

—— 经济管理制度卷 ——

主编 李寿生 杨桦

发达国家宏观 经济管理制度

李寿生 著



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

—— 经济管理制度卷 ——

主编 李寿生 杨桦

发达国家宏观 经济管理制度

李寿生 著



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

时事出版社

发达国家政府 管理制度文库

总主编
刘 鹏 辉

北京太平洋国际战略研究所

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

发达国家政府管理制度文库 / 北京太平洋国际战略研究所编著 北京: 时事出版社, 2001
ISBN 7 80009-646 7

I. 发... II 北 III. 发达国家-国家机构-行政管理-研究-文集 IV D523-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 15139 号

封面图为《汗穆拉比法典》。

这是人类历史上第一部比较完备的成文法典, 由古巴比伦第六代国王汗穆拉比(公元前 1792-1750)制定。现存巴黎卢浮宫博物馆。

发达国家政府管理制度文库

北京太平洋国际战略研究所编著

责任编辑: 周勇 姜毅

封面设计: 敬人设计工作室

出版发行: 时事出版社

地址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号 邮编: 100081

发行热线: 68797590 68797595 传真: 68418647

电子信箱: shishichubanshe@sina.com

经销: 全国新华书店

印刷: 中国科学院印刷厂

开本: 850 × 1168 1/32 印张: 439 字数: 750 千字

2001 年 5 月第 1 版 2001 年 5 月第一次印刷

定价: 2650 元 (全套共 42 本)

《发达国家政府管理制度文库》

编委会、理事会

总主编

刘 鹏 辉

副总主编

刘靖华 金灿荣 郑 羽

政府管理制度卷	主编：王秦峰 王仲田
法律管理制度卷	主编：李玉赋 青 峰
财政金融管理制度卷	主编：李晓西
国防外交管理制度卷	主编：熊 民
经济管理制度卷	主编：李寿生 杨 桦
农业管理制度卷	主编：罗伟雄
科教文卫管理制度卷	主编：尚 勇 钟秉林 蔡仁华
社会管理制度卷	主编：杜英民
人力资源管理制度卷	主编：赵洪俊
非政府组织管理制度卷	主编：吴忠泽

编 委

(按姓氏笔划排序)

于晓东	王为民	王仲田	王秦峰	王缉思	刘靖华	刘鹏辉
吴忠泽	吴来福	李玉赋	李立明	李寿生	李晓西	李静杰
杜英民	杨 桦	陈 沙	周 宁	尚 勇	罗伟雄	范建荣
郑 羽	金灿荣	青 峰	姜 毅	赵洪俊	钟秉林	唐 钧
		程方平	熊 民	蔡仁华		

理事长

刘勤勤 刘鹏辉 王 宇 方定友

秘书长：姜 毅 副秘书长：赵俊杰

《发达国家政府管理制度文库》

总序

人类已经跨过新世纪的门槛，中国正在以江泽民同志为核心的党中央领导下进行着一场以“体制创新”为主要特征的意义久远的变革。

回首往事，在过去的100年里，为建设一个富强、民主与文明的现代化中国，我们的祖国经历了戊戌变法、辛亥革命、五四运动、新中国的创立、“文化大革命”与改革开放；我们的人民进行着一次又一次不屈不挠的艰难的思想探索与体制重塑。直到20世纪末叶，中国人民终于找到了适合自己特点的发展道路——有中国特色的社会主义现代化道路。

今天，坚冰已经打破，方向已经明了，摆在我们面前的重要任务，就是要通过一个个具体的制度建构来铺就通向伟大目标的坚实大道。如果说改革开放初期我们的重任是思想解放的话，时至今日，22年的改革开放事业，在为我们奠定了丰厚的思想解放的氛围与雄厚的经济基础的同时，也要求我们必须进行深入而全面的制度创新，完善各项社会管理制度。我国正在进行的国务院和地方政府机构改革、干部人事制度改革、社会保障制度改革和民主制度建设等一系列改革举措，正好顺应了这一历史的必然。

