

美国反贫困计划是如何失败的： 基于明斯基的贫困问题研究

孙小雨

摘要：二战后黄金年代期间美国贫困率显著下降，但自 20 世纪 70 年代以来美国贫困率在波动中回升。本文在已有研究的基础上系统梳理了明斯基关于贫困问题的研究，首先区分了美国反贫困计划的狭义和广义范畴，指出了明斯基不仅作为结构主义者反对狭义反贫困计划背后的文化贫困理论，而且作为后凯恩斯主义者系统批判了广义反贫困计划背后的大政府制度及作为基础的新古典综合理论，展现了将贫困问题和金融不稳定问题结合起来研究的独特视角；其次，批判性地指出明斯基所推崇的最后雇主政策虽然在成本收益核算上具有可行性、有助于消除贫困和维护金融稳定，且得到了后凯恩斯主义学者和制度主义学者的继承和拓展，但囿于充分就业的内在制度限制，其在宏观经济政策史上并未从政策选项转化为预算和行动，而且在经济危机的推动下有反过来被新自由主义俘获和滥用的可能；最后通过与美国的比较分析表明，中国公有制经济的主体地位、共产党领导的宏观经济治理体系和中国特色社会主义制度的延续性，使中国更具制度优势创造性地借鉴明斯基提出的包括最后雇主政策在内的反贫困方案，为消除贫困、推动共同富裕提供有力的制度保障。

关键词：“向贫困宣战” 充分就业 金融不稳定 制度优势

一、引言

在 20 世纪 50—60 年代这一资本主义黄金年代后期，美国经济持续高速增长，但国内依然存在严重的贫困问题。基于学者、工会和政府部门的统计结

[作者简介] 孙小雨，中国社会科学院经济研究所，邮政编码：100836，电子信箱：sunxy10@139.com。

感谢匿名评审专家的建设性修改意见，当然文责自负。

果，20 世纪 50 年代末美国贫困人口占总人口的比例为 20%—25%，在丰裕社会中存在着另一个贫困的美国（Harrington，1968：178）。美国国内黑人民权运动、工会运动、青年学生运动、反战运动和新左派运动风起云涌，社会亚文化群体奋起抗争，要求为贫困群体、黑人群体和各类亚文化群体提供更平等的社会经济机会。此时就国际背景而言，一方面亚非拉民族解放运动兴起，特别是非洲人民民族解放运动的发展，使实行种族歧视政策的美国处于难堪的境地；另一方面美苏两国处于冷战状态，二者开展军事竞赛和经济竞争，在反贫困的推进上也隐隐较劲。为了向资本主义体系的批评者证明该经济体系的成功，削弱社会主义国家广泛的社会福利制度对本国工人阶级的影响，进而阻止共产主义在美国的传播，^① 1964 年美国约翰逊政府发布了“向贫困宣战”（War on Poverty）计划，旨在使美国成为历史上第一个完成此壮举的国家。根据美国官方贫困率的统计，自 1959 年至 1973 年，美国贫困率从 22.4% 下降至 11.1%，但贫困率无法进一步从 10% 降低至 1%。这意味着这一时期的经济繁荣依然无法触及底层这 10% 的人口，美国反贫困的努力和政策具有不彻底性。自 20 世纪 70 年代新自由主义改革以来，美国贫困率在波动中回升，维持在 10%—16% 之间的水平，黄金年代贫困率下降的趋势并没有长期持续下去。^② 时任美国总统里根无奈地哀叹道：我们向贫困宣战，结果贫困赢了（The Economist，2019）。

2008 年金融危机后，美国收入分配不平等問題日益显著，经济停滞、长期失业和就业不稳定成为越来越大的隐患，贫困问题尤其是乡村贫困问题依然突出（左晓斯，2019），但解决贫困问题的政策选项和理论框架与反贫困计划的时代几乎相同，由此来看对反贫困计划的研究与当下时代依然息息相关。在关于反贫困计划的诸多研究中，海曼·明斯基（Hyman P. Minsky）将贫困问题和金融不稳定问题结合起来的视角独树一帜。明斯基以其金融不稳定研究闻名于世，在 2008 年金融危机爆发以后，很多学者转向其金融不稳定假说以寻求对危机的解释。实际上，明斯基对贫困问题的研究并不逊色于他对金融不稳定的研究，他于 20 世纪 60—90 年代完

① 20 世纪 60 年代美国的社会福利计划也被视为“冷战的产物”。参见 Gelfand（1981：126—154）。

② 美国 1950—2023 年贫困率如图 1 所示。

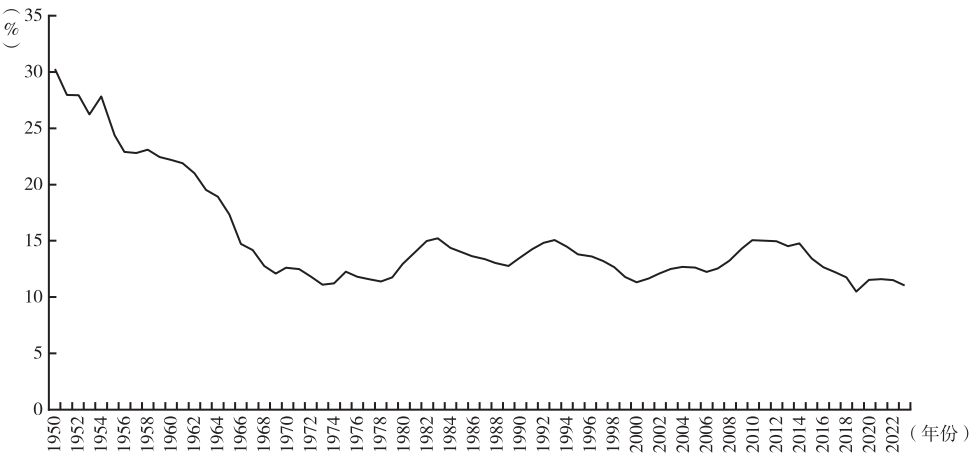


图 1 1950—2023 年美国贫困率

资料来源：1950—1958 年数据来源于《给总统的经济报告：在繁荣的经济中消除贫困》（Economic Report to the President: Combating Poverty in a Prosperous Economy），引自 Murray（1984：245）；1959—2023 年数据来自美国普查局 2023 年报告，请参见 <https://www.census.gov/library/publications/2024/demo/p60-283.html>。

成了一系列关于贫困问题的文章和手稿。佩里·梅林（Perry Mehrling）指出明斯基在芝加哥大学攻读本科学位时，奥斯卡·兰格（Oskar R. Lange）的社会主义模型和詹姆斯·西蒙斯（James H. Simons）的金融社会共同构成了其乌托邦图景的核心特征。前者指向了其对消除贫困、实现完全就业和共同富裕等问题的研究，后者指向了其对金融结构、维持金融稳定等问题的关注（Mehrling，1999）。正如明斯基的金融不稳定研究揭示了已有金融理论和金融改革的局限性一样，其贫困问题研究也阐明了传统公共政策和新古典综合理论在应对贫困问题上的持续失败。明斯基的贫困问题研究所蕴含的学术价值日益得到了学术界尤其是支持现代货币理论的后凯恩斯主义学者的重视。国外学者如季米特里·帕帕季米特里乌（Dimitri B. Papadimitriou）^① 等将明斯基关于贫困和充分就业的部分研究论文编纂成册（Minsky，2013）；兰德尔·雷（Randall Wray）作为拥护现代货币理论的代表性学者，在介绍明斯基理论的著作中专门开辟一章论述贫困和失业的内容（Wray，2016：109—136），并在其现代货币理论的著作中将这一研究

^① 亦有将其译为迪米特里·帕帕迪米特里欧。

和功能财政理论结合起来 (Wray, 2015: 221—229); 也有巴德学院利维经济研究所的一些学者 (Tcherneva, 2012; Antonopoulos, 2007) 进一步细化明斯基关于完全就业和消除贫困的政策建议。国内有学者, 如李黎力 (2017) 将贫困和就业理论视为明斯基宏观经济理论的重要组成部分, 刘新华、彭文君、贾根良 (2022) 高度赞赏了明斯基的最后雇主 (employer of last resort, ELR)^① 方案主张。也有一些学者翻译了明斯基及其后继者的相关研究 (明斯基, 2018; 贝尔、雷, 2005)。

本文系统梳理了已有文献关于明斯基贫困问题的研究, 有以下三点发现。第一, 已有研究倾向于聚焦明斯基对凯恩斯主义需求管理的批判, 忽视了其在 20 世纪 60 年代开展贫困问题研究时与文化贫困理论的论战。第二, 少数研究发现明斯基的贫困问题研究包含了金融不稳定假说的基本要素, 但没有详细探究明斯基的贫困问题研究和金融不稳定研究之间存在的密切联系、明斯基在此基础上对黄金年代公共政策有效性做出的具有预见性的理论判断, 以及明斯基为推翻新古典综合理论作为公共政策指南而进行的持续批判。第三, 国外进步学者倾向于继承并细化明斯基的最后雇主方案, 但对于这一方案在资本主义社会的制度限制鲜有探讨。同时部分国内学者主张在国内实行明斯基的最后雇主方案, 但对于中国所具备的制度条件分析不足。在此基础上, 本文尝试做出以下三个边际贡献: 首先, 区分美国反贫困计划的狭义和广义范畴, 指出明斯基不仅作为结构主义者反对狭义反贫困计划背后的文化贫困理论, 而且作为后凯恩斯主义者系统批判了广义反贫困计划背后的大政府制度及作为基础的新古典综合理论, 尤其展现了将贫困问题和金融不稳定问题结合起来研究的独特视角; 其次, 批判性地指出明斯基所推崇的最后雇主政策虽然在成本收益核算上具有可行性, 有助于消除贫困和维护金融稳定并得到了后凯恩斯主义学者和制度主义学者的继承和拓展, 但囿于充分就业的内在制度限制, 其在宏观经济政策史上并未从政策选项转化为预算和行动, 而且在经济危机的推动下有反过来被新自由主义俘获和滥用的可能; 最后, 通过与美国的比较分析表明, 中国公有制经济的主体地位、共产党领导的宏观经济治理体系和中国特色社会主义制度的延续性, 使中国更具制度优势创

