



美国研究

标题: 作者:

关键词:

美国军费削减对经济的影响

作 者:	萧琛	封面:	
关键字:	美国军事 美国经济		
年 号:	1992		
期 号:	第1期		
PDF文件:			
出版社:			
英文标题:	THE INFLUENCE OF U. S. DEFENSE BUDGET CUT ON ECONOMY		
中文标题:	美国军费削减对经济的影响		

美国军费削减对经济的影响

萧 琛

作者单位: 北京大学国际经济系

随着冷战结束与近年来一系列重大事件的发生,“美国发挥了40年作用的遏制战略已经需要重新考虑”。美国人又一次面临新的机会与挑战:如何用新时期的“和平红利”来重振经济和维持自己的国际地位?连年裁军对于经济有何影响?

一、军费削减与短期经济动荡

70年代中期以后由于限制战略武器谈判比较顺利,美国军费比重下降。80年代由于两伊战争、苏联入侵阿富汗和里根强硬路线,美国军费开支迅速上升。1981年国防预算为1575亿美元(比上年增长17.6%!),1989年继续猛增为3036亿美元,增长几乎一倍。

(1)但是1990和1991年国防预算却分别比前一年下降1.7%和2.6%。布什总统与国会还计划1995年以前每年削减相当于预算2%的军费。这样,1995年军费将比1989年减少35%左右,军费在国民生产总值中的比重将是4%,成为战后最低水平。许多政界军界人士预测国会将会削减更多。根据1992年预算咨文的预测,1996年以前军费在国民生产总值中的比重将降到3.5%,比12年前(1986)6.6%减低46%。(2)

这些数字的背后将是:五角大楼在1995年之前关闭它1600个海外军事设施中的1/3;(3)军队兵力将减少1/4,即50万现役军人;(4)美国国防产业雇员将从目前的350万减至150万。(5)到目前为止,为执行1989年《基地关闭和调整法》而关闭或调整的国内基地已超过141个,(6)海外基地关闭调整已超过93个。(7)就军费削减而言,1991年度军费预算已比白宫要求的数字少176亿美元;核战中确保通讯的“卫星计划”从10亿美元削减为0.6亿美元;“星球大战”反导弹防御研究计划也从布什总统要求的49亿美元削减为31.5亿美元;1991年度武装力量将裁减8万(国会要求12万)。(8)

裁军对有关厂商的冲击 对于产业界来说,裁军对不同的厂商有不同的影响。美国军事承包

商基本上可分四类：第一类是主要同军方并且几乎完全同联邦政府做生意的大公司。其中洛克希德公司、通用动力公司、马丁· 马里亚塔公司和格鲁曼公司的军事销售比重分别是 9 1 %、8 7 %、7 5 %和 7 0 %。第二类公司是也能生产大量民用产品的大军事承包商。其中麦克唐奈· 道格拉斯公司、雷锡昂公司和波音公司的军事销售比重分别为 6 0 %、5 5 %和 2 0 %。第三类公司是那些设有军用产品分部的公司。其中通用电力公司和通用汽车公司的军事销售比重分别为 1 6 %和 4 %。第四类公司是为主要承包商提供零部件及有关服务部的企业。（9）

对于第一、第二两类公司来说，今后若干年内将会受到很大冲击，能够幸存下去的公司不会很多。例如在飞机骨架制造方面，美国大多数分析家认为现有的七家公司到 9 0 年代末最多只能剩下二、三家。具体地说，由于军费削减，A-12 型战斗机 5 7 0 亿美元订货已被取消，沉重地打击了通用动力公司和麦克唐奈· 道格拉斯公司及有关辅助性承包商。军费削减对于第三类公司的影响不会很大。这类公司长年多样化经营，转产改行的适应能力较强。8 0 年代美国企业第四次合并浪潮中，许多公司已通过压缩、割卖、并转等改组办法甩掉了效益不高、前景暗淡的部门。例如固特异公司、霍尼韦尔公司和克莱斯勒公司等。裁军对第四类公司企业的影响较难估计。万全证券公司专家，估计 5 年前美国这类厂商约有 1 2.5 万个，但如今只剩下 2.5 万个，而且再过 5 年它们之中还将有一半不得不放弃军用品生产任务。

裁军对失业及收入分配的影响 8 0 年代中期以后，美国 1 6 岁以上人口 1.8 3 亿左右，其中劳动力 1.2 亿，就业人数 1.1 1 亿，失业 0.0 8 亿。就业人口中，民间就业比重与军队就业比重之比为 6 7：1。（10）

