

大萧条的教训与遗产:基于制度改革的考察^{*}

杨春学 申始占

摘要:以美国为案例,本文运用“重大事件冲击方法”分析大萧条的冲击和“新政”改革对“美国体制”的长久影响。虽然学界对美国新政具体政策的效果还存在巨大的争论,但是其最重要的遗产在于对美国体制的改造。美国新政改革推动了最高法院对联邦政府职能解释的根本性转变,改变了政府在社会经济中的角色,重塑了联邦、州、地方三级政府与市场、社会之间的关系,通过“棘轮效应”,使美国体制走向新的路径,形成存续长达 50 年的所谓“新政秩序”。大萧条的冲击和应对这种冲击的制度遗产或许可以证明,某种充满不确定性的重大冲击事件往往具有打破路径依赖效应的性质,而新的路径不是取决于事件本身,而是在很大程度上取决于改革者对事件的解释和联想。

关键词:大萧条 新政自由主义 经济权利法案 新政秩序

一、引论

伯南克把大萧条视为“宏观经济学的圣杯”,这符合现代宏观经济学发展的关键节点和学术事实。^①也许是受这种思路的影响,每逢出现重大的经济冲击事件时,例如 20 世纪 70 年代的石油危机、2008 年美国次贷危机引发的国际金融危机以及目前尚未解除的新冠肺炎疫情,都会使人们情不自禁地回想起大萧条,并把它作为一种参照系,衡量本次危机或冲击的严重程度。例如,在次贷危机期间,甚至有人曾预言,它将如同大萧条一样,从根本上改变经济学或经济世界。然而,事后看来,这类预言并没有成功,因为它们对西方社会的冲击远远不能与大萧条相提并论。之所以会产生这种不恰当的类比,主要是我们关于大萧条对西方社会的冲击尚缺乏一种系统性的认识。

大萧条是西方世界迄今为止最惨烈的经济事件。在经济史上,还没有哪一个事件像它那样对西方社会带来如此颠覆性的冲击。正如 Temin(1976)这位大萧条研究的权威学者所评论的,“它粉碎了人们对 19 世纪自由主义信条(即经济无需干预就可以顺畅运行的能力)的信仰。这就给 20 世纪政府角色的重大拓展提供了舞台。因为随之而来的经济思想革命给这种拓展提供了合理性的证明。在欧洲,伴随这种萧条的降临而来的政治气氛变化,使世界逐渐走向第二次世界大战。”不仅如此。事实上,大萧条给西方社会带来的冲击远远超越了经济领域。诚如 Bernstein(1989)所言:“大萧条的长期特征构成了美国制度和政治发生戏剧性和深刻变化的基础。事实上,我们很难想象除了南北战争和林肯政府之外,竟然还能有一届政府也会如此强力地被一个单一大事件所定义。”大萧条研究者 Higgs(1987)也说过:“大萧条在制度和意识形态层面所引致的根本性的变化,是 20 世纪美国经济史上最重要的插曲。”

在此,我们想证明的是,大萧条对西方社会的影响远远超出 Temin 等人的评判。大萧条不仅标志着一个时代的结束,即“放任自由”时代的结束,更意味着某些制度发生的根本性转变。这些转变

^{*} 杨春学、申始占(通讯作者),首都经济贸易大学经济学院,邮政编码:100070,电子邮箱:ycxl6m@aliyun.com, wlvjing625@163.com。基金项目:北京市属高校基本科研业务费专项资金资助“大国经济赶超中的政府作用研究”(QNTD202008)。

^①凯恩斯的《就业、利息和货币通论》(简称《通论》)在很大程度上是大萧条的产物。以萨缪尔森为代表的新古典—凯恩斯主义是《通论》的衍生物。弗里德曼货币主义的最初经验基础和认识也是来自对大萧条的重新解读。

包含的内容即构成了本文的研究主题,即重新讨论大萧条对其后美国社会经济体制的某些关键性转变的影响。

本文基本上是以美国为典型案例展开的。之所以选择以美国案例为主,是因为大萧条在美国展现得最为充分和完整。大萧条经济学的研究对大萧条的时间已经达成一个共识:在美国,1929—1933年仅仅是大萧条的“大衰退”时期,大萧条直至1941年才结束。表1的数据可以证实这一共识。

表1 大萧条时期的主要数据

年份	失业率	实际 GNP	消费	投资	政府购买	名义利率	货币供给	物价水平	通货膨胀率	实际货币余额
1929	3.2	203.6	139.6	40.4	22.0	5.9	26.6	50.6		52.6
1930	8.9	183.5	130.4	27.4	24.3	3.6	25.8	49.3	-2.6	52.3
1931	16.3	169.5	126.1	16.8	25.4	2.6	24.1	44.8	-10.1	54.5
1932	24.1	144.2	114.8	4.7	24.2	2.7	21.1	40.2	-9.9	52.5
1933	25.2	141.5	112.8	5.3	23.3	1.7	19.9	39.9	-2.2	50.7
1934	22.0	154.3	118.1	9.4	26.6	1.0	21.9	42.2	7.4	51.8
1935	20.3	169.5	125.5	18.0	27.0	0.8	25.9	42.6	0.9	60.8
1936	17.0	193.2	138.4	24.0	31.8	0.8	29.6	42.7	0.2	62.9
1937	14.3	203.2	143.1	29.9	30.8	0.9	30.9	44.5	4.2	69.5
1938	19.1	192.9	140.2	17.0	33.9	0.8	30.5	43.9	-1.3	69.5
1939	17.2	209.4	148.2	24.7	35.2	0.6	34.2	43.2	-1.6	79.1
1940	14.6	227.2	155.7	33.0	36.4	0.6	39.7	43.9	1.6	90.3

注:(1)实际 GNP、消费、投资和政府购买的单位为1958年的10亿美元;(2)利率是4~6个月基准商业票据利率;(3)货币供给是现金加活期存款,单位为10亿美元;(4)物价水平是GNP的平减指数(1958年为100);(5)通货膨胀率是物价水平的百分比变动系列;(6)实际货币余额是货币供给除以物价水平乘以100计算,单位为1958年的10亿美元。

资料来源:U. S. Bureau of the Census(1975), *Historical Statistics of the United States: Colonial Times to 1970*, Part II and III, Washington D. C: Government Printing Office.

在这十余年中,美国社会经济并未受到除大萧条之外因素的重要影响。与美国不同,在德国和意大利,大衰退期间法西斯主义政府就已上台。这本身就意味着西方社会所谓“民主政治”变异。英国直至大萧条前夕都还没有从第一次世界大战的后遗症中恢复过来,这期间的20年,经济一直处于一种慢性萧条之中。1920—1929年间,英国的工业生产总值一直处于负增长状态。1913—1930年间,英国工业生产占资本主义世界的比重也下降了4%。至于法国,本身更是成为第一次世界大战的战场之一。反观美国,自“南北战争”结束后,其进入了长达60年的繁荣发展期。选择将美国作为研究大萧条的案例,更能清晰地展现大萧条对制度的直接影响。

Temin(1989)等经济学家也论及大萧条对美国制度的影响,例如对自由市场的失望、对货币体制的毁灭等。但是,这类文献基本上只能是侧重于某些方面,而且对这类影响的讨论纠缠在“新政”的具体政策方案上。这就使得对新政遗产的总结与对政策效果的评价混合在一起,并深受政策效果评价的影响,而这种评价又随着时过境迁而引出了决然不同的观点。新自由主义(new liberalism)主宰经济学和政界时,人们对新政的评价总体上是正面的。但是,20世纪70年代以来,随着新古典自由主义(neo-liberalism)主宰着学界和政界的意识形态,对新政的评价也逐渐走向负面。有学者不仅全面否定了新政对美国摆脱大萧条所做出的贡献,甚至认为正是新政才使美国的大萧条延续,直至“二战”前夕才得以缓解(阿塔克、帕塞尔,1996)。Higgs(2007)是其中的典型代表之一,他认为:“导致大萧条异常地延续这么长时间与其间异常猛烈的大收缩的原因是同一类型的因素,那就是政府糟糕地选择的一系列错误政策。这些政策扰乱和扭曲了竞争性经济的运转,让绝大多数关键性投资者和企业家心里产生恐惧,弄坏了经济的正常恢复过程的传动装置。1933—1937年间,本来已经出现复苏的势头,但是,政府的新政策,包括征收新的税赋、鼓励进攻性的工会、特别是突然提高一倍的银行准备金要求,把经济打进了一条严重的萧条通道,使经济至少两年之后才开始全面复苏。”他甚至断言,新政对美国体制只是起到破坏的作用:新政的立法都是对“私有财产权的威胁”。

很明显,这类观点有失公允。如果真是如此,罗斯福怎么会被评价为美国最伟大的三位总统之一?

新政治疗大萧条的效果与新政的制度遗产(即对制度的影响)是两个相关但有本质性差异的问题。即便对新政治疗大萧条的效果存疑,这也不能否定新政改革对美国体制有巨大影响的历史事实。

与大多数研究不同,我们并不关心新政的各种政策方案的细节,也不纠缠于导致大萧条的各种原因。在这方面,美欧学者(特别是美国学者)研究文献非常丰富,几乎涉及各种细节,并运用经济学的各种理论和实证工具来解释其机制。^① 本文将超越新政的具体政策措施及其对大萧条的治疗效果,聚焦于这类政策包含或带来的制度变化,且集中于这种变化的长期性影响(谓之“遗产”)。因此,我们重点关注的是面对大萧条及其后果,执政者观念的转变如何通过新政建构社会经济体制,并在其后得以延续。也有研究者意识到这类问题。例如,Higgs(1987)就说,“针对大萧条的遗产和政府的反应,人们往往不知从何说起。但是,可以肯定的是,在20世纪,没有任何一个事件能够像大萧条一样对经济、政治和社会生活造成如此重大的影响”。但是,这类研究通常只是侧重于某个方面(司法、经济体制、社会体制或政治体制)进行分析,且时常与新政的具体政策结果之争论纠缠在一起。例如,Temin在《来自大萧条的教训》(1989)一书中,所总结的仅仅是大萧条产生、发展与恢复的政治维度。“大萧条产生的根源在很大程度上归结于第一次世界大战,它的传播则源自战争和《凡尔赛和约》所造成的持续冲突与敌对局面,它的后果就是在德国催生了纳粹主义,并直接引致了二战。”至于国内的文献,更是缺乏对这一问题的专门性和系统性的讨论。

我们的讨论将采取“重大历史事件冲击法”。这种方法强调某一事件所带来的不可逆转的影响,且这种影响具有这样的性质,即以美国开国元勋麦迪逊(Madison, 1788)的话来说,“立法只是秩序链条的开始,但随后的每一项法律判决都会受到最初立法的影响。”“就像一些慢性病一样,尽管症状会偶尔缓解,但却永远不会消失,它会对经济和政治造成长期而又致命的威胁”(Bernstein, 1989)。这种方法适用于讨论某一事件的冲击力量如何通过“棘轮效应”推动制度的演进。这种“棘轮效应”其实是一种包含着后继因素的多种因素相互作用的机制。就以我们即将要讨论的情形来说,“棘轮效应”(即制度的演变)始于新政改革,“二战”的经历、“二战”后两大阵营之间的竞争等因素则强化了新政改革的力量和方向,拓宽了新政改革遗产的范围。在这里,说“棘轮效应”始于新政改革并不意味着否定之前就已存在的、引向这种改革的力量和因素,而是强调新政改革在其中起的关键性作用,即走向不可逆转的改革制度之路。

也许,每一种重大事件都会影响或改变现行的某个方面的制度。但是,像大萧条这样几乎全面塑造美国制度的经济案例,在历史上是罕见的。表1所述的数据是评论和比较胡佛政府和罗斯福政府的一种背景。这种比较将表明:面对同一重大事件的冲击,为什么这两位总统会选择在本质上存在差异的政策方案?

