

# 罗斯福“新政”：评价及启示

北京大学中国经济研究中心宏观组<sup>①</sup>

“首先让我明确地说，我坚决相信，我们唯一引为恐惧的是恐惧本身。”

——1933年罗斯福第一次就职演说

“世道循环，难以猜测。对于某一时代的人，可谓得天独厚；对于另一时代的人，要求会特别高。我们这个时代的人则应运而生。”

——1936年6月27日罗斯福在富兰克林运动场竞选演讲

去年以来特别是亚洲金融危机之后，中国经济出现了通货紧缩以及经济增长率下滑的迹象，对宏观经济的研讨因此重新成为学术焦点。我们在《寻求多重经济目标下的有效政策组合》一文中，曾对1998年中国宏观经济形势作了一个综合性的分析，并提出若干建议（北京大学中国经济研究中心宏观组，1998a）。与此同时，我们感到另有两个与中国当前宏观经济分析相关的重要专题需要研究：一是美国大萧条的原因及启示，对此我们在《美国30年代大萧条及对中国当前宏观政策的启示》一文中进行了专题分析（北京大学中国经济研究中心宏观组，1998b）；另外就是罗斯福“新政”（New Deal）——为对付美国经济衰退，罗斯福采取了哪些做法，其效果如何，对当前中国宏观经济政策的制定有何借鉴等等，这正是本文要阐述的内容。

罗斯福“新政”是一场伟大的社会变革。对新政的评价，褒贬不一，总的说来，成败各半。研究在通货紧缩和萧条的情况下主动实施宏观经济政策，新政是一个最好的案例。在借鉴了历史的经验得失后，我们有可能做得更好。

## 一、罗斯福“新政”

1933年3月4日，正是美国大萧条最严重的时刻，富兰克林·罗斯福临危受命，成为美国第32任总统。朋友们对罗斯福说，如果他成功，将成为美国历史上最伟大的总统，但若失败，则是最糟糕的总统。罗斯福自己却说：“如果我失败，我就是美国的末代总统了”（威廉·曼彻斯特，1978）。可见当时的情形是何等严峻。为了对付前所未有的经济衰退，挽救濒于绝境中的美国经济，罗斯福宣誓就职以后即大刀阔斧地开始了“旋风式”的“新政”运动。

罗斯福“新政”主要由两个“百日新政”构成。第一个“百日”是1933年3月9日至6月16日，主要目的是在于复兴，所采取的措施是维持银行信用，实现美元贬值，维持农产品价格，规定协定价格以减少企业间的竞争等。第二个“百日”始于1935年5月，主要目的是改革，所采取的措施是兴建公共工程，以工代赈，以扩大就业来提高社会购买力，改革税制，使受益者范围广泛。

---

<sup>①</sup> 执笔：易纲、赵晓、范敏。

罗斯福“新政”几乎囊括了社会经济生活的各个方面，金融业、农业、工业、社会保障等等。为使读者对“新政”有全面的理解，下面我们分别加以叙述。

## 1、金融业

罗斯福“新政”是从整顿金融入手的。许多挽救金融业的立法都发生在1993年3月9日到6月16日之间，即第一个百日“新政”时期。这些金融立法和相应措施的根本目的是恢复公众对银行、抵押贷款公司和证券交易的信心，同时帮助发生财务危机的企业和个人解决流动性问题。只有让钱转起来，整个经济才有复苏的希望。

1933年3月3日，罗斯福援引几乎已被人遗忘的《对敌通商法》，宣布全国银行一律休假三天，这是他采取的重建金融和经济结构的第一步，意味着政府越过美联储，从幕后走向前台直接干预处于困境中的金融。

3月8日，联邦储备委员会宣布：凡2月1日以后向各银行提取过黄金，而到下星期一为限还不退回储存的，银行便公布他们的姓名。

**《紧急银行法》** 罗斯福深知非常之责需要非常之权，因此在“新政”大规模铺开之前，他首先谋求足以放手大干的权利。3月9日，国会通过《紧急银行法》，决定对银行实行个别审查颁发许可证制度，对有偿付能力的银行，允许尽快复业。根据这一法令，罗斯福得到了管制信贷、通货、黄金、白银和外汇交易的紧急权力。

**《“证券真实”法案》** 3月29日，罗斯福要求联邦监督州际贸易投资证券的买卖，完全公开在州际贸易中出售的新证券。联邦委员会有权阻止出售没有说清真实情况的证券。国会于5月27日通过这项立法，目的是恢复公众对证券业的信心。1934年，罗斯福又提出了管理证券市场本身的证券交易法案。

**《住宅贷款法案》** 4月13日，罗斯福要求为住宅抵押立法，以便使住宅抵押不会因抵押品赎回权被取消而受到损失。这项法案于6月13日由国会通过。该法案设立了房主贷款公司。房主贷款公司通过发行债券筹集了20亿美元的周期性贷款基金，向住户发放低息贷款，使上万所住宅免于抵押赎回权被取消。同时，该法案还允许在非常时期延期还本付息。

