

如何压缩贫富差距？^{*}

——美国百年历史的经验与教训

杨春学

内容提要：虽然造成收入和财富差距的具体原因比较复杂，但有效缩小这种差距的一类政策选项却是非常清晰的：累进制税率、平衡资本与劳动讨价还价的法律、社会福利制度。美国历史表明，政府最终选择什么程度的这三类政策，取决于执政党的意识形态偏好、政治考量以及与不同利益集团的关系密切程度。每当政府的政策倾向是“亲资本”或“市场精英”之时，必然是收入差距扩大的时代；当政府的政策倾向是“亲劳动”之时，则是收入差距缩小的时代。此外，美国之所以一直是主要发达经济体中基尼系数最高的国家，与它对政府行为持有一种根深蒂固的怀疑态度的文化传统直接有关。

关键词：库兹涅茨曲线 利益集团 政府政策选择

一、库兹涅茨曲线是自然的产物吗？

经济增长的悖论是：市场机制在创造大量财富的同时也会造成收入和财富分配不均等程度的加剧。如果没有市场之外的力量的强制，市场创造财富的过程确实会自然地产生“滴漏效应”，^①但是，这种效应的力度有限且速度极慢，难以避免由此产生的政治冲突和社会分裂。

库兹涅茨曲线似乎证明：我们不必过分担心这种现象。根据库兹涅茨曲线假说，在工业化过程初期，资本是最稀缺的要素，投资机会很多，企业所有者能够获得丰厚的利润，从而出现一个富裕的企业家群体；与此同时，大量的廉价乡村劳动力流入城市，劳动力市场竞争的结果，使劳动者的收入处于较低的水平上。但是，随着工业化进程的发展，一方面，资本会趋于日益充裕，促使利润率下降；另一方面，劳动力会趋于供给紧张，工资开始上涨。也就是说，收入不均等程度的变化是市场力量的自然产物，且最终会趋向于较为均等的结局。

历史的真相是这样的吗？不是！

第一，在图1所描述的100年的时间跨度来看，

我们看到的不是库兹涅茨倒U型曲线，而是正U型曲线！^②

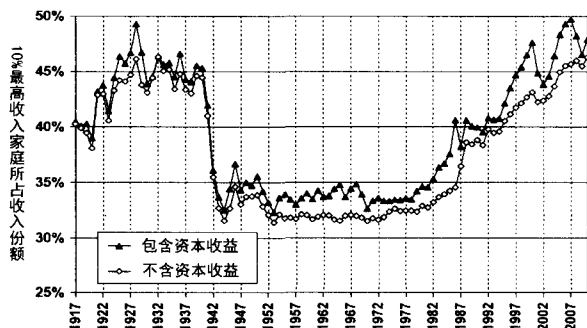


图1 美国10%最高收入家庭税前收入份额变化(1917~2011)

注：2011年，最富10%的家庭是指年收入在111,000美元以上的家庭。

资料来源：Thomas Piketty & Emmanuel Saez 所建数据库。

图1的时间序列数据从一个侧面描述了美国收入不均等随时间变化的状况。第一次世界大战有一个短暂的熨平效应，从1920年前后开始，不均等状

* 杨春学，中国社会科学院经济研究所，邮政编码：100836，电子邮箱：ycx16m@aliyun.com。本文为创新项目“经济制度比较研究”的成果之一。感谢杨新铭、陆梦龙两位博士提供的某些数据处理帮助。

况开始加剧。扣除资本收益,就平均值而说,20世纪20年代,收入最高的10%家庭占总收入的比例为43.60%,1932年达到最严重的程度,约为46.30%。1932年之后急剧缩小,到1944年达到最低(约31.55%),出现了经济学史学家戈尔丁和马戈(Goldin & Margo, 1992)称之为“大压缩”时代(1939~1949)。之后的50—70年代延续着缩小的趋势并趋于平稳。但是,从1980年开始,收入不均等程度再次加剧,收入最高的10%群体占总收入的比例,2008年达到45.96%,2011年更高达46.54%,收入不均等程度已经超过了1932年,达到了自1917年以来的峰值。

如果以1%最高收入家庭的情形来衡量,结果也是类似的。扣除资本收益,就平均值而说,20世纪20年代,1%最高收入家庭占14%;1928—1953年,1%最高收入家庭的收入所占份额从19.6%下降到9.1%,之后相对稳定;1980年代开始加剧,2007年更高达18.3%,是1913至2011年期间的第三高峰值,仅次于1916年(18.6%)和1928年。

我们还可以用基尼系数给出更具综合性的描述。根据普洛特尼克、斯莫伦斯基、埃文豪斯和赖利(2008)的推算,美国基于家庭收入的基尼系数,1913~1939年间绝大多数年份在0.57以上,1930~1934年甚至超过0.6;1939年开始出现持续的下降,从0.58降到1946年的0.42。1947年之后,基尼系数的实际计算值呈现出持续轻微下降的趋势,至1968年达到0.38的最低值。80年代开始出现显著的上升,从1982年的0.41提高到1996年的0.455。

第二,如果说在这一百年中我们可以看到库兹涅茨倒U型曲线,那也仅仅是模糊地存在于1917~1944年间。

其实,库兹涅茨影响巨大的、原创性论文(1955)所能利用的仅仅是1950年之前的数据。特别地,导致“大压缩”的力量中,包括“大萧条”、“二战”等特殊因素的强大冲击,并不是把库兹涅茨的观点提炼为“库兹涅茨假说”的学者们所解释的那样,似乎是一种“自然的过程”。正如克鲁格曼所指出的那样,“这有力地说明,与经济学教给人们的基本理念不同,制度、规范与政治环境对收入分配的影响或许并没有那么小,而不以个人意志为转移的市场力量的影响或许并没有那么大”(克鲁格曼,2008,第4页)。

在这里,我们最关心的是:如果导致“收入革命”的力量并不完全是库兹涅茨曲线假说的阐述者所说

的市场机制,那么,在其中,哪些政策变化起着至关重要的作用?我们还将进一步追问:是什么力量导致这些政策的选择和变化?为什么美国会选择不同于欧洲国家的政策?

