

# 各国 经济政策 比较与分析



- ① 各国财政政策比较
- ② 各国货币政策比较
- ③ 各国社会保障制度比较
- ④ 各国对外贸易政策比较
- ⑤ 各国开放政策比较



中原农民出版社

99  
F110  
10  
2✓

# 各国 经济政策 比较与分析

主 编 佟家栋 张志超

副主编 陶 江 陈 钺



3 0036 6244 6

中原农民出版社

## 各国经济政策比较与分析

主 编 佟家栋 张志超

副主编 陶 江 陈 斌

---

责任编辑 周果钧

中原农民出版社出版 (郑州市农业路73号)

河南省新华书店发行 安阳市印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 27.5印张 665千字

1998年9月第1版 1998年9月第1次印刷

印数:1—3000册

---

ISBN7-80641-049-X/F·003 定价:36.00元

## 前 言

在我国经济体制改革进入关键时刻,特别需要政府职能的转变。无论是中央政府,还是地方政府都需要转变其职能。这种职能的转变并不意味着政府职能的削弱,相反,它需要政府有更高的管理水平。由于我们处在由计划经济向市场经济转变的过程中,我们积累起来的对宏观经济管理的经验主要是计划经济之下的。因此在经济转轨的过程中,很大程度上要学习市场经济的管理手段和管理办法。同时社会主义市场经济的建设与调控,也需要政府了解市场经济的正常运行的工具,向政府官员们提供国外在宏观经济政策方面的政策工具、经验以及对某种经济政策的借鉴价值是学者的一项非常重要的任务。我们深知,社会科学的生命力就在于,它要解决现实经济提出的问题,需要根据社会的需要提出研究成果。

在校的大学生和研究生们也应该清楚,社会科学是面向社会的,因此我们学到的知识如果不能服务于社会,我们的知识连同我们自己都是没有生命力的。就目前我国高等学校开设的财经类课程中,一般地说,更注重基本理论课程和实际操作的课程的开设,而较少地关心政府经济政策的制定。在社会主义市场经济的建设中,我们需要了解规范的市场经济条件下的政府的基本职能,以及在一定条件下政府经济政策的选择问题。因为市场经济并不意味着政

---

府无事可做,相反,市场经济给政府提出了管理经济的更高要求,运用政策工具要更加熟练、更符合市场经济的要求。因此开设专门向学生讲授政府经济政策的课程,是符合社会需要的。

本书正是适应这种需要,集中了大量的人力、物力编写而成的。其内容包括五大部分,即,各国财政政策比较、各国货币政策比较、各国社会保障制度比较、各国对外贸易政策比较以及各国开放政策比较。同时,为了使本书选择的各国经验具有代表性,在这五大部分中我们主要选择了3类国家,即发达国家——是属于宏观管理体系比较健全的一类;发展中国家——这是正在探讨宏观经济管理政策手段,但尚未系统化且不够成熟的一类;处在经济转轨过程中的国家——这是对市场经济条件下的政府职能还不够清楚,因而尚未找到政府在宏观经济管理中的作用和位置的一类。这一类国家在转轨中采取的政策有所不同,一些国家由于实行比较迅速的转轨,因而其宏观经济政策只能学习市场经济条件下的管理工具。另外一些国家由于实行了渐进式的经济体制改革,因此政府对宏观经济的管理可能有两个方面的选择,一是学习市场经济条件下的宏观干预方法;二是在对市场经济条件下的宏观经济运行规律尚不熟悉时,不时地借助计划经济条件下干预经济的工具,因而表现为经济政策上的某种回归。一般而言,这种回归的次数越少,市场经济体制建设越是趋近完成。

另外,在各个部分里,我们除分别对政府的各方面的政策进行了比较和分析外,还特别重视国外的宏观经济政策及其管理经验对中国的借鉴意义。希望此书能为我国各行各业的经济工作者和在校的大学生、研究生,及为我国整个国民经济的建设提供帮助和值得借鉴的经验。