**《1933年银行法》** 为了使储户放心，在罗斯福的倡议下，国会通过了《1933年银行法》。《1933年银行法》包括以下三大内容：1) Q条款——禁止所有的银行对活期存款付息，存款利率由联邦储备委员会统一规定；2) 《格拉斯—斯蒂格尔法》——严格分离了商业银行和投资银行的经营业务。美联储系统的会员银行既不能承销企业证券，也不能在二级市场上充当证券交易商。但允许商业银行承销和交易政府债券以及海外公司债券；3) 建立联邦存款保险公司（FDIC）和一整套存款保险系统，个人存款5000美元以下全额保险（后逐步增加到2万美元）。联储系统的会员银行必须加入联邦存款必须公司，非会员银行鼓励参加。

此外，罗斯福还在1933年10月采纳了康奈尔大学教授乔治·F·沃伦的主张：提高黄金价值是恢复较高价格的决定因素，提高黄金价格。

## 2、农业

大萧条时期农产品严重过剩，这一方面造成大量浪费，另一方面使得农产品价格逐年下降，农民损失惨重。为了保护农民的利益，也为了保住国家的经济命脉，罗斯福对农业的改革就从减少生产，提高价格入手。对于减少耕种或养殖的农民，政府给予经济补贴。

**《农业调整法》** 3月16日，罗斯福向国会提出了一项农业法案以恢复农业收入，减少剩余产品，提高农民的购买力，减轻农民抵押的压力并增加银行发放的农业贷款额。5月12

日，国会通过了《农业调整法》，其主要目的是恢复农产品的平等价格。其中第一部分详细阐述了为恢复农产品价格而采取的缩减播种面积和牲畜总数的措施。政府将向加工农产品的公司征税，以支付农场主因缩减播种面积的补贴费用。第二部分规定了由国家资助欠债农场的紧急措施，政府保证农场债务付息总额不超过20亿美元。第三部分宣布废除金本位制，收回黄金，禁止黄金出口。根据《农业调整法》，新建了农场信贷联合会。农场联合会从1933年底向农场主发放了1亿美元贷款。

**《农业法令》** 1938年2月16日，国会通过了《农业法令》。从这时起，政府每年都规定主要农产品的限额。后来，限额的确定采取在农场主中间实行投票表决的办法，经三分之二的农场主同意的限额是大家必须遵守的。对于减少的播种面积由政府给予相应的补贴。为了保持价格稳定，剩余的农产品由政府收购。法令还规定了美国政府在以后年代处理农业问题的办法。

### 3、工业

与抑制农业生产不同的是，“新政”中有关工业的法规只为一个主题：复兴工业，刺激工业生产。为了达到这个目的，罗斯福修改了禁酒令，放弃了反垄断法，对工会作出让步以获取支持。工业增长的目的是为了带动就业增加，收入上升，购买力增强，最终让经济走出衰退的泥沼。

**《啤酒法案》** 3月13日，罗斯福发给国会一份仅72个字的咨文——啤酒提案。他建议立即修改禁酒法案，使啤酒和淡酒的生产和销售合法化，他也要求对这些饮料征收大量的税。参议院于3月16日通过了啤酒法案。

**《国家工业复兴法》** 罗斯福5月17日向国会提交的《国家工业复兴法》于6月16日获得通过。这项法案被罗斯福视为第一个“百日”的辉煌成就。《国家工业复兴法》的第一部分“工业复兴”中止了反托拉斯法，允许企业家团体制定自己的竞争、生产和销售的准则，即“公平竞争法规”。法规禁止使用童工，规定了最低工资额和最高的工作时数。其第七条第一款中宣布了工人有权签订集体合同和组织工会。法案的第二部分——“公共工程和建设项目”批准了一项迅速将33亿美元的巨额资金注入到经济中去的公共工程计划，以便创造就业机会和提高购买力。同时建立全国复兴署。

**《全国劳工关系法》** 7月5日，罗斯福签署了参议院瓦格纳提出的《全国劳工关系法》，俗称《瓦格纳法案》。这项法案肯定了经过十年艰苦斗争取得的《工业复兴法》中规定的工人有权签订集体合同和组织工会的权利。根据该法成立全国劳资关系委员会，并禁止企业主组织由他们操纵的资本家和工人混在一起的工会，规定企业主不得为成立工会设置障碍，不准拒绝同工人代表举行集体谈判。当出现劳资冲突时，必须首先由国家劳动关系管理局审议，然后再由法院审议。《全国劳工关系法》是有组织的工人运动在“新政”时期取得的最大成果，是美国历史上最重要的劳工法之一。

**《进一步刺激复兴法》** 4月14日，罗斯福向国会递交了《进一步刺激复兴法》提案——通过公共工程建设局、民间资源保护队等渠道增加支出30亿美元等。

### 4、社会保障

“新政”中涉及社会保障的法规和政策非常宽泛，大体可分为三类：一类是通过创立新机构，比如民间资源保护队、联邦紧急救济署、国民工程管理署等等，来为失业者提供工作岗位，发放类似于救济的工资收入；第二类是为就业者提供宽松的工作环境，例如规定