^① 也被翻译为最终雇佣人和最后雇佣者, 参见帕帕迪米特里欧、瓦莱 (2011) 和刘磊 (2019)。

造性地借鉴明斯基提出的包括最后雇主政策在内的反贫困方案，为消除贫困、推动共同富裕提供有力的制度保障。

二、探究反贫困计划失败的根源

在狭义上，美国“向贫困宣战”计划指 1964 年 8 月通过的《经济机会法》（Economic Opportunity Act），包括为贫困家庭儿童提供学龄前教育的培训计划、为城市失业青年提供职业训练与再训练计划、为穷人提供组织管理机会的社区行动计划、招收并培训服务于反贫困计划的志愿者，以及创建实施反贫困计划的经济机会局（Office of Economic Opportunity, OEO）。从广义上讲，反贫困计划应该包括约翰逊政府沿袭二战后黄金年代期间美国政府的干预主义立场，通过大政府制度（包括福利国家与社会转移项目以及凯恩斯主义需求管理）旨在解决贫困问题、建设“伟大社会”（Great Society）的整体施政纲领。

（一）关于贫困根源的两种解释

1964 年 1 月 8 日，约翰逊总统在其首次国情咨文中宣布“对贫困无条件宣战”，随后《经济机会法》被提交给国会。这一计划酝酿于肯尼迪政府时期，当时的白宫经济顾问委员会（Council of Economic Advisers, CEA）在政策设计中发挥了关键作用。《经济机会法》试图提升失业者的教育水平和劳动技能，旨在通过一系列对失业者的就业激励措施使其对私人部门的雇主而言更具吸引力。

“向贫困宣战”计划不仅是旨在帮助穷人摆脱贫困的项目，而且揭示了计划背后的制定者和决策者如何看待贫困和不平等的根源。该计划建立在自由主义的“文化贫困”（cultural poverty，也被译为贫困文化）命题的基础上，也就是说该计划认为要想消除贫困，就需要先改变穷人。该观点的代表性人物有奥斯卡·刘易斯（Oscar Lewis）。战后的丰裕和社会科学领域的行为革命从根本上塑造了文化贫困理论，冷战时期对家庭的再理论化将家庭视为心理不稳定的根源，尤其是精神健康领域的专家太过关注穷人群体在认知上的性格缺陷或精神缺陷，而不是关注导致贫困和不平等的结构性成因（Raz, 2013: 174—175）。这种将贫困根源归咎于个人失败并认为可以通过个人调整

得以修正的观点，深植于工业革命以来资本主义的意识形态之中，文化贫困和人力资本等理论是其演变的现代版本。这些理论的广泛影响使得很多了解贫困的结构性经济成因的学者最终都会将个人的心理动态、心理缺陷和缺乏教育视为贫困的主要原因（O'Connor, 2001: 99—122; Galbraith, 1998: 235—237），进而忽视对资本主义的深刻批判。比如对美国贫困问题的结构性原因有深入认识的迈克尔·哈林顿（Michael Harrington）也说：穷人有穷人的语言、穷人的心理、穷人的世界观；贫困，意味着你是一个外人，在一种与主流文化截然不同的文化中长大大。他还认为，把贫困视为一种文化、一种生活方式，再恰当不过了（Harrington, 1968: 23—24, 120）。这种理论上的缺陷既迷惑了大众对贫困根源的认识，又被保守主义所利用，进一步扩大了其对政策的影响力。以沃尔特·赫勒（Walter Heller）和詹姆斯·托宾（James Tobin）为代表的经济顾问委员会委员有选择地接受了文化贫困理论并将其和机会理论结合了起来，将贫困归咎于个人缺陷（Patterson, 2000: 112—115, 130—131）。

制度主义者、结构主义者和左翼分析家对此并不认同，他们认为美国贫困问题的主要原因在于失业，失业的主要根源在于资本主义经济系统本身而非工人的缺陷，因此解决贫困问题的关键在于通过就业创造计划实现充分就业。持这一观点的代表性学者包括肯尼迪总统的经济顾问约翰·肯尼思·加尔布雷思（John Kenneth Galbraith）、威廉·维克里（William S. Vickrey）和明斯基等。20世纪60年代，明斯基在加州大学伯克利分校与持结构主义观点的劳动经济学家密切合作，开展了关于削减失业和贫困的政策研究。明斯基认为《经济机会法》是一个从供给侧出发应对贫困问题的保守主义方案，鉴于劳动力市场的技术结构和其他结构性变化将超过教育和再培训失业工人的能力的提升，因此他高度怀疑仅仅从就业供给侧出发提升工人质量的策略就能解决日益严重的失业问题进而有效消除贫困，他认为这一政策只能使贫困散布得更为平均而已。明斯基认为，只有在消除了失业之后，对劳动力的培训和再分配才是有意义的，因此他这样质疑其中的学前教育培训项目（Head Start）：我们现在了解到，发生在3—5岁孩子身上的事情对决定其成人后的能力有关键影响，因此，学前教育培训对打破贫困的恶性循环而言必不可少，如果这一观点正确，那么需要18—20年的时间来实现这些项目的成效；这意味着当局尽管热心于未来效果不确定的学前教育培训，却不愿意

通过就业创造方式来直接吸纳那些辍学的高中生（Minsky, 1965: 175—200）。正是基于这一判断，明斯基指出反贫困计划从一开始就注定是要失败的。

上述文化贫困理论关于贫困根源的解释暴露了美国改良主义传统的缺陷：将贫困群体本身而非导致贫困的结构性因素视为贫困的根源。随着文化贫困理论战胜了对贫困的结构主义分析，并成为美国政府推行反贫困计划主要依据的理论基础，一股强大的保守主义思潮再次在学术界、思想界和政策界占据主导地位。经济顾问委员会对文化贫困理论的接受使其既可以对抗结构主义的批判，又能够维护凯恩斯主义需求管理政策。

（二）对大政府制度解决贫困问题的辩证评价：兼论黄金年代的隐忧

当时盛行的文化贫困理论对反贫困计划的失败负有重要责任，但明斯基对这一理论的批判仅仅一笔带过，他更加重视的是支撑反贫困计划的更广阔的社会经济实践及其背后的凯恩斯主义理论基础。

在二战后的一段时间内，美国的贫困率出现了显著下降，下降了约 10 个百分点。明斯基对大政府制度解决贫困问题的效果给出了一定程度的正面评价。首先，他认可福利国家和社会转移等项目对不能工作和不应该工作的群体（包括老年人、残疾人和贫困儿童等群体）是必要的，尤其是 1965 年推行的医疗补助计划（Medicaid）和联邦老年人医疗保险制度（Medicare）降低了老年人的贫困率。1929—1975 年，经济中政府转移支付占个人可支配收入的比例存在持续增长的趋势，如图 2 所示。其次，明斯基指出凯恩斯主义需求管理和投资主导型增长的确对降低失业率和消除贫困产生了有利影响。战后时期，美国政府一直采用凯恩斯主义需求管理政策，约翰逊政府在 1964 年、1965 年、1966 年及 1968—1969 年多次出台税收减免政策来刺激私人投资，同时通过各种政府合同来增加资本收入的确定性，试图通过需求管理增加私人部门就业，以实现 4% 的失业率目标。明斯基指出凯恩斯主义需求管理政策尽管没有直接对准穷人，而是通过减税、增加军事支出等方式直接有利于富人和高收入者，并通过涓滴策略试图消除贫困，但依然降低了失业率，并最终改善了贫困状况。他认为这一时期的就业增加包括军队的扩张是贫困减少的主要原因，贫困人口数量于 1959—1968 年间从 3890 万人降低至 2200 万人（Minsky, 1969a, 1969b, 1969c）。

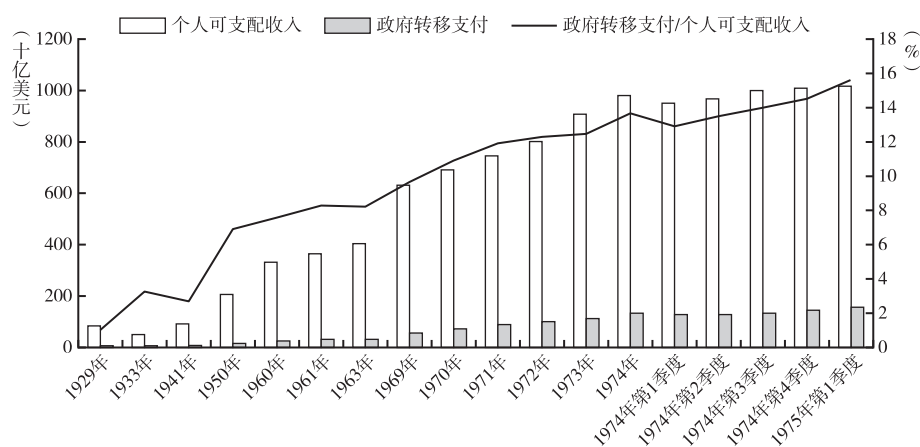


图2 1929—1975年第1季度美国个人可支配收入和政府转移支付

资料来源：Minsky（1975）。

有支持文化贫困理论的学者看到贫困率在二战后的下降后便高呼反贫困计划和凯恩斯主义政策的胜利（Mead, 2021），忽视了自20世纪70年代以来贫困率便保持稳定、难以下降的事实，以及20世纪70年代之后的阶段和20世纪50—70年代之间的阶段作为两个连续的历史时期的内在联系。明斯基认为凯恩斯主义高投资战略在缩小贫富差距问题上存在如下显著的局限性。第一，从失业率来看，20世纪60年代美国并没有实现明斯基所谓紧充分就业（tight full employment）水平即失业率低至2.5%（Minsky, 1965）。即使投资繁荣伴随着越南战争，失业率达到了最低水平，但还是高达3.5%。第二，有利于资本收入的税收激励加剧了工人和资本家之间的不平等。政府的多次税收优惠刺激了投资繁荣，私人投资出现了爆炸性增长，在此情况下政府部门的赤字表明储蓄的产生依赖于私人部门，卡尔多关系（利润储蓄率高于家庭可支配收入储蓄率）意味着收入分配会向利润倾斜，更多收入流向利润，从而加大利润—工资之间的差距。第三，在经济扩张期间，相对工资差距并没有缩小，从二战以来的长视角来看还有所恶化。在战后发达国家完成农民脱离土地、向雇佣劳动者转变的城市化过程中，随着大量无技能或低技能黑人劳动力向城市迁移，行业内工资差异可能在不断扩大。而且，政府对研发和教育支出的稳定增加以及对主导产业部门的扶持，增加的是对高技能、高工资专业化劳动力的需求，提高的是这些