二、执政者意识形态的转变:走向新自由主义

在大萧条之前,美国虽然也出现了进步主义的改革呼声,但主流的意识形态仍然是典型的古典自由主义,坚信“美国体制”的独特优越性。这种体制在政治上坚持“三权分立”的制衡原则和联邦主义,在经济上倡导以契约自由为特征的自由竞争市场。面对大萧条强有力的冲击和挑战,作为总统的赫伯特·胡佛和富兰克林·罗斯福的反应和政策方案却有着本质性的差异。通过对他们所理解的自由主义的比较和剖析,我们可以从一个侧面比较清晰地认识到美国执政者的意识形态的转变。

胡佛是一个保守的自由主义者。早在1922年出版的一本小册子中,他就想用“个人主义”来表达其所认为的“美国体制”的精髓。他强调说,“美国人的个人主义不同于其他国家的个人主义,因为

^①这方面已有大量的文献且争论复杂,重点可参阅Parker(2002; 2007)。其中,Parker(2002)陈述的是他与出生于1905—1919年之间的11位著名经济学家的访谈结果,展示了这些经济学家对大萧条的看法。Parker(2007)陈述了与下一代研究大萧条的12位权威学者的访谈结果,展示了这些经济学家对大萧条的不同研究思路、成果和观点。例如,运用计量经济学方法讨论大萧条是沿着三种思路展开的:Temin的分析以AD-AS模型为基础,Ohanian的分析以最优增长模型为基础,Lucas及其追随者则沿着真实周期理论的思路进行研究。

它接受这些伟大的理念：虽然我们把社会建立在个人成就的基础之上，但是，我们将保障每个人能够获得与其智识、品质、能力和雄心相称的社会地位的均等机会；我们保证社会解决方案不受固化的阶层等级的影响；我们激励每个人取得成就的努力；透过增强其责任感和理解力，我们帮助他完成任务；而他也必须经得起竞争这个金刚砂轮的考验”（Hoover, 1922）。他特别强调机会均等原则，认为美国体制正是通过这一原则给个人提供了展现其能力的“公平的概率”，而个人能力的发挥是“进步的唯一源泉”，是美国文明的根本推动力。而且，机会均等还可以缓和与个人主义可能带来的不良影响。

在1928年10月最后一场总统竞选演讲中，他也用“美国个人主义”来表达自己的治国理念。以他的话来说，那就是坚持“美国体制”的个人主义基本原则和理想。这种体制有两项原则：一是保护个人自由的有限政府，并把这种受到限制的权力分散于联邦、州、地方政府的联邦主义。二是公正的机会平等原则，让每个人按照自身的能力和自己的努力，追求自己的利益。而支撑这些原则的基本理念就是个人主义，坚信个人的主动权和创业精神是“进步的唯一源泉”。虽然这一体制在运行中也出现“各种滥用职权的情况”，但是政府只要适当地稍加管理，就可以让它越来越有效地造福美国人民。

正是基于这种理念，胡佛反对政府介入经济。他认为，这种介入必然要建立相应的管理机构。这本质上是一种中央集权，必然会分层级地剥夺下一层级政府的有关权力，摧毁自治体制。而且，这种介入还会带来官僚政治的危险，那就是这些机构热衷于扩大其影响和权力，进而使民众丧失经济自由，同时还危及其他基本自由权利。更为严重的是，这种管理将会摧毁经济进步的动力——竞争及与之相伴的个人冒险精神和主动精神。因此，“即使政府管理能带来更高效率……，我们也必须拒绝让政府管理经济”（Hoover, 1922）。他还解释说，他所赞美的“美国体制”并不是社会达尔文主义所倡导的那种放任体制，而是共和党人所极力维护的那种体制：对于公共事业，以限制竞争的方式授予专营权，政府或地方机构对其价格、服务和财务进行最充分完全的控制；对经济的其他部分，则实施自由竞争的市场原则。他坚信，只要充分保障机会平等和个人自由，美国体制就能够展现出灵活性，最终应对任何困难，解决各种复杂的重大问题。

在1928年10月的演讲中，他还宣称，摆在选民们面前的选择是简单明了的：“要倔强的个人主义的美国体制呢，还是要截然相反的欧洲哲学——家长制和国家社会主义的教条？”（Hoover, 1929）。胡佛在竞选中大获全胜。不幸的是，他上任后不久就遇上了大萧条。更不幸的是，拘泥于其政治哲学，他应对大萧条的措施实在乏善可陈，致使美国经济逐渐向谷底坠落。1931—1932年间，他甚至几次动用总统的否决权来阻挠国会扩大联邦政府权限的新法案，并解释说，“经济萧条不能靠立法行为和行政表态来医治，经济创伤必须由经济躯体——生产者和消费者的基层单位的行为来治愈。合作行动可以更有效地加快恢复过程”（Hoover, 1930）。他所谓的“自愿联合政策”的核心是：资方和劳方合作，资方同意维持生产和工资，而劳方撤回提高工资的要求。这样一来，消费者可以获得购买力，而竞争将会把价格调整致使企业有利可图的水平。他说，“我们过去每度过一次萧条，就会进入较以前任何时候都更为繁荣的时期。这一次也将是如此”（Hoover, 1929）。即便到了经济陷入寒冬的1932年，他还认为，“不景气现象一定会让位于商业兴旺、利润山积的新时代”（Hoover, 1932）。面对当时日益严峻的失业救济问题，他还坚持“救济穷人必须靠私人捐款和地方政府或州政府自己筹款”（Hoover, 1931）。“我坚决反对任何直接或间接的政府救济金”（Hoover, 1931）。

当然，这一切并不意味着胡佛政府无所作为。它所采取的积极行动包括启动公共工程，创造就业机会；建立复兴金融公司，给处于财务困境的私人企业和银行提供贷款等。有评论者借此类行动为胡佛辩护，认为他并不是一个放任自由主义者（Wilson, 2008）。有的评论者甚至把胡佛视为新政的实际开创者（Namorato, 1992）。这类评论误解了胡佛的真实意图。胡佛政府所采取的政策最多也只是权宜之计，这可以在其离开白宫后的一系列演讲中获得证实。在1934年所发表的长篇文章《对自由的挑战》中，胡佛抨击罗斯福的新政盗用自由的名义，以集体主义改造政府与公民、政府与经济的关系，超越了宪法赋予联邦政府的权限，对个人自由和繁荣的基础构成了广泛的伤害。他重申，“自由(liberty)不是一个政治上的‘权利’范畴，而且是一种精神之事——毫无畏惧地崇拜、思考、发

表言论、坚持观点,挑战错误和压迫……一个人,除非可以自由地选择自己的职业、发展自己的才能、获得并保持一个免于侵犯的神圣家园、在安全有序的环境中抚养孩子,否则就不可能获得智识和精神上的自由。无论在原则上还是在经验世界中,除非存在这些经济上的自由权利,否则,这些智识和精神的自由根本就无法茁壮成长”(Hoover,1934)。

正如理查德·霍夫施塔特(1948)所评论的:“胡佛是放任的自由主义这一神圣学说的最后一位总统身份的发言者,他离开华盛顿标志着这一伟大传统没落的开始。”胡佛因为没有运用联邦政府的权力和影响来制止大萧条而遭到了公众严厉的批评。至1932年,随着萧条的加剧,曾经支持胡佛的、以摩根、杜邦为代表的工商界巨头也开始转变态度,批评胡佛政府,希望有一个新的总统能更好地管理国家,保护他们的利益。摩根和杜邦甚至动用他们的金钱和影响力支持罗斯福。接替胡佛的罗斯福及其新政标志着现代自由主义将成为美国政治舞台上的主流意识形态。有评论者写道,“美国自由主义由古典到现代的分界线可以明确无误地划在胡佛和富兰克林·罗斯福两个总统之间。胡佛是最后一个固守所谓放任自由主义的总统,而罗斯福是第一代现代自由主义的总统,由此,美国自由主义不可逆转地进入现代”(钱满素,2016)。

罗斯福是举着新政的旗号走上总统位置的,并接连四任。在1932年的一次竞选演讲中,他抨击胡佛政府,说这届政府受制于一个失败的教条,即“放任自由”。这一教条“极其荒谬,对于真正的进步极其不利,在它所经之处无不是经济瘫痪、工业混乱、贫穷以及痛苦”(谢索,2010)。执政之后,他在各种演讲中一再强调,只有通过改革政府与经济之间的关系,建立一个强有力的联邦政府,才有可能控制“盲目的经济力量和盲目自私的垄断势力”,解决那些完全超出个人和地方政府能力范围的20世纪问题,让美国摆脱大萧条,走上新的自由之路。

最能集中体现罗斯福自由主义改革方案的是1944年发表的国情咨文,史称“第二权利法案”(又称“经济权利法案”)。这一法案可以视为是罗斯福最富有特色的“免于匮乏的自由”之清单,包括“在我国工厂、商店、农场或矿山获得有益并有报酬的工作的权利;赚取足以支付充足的食物、衣服和养育下一代的工资的权利;所有农场主生产并销售其产品且其盈利能让他和他的家庭过上体面生活的权利;所有商人无论大小在自由气氛内交易的权力,免于国内外寡头的不公平竞争和控制;每个家庭得到适当住房的权利;充分的医疗条件,并有机会获得并享受健康的权利;免受因为衰老、疾病、事故和失业而产生经济方面担忧的权利;获得良好教育的权利”。他还特别表示,这些权利也是“被认为不证自明的”,“我们已经接受了第二权利法案,据此可以为所有人——不管其地位、种族或肤色——确立新的安全和繁荣的基础”(桑斯坦,2004)。