工作时间和最低工资；第三类是为失去工作能力的老人和残疾人提供社会保险。政府动用企业和财政的能力，保证全体公民的最低生活水平。

**民间资源保护队** 3月21日，罗斯福要求迅速授权组织民间资源保护队，既为植树造林，也为了解决部分就业问题。这个法案规划在初夏投入25万青年和失业的退伍军人去林区修筑堤坝、排干沼泽、种植树木。他们还整修停车场、桥梁和道路。这些青年驻扎在农村露营地，接受军事管理。政府向他们提供食品、住所和每天一美元的工资，并要求他们把大部分工资寄回家。

**《联邦紧急救济法》** 3月21日，罗斯福要求联邦批准各州直接进行失业救济。5月12日，国会通过了《联邦紧急救济法》，建立联邦紧急救济署，并授权复兴金融公司，通过联邦紧急救济署拨款5亿美元，以贷款和赠款的方式补贴各州，用来解决农业问题。联邦每补助1美元，州里需补助3美元。联邦紧急救济署是后来根据“新政”为向失业者提供救济和就业机会而成立的许多机构的前驱。

4月6日，参议院还通过一项法令，限定每周工作三十六小时，以提高就业率。

**国民工程管理署** 1934年冬，罗斯福成立了国民工程管理署，负责紧急救济400多万失业者。与联邦紧急救济署不同的是，国民工程管理署的活动直接受政府监督。在其存在的三个半月里，修筑和改善了50万英里的二级公路，5万幢教学楼，建造了将近500个机场。有5万多名教师和几千名其他脑力劳动者的工资是用国民工程管理署的基金支付的。

**公共工程建设局** 1935年1月，国会通过成立公共工程建设局，以工代赈。按罗斯福的指示，公共工程建设局将几百万美元用于军事开支，包括建造航空母舰。

**《社会保险法》** 8月14日，《社会保险法》生效。这项法律创立了现代社会保障体系，向65岁以上的人提供退休金，向老年穷人提供财政资助，并提供失业和残废保险以及遗属抚恤金。保险金的来源，一半是由在职工人和企业主各支付相当工人工资1%的保险费，另一半则由联邦政府支付。

**《公平劳动标准法令》** 罗斯福在1937年向国会提出《公平劳动标准法令》，但直到1938年6月25日才获国会通过。该法令规定每小时25美分的最低工资，以后七年增加到每小时40美分；规定了每周最多工时为44小时，在以后三年减到40小时；禁止童工产品的州际贸易。

## 5、财政扩张措施

危机时期部分财政扩张措施所兴建的项目在当时看来似乎并不迫切必要，例如治理田纳西河流域，建立协调一致的铁路运输系统。但是在当时有效需求不足、劳动力供给过剩的情况下，从事基础设施建设，既解决了目前的问题，又为日后提供有效供给，这无疑是一举两得的美事。

**田纳西河流域管理局** 4月10日，罗斯福给国会送去一份咨文，建议在田纳西河流域成立“具有私人企业的灵活性和主动性的官办公司”，即成立田纳西河流域管理局。罗斯福希望田纳西河流域管理局要负责搞好电力生产，防止土壤侵蚀，植树造林，监督使用田纳西电力的工业部门，帮助贫苦农民。尽管这个议案涉及广泛采用公有制和国家控制，几乎是一个纯社会主义性质的措施，但国会仍于5月18日以绝对多数通过生效。田纳西河流域法案后来成为地区资源保护和经济发展的成功范例。

**《紧急铁路法》** 5月4日，罗斯福提议《紧急铁路法》。该法案授权一个运输协调人促进或强制运输人的行动，以避免机构重叠，防止浪费，并鼓励金融改组。《紧急铁路法》

的目的是通过节约、加固线路和规章制度的改革来建立一个协调一致的铁路运输系统。国会于6月16日通过了该法案。

## 6、税收

罗斯福“新政”时期实施的是平均化的税收政策，目的是将钱从高收入者手中转移到低收入者手中，对国民财富进行再分配。针对当时贫富差距加大造成有效需求不足的观点，劫富济贫式的税收政策就自然产生了。

**《税收法案》** 1935年6月19日，罗斯福要求国会降低低收入者的税率，同时提高高收入者的税率。对于年收入为5万美元以上的人，税收增加了1%，年收入6万美元以上的人税收增加6%，年收入350万以上的人税收增加7%，多收的所得税将用于偿还国债。同时，还根据公司规模分等征收公司所得税，并有股息税，以防漏税。

## 二、“新政”的成效、阻力及其终结

“新政”是有成效的。第二个百日“新政”结束后，失业人数比1933年初减少了400万，至少提供了600万个工作岗位。1935年农民的全部现金收入从32年的40亿美元上升到近70亿美元。1936年工商业界倒闭厂家数目只有四年前的三分之一。联邦储备委员会所发表的工业生产调整指数，1932年是58，1936年上升到121。各保险公司资产总值增加了30亿，银行业早已度过难关，国民收入和公司利润增加了一半以上，道·琼斯股票指数上升了80%。