二、什么政策力量导致库兹涅茨正U型曲线的产生?

在我们所考察的这100年历史中,美国政策转向的两个标志性历史事件是罗斯福“新政”和“里根革命”。

“新政”使美国政府的经济本质发生了根本性的变化,开启了政府职能扩大的新时代。“新政的立法目标差不多是要对美国经济来一次全面重组和对美国的制度进行一次全面改革”(杰里米·阿塔克和彼得·帕塞尔,2000,第662页)。虽然新政时期出台的一部分法律或条款被最高法院宣布为违宪而被取消,某些政策因为在政治上不受欢迎或是与知识界潮流相悖而被淘汰,但是,其核心思想和政策被流传了下来。与缩小贫富差距相关的核心政策,主要体现在《税收法》(1935)、《瓦格纳法》(1935)和《社会保险法》(1935)等。大萧条的教训和“二战”的战时经济经验,使民主党与共和党在1946—1980年间消解了彼此的偏见,支持并扩大“新政”的核心政策(布埃里奥特·布朗利,2008,第758—762页)。正是这类政策使美国的贫富差距在这一时期得以相对稳定地维持在较低的水平上。

如果说“新政”标志着“强盗资本家时代”政策的结束,那么,正如赫伯特·斯坦评论的,“1980年,罗纳德·里根当选为总统。这标志着一个历时50年的经济政策时代的终结”(赫伯特·斯坦,1989,第1页)。如果说罗斯福“新政”使政策倾向左转(包括50—60年代的共和党),那么,里根革命却标志着共和党开始剧烈右转。在政策上,里根革命的三项重要政策是降低所得税率、放松管制和私有化,开启了缩小政府职能的新时代。

(一) 税收政策

我们发现,促使收入差距变化的最重要政策力量是累进制的所得税率和遗产税率的变化。这种变化对时际的收入分配状态有巨大的影响。图2提供了1913—2011年期间美国最高边际税率的变化图景。对图1的图景和图2的图景进行一番比较,我们会发现:最高边际税率的变化是倒U型,最富家庭收入份额的变化是正U型;而且,变化的关键时

间点大致上是吻合的。^③例如,1938—1944年间,富裕家庭收入份额的大幅下降,与个人最高边际税率从1936年的79%,逐步上到1944年94%最高点相对应;1944年是富裕家庭收入份额的最低点,正好与最高边际税率的最高点相吻合。

美国所得税率的不断提高和范围的扩大,最初主要是战时经济的产物(W. E. Brownlee, 2000),而“新政”及其遗产的支持者则借这种机会永久性地改变了这种税收结构的性质,使之成为调节收入分配的强有力基石。随着“二战”之后拓展社会福利项目和扩大公共物品的需要,所得税率得以维持在较高的水平上。

遗产税率也经历了与所得税率大致相同的变化轨迹。1916年起征,最高税率为10%,但1935年后,税率开始走高。1935年,起征点下降到4万美元,税率却上升到70%。从1942年至1976年间,遗产税征收的起点一直不高,仅为6万美元,但遗产税最高税率却达到77%。2001年以后,遗产税征收起点每年开始大幅提高,而遗产税最高税率则逐年下降。2001年,小布什政府曾通过了一个遗产税减免法案。根据美国国会2001年通过的《经济增长与税收救济协调法》,遗产税的豁免额从2001年的67.5万美元逐年递增到2009年的350万美元;税率则从55%降低至45%。

“里根革命”使税率变化的趋势发生了根本性的逆转,开始了一个连续降低的进程。个人最高边际税率,1982年从之前的70%下调到50%,1987年38.5%,1988年为28%,之后上升至目前的35%;1979—2006年,公司所得税率从49%降为35%;资本收益最高税率从28%降为15%(克鲁格曼,2008, P196)。相应地,富裕家庭收入份额也呈明显上升态势。

税率的变化究竟使高收入者的税后可支配收入发生了多大的变化呢?在“大压缩”时期,战时经济政策起到了最大的作用。美国“二战”期间的巨大税收收入中,大约75%来自对个人和公司征收的直接税和超额利润税;特别是1944财政年度,个人所得税在新增国民收入中的比例超过50%(埃德尔斯坦,2008)。当然,在这些纳税者中,由于个人所得税体系的向下扩展,也包含了相当一部分劳动者。自然地,高收入者人群挖空心思,利用减税条款和借贷制造“负债”的假象,力图减少纳税额,但他们在1947—1975年间最终向联邦政府缴纳的税款还是超过了其收入的50%(罗伯特·赖克,2011,第49

页)。罗伯特·赖克所指的也许是收入最高的1%家庭的情形。图3则提供了收入最高的10%家庭1960至2001年的时间序列变化情况。据此,我们可以合理地推断,边际税率的提高势必使图1的曲线下移。不仅如此,这种政策的变化对后续时期的曲线的形态也必然会产生重大的影响。

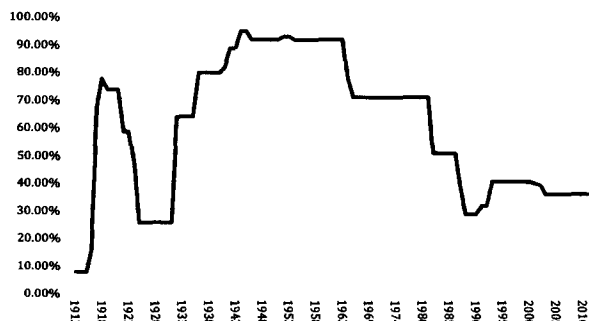


图2 美国个人收入联邦税最高边际税率变化 (1906—2011)

数据来源:www.taxfoundation.org。

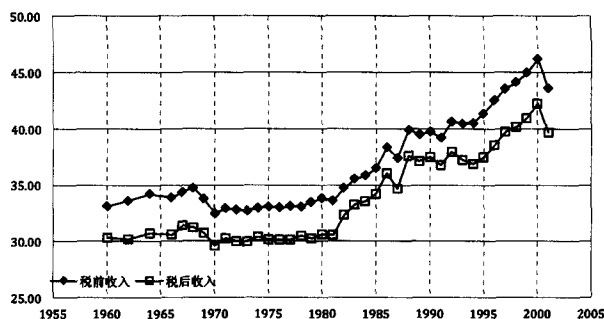


图3 美国10%最高收入家庭税前、税后收入份额变化(1960—2001)