编 者

1997年11月10日于南开园

# 目 录

## 第一编 各国财政政策比较

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| 第一章 财政政策:理论、实践 .....       | ( 3 ) |
| 第一节 财政、财政政策 .....          | ( 4 ) |
| 第二节 现代财政理论 .....           | (10)  |
| 第三节 现代政府财政政策的一般特点 .....    | (16)  |
| 第二章 发达国家的财政政策 .....        | (26)  |
| 第一节 美国的财政体制与财政政策 .....     | (26)  |
| 第二节 英国的财政体制与财政政策 .....     | (45)  |
| 第三节 德国的财政体制与财政政策 .....     | (56)  |
| 第四节 日本的财政状况与财政政策 .....     | (70)  |
| 第三章 发展中国家与转轨国家的财政政策 .....  | (86)  |
| 第一节 韩国的财政体制与财政政策 .....     | (86)  |
| 第二节 主要拉美国家的财政体制与财政政策 ..... | (103) |
| 第三节 印度的财政制度与财政政策 .....     | (117) |
| 第四节 新加坡的财政状况与财政政策 .....    | (132) |
| 第五节 90 年代以来俄罗斯的财政政策 .....  | (141) |

## 第二编 各国货币政策比较

|                      |       |
|----------------------|-------|
| 第一章 货币政策             | (161) |
| 第一节 中央银行的起源、性质及职能    | (161) |
| 第二节 货币政策理论——中央银行行为依据 | (168) |
| 第三节 货币政策的目标          | (176) |
| 第四节 中央银行的货币政策工具      | (182) |
| 第二章 发达国家的货币政策        | (193) |
| 第一节 美国的货币政策          | (194) |
| 第二节 英国的货币政策          | (223) |
| 第三节 日本的货币政策          | (237) |
| 第三章 发展中国家和转轨国家的货币政策  | (258) |
| 第一节 东盟诸国和韩国的货币政策     | (259) |
| 第二节 印度的货币政策          | (304) |
| 第三节 拉丁美洲的货币政策        | (313) |
| 第四节 俄罗斯的货币政策         | (322) |

## 第三编 各国社会保障制度比较

|                                         |       |
|-----------------------------------------|-------|
| 第一章 社会保障制度建立的理论基础                       | (335) |
| 第一节 收入再分配的福利含义与补偿原则                     | (336) |
| 第二节 社会保障体系的基本类型                         | (337) |
| 第三节 社会保障基金的来源、管理与支付                     | (339) |
| 第四节 发达国家社会保障面临的问题与对策<br>及我国社会保障制度的改革与完善 | (342) |
| 第二章 发达国家的社会保障制度                         | (348) |

|     |                   |       |
|-----|-------------------|-------|
| 第一节 | 美国的社会保障制度         | (348) |
| 第二节 | 英国的失业保障制度         | (366) |
| 第三节 | 德国的失业保障制度         | (377) |
| 第四节 | 法国的社会保障制度         | (388) |
| 第五节 | 瑞典的失业保障制度         | (399) |
| 第六节 | 日本的社会保障制度         | (411) |
| 第七节 | 丹麦、挪威的失业保障制度      | (421) |
| 第三章 | 发展中国家与转轨国家的社会保障制度 | (429) |
| 第一节 | 新加坡的社会保障制度        | (429) |
| 第二节 | 转轨国家的社会保障制度       | (437) |