然而，“新政”并未起到药到病除的效果。国库每年亏空60—70亿美元，国债一再增加，从1932年的187亿美元，增加到1938年的347亿美元。失业的美国人仍多达700万，全国14%的人口只能靠救济过活。特别是从1937年下半年起，经济又走向衰退。10月29日爆发了“黑色的星期二”，股票下跌比1929年股票市场大崩溃后最初几个月还要厉害。

改革从来没有一帆风顺的。罗斯福以“新政”开始，成为美国最伟大的总统之一，可以说是幸运的；但在“新政”实施的过程中，也同样是经常面临阻力重重。其执政不到3年，各下级法院已有100多位法官发出大约1600道指令，禁止施行新法；1935年春罗斯福开始与最高法院发生激烈冲突。5月27日被“新政”派称作“黑暗的星期一”：《全国工业复兴法》被判违宪，总统和国会受到了严厉警告。1936年1月6日，最高法院又取消了《农业调整法》，因为向农产品加工公司征税违反宪法。据统计，自最高法院自创立以来，140年中废止的法令仅60种，但现在不过一年“竟一口气把罗斯福的新法取消了12种之多”（威廉·曼彻斯特，1978）。随着经济从1937年下半年起再次走向衰退，“新政”日益遭到国会内外的保守派和温和派的反对。1938年欧洲局势急转直下，“慕尼黑事件”后，西方国家与轴心国的矛盾日益激化。罗斯福为了争取党内团结，不得不放弃有关改革，提出““新政”必须为打赢战争铺平道路”（威廉·曼彻斯特，1978），“新政”至此也就名存实亡了。

## 三、对罗斯福“新政”的评价

### 1、基本评价

仁者见仁，智者见智。任何一项政策，都会有人喝彩，有人批评。“新政”也不例外。主流的意见认为，罗斯福“新政”总的来说是稳健的，并非人们所想象的是一种激进的政策（Gerald Gundersun, 1994）。从根本上说，罗斯福仍是保守人士（Frank Freidel, *A Liberal*

*Viewpoint: The New Deal in Historical Perspective*)。一方面，他坚信美国的自由企业制度，对强政府持怀疑态度，只是在迫不得已时才进行政府干预。自由思想妨碍了罗斯福采取更为有效的复兴措施。另一方面，出于对社会公正的信仰，对人道主义的尊重，罗斯福力求帮助公众提高生活水平，即使需要额外的政府管制也在所不惜。这种矛盾视角在罗斯福“新政”中得到一再体现。在非常不情愿地实行扩张性财政政策的同时，罗斯福大力削减政府开支，总是试图达到预算平衡的目标。

罗斯福采取了一种今天看来极为平常的作法——政府在非常时期干预经济，但在当时却需要非凡的勇气。他那卓越的政治才能和敢于创新的精神（Frank Freidel, *A Liberal Viewpoint: The New Deal in Historical Perspective*）使他成为历史上最伟大的美国总统之一。他改变了胡佛无所作为、一筹莫展的局面，果断地干预了美联储，保住了美国的银行系统免于崩溃。一些政策对经济活动有刺激，一些工程显然比较成功。

非主流的意见提出了另外一些看法。共和党保守派认为“新政”没能使美国走出萧条，步入繁荣，而这主要原因是“新政”对私人企业的敌视（Robert A. Taft, *A Conservative Critique: The New Deal and the Republican Program*）。尽管政府在减少失业方面取得的成就值得肯定，但对私人企业的过度管制，甚至政府直接参与同私人企业的竞争，降低了私人企业的活力，对当时处于大萧条中的美国经济来说不啻为致命的重创。政府救济措施昂贵且无效，它加重了靠工作养活自己的人的税收负担。他们认为鼓励发展私人企业，从而增加就业是经济复苏的必由之路。许多人对“新政”的批评是其不连贯性和非系统性（Thomas K. McCraw, *The New Deal and the Mixed Economy*; David Brody, *The New Deal and the Emergence of Mass-Production Unionism*）。为达到多重政策目标而制定的一系列法规措施之间缺乏内部逻辑性，虽然涉及的方面非常广，但没有整体规划。

与保守派意见相反，激进派的人认为罗斯福所做的一切是为了巩固资本主义、加强大企业主，而没有真正解决诸如阶级、贫困、种族等深层次的问题。

看来，罗斯福的功绩和历史局限性都很明显，他未能确切地弄清大萧条的起因，因而也无法做到对症下药。主要原因是罗斯福所在的时代缺少足够的宏观经济政策“知识”，其实不仅是罗斯福，就连凯恩斯当时也才刚刚着手确定总产出与宏观政策的关系。凯恩斯的《通论》是1936年发表的，罗斯福当时对货币政策、赤字预算和动态财政平衡的理解还是比较表面的，不明白“只有实实在在地花钱，才能战胜大萧条”这一真谛（Gerald Gundersun, 1994）。其改革措施最终难以真正改变局面。