“里根革命”之后,虽然每个家庭都能从减税政策中获得利益,但是,最富有阶层的获益更大。他们可以享受来自工资、股票期权、利息和资本所得等方面的更大幅度的减税。1982—1990年间,1%最富有者的平均税收减免额是52,621美元,免税总额大约为2万亿美元(按1985年美元价格计算),大致相当于1960年国内生产总值(雷·坎特伯里,2011,第218页)。最富有1%家庭的平均税后收入,从1979年的33.71万美元上升到2006年的120万美元以上,增长了将近260%(Hacker & Pierson, 2013)。

从更广泛的范围看,全美10%最富裕家庭在全国税后财富中占有的份额,从1979年的67%上升到1988年的73%。最富裕250万美国人在1980年代收入增加量中享有的份额达到惊人的75%(沃

尔特·拉菲伯等,2008,第525页)。美国0.1%最富裕家庭在全国税后财富中所占份额,从1976年的7.45%上升到1999年的9.51%,就平均值来说,1985到2000年间的占比为9.14%。这种税收政策的变化实际上导演了一场穷人的收入大量转移给富人的把戏。具体地说,1979—1995年间,美国最穷困的20%家庭的收入减少了9%,中等偏下的20%家庭收入减少了约2%,20%的中等收入家庭收入增长不到1%,20%中等偏上家庭收入增长约8%,20%最富裕家庭的收入增长20%(沃尔特·拉菲伯等,2008,第569页)。

(二) 改变劳资双方讨价还价能力的制度与政策

这是保证普通劳动者收入在总收入中比重的重要因素。1935年颁布的《瓦格纳法》之前,美国工会一直被两种外部力量所阻碍——法律和民间武装组织。劳工组织的任何重大努力,都会因为政府始终站在雇主一方出手干预,逮捕工会组织者而遭遇失败。《瓦格纳法》和依此而建立的全美劳工关系委员会,彻底改变了这种局面,工会取得了政治和经济上的合法地位,确立了工人与管理者讨价还价的规则。制定这项法律的基本思想是:没有政府的支持,工人就不可能与企业主平等地进行讨价还价。仅仅是政府从老板的代理人转变为工人保护神这一点,就足以极大地提高工人的谈判能力,争取获得较好的待遇。诚如克鲁格曼所评论的,“在新政之前,当雇主想要压制工会组织者或破坏已建立的工会时,联邦政府是他们可靠的盟友。但在罗斯福执政时期,联邦政府却成工人结社权的保护神”(克鲁格曼,2008,第36页)。

这一法案带来的最显著影响是工会力量的迅速崛起。在“二战”之后的10年,工会化达到美国非农业就业人数30%—35%。工会的崛起,极大地提高了劳方与资方的谈判能力。这一方面使雇员的工资得以提高,缩小了与经理层的收入差距;另一方面也缩小了雇员之间的收入差距。这是大萧条之后的很长一个时期收入差距缩小的重要因素。弗里曼已经证明:工会降低了工资的离散程度和工资收入的不均等程度(R. Freeman,1982)。

对于工会崛起所导致的劳动市场制度的变化,我们可以用《底特律条约》作为典型案例来说明。这是《福布斯》杂志用于称呼1949年全美汽车工人联合会(UAW)与通用汽车公司达成的里程碑式的协议而创造的名词。根据这一协议,通用汽车公司保证UAW成员的工资、医疗和退休福利与生产率同

步增长,以此来换取工人的平静。这成为其他行业的工会与公司达成工资安排的规范,并惠及非工会成员的劳工(Levy & Temin,2007)。

但是,工会发挥的这种作用不应误解为工会是决定工资的唯一关键力量。虽然说法律和政策的变化是促成工会主义的核心力量,但我们也不能忽视使得工会主义在这一时期得以成功的基础。那就是劳动市场的变化,即对包括非熟练劳动力的需求扩大。正是工会力量和劳动力市场变化的共同作用,导致工人工资的增长。例如,制造业工人的实际收入1900—1929年平均每年增长率为1.43%,而1948—1973年提高到2.35%(戈尔丁,2008,第412页)。

但是,进入70年代之后,劳动收入的情形发生了逆转。这表现为实际工资增长不仅远远落后于生产率的增长,而且几乎停滞甚至下降,见图4。1986—1993年,美国实际每小时工资仅以每年0.15%的速度增长,而日本和欧洲的增长速度为3%。美国曾经支付世界上最高的工资,但是,1995年,美国制造业工人的平均工资为每小时17.19美元,日本为23.82美元,德国为31.58美元(马德里克,2003,第139页)。与此同时,管理层的年薪却大幅上涨。例如,福布斯100位收入最高的CEO的年均报酬,1970年约为普通工人年均工资的40倍,1987年提高到221倍,之后更是从1994年的255倍一路攀升至1999年的1077倍,达到1970年以来的峰值,随后这一比率虽呈下降态势,但2005年仍高达793倍(据Piketty & Saez所建数据库计算)。

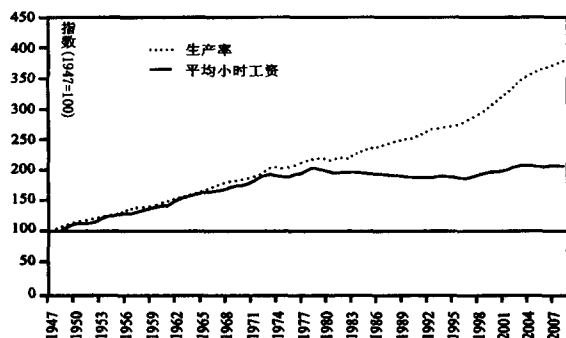


图4 美国平均小时工资和生产率增长(1947—2008)