在罗斯福看来,第二权利法案所追求的不是经济平等,而是个人自由的实现。匮乏之人是“不自由的”。与胡佛一样,他也坚信个人主义,重视私有财产权、自由企业和自由市场。但是,他认为,只有灵活地理解和坚持这些原则,才能解决20世纪文明社会所面临的重大问题。例如,他早在1932年就指出,行使“财产权可能会与个人的其他权利相冲突,以至于政府必须干预,没有政府的协助,财产权也就不复存在;政府不是摧毁个人主义,而是保护个人主义”(桑斯坦,2004)。对于经济权利法案,他解释说,随着社会经济的发展和复杂化,传统个人主义所特别看重的政治自由权利“被证明不足以确保人民平等地追求幸福……没有经济安全和独立,就没有真正的个人自由”(桑斯坦,2004)。只有将自由与经济安全联系起来,才是“一个民主制度的自由”。如果说胡佛所强调的是“消极自由”,罗斯福所要追求的还有“积极的自由”,那么,二者之间的差异主要表现为:古典自由主义和新自由主义(杨春学,2021)。正如罗斯福在1934年炉边谈话中所讲的,“我不准备回到自由的旧的定义中去,在那种定义之下,许多年来一个自由的人民被规训到为一小撮特权人物的服务之中。我愿意,我相信你们也愿意接受一个宽泛的自由定义,在这种定义之下,我们正走向更大的自由,走向普通人之前从未享有过的更大的安全保障”(钱满素,2006)。

事实上,新政改革也是沿着经济权利法案所述的各个方面展开的。罗斯福将新政设想成这样一种变通路径,既不同于“左倾”的社会主义,又不同于右倾的纳粹主义,也不同于那些非管制型资本主

义支持者所主张的无动于衷,他希望在民主、个人自由和有计划的经济之间找到和谐共享之处。可以想见,这类改革必定是一个充满批评声音的过程。左翼势力批评新政走得不够远,不足以塑造一个美好的社会,要求进行更激进的改革。而右翼势力则批评新政是对自由市场、私有财产、有限政府等具有历史悠久的美国人理念的践踏,旨在创建一个拥有无限权力的中央政府。工商界领袖也批评新政违背市场规则。这些批评迫使罗斯福不得不在各种演讲中为新政和自己的执政理念辩解,强调这是符合自由主义和民主制度精神的改革。欲使美国摆脱大萧条带来的困境并建立一个体现自由主义的新经济权利和宪法秩序,就必须建立一个强有力的联邦政府,以便对在复杂的文明社会中“盲目的经济力量”和“盲目自私的经济保皇势力”施行实际的控制,从而解决那些完全超出个人和地方政府能力范围的20世纪问题。在他看来,正是这些“盲目的”力量和势力,使他在第一个任期结束时美国人还有三分之一的人口处于饥寒交迫之中。这些问题是对民主制度的挑战,而民主党的理念最适合于解决这些问题。因为,“民主是一种探索,一种对更好事物永无止境的探索”,而“民主党是自由主义和进步的旗手”,共和党则是“保守主义的代表”(江涛、邝丹,2011)。

对新政最严厉的否定来自最高法院。在罗斯福的第一任期中,保守派控制的最高法院竭力维护自由竞争宪政主义,强调正当程序原则和契约自由原则,认为政府没有干涉经济应如何运作的权力。保守派法官明确表示新政的理念,即运用政府权力来缓解由大萧条所造成的损失,并创造一个全新的更加公平的社会和经济秩序,这是对宪法的冒犯,无论运用该权力的是联邦政府还是州政府。因此,在1935年秋至1936年初夏的开庭期间,最高法院通过对一组案例的判决,裁定《全国工业复兴法》《农业调整法》等新政方案违宪。这些判决使最高法院陷入一场自其成立以来罕见且持续的争论风波(谢索,2010)。

虽然遭到各种非议,但是民众的广泛欢迎、经济复苏的迹象足以让罗斯福获得广泛好评和支持。第二次竞选连任之后,他着手反击最高法院的保守派,力图以“填塞”的方式改组高等法院。这一计划因为遭遇到多方的强烈反对而未曾实施,但是由于受到罗斯福的威望、国会中民主党的势力和民众的强烈抗议等因素的压力,最高法院最终做出了让步,通过对一系列案例(例如“威卡德诉菲尔本”“谢克特家禽公司诉合众国案”)的裁决,打开了联邦政府扩张权力的大门(谢索,2010)。这些裁决意味着对宪法限制政府权力的解释方式发生了根本性的转变。有研究者甚至认为,这些裁决意味着联邦政府对经济实施干预的权力将不再受到宪法的限制,意味着国家宪政主义的胜利和自由竞争式宪政主义的失败。^① 罗斯福政府终于实现了“把宪法从法院中拯救出来”的目的。

虽然罗斯福并没有完全实现第二权利法案的承诺,但是,新政却为这种追求提供了一种思想基础,并且在宪法上打通了道路,重构了联邦政府的权力基础。联邦政府拥有其所需要的一切权力,而无须受到州权理论的制约。因此,罗斯福新政措施是总统权力全面扩张的伊始,其最终逐步建立了以总统为中心的三权分立的新格局。可以说,罗斯福是总统职权体制化的开拓者。

如果没有大萧条把美国社会推入深渊的强烈冲击,很难想象罗斯福的新政会在这个对“国家”一直怀有根深蒂固的怀疑的国度生根发芽。^② 大萧条“动摇了美国人对他们的经济体系的信心,也让许多人确信国家经济的缺陷是这种体系的根本性特征”(恩格elman、高尔曼,2000)。新政的成就驱散了民众“从18世纪和19世纪继承下来的对国家的不信任感”(Knight,1982)。甚至那些以扼杀自由的名义抗议罗斯福政策的共和党人也被迫改变主意。1943年7月,共和党全国代表大会通过的纲领写道,“共和党接受《全国劳工关系法》《工资和工时法》《社会保障法》的议题以及其他旨在提升和保护美国工人福利的联邦法规的议题,并且我们保证公平、公正地执行这些法规”(江涛、邝丹,2011)。

在执政和政策理念上,新政是对古典自由主义具有历史性转折意义的改革。在罗斯福看来,19

^① 安东尼·戴维斯等:《联邦政府几乎无限的权力源于何方?》,商业新闻网,https://www.shangyexinzhishi.com/article/4189934.html.

^② 在此之前,受“进步主义运动”的影响,西奥多·罗斯福的“新国家主义”、威尔逊的“新自由”曾力图借助国家或联邦政府的权力来限制庞大的私人经济权力、打破垄断,维护自由企业制度的竞争条件,但成效甚微。

世纪中叶以来的自由概念早已远离了杰斐逊所述的个人主义。金融资本家的大量经济活动(比如修建铁路和水库)不完全是靠自身努力的结果,而是需要依靠政府的多方面协助,这本身已经构成了对政府不干预经济原则的违背。但是,罗斯福并没有像胡佛那样对自己信奉的自由主义有一个较清晰的专门阐述,他的执政理念在新政中得到了“模糊”的体现,而这种理念确实包含或体现出一种自由主义,被后世称为“新政自由主义”或“现代自由主义”。有研究者把他的自由主义理念总结为:“(1)深信人的尊严;(2)信仰人类理性的力量和自由求知的力量;(3)高度意识到个人对自己及其邻居的责任;(4)坚信一个最好的社会就是能使其最大多数成员最充分地发挥其潜力;(5)愿意并感到有义务通过公共机构为公共利益而行动”(Gerber,1975)。在罗斯福政府(1933—1945)之后,新政的理念获得了凯恩斯主义的加持。确切地说,凯恩斯的思想经过其在美国的追随者不断阐释和拓展,理论上为美国在应对大萧条时期开始盛行起来的政策思路提供了合理性辩护。

正是从新政开始,自由主义和保守主义在美国彻底改变了其含义。“自由主义”“自由派”代表着对社会福利、工会谈判和商业管制的支持,而“保守主义”“保守派”代表着对自由市场、低税赋、小政府的支持。大萧条叠加“二战”经历的影响,使新政的遗产得以传承,而“大压缩”时代形成的庞大中产阶级成为社会中坚的政治力量,使遗产更好地发扬光大。“二战”之后,民主党人哈里·杜鲁门、约翰·肯尼迪、林登·约翰逊几乎连续执政,基本上赞同罗斯福对自由主义的解释,致力于在新政基础上进行改革,继承、拓展和强化了新政遗产。因此,可以说,正是新政在美国逐渐孕育出新的经济体制(混合经济)和新社会体制(福利制度)。

三、改革“自由市场”:经济体制

在美国,政府干预经济活动并非始于新政。自美国独立之时起,政府就力图运用其政治权力来建立能改造和影响经济增长的制度。但是,总体上说,政府对经济活动的直接干预领域是很有限的,且这类干预往往在联邦政府与州、地方政府之间存在着相对分工。在大萧条之前,对公共卫生、公共交通、教育、企业、劳动力市场和某些产品市场的监管等主要是属于州和地方政府管理的事务。宪法授予联邦政府的基本权力限于处理外交事务、国际贸易、国防、管理和控制货币流通以及监管国际货物贸易等领域。在19世纪末20世纪初的进步时代,随着大企业的发展,联邦政府开始对跨州商业(包括国民银行、铁路、食品和药物等少数领域)进行监管,并逐渐形成联邦和州政府共同监管的模式。

然而,正是大萧条,才促使联邦政府成为干预社会经济活动的主角,并促成了各级政府权力的广泛扩张。所有这一切都是沿着一系列政策和法令颁布展开的。然而,这一过程并不顺畅,而是充满各种力量的博弈。其中,博弈的主体主要分为三类:以罗斯福代表的国家、政府及其背后的民主党;企业及其控制者(资本家和企业家);以工人为代表的广大劳动阶层。在这一博弈过程中,有些法令,例如《全国工业复兴法》《农业调整法》《税收法》的关键性条款,最终被最高法院判定违宪而取消。究其原因,一方面源自各反对势力对罗斯福新政自由主义的不信任,另一方面也依赖于美国早已建立的深入人心的三权分立制度。这就导致新政出台的某些政策和法令是临时性和短命的,而另一些法令却在争议中保存了下来。^①按照施政路径划分,新政时期流传久远并产生强有力路径依赖影响的政策和法令主要可以归纳为三类:产业规制、劳动制度和创造就业。

(一)重塑政府与企业之间的关系

在大萧条之前,美国政府,尤其是联邦政府,与私人企业之间的界限明确。即便是进步时代的西奥多·罗斯福与伍德罗·威尔逊总统,也只是采用非常有限的政府权力管制经济。“他们意在通过

^①在新政的推动下,商人对私人产权有可能遭受到公权力的侵蚀日益担忧,联邦政府的强势干预给企业家和私人投资者造成了严重的恐慌感。“企业家们想知道的是:我们是要走向社会主义,还是要在资本主义的基础上继续下去?”。毕竟,通过制定所谓的经济计划,“罗斯福政府既可以游刃有余地周旋在资本主义和社会主义之间,还可以不用背负‘赤化’的骂名”(Flynn,1949)。

法律,而不是扩大政府的规模来管制经济。在有限政府和对政府权力的警惕上,他们也基本上维持了自由主义原则”(钱满素,2006)。然而,大萧条的冲击却重塑了政府与企业间的关系,联邦政府开始加强对企业的管制,美国的经济体制进入新时代。