## 2、对一些具体政策的评价

**金融业** 罗斯福上台后立即采取的全国银行歇业三天的措施相当于“中止支付”，它使美国整个银行系统免于垮台。从实质上看，命令银行休假是政府部门违反法律规定，接管了美联储未能履行的职责（Gerald Gundersun, 1994）。因此，《紧急银行法》的颁布体现了罗斯福注重客观而不墨守教条的智慧与勇气。不出一周，13500家银行（占全国总数3/4）复了业，交易所又重新响起了电锣声，纽约股票价格猛涨15%。既没有发生币制混乱，也没有实行银行国有化，金融恐慌立即被制止了。罗斯福的《紧急银行法》固然制止了毁灭性后果的发生，却是以货币供应量的进一步下降为代价的。1933年一年中银行系统为提供同样的金融服务，不得不使用更多的资源，美国的货币供应量减少了整整1/3。

对《1933年银行法》的事后评判利弊参半 (White, *Partial Deregulation*)。“利”主要表现在，银行存款保险公司的建立有效地防止了公众的进一步挤提，降低了银行倒闭的风险，银行倒闭数从1933年的4004家骤降至1934年的61家。“弊”首先表现在Q条款的利率限制上。由联储确定利率上限本意是禁止商业银行通过提高利率的手段竞争存款，缓解商业银行间的过度竞争。但利率限制没能抑制存款机构的竞争，利率之外的非价格竞争方式层出不穷。比如馈赠小礼物，增加分支机构、延长营业时间等等。而非价格竞争的效率远低于价格竞争，存款人需要更多的投资回报而不是华而不实的小礼物。当这一基本要求不能得到满足时，他们便会转向股票、债券、房地产市场，引发更大的投资风险。

对《格拉斯—斯蒂格尔法》也是毁誉参半。赞成对商业银行和投资银行进行分业管理主要是基于以下两个原因：一个是商业银行用公众的存款买股票太危险，而这一风险是导致1929年危机爆发的一个原因；二是商业银行如果对公司持股，在贷款决策上可能会不公正，偏向他们有股票的企业。而反对《格拉斯—斯蒂格尔法》的人则认为分离商业银行与投资银行业务实际上反而增加了银行的风险。当银行不能多业经营时，其风险分散的能力受到了抑制。我们认为，不能用70年代以后对分业制度的改变来说明罗斯福当时就是多此一举的。从历史的变化看，当时采取分业制度以及后来改变这一制度可能都是正确的。

罗斯福在1933年使黄金跌价是一步好棋 (Gerald Gundersun, 1994)。因为美元相对于其他货币而言是贬值了，从而加大了出口；贬值的另外一个重要效果是提高了黄金的美元价格，从而使美国的货币基数从40亿美元增加到近70亿美元，货币扩张了近一倍。

**农业** 《农业调整法》和《农业法令》没有创造奇迹 (Herbert Stein, 1997)。农业管理方案和价格补贴被认为主要是满足了土地所有者的需要，牺牲了消费者甚至低收入农业工人的利益。他们承受着对农业劳动力需求减少的苦难，同时也无法分享农地升值的好处。在1933年以后的三年间，约60万农民（占全部农业人口的10%）失去了自己的农场。到30年代末，农业贫困现象同30年代初一样严重 (Richard S. Kirkendall *The New Deal and Agriculture*)。农业法规没能帮助危机前就生活在贫困线以下的农民，政府支出不是直接给农业穷州，而是给收入相对较高但因萧条收入下降最快的州 (Leonard J. Arrington)。从这一点上看，“新政”中用于农业的贷款和支出只是以救济为目的，而不是为了扶贫。

抬高农产品价格的做法适得其反，因为大萧条恰恰是总需求下降期间价格同步下降 (Gerald Gundersun, 1994)。由政府按保证价格来收购全部未能出售的农产品，固然有利于农民，却损害了消费者，进一步偏离了供给与需求的平衡点。如果联邦政府通过预算赤字来为这个计划融通资金，同时增加国民生产总值，实际代价就会小得多。

大萧条时，政府对农业提供了大量的贷款和补贴。这一方面维护了农民的经济利益，另一方面使得农民的生产独立性下降了 (Richard S. Kirkendall *The New Deal and Agriculture*)。

但是，评价“新政”的农业法规时必须明确，没有一个大国的农业政策能够完全由市场决定 (Thomas K. McCraw, *The New Deal and the Mixed Economy*)，因为农业受气候变化的影响极大，不可控的因素太多，而“民以食为天”又决定了粮食生产的战略性重要地位。尽管有经济学家认为，对农产品定价超过了市场均衡价格是将过多的资源浪费在农业上，但是不可否认的是，农业支持了美国的出口，优化了美国的国际收支，并且供养了大批外国人。1930年，每个农民可以养活8.8个美国人，到了1940年，这两个数字上升到10.3人。