行业的工资水平。在整体劳动力市场供大于求的条件下，低工资行业部门的工资增长慢于这些高技能行业，政府的支出结构扩大了行业间相对工资差距，加剧了劳动力内部的不平等。明斯基发现：1948 年，25 个行业中有 18 个行业平均周工资水平处于制造业平均周工资水平上下浮动 20% 的范围内；到了 1966 年，只有 13 个行业处于这一范围。可以说，1948—1966 年间，富裕行业倾向于变得更加富有，贫穷行业则倾向于变得更加贫穷，整个分化过程在 1953 年以来表现得更加明显，如图 3 所示。

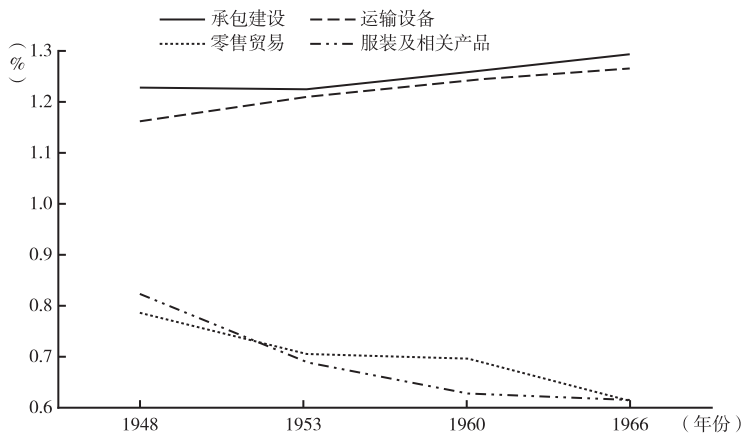


图 3 1948—1966 年美国部分行业的行业平均周工资与制造业平均周工资比率

资料来源：Minsky（1968）。

进一步地，通过凯恩斯主义政策在贫困问题上取得的成果要想得以保持并取得进一步收益，就需要持续维持并改善这一时期的低失业状况。但明斯基极富预见性地指出，凯恩斯主义政策在实现充分就业之前，就会引发金融不稳定和通货膨胀，从而导致这一模式的自我终结。自二战后至 20 世纪 60 年代，企业在经济增长的环境中不断改善其预期，以资本收入的规模和确定性为目标的税收减免项目进一步增强了企业信心。这样企业通过调整负债结构和资产组合，发展出了看似永无止境的投资意愿和近乎无限的为投资进行融资的能力。同时家庭、银行和其他金融机构都变得愿意调整其资产组合，以满足企业的融资需求。由此对私人投资需求的发散性增长带来了债务融资驱动的投资繁荣。图 4 和图 5 分别表明，1950—1974 年，美国非金融公司和商业银行的金融结构伴随投资繁荣出现了趋于不稳定的变化。二战后黄金年代

期间这种发散性投资繁荣是美国资本主义经济发展的周期性特征，为了实现并维持充分就业，就需要抑制投资繁荣，这要求政府或者引导需求使其不至于产生大量的引致投资，或者通过授权许可方式直接控制投资和金融市场。现实中的美国政府采取了与之相反的行动，依然坚持税收减免的刺激政策，最终促使经济在实现明斯基所认定的紧充分就业之前就走向了一次次金融动荡。大政府制度防止债务紧缩和金融动荡进一步演变为深度萧条的举措会在其后产生通货膨胀压力，紧接着美国政府实施了紧缩性财政政策和货币政策以对抗通货膨胀，这是导致其经济放缓的一个重要因素。明斯基的这一分析深刻地揭示了黄金年代的隐忧：凯恩斯主义政策既通过需求管理支撑黄金年代的经济增长与投资繁荣，又囿于其内在局限从而引发金融不稳定和黄金年代的终结，简言之，稳定和繁荣孕育着内生不稳定。随着 1968 年约翰逊总统执政生涯的结束尤其是 1981 年里根政府执政以来，美国政府再次转向保守主义，以克林顿政府 1996 年通过《个人责任与工作机会协调法》（Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act）为重要标志，福利改革重组（规定救助时间上限、提高工作时间要求等）不断削减和限制福利支出，导致美国收入不平等差距扩大，出现了富裕群体收入增长、中产阶级进一步滑落的极化趋势，贫困人口和贫困率自 20 世纪 50—70 年代以来的下降趋势被逆转，贫困率开始回升并长期稳定在 10%—16% 的范围以内，如图 1 所示。这一长期趋势的变化反映在诸多更具体的社会经济指标上，如阿巴拉契亚地区尤其是中部地区深陷贫困陷阱、与美国其他地区收入差距依然很大以及单亲母亲家庭数量增长等（Ziliak, 2012: 7—9）。此外，“向贫困宣战”项目的失败伴随着“向犯罪宣战”项目的不断膨胀，“向贫困宣战”逐渐演变为“向犯罪宣战”，最终导致美国的大规模监禁和监狱国家的扩张（Hinton, 2016: 1—3；刘宇辰，2022）。

（三）系统批判大政府制度的新古典综合理论基础

美国肯尼迪—约翰逊政府“对贫困宣战”计划背后的主要智囊团是以赫勒和托宾为代表的经济顾问委员会。一些学者认识到了以经济顾问委员会为代表的凯恩斯主义者在反贫困计划的失败中所产生的不容忽视的影响。例如，朱迪思·拉塞尔（Judith Russell）在反贫困计划满 40 周年出版的著作中聚焦于约翰逊政府的内部斗争，指出倾向于就业创造计划的劳工部和

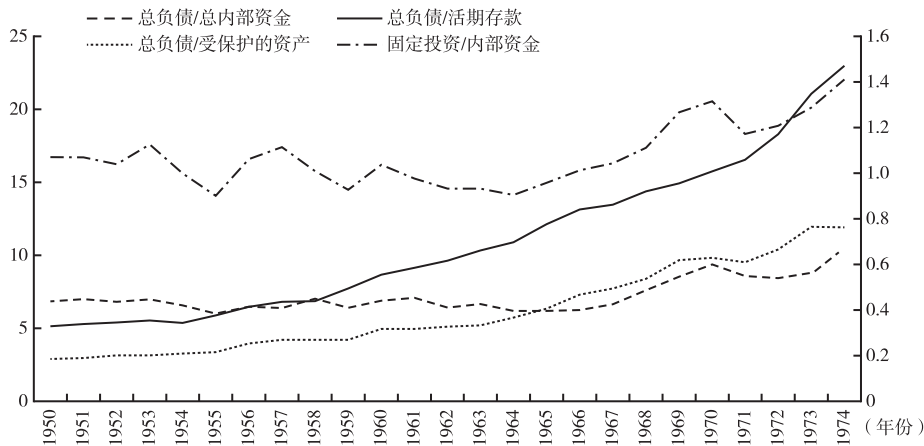


图 4 1950—1974 年美国非金融公司金融结构的变化

资料来源：Minsky（1975）。

注：固定投资/内部资金为右侧坐标轴，其余变量为左侧坐标轴。左右侧坐标轴数据都是比值，故未标单位。

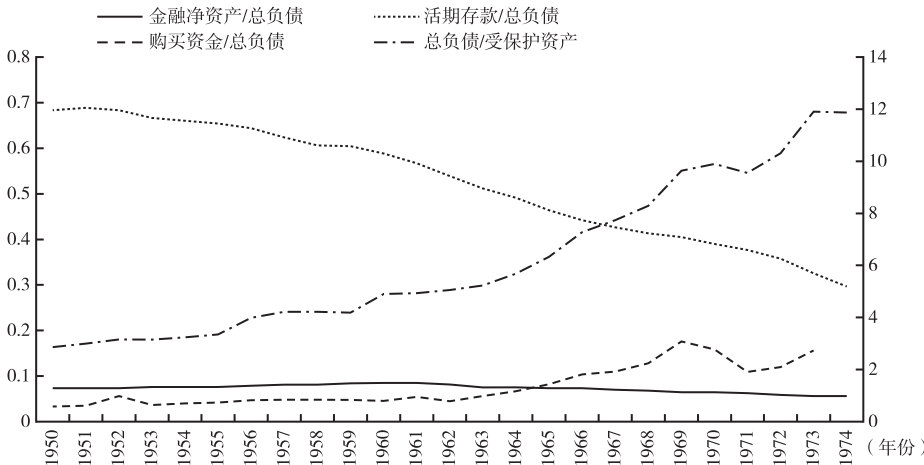


图 5 1950—1974 年美国商业银行金融结构的变化

资料来源：Minsky（1975）。

注：总负债/受保护资产为右侧坐标轴，其余变量为左侧坐标轴。

经济计划局因缺乏官僚能力和政治力量而无法主导反贫困计划的制定，只能妥协于经济顾问委员会的凯恩斯主义需求管理政策（Russell，2004：40—62）。明斯基的研究更为深刻、学术眼光更为长远，他认为经济顾问委

员会向总统和政府推销的是一种高度混合化的凯恩斯主义，该理论是瓦拉斯-帕累托一般均衡理论与凯恩斯主义收入和就业理论的混合，前者旨在生成效率规则，后者旨在确立控制经济周期的规则。也就是说，经济顾问委员会的政策倾向体现的不是凯恩斯本人的理论，而是新古典综合理论在官方经济学家和政策制定者中所具有的强大影响力。明斯基试图通过系统批判新古典综合理论，以推翻其作为宏观经济政策包括反贫困政策制定的理论指南。