在罗斯福的前期政策中,对政企关系重塑影响最深刻的是1933年的《国家工业复兴法》。这一法案超越了胡佛的企业联合论,组建了由政府支持的卡特尔。在此基础上,联邦政府又成立了国家复兴管理局来振兴企业经济。然而,这一决策却无疑是一个“灾难性”的决定。通过给予行业领导者反垄断豁免权,联邦政府成为大多数行业卡特尔协议的执行者。在大企业横行无阻的同时,小企业和商人的积极性却受到了严重的挫败。最终,最高法院在1935年的谢克特家禽公司诉美国案的判决中,以违宪的理由推翻了国家复兴管理局。作为一个短命的组织,国家复兴管理局的社会评价一直较差。甚至于在其消亡之后,罗斯福也没有再打算成立新的组织替代。然而,国家复兴管理局的败退并不意味着联邦政府权力的萎缩。相反,执政者逐渐坚定了以下信念,即“资本主义在本质上是存在缺陷的,政府有责任克服这种缺陷”(Brinkley,1995)。自1935年开始,随着新一轮监管措施的接踵而至,新政的某些长期遗产得以保存下来。其中,影响最深远的是对金融和农业的管制。

对于金融行业来说,1933年和1935年的《银行法》重建了金融体系和资产负债市场,奠定了以后半个世纪商业银行体系的基本结构的特征。这种重塑主要体现在以下两方面:一是推进商业银行改革。1933年的《格拉斯—斯蒂格尔法》终结了延续上百年的商业银行和投资银行“混业经营”模式,促使美国进入了60余年的“分业经营”时代。不止于此,为保证商业银行经营的安全性,《银行法》还建立了存款保险制度。时至今日,源自新政的存款保险制度依然在美国金融体系中占据着重要地位。二是加强对证券市场的监管。1934年,新颁布的《证券交易法》规定由证券交易委员会来监管证券市场,原先由各州实施监管的证券市场开始由联邦政府接管。1935年的《银行法》重构了有缺陷的美联储,联储总裁委员会取代联储委员会对公开市场操作行为进行监管,证券交易的安全性标准也得到了显著提升。截至1941年,一个接受联邦政府全面监管的金融系统得以重构。之后,联邦政府始终保持着对证券市场的关注。经过数十年的演化,人们也逐渐改变了关于新政对金融监管改革的认知。“不管新政对证券市场实施的管制花费了多大代价,长期以来人们一直相信,新政的管制确实保证了金融系统不会再发生像1929年股市大崩溃那样的危机”(恩格尔曼、高尔曼,2000)。

相比较而言,美国对农业部门的干预时间跨度要长得多。早在进步时代,美国政府已经开始对农业生产进行适度干预,这些干预措施包括提高粮食价格、削减农民债务、防止农业生产部门萎缩等。然而,这些干预大都是间接实施的。而且,即便是间接干预政策,当时的很多法律都无法被国会通过。但是,大萧条的冲击却给美国政府大规模干预农业生产提供了充分的借口。面对大萧条的冲击,美国国会于1933年通过了《农业调整法》,并建立了多个政府机构加强对农业生产的管制。自新政开始,美国政府通过直接提高农产品价格的价格支持手段、间接提高农产品价格的投入产出限制手段、削减耕地规模的刺激手段以及其他类型的补偿手段来保持对农产品价格的干预。此后,虽然过度干预导致了一系列经济问题的产生,但是联邦政府并没有选择退出农业生产部门。相反,自20世纪50年代开始,联邦政府又开始在供需两方面加强对农业部门的监管。^①

监管的急剧扩张最终引来社会各界的猛烈批评。对于金融业的管制,有批评者认为,新政对金融机构的定价策略和准入标准进行限制减少了资本的流动性和企业的竞争性,这进一步导致消费者和纳税人在长期中受到损害,新的金融中介为规避市场监管必然会蒙受额外的损失。对于农业部门的管

^① 联邦政府一方面通过增设农业银行项目来减少耕地面积,另一方面通过增发农业补贴稳定农产品价格,并通过营养计划、“布伦南”计划以及学校午餐计划等项目来刺激对农产品的需求。实际上,不止于金融业和农业部门,联邦政府对市场经济的监管深入到方方面面。在二战之后,林登·约翰逊开启了加强政府监管的又一波高潮。国会先后通过了一系列旨在阻止种族、性别、年龄或者残障歧视的新监管立法。比如,1963年的《公平工资法》,1964年的《民权法案》和1967年的《反就业年龄歧视法》。直至尼克松上台之后,联邦政府的监管力度扩张达到顶峰。尼克松对工资和价格实行全面控制,并且将监管的触手延伸至环境领域,开创了环境监管的新纪元。

制,有批评者指出,“农业计划导致的结果也是荒唐可笑的,美国农业部的雇员现在比专职的农场主人数还多,并且农业仍未收缩到足以使供给和需求相等的程度”(阿塔克、帕塞尔,1996)。“作为新政的遗产,当前美国的农业项目既不合时宜,又代价高昂”(费希拜克,2007)。“在长期来看,新政所建立的管制制度既未有效遏制农业生产部门的萎缩,也没有促进小农增收以维持农业生产。大量的救济金被大型农场和富有的农民所侵占”(Smiley,2002)。然而,不同于学术争论,在实践中,尽管政府对企业的监管力度和方式有所调整,但是并没有迹象表明美国政府要在未来取消对金融业和农业部门的干预。即便里根总统曾在20世纪80年代采取了一系列放松管制的政策,不过这也并不能动摇政府需要对企业进行管制这一基本理念。正如费希拜克(2007)所言,在新政之后的半个世纪里,“放松监管时代是脱离常态的。更常见的是持续不断的监管洪流,其中很多措施是保护健康、加强安全和防止歧视。”

总体来说,新政及其长期遗产重塑了美国政府和企业关系,但是,其过程并非一帆风顺。在新政早期,罗斯福政府对如何拯救经济并没有明确的思路。在这个阶段,罗斯福打着“紧急状态”的旗号实行新政,许多改革政策较为激进。而且,在“试错”的过程中,很多政策都是作为一种权宜之计存在。这就导致一系列的救市措施更像是杂乱无章的大杂烩,而且“有时彼此之间并不一致”(Jackson,2003)。“不切实际,贸然行动,精明的政治,诚实,忠诚,与实用的人道主义交织在一起。总统想面面俱到,但那必然会犯错”(韦克特,1948)。在反对者看来,政府对市场经济的管制构成了对“整个自由精神的最让人目瞪口呆的侵犯”(Hoover,1934)。一种普遍的观点是,经济衰退的持续存在是大企业、政府管制和工会所施加的价格机制扭曲共同作用的结果(Weinstein,1980)。

然而,大萧条的剧烈冲击又从根本上改变了美国民众的意识形态。仅仅几年后,大多数美国自由主义者就意识到新政不仅仅是一个折中的政策和项目组合。到第二次世界大战后,新政已经形成了一个有序的政治信条与国家观念。这种观念不仅有利于团结自由主义者,还至少支配一代人的思想和行动(Brinkley,1989)。对于商人而言,新政“使得商人在二战后接受了某种程度的政府干预和控制,而在战前他们强烈反对政府干预和控制”(Hoover,1959)。这一点也被历史所铭记。即便在反对党上台之后,政府对企业的管制行为并没有被取缔,反而进一步得到了延续。“甚至在艾森豪威尔政府发展商业的时期,也没有人想要摆脱无处不在的,在富兰克林·罗斯福执政时期形成的干预主义项目”(费希拜克,2007)。在经历了“改革——质疑——制度化”的过程后,美国政府对企业的管制已然构成了新政的长期遗产之一。

(二) 重塑劳动力市场制度

在大萧条之前,“劳工问题”不仅是最重要的经济问题,而且构成了新工业秩序的道德、政治和社会困境。在许多人看来,解决“劳工问题”不仅仅意味着永久性改变劳动和资本之间的关系、消除财富集聚引起的剥削和社会不平等问题以及由专横的企业权力和特权构成的民主政治威胁,甚至还能解决世界性的帝国大战难题。

“劳工问题”之所以能够成为罗斯福新政中“最重要的国家问题”,其根本原因在于绵延了数百年的习惯法所确立的劳资不平等。本着“契约自由”的精神,自美国建立之初,雇主和雇员之间的劳动关系逻辑是:“雇主才是工厂的管理者”,其不仅“有权要求下服从命令”,而且在面临“外来压力的胁迫时”(比如罢工),还有权要求雇员“忠诚”于他(恩格尔曼、高尔曼,2000)。在19世纪之前,雇主对雇员是一种“普遍存在的权威控制,并且这种权威是建立在前工业化的雇主对其家政仆人的私人服务的索取权基础上的”,“即只要雇佣关系存在,雇主就应该控制和配置劳动资源。这一前提实际上是雇佣法律不对等的集中体现”(恩格尔曼、高尔曼,2000)。在这种逻辑之下,工会组织的集体谈判不是劳动者自由意志的体现,而是成为一种“怀有恶意的诱导”的垄断行为。如果集体行动超越了地方劳动市场,构成了对现有雇佣关系的非法干预,从而使雇主的财产权遭受损害,法院就会裁定它们是非法的。实际上,在19世纪之前,美国劳动力组织工会不完全合法。任何可能导致“在州际贸易之间的供给减少”的行为,都会被法院立案调查。

真正令工会取得合法性的是1935年的《瓦格纳法》,该法设立了一套工人成立工会的程序,确立

了工人与管理者讨价还价的规则。当大多数工人投票承认工会组织时,雇主必须承认工会并加入集体谈判协议。自此,“劳动权利法案”成功替代了曾经的“丛林法则”,工会组织的合法性得到确立。受到新政立法的影响,工会组织在此期间取得了长足的发展。自1933年到1945年,新加入工会的人数增加了5倍多,达到1400多万人,使得大约30%的美国工人是组织起来的,这是美国首次达到北欧国家的水平。工会运动在1945年之后的10年时间里迎来了真正的巅峰,全美国工会人数一度达到了非农就业人数的35%。在这种急剧扩张的背景下,哈佛大学经济学家Slichter(1947)曾称工会是“美国有史以来最强大的经济组织”。

与新政之前不同的是,新政之后的工人运动已经不再是纯粹依靠暴力行为,而是被纳入联邦政府的法律体系中。在Fraser(1989)看来,新政的政治化学反应产生了双重转变:一方面,重视劳工问题成为美国的一项基本国策,另一方面,劳工问题已不再构成对美国政治经济体制的根本威胁。一系列劳工法律在保障劳动者获得更高的工资和慷慨的附加福利的同时,也给他们套上了枷锁,即所有的劳工运动必须在法律授权的范围之内进行。在二战之后,过于强大的工会又激发起植根于美国社会的抵抗文化,这种抵抗文化则源自根深蒂固的保守自由主义信念。因之,在1947年,国会又通过了《塔夫脱—哈特利法》(LARA),开始重新加强对雇主权利的维护。至20世纪50年代,法律对于工会广泛的从属行为、联合抵制甚至和平示威的保护大大减少。1959年,《兰德勒姆—格里芬法》的颁布使工会陷入腐败和敲诈的困境中,工会被看作是不正常的美国社会现象,由此遭到诸多恶意攻击和怀疑。自此,美国工会便进入了缓慢衰退的过程中。^①在随后的几十年里,工会人数逐年下降,且私人部门尤为严重。截至20世纪90年代,私人部门的工会化程度已经几乎倒退到与《瓦格纳法》之前相同的程度。更有悲观者认为,“劳工法律革命”最终走向了失败。“自20世纪40年代以来,集体行动被进一步融进雇主优势的传统逻辑中。最终,法院所定义的雇主和几百年前的法院所援引的雇主本质上并没有什么区别”(恩格尔曼、高尔曼,2000)。