**工业** “新政”没有改变美国的工业结构（Ellis W. Hawley *The New Deal and the Problem of Monopoly*）。第一个百日“新政”侧重联邦计划控制，但由于美国的自由经济传统而未果；第二个百日“新政”侧重垄断，但由于对大企业的限制又可能会导致美国经济更大的衰退，因而也未能持久。

《国家工业复兴法》的实际效果十分有限，它对美国经济的复苏并没有多大的帮助（雅科夫列夫，1987）。《国家工业复兴法》原来的目的是希望带来生产的提高和就业的扩大，但实际上却减少了竞争，降低了总产量，反而抑制了生产。大垄断集团彼此瓜分市场和提高工业品价格，扩大了他们对工业的控制权。

全国工业复兴署从未作为外部监管力量而存在（Ellis W. Hawley *The New Deal and the Problem of Monopoly*），它既不能确定自己的目标，也无法支配实现目标的能力。全国工业复兴署制定了诸多行业管制法规，以为企业会自我实施。事实上资本密集型大企业（如石油和化学工业）自始至终都没有遵照最高工作时间和最低工资标准的要求，而小企业则痛恨工会越来越强的谈判力量，希望回到自由雇工的时代。

《全国劳工关系法》将熟练工人与非熟练工人组织起来，赋予工会和企业主讨价还价的权力，开创了美国劳工—企业主关系的新局面（David Brody *The New Deal and the Emergence of Mass-Production Unionism*）。1937年前，工会的力量与日俱增，工人工资有了实质性的提高。钢铁业不熟练工人的小时工资从1936年的47美分上升到1937年的62.5美分，橡胶业从69.8美分上升到76.8美分，汽车业从80美分上升到93美分。但到了1938年，工人工资被迫下降，总的就业水平亦下降了。在国内需求不足的情况下，工会谈判力量的增强如果导致工资成本的进一步上涨，那么失业率上升就是不可避免的。

企业主们认为《全国劳工关系法》限制了工人不加入工会的权利，也限制了雇主和雇员携手共建良好的关系（Herbert Stein, 1997）。经济学家一直认为，工联主义地位的上升，使一小部分工人贵族以牺牲其他工人利益为代价获取了高收入，而且还加剧了收入分配的不平等。

**社会保障** 对最低工资的大量批评是它减少了处于不利地位的青年人的就业机会（Herbert Stein, 1997）。这些青年人技术不熟练，不能在所规定的最低工资水平上被雇主接受，因此他们也失去了在工作中取得经验和进入更好的工作的机会。也有人认为，最低工资规定在一定程度上提高了美国企业的用工成本，使美国工业的竞争力落在了德国和日本之后（Thomas K. McCraw, *The New Deal and the Mixed Economy*）。

民间资源保护队不仅扩大了就业，修整了基本设施，还对成千上万的青年进行了入伍前的培训，为二战提供了人员准备（伯恩斯坦，1987）。公共工程建设局花费巨额开支扩充的军备对日后扭转太平洋战争战局起了决定性的作用。

《社会保险法》值得称道（王荣纲，1995）。罗斯福认为，社会保险应该负责“从摇篮到坟墓”整个一生。社会保险体现了政府第一次意识到有责任保护全国公民的社会权利，是把福利国家移植到资本主义进程中的一座里程碑。当时看来，社会保险在很大程度上安抚了人心，减少了贫富差距。但是，由于政府未能处理好短期和长期问题，“新政”初创的社会福利保障制度发展到80年代却成为美国政府沉重的财政负担（Thomas K. McCraw, *The New Deal and the Mixed Economy*）。

**财政扩张** 关于罗斯福增加政府总支出，帮助国民经济中的一些具体部门，并使预算不断出现赤字的做法，总的说来值得肯定（伯恩斯，1987）。田纳西河流域工程是极为成功的，它防止了河水侵蚀300万英亩农田，使整个流域居民的平均收入提高了9倍。这个工程解决了私人企业无法解决的问题，是为加强国家资本主义而进行国家干预的最早实践。但是，田纳西河流域工程带来的财富分配极不公平——小农场主受益不大，而从国营水电站得到廉价电能的商行和工厂主大获其利。经济区的综合发展经验也未能得到推广。

但是罗斯福“新政”的财政刺激作用还不够（伯恩斯，1987）。到1933年美国已经历了将近4年的萧条时期，依靠惯常的经济增长的动力，美国经济应当在1937年恢复到充分就业水平，但结果却只恢复到全部生产能力的80%。只是由于后来参加了二战，军费开支才使美国经济达到充分就业的水平——但这是在1933年之后的9年发生的。关键原因在于尽管罗斯福比胡佛“开通”得多，思想却仍不能完全“解放”。联邦政府的税收和支出的结构仍然是想造成一定的盈余，因此在经济尚未充分就业时阻碍经济的发展。至于预算赤字，并非意愿所致，实际上仅仅是大规模经济收缩的一种副产品，是由于收入相应的下降所造成的。所以一旦当经济增长超过通货紧缩的水平时，就出现了预算盈余，使整个国民经济活动又回到未充分就业前的水平。