经济顾问委员会过于强调将需求管理作为反贫困的主要策略，这源于新古典综合理论通过增加总需求实现充分就业这一通行观点。新古典综合理论的凯恩斯主义部分认为市场的自动运行不会维持充分就业，消费和投资的总需求可能小于或者大于充分就业产出，这时就会相应地出现失业或者通货膨胀的结果，这或者是因为投资者观点的波动，或者是因为货币和财政系统的刺激或限制。他们认为理论上价格机制确实可以实现充分就业，但是现实中这一机制运行得太慢，工资和价格变化存在严重的障碍，因此需要积极的货币政策和财政政策来消除失业或通货膨胀，政府支出或者减税是其偏向的政策工具。对此，明斯基指出新古典综合理论对增加总需求的过度强调反映了其试图仅仅依赖于经济增长来解决经济中的失业和贫困问题，而忽视了结构性问题和制度性障碍，这样美国的主流经济学家就可以避免直接面对不平等的收入分配，以及如何实现合意的经济增长率和经济结构这些问题。在明斯基看来，收入分配和经济增长收益分配的决定具有社会性，可以通过修改制度和惯例实现收入再分配，缓解人们对经济分配的不满和愤怒。此外，囿于新古典综合理论对收入和经济目标的狭隘定义，需求管理过于聚焦私人资本和私人消费在总需求决定中的作用，倾向于贬低公共消费的作用，从而忽视了公共品的不足和减少，没有看到那些可以增强社会幸福感的非市场经济主体的力量在被不断削弱。明斯基主张收入再分配应该向以下方向调整：降低利润的份额，降低私人消费份额从而增加公共消费份额，降低私人投资总额以增加公共投资，增加那些能够提升人民安全感和幸福感却不被计入国民生产总值的社会服务支出（Minsky, 1971）。

进一步地，经济顾问委员会倾向于从财政政策工具箱中借助税收减免和军事支出这两样工具以削减失业。这样在 20 世纪 60—70 年代，推动经

济扩张的主要工具之一——税收减免——将资源控制权转移至私人手中；而另一个主要工具——军事支出——占用了大量资源，却无助于增加私人消费和公共消费。这一政策倾向可以得到标准总需求理论的如下辩护：各种生成需求的政策选项之间可以相互替代，比如宽松货币政策、政府支出增加和税收减免对产出、就业和价格的影响是相似的。明斯基对此并不认同，一方面只有劳动力满足同质性和流动性条件才会得到标准总需求理论的这一结果，然而现实是劳动力既不同质，也不会在工资差异很小的情况下出现不同类型劳动力之间的显著替换，因此不同的需求刺激工具对就业的影响大小取决于需求的初始变化、一系列衍生变化、最终变化出现在什么行业，以及这些需求结构和失业者的技能结构是否匹配等。另一方面，所有政策工具都具有类型和程度两个维度。例如 1964 年和 1965 年，政府强调以税收减免替代扩张性财政政策，税收减免的直接影响是增加高收入群体的支出能力，贫困群体并非直接的受益者，该群体受益的大小取决于高收入群体的支出在多大程度上促进就业的增加。考虑到贫困在区域和种族上的高度集中，这种自上而下的涓滴路径对贫困群体劳动力需求的增加是极为有限的。为了增强政策有效性，明斯基认为政策的直接影响和间接影响都应该对准贫困群体，如政府支出项目应直接雇用低收入工人或直接导向低收入社区等（Minsky, 1965: 175—200）。

从动态角度而言，经济顾问委员会寄希望于一直通过需求管理来维持经济增长和就业增加，他们没有看到这一政策如何影响经济结构和金融结构的变化，以及随着这些变化而产生的副作用。这一盲目自信的态度源于新古典综合理论的这一缺陷：抽象了对资本主义金融的分析。瓦尔拉斯系统本质上是一个缺乏时间维度的以物易物的分析范式，无法恰当地分析金融的作用。对于货币主义者而言，不稳定主要是由经济政策导致的，尤其是美联储采取的不恰当的货币政策，他们的建议是减少政策干预，因为市场系统会在发生扰动后快速回到均衡。明斯基认为以此为基础的微调政策无法应对持续的通货膨胀压力和金融结构的演化，因为资本主义动态过程是周期性的，且以其本质上不稳定的金融系统为核心。家庭、工商企业和金融机构的关键决策都是投机性的，投机性活动包括资产持有和私人投资的扩张决定资本主义包含有以下多种运行动态：第一阶段危机后的停滞，第二阶段规模较小的周期性增长，第三阶段发散的癫狂繁荣期。在第二阶

段向第三阶段过渡的过程中，随着经济扩张的持续、过剩产能被逐渐消化，经济预期环境变得乐观积极，企业投资和融资的意愿和能力不断增强，家庭和银行等金融机构也不断调整资产组合以增强提供融资的能力，经济走向癫狂的、资产价格看涨的投机性经济运行模式。正是在这一阶段，新古典综合理论基于约翰·梅纳德·凯恩斯（John Maynard Keynes）萧条理论的政策模型变得不再适用，并导致了当时的经济问题。具体而言，阿尔文·汉森（Alvin Hansen）在二战前提出的政策建议仅适用于停滞经济，随着经济扩张的重启、预期环境变化，企业投资意愿增强，家庭、银行和其他金融机构调整其资产组合以提供融资的意愿增强，这时汉森和托宾等人提出的适应于停滞经济的政策工具不仅不能维持增长的充分就业经济，而且会使充分就业经济走向癫狂和投机。限制性货币政策和财政政策的影响将被癫狂经济的预期所抵消，只有彰显了金融脆弱性的经济危机爆发，预期才会从根本上得以改变。明斯基强调，那些可以使经济从萧条转变为充分就业的经济政策并不能同样使充分就业得以维持，这是黄金年代走向终结、凯恩斯主义政策失败的关键。这一分析意味着这种忽视金融结构的复杂性、金融和实体经济之间密切关系的凯恩斯主义理论难以作为制定经济政策的恰当指南（Minsky, 1971）。

三、评析最后雇主方案的经济可行性与内在政治限制

明斯基关于就业、失业和贫困问题研究的核心观点可以被概括为一句话：实现完全充分就业（King, 2013: 218—230）。明斯基认为应对贫困问题的首要措施是实现紧充分就业，即在各行业、各区域和各职业的广泛范围中，雇主以现行平均薪资水平对劳动力的需求总是超过现行劳动力供给，使失业率保持在2.5%以下。因为私人市场难以自动实现充分就业，遑论紧充分就业，所以需要采取公共行动。明斯基认为其中的关键在于直接的就业创造，主张回到罗斯福新政被遗忘的那一面——重视创造就业，借鉴公共事业振兴署（Works Progress Administration, WPA）、平民保育团（Civilian Conservation Corps, CCC）和全国青年总署（National Youth Administration, NYA）的实践经验，建立各种以就业为基础的社会经济项目，以提供就业的救济形式取代

转移支付的救济形式。^① 在明斯基改良后的版本中，国家作为最后雇主为所有愿意工作并且能够工作的人以最低工资提供工作，使工作数量适宜于需要工作的工人数量，使工作内容匹配于工人的已有技能。这一构想的基本观念是，工作本身是影响人们幸福感的重要因素，来自工作的收入是支撑个体尊严的重要支柱。在明斯基看来，这一项目不是被用以应对周期性就业危机的临时手段，而是实现经济永久性完全就业的制度性工具。

（一）最后雇主方案实施可行性分析

从成本收益核算来看，最后雇主项目的收益远远超过了将贫困人口提升至贫困线以上的投入成本。根据明斯基的测算，如果将失业率保持在 2.5% 以下，根据奥肯定律，失业率每下降 1%，国民生产总值（Gross National Product，以下简称 GNP）将提升 3%，那么 1965 年 GNP 将提升 340 亿—530 亿美元。^② 就成本而言，明斯基认为实现充分就业需要直接雇用 260 万人，包括失业人员和原本收入低于最低工资的工人，以每人每年 4000 美元的年收入为标准，这共需要约 100 亿美元投入，再加上 25% 的劳动力成本用于原料支出，总成本投入约为 125 亿美元（Minsky, 1965: 175—200）。1994 年，帕帕季米特里乌和明斯基做过另一次测算，假定年最低工资为 9000 美元，如果公共事业振兴署雇佣 100 万人，将花费 90 亿美元，且需要额外的 50% 的劳动成本用于原料和管理支出，那么 100 万人将需要约 145 亿美元。如果平民保育团也支出了 145 亿美元，这两项支出大约占 GNP 的 0.5%—1%，再加上全国青年总署支出 50 亿美元，那么总支出约为 350 亿美元。考虑到当时的失业率为 7.5%，如果失业率能够降低至 4%，那么根据奥肯定律，充分就业下的 GNP 将比现有的 GNP 增加约 10%（Papadimitriou and Minsky, 1994）。这些测算结

① 公共事业振兴署可以为学校、医院和公园系统补充劳动力，建立如游泳池、网球场等公共设施，为贫困群体提供更好的产品和服务。平民保育团组织失业的年轻男性到联邦政府、州政府和地方政府拥有的农村地带进行自然资源保育工作。全国青年总署为中学和大学的年轻人提供大学和社区工作项目的工作岗位。详情请参见 Minsky（1994: 149—167）；Papadimitriou and Minsky（1994）。

② 1965 年 GNP 预测为 6600 亿美元，如果失业率从 5.2% 降至 2.5%，在失业率达到 4% 之前，失业率每下降 1%，GNP 便上升 3%，那么 GNP 增加 530 亿美元；在失业率达到 4% 之后，失业率每下降 1%，GNP 便上升 1%，那么 GNP 增加 340 亿美元。

果存在差异，但对最后雇主计划成本的估计通常不超过国内生产总值（Gross Domestic Product，以下简称 GDP）或 GNP 的 5%，这意味着最后雇主项目并不是在财政上不可行的乌托邦法案，如表 1 所示。^①