另一项重要的改变是最低工资制度。1938年,国会通过了《公平劳工标准法》。该法律确立了联邦政府在确定全国最低工资、加班要求、限制童工中所要发挥的作用。该法律规定工人每小时的最低工资为0.25美元(计划最终上升为0.4美元),每周最多工作44小时(计划降至40小时),超过的工时需由雇主支付加班费,并禁止雇用未满16周岁的儿童(沃尔顿、罗考夫,1993)。实际上,最低工资制度的确立也是各方利益博弈的结果。民主党人和来自高工资行业更发达、工会化程度更高、年轻工人更多的地区的立法者均支持最低工资制度。但是,来自零售业更发达、工资水平更低的地区的立法者则投票反对该制度。从地域上来看,很多南方立法者坚决反对《公平劳动标准法》,而北方立法者则支持《公平劳动标准法》。有批评者曾指出,提高工人的最低工资并没有减少新泽西州快餐工人的工作时间,反而增加了该州的失业率(Card & Krueger,1994)。但是,尽管如此,在1938年《公平劳工标准法》颁布后的50年里,美国大多数州都通过了最低工资法,并规定州内的最低工资水平不得低于于全国水平。人们普遍认为政府应当承担一种责任,即保障所有美国人拥有一份生计工资。

在新政对劳动力市场重塑的漫长过程中,新政初期激进的改革措施逐渐趋于消弭,但是新政的长期遗产却并未消失,而是最终走向一种“折中整合”的状态。如果将新政对劳动力市场重塑进行提炼的话,其主要体现在以下两个方面:一方面,新政确立和扩大了集体谈判制度,这一制度已经构成美国当前劳工制度的基石。劳工问题不再是一颗定时炸弹,而是构成美国法律体系的一部分。另一方面,最低工资和工时限制已经制度化。尽管这一制度也面临着各方批评,但是,其仍然构成当前工人福利权利的重要组成部分。

(三)政府成为就业的最后“创造者”

受到保守自由主义的影响,在20世纪30年代之前,美国普遍存在的一种工作伦理观念是:自力

^①美国工会会员数量在1953年达到顶峰,国内劳动力的26%都是工会会员,但是自此之后,工会率持续下滑,到2000年只有11.6%的国内劳动力是工会会员(费希拜克,2013)。

更生和辛勤劳动是资本主义精神的美德,懒惰和不劳而获则是道德败坏的行为。在这种意识形态影响之下,失业问题是一种优胜劣汰的结果,即便失业带来了饥饿和死亡,但是,“它依然是自然界的客观规律,我们要遵从这种规律”(Hart,1960)。Hoover(1922)也对失业提出过自己的看法,“聪明能干的人总会在美国出头,而一般的民众则只有感情而没有头脑,不会想办法,只会乱花乱用,所以,失业是这些民众罪有应得的惩罚。”在那个年代,即便政府会提供零星的救济,但是,绝大多数美国人都将领取救济金视为一种耻辱的行为。

自1929年开始,在大萧条的剧烈冲击下,美国产生了有史以来最大规模的失业群体。以1932年来说,失业率达到了24%,失业大军达1200万。如果将1200万的失业者间隔一码排成一条长队,那么,这个长队可以从东海岸的纽约出发,延伸至西海岸的西雅图和洛杉矶,然后再重新返回到东海岸的纽约。而且,即便如此,最后仍然有28万个失业者无法排进队伍里(Higgs,2007)。如此庞大的失业大军意味着如果政府不能妥善处置失业问题,那么,美国势必迎来社会经济的剧烈震荡,并有可能对国家体制造成严重的创伤。

如何解决这一问题呢?在新政初期,罗斯福采取了直接拨发救济金的方式。在联邦紧急救济署(FERA)成立的3年时间里,该机构给各州共拨款15亿美元以应对灾民救济工作。但是,罗斯福很快就意识到这种救济方式存在严重的弊病。“以这种方式施舍救济就类似于给人打麻药一样,它会在不知不觉间摧毁人的精神”(Biles,1991)。最终,罗斯福选择了依靠联邦政府创造就业的方法让美国人民“自救”。在新政期间,救济和公共工程项目补助旨在提供更多的就业机会,建立公共工程和刺激经济(杜尔劳夫,2016)。1933年,仅由联邦、州和地方应急工作计划雇用的工人就超过了200万人,占劳动力总人口的4.3%。最高纪录出现在1936年,政府雇用的劳动力达到了370万人,占劳动力总人口的7%(Darby,1976)。

大萧条从根本上改变了美国民众对于救济的态度。大萧条令他们发现原来努力工作也不一定能够获得舒适的生活。在观念的转变之下,工作救济就不再是一件可耻的事。正如公共事业振兴署的领导人哈里·霍普金斯所言,工作救济可以“让人有事可做,通过做事挣钱,并维持其尊严”(Adams,1977)。《财富》杂志在1935年的一项问卷调查也显示,90%的穷人认为政府应当保障“每一个工作的人都有一份工作”(韦克特,1948)。然而,在罗斯福看来,工作救济和直接救济一直都是一项临时性的措施。所以,在第二次新政结束后,许多直接提供工作救济的机构都被解散。比如,公共工程管理局和公共事业振兴署在1942年被解散,公共建筑管理和公共道路管理局的职责也被划归新的部门。

在新政时代,政府的“就业创造者”角色只是作为一种权宜之计。然而,在“二战”之后,这一角色却实现了常态化。“在战争临近结束时,大多数美国人都接受了这样一种思想,即政府必须继续为保障就业和继续维持美国人的高生活水平扮演重要的角色”(方纳,2014)。1946年,联邦政府颁布的《就业法》正式确立了联邦政府的“就业创造者”的角色。《就业法》提出,“采取一切可行的措施……最大限度地促进就业和生产、增强购买力,是联邦政府长期的政策和责任”(费希拜克,2007)。这是联邦政府第一次正式承认了工作救济制度。自此,防止像大萧条那样的经济衰退成为联邦政府的永久政策。但是,需要注意的是,《就业法》并没有对充分就业做出强制性保证,而是一种较为含糊的表达。这部法律真正的价值在于确定了联邦政府对就业进行管理的核心职责。

针对工作救济,有研究曾批评道,政府部门创造就业会挤出私人部门的参与。在州这一层面,每提供一个救济岗位会导致私人部门的雇佣人数减少半个(Fleck,1999)。然而,即便如此,也不难看出,政府创造就业的效益仍然是正向的。在绵延近百年后,政府的就业创造者角色已经成为新政的重要遗产之一。目前来看,美国政府的就业创造者职责分化为以下三项:一是促进低收入群体就业项目。该项目旨在以培育低收入家庭独立自主能力及低收入群体长期就业为目标,为低收入群体创造就业机会。二是社区经济发展委托拨款项目。该项目在于“授权社区服务局在公平竞争的基础上,将拨款授予私营的和非营利性的社区发展机构,为低收入群体创造就业及商业机会,从而帮助他们走上自我发展的道路”(苏江丽,2010)。三是经济复苏和再投资项目。该项目旨在为对失业者、低

收入工人和退休人员提供多种形式的救助。

政府创造就业意味着凯恩斯主义已经在美国制度化。1939年的《改组法》推动了凯恩斯主义的胜利。到1939年,在政府部门服务的经济专家比1933年或者1937年的时候更加偏爱赤字,政府中的这些专家从约翰·梅纳德·凯恩斯的著作中找到了他们的政治立场的基本原理(恩格尔曼、高尔曼,2000)。事实上,在第二次世界大战之后,凯恩斯主义已经完全压倒了公司自由主义及其对社会主义秩序的追求。尼克松也认为,“我们现在都是凯恩斯主义者了”,这些足以反映凯恩斯经济学对战后美国,甚至资本主义世界经济发展产生的深远影响(Booth,2001)。凯恩斯主义理论的制度化也带来了美国社会的巨大变革,即“大政府”时代的到来。

四、改革“自由市场”:社会体制

19世纪和20世纪之交,欧美社会中的进步主义人士认为,政府至少应为人们摆脱贫困阶层创造条件,因为贫困可能引发犯罪,会对社会秩序带来负面影响。但是,政府为此而采取的实际行动有限。这一点在美国显得尤为突出。直至大萧条之前,美国的主流观念仍然认为,美国土地广袤、机遇甚多,贫困者应该为自己的贫穷负责。历史学家菲特和里斯(1973)写道:“在大萧条之前,大多数美国人认为:通过个人平时省吃俭用的储蓄,就能在年老或失业期间养活自己;至于那些不能养活自己的人,则由贫民院、教堂团体、私人慈善机构,或靠州、市、县各级地方政府的直接救济,来维持生活。”

事实上,政府对贫困人口提供的救助是非常有限的。就政府层面来说,仅仅是地方和州政府给残疾人提供包括临时住所和少量现金等方式的救济,此外,就是慈善机构和教堂对贫困人口提供的一些帮助。多数贫困人群主要依靠的是亲朋好友的帮助。也就是说,直至大萧条爆发之时,在政府的预算中,几乎没有旨在保护公民应对疾病、养老、失业等特定风险的支出,不存在旨在调节不同个体之间收入和代际收入的“社会转移支付”。即使是存在这种支付,数额也是非常有限的。在1880年,美国的社会转移支付仅占GDP的0.29%,即便到1910年也才上升到0.56%(坦茨,2011)。

大萧条使这种制度安排存在的严重问题暴露无遗。民间的慈善机构根本就没有力量顾及这么庞大的失业群体及其家属的生活问题。以时任美国总统罗斯福的话来说,“三分之一的国民住房破败、衣衫褴褛、营养不良”,成为“被遗忘的人”(福赛特,2014)。当时,许多人在城市边缘用锡铁罐、废木片、破木箱和残砖破瓦搭成窝棚,以此为家。也有许多无家可归的美国人到处流浪,睡在铁路货车、城市公园、地铁车站和新建的下水道里。大萧条造成的大衰退使许多人相信,贫穷不仅仅是个人失败的结果,也是社会经济制度失败的结果。在他们看来,仅仅帮助穷人生存下来是不够的,必须追求新的目标,那就是促进结果的某种平等,因为这种平等更具有意义。在这种基础上,建立一种能够保障美国人免受剧烈经济冲击的社会制度,是应对经济危机冲击的必然要求。