资料来源:引自罗伯特·莱克《美国的逻辑》,倪颖译,中信出版社2011年版,第53页,图7-1。

导致这种收入分配格局逆转的政策因素比较复杂,但“放松管制”肯定是其中最重要的因素。始于卡特政府的“放松管制”改革使企业领导者在雇佣与

解雇、裁员与缩编等决策领域享有充分的自由,美其名曰“增强劳动力市场的灵活性”。这种改革在促进了相关产业的活力和产业结构优化的同时,也带来了一系列的其他连锁反应:工会加速衰落,工会会员占工人的比例从1970年代初30%降到1990年代的18%,且影响力大不如前;《底特律条约》之类的劳动协议终止,曾经普遍接受的报酬公平标准被取消;企业高管获取巨额报酬被视为正当行为;制造业的萎缩导致许多高薪技术职位的消失,等等。

(三) 社会福利制度的建立与拓展

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。

“大萧条”之前,美国社会基本上依赖于民间救济制度。面对大萧条期间大量的失业人口和收入的大幅减少,原来那种基本上依赖民间的救济制度完全被压倒了。大萧条使许多人认为,贫困不仅仅是个人失败的结果,也是社会经济制度失败的产物。这种意识形态的变化,导致社会保障制度的建立。针对这种情形,1935年通过的《社会保险法》标志着美国正式开始建立社会福利制度。这是把社会保障责任归政府承担的一个历史性转变。之后,通过历届政府的扩充,到20世纪70年代初,大多数美国公民拥有医疗保险、伤残保险、失业保险和退休津贴。

这些福利开支多数来自私人雇主,而不是国家。因为美国实现的主要是以雇佣关系为基础的保险。按照埃利奥特·布朗利(2008)的描述,“在几乎没有公众反对,而且两党都同意的情况下,联邦政府始终在提高社会保障税税率。雇主和雇员的税率结合起来,在1950年是3.0%,1960年是6.0%,1970年是9.6%,1980年达到12.26%。高税率(同时社会保障税的税基也在扩大)使得社会保障税收入从20世纪40年代还不到GNP的1%,增长到20世纪70年代末超过GNP的7%。”某些社会福利项目的实际情况较为复杂。例如,提供住院治疗的联邦医疗保险A部分,其资金来源于对收入(但不包括股息、资本增值等资本收益)征收的一种比例税。联邦医疗保险的其余资金来源于个人所得税。

里根政府力图启动社会福利保障项目“私有化”,使美国社会福利政策开始右转:社会保障从扩大走向相对收缩,从以失业、老年为重点转向着力于解决医疗保险和医疗补助,从以低收入年轻母亲和

抚养未成年子女为重点的家庭福利(单纯经济福利)转向工作福利,以强化工作动机,提高工作能力和自助能力。总的说来,“里根革命”结束之后,美国的福利制度基本上安然无恙,只是边角部分有些磨损。

社会福利制度的不同组成部分在缩小收入差距方面的具体作用是不同的:(1)以雇佣关系为基础的“工作福利”包括退休福利、医疗保险福利、人寿保险福利、带薪病假、带薪休假和带薪假日等。美国劳工部公布的统计数据显示,2012年12月,雇主为雇员提供的工作福利约占员工总收益(薪水加福利)的29.7%。^④(2)对富人征收的税入,政府通过设立福利项目的形式转移给低收入者。联邦政府用于个人的转移支付额与来自个人税收的收益之比,自2000年以来基本维持一路走高的态势。2000年是0.74,2004年升至1.23,2006年攀升至1.86,达到1990年以来的最高点。^⑤(3)政府通过强制性的中小学免费教育、扩大学校奖学金的范围等政策,使中下等收入家庭的孩子获得了大量宝贵的人力资本。根据丹尼森的估算,1930—1950年,美国劳动者素质指数增长最为迅速,1948—1969年也在不断上升。“二战”结束后,美国政府降低了接受高等教育的门槛,公立大学扩大了招生。《士兵福利法案》为从战场归来的士兵支付大学学费。在1947—1975年的“大繁荣”时期,公立大学的学费只占中等收入家庭收入的4%,私立大学的学费占20%。这一切政策使美国中产阶级有能力接受高等教育。得益于此类政策,大学录取率急剧上升,到1970年,学制为4年的学生中,有70%就读于公立大学(罗伯特·赖克,2011,第47页)。这类政策对税前收入差距的缩小起了关键性的作用(福格尔,2003,第233—234页)。

三、什么力量导致政策选择的变化?

在理论上,我们可以设想存在一种理想的权衡边界:在这一边界内,包括再分配在内的制度足以保证经济增长,同时,又能保证收入和财富的不均等程度不至于造成社会和政治的不稳定。因此,每个明智的社会都必须在经济增长与社会均衡之间寻求某种权衡。这种权衡的核心政策应是什么?这取决于意识形态、社会势力和政治势力之间错综复杂的互动关系。任何一个社会在任何时期都会存在各种思潮。至于其中的哪一种思潮取得主导地位并转化为政策,除了这种思潮必须具有一种说服力之外,取决于支持它的社会力量和政治力量是否能获得主导地位。

(一)强盗资本家时代:保守主义、资本家控制政治精英、权贵资本

“镀金时代”(1865—1913)是美国建成工业王国的关键时代。这一时期成长起一批工商业巨头。他们精明强干,富于进取心,对建设工业王国做出了巨大的贡献,积累起大量的财富。同时,在这种财富的积累过程中,他们的手段也是无所不用其极:压榨工人和农民、贿赂国会议员、买通立法和执法部门、雇佣武装保镖、用暴力方式威胁竞争对手等。因此,被称为“强盗资本家”。但是,他们并没有因此而感到良心的不安。他们认为,自己正在开发和建立一个伟大的工业王国,是他们使这个国家繁荣昌盛;自己所获得的财富和势力完全来自艰苦的劳动和非凡的聪明才智,是实现“美国梦”的楷模。