裁军使美国近几年军事就业机会迅速减少。1 9 8 7 年美国现役部队人数为 2 2 0 万，1 9 9 0 年降为 2 0 0 万，而到 1 9 9 5 年将进一步减至 1 5 0 万。裁军对军工产业雇员压力也很大。根据美国劳工部的估计，美国从事武器生产的工人约 5 0 万，国防部从事军事订货等管理工作的雇员约 2 7 5 万。（11）军工产业工人中估计有 1 0 % 会遭淘汰，而且很可能无法找到工作。国防部雇员中绝大多数人的工作与民用工业的工作没有区别，比如开卡车或编写计算机程序之类。这些人要是被解雇，重找工作不会很困难，但会大大加剧劳工市场的竞争。这类人将有 2 0 万左右需要另谋生计。由于这类人士长年工作条件安定而优越，很多人薪俸较高，大权在握，一旦失势而被抛入动荡多变的劳工市场，势将饱尝世态炎凉。据统计美国物理学家的 3 8 %，航空航天技术人员的 6 1 % 为国防部高薪聘用。

美国前国防部副部长、现布鲁金斯学会专家劳伦斯· 科布认为美国 1 0 年内全部国防产业的机会将减少 2 0 0 万。（12）大约每年减少 2 0 万个就业机会。这对于长年 8 0 0 万失业，6 0 0 万人找不到全日制工作的大国虽然不算很大，但是无论如何不可小看。因为净失业的影响会超过数字本身的许多倍。许多美国人为此忧心忡忡实在不无道理。

失业问题还会因下列因素而恶化。第一，失业压力集中在为数不多的厂商身上；第二，这些压力集中在长期因军事订货而受惠较多的社区；第三，美国经济正处于衰退之中，1 9 9 0 年 5 月份失业率已高达 6.9 %，8 5 7 万人，创 1 9 8 2 年以来纪录。

战后美国南部、西部依靠军事订货使许多荒僻的乡村、残破的小城变成了喧嚣的城市。例如加州的圣地亚哥就是一例。该市政府军事拨款增长率占全市收入的 1 / 3 左右。裁军对于这类社区的打击将是灾难性的。近年来大批国内军事基地的撤除已经使得密歇根、得克萨斯、路易斯安那、加利福尼亚等州的许多社区处于动荡之中。

二、“和平红利”与长期经济增长

裁军短期内已给美国经济带来许多问题，引起一场资源重新配置的经济调整。长期看，这一调整将有利于美国经济增长。

预算结构调整与私人资本形成 私人投资包括厂房、设备投资。军费削减对于资本形成的影响取决于当局如何使用“和平红利”，即裁军后的预算结余。美国当局不外有三种选择：

第一，增加非军事性预算支出。8 0 年代中期以后美国一度每年分别要用 1 5 0 0 亿美元和 5 0 0 亿美元巨款来保卫欧洲和北太平洋。（13）随着冷战结束，这笔巨款有可能被转用于国内“逐渐衰落的城市，紧缺的住宅，千疮百孔的公路，年久失修的桥梁，被忽视的儿童，半文盲的劳动队伍和学校的不景气。”（14）

军事支出转为非军事支出对于资本形成的影响不会很大。虽然生产军用商品劳务的厂商投资减少

得较慢，生产非军用商品劳务的厂商投资增加得较快，但是这种结构变动终会大体抵销，不大会引起资本形成总量变动。事实上军工厂商和非军工厂商几乎具有同样的投资倾向（inclinations），因为产品的劳动资本比例应该大致相同。（15）但是，如果军费削减集中于资本比重过高或低于军工资本平均水平的时候，私人资本形成也可能不会完全等同于军工资的减少。但就长期情况看，资本的这一转移势必减少经济资源扭曲性的使用，从而为要素供应留有较大余地。第二，减轻税负（a matching tax cut）。由于财政拮据，布什总统已于1990年6月不得不放弃他在竞选中作出的不增新税的保证。国会也于1990年10月通过了今后5年增税370亿美元的法案。但是，如果今后5年内五角大楼能够顺利削减1700亿美元军费甚至更多，则美国纳税人的负担有可能大大减轻。因为单是这笔巨款的利息支付节余即可达数百亿美元！

