风深得华尔街的信赖。在他第一届任期即将结束进行民意测验时，华尔街对他的支持率竟高于沃洛克。所以他再度被布什任命为联储主席就是顺理成章的了。

板子打在谁身上

1990年7月开始的战后美国第九次经济衰退和后来的缓慢复苏原因何在？应由谁负责？这些问题在布什的经济智囊们中引起了争论，也引起了社会上的广泛评论。

《纽约时报》在1992年11月14日的一篇文章中这样评论：“对布什政府的经济管家来说，现在是考验的时候了。每个人都知道：是糟糕的经济损害了布什的声誉，许多人正在指责那些驾驶经济航船的领航人。”现在这些

经济管家则纷纷起来为自己的清白辩解。

《华盛顿邮报》的几篇文章是给预算局长达曼撑腰的。这些文章描述了达曼如何砍杀赤字巨龙，并引导国家绕过衰退暗礁而英勇作战。文章大量引用了预算局长的话，因而被认为是达曼在离职前对他的同事们的攻击。

不久，经济顾问委员会主席迈克尔·博斯金也以他热情而礼貌的方式讲话了。他在全美广播公司的“问答节目”中谈了他对经济的看法。他没有力自己吹嘘，只是说明他在经济滑坡的时候并没有袖手旁观。保守派指责布什的经济顾问们没有采取更有力的措施振兴经济，对此博斯金解释说，去年年底，他推动布什采取一个一揽子经济方案，其中包括减税和对未来支出的削减，目的是降低联邦财政赤字，在总统竞选中能给经济鼓劲。他说，他所提出的刺激措施比布什1月份提出的要更大一些。博斯金承认，刺激方案更进取一些可能更好。当然这只是事后回顾，没有什么实际意义。某些政府官员说：“博斯金加强经济刺激的主张遭到抵制是因为其他决策人担心它会增加联邦赤字，惊动金融市场并且受到民主党人的破坏。博斯金也谈到了布什的计划。该计划要求对第一次买房的家庭给予税收减免，削减资本收益税。博斯金说，这个计划本来有助于经济的加速增长，并创造50万个就业机会，但是由于两党的分歧，终于流产了。有些政府官员认为，博斯金未能说服布什提出更积极进取的计划，主要是因为他的权力被达曼、布雷迪和前白宫总管苏努努所超越。博斯金的谈话和其他人一样，急于向世界表白他不能对美国的经济灾难负责；再就是想说明美国经济并不像许多美国人所认为的那样疾病缠身。他说，美国经济从1991年春天开始已经增长了一年半。虽然增长速度慢到不能使任何人感到高兴，但是情况也没有糟到竞选运动中民主党所夸张的那种程度。他还说，布什政府的经济成绩比卡特时期好，比如，卡特时期的失业率更高，通货膨胀率超过10%，利率上升到超过20%，等等。但是这种说法遭到许多经济学家的反对。人们说布什执政4年中的经济增长平均低于1%，是胡佛以来历届总统中表现最差的。博斯金还辩解说：“经济麻烦的出现不在于经济决策，而在于那些政府机构无法控制的事情，如商业建筑的过度兴建，军事预算的大量削减，银行放款的极为紧缩，消费信贷的过分扩张以及伊拉克对科威特的入侵，等等。”

布雷迪、达曼、博斯金对经济灾难都强调客观，这是不难理解的。对此社会舆论也有比较公道的评价。

人们认为很难找到科学方法来估计谁应当对经济灾难负多少责任。外部因素肯定是有的，如世界性的经济滑坡以及美国经济的周期波动，但是总统、他的政治班子和经济“三驾马车”也难以完全逃避责任。

多数人都同意这种看法：布什政府在许多时候和许多方面，对经济没有进行管理。虽然布雷迪、达曼、博斯金在有些领域成绩不错，但是他们没有建议布什在执政以后立即向联邦赤字发动进攻是一大失误；他们也没有提出衰退计划要国会立法；直到大选之前，他们还没有制定总的经济发展战略；

这些都说明他们没有尽到经济智囊应尽的责任。

人们还认为，布什以及他的经济顾问们是他们自己意识形态的受害者。他们相信放任自由的经济学。他们对选民和专家们所提出的要政府插手干预的请求、忠告和建议常常反问道：拿这些设想要我们做，不是会把事情搞得更糟吗？政府官员相信经济行动主义会带来各种恶果，正是这种观念把他们自己害了。例如，1992年初几十名经济学家向布什呼吁搞一个数百亿美元的启动计划，以创造就业机会和加速经济增长。可是政府官员几乎是本能地对这种凯恩斯主义观点感到战栗，坚持认为财政刺激将使赤字状况恶化，使长期利率上升并且把钱浪费在政治分肥的项目上去。

