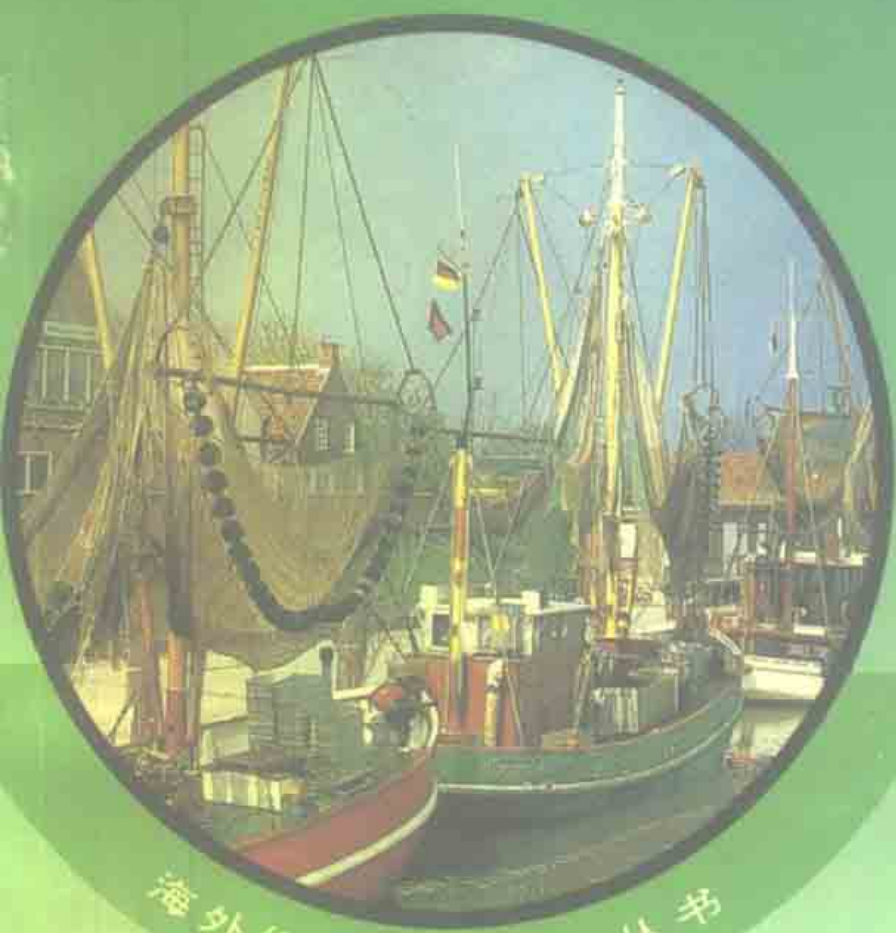




海外经济管理运作丛书

市场中的政府

美、日、德宏观经济决策

刘振亚

市场中的政府

美、日、德宏观经济决策

刘振亚

人民出版社

封面设计：尹凤阁

海外经济管理运作丛书

市场中的政府

SHICHANG ZHONG DE ZHENGFU

刘振亚

人民出版社出版发行 新华书店经销

北京冠中印刷厂印刷

787×960 毫米 32 开本 9.5 印张 139,000 字

1992 年 11 月第 1 版 1992 年 11 月北京第 1 次印刷

印数 00,001—10,000

ISBN 7-01-001309-8/F·199 定价 5.50 元

徐 惟 诚

人类离不开劳动。劳动创造了人自身。人类又在自己的发展过程中，不断提高劳动本领，运用新的劳动工具，扩大劳动的对象，创造出越来越多的物质财富和精神财富，以满足人类不断增长的需要。

人是社会的动物。人是作为社会的人诞生的。人的生活是社会生活，人的劳动是社会劳动。人的社会分工提高了人的劳动效率。人类社会越进步，劳动生产的社会化程度越高。这是全部人类历史告诉我们的事实。

社会化的劳动需要有组织地进行，需要解决劳动力的配置和劳动资源的配置问题，使劳动能够连续地、有效地进行。劳动社会化的程度越高，这种组织工作越重要，也越困难，越复杂。组织的方法大体为两类：计划的方法和通过市场的方法。过去我们以为社会主义只能用计划的方法，市场