（16）

减轻税负不外有两个途径：其一是降低（或不再提高）边际税率。1990年增税法案曾将收入20万美元以上的税率从28%提高到31%，“和平红利”有可能使之反向变动。其二是增加税收抵免、应税收入扣除、税收支出之类。降低所得税税率对于私人资本形成有较大促进作用，因为这可以增加新厂房设备投资的税后收入。降低个人所得税可以增加个人工作与储蓄的积极性，并增加个人投资，如股票、债券投资的税后利润收入。

第三，削减联邦预算赤字。80年代美国赤字累积超过3万亿美元。赤字弥补只能靠外资流入或争夺国内民用资金，从而降低国民储蓄，抬高实际利率。国民储蓄等于私人储蓄减去联邦赤字，是私人资本形成可动用资金。减少赤字可以增加国民储蓄。平抑利率则能鼓励国内投资，减少对外的依赖并减少对外利息支付。\$为实行1985年预算平衡法，和平利润的大部分有可能用于削减赤字。据研究，降低相当于国民生产总值1%的赤字，到下一世纪中期便可使国民生产总值增长加快3.5%。（17）80年代后期以来美国联邦赤字约占国民生产总值的3%，因此90年代中期如能基本上平衡预算，未来美国经济增长率将因此加快10个百分点。（18）

非军事预算支出增长与全部要素产出率“和平红利”可用于改善公共基础设施。美国经济学家阿绍尔(Aschauer)的研究表明：政府军用资本品支出，不论是建筑物还是设备，对于私人部门全部要素产出率的增长都没有促进作用；而政府民用公路、机场、供水与排污系统等基础设施的支出都能有效地促进全部要素产出率。改进后的高速公路可以快速与可靠地完成各种原材料和制成品的及时流转，可以鼓励厂商采取各种先进的管理技术，降低成本，增加利润。例如零仓储管理(JIT)等。（19）

“和平红利”也可用来提高教育质量，从而促进产出能力。过去20年中，美国大学科研设施拨款实际上下降了95%！（20）经济学家毕肖普(Bishop)引用大量数据证明：下降的教育质量是美国70、80年代劳动生产率增长缓慢的重要原因。目前美国人“对教育问题的实情的认识已经达到了一个新的水平”，“这是两年前所没有的”，“这个国家愿意接受的变革甚至比几年前还要多”。（21）有教育总统美称的布什总统和各州长已经议定教育改革的六大目标。然而不管什么改革，不增加经费总是困难。教育质量的提高取决于师生比率、学期长度和教师工资水平，哪一项都离不开美元。1987年联邦教育经费297亿美元，仅为当年军费的1/10。1991年已经上升到428亿美元，明年（1992年）预计增为455.3亿美元。

（22）

“和平红利”还可以用来加速科技进步。根据罗森贝格(Rosenberg)的研究，美国国防部自1960年以来研究开发经费长期占联邦研究开发经费的一半以上。若将能源部、航空航天部有关国防的研究开发经费计算在内，则美国军事性研究开发经费要占联邦这种拨款的绝大多数，甚至在1982年高达97%！（23）

削减军事性研究开发经费能否加速技术进步取决于民用研究开发投资的增长所产生的效益能否抵销或超过削减军事性研究开发经费所产生的效益损失。因为军事技术也可以转为民用技术。为此必须考虑两个问题：第一，军事性研究开发和非军事性研究开发哪一种更能有效地提高全部要素产出率？第二，如果后者更有效，则前者的削减能否导致私人非军事性研究开发的实际增长？

赞成军事性研究开发的人常常过于强调军事性研究开发中突破性成果对于民用技术的促进作用。但是更多的人认为现代军事技术高度专业化和不计成本这两大特征，使得军事技术很难转移，有的“硬件”（如建筑工事等）几乎不可能转用。至于军事订货对发明的促进作用也不能过高估计。自发产生与发展的现代技术比比皆是。更有力的事实是：私人项目比政府项目更讲究多快好省；私人项目不会像政府项目那样产生“挤出效应”和经济扭曲。政府项目为吸引稀有人才，往

往高薪聘用，不顾市场价值规律。

另一个值得注意的问题是：联邦军事性研究开发经费的削减能否有效增加私人研究开发投资？

如果当局将预算节余用于大学、厂商的基础研究，则这一转移本身即可以弥补与超过削减军事研究开发经费的损失。因为军事研究主要是利用现有科学知识发展新产品新工序，较少涉及基础性研究。而基础性研究对于全部要素产出率的促进作用更大。