表 1 美国实施最后雇主方案的成本收益核算

文献	成本	收益	收益成本比
Minsky(1965)	125 亿美元	340 亿—530 亿美元	2.72—4.24
Papadimitriou and Minsky(1994)	350 亿美元	6000 亿美元	17.14
Gordon(1997)	400 亿美元		
Harvey(1989)	210 亿—280 亿美元		
Tymoigne(2014)	占 GNP 的 2%—4%		

资料来源：作者自制。

最后雇主项目具有以下四个有益的影响。第一，它将消除由失业导致的贫困，增加家庭的劳动力数量，使得那些接近贫困的家庭远离贫困。根据经济顾问委员会的估计，贫困家庭中有 40% 的户主没有工作，有 30% 的户主无法全年就业。最后雇主项目将极大地改善这些家庭的贫困状况。第二，有利于缩小资本和劳动之间以及劳动内部的差距。一方面，通过降低资本收入份额缓解劳动—资本间的不平等，改善收入分配格局；另一方面，将使得低收入工人工资的增长快于高收入工人。一般而言紧劳动力市场上工资差距会缩小，反之会扩大。明斯基建构了高工资和低工资行业的劳动力供需分析^②来说

① 温德尔·戈登（Wendell Gordon）根据 1996 年失业数据计算最后雇主计划成本，失业家庭 800 万户，不论是根据最低工资标准还是政府规定的家庭最低体面生活标准，计划的成本都约为 800 亿美元，减去失业保险项目 400 亿美元，最终成本约为 400 亿美元。戈登认为考虑到美国联邦预算为 1.5 万亿美元，军事支出为 2500 亿美元，低于 1000 亿美元的最后雇主计划对财政的压力并不大（Gordon，1997）。戈登这一计算比较粗略，Harvey（1989：49—50）纳入了更多最后雇主计划对其他项目支出的影响，计算得出 1986 年最后雇主计划成本约为 280 亿美元，1977—1986 年平均成本约为 210 亿美元。Tymoigne（2014）基于 20 世纪 30 年代工作计划的可用数据计算得出，在失业率回落到正常水平情况下（6%—9%），就业计划的总成本相当低（占 GNP 的 2%—4%）。

② 在高工资行业劳动力市场，劳动力的供给具有无限弹性；在低工资行业劳动力市场，供给曲线是向上倾斜的。如果高工资行业劳动力市场需求降低，需求曲线向左下方移动，那么低工资供给曲线向右上方移动，低工资行业工资相对下降且就业量增加。反之，如果高工资行业劳动力市场需求强劲，需求曲线向右上方移动，那么低工资行业供给曲线向左上方移动，低工资行业工资相对上升且就业量下降。参见 Minsky（1965：175—200）。

明这一点 (Minsky, 1965: 175—200)。第三, 公共就业策略使得政策制定者可以摆脱以税收激励引致投资的策略, 通过削弱投资引导型增长模式以抵消资本主义经济自我强化的周期性趋势。例如在经济衰退期间该计划雇用的工人数量将逆周期波动, 通过增加直接刺激发挥自动稳定器的作用, 从而降低金融不稳定的可能性。第四, 与转移支付项目比较而言, 最后雇主类型的服务项目有助于构建公共合法性, 因为它为更广大的人群提供了获得公共认可的福利。

明斯基预期实施最后雇主项目可能遇到如下三个障碍, 并提出了应当预先予以关注的环节和相应的解决策略。第一个障碍是通货膨胀。为了确保低工资行业工资增长的同时限制通货膨胀的可能性, 明斯基建议高工资行业的工资增长要小于其生产率增长, 同时确保这些企业的管理者将单位成本降低的收益传递给消费者。为此, 他主张政府在追求紧充分就业的同时实施有效的利润和价格限制。此外, 他指出从就业不足到紧充分就业过渡中出现的通货膨胀只是暂时的, 而且它有利于缩小收入差距, 这不同于以往扩大收入差距的经济通胀, 他提醒政府在这一时期不要因为对通货膨胀的恐惧而放弃实施紧充分就业政策。第二个障碍是外汇体制。当时布雷顿森林体系尚未瓦解, 明斯基认为, 紧充分就业市场意味着进口消费的提高以及国内价格的上升可能导致国际贸易逆差和美元贬值, 政策制定者必须将财政政策和货币政策限制在不影响国际收入平衡的范围内。不过现在布雷顿森林体系已经瓦解, 对外汇储备的保护不再成为实现并维持紧充分就业的障碍, 现在最关键的问题在于政治意愿 (Wray, 2013: xi—xxii)。第三个障碍是公共部门雇员工资提高。随着紧充分就业的持续, 公共部门就业免于受到经济周期波动等不确定性影响这一优势的价值下降, 该部门雇员工资也需要与私人部门工资提升保持一致。明斯基认为这一障碍能否消除取决于社会公众对高税收的反应, 以及充分就业产生的收益和公共品改善产生的收入分配是否有助于社会接受更高的相对成本。

明斯基的主张得到了以现代货币理论倡导者为代表的一些后凯恩斯主义学者和制度主义学者的支持, 他们同样认为贫困和失业存在必然联系, “向贫困宣战”计划失败的关键原因在于缺乏大规模就业创造项目 (Russell, 2004: 6)。这些学者从各个方面发展和补充了最后雇主计划 (也被称为就业保障计划或就业缓冲储备池计划), 以使其变得更具有可行性。雷基于现代货币理论

指出，政府本身作为货币发行者完全有能力支持对该计划的财政支出，而不必囿于对财政赤字的担忧（Wray，2015：66）。他提出了一系列升级最后雇主计划的建议，包括该计划的管理和运营应该是去中心化的、鼓励建立劳动者合作社等多种制度形式（Wray，2015：133—134）。还有学者提出最后雇主计划应该和地方政府合作提供就业岗位、确定合理的工作时长、确保项目负责人有解雇权力及劳动者有主动离职的权力等（Gordon，1997），工作项目应该由非营利性的、社会性的企业部门来管理（Tcherneva，2012），以及这些项目应该聚焦于提供社会照护服务（Antonopoulos，2007）。最后雇主计划吸引了其他发达国家和包括中国在内的发展中国家学者的注意，他们将该计划视为对抗新自由主义经济政策的有效方法，主张应该结合不同国家的具体情况对该计划进行相应调整（Gomes and de Lourenço，2009），并通过计算指出实施该计划对公共财政的压力较小、对 GDP 增长的额外贡献超出其成本，实现充分就业的障碍并非财政约束的技术问题。^①

（二）基于宏观经济政策实践看充分就业的政治限制

虽然明斯基非常重视充分就业这一改革项目可能遇到的各种经济力量的障碍，以及特定的政策目标是否会因为某些难以谈判的制度特征或者无效的政策工具而无法实现，但是他没有意识到充分就业的政治影响及其带来的根本性限制。卡莱茨基（2019）已经指出充分就业面临着资本主义制度的政治限制，这种限制来源于以下三个方面。首先，充分就业削弱了资本家对政府政策的间接控制。资本主义制度下的就业取决于资本家投资，投资取决于所

① 黄逸江基于我国 2019 年数据测算得出，增加占该年 GDP 的 1.58% 的财政赤字就足以实施针对城镇所有非自愿失业者的就业保障计划，在消除 2427 万个城镇失业人口的同时，带来 3.13%—4.55% 的新增 GDP（黄逸江，2021）。笔者根据国家统计局数据计算得出，如果将我国城镇登记失业率降低至 2.5%，且最后雇主计划中每位失业者获得的年收入为城镇就业人员平均工资、25% 劳动力成本用于原料支出，根据奥肯定律（失业率降低至 4% 之前，失业率每降低 1%，GNP 提升 3%；失业率低于 4% 之后，失业率每降低 1%，GNP 提升 1%），2015—2019 年该计划总成本在国民总收入中的比例在 0.33%—0.42% 之间，对国民总收入的提升在 1.1%—1.8% 之间，2020—2021 年间总成本比例为 0.46%—0.57%，对国民总收入的提升在 1.5%—2.1% 之间。对英国、澳大利亚和突尼斯实施最后雇主计划的成本收益分析请分别参见 Kitson，Michie and Sutherland（1997：234—253）；Mitchell and Watts（1997）；Kaboub（2012）。

谓信心程度，资本家可以以动摇信心为由间接影响和控制政府政策。如果政府通过自己的支出实现了就业增加，那么资本家就失去了对政府的威胁。其次，如果政府的支出用于公共投资和补贴大众消费，那么这违反了资本主义社会的道德准则即应该用劳动赚取回报。最后，也是最重要的，在充分就业的体制下，解雇不能发挥其规训劳动的作用，这样资本主义工作环境和劳动纪律都会受到威胁。卡莱茨基（2019）的批判意味着善意的经济学家所构想的那种充分就业在资本主义制度下是难以实现的。不仅如此，从功能主义角度来看，贫困和失业正是资本主义一系列制度包括阶级、劳动力市场和国家正常运行的必然结果，维持相当程度的贫困和不平等对主导阶级是必要而有利的（Wachtel, 1972）。为了使职工各司其职并确保资本主义企业的工作纪律，为了保卫企业家的权力和利润的根本来源而保住其雇佣和开除的能力，产业后备军的持续存在是必要的。美国实施反贫困计划的目的是避免 1929—1933 年那种大萧条式的崩溃和灾难，避免极端的贫困、收入和失业的过度下降使人们失去对资本主义经济制度的信心，从而威胁资本主义制度的稳定，而非试图消除正常的失业和低收入群体的贫困（巴兰，2017：196—199）。此外，在全球化的跨国资本主义阶段，如果有资本主义国家愿意在国内尝试推进充分就业政策，那么高就业率带来的劳动者谈判能力的提升、劳动成本的提升，可能导致资本向其他国家的跨国转移；产品价格的提升可能削弱其国际市场的竞争力，从而在降低净出口的同时造成总需求的减少。这意味着如果主要国家的宏观经济政策之间缺乏协调、充满竞争，那么市场全球化将加剧一国实行充分就业的困难（鲍尔斯、爱德华兹、罗斯福，2009：404—405）。