**对外贸易** “新政”鲜有针对国际关系的法令，罗斯福认为萧条是美国经济崩溃造成的，最好的政策是在国内采取行动。1934年6月12日颁布的《贸易法》是危机期间美国对外政策中唯一的贸易法规。《贸易法》规定在签定贸易合同时，可根据总统的决定互相降低税率百分之五十，以利于美国工农业的发展。这项法案的目的是增加出口，为美国开辟国际市场。对于实行关税保护主义的国家来说，《贸易法》是一项革命性的措施（雅科夫列夫，1987）。它降低了贸易伙伴国之间的税率，从而刺激了进出口的发展。相对于其他资本主义国家而言，美国经济复苏是比较慢的。《贸易法》对美国尽快摆脱经济危机无疑起了促进作用。1935年末，美国与14个国家签定了贸易协定。到1945年，签定贸易协定的国家增加到29个。从1934年到1939年，美国的出口每年几乎增长十多亿美元，而进口只增加7亿美元。美国从二十年代开始逐渐变成世界债主的趋势继续发展。

#### 四、罗斯福“新政”的启示

罗斯福最终并没有成为“末代总统”，而是成为了美国历史上最伟大的总统。罗斯福“新政”带有鲜明的罗斯福烙印，其所做所为大大丰富了人们的认识。大萧条、“新政”、罗斯福、宏观经济已成了难以分开的字眼。在《美国30年代大萧条及对中国当前宏观政策的启示》（战略管理，1998年第3期）一文中，我们着重谈了导致宏观阶级周期的原因以及如何避免宏观经济的大起大落。在此，我们结合“新政”着重谈谈关于宏观经济政策的制定与实施的启示。

##### 1、“做点什么总比什么都不做好。”

政治家最优秀的地方莫过于审时度势、应时而化。杰出的政治家从来不抱残守缺，更不僵守教条。大萧条发生时，宏观经济学是稀缺性的知识，正如多恩布什所指出的那样：“研究稳定政策的现代方法产生于大萧条。关于大萧条的知识，在60年代以后，仍是理解

现代经济学和美国经济的要点。”（多恩布什等，1997）当时虽然有人提出要采取扩张性的财政政策，但却拿不出有力的理论根据。显然，罗斯福并不比胡佛更懂得宏观经济学的奥妙，更不能未卜先知，他和胡佛一样都信奉“自由经济”，而不象一些人所想象的那样是一个凯恩斯主义者。罗斯福比胡佛优秀的地方主要就在于不是抱着自由主义的教条不放，而是千方百计去减轻灾难，顺时而变。用他自己的话来说，就是“做点什么总比什么都不做好。”（威廉·曼彻斯特，1978）如果说实事求是科学家之生命的话，那么它也应该成为有作为的政治家的关键。

罗斯福上台后采取的一系列措施从维持银行信用到政府兴建公共工程都充分凸显了政府在经济中的作用。罗斯福的许多“新政”措施虽然事后不免招垢，但人们无法否认其巨大的创新和先驱作用。从银行制度、社会保障到劳工关系等对历史的影响都是无与伦比的。在讨论大萧条的启示时，我们曾从寻求宏观经济稳定、防止经济的大起大落中谈到要发挥政府在反经济周期中的作用（北京大学中国经济研究中心宏观组，1998b），从罗斯福的“新政”中我们得到的最重要的启示仍然是政府在经济中的作用不可少，这在经济的非常时期尤其如此。当然前提是要象世界银行所提出的那样，政府必须是“有效的政府”，顺应市场经济的运行规律，对经济的干预力度适当。

## **2、稳定和权力的相对集中是实施重大经济政策的前提**

前文曾述，罗斯福在“新政”大规模铺开之前，首先谋求足以放手大干的权利，这是因为他深知非常之责需要非常之权，而反对派阻止和终结“新政”，也是借助于立法，宣布“新政”违宪从而剥夺罗斯福实施“新政”的权利才得逞，“新政”制定和实施的历程说明，政治和经济的稳定是经济得以增长的前提。尤其在经济面临重大转折之时以及特殊变革时期，既需要高瞻远瞩的决策，又需要强有力的宏观权力机构，否则再好的政策也不可能得到贯彻。很难想象会出现没有罗斯福的“新政”，正是罗斯福的果断、坚毅以及个人能力保证了美国以“新政”而不是别的方式来摆脱萧条困境。权力的相对集中可能造成专断，但也有利于克服政出多门、令行不止的痼疾，不致出现各种政策相互矛盾造成的混乱，因此在非常时期常是没有选择的选择。中国的改革以及当前的宏观经济状况目前正到了一个十分关键的时期，要克服亚洲金融危机带来的不利影响，完成国有企业改革，变革机构和体制，维持一定就业水平等重要重任，同样需要政治和经济的稳定。如果说，第一代领导人的问题在于权利过分集中，挫伤了地方和个人的积极性，第二代领导人的问题在于过于分权，导致重复建设严重，那么第三代领导人的使命就在于在充分调动地方、企业和个人的积极性的前提下，适当加强中央集权，首先要加强中央对宏观经济实行调控的权威。