那个时代的知识界也让工商业巨头们对自己的行为和工作的进步意义和文明价值充满信心。知识界中的保守主义(这也是那个时代“美国梦”的思想基础)大力宣扬的,一是自由放任的经济哲学,认为这是经济繁荣的唯一道路;二是社会达尔文主义,认为工商界的成功者是在社会经济世界的持续激烈竞争中通过“优胜劣汰,适者生存”的机制被筛选出来的。它们构成了主宰当时美国政治和经济精英的一种意识形态。这种意识形态认为,试图帮助不幸者的任何举措都会引发经济灾难。

“镀金时代”的工商业巨头发现,这些学说是使用方便、威力强大的武器,既可以为自己的各种行为做出巧妙的辩解,又可以用来反对不符合心意的政府管制,抵制公众呼吁实行社会福利政策的要求,反对改良主义运动。

当然,资本家们要实现这些意图,最终还必须借助于政界。19世纪80年代之前,美国政党机器的运转在很大程度上依赖于任职党员的捐款。之后,工商业者意识到自己拥有的财富的力量,学会整批买通政治家,并开始较大规模地亲自参与政治。于是,形成了美国历史上臭名昭著的“政治分肥制”:大企业从政府那里获得了无法计算其价值的优惠政策来开发国家财富;企业与政府之间形成了一种亲密的关系,企业家为政治家撑腰,而政治家又反过来为企业家效劳,给企业家各种帮助。当然,政治家们获得的不仅仅是政治捐款,还以股份、投资和受贿等方式获得财富(理查德·霍夫施塔特,1994)。正如美国历史学家所评论的,“其结果是历史性的:1850年法律塑造了公司,而到1900年则是公司塑造法律”(沃尔特·拉菲伯等,2008,第3页)。

资本家、知识界的保守主义者和亲资本的政治精英之间的结盟,使这一时期所有要求实现社会公平的努力都受到重创。例如,早在1894年就已制定出来的联邦所得税法律条款,被最高法院以违背宪法为由否决,直到1913年经过各州批准之后,才成为第十六次宪法修正案。再如,马里兰州(1901年)、纽约州(1910)通过的劳工补偿法,被宣布为违宪;1923年,宾夕法尼亚和内华达州通过《养老金法》,被法院宣判为违法;法院随意签发反对工会的命令,等等。

当然,在经济增长的过程中,工人的物质生活状态也得到了改善。1860—1890年期间工人的人均实际年收入增长了50%,之后也有进一步的改善(福格尔,2003,第158页)。但是,实际工资指数的增长本身并不能反映出生活于城市的普通家庭的艰辛。因此,人们要求进行社会改革的呼声也从未间断过。这种呼声的一个重要组成部分是,认为国家应该充当社会改良的工具,限制大资本的权力和行为,并给予劳动者更多的帮助,包括将适量的收入从富人手中转移给穷人。这种呼声在政治上的“进步主义运动”(1890—1920年)中也取得了一些成就,包括推动了对公用事业的管制,促使政府提高了财产税,扩大了学校、城市供水等公共设施的建设等。

但是,真正结束“强盗资本家”并使平等主义获得根本性发展的却是20世纪30年代“大萧条”的严酷现实。

(二)“新政”开启的新时代:亲劳动者的政治精英和中产阶级在现代自由主义思想基础上的结盟

“大萧条”对1930年至1980年期间美国思想和政策产生的重大影响,无论怎样强调都是不为过的。它使保守主义意识形态声名扫地,迫使政府在经济活动中承担起更多的责任。由此催生出的“新政”代表着一种不同于以往的新政治观。那就是分享增长的利益。

罗斯福在第二任总统就职演讲中宣布:“我们一直知道,随心所欲的利己主义是不良的品行。现在,我们还知道,这还是不良的经济学”。1936年大选前,罗斯福在麦迪逊广场花园发表演讲:“我们必须与和平的宿敌作战——商业与金融垄断、投机、莽撞的银行行为、阶级敌视、地方主义、发战争财。他们已经开始将合众国政府仅仅视为其自身事务的工具。我们现在知道,有组织的财阀把持的政府与有组织的暴民团伙把持的政府同样危险。”

“大萧条”对所有美国人都是一场真正的噩梦。

它不仅使普通家庭陷入绝境,也使富人们的财富大幅度缩小。这使新政获得了广泛的支持。^⑥虽然不同的支持者群体持有截然不同的观点,但都基本上认为,经济已经发展到需要政府进行强有力的管理的阶段。《税收法》、《瓦格纳法》和《社会保险法》等都是对萧条时期的经济、政治和人们情感状况的反映。

正是在这种意义上,可以说,“大萧条”和“新政”对经济学中现代自由主义的发展及其在战后获得政策界的统治地位起到了决定性的作用。^⑦为了弥补机会均等的缺陷,现代自由主义者倡导一种“积极的自由观”,认为,第一,将财富适度地从富人手中转移到穷人手中会增进全社会的福利;第二,这种再分配仅仅依赖于民间救济制度远远不能适应现代社会发展的要求,必须由政府主导来完成;第三,应该通过制定公共政策和设立相应的机构来实现这种再分配。因此,他们以积极的态度看待政府行为,是社会保障、失业保险、工会运动等制度的真正捍卫者,认为保护中产阶级,给予劳工讨价还价的政治权利,结束富裕精英的统治地位,是使美国更加民主、自由和平等的重要基础。

“新政”遗产之所以得以拓展并在战后支配着美国的经济政策,还有其深厚社会和政治基础。“共享增长利益”政策使美国创造了一个庞大的国内市场,出现了“增长的黄金时代”。在这一过程中,各种政策力量共同带来的“收入革命”造就了一个庞大的中产阶级势力。这在政治上也迫使原来一直亲资本的共和党改变某些政策主张,走向与民主党合作的道路。艾森豪威尔 1954 年写给其兄弟的信中说,“若任何政党试图取消社会保障、失业保险,废止劳工保护法和农业计划,该党势必会从美国政治史上消失”(引自克鲁格曼,2008,第 44 页)。