多数经济学家同意：在1989年1月布什开始执政时，他没有以足够的热情向预算赤字进攻是失策。当时如果这样做，美国经济就不会像现在这样深陷泥淖。政府官员说，达曼是愿意增税的，波斯金支持对支出的灵活冻结，他们都愿意早日解决赤字问题。但是布什总统、他的前白宫总管苏努努以及他的政治顾问们，却压制这种想法。布鲁金斯学会的经济学家、卡特时期的官员巴里·波斯沃斯说：“他入主白宫时面临的是空前的机会，那时他有一个强劲的经济，那正是向赤字发动进攻的适当时机。我认为布什放过这个机会难辞其咎，当他作出‘不增新税’的誓言时，他已经输了这一局。”

及早解决赤字问题可能阻止1990年夏天开始的经济衰退，在最坏的情况下也能使之得到缓和。这就可能使联储在1989年降低利率而不是因担心经济过热而提高利率。但是布什直到1990年中被迫采取行动之前，一直没有认真对待赤字问题。等到真正引起重视的时候，经济已经疲软了，1990年的预算协议一方面削减支出，另一方面增加税收，这样就促使正在下滑的经济迅速滚到衰退之中。

布什政府的某些官员有一种说法：如果他们没有从里根总统那里继承一个巨额的联邦赤字，今天的经济情况会无限美好。评论家把这种说法称做“玩笑话”。他们说，这种辩解似乎忘记了布什当副总统时支持了里根经济学，在1988年的竞选中他使用的也是里根经济学的纲领。作为副总统，他也应当为里根政府80年代的决策失误承担责任。

在总统竞选中，民主党严厉谴责布什政府在反衰退上无所作为，对此连一些保守主义者也表示同意。尼克松时期的经济顾问委员会主席斯但说：“我认为，在1992年他们没有采取行动推动经济，应当受到责备。”

布什政府的财政官员说，他们曾为一项经济增长一揽子方案而工作，他们所指的是布什在1991年1月份极力吹嘘的那个计划，其内容包括削减资本收益税、一项投资课税减免和一项对第一次购买房屋者的课税减免。布什政府认为，这个计划有助于刺激储蓄和投资并帮助创业资本和小企业，但是遭到国会的阻挠。

熟悉这件事背景的人则说，这个一揽子方案的搁浅是因为政府在削减资本收益税上的主场过于僵硬。许多民主党人接受投资课税减免和购房课税减

免，但他们主张对有钱人提高税收以抵消这些人从资本收益税中所得到的好处。布什否决了这个反衰退计划，原因是民主党人的条件是必须同时对富人加税。所以，实际上是政府坚持削减资本收益税的立场使这个一揽子计划被枪毙的。布什的政治顾问曾警告他不要用放弃削减资本税的办法来拯救这个一揽子方案，否则极端保守派可能起来造反。布什虽然对削减资本收益税信守不渝，却没有能阻止住许多保守派人物对布什经济政策的谴责。保守派说布什对削减支出讲得天花乱坠，但行动起来却和民主党人一样让开支任意增长。他们认为这主要是预算局长达曼的责任。

还有一种看法是：就个人说，布什要比他的三名高级经济官员对经济的混乱负更大的责任。因为是他用了这些人，并把他们继续留在这些岗位上。此外按照传统，财政部长是经济决策的领头人，所以布雷迪应当对工作的失职和错误承担更多责任，对于布雷迪的一个批评，是说他缺乏其前任贝克的那种魅力。不过公道他说，布雷迪在制定立法收拾储贷协会的烂摊子以及帮助第三世界控制债务危机等方面是有成绩的。

至于博斯金，人们认为他在“三驾马车”的决策层中是资历较浅的成员。许多经济学家指出他始终没有获得像苏努努和达曼那样大的权力。1991年，博斯金威胁说要辞职，原因是总统不理睬他对经济前景的悲观预测。他担心总统的乐观谈话会拉开总统和工商界的距离。