的方法只能同资本主义相联系。这当然是一种误解，不符合当代世界经济状况的实际，也不符合从十一届三中全会以来我国 14 年改革开放实践的经验。事实上，资本主义生产在企业内部的计划性是极强的，自本世纪 30 年代以来，大多数发达的资本主义国家都在不同强度上用不同方法加强了政府对经济的宏观计划调控。社会主义国家的劳动生产更是几乎从来没有同市场绝缘过。我国 10 多年的经验表明，在我国当前生产力发展水平的条件下，适当运用市场机制，更有助于生产力的发展，有助于社会主义综合国力的增强及人民生活水平的提高。

但是我国的生产力水平毕竟还比较低，生产社会化的程度也不高，对于如何运用市场机制，大多数人不熟悉的。因此，迫切需要借鉴发达国家或者搞得成功的发展中国家已有的经验。社会主义应当继承和发展人类一切文明的成果，何况社会化生产的管理和经营经验，这是我们所更需要的。这一套《海外经济管理运作丛书》就是为适应这种需要而编写的。

这套丛书的特点在“运作”。就是说，我们希望尽可能地写实，而不是把着重点放在概念、原则的介绍上。研究经济学，概念和原则都是少不

了的。概念和原则也是由事实构成的，是事实的抽象。但是，对于这种抽象各人又可能有不同的理解。加之许多人对事实本身並不熟悉，更可能只凭自己的经验或者想象去理解。现在有一部分争论或者有些同志走的某些弯路，可能与此有关。当然也並不要紧，实践的经验多了，许多认识又可能趋于一致。不过代价总是力求付得少一点好。为此，多了解一点事实，大概不是没有用处的。只不过这些事实不应是表面现象的描绘。所以，我们又希望尽可能深入到经济的运行和操作过程中去，把各种相关的制约因素之间的关系客观地描述出来。这是一件不容易的事。丛书的作者大多对海外的情况有实际的了解。但写这样的著作，毕竟还是一种探索。效果究竟怎样，还有待实践检验。我们希望各界有识之士提出宝贵的意见，以便不断充实本丛书的内容。

出版这一套丛书，还有一个目的，就是希望能够有助于我国同海外经济的联系。开放，就要同别人打交道，做生意，就需要有互相的了解。不了解，有些机会就抓不住。格格不入，有些生意就做不成。不熟悉对方的运作机制，有些钱就赚不了。有些纠纷还可能由于相互对事物的不同理解而产生。我们相信，随着对外开放的扩大，

出版这样一套丛书的必要性也将会显现得更清楚。

任何事物都是在一定条件下形成的，都是作为发展的过程存在的，不可能止于至善，更不能不囿于条件而放之四海皆准。这套丛书的任务不在于评定各种做法的优劣。我们只是希望在介绍情况时尽可能把背景条件说清楚，以便于读者分析参考。这样做，也是一种尝试。

中国在经济上落后的时间已经太长了。中国应当起飞，当前的国际国内条件使我们有可能起飞，需要的是中国人团结一致，扎扎实实地努力奋斗。做一点扎实的工作，我们在编辑出版这一套丛书时以此自勉，并与读者同志们共勉。

1992年10月1日

前 言

现代商品经济的本质就是现代市场经济，就是实行有政府管理的市场经济。宏观经济理论，在某种意义上说，就是政府如何管理现代市场经济的理论。政府管理现代市场经济，主要任务是保护现代市场经济的效率，实现社会的安全、稳定、公平和正义。现代市场经济是经济活力和效率的复杂系统，它好比一架充满活力的飞机，在一般情况下，飞机沿着既定的航线以一定速度前进。政府好比飞机的驾驶员，手中握有法律和宏观经济政策的操纵柄。在必要时，政府运用这些手段，控制飞机的运行方向和速度，以达到预定的目标。因此，宏观经济管理问题，其实质是市场经济的政府管理问题。

西方发达国家关于宏观经济政策的制定和实施均有他们自己的一套体系和办法。本书从经济实际运行的角度，详细地讨论了美国、日本、德国等发达国家宏观经济决策机构和决策过程，以