(一)开启社会福利制度建设

1933年3月,罗斯福一上任就在《国情咨文》中提出了三项政策:一是授权各州给贫困人口提供衣物和食品;二是招聘失业人员去事业单位工作;三是制定长远的公共工程计划。根据第一项政策,国会成立了联邦紧急救济署(FERA),标志着政府支出开始由地方性转为全国性:新联邦主义开始出现。在联邦紧急救济署成立期间,其既包括各种类型的直接救济,也包括工作救济。1930年,普通美国人得到的政府服务超过一半是来自地方政府,只有不到20%来自联邦政府;而到了1940年,这一格局发生了重大转变,约50%来自联邦政府,来自地方政府的只有30%(阿塔克、帕塞尔,1996)。而且,为应对1933年的寒冬,罗斯福又成立了专门为失业人员从事工作救济的民用工程署(CWA)。然而,无论是联邦紧急救济署(FERA)还是民用工程署(CWA),它们无疑都是短命的。民用工程署在成立了半年后被撤销,联邦紧急救济署则于1935年底被解散。在长远考虑之下,第一次新政的社会保障制度于1934年底退却。

1935年,第二次新政中最重要的一部法律《社会保障法》的颁布,贯彻了罗斯福的执政理念,即联邦政府有保障普通美国人享有物质上的小康生活的责任。不同于第一次新政,罗斯福在第二次新

政中分离了救济责任,该政策延续至今。直接救济项目由地方政府负责,联邦政府更关注在紧急项目中使用的工作救济。通过“以工代赈”的方法,公共工程管理局(PWA)、公共道路管理局(PRA)、公共建筑管理局(PBA)和田纳西河流域管理局(TVA)等机构先后建立。在大力发展重工业和大型基础设施的背景下,联邦政府创造了许多就业岗位,间接地改善了民众的生活状况。然而,在1942年,随着美国经济的再次复苏,上述机构或被撤销或被整合。自此,第二次新政宣告结束。

纵观两次新政,联邦政府的多项救济项目都未能长久保存下来。究其原因,仍在于当时的社会保障制度推进遭遇到多重阻碍。有批评者指出,“新政创造了一个永远依赖联邦政府工作机会的阶级”(方纳,2014)。而且,“越来越多的人开始心安理得地接受救济,并抱有这样的信念——山姆大叔有义务负责他们的生活”(韦克特,1948)。然而,即便如此,从成效来看,新政救济制度的效果依然是惊人的。两次新政先后设置的救助类目众多,尤其是《社会保障法》创立了包含了对残疾人、贫困老人和拥有未成年子女的家庭进行救助的一整套制度。各种救济项目整合了资源,使得成千上万的人在美国历史上最长、最严重的萧条时期能够找到工作,令无数家庭渡过难关,并重新站了起来。公共机构修建的遍布美国各地的道路、建筑、邮局和公共设施,很多至今仍然存在。从长期来看,新政时期的救济制度也逐渐演变成为美国后来的社会保障制度。其中,失业保险和养老保障就是典型的代表。

对于失业保险制度而言,1935年的《社会保障法》令失业保险制度在美国逐渐普及。不同于欧洲的福利国家制度,美国建立的失业保险基础结构是“联邦+地方”的模式。雇主缴纳税收,然后税收进入由联邦政府管理的各州储备资金。在授权立法中,各州确定了应付保险金、最高保险金支付、资格要求和失业的最长期限。然而,在“联邦+地方”的模式下,各州提供的福利水平也大相径庭。除此之外,美国失业保险还有一个重要特征就是经验评级制度。在该制度下,若雇主解雇的工人越多,该企业应该承担的赋税就更重。反之亦然。经验评级制度在很大程度上减少了道德风险的发生,激励企业承担一部分属于政府的失业救济责任。有研究证明,美国独特的失业保险体系在应对全球经济危机方面表现得更好。相比较于欧洲福利国家,美国较低的失业福利、有效的福利期限和经验评级令失业的影响不那么显著,这就促使美国劳动力市场在应对经济危机时可采取的手段更为灵活(Blau & Kahn,2002)。自《社会保障法》颁布之后,美国的失业保险制度一直较为稳定,并没有再出现较大的变化。

养老保障制度是1935年《社会保障法》的另一个核心组成部分。在此之前,联邦政府很少参与养老保障项目。这主要是因为内战伤残津贴的补助范围已经足够大,能够覆盖绝大部分体弱多病的老人。然而,大萧条的冲击令老年人保障项目逐渐在美国民众间形成共识,即“老年人更可能体弱多病、更不太可能工作,养老金项目被视为将老年人作为公共救助对象的一种方式”(费希拜克,2007)。在两次新政中,社会保障制度也经历了一次重大的修正。最初,罗斯福采取的是预付制模式。在这种模式下,民众支付保费给退休基金,退休基金将保费用作投资,投保人在退休之后可以从累计的款项中获得福利。然而,这种模式的收益较低,并不能满足退休人员的养老需求。于是,罗斯福转而采取了现收现付模式:由政府对正在工作的工人征税,将资金支付给退休人员。在随后的时间里,由于人口老龄化的到来,工人和雇主支付的养老税率逐年上升。截至20世纪末,美国的养老税率已经由最初的1%上升至5%。

新政开创了美国式社会福利制度。正如李普曼所言:“现代国家已经开始对现代经济负起责任了,承担起保障……自己人民生活标准的任务”(方纳,2014)。与欧洲不同的是,美国的社会保障制度是一种“杂交”式的分权模式。其同时包含了联邦和州两级政府的公共支出,且各地区之间的社会保障方式差别巨大。而且,为了区别于“福利”这种带有消极色彩的词汇,美国还将其社会保障制度叫作“保险”。在新政期间,初建立的社会保障制度也存在明显的局限性。其中,最明显的就是各种歧视。在新政期间,大多数新政项目都将妇女排除在外,许多州和地方政府禁止雇用那些其丈夫能够获得一份“生计工资”的妇女。除此之外,社会保障制度也对有色人种不太友好,尤其是,绝大部分黑人都被局限在新福利国家中最不慷慨和最容易受到伤害的一翼中。当时几乎所有的社区都规定,

凡是由联邦政府建造或资助建造的住房,都必须实行种族隔离政策。这也构成了美国式社会福利制度最初的“污点”之一。

(二)福利项目的拓展

在二战之后,美国的社会福利项目得到了进一步的拓展,这种拓展得益于美国政治结构的有趣变化。^① 二战之后,原先势同水火的共和党和民主党开始摒弃前嫌,一致支持罗斯福政府制定的国家政策的根本转变,两党政策的一致步调一直延续到20世纪80年代末。执政者们都相信,构建完善的社会保障制度是经济发展的必然选择,“政府支出不是一种需要被谨慎对待的旨在解决特殊问题罪恶行为,而是一种应当被大量用于刺激经济增长和社会进步的积极和有益手段”(Fraser & Gerstle, 1989)。

在二战后的15年时间里,美国政府实施的新福利政策较少。杜鲁门政府和艾森豪威尔政府都意在维持新政时期的社会福利政策,并未大规模扩张福利制度。直到肯尼迪和约翰逊政府时期,福利国家的扩张动力才再次高涨。在肯尼迪时期,通过颁布《特别未成年儿童援助法案》《城镇社区健康服务和设备法案》《1961住宅法案》等一系列法案,弱势群体、医疗、教育和住房等领域的保障制度得到进一步完善。到了约翰逊时期,“伟大的社会计划”第一次将社会保障与反贫困联系起来。通过颁布《中小学教育法》《综合住宅法》《经济机会法》等,约翰逊政府时期的老年、残障、医疗、教育、住房、食品、落后地区等社会保障体制得到进一步完善。总体来说,在二战后至约翰逊政府期间,美国4位总统的社会保障改革存在高度相似的特征:都把强化联邦对社会保障的干预作为联邦政府的重要经济职能,使之常态化;通过社会保障立法和行政措施来调整各个利益集团之间的关系,缓和矛盾;都扩大了社会保障福利的范围和对象。在经过25年的改革后,有评论者认为,其“已使美国的社会保障形成特色,并成为名副其实的‘福利国家’”(陈蒙蒙, 2008)。

福利制度的扩张对美国社会产生了什么影响呢?其中,最根本的影响无疑是产生了一个规模庞大的中产阶级。为了维持庞大的福利支出,联邦政府依赖于庞大的财政收入。在20世纪50年代末60年代初,美国的个人所得税边际税率高达91%。20世纪70年代,美国的赠与税与遗产税也始终保持在70%的税率。^② 然而,“高税收只是压缩高收入者的收入量。只有把由此而获得的财政收入惠及中下收入阶层,才能实现缩小收入差距的积极意义。其中,最有效的途径就是广义的社会福利制度,包括社会保险(伤残保险、失业保险和退休津贴)、医疗保险、住房保障和教育”(杨春学, 2013)。在社会保障制度的扩张之下,美国社会的中收入群体由1930年的不到30%扩张到1971年的61%。^③ 中产阶级在价值观上的保守主义,在政治生活中的理性主义,在经济需求上的主流地位,构成了美国政治制度和经济制度稳定运行的重要基石。

不幸的是,进入20世纪70年代,美国社会保障制度扩张带来的弊端日益明显。一是联邦政府机构变得庞大臃肿;二是政府开支日益庞大,税收负担过重。为解决这一问题,新上任的执政者开始着手推进社会保障制度的改革完善。1969年,尼克松政府提出了“新联邦主义”,一方面继续坚持原有的社会福利制度基本原则不动摇,另一方面通过各种改革清除关键领域的社会保障积弊。之后,卡特政府延续了尼克松时期的思想,即“要贯彻一条介于进步和保守之间、过多的变革与过少的社会福利变革之间的路线”,也就是著名的工作福利制度(陈蒙蒙, 2008)。这两位总统的改革思路基本一致:即在不触动原有社会福利制度的前提下,对某些关键领域进行修补。然而,这一现象没有维持多久。到了里根政府时期,美国社会保障制度的积弊已经颇为严重,社会保障赤字、能源危机、老年危机和家庭危机成为悬在美国社会上的“达摩克利斯之剑”。更重要的是,过度的社会保障制度导致人

^①实际上,早在进步时代,西奥多·罗斯福与伍德罗·威尔逊总统就曾想打着新国家主义和新自由主义的旗号消除两党之间的隔阂,但最终被一战打破了这一改革进程。

^②U. S. Department of Commerce Bureau of the Census(1975), *History of the United States, Colonial Time to 1970*, Washington D. C: Government Printing Office.

^③Pew Research Center(2022), “How the American middle class has changed in the past five decades”, <https://www.smallbizlabs.com/2022/05/the-shrinking-american-middle-class.html>.