如果当局采用减税或降低赤字，则私人研究开发投资势必能够增长。因为减税能降低这种投资的税后成本；降低赤字则能平抑偏高的实际利率，减少利息支付；投资成本降低能使企业较多注意长期目标；而较多注重长期目标能较快提高要素产出率。（24）

三、“化剑为犁”与美国经济前景

经济计量学研究表明：军费开支在国民生产总值中的比重下降1%，军工产品总值在国民生产总值中的比率就会下降1.38%。有关产业比重的下降将分别是：军需品10.5%，飞机产业8%，通讯设备产业4.1%，运输设备业3.6%，政府产业3.6%。（25）鉴于美国军费开支在国民生产总值中的比重5年内将下降2个百分点，而且5年后比其10年前将减少3个百分点。因此美国经济能否在维持一定的经济增长率和国际影响的前提下承受上述压力，成为人们担心的问题。

经济调整能否顺利 1950年以来，美国经济曾经适应过两次大的军费削减。第一次是在朝鲜战争以后，军费支出急剧下降了730亿（按1982年不变价格计算）美元，引发了一场经济衰退，实际人均国民生产总值下降275美元，下降3.1%。然而到1956年实际人均国民生产总值便很快超过了此前（1953年）峰值。（26）第二次是在越南战争以后。1968年至1975年，军事支出下降了900亿（按1982年不变价格计算）美元。（27）这次军费削减是1969—1970年经济衰退的重要原因，也是1973—1975年危机的原因之一。但是值得注意的事实是：1968年到1975年，美国实际人均国民生产总值仍然增长了700美元，增长5.9%，相当可观。此外1973—1975年危机之后经济增长率几年中都保持在较高水平。

90年代军费削减对于经济增长的影响预计会小于前两次。理由是：第一，美国军事开支在国民生产总值中的比重已经远远小于前两次。朝鲜战争、越南战争期间这一比重分别是13%和10%。（28）而90年代前后仅为5—6%。第二，这次裁军的渐进性比较强。裁军过程实际上从1988年即已开始，到90年代中期以前每年削减幅度不算很大，而且当局有一定的主动权。缓冲期较长有利于经济调整顺利进行。第三，美国军费支出对经济增长的作用力已经今非昔比。50、60年代美国经济剩余或曰未充分利用的经济资源的比重高达15%，（29）军事支出这一追加需求可以产生很大的预算乘数效应。因而一旦削减，经济动荡便很大。而现在美国经济已经不再是需求不足而是需求过大，80年代中期以来供应学派的一系列改革已经使得美国市场经济对于政府需求刺激的依赖性大为降低。

有关美国经济增长前景的预测也可以说明这次经济调整将会比较顺利。《幸福》杂志认为：美国经济90年代年平均增长率为2.5—3%，与70年代80年代大致相同。联邦预算赤字到2000年有可能减少到零。今后10年中会发生一次经济衰退。（30）美国经济学家斯罗普（Throop）利用美国数据库公司（Data Resources, Inc）的数据和季度模型模拟了1990年以后5年乃至下一世纪的美国经济增长情况。研究结果表明：实际军事支出5年内削减20%条件下的经济增长率在整个90年代要比军费支出在国民生产总值中的比率不变条件下的经济增长率要低一点；但到2005年前者将会略高于后者；而到2015年时前者将会比后者高出3.3%。（31）

军费削减与美国国际经济地位 二次大战以后，美苏两国在世界经济中的地位逐渐下降。军费开支过大，经济发展受到压迫是两国经济相对衰落的重要原因。里根时代美国巨额国防预算在最后关头对于冷战的结束也许起了某种作用，但是整个胜利的代价也的确可谓怵目惊心，贻害无穷。美国经济学家戴维·黑尔最近指出：美国国民生产总值在全球的份额已经第一次降到1914年以来的最低水平，以致于美国又回到伍德罗·威尔逊当政时的境地。当时美国人曾经拒绝了一次领导世界的尝试。

今天美国又一次处于是否领导世界经济的关头。虽然美国仍有较大的选择余地，但是生产增

长缓慢，国民储蓄低下，巨额外债和联邦赤字等等，正在使美国丧失“帮助”解决世界问题的能力，并且严重地损害着美国在大国俱乐部里受到的尊重。一个拖欠国际核心组织——联合国会费（而且已高达5—6亿美元）和处处哭穷的国家无法指望在世界事务中发挥领导作用。90年代乃至下一个10年美国的重要任务在很大程度上将不是重建尼加拉瓜、东欧和柬埔寨，而是重建“被遗忘了的美国”。19年前当麦戈文呼吁美军“回家”时，人们都认为他很天真。然而今天的收缩却无疑是一识时务的明智之举。