就历史实践而言，在黄金年代期间，积极干预市场经济的美国政府一直没有采纳充分就业的主张，这也体现了充分就业因其面临的内在政治限制而无法真正落地。实际上明斯基最后雇主计划的提议在政策史上并不新颖，只是明斯基的乐观主义使其忽视了这样一个基本事实：持续的充分就业在美国从未实现过。1945 年罗斯福新政后期，国家资源规划委员会（National Resources Planning Board, NRPB）提出完全就业策略，但《1946 年就业法》（Employment Act of 1946）没有采纳这一建议，而是主张凯恩斯主义财政扩张计划以扩大私人部门提供的就业量。在反贫困计划发起以后，哈林顿和负责政策制定的劳工部助理部长丹尼尔·莫伊尼汉（Daniel Moynihan）不断向经济

机会局（Office of Economic Opportunity）游说公共部门创造就业的作用。以马丁·路德·金（Martin Luther King, Jr.）为代表的民权运动领导者和美国劳工联合会—产业工会联合会也都主张政府直接创造就业的重要性，他们联合提出了“满足所有美国人自由权利的预算”（A freedom budget for all Americans），计划在十年内消除贫困、创造充分就业，使美国逐渐转向民主社会主义（Le Blanc and Yates, 2013: 15—16）。此外，1964—1968年以洛杉矶瓦茨骚乱（1965年）为代表的大规模城市暴动推动劳工部和经济机会局在内的政府部门认识到，政府直接创造就业对稳定黑人社区和消除贫困具有关键意义。不过经济顾问委员会的反对和约翰逊总统的犹豫浪费了这个对就业创造进行立法的历史机会（Attewell, 2018: 195—204）。相似的利益冲突出现在1978年《完全就业与平衡增长法》（Full Employment and Balanced Growth Act），该法案的提出者主张实施就业保障项目，但法案最终没有包含这一内容。充分就业的主张一再被美国政府拒绝的历史命运表明，问题的重点不在于政府不了解充分就业的有效性，而是自公共事业振兴署在二战被关闭以来，充分就业作为当时一直存在的一种政策选项和政治主张，事实上并没有从报告和提议转化为预算和行动，这恰恰说明，在资本主义国家内部，资产阶级自由派改革本身存在阶级局限性，进步主义官僚的自主性影响是有限的。

在反贫困计划结束约半个世纪后，明斯基的充分就业主张借助于现代货币理论的宣传对政界的影响力有所增强，在西方左派政治人物中颇具吸引力。2008年金融危机后，决策者关于经济增长良好和金融稳定的“大缓和”判断被打破了，自由市场意识形态和基于主流货币理论的宏观经济政策因金融资本的垮台和严重的社会经济问题而元气大伤。2020年新冠疫情危机进一步打破了新自由主义在国家治理和社会治理领域的神话。面对新自由主义削减公共福利、减少公共服务、导致工资停滞等问题，工人和年轻人都在质疑新自由主义的共识，并寻求财政紧缩的替代政策。现代货币理论主张政府可以发行主权货币以支出于充分就业、基础设施建设、产业政策、免费医疗和教育，以及大规模绿色能源投资等。这与新自由主义时代主流的紧缩政府和政府干预最小化形成了鲜明对比，受到了美国民主党领军人物亚历山德里娅·奥卡西奥—科尔特斯（Alexandria Ocasio-Cortez）、前英国工党领军人物杰里米·科尔宾（Jeremy Corbyn）和约翰·麦克唐奈（John McDonnell）的支持。不过从政策实

践而言，虽然经济危机的爆发推动了发达国家财政货币政策框架的演化，但是依然无法改变新自由主义的主导地位，明斯基倡导的包括充分就业在内的大政府制度有反过来被新自由主义吸收和融合的可能。在 2008 年全球金融危机爆发后，《美国复苏和再投资法案》（American Recovery and Reinvestment Act, ARRA）的刺激性支出高达 7870 亿美元，创造了 330 万个工作（Attewell, 2018: 268—269）。这种方式相对于直接就业创造计划而言成本很高，有学者计算指出，如果刺激性支出用于直接就业创造计划，那么可以在少花费 1710 亿美元的情况下覆盖大衰退中官方登记的所有失业群体 1540 万人（Attewell, 2018: 268—269）。而且危机后的财政货币手段主要用于降低利率和大规模购买金融资产，从而为私营部门提供大量净资产和流动性、阻止资产价值贬值并恢复大企业的盈利，而非用于帮助那些遭受失业和丧失抵押品赎回权的人。之后在 2020 年新冠疫情危机的巨大冲击下，美国政府强化了积极财政政策的作用以增加失业救助或者保障企业为员工发放工资，再次在一定程度上以高额成本担当了“最后雇主”的角色，如拜登政府的美国救援计划（American Rescue Plan, ARP）、美国家庭计划（American Families Plan, AFP）和美国就业计划（American Jobs Plan, AJP）。但同时，美国政府购买资产的规模和标的范围不断扩大，在危机期间为银行、影子银行和其他非银行金融机构创造了充足的信贷，支持了 FIRE^① 部门和资产市场，而非帮助房产拥有者、中小企业的发展和信用链条的修复以支持就业和生产。这种刺激性货币政策无法产生从金融部门到实体部门的预期涓滴效应，也没有引致能够提高私人消费和投资以将失业率降低到期望水平所需要的财富效应。明斯基所倡导的大政府干预制度倾向于被金融部门俘获、扭曲和滥用，成为财政赤字货币化以进行金融救助并进一步抬高房地产和金融资产价格的理论，其政策目标与明斯基的初衷正好相反，充分就业战略在金融部门权力的祭坛上被牺牲了。正如 Magdoff and Sweezy（1977: 131）所说：当一套思想符合特定阶级的利益时，它可能直接被吸收为其行动指南；另外那些部分符合但又在某些方面与既得利益冲突的思想则有不同的命运，它们会被扭曲和变形，以适应采纳它们的那个阶级的需要。凯恩斯关于资本主义的宏伟愿景被改造为了新古典综合理论，明斯基以及以现代货币理论为代表的后继者关于控制和调节资本主义的

① FIRE 为 finance（金融）、insurance（保险）、real estate（房地产）的缩写。

经济分析似乎也面临着同样的命运。

总体而言，虽然贫困问题有加剧的社会趋势，但与明斯基写作的时代相比，新古典综合理论的大部分内容依然在指导美国的公共政策，当前的政策选项几乎没有变化，不论是基于投资增长的总需求管理还是预期通过货币政策引致财富效应，都试图通过自上而下地提高投资和利润、食利者收入和高收入者收入以改善底层的收入和就业。最大的变化是贫困问题已经被美国的政策讨论边缘化了，即使偶有提起，讨论也主要围绕着增长、转移支付和就业培训展开，这些政策在半个世纪之前被明斯基判定为无效，在今天依然如此。近年来，作为对新冠疫情、人工智能和新一轮自动化浪潮及其经济影响的回应，全民基本收入（Unconditional Basic Income, UBI）及类似提案在全球范围内得到左翼和右翼各方越来越多的关注和讨论。明斯基考察了在20世纪60年代备受瞩目的“负收入税”提议，这一提议与目前的全民基本收入提案类似。他认为这一项目有助于降低社会福利项目的申请成本和接受者的耻辱感，这是该项目获得大量支持的重要原因。不过他警告道，“负收入税”及其他类似的社会分红计划可能会增强不工作的激励从而降低劳动参与率和国民产出，而且这一项目的引入将在供给下降的情况下刺激消费增长和投资扩张，从而孕育通货膨胀的风险，由此，这些项目的受助者所得福利的实际价值会下跌，导致贫困人口的生活不会有很大改善，而中等收入群体的实际收入却会遭到侵蚀。此外，明斯基认为类似于“负收入税”这种激进的收入平等化项目在政治上是不可行的，尤其在经济增长缓慢的阶段会遭受更大的阻力，因为上层群体的人均收入增速在这一过程可能会降低（Minsky, 1969d）。充分就业相对于全民基本收入而言是更激进的替代方案，但在当前资本主义中，财政政策早已放弃了实现和维持充分就业的目标，政策制定者不仅不能提出一个实现充分就业的合理途径，而且在失业率高企的情况下高呼胜利。帕帕季米特里乌指出，衡量当前资本主义迭代失败的真正标准是：使太多人遭受长期性、系统性失业而沦为被抛弃者（Papadimitriou, 2013: iii-ix）。

四、结语：从中美对比看我国推动共同富裕的制度优势

在后新冠疫情时代全球经济不平等加剧、全球贫困和金融风险大幅增

加的背景下，吸取美国反贫困计划失败的教训、发挥中国特色社会主义市场经济的制度优势，从而在高质量发展中推动共同富裕和金融稳定显得非常重要。虽然中国自改革开放以来逐渐融入了世界分工体系，但是中国特色社会主义制度和发达国家资本主义制度之间一直存在制度竞争，尤其是在百年未有之大变局的时代潮流下，这一竞争态势日益显性化。^① 习近平总书记指出，“制度优势是一个国家的最大优势，制度竞争是国家间最根本的竞争”（习近平，2020a）。从这个视角而言，我国推进全体人民共同富裕不仅是关系党的执政基础的重大政治问题，而且对新一轮国际格局的演变具有战略意义。

首先，从所有制角度看，发达资本主义国家生产资料私有制占据主导地位，到 2020 年，大多数国家公有制资产份额为零或者负数，美国的份额接近于 -5%，是低水平的国家之一。生产资料私有制的主导地位决定了资本主义社会中的贫困不仅集中于失业人口，那些想要获得全职工作的兼职工人、拥有全职工作但收入依然低于贫困线的工人也在面临贫困的威胁。从数据来看，例如在经济繁荣的 1966 年，虽然美国官方公布的失业率为 3.8%，但上述三个群体加总的比率高达 24.2%—47.4%（Spring，1972：189）。这意味着资本主义国家的富裕指向的是私人资本的膨胀和私有产权的集中，这是导致其贫富差距的根源，决定了当代发达资本主义国家不可能实现共同富裕。明斯基对反贫困计划的驳斥和对政策背后新古典理论的批判都是极为深刻的，对黄金年代期间公共政策难以促进公平和稳定的判断具有先见之明。不过，他认为尽管资本主义存在非充分就业和金融不稳定的根本性缺陷，但是相比于其他社会制度而言依然更具有灵活性。这种对资本主义制度的信心和矛盾态度使其无法充分认识到贫困问题根本上是整体工人阶级的问题，通过最后雇主计划的改良方案对资本主义制度进行控制只能是一种幻想。