这种两党共识一直维持到 70 年代初。之后,随着美国经济陷入“滞胀”局面,两党共识破裂,共和党回归保守主义,分歧越演越烈。

(三)“市场精英时代”:政治精英与市场精英在新保守主义基础上的结盟

如果说罗斯福“新政”开启的政策选择及其传承是特殊的客观环境和时代所迫,且支持这类政策的思想是其后渐渐完善的话,那么,里根主义所开启的政策选择却是在一个已有较完备的、准备充分的保守主义运动的基础上进行的(克鲁格曼,2008)。

新保守主义的源头可以追溯到 50 年代兴起的两个群体:以米尔顿·弗里德曼为首的经济自由至上主义经济学家;以欧文·克里斯托尔为首并与《公

共利益》杂志联系在一起的社会学家。他们不仅反对“新政”,而且也反对“进步”时代的改革(主要是针对公用事业的管制),提出“重新创造自由市场”的口号。他们对各种社会公共政策的批评主要是基于经济效率的标准。这类文献几乎就要得出这样的结论:国家对经济生活的任何干预肯定都是坏事,因为所有强制性的非市场方法是反生产性的(勒帕日,1985)。

富商们毫不吝啬地支持智囊团、媒体来宣传这些观点,通过各种方式,说服人们相信自由市场是通向繁荣和自由的唯一道路。通过大量研究机构、大学和主流媒体的传播,从 70 年代开始,大多数公众也在不同程度上接受了这种观念。20 世纪 70 年代的多项民意调查表明,大部分美国国民支持自由市场制度,认为,从根本上改变收入分配,势必会摧毁自由市场提供的个人自由和动力(安德鲁·肖特 2012,第 125—127 页)。这种社会基础可以让我们理解,为什么 1980 年之后的美国在实践中最彻底地践行了新保守主义的政策精神。

美国经济严重的“滞胀”,则让保守主义获得了开花结果的机会。始于 1970 年代卡特政府的放松管制,使人们开始广泛接受低工资和工作的不确定性。工会组织开始衰落,临时性工作机会的数量迅速增长,对大规模解雇员工的抗议活动几乎消失。各界对美国所谓“灵活的新型劳动力市场”大加称赞,并将欧洲缓慢的增长归咎于缺乏弹性的劳动力市场。里根政府更是使美国成为新保守主义的实验场,在之后的 30 年间越演越烈:医疗保健、学校、公有土地、军事力量等等都成了私有化和市场化的对象(卡恩、明尼克,2007)。

“里根革命”意味着新保守主义接管了共和党。即使是民主党,也渐渐成为向新保守主义妥协的实用主义者。因为,美国的富人结构发生了根本性的转变。如果说“强盗资本家”时代的最富阶层是由土地、矿产和利润丰厚企业的所有者所构成的话,那么,最近 30 年,最富者基本上是由 CEO、医生、律师等为主体的高收入者和各种金融资产(包括公司债券、政府债券等)的持有者构成的,而企业主在国民收入中获得的份额却是在不断下降的。

四、为什么 1980 年以来美国的基尼系数远高于其他发达国家?

20 世纪 80 年代以来,虽然一部分发达国家的贫富差距有不同程度的上升,但是,美国无论在速度

上还是在程度上都要远远超过几乎所有的其他国家。图5以基尼系数描述了这种情形。

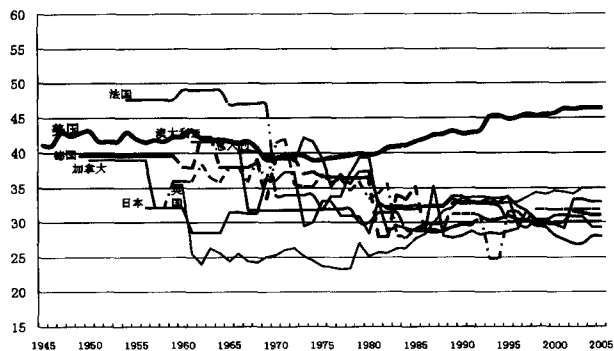


图5 主要发达国家收入差距状况

数据来源：世界银行世界不平等数据库。

既然发达国家在不同程度地出现收入差距扩大的现象，那么，其中肯定存在着某些共通的因素。这类原因包括：(1)工资变化的替代效应大于收入效应(福格尔)。(2)产业结构的变化，特别是传统制造业的衰落、IT和金融业的大发展。(3)科技革命和全球化。科技的革新推动着对技能型劳动力需求的增长，而全球化带来的国际竞争加剧却使公司把其部分生产全球化(特别是加工业)转移到发展中国家，以减少有关福利方面的开支，并造成对本国非技能型劳动力需求的下降。

但是，上述这些因素还是不足以解释为什么美国在这一时期的基尼系数远远高于其他发达国家。为什么会这样？威廉·伯恩斯坦的猜测可以解释其中的政策指导思想的差异：每个明智的社会都必需在经济增长与社会均衡之间寻求某种权衡，但是，“美国似乎在探索这一范围‘的右边界’，从鼓励经济最佳增长的角度出发，探索收入和财富不均等的可容忍程度。其他发达国家似乎徘徊在这一范围的‘左边界’，以鼓励最佳公平程度和幸福程度的名义，探寻可以在多大程度上牺牲经济增长”(伯恩斯坦，2011，第293页)。

上世纪80年代之后，在欧洲，新保守主义在意识形态争论中整体上也渐渐占了上风，渗透到高层管理决策之中。在实践中，虽然各国都强化了市场化和自由化，但除英国之外，政府的干涉仍然以多种形式存在，牢固建立起来的行业工会并未受到批判，许多已经建立起来的既得社会权益也仍然得到尊重。以德国为例：虽然社会市场经济制度在某些方面发生了重大改变，但是它在企业管理上仍然保证众多利益相关者享有权益，包括雇员、银行家、当地

团体，有时还有供应商和消费者；许多产业团体对工资待遇有集体议价的能力，并且享有高水平的就业保障。德国工人如果失业，将会拿到相当于其工资2/3的失业金，相比之下，英国是1/3，美国更少。正如约翰·格雷所评论的，“德国公司系统向一系列利益相关者分散权利的做法，对于其保持低水平的收入差距起到了关键性作用。这一点与盎格鲁-撒克逊经济体形成鲜明对比……德国长期的文化和关于市场必须管制的政治共识促使其经济形态呈现这些特点，以保护和支持社会凝聚力，同时提高经济效率”(格雷，2011，第102-103页)。