## 第四编 各国对外贸易政策比较

|     |                   |       |
|-----|-------------------|-------|
| 第一章 | 对外贸易政策制定的理论依据     | (451) |
| 第一节 | 自由贸易政策的理论依据       | (451) |
| 第二节 | 保护贸易政策的理论依据       | (454) |
| 第三节 | 战略贸易政策理论          | (457) |
| 第二章 | 发达国家对外贸易政策        | (459) |
| 第一节 | 美国的对外贸易制度与政策      | (459) |
| 第二节 | 日本的对外贸易政策及其管理体制   | (480) |
| 第三节 | 欧洲联盟的对外贸易制度与政策    | (509) |
| 第三章 | 发展中国家与转轨国家的对外贸易政策 | (533) |
| 第一节 | 韩国的对外贸易体制与政策      | (533) |
| 第二节 | 印度的经济体制与对外贸易政策    | (553) |
| 第三节 | 新加坡的对外贸易政策与管理体制   | (580) |
| 第四节 | 巴西的对外贸易体制与政策      | (604) |
| 第五节 | 阿根廷的对外贸易制度与政策     | (621) |

|                        |       |
|------------------------|-------|
| 第六节 墨西哥的对外贸易制度与政策····· | (638) |
| 第七节 俄罗斯的对外贸易制度与政策····· | (652) |

## 第五编 各国开放政策比较

|                                       |       |
|---------------------------------------|-------|
| 第一章 开放经济理论·····                       | (675) |
| 第一节 早期国际贸易与分工理论·····                  | (676) |
| 第二节 现代国际贸易与分工理论·····                  | (681) |
| 第三节 国际直接投资理论·····                     | (689) |
| 第四节 马克思的国际价值论·····                    | (693) |
| 第五节 邓小平的对外开放理论·····                   | (697) |
| 第二章 发达国家的开放政策·····                    | (701) |
| 第一节 美国的开放政策·····                      | (701) |
| 第二节 英国的开放政策·····                      | (717) |
| 第三节 德国的开放政策·····                      | (733) |
| 第四节 日本的开放政策·····                      | (745) |
| 第三章 亚洲新兴工业化国家和地区——“四小龙”的<br>开放政策····· | (769) |
| 第一节 韩国的开放政策·····                      | (771) |
| 第二节 新加坡的开放政策·····                     | (786) |
| 第三节 台湾的开放政策·····                      | (803) |
| 第四节 香港的开放政策·····                      | (820) |
| 第四章 发展中国家的开放政策·····                   | (834) |
| 第一节 印度的开放政策·····                      | (835) |
| 第二节 巴西的开放政策·····                      | (849) |
| 后 记·····                              | (869) |
| 主要参考书目·····                           | (871) |

# 第一编

---

## 各国财政政策比较



# 第一章

## 财政政策:理论、实践

财政政策是政府在财政要素(税收、开支、公债等等)完成其基本任务的情况下,使之共同地为实现各种经济政策目标服务的方式、方法。现代政府在不同时期制定并推行的财政政策的基本意图是为了实现国家既定的社会经济目标,或为了适应社会经济发展的要求,更好地协调有关财政经济活动以充分发挥现代公共财政各种重要职能。财政政策与财政活动不同,后者是政府从事的经济性活动的集中体现,而前者则是政府对其经济性活动实行有效管理的集中体现。在这方面财政政策通常可以发挥它的导向作用、协调作用和控制作用。了解财政政策的一般理论基础,财政政策的各种作用与实现机制等等,无疑有助于理解、分析、比较各国政府财政政策的实质、变动原因及其实际功效。

本章主要介绍现代国家政府财政政策制定的一般原理,以及现代国家财政政策的一般特点。

## 第一节 财政、财政政策

### 一、公共财政的性质

财政,又称公共财政,按其最简单定义,就是指政府所从事的经济收支活动。该定义说明,财政既是一种经济现象,受一般性经济原则支配,又是政府专门的经济活动,具有它的特殊性质。这种特殊性质主要表现在如下一些方面:

第一,政府的财政活动的基本价值不在于直接创造物质产品,而是为了创造并维持一种符合国情、民情,有利于国家安定、经济发展、政治民主、文化发达的社会环境。

第二,国家的永续性决定了政府财政活动的不间断性,这不仅使得政府在其财政活动中可以交替使用“量入为出”与“量出为入”原则,而且使得政府同时具有胜任长期投资(特别是对那些非赢利的公共事业与公共工程的投资)和长期负债的能力。