与之相比，自 2005 年至 2020 年，中国公有制经济在国民经济中的比重为 30% 左右（Piketty，2020：607—610）。这一比重的公有制资本使得中

① 托马斯·皮凯蒂（Thomas Piketty）有偏见地指出，发达国家在与中国的制度竞争中获胜的关键在于解决不平等问题。他站在西方国家的立场上敦促发达国家应该尽快实行累进税并重建福利国家，以建立“民主社会主义社会”。参见 Piketty（2022：235—236）。

国政府有强大的能力来引导基础设施投资决策、就业的创造、区域的平衡发展和长远的发展目标如共同富裕等，是党的十八大以来我国脱贫攻坚工作取得举世瞩目成绩的根本制度基础。我国应在社会主义市场经济体制下，以做优做强做大国有经济和集体经济、发挥国有经济的主导作用和公有经济的主体作用为基础，实施创新性的生产和就业计划如轮流工作制等，在较大范围内尤其是失业严重的地区实施国家作为最后雇主的就业保障计划以实现充分就业。

其次，从市场经济制度来看，在纯粹的私人资本主义市场经济中存在有效需求不足的问题，1929—1933 年大萧条后发达国家转向凯恩斯主义干预政策，由政府担负起部分投资责任并开展宏观需求管理。明斯基发现，面对资本主义社会创造失业的固有特征，美国的反贫困计划依赖于劳动培训、转移支付和经济增长来消除贫困，这些政策选项基于高度混合的、保守的凯恩斯主义理论，过度倚重于增加总需求来解决经济问题，并将需求管理手段集中于税收减免和军事支出，在助推资本主义经济实现充分就业之前就出现金融不稳定，进而导致了黄金年代经济繁荣的终结。因为资本主义市场经济在根本上存在着金融不稳定的内生缺陷，经济倾向于从平稳增长的繁荣阶段转化为发散增长的不稳定阶段。基于高投资战略的经济增长虽然有助于通过创造就业减少贫困，但是最终会引致经济金融化和金融不稳定从而导致高增长阶段的自我终结。这一分析表明，仅仅依靠着眼需求管理的凯恩斯主义政策和高投资战略不仅无法从根本上消除贫困和不平等，而且可能加剧社会和经济问题、引发金融不稳定。对此，明斯基寄希望于美国政府抛弃作为公共政策指南的新古典综合理论和文化贫困理论，提升平等和公平相对于增长和效率在国家政策中的优先级，并围绕着优先级的改变实施结构性改革。不过他忽视了国家干预的范围和程度受到资本主义积累动态的内生限制，至今美国的政策干预依然主要以自上而下的涓滴效应的方式促进就业和公平。

对比而言，在中国特色社会主义市场经济中，国家宏观调控的实践破除了凯恩斯主义理论在需求侧和供给侧管理之间设置的界限，形成了超越于纯粹的市场逻辑、着眼于国家长期发展的宏观战略管理。在具体政策手段上不再局限于凯恩斯主义的财政政策和货币政策，产业、区域、城乡、环保等结构性政策也是宏观管理的重要手段。在政策话语和知识体系上产

生发展了与新古典经济学并存且相互竞争的中国特色社会主义政治经济学，为党领导下的国家经济治理提供指引的同时参与全球学术话语权的竞争（孟捷，2022）。更重要的是，中国共产党作为承担解放和发展生产力的历史使命的政党，在国家经济治理中发挥着全面领导作用，正因为此，中国的国家经济治理才有可能摆脱在其他国家常见的特定利益集团的干扰和限制，以根本不同于资本主义国家的方式发挥其作用（孟捷，2021）。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央带领全党全国人民实施了为期 8 年的脱贫攻坚战，依托具有中国特色的“中央统筹、省总负责、市县抓落实”的举国体制，发挥各级党委总揽全局、协调各方的作用，调动国有企业、私营企业和公益机构等多主体共同参与扶贫事业，通过基础设施建设、发展生产、易地搬迁、生态补偿、发展教育、技能培训、社会保障等综合政策解决复杂多元的贫困问题。这是世界上规模最大、最成功的扶贫行动，党的领导在脱贫攻坚战的胜利中发挥了关键作用，通过将政府扶持和体制机制相结合，充分发挥了社会主义集中力量办大事的制度优势（宋丽丹，2021）。在打赢脱贫攻坚战后，现在已经到了扎实推动共同富裕的历史阶段。考虑到充分就业的经济一定有利于扩张增长、金融稳定和削减相对贫困，而试图通过资本密集型私人投资的扩张来实现增长的经济难以实现长期持续的经济繁荣，在收入分配上会日益不平等，并且将导致技术选择的低效和经济总体表现的不稳定；我国宏观经济治理应进一步和以就业为目标的经济结构性改革结合起来，避免经济对高利润和高投资的依赖，推动投资的社会化、消费的公共化和就业的社会化齐头并进，确立以充分就业和民生建设为导向的发展模式。

最后，从制度延续性而言，二战后，发达国家迎来了资本积累的黄金年代，形成了支撑资本积累的一系列制度条件，调节学派和资本积累的社会结构学派将其概括为福特主义积累体制。其核心特征在于实现了劳动生产率、工资收入、需求、利润和生产设备投资之间的正反馈增长（孟捷，2012）。在这一积累体制下，美国在黄金年代后期发起了“向贫困宣战”计划，试图降低不平等、实现资本主义版本的共同富裕，国家的积极干预以及福利国家建设的确在一定程度上改善了资本主义内部的贫困问题。这看起来是一个颇具吸引力的、值得借鉴的发展模式。但是，明斯基对贫困问题的研究表明，即使在所谓黄金年代，美国依然存在严重的贫困问题，而且反贫困计划的尝试

依然从属于私人投资和经济增长的目标，最终助推金融不稳定而以失败告终，由此宣告了黄金年代的终结，并开启了一个贫困问题持续存在的新自由主义时代。从发展历史来看，黄金年代只是一个特例，福利国家与资本主义生产方式的并存离不开发达国家内部的工人阶级斗争、社会运动和左翼政党的威胁，以及与国际上的社会主义国家制度的竞争。自 20 世纪 70 年代以来，发达国家进入新自由主义积累体制，其核心特征在于国家、资本和劳动之间的关系重新调整打破了黄金年代经济增长的良性循环，劳资关系中经济权力向资方的倾斜、私人资本的竞争性积累、服务于资本家利益的国家政策，以及货币和金融市场的发展重点向证券化投机的转向，再次导致了收入和财富的两极分化。

比较而言，改革开放以来，中国共产党坚持“以人民为中心”，将按劳分配、共同富裕作为社会主义市场经济的正义原则，从根本上决定了当代中国经济制度变迁的性质和方向。脱贫摘帽不是终点，而是迈向共同富裕的坚实一步。2017 年党的十九大明确了共同富裕的实施时间表，指出到 2035 年，全体人民共同富裕迈出坚实步伐，到 21 世纪中叶，全体人民共同富裕基本实现。2020 年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，将“扎实推动共同富裕”纳入宏伟蓝图（习近平，2020b）。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定》延续了这一长期布局，提出“完善收入分配和就业制度，健全社会保障体系，增强基本公共服务均衡性和可及性，推动人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”。中国制度的延续性决定了中国发展方向具有高度的确定性和连贯性，这为最终消除贫困、实现共同富裕提供了有力的制度保障。我国应不断巩固完善中国特色社会主义制度，重视推动金融和房地产行业与实体经济协调发展，避免经济的金融化和投机化，促进产出和生产率、消费和投资、就业和工资的同步增长，开辟超越发达资本主义国家“黄金年代”的发展模式。

参考文献：

巴兰，保罗，2017，《增长的政治经济学》，蔡中兴、杨宇光译，商务印书馆。

鲍尔斯，塞缪尔、理查德·爱德华兹、弗兰克·罗斯福，2009，《理解资本主义：竞争、统治与变革》，孟捷、赵准、徐华译，中国人民大学出版社。

- 贝尔, 斯特凡尼·兰达尔·雷, 2005, 《向贫困宣战四十年》, 鲁洁译, 《国外社会科学文摘》第 3 期。
- 黄逸江, 2021, 《中国绿色公共就业计划——以消除失业实现国家目的和经济增长》, 《政治经济学季刊》第 1 期。
- 卡莱茨基, 米哈尔, 2019, 《充分就业的政治特征》, 陈晓萌、田佳禾译, 《政治经济学季刊》第 2 期。
- 李黎力, 2017, 《明斯基的宏观经济理论及其贡献》, 《教学与研究》第 8 期。
- 刘磊, 2019, 《从货币起源到现代货币理论: 经济学研究范式的转变》, 《政治经济学评论》第 5 期。
- 刘新华、彭文君、贾根良, 2022, 《从“失业池”到“就业池”: 实现充分就业的理论反思及对策》, 《福建论坛(人文社会科学版)》第 7 期。
- 刘宇辰, 2022, 《美国警民关系的政治困境: “对犯罪宣战”的起源、对策和未来(1965—2016)》, 《北大政治学评论》第 2 期。
- 孟捷, 2012, 《战后黄金年代是怎样形成的——对两种马克思主义解释的批判性分析》, 《马克思主义研究》第 5 期。
- 孟捷, 2021, 《党的领导与社会主义市场经济中的国家经济治理》, 《理论月刊》第 9 期。
- 孟捷, 2022, 《中国特色社会主义与中国经济学知识的生产和治理》, 《经济思想史学刊》第 3 期。
- 明斯基, 海曼, 2018, 《就业政策的作用》, 秦路平译, 《政治经济学报》第 12 卷。
- 帕帕迪米特里欧, 迪米特里·蓝道尔·瓦莱, 2011, 《2008 年世界金融危机与明斯基的复兴——明斯基〈稳定不稳定的经济〉2008 年版导言》, 赵准译, 《政治经济学评论》第 2 期。
- 宋丽丹, 2021, 《精准脱贫攻坚助力构建新发展格局——从中西对比看我国精准脱贫攻坚的优势及其世界意义》, 《世界社会主义研究》第 1 期。
- 习近平, 2020a, 《坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化》, 《求是》第 1 期。
- 习近平, 2020b, 《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉的说明》, 《人民日报》11 月 4 日。
- 左晓斯, 2019, 《发达国家乡村贫困与反贫困战略研究——以美国为例》, 《福建论坛(人文社会科学版)》第 1 期。
- Antonopoulos, Rania. 2007. "The Right to a Job, the Right Types of Projects: Employment Guarantee Policies from a Gender Perspective." IDEAS Working Paper Series from RePEc.
- Attewell, Steven. 2018. *People Must Live by Work: Direct Job Creation in America, from FDR to Reagan*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