相比之下，美国的企业文化是什么形态呢？根据莱斯特·瑟罗的判断，“如果请谋取最大利润的美国董事长说一说他们为不同顾客服务的顺序，那么，首先是股东；再往后排得很远的是顾客，雇员是第三。多数管理者会辩解说，公司的唯一目标是最大限度地增加股东的财富。顾客、雇员只是在他们为这一目标服务时才是重要的……”(瑟罗，1992，第115页)。这种企业文化使企业养成一种安之若素地忽视社会成本的文化，纵容了美国社会的贫富差距。更重要的是，相比之下，面对前述产业结构的变化和全球化的冲击，美国政府采用的是更加自由放任的政策形态。

这可以在美国历史传统中找到更一般的文化根源。美国最具有决定性的文化传统特性是，推崇以个人地位和天生权利为基础的自由主义，始终对政府持有一种根深蒂固的怀疑。对税收和管制的厌恶，是这一特征的必然结果。所谓的“美国梦”只是这种文化特性的形象化，其核心观念是个人可以控制自己的命运的强烈信念，认为财富源于个人努力。在美国人看来，政府与其说是一种为民谋利的积极力量，还不如说是一种不得不存在的“恶”。既然是“恶”，当然要把它控制在最小限度内。那就是仅仅限于保护人类与生俱来的自由权利和私有财产。因此，对于政府的各种贡献，例如，“对企业员工的教育、垃圾处理、修建公路、提供公共安全和国防、调控金融市场、创建稳定的金融体系、保护人们的银行存款、惩治欺诈行为、制定法律维护正义、照顾老年劳动者等，民众之中少有感激之情”(马德里克，2003，第232页)。

正是受到这种文化传统和国民性的影响，政府的作用从来就没有真正融入美国人的主流意识形态之中。在发达国家中，美国历来就是社会福利网最为稀薄的国家。即使是“新政”的核心遗产占据政策

指南地位的时代,失业保险和社会保障都与个人的工作情况挂钩;人们的社会保障收益是其年收入和工作时间的函数,且社会保障所需的资金出自工资税,而非一般的财政收入。

五、结论

结论之一:市场收入分配的结果在很大程度上取决于支配市场的游戏规则。

在市场经济中,每个人所获得的收入,取决于他所拥有的资源(包括物质财富、人力资本等)、他对如何运用这些资源的选择和努力、市场对这些资源所确定的价格。从这类表征看,市场决定的收入分配状态似乎很公平,是市场力量的“自然产物”。但是,如果我们进一步考察,就很容易发现,收入分配的变化并不完全是市场力量自发变化的结果,特别是在收入分配状况改善的过程中更是如此。在此过程中,非市场的力量也发挥着重要的作用。在非市场力量中,最重要的是影响“资本与劳动讨价还价”的法律和社会政策。“资本雇佣劳动”是市场经济的铁律。在讨价还价过程中,资本天然强势的一方。若无法律制度的健全保护,劳动是不可能与资本公平地讨价还价的。不仅如此,资本之间也存在不公平的力量对比,若无法律、制度等非市场力量的介入,大资本同样会在竞争中强力打压小资本。

像德国等西欧国家之所以能够实现收入和财富较为均等的状态,就是因为它们强调“利益相关者”理念,以各种政策和制度节制资本,提高劳动的讨价还价。我们也看到,即便是在美国,在政府亲资本的时代,必然是收入和财富差距扩大的时期;而在政府亲劳动的时代,却是收入和财富差距压缩的时期。

收入和财富差距急剧扩大的悲剧之所以在美国重演,是新保守主义不仅左右着政策决策,更为深远的是成为主流意识形态,并使人们“相信”:提高低收入者生活水平的最有效方式,就是促进经济的高速增长;而任何再分配行为都最终只会阻碍穷人地位的改善。但是,没有证据表明,收入不均等程度的适度下降,譬如说基尼系数从 0.4 降低到 0.35,就必然会严重地损害经济增长(福格尔,2003,第 225—226 页)。也没有证据表明,适当的个人所得税率必然就降低高收入者的努力程度。

结论之二:社会政策取决于各种力量的博弈,但最终的选择权在政府。

虽然社会政策是各种力量博弈的结果,但是,富有阶层对政治权力天然就拥有不当的巨大影响力。

他们可以利用手中掌握的巨额私人财产,通过各种方式,扭曲政治辩论,换取政治权力,制定有利于他们的规则。而一般民众几乎既没有个人动机去弄清他们的利益如何受到这些群体的损害,更没有集体的力量去反对既得利益的行为(奥尔森,1996)。

幸运的是,最终决定社会政策的政治精英和政府某种程度上具有相对的独立性,他们拥有抵制这种不当影响力的能力。美国的历史表明:当政治精英和市场精英结盟并支配着政策选择的时代,所实施的必然是有利于富人的政策,从而必然导致收入和财富不均等程度的加剧;当政治精英受制于广大民众的时代,所实施的政策必然会削弱收入和财富的不均等程度。

但令人遗憾的是,虽然收入和财富的高度不均等会撕裂社会和政治稳定的结构基础,但是,只要权贵在政治上结成一种牢固的同盟,要改变不良的政策倾向,是非常艰难的。只有碰到非常严重的政治和经济危机,才可能迫使当政者做出正确的选择,出台有利于收入分配缩小的社会政策。

就以当前的美国来说,收入差距程度与“新政”之前相当。但它会在多大程度上改革其模式?只会进行某些小修改!第一,现在,美国的收入和财富不均等程度与“大萧条”之前一样严重,但是,它的影响显然要比“大萧条”时期弱很多。因为,当前的美国拥有一个虽不能同欧洲国家相比但仍然较为广泛的社会福利制度。第二,在意识形态上,虽然金融危机后美国出现了一个自我批判的高潮,保守主义似乎处于守势,但民众对政府根深蒂固的怀疑只有微弱的减轻。第三,在政治上,政府“亲华尔街”的倾向没有改变。

注:

- ①即便是假设收入分配状态基本保持不变,随着经济之增长,贫困发生率也会持续下降。这一事实就可以证明“滴漏效应”的存在。
- ②财富不均等状态的变化与收入变化大体相同。财富在 20 世纪 20 和 30 年代最为集中,40 年代大幅度下降。与收入不均等不同的是,财富不均等程度 1949—1965 年间逐渐上升,1965—1979 年间下降。与 80 年代收入不均等的加剧并行,财富不均等程度在 1979—1989 年急剧上升,达到 1939 年以来的最高水平。
- ③这两种变量的变化不吻合的重要时间点仅仅是 1929—1933 年经济大崩溃时期。这几年高收入者的收入急剧下降,显然是“大萧条”的直接结果,即股市崩溃及之后的大量企业破产。
- ④见美国劳工部网站: <http://www.bls.gov/ro9/ecec->

west. htm.