们竞争意识淡薄,传统的勤劳美德消失殆尽。为了解决这一问题,里根政府和布什政府先后展开了对教育制度、医疗保障制度、家庭保障制度以及就业保障制度等多领域的大刀阔斧改革。直到目前,美国的社会保障制度仍在不断的改革完善过程中。

需要特别注意的是,美国的社会保障制度并不等同于北欧“从摇篮到坟墓”式的福利国家制度,而是一种社会保险型福利制度。不同于福利国家制度的高水平、全保障、广覆盖、普惠制、效率低以及财政负担重的特点,美国的社会保险型福利制度具备广覆盖、多层次、公平效率兼顾、财政负担较轻的特点,但与此同时,这种制度也存在差异较大、公平性不够以及管理较为复杂的难题。实际上,即便在同样实行社会保险型福利制度的国家之间,美国也具有自己鲜明的特征,这种特征主要表现为强调个人责任、市场化程度高以及私营保障制度发达等特点。

纵观二战后美国社会保障制度,无论是前期的扩张还是后期的收缩,都肯定了一个基本的主旋律,即美国社会保障制度的不可动摇性。即便是里根政府时期,诸多的改革也是为了优化而不是取缔社会保障制度。当然,批评的声音在任何一个阶段都存在,但是,这并不能掩盖社会保障制度对美国民众信念的持续冲击。相比较于大萧条时期“每个人需要为自己失败负责”的观念,到20世纪末,工作伦理观已经发生了根本性扭转。“取代这种旧观点的是这样一种信仰,即社会对每个人的福利负有责任,一部分是因为个人在工作、抚养家庭并参加社会秩序下的各种活动中为社会做出了贡献,另一部分是因为一个复杂社会的各种问题通常太多,个人无法解决”(富斯菲尔德,2002)。截至目前,美国已经形成了由社会保险、社会福利、私营保险三部分组成的庞大的社会福利体系,三者之间的相互配合构成了美国多层次的社会保障网络。

(三)公共部门的扩张:“大政府”时代的到来

随着二战的结束和罗斯福的去世,有学者预言曾经轰轰烈烈的新政改革也将被终结。但是,政府的作用实际上非但没有被和平发展减弱,反而凭借着“棘轮效应”在新的、更高的基础上进行长期扩张,各级政府福利项目上的作用得到了进一步拓展。以社会保障制度为轴心,公共部门的扩张昭示着“大政府”时代的到来,而这种“大”的属性又从以下三个特征循序渐进展开。

第一个特征是政府权力,尤其是联邦政府权力的持续扩张。大萧条的冲击以及随之而来的世界大战严重削弱了人们对个人责任和自由市场的长期信念,人们开始相信政府有责任提供一种十分重要的义务——安全。这种安全职责不仅包括抵御外敌入侵,还包括解决失业、适龄劳动者低收入和退休人员低工资等问题。正如 de Jouvenel(1993)所说,“我们这个时代的心理充斥着恐惧而非自信……每个阶层中的每一个人都试图依赖政府生存,往往将政府视为万能。”在形势的迫使下,美国政府权力逐渐走向扩张之路。1938年,罗斯福在与最高法院的阻击战中取得胜利,司法权力再也无法构成对行政权的根本性制约。甚至于“政权内部的法律力量不仅没有成为总统行为合宪性审查的第一道防线,反而成了为总统权力扩张辩护、帮助总统突破宪法约束的帮凶”(丁晓东,2014)。在二战时期,最高法院的一系列判决使得政府的权力膨胀达到高峰:(1)赋予国会无限的立法权;(2)赋予总统权力和职责,以长期积极地利用国会无限立法去实现更大的社会目标;(3)为了实现更大的社会目标,赋予国会任意放权给总统……;(4)在“紧急状态”下,在成立辅助总统的行政机构方面,赋予总统广泛的特权;(5)在法律实施有时甚至是宪法实施上,不断用行政程序代替司法程序(Corwin,1947)。

二战后,政府权力的扩张被继续广泛应用于“公共用途”,即国防、教育、医疗、公共设施建设等方面。需要注意的是,美国政府在国防事业上的支出丝毫不亚于其他领域。朝鲜战争爆发期间,美国实际国防支出飙升了126%。自此之后,军费支出一直维持在比20世纪40年代后期多200%的水平上。^① 还需要注意的一点是,政府权力的扩张主要体现在联邦政府层面。相比较于地方政府,联邦政府权力的扩张如此之迅速,以至于有评论家指出:“到20世纪70年代初,美国已走到不再成其

^①U. S. Department of Defense, Office of the Under Secretary of Defense(Contoller)(2003), *National Defense Budget Estimates FY2004* (March), Washington, DC; U. S. Department of Defense.

为联邦制国家的边缘上,即将演变成一个分权的单一制国家了”(张定河,1998)。进入20世纪70年代,联邦政府开始尝试收缩过度膨胀的政府权力。但是,其改革的效果却不尽人意。由于行政权力的行使往往可以裹挟大量民意,这就令行政权力穿上了“民主”的外衣,从而在潜移默化中将原有的“三权分立”体制改变为单方决断体制。有激进的批评者曾断言,“联邦中央对各州所处的最高地位,不是纯粹联邦制下联邦中央对各州应有的地位可比,而是近乎单一制国家中央政府对地方政府所处的地位了”(曹绍濂,1980)。

第二个特征是赤字型政府。庞大的社会保障制度需要依赖更加庞大的财政收入作为支撑,这一点早在新政实施初期就已经注定。在第一次新政中,联邦赤字就从1933年的26亿美元提高到1936年的44亿美元。截至第二次世界大战后,这一数字飙升至1945年的475亿美元。到里根政府的20世纪80年代,这一数字长期维持在2000亿美元左右。直到2009年奥巴马上台后,美国的财政赤字扩张到历史最高峰的14127亿美元。^①根据Higgs(2007)的测算,从1948—2005年,美国政府的财政总支出增长了88倍,是维持1948年人均实际支出水平所需数额的6倍以上。联邦社会保障和医疗保险支出扩大了1704倍,其他联邦转移支出增加了75倍,州和地方一级的支出增长了97倍多,是维持1948年人均实际支出标准所需支出的7倍多。财政收入的扩张主要用于公共部门。据统计,在1949年到1989年的40年时间里,保障支出(社会保障、联邦雇员退休和残疾保险,住房救助,等等)每年增长11.6%,教育支出每年增长13.0%,健康支出(医疗、保健服务、健康研究等)惊人地每年增长16.3%(沃尔顿、罗考夫,1993)。这也进一步造成了国家税收体系对所得税的依赖越来越大。“到20世纪80年代末,美国比其他实行生产型公司所得税的主要工业国更加严重地依赖所得税”(恩格尔曼、高尔曼,2000)。从财政维度不难看出,自大萧条之后,美国政府的财产扩张步伐不曾间断。尤其是二战之后,政府总支出下降的年份只有两年(1954年和1955年)。这一点与其他领域的改革形成鲜明的对比。其他领域的改革或多或少都遵循“棘轮效应”,而财政支出则在二战之后一路高歌猛进。当然,这也从侧面印证了凯恩斯理论在美国的彻底制度化。大萧条的冲击令美国人相信巨额的财政赤字和积极的政府干预不仅带来了第二次世界大战期间的经济扩张,也是保持和平时期的繁荣所必需的,只有和平时期的赤字才能避免重蹈大萧条的覆辙。

第三个特征是公共部门的急剧扩张。在政府权力和财政支出“双膨胀”的前提下,美国公共部门的扩张便成为板上钉钉的事。而且,美国公共部门的扩张有一个十分显著的特点,即“法律先行”。1964年,在《民权法案》颁布后,国会成立了就业机会均等委员会以执行该法案。1966年,在《交通安全法》颁布后,国会成立了全国公路安全署以执行该法案。1972年,在《噪声污染控制法》和《消费商品安全法》颁布后,国会成立了消费商品安全委员会以执行该法案。然而,在大萧条之后,美国颁布上百部法律来构建完善的社会保障制度,这也就意味着公共部门的体量在以惊人的速度膨胀。1950年,州政府的文官为105.7万人,到1979年,这一人数上升为369.9万人。“自1930年以来,单单联邦官僚机构约莫扩大了500%”(格林,1979)。就目前来说,美国的公共部门已经演变成一个十分臃肿的组织。

直至今日,对美国社会保障制度的批评声音仍然不绝于耳。这些批评主要集中于机构设置问题、资金来源问题、福利发放问题和信息透明度问题等。诺贝尔经济学奖得主Stiglitz(1989)就曾对福利制度的透明性提出过质疑,“现今的美国,(在借给私人部门的贷款中)大约有1/4的贷款要么是由政府机构借出的,要么是由政府担保借出的……隐形补贴及其成本的总额,以及谁获得了多少,都不得而知。”然而,尽管如此,作为新政最重要的遗产之一,社会保障制度已经成为美国经济稳定发展的保护器、安全阀和调节剂,其不仅在目前的地位难以撼动,而且可以预见,在未来也将继续为美国经济的稳定发展和人民生活保驾护航。

五、结束语

如何评判大萧条的这种遗产对重塑美国制度的影响?新政几乎彻底重构了美国经济社会体制。

^①前瞻数据库(2022):《美国:财政预算赤字》,https://d.qianzhan.com/xdata/details/8d8a7d37ec211621.html.

新政的指导思想(新自由主义)及其某些具体政策主张的种子早在大萧条之前就已经散布在各个阶层的心目中,包括精英阶层的某些人士。例如,西奥多·罗斯福就任总统期间甚至想以“新国家主义”改造美国体制。但是,那时美国自由资本主义的根本性缺陷还没有像在大萧条中这样暴露得如此充分,以至于虽一批有识之士呼吁对它进行改革,但政治家们没有什么实质性的行为。在这种意义上,可以说大萧条是新政的催化剂。大萧条的冲击为新政的改革提供了有利的气氛和丰厚的土壤。

但是,这不是新政的充分必要条件。面对大萧条,胡佛和罗斯福的不同选择就表明:影响选择的不是事件本身,而是对事件的本质的解释和联想。罗斯福认同大萧条暴露出美国自由资本主义存在某些根本性缺陷的观点,他所推动的新政改革塑造了所谓美国体制的“新政秩序”(Fraser & Gerstle, 1989)。它的思想基础(即新政自由主义)属于美国意识形态光谱的“新自由主义”系列(杨春学, 2021)。

进入 20 世纪 80 年代,里根政府执政标志着新政秩序的衰落,从此,新保守主义成为美国政治的主流意识形态。这种意识形态深受米尔顿·弗里德曼、冯·哈耶克等倡导的“新古典自由主义”的影响。里根的执政理念非常明确,那就是扭转新政以来联邦政府的权限和社会福利的范围扩大的趋势,重塑国家与市场之间的平衡,并保证这种平衡有利于市场的发展。此后,即便是民主党执政,也不得不向新保守主义妥协。例如,民主党人克林顿执政时,他力图一方面保留新自由主义保护弱势群体的一贯姿态,另一方面也赞同保守主义有限政府、放松管制、工作福利等主张。

这是否意味着新政的遗产已经消失?当然不是。即使是深受新古典自由主义影响的里根政府,也未能从根本上改变新政秩序锁定的路径依赖。在实践中,基于新古典自由主义的“自由市场”改革也只具有纠偏的性质,还未达到扭转新政所开辟的整体制度的程度。且不说那些具体的制度遗产,即使是新政的政府角色观念,也已深深地刻在美国体制上。现在几乎不会有人相信,在类似危机爆发之际,当局会坐视不理。