其实，要对布什时期经济灾难的经验教训进行总结，必须把它放在共和党12年统治这个大背景下去考察，才能看得清楚。

在这12年中，财政政策、金融政策、社会政策都在向右转，导致高消费、低积累、高赤字、低储蓄的畸形状况，造成了美国宏观经济的不平衡和社会分配的不公正。这些矛盾积累到布什时期来了一个总爆发。因而给1990年的经济衰退盖上了自己的特殊印记。一名指挥海湾战争取得胜利、一度获得70—80%支持率的总统，为什么会在转瞬间就因为经济成绩不佳而被选民们抛弃掉呢？显然，这是因为经济衰退把本来还不明显的社会不公比较充分地暴露了出来，促使美国公民起来推动美国的经济车轮向左转。这为民主党的胜利创造了条件，而这个条件被克林顿巧妙地利用了。

最明显的例子是克林顿以麻省理工学院经济学家保罗·克鲁格曼的研究成果，攻击布什政府为富人效劳这件事。

克鲁格曼在分析大量材料的基础上得出结论说：80年代美国1%的家庭得到经济增长好处的60%，拥有比90%底层公众更多的财富。美国中产阶级在共和党统治的12年中没有得到多少好处，最有钱的人所拥有的财富爆炸性地增长了。

在克林顿发动攻击后，共和党要求国会预算局对克鲁格曼的结论进行评估。几周以后，国会预算局发表了一个报告，指出不管用哪一种标准衡量，都说明1%的家庭得到了不成比例的好处。他们按照其中的一种方法计算，1%最富的家庭得到了增长的税后收入的70%，而不是克鲁格曼所说的60%。

用另一种计算方法看，1%最富有的家庭在总的税后收入中所占的比重已由1977年的7%上升到1989年的12%。

实际上，在克鲁格曼提出这个问题之前，共和党也已经看到分配不公是一个潜在的政治炸弹，并企图拆掉导火线。在1992年总统经济报告的9章中有两章涉及这个问题。

博斯金在报告中承认，美国的现状是最富有的人所得到的好处比别人多；贫困线以下的人口1989年比1979年有所增长；由年轻的和受教育较少的工人当家长的工人家庭收入前景暗淡。不过，报告的主旨是要强调经济增长，而不是有多少人比其他人得到更多的收入。博斯金有一句画龙点睛的话：“对经济政策更重要的是促进家庭收入的增长而不是重新分配。”然而对于这种经济哲学，广大公众、特别是中产阶级以下的公众，是很难接受的。在这里，我们似乎看到了1992年大选中美国政治气候突然发生重大变化更深层次的经济根源。

后记

这本书是《美国经济与政府政策——从罗斯福到里根》的续集。在写前书的时候，受篇幅和体例的限制，只讲了政策的内容和各项决策的经济背景。至于对决策过程，各种观点的矛盾与冲突，总统与智囊的关系，决策成功与失误的背景这些可以用来对各项决策进行立体、多维分析的资料则不可能进行详述。在写作过程中，我们已经接触到不少这些方面的材料，我们决定在此基础上进一步搜集资料，进行研究，并把成果提供给读者，作为理解美国政府宏观经济决策的参考。

美国经济是资本主义市场经济的成功样板之一。它之所以能成为经济超级大国，一方面，是因为在微观经济领域有强大的现代企业制度和市场经济作基础；另一方面，就是因为宏观经济领域有政府调控的有力补充。美国总统不仅是三军的总司令，而且是宏观调控的总指挥。但是现代市场经济是一个庞大而复杂的机体，实行宏观调控需要理论指导、专业知识、信息汇集、形势分析和客观估量，这些并不是总统一个人所能胜任的。因而自罗斯福时期以来，逐渐在总统的领导下形成了包括各方面专家的决策群。而自1946年成立总统经济顾问委员会以来，宏观经济决策更逐步走上规范化和法制化的道路。

科学与民主是决策成功的灵魂。10届总统的经济哲学不同，工作作风不同，领导能力不同，加上各种利益的矛盾和冲突，因此，在宏观经济决策上并非每一任总统都能做到得心应手，稳操胜券。但是宏观经济决策的法治化和规范化则反映了美国决策层向科学、民主的决策方向所做的努力。同时经过半个世纪的实践，他们也积累了丰富的正反两方面的经验。这些对于实行社会主义市场经济的我国的宏观经济决策似乎不无参考价值。

本书由陈宝森、侯玲两位同志台著。陈宝森负责前言、第一章、第二章、第三章、第四章、第五章、第九章、第十章。侯玲负责第六章、第七章、第八章，由陈宝森负责统稿。我们热诚地把这本书献给读者，限于水平，错误难免，不当之处敬请读者批评指正。

作者