- Galbraith, John Kenneth. 1998. *The Affluent Society*. Boston/New York: Houghton Mifflin Company.
- Gelfand, Mark I. 1981. "The War on Poverty." In *Exploring the Johnson Years*, edited by Robert A. Divine, pp. 126 – 154. Austin: University of Texas Press.
- Gomes, Zoraide Bezerra, and André Luís Cabral de Lourenço. 2009. "The Applicability of the Employer of Last Resort Program to Brazil." *Journal of Post Keynesian Economics* 32 (2): 291 – 310.
- Gordon, Wendell. 1997. "Job Assurance: The Job Guarantee Revisited." *Journal of Economic Issues* 31 (3): 826 – 834.
- Harrington, Michael. 1968. *The Other America: Poverty in the United States*. Baltimore, Maryland: Penguin Books.
- Harvey, Philip. 1989. *Securing the Right to Employment: Social Welfare Policy and the Unemployed in the United States*. Princeton/New Jersey: Princeton University Press.
- Hinton, Elizabeth. 2016. *From the War on Poverty to the War on Crime: The Making of Mass Incarceration in America*. Cambridge, Massachusetts/London, England: Harvard University Press.
- Kaboub, Fadhel. 2012. "From Neoliberalism to Social Justice: The Feasability of Full Employment in Tunisia." *Review of Radical Political Economics* 44 (3): 305 – 312.
- King, John. 2013. "Hyman Minsky and the Financial Instability Hypothesis." In *The Oxford Handbook of Post-Keynesian Economics*, Volume 1: *Theory and Origins*, edited by Geoffrey Harcourt, and Peter Kriesler, pp. 218 – 230. Oxford: Oxford University Press.
- Kitson, Michael, Jonathan Michie, and Holly Sutherland. 1997. "A Price Well Worth Paying? The Benefits of a Full-Employment Strategy." In *Employment and Economic Performance: Jobs, Inflation, and Growth*, edited by Jonathan Michie, and John Grieve Smith, pp. 234 – 253. Oxford: Oxford University Press.
- Le Blanc, Paul, and Michael D. Yates. 2013. *A Freedom Budget for All Americans: Recapturing the Promise of the Civil Rights Movement in the Struggle for Economic Justice Today*. New York: Monthly Review Press.
- Magdoff, Harry, and Paul M. Sweezy. 1977. *The End of Prosperity: The American Economy in the 1970s*. New York/London: Monthly Review Press.
- Mead, Lawrence M. 2021. "Poverty and Culture." *Academic Questions* 34 (1): 100 – 110.
- Mehrling, Perry. 1999. "The Vision of Hyman P. Minsky." *Journal of Economic Behavior & Organization* 39 (2): 129 – 158.
- Minsky, Hyman P. 1965. "The Role of Employment Policy." In *Poverty in America*, edited by Margaret S. Gordon, pp. 175 – 200. San Francisco: Chandler Publishing Company.

- Minsky, Hyman P. 1968. "Effects of Shifts of Aggregate Demand upon Income Distribution." *American Journal of Agricultural Economics* 50 (2): 328 – 339.
- Minsky, Hyman P. 1969a. "Policy and Poverty, Part 1." Hyman P. Minsky Archive. 8, Levy Economics Institute of Bard College.
- Minsky, Hyman P. 1969b. "Policy and Poverty, Part 2." Hyman P. Minsky Archive. 9, Levy Economics Institute of Bard College.
- Minsky, Hyman P. 1969c. "Policy and Poverty, Part 3." Hyman P. Minsky Archive. 10, Levy Economics Institute of Bard College.
- Minsky, Hyman P. 1969d. "The Macroeconomics of a Negative Income Tax." Hyman P. Minsky Archive. 429, Levy Economics Institute of Bard College.
- Minsky, Hyman P. 1971. "Where Did the American Economy-and Economists-Go Wrong." Hyman P. Minsky Archive. 428, Levy Economics Institute of Bard College.
- Minsky, Hyman P. 1975. "The Poverty of Economic Policy." Hyman P. Minsky Archive. 426, Levy Economics Institute of Bard College.
- Minsky, Hyman P. 1994. "Full Employment and Economic Growth as an Objective of Economic Policy: Some Thoughts on the Limits of Capitalism." In *Employment, Growth and Finance: Economic Reality and Economic Growth*, edited by Paul Davidson, and J. A. Kregel, pp. 149 – 167. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Minsky, Hyman P. 2013. *Ending Poverty: Jobs not Welfare*. Annandale-on-Hudson, N. Y. : Levy Economics Institute of Bard College.
- Mitchell, William F. , and Martin J. Watts. 1997. "The Path to Full Employment." *Australian Economic Review* 30 (4): 436 – 443.
- Murray, Charles. 1984. *Losing Ground: American Social Policy, 1950 – 1980*. New York: Basic Books.
- O'Connor, Alice. 2001. *Poverty Knowledge: Social Science, Social Policy, and the Poor in Twentieth-Century U. S. History*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Papadimitriou, Dimitri B. 2013. "Preface." In *Ending Poverty: Jobs not Welfare*, written by Hyman P. Minsky, pp. iii-ix. Annandale-on-Hudson: Levy Economics Institute.
- Papadimitriou, Dimitri B. , and Hyman P. Minsky. 1994. "Why Not Give Full Employment a Chance." Hyman P. Minsky Archive. 173, Levy Economics Institute of Bard College.
- Patterson, James T. 2000. *America's Struggle Against Poverty in the Twentieth Century*. Cambridge/Massachusetts/London, England: Harvard University Press.
- Piketty, Thomas. 2020. *Capital and Ideology*, translated by Arthur Goldhammer. Cambridge/London: The Belknap Press of Harvard University Press.

- Piketty, Thomas. 2022. *A Brief History of Equality*, translated by Steven Rendall. Cambridge/London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Raz, Mical. 2013. *What's Wrong with the Poor? Psychiatry, Race, and the War on Poverty*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Russell, Judith. 2004. *Economics, Bureaucracy, and Race: How Keynesians Misguided the War on Poverty*. New York: Columbia University Press.
- Spring, William J. 1972. "Underemployment: The Measure We Refuse to Take." In *The Political Economy of Public Service Employment*, edited by Harold L. Sheppard, Bennett Harrison, and William J. Spring, pp. 187–194. Lexington, Massachusetts/Toronto: D. C. Heath and Company.
- Tcherneva, Pavlina R. 2012. "Full Employment through Social Entrepreneurship: The Nonprofit Model for Implementing a Job Guarantee." IDEAS Working Paper Series from RePEc.
- The Economist. 2019. "Poor America." *The Economist* 432 (9162): 3–12.
- Tymoigne, Eric. 2014. "The Cost of Job Guarantee in the United States: Insights from the 1930s Work Programs." *Review of Radical Political Economics* 46 (4): 517–535.
- Wachtel, Howard M. 1972. "Capitalism and Poverty in America: Paradox or Contradiction?" *The American Economic Review* 62 (1/2): 187–194.
- Wray L. Randall. 2013. "Introduction." In *Ending Poverty: Jobs not Welfare*, written by Hyman P. Minsky, pp. xi-xxii. Annandale-on-Hudson, N. Y.: Levy Economics Institute of Bard College.
- Wray, L. Randall. 2015. *Modern Money Theory: A Primer on Macroeconomics for Sovereign Monetary Systems*. London: Palgrave Macmillan.
- Wray, L. Randall. 2016. *Why Minsky Matters: An Introduction to the Work of a Maverick Economist*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Ziliak, James P. (ed.). 2012. *Appalachian Legacy: Economic Opportunity after the War on Poverty*. Washington: Brookings Institution Press.

Failure of the War on Poverty in the United States: Insights from Minsky's Study of Poverty

Sun Xiaoyu

(Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences)

Abstract: During the post-World War II golden age, the poverty rate in the United States declined significantly. However, since the 1970s, it has fluctuated and trended

upward. This paper systematically reviews Minsky's study of poverty, distinguishing between narrow and broad anti-poverty programs in the United States. It points out that Minsky, as a structuralist scholar, challenged the cultural poverty theory underlying narrow anti-poverty programs, and as a post-Keynesian scholar, systematically critiqued the big government system behind broad anti-poverty programs and the neoclassical synthesis theory that forms the foundation of the programs, showing a unique perspective combined the study of poverty with financial instability. This paper also critically points out that the employer of last resort (ELR) policy advocated by Minsky is feasible in terms of cost-benefit accounting, helps to eliminate poverty and maintain financial stability, and has been inherited and developed by post-Keynesian and institutionalist scholars. However, due to the inherent institutional limitations of full employment, the ELR policy has not been transformed from a policy option into a budget and action in the history of macroeconomic policies. Moreover, under the shock of economic crises, it may be captured and abused by neoliberalism in turn. Finally, through a comparative analysis with the United States, this paper argues that China's dominant position of the public-owned economy, the macroeconomic governance system led by the Communist Party of China, and the continuity of socialism with Chinese characteristics give it more institutional advantages to creatively draw on the anti-poverty programs proposed by Minsky, including the ELR policy, and provide strong institutional guarantee for eliminating poverty and promoting common prosperity.

Keywords: War on Poverty, Full Employment, Financial Instability, Institutional Advantages

JEL Classification: B22, B26, B31, H10

(责任编辑: 倪诗妆)