## **3、不断克服阻力才能保证经济政策得以贯彻**

即使取得了政策制定和实施和相应权限，改革也不会一帆风顺，仍然需要不断克服来自方方面面的阻力。罗斯福在“新政”实施的过程中就曾经常面临重重阻力，包括被宣布“违宪”，但却从不畏惧，而是以其非凡的勇气和智慧克服了这些阻力，使“新政”基本上能够实施开来。中国由于历史与体制的原因，由于各部门的利益，改革进行过程中已经遇到和可能遇到的阻力比30年代时的美国还要大得多，因此确实需要中国领导人拿出一往无前的勇气，坚决实施对国家与经济发展有利的改革和发展政策，不负历史使命。

#### 4、对付经济萧条往往需要复兴和改革并进

罗斯福对付经济衰退的措施之所以被称为“新政”，是因为他实施了社会保障、劳动就业等一系列史无前例的政策变革。因此他既有复兴的政策和措施，又有改革的政策和措施，既有扩张性政策对经济的刺激，又有制度创新的能量释放，称得上是复兴和改革并进。中国目前为对付通货紧缩，不仅要采取必要的扩张性的政策，更要注意加快和深化改革，1998年中国宏观政策的最佳选择是出台的有关政策既能扩大需求，又能减少无效供给或增加有效供给，如拍卖部分国有资产用于扩大财政支出就是这样，对特定产业实行减税也是这样（北京大学中国经济研究中心宏观组，1998a）。

#### 5、灵活运用财政货币政策

历来政府都希望保持一定的财政盈余。罗斯福也不例外，联邦政府的税收和支出的结构仍然是想造成一定的盈余，至于其预算赤字，并非意愿所致，实际上仅仅是大规模经济收缩的一种副产品，是由于收入相应的下降所造成的。罗斯福的货币政策实际上是取代了当时反应迟钝的美联储，在一定程度上维护了银行体系、增加了货币供应量。因此罗斯福的“新政”对财政货币政策搭配以及灵活运用是不足的，这是“新政”不能药到病除的重要原因。中国政府在1998年面临着经济增长“保八”、人民币汇率不贬和防止物价反弹等多重目标，在财政政策和货币政策的运用上出现了一些争议，我们认为争论双方的意见其实大可综合起来全盘考虑，关键就在于灵活运用好财政货币政策。

#### 6、运用科学管理经济，努力吸收新的知识

罗斯福的“新政”，以当时的认识水平而论非常难能可贵，且富于个人风格，但可惜那个时代的宏观经济学知识不足，致使他无法进入“自由王国”，更加胸有成竹地去驾驭经济，而只能“摸着石头过河”。罗斯福“新政”对宏观经济政策制定和实施的重要启示是，要有正确的思想指导，要充分运用现代科学知识（特别是经济学和管理学），才可能少走弯路。今天的世界日新月异，社会经济变得更加复杂，不确定性增强，而且由于“历史决定论的贫困”（波普语）以及“人不可能两次踏入同一条河流”，我们不能指望简单地套用前人的某些做法就能灵验。但是，另一方面，人类认识社会、管理和控制社会的能力应该说提高得更快，发达国家特别是美国对宏观经济的认识和管理都达到了相当高的水平，因此后人还是有可能比前人做得更好。中国当前宏观经济学的知识比罗斯福时代要丰富、全面的多，可惜的是缺乏足够的实证分析，如利率的消费弹性究竟有多高，在不同的利率区域货币政策与财政政策效果的比较等，致使决策缺乏可靠依据，今后很有必要进一步加强研究。同时我们还应该多吸收国际上的研究成果，加强对国际经验的借鉴，运用于宏观经济决策之中，从而最大程度地减少不确定性。

#### 主要参考文献：

- 1、北京大学中国经济研究中心宏观组（1998年a）：《寻求多重经济目标下的有效政策组合》《经济研究》1998年第4期。
- 2、北京大学中国经济研究中心宏观组（1998年b）：《美国30年代大萧条及对中国当前宏观政策的启示》，《战略与管理》1998年3期。

- 3、J.M. 伯恩斯著，孙天义等译：《罗斯福：狮子与狐狸》，商务印书馆1987。
- 4、威廉·曼彻斯特(1974)，《1932-1972年美国实录（光荣与梦想）》，商务印书馆1978。
- 5、Gerald Gundersun：《美国经济史新编》（中文版），商务印书馆1994。
- 6、Herbert Stein：《美国总统经济史——从罗斯福到克林顿》，吉林人民出版社1997。
- 7、Lawrence J. White: *The Partial Deregulation of Banks and Other Depository Institutions. Regulatory Reform What Actually Happened.*
- 8、Alonzol Hamby: *The New Deal Analysis & Interpretation*, Longman Inc.1979。
- 9、Harvaor Sitkoff: *Fifty Years Later The New Deal Evaluated*, Temple University Press, Philadelphia 1985.
- 10、Colin Gordon: *New Deals Business, Labor, and Politics in America, 1920-1935*, Cambridge University Press 1994.