及宏观经济政策运作的实际环境，以飧读者。

由于作者的水平有限，本书的缺点与错误在所难免，恳切希望读者批评指正。

刘振亚

于北京·中国人民大学东风2楼

1992年9月

内 容 提 要

本书概括介绍了美国、日本、德国等市场经济发达国家的中央政府进行宏观经济决策的程序和其决策机构运作的情况，以及这方面的经验和教训，适合经济领导者和管理者阅读参考。

本 期 书 目

市场中的政府——美、日、德宏观经济决策

四小龙腾飞之谜

比利时的市场经济

市场中的国有企业——韩、意、法国有企业运作模式

走入迷宫不迷——美国公司财务报表解疑

海外公共关系纪实

“罗宾汉”税种——国外个人所得税掠影

财产税万花筒——海外财产税征管

后顾之忧——国外社会保险税

巧用理财之手——日、德、香港财政管理特点

目 录

前言	1
谁掌管美国经济	1
政府体制和政府决策	3
从议案到法案的门坎——国会	21
财政政策的出台	38
独具特色的联邦储备体系	59
著名的咨询研究机构	72
日本经济的驾御者	99
国家机构体制和决策体制	101
方案的制定——政府决策	112
政党制度与执政党在决策中的作用	139
实权机构——内阁	152
“最高权力机关”——国会	164
著名的咨询研究机构	184
德国经济的主宰者	203
总统与联邦政府	205
财政部与财政政策的制定	224

独立于联邦政府的联邦银行	240
联邦议院与联邦参议院	254
行业协会与咨询机构	275

谁掌管美国经济

政府体制和政府决策

“政府”这个概念，有狭义和广义之分。从狭义上讲，政府指中央和地方各级国家权力机关或国家行政机关，这也就是通常所指的政府概念；从广义上讲，政府指对整个国家进行组织管理，制定并直接实施国家在政治、经济、外交、军事和文化教育等一切内政外交重大政策的政权机关，国家的立法机关、行政机关和司法机关，都称之为政府。

按照广义的政府概念，美国政府包括：①以总统为首的行政部门；②国会两院，即参议院和众议院，属立法部门；③以最高法院为首的司法部门。按照狭义的政府概念，美国政府就是指以美国总统为首的行政部门。以下所提到的美国“政府”，均是指狭义的概念。

一、美国的三级政府体制

政府体制，指政府体系及其制度。美国的政府体系可分为三个主要层次，即联邦政府、州政府

府和地方政府。

美国现行的政府体系中最高机构是联邦政府。它作为美国的代表行使国家的最高权力，在政府体制中居于最高地位。州政府则只代表本州行使权力，并在宪法规定的范围内对联邦政府负责。

联邦政府的地位高于州政府，州政府服从联邦政府。美国宪法第6条规定，本宪法和依本宪法所制定的合众国法律，以及根据合众国的权力已缔结或将缔结的一切条约，都是全国的最高法律；每个州的法官都应受其约束，即使州的宪法和法律中有与之相抵触的内容。这就明确地确立了联邦政府高于州政府的法律地位。此外，美国宪法第1条第10款还规定各州政府不得缔结任何条约，不得参加任何同盟或邦联，不得铸造货币、发行纸币、通过任何公民权利剥夺法案等。未经国会同意，任何州不得对进出货物课税、不得在和平时期保持军队或战舰、不得与他州或外国缔结协定或盟约，以上这些重大的权力，联邦政府却可以行使。宪法还规定，美国国会有一权制定为执行宪法授予联邦政府权力时所需之法律。这些规定从不同的方面确定了联邦政府高于州政府的地位，从而使联邦制下的中央政府与州政府

的关系，同美国邦联制时期有了较大的改变。

美国现行政府体制中，在实行联邦政府高于州政府制度的同时，也强调了州政府与联邦政府分权的制度，给予州政府较为广泛的自主自决权；另外还赋予了不少由州政府单独行使而联邦政府无权干预的特权。美国宪法第4条第2款规定，每个州的公民享有各州公民的一切特权和豁免权。宪法修正案第9条和第10条强调：本宪法对某些权利的列举，不得被解释为否定或轻视由人民保留的其他权利；宪法未授予合众国，也未禁止各州行使的权力，由各州各自保留，或由人民保留。因此，州政府在美国的现行政府体制中，享有相当大的权力。

美国政府体制中，州与州之间是平等与合作的关系。宪法第4条第1款规定，每个州对于他州的公共法律、文件和司法程序，应给予充分信任和尊重；国会得以一般法律规定这类法律、文件和司法程序如何证明和具有的效力。通常，州际之间基本上是合作的，但也并非在所有的问题上都能达到这种合作。例如产权、合同、遗嘱等，各州都是基本承认他州的法律性文件的。但在有些问题上，如离婚判决或离婚的法律手续，很多州差异较大。除宪法明文规定的州与州之间