⑤根据 Economic report of the President(2011)表 B-84 (P. 429)数据估算。

⑥1936年选举结果,罗斯福获得2750万选民票,对手兰登仅获得1670万票,罗斯福在除佛蒙特和缅因以外的所有州获胜,赢了523张选举人票,兰登只有8票。1940年大选,罗斯福赢得449张选举人票,对手威尔基82票。1944年大选,罗斯福赢得432张选举人票,对手杜威赢得99票。罗斯福的大部分支持来自较低阶层,北方的黑人,南方的白人,乡村居民,城市移民,知识分子和蓝领工人。富兰克林是仅次于林肯的、深受美国人民爱戴的总统。

⑦要特别注意:国际经济媒体在谈论经济学家的政策倾向时的称谓:把凯恩斯主义视为“现代自由主义”,或自由主义“现代派”,简称“自由主义”;把米塞斯、哈耶克、米尔顿·弗里德曼等自由市场倡导者视为“古典自由主义”,或者自由主义“保守派”,简称“保守主义”。当然,保守主义者不限于米塞斯、哈耶克、米尔顿·弗里德曼的追随者。自由主义也不限于凯恩斯主义及其追随者。

参考文献:

- 理查德·霍夫施塔特,1994:《美国政治传统及其缔造者》,崔永禄、王忠和译,商务印书馆。
- 威廉·伯恩斯坦,2011:《繁荣的背后:解读现代世界的经济大增长》,符云玲译,机械工业出版社。
- 普洛特尼克 斯莫伦斯基 埃文豪斯 赖利,2008:《20世纪美国的贫困与不平等状况》,载于斯坦利·L·恩格尔曼、罗伯特·E·高尔曼主编的《剑桥美国经济史(第三卷):20世纪》,高德步、王珏等译,中国人民大学出版社。
- 克鲁格曼,2008:《美国怎么了?一个自由主义者的良知》,刘波译,中信出版社。
- 杰里米·阿塔克 彼得·帕塞尔,2000:《新美国经济史》,罗涛等译,中国社会科学出版社。
- 布埃里奥特·布朗利,2008:《公共部门》,载于斯坦利·L·恩格尔曼、罗伯特·E·高尔曼主编的《剑桥美国经济史(第三卷):20世纪》,高德步、王珏等译,中国人民大学出版社。
- 埃德尔斯坦,2008:《20世纪的战争和美国经济》,载于斯坦利·L·恩格尔曼、罗伯特·E·高尔曼主编的《剑桥美国经济史(第三卷):20世纪》,高德步、王珏等译,中国人民大学出版社。
- 戈尔丁,2008:《20世纪的劳动力市场》,载于斯坦利·L·恩格尔曼、罗伯特·E·高尔曼主编的《剑桥美国经济史(第三卷):20世纪》,高德步、王珏等译,中国人民大学出版社。
- 安德鲁·肖特,2012:《自由市场经济学——一种批判性的考察》,叶柱政、莫远君译,中国人民大学出版社。

奥尔森,1995:《集体选择的逻辑》,陈郁等译,上海三联书店和上海人民出版社。

赫伯特·斯坦,1989:《总统经济学:从罗斯福到里根》,刘景竹译,中国计划出版社。

勒帕日,1985:《美国新自由主义经济学》,李燕生译,北京大学出版社。

罗伯特·赖克,2011:《美国的逻辑》,倪颖译,中信出版社。

雷·坎特伯里,2011:《经济学简史》,礼雁冰等译,中国人民大学出版社。

福格尔,2003:《第四次大觉醒及平等主义的未来》,王中华、刘红译,首都经济贸易出版社。

杰夫·马德里克,2003:《经济为什么增长?》,乔江涛译,中信出版社。

沃尔特·拉菲伯 理查德·波伦堡 南希·沃洛奇,2008:《美国世纪》,海南出版社。

莱斯特·瑟罗,1992:《二十一世纪的角逐——行将到来的日欧美经济战》,张蕴岭等译,社会科学文献出版社。

约翰·格雷,2011:《伪黎明:全球资本主义的幻象》,刘继业译,中信出版。

Brownlee, W. E. (2000), "Historical perspectives on US tax policy toward the rich", J. B. Blemrod (ed.), Does Atlas Shrug? The Economic Consequences of Taxing the Rich, Harvard University Press.

Fortin, N. & T. Lemieux(1997), "Institutional changes and rising wage inequality", Journal of Economic Perspectives 11(2).

Freeman, R. (1982), "Union wage practices and wage dispersion within establishments", Industrial and Labor Relations Review 36(Oct).

Goldin, C. & R. Margo(1992), "The Great Compression: The wage structure in United States at mid-century", Quarterly Journal of Economics, 107(1):1-34.

Hacker, J. S. & P. Pierson(2010), Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer-And Turned Its Back on the Middle Class, Simon & Schuster.

Kuznets, S. (1955), "Economic growth and income inequality", American Economic Review, 45.

Piketty, T. & E. Saez(2003), "Income inequality in the United States, 1913-1998", Quarterly Journal of Economics 118(1):1-39.

Piketty, T. & E. Saez(2006), "The evolution of top income: A historical and international perspective", NBER Working Papers No. 11955.

(责任编辑:钟培华)