第三,由于政府财政收入大部分来源于对私人(及其厂商)的课税,其在使用上就要接受纳税人给予的直接或间接的监督,于是政府财政活动必须根据法律、法规的要求,在一套严格的制度约束(如预、决算程序)下有序地进行。

第四,财政活动属于政府行为,是社会生活中政治现象经济化的一种反映。换言之,政府财政活动是一种结合政治行为的特殊经济活动。为此,财政就其本质而言,可以被视为“……政治与经

济的连接点,或者被称为政治与经济的中间项。”<sup>①</sup>

不难理解,由于财政活动具有上述特殊性质,政府就可以借助它来调节社会生活、经济生活,以实现多样化的国家社会、经济目标。这是因为精心设计、合理安排的公共财政活动通常能够发挥一定的社会经济职能,如资源再配置职能、收入再分配职能、经济稳定与增长职能,以及国际收支平衡职能等等。同样不难理解的是,鉴于政府财政活动目标涉及面广、收支弹性大以及须受严格法律约束的性质,在政府财政活动过程中制定与执行特定的财政政策就是必要的

## 二、财政政策及其作用

所谓“政策”,按照美国经济政策学家 K·E·包尔丁的定义,就是支配为既定目标而采取行动的各項原则。一般来说,政策总是意味着“行动的计画或方针”<sup>②</sup>。那么,财政政策就是指政府在使公共财政所有不同要素完成其基本任务(如税收,作为公共财政的一个要素,其首要任务就是筹措收入)的情况下,共同地用于实现各种经济政策目标的方式、方法。这些目标通常包括在高水平就业基础上保持经济稳定和稳步提高生产率以在可用资源约束下实现最大化经济增长。<sup>③</sup>简言之,现代政府在不同时期研究、设计、制定、推行不同财政政策的基本意图在于:为了实现国家既定的社会经济发展目标,或者为了适应国家社会经济发展的要求,更好地

① 郭庆旺等人编著:《现代西方财政政策概论》,第6页。北京:中国财政经济出版社,1993年版。

② 同上,第1页。

③ 参见, Ursula K·Hicks: PUBLIC FINANCE (3rd Edition), CAMBRIDGE AT THE UNIVERSITY PRESS, 1968。

协调政府有关的财政经济活动以充分发挥现代公共财政的这些重要职能。

财政政策与财政活动不同,后者是政府从事的经济性活动的集中体现,而前者则是政府对其经济性活动实行有效管理的集中体现。在这方面财政政策通常可以发挥它的导向作用、协调作用和控制作用。导向作用是指特定财政政策及其改变,往往影响经济社会中从事不同经济活动的个人(或集团)的经济利益,从而直接地或间接地改变(或左右)人们的经济行为。例如,政府某一税收政策的调整,会改变经济社会中原来商品与劳务的相对价格比例,于是诱导人们改变消费行为,进而触及厂商改变市场行为。协调作用是指政府针对经济社会中的某些失衡问题而制定、推行某种财政政策,以按照公平、合理与效率原则来平衡有关经济活动个人(或集团、地区)的经济利益。例如,中央政府的各项财政补贴政策(或收入分享政策)既有助于解决各地方政府之间由于经济条件差异造成的经济发展不平衡问题,也有助于合理解决上下级政府之间在财政活动中(集中反映在事权与财权分配上)发生的“集权”和“分权”问题。至于控制作用则是指政府通过目标较窄的财政政策对个人(或集团)的经济行为,对宏观经济的运行实行不同程度的制约与刺激,以实现有利于国民经济长期平衡发展的国家经济总体目标。例如,按照特定方向调整政府开支与税收政策就会起到刺激(或抑制)经济社会总需求的作用,从而稳定了国家宏观经济发展的基础环境。上述财政政策的3种作用仅是理论上的划分,而在财政实践中则有时不易区分开来,通常的情况是各类财政政策都显示其导向作用与控制作用。