美国90年代大幅度削减军费是在日本、南朝鲜和德国正在争取获胜的经济上的第三次世界大战中为维护其实力而必须进行的一场大调整。牺牲美国的国内重点而把赋税收入用来保卫美国的竞争对手到底有什么意义？大多数美国人已经呼吁把更多的资金用于教育、科技、基础设施、削减赤字、减少外债，并且不想为此而增税！因此，通过收拢罩在日本和德国这样的国家头上的花销太大的军事保护伞来获得上述款项就更具重大的历史与现实意义。如果华盛顿将所削减军费有效转用于发展本国经济，那么日本和德国将不得不把他们用于发展经济的资金较多地用于自己的防务，这就可能削弱他们的国际经济竞争能力。因此美国的“化剑为犁”对提高美国国际地位的作用可谓一箭双雕。

当代世界经济正处在一场大的经济变革的早期阶段。这场变革将比工业革命更为深刻。它将使世界从以自然资源为基础，以大规模制造业为特征的国别经济时代，过渡到靠信息推动的全球经济时代。在这样一个时代中，实力将会变得不那么容易转移，不那么有形，而且也不那么具有强制性。几十年后历史学家们也许会对这场世界性裁军评论作结。美国大撤军有可能被视为罗马的衰亡和大英帝国的没落在20世纪的翻版，但是这种比喻看来很难成立。

注释：

（1）1991年《美国总统经济报告》，第287、377页。

（2）金森久雄和山川浩市：“把世界军费开支的50%改为政府开发援助”，《日本经济新闻》，1991年5月15日。

（3）美国国防部发言人皮特·威廉斯语。美联社华盛顿1991年7月30日英文电。

（4）（12）詹姆斯·拉根：“冷战后时代的新型美军”，《洛杉矶时报》，1990年9月16日。

（5）美国前国防部副部长、布鲁金斯学会会员劳伦斯·科布语。新华社联合国1990年9月16日英文电讯稿。

（6）美国国防部长切尼1990年1月29日宣布。路透社华盛顿1月29日英文电。

（7）美国国防部发言人威廉斯1991年7月30日宣布，美联社华盛顿7月30日英文电讯稿。参见注（8）。

（8）查尔斯·阿尔丁杰：“切尼对国防部国会达成2883亿美元1991年度国防预算表示满意。”路透社华盛顿1990年10月22日英文电。

（9）本自然段有关数据见于1991年3月11日《上海译报》。

（10）1988年《美国统计摘要》第364页。“军队就业”仅指现役军人。

（11）（28）戴维·罗森鲍姆：“武器制造商和军方面临一个新的转折时期”，《纽约时报》1991年8月4日。

（13）（14）凯文·菲利普斯：“应当把军队撤回来以便打赢经济仗”，《洛杉矶时报》，1990年3月4日。

（15）（18）（23）（31）C. Alan Garner: "The Effect of U.S. Defense Cuts on the Standard of Living", (美)《经济评论》(Economic Review) 1991年1—2月期。第45—46页；（20）（40）；第46页；（23）；第47页；（32）。

（16）“美参众两院通过历史上削减赤字最多的预算”，路透社华盛顿1990年10月27日英文电。

（17）1989年美国国会预算局（CBO）中期预测。

（19）即Just-in-time inventory management. 一种新式管理技术。特征是尽可能使原材料进厂、生产过程与产品交付直接衔接。可节约资本占用与仓储管理费用。

（20）萧琛：“九十年代美国经济现实与政策选择”，《世界经济》杂志1991年第7期。

(21) 吉姆·本西文：“教育部长谈教育计划”，《基督教科学箴言报》1991年8月27日。

(22) 1991年《美国总统经济报告》第377页。

(24) 可参见美国著名经济学家曼斯菲尔德(mansfield)的著述。

(25) 金森久雄与山川浩市：“把世界军费开支的50%改为政府开发援助”，《日本经济新闻》，1991年5月15日。

(26) (27) 资料来源：Bureau of Economic Analysis 和 U.S. Department of Commerce. Economic Review, 1991年1—2月期，第34—37页。

(29) (苏) R. A. 法拉马江：《美国军国主义与经济》，商务印书馆，1977年版，第238页。北京师范大学外国问题研究室译。

(30) 1990年3月26日《幸福》(Fortune)杂志：“美在90年代将是世界上真正的超级大国”。