新政开辟的新道路之所以得以持续,主要因素包括对美国宪法的解读。在这方面,新政最大的遗产是:总统不仅拥有立法建议和要求权,而且可以不断地左右国会,制服最高法院。正如刘绪贻(1994)所评论的:“罗斯福总统作为行政首脑的职能,远远超过以往的任何一位总统。他使白宫成为美国政府的核心。……如许多美国史学家所说,罗斯福是现代美国总统制的创始人。”从此,美国政府由“议会权力中心”向“总统权力中心”转换,美国总统获得了“帝王般的总统”的称号。但是,伴随着 20 世纪 80 年代以来美国收入差距的不断扩大、社会矛盾的恶化等情形,这一遗产带来了一个严重的问题,那就是加剧了两党竞争的恶化。民主党和共和党都以党派的政治利益作为衡量所有政策争论中的立场,美式民主不可避免地走向了制度性的衰落。

参考文献:

- 杰里米·阿塔克 彼得·帕塞尔,1996:《新美国经济史》,罗涛等译,中国社会科学出版社 2000 年中译本。
- 巴里·艾肯格林,1992:《金色的羁绊——黄金本位与大萧条》,范千千、韩琼译,机械工业出版社 2016 年中译本。
- 斯坦利·恩格尔曼 罗伯特·高尔曼,2000:《剑桥美国经济史》(第三卷),中国人民大学出版社 2018 年中译本。
- 埃里克·方纳,2014:《美国历史:理想与现实》,王希译,商务印书馆 2017 年中译本。
- 吉尔伯特·菲特 吉姆·里斯,1973:《美国经济史》,司徒淳等译,辽宁人民出版社 1981 年中译本。
- 普莱斯·费希拜克主编,2007:《美国经济史新论》,张燕等译,中信出版社 2013 年中译本。
- 埃德蒙·福赛特,2014:《自由主义传》,杨斌涛译,北京大学出版社 2017 年中译本。
- 丹尼尔·富斯菲尔德,2002:《经济学——历史的解析》,尚玉卿、杨倩倩译,人民邮电出版社 2011 年中译本。
- 罗伯特·格林,1979:《重建美国人的梦想》,林同奇等译,上海译文出版社 1983 年中译本。
- 理查德·霍夫施塔特,1948:《美国政治传统及其缔造者》,崔永、王忠和译,商务印书馆 1994 年中译本。
- 凯斯·桑斯坦,2004:《罗斯福宪法:第二权利法案的历史与未来》,毕竟悦、高瞰译,中国政法大学出版社 2016 年中译本。
- 维托·坦茨,2011:《政府与市场——变革中的政府职能》,王宇等译,商务印书馆 2014 年中译本。
- 狄克逊·韦克特,1948:《大萧条》,何严译,北京邮电大学出版社 2009 年中译本。
- 加里·沃尔顿 休·罗考夫,1993:《美国经济史》,王珏译,中国人民大学出版社 2011 年中译本。
- 杰夫·谢索,2010:《至高权力:罗斯福总统与最高法的较量》,陈平译,文汇出版社 2019 年中译本。
- 曹绍濂,1980:《美国联邦制演变中的两个问题》,载中国美国史研究会编:《美国史论文集》,三联书店。

- 陈蒙蒙,2008:《美国社会保障福利制度研究》,江苏人民出版社。
- 丁晓东,2014:《法律能规制紧急状态吗——美国行政权扩张与自由主义法学的病理》,《华东政法大学学报》第3期。
- 江涛 邝丹,2011:《改变世界的精彩演讲:激励美国的罗斯福》,石油工业出版社。
- 刘绪贻 杨生茂,1994:《富兰克林·罗斯福时代:1929—1945》,人民出版社。
- 钱满素,2006:《美国自由主义的历史变迁》,三联书店。
- 钱满素,2014:《美国文明读本》,中央编译出版社。
- 钱满素,2019:《自由的基因》,东方出版社。
- 苏江丽,2010:《美国促进低收入群体就业的政策与实践》,《理论探索》第3期。
- 王珏,2018:《技术与国家地位》,社会科学文献出版社。
- 杨春学,2013:《如何压缩贫富差距?》,《经济动态》第8期。
- 杨春学,2021:《欧美经济思想史的意识形态谱系——基于自由主义类型的分析》,《经济思想史学刊》第3期。
- 张定河,1998:《美国政治制度的起源与演变》,中国社会科学出版社。
- Adams, H. H. (1977), *Harry Hopkins: A Biography*, New York: G. P. Putnam's Sons.
- Bernstein, M. A. (1989), "Why the Great Depression was great: Toward a new understanding of the interwar economic crisis in the United States", in: S. Fraser & G. Gerstle(eds), *The Rise and Fall of the New Deal Order, 1930—1980*, Princeton University Press.
- Biles, R. (1991), *A New Deal for the American People*, Northern Illinois University Press.
- Blau, F. D. & L. M. Kahn(2002), *At Home and Abroad: U. S. Labor Market Performance in International Perspective*, New York: Russell Sage Foundation.
- Booth, A. (2001), "New revisionists and the Keynesian era in British economy policy", *Economic History Review* 54 (2):346—366.
- Brinkley, A. (1989), "The New Deal and the idea of the State", in: S. Fraser & G. Gerstle (eds), *The Rise and Fall of The New Deal Order, 1930—1980*, Princeton University Press.
- Brinkley, A. (1995), *The End of Reform: New Deal Liberalism in Recession and War*, New York: Knopf.
- Card, D. & A. B. Krueger(1994), "Minimum wages and employment: A case study of the fast food industry in New Jersey and Pennsylvania", *American Economic Review* 84(4):772—794.
- Corwin, E. S. (1947), *Total War and the Constitution*, New York: Knopf.
- Darby, M. (1976), "Three and a half million U. S. employees have been misled: Or, an explanation of unemployment, 1934—1941". *Journal of Political Economy* 84(1):1—16.
- Fleck, R. (1999), "The marginal effect of New Deal relief work on country-level unemployment statistics", *Journal of Economic History* 59(3):659—687.
- Flynn, T. (1949), *The Roosevelt Myth*, New York: Garden City Books.
- Fraser, S. & G. Gerstle(1989), *The Rise and Fall of The New Deal Order, 1930—1980*, Princeton University Press.
- Gerber, W. (1975), *American Liberalism: Laudable End, Controversial Means*, University Press of America, Inc.
- Hart, J. (1960), "Sir Charles Trevelyan at the Treasury", *English Historical Review* 75(294): 92—110.
- Higgs, R. (1987), *Crisis and Leviathan*, Oxford University Press.
- Higgs, R. (2007), *Neither Liberty Nor Safety: Fear, Ideology, and the Growth of Government*, Oakland: The Independent Institute.
- Hoover, C. B. (1959), *The Economy, Liberty, and the State*, Twentieth Century Fund.
- Hoover, H. (1922), *American Individualism*, Doubleday, Page & Company.
- Hoover, H. (1929), "The President's news conference of November 22, 1929", in: United States Government Printing Office(ed)(1976), *Public Papers of The Presidents of the United States: Herbert Hoover* (Vol. 1), Washington: Office of the Federal Register National Archives and Records Service General Services Administration.
- Hoover, H. (1930), "Annual message to the Congress on the State of the Union (December 2, 1930)", in: United States Government Printing Office(ed)(1976), *Public Papers of The Presidents of the United States: Herbert Hoover* (Vol. 2), Washington: Office of the Federal Register National Archives and Records Service General Services Administration.
- Hoover, H. (1931), "Annual message to the Congress on the State of the Union(December 8, 1931)", in: United

- States Government Printing Office (ed)(1976), *Public Papers of The Presidents of the United States: Herbert Hoover* (Vol. 3), Washington: Office of the Federal Register National Archives and Records Service General Services Administration.
- Hoover, H. (1932), “Rear platform and other informal remarks in West Virginia, Ohio, and Michigan(October 22, 1932)”, in: United States Government Printing Office (eds)(1976), *Public Papers of The Presidents of the United States: Herbert Hoover* (Vol 4), Washington: Office of the Federal Register National Archives and Records Service General Services Administration.
- Hoover, H. (1934), “The challenge to liberty”, *Saturday Evening Post* (Sept. 8).
- Jackson, R. (2003), *That Man*, Oxford University Press.
- de Jouvenel, B. (1993), *On Power: The Natural History of Its Growth*, Indianapolis: Liberty Fund.
- Knight, F. H. (1982), *Freedom and Reform: Essays in Economics and Social Philosophy*, Indianapolis: Liberty Press.
- Madison, J. (1788), “Restrictions on the authority of the several state”, in: J. Madison, A. Hamilton & J. Jay(eds) (1937), *The Federalist*, New York: Modern Library.
- Namorato, M. V. (1992), *The Diary of Rexford G. Tugwell: The New Deal, 1932—1935*, Westport: Greenwood Press.
- Parker, R. E. (2002), *Reflection on the Great Depression*, Edward Elgar.
- Parker, R. E. (2007), *The Economics of the Great Depression: A Twenty-First Century Look Back at the Economics of the Interwar Era*, Edward Elgar.
- Roosevelt, F. D. (1938), *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt: The Advance of Recovery and Reform*, New York: Random House.
- Slichter, S. (1947), *The Challenge of Industrial Relations*, Cornell University Press.
- Smiley, G. (2002), *Rethinking the Great Depression*, Chicago: Ivan R. Dee.
- Stiglitz, J. E. (1989), *The Economic Role of the State*, Wiley-Blackwell.
- Sundquist, J. L. (1973), *Dynamics of the Party System: Alignment and Realignment of Political Parties in the United State*, Washington, D. C: Brookings Institution Press.
- Temin, P. (1976), *Did Monetary Forces Cause the Great Depression?* W. W. Norton.
- Temin, P. (1989), *Lessons from the Great Depression*, MIT Press.
- Weinstein, M. M. (1980), *Recovery and Redistribution under the NIRA*, North—Holland.
- Wilson, A. B. (2008), “5 myths of the Great Depression”, *Wall Street Journal*, Nov. 4.

Lessons from and Legacy of the Great Depression: A Comprehensive Survey

YANG Chunxue SHEN Shizhan

(Capital University of Economics and Business, Beijing, China)

Abstract: Taking the United States as an example, this paper uses the “great event shock” method to analyze the impact of the Great Depression and the “New Deal” reform on the “American System”. Although there is still a great debate about the effect of the “New Deal”, the most important legacy of the New Deal, namely the transformation of the American system, is beyond doubt. It promoted the fundamental transformation of the Supreme Court’s interpretation of the functions of the federal government, fundamentally transformed the role of the federal government, re-shaped the relationship between the federal, state, local governments and the market as well as society system, and made the “American System” move towards a new path. The shock of the Great Depression and the institutional legacy of dealing with it may demonstrate that an “event shock” full of uncertainty will break the “path—dependence” effect. The new path depends not on the event itself but to a large extent on the reformers’ interpretation and whim of the event.

Keywords: Great Depression; Liberalism; Economic Bill of Rights; New Deal Order

(责任编辑:刘新波)

(校对:刘洪愧)