### 三、财政政策的分类

从财政政策对国民经济活动的不同影响作用来看,现代政府所推行的财政政策通常可以划分为几种类型。

按照财政政策是否能够直接对个人、集团、社区、地区经济利益、经济福利的分配产生重大影响,有关财政政策可以划分为分配性财政政策、调节性财政政策与再分配性财政政策。这种类型的财政政策以发挥其协调经济利益的作用为主,一般情况下政府制定的税收政策、补贴财政、转移支付政策、社会救济与保障政策均有较高分度的分配、再分配性质。

按照财政政策是否能够对商业周期产生重要影响作用,有关财政政策可以划分为自动的财政政策和自由裁定的(或审慎的<sup>①</sup>)财政政策。自动的财政政策是指能够依据国家宏观济状况的变化而自动做出相应反应并产生稳定作用的财政政策,这种财政政策实际上是政府精心设计的规范化的特定财政活动安排。例如,目前大多数国家政府实行累进性的所得税制度,全社会共享的社会保障制度,这种制度在一定程度上起到了及时稳定经济社会总需求的作用,<sup>②</sup> 而无须政府经常改变财政收支政策以取得同样效

① 均译自英文“Discretionary Fiscal Policy”,本文一般采用“审慎财政政策”译法。

② 按照现代宏观经济学理论,有效需求不足常常引发经济社会的就业不足(即经济发展过冷),形成经济衰退,而有效需求过度又常常导致经济发展过热,形成通货膨胀。累进性所得税制度与社会保障制度的有机结合会在经济过冷时产生刺激经济社会总需求提高的作用,而在经济过热时产生抑制经济社会总需求提高的作用。所以,自动性财政政策无须借助外力即可发挥某种程度的“逆商业周期而动”的政策效果,该财政政策通常被称为经济社会的“自动稳定器(Built-in Stabilizer)”。

果。不过,自动性的财政政策在稳定宏观经济运行方面的作用是有限的,宏观经济波动超过一定限度,该财政政策即趋于失效。对此,政府就要根据国家宏观经济发展趋势采取相应的、调整力度更大的财政措施,以便在自动性财政政策失效情况下继续来稳定宏观经济的运行。这样的财政政策在制定与贯彻上均要求政府对现行的财政活动(预算安排)进行必要的调整,表现为政府对宏观经济运行进行有意识的干预,而干预的效果如何,则取决于政府对宏观经济变动的性质判断是否准确,所采取的具体调控措施是否合适,干预的时间选择是否及时等等因素,故被称为自由裁定的(或审慎的)财政政策。由于推行审慎财政政策可以给政府官员在稳定宏观经济过程中以更大的灵活性与自由,该政策的“逆商业周期而动”的作用往往能够发挥得更充分一些。不过,也应该看到,在此种类型财政政策的制定与贯彻上,政府官员的主观意志起了较大作用,财政偏差、政策失误、政策失灵给经济社会带来的损失也是巨大的。

根据财政政策调节宏观经济总量变动的方向及力度,有关财政政策可以划分为扩张性财政政策、紧缩性财政政策与中性财政政策。在经济社会总供给大于总需求(国民经济出现衰退)情况下,政府往往实行扩张性财政政策,通过特定财政活动(如提高政府开支、扩大转移支付、降低税率或调整税收结构等等)来刺激、增加经济社会的总需求以弥补其与总供给的缺口,从而推动国民经济走出“过冷”状态。在相反的情况下,即经济社会总需求趋向大于总供给、通货膨胀压力明显提高的情况下,政府往往要实行紧缩性财政政策,通过诸如降低政府开支、减少转移支付、提高税率或调整税收结构等等特定的财政活动,来抑制经济社会的总需求以恢复其与总供给的平衡,最后使国民经济摆脱“过热”状态。这两种财政政策实际上均是审慎财政政策的具体实施,是现代政府财