毋庸置疑，中国共产党领导中国人民所进行的改革开放事业，既是一次深刻的思想解放运动，也是一个伟大的制度建设

的过程。小平同志早在七十年代，在系统分析建国以来党和国家工作上的失误的原因时就深刻指出：“制度是决定因素”。江泽民同志在党的十四届四中全会上也明确指出：“注重制度建设是这次全会决定的一个重要指导思想，制度建设更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。

自有人类历史以来就有制度的存在。人类文明既包括物质文明和精神文明，更包括制度文明。因为社会运行机制总是与一定的制度相联系，并通过制度具体落实为人类的实践活动。物质文明和精神文明的相互作用，主要是通过制度性的设置来实现的。制度文明是社会进步不可或缺的重要基础。马克思所说的“科学技术是生产力”与小平所讲的“科学技术是第一生产力”，都是指在一定的制度条件下而言的，没有制度作保证，科学技术对生产力的推动作用就无法发挥。制度文明已成为当今世界各国综合国力竞争的主要内容和标志。

随着新世纪钟声的敲响，人类历史翻开了崭新的一页。世界经济全球化与政治多元化的步伐进一步加快。加入世贸组织这一重大举措，更加要求我们要深入了解和掌握国际社会的各种运行机制，及早建立起卓有成效的、具有国际先进水平的社会管理制度，使我们的国家不仅在物质文明和精神文明领域，而且在制度文明领域也走在世界的前列。

在人类社会的各种制度设计中，政府管理制度无疑是最重要的内容。随着人类社会的发展，政府的管理职能在持续扩大，公共行政管理日益成为各国政府的共同的职能，**建立一个高效、廉洁、公正的政府管理制度是每一个国家的共同任务。**事实上，在中国改革开放的进程中，政府公共行政管理效能的高低在很

大程度上关系着改革开放事业的成败。

历史证明，一个国家不管历史多么漫长，文明多么悠久，不论在制度建设还是在其他各个领域，单方面依靠自然发展是远远不够的。在自我完善自我创新的同时，必须借鉴和学习其他民族与国家的优秀经验。制度文明是人类智慧的共同结晶。特别是发达国家经过数百年积累与总结的、符合社会化大生产规律的生产经营与公共行政管理制度，弥足珍贵。只要我们本着为我所用的方针，对外国的东西进行认真的鉴别与分析，密切结合中国的特点，切实解决中国的问题，不邯郸学步，失其故步，就可以做到“洋为中用”。

“国家兴亡，匹夫有责”。正是出于这种对民族与国家的责任感和使命感，北京太平洋国际战略研究所在各界朋友支持下，自1998年初起，历时三载有余，组织编撰了《发达国家政府管理制度文库》这一巨著，第一期共十卷，四十二本，近一千万字，终于在2001年初春时节付梓。该文库第一次系统、全面、客观地把发达国家政府管理制度方面的先进经验，介绍给我国的各级政府职能部门、政研部门与学术界，力图做到有实用性和操作性，以期探索我国政治体制改革的对策与方案，提供有益的参考与借鉴。

20世纪是中国人思想解放的世纪！

21世纪必将是中国人制度创新的世纪！

北京太平洋国际战略研究所所长

刘鹏辉 博士

2001年4月18日



北京太平洋国际战略研究所 BEIJING PACIFIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STRATEGY STUDIES

北京太平洋国际战略研究所(简称 **BPI**)是目前中国大陆第一家纯民间性质的、非盈利性的国际问题专业学术研究机构,成立于1999年6月6日,总部设在中国北京。

本研究所国际战略问题为主要研究领域,致力于对世界各国的国家安全战略与外交政策、军事制度与军事技术、经济安全战略与经济对策、地区与企业发展战略以及政府公共行政管理等综合性问题,进行深入的分析 and 研究,以期对中国国际问题研究这一学科研究水平的提高,对政府政策制定的科学化、多元化,特别是对中国国家安全战略决策的科学化做出应有的贡献。研究所的发展目标是:成为世界第一流的国际问题研究所。

理事会 : 为研究所最高权力决策机构。

学术委员会 : 为研究所最高学术决策机构,负责指导本所的学术研究工作。

所长 : 受理事会委托,在学术委员会指导下,实行所长负责制,具体负责研究所日常管理与科研组织工作。

研究所内设机构 :

一、研究发展部;二、学术交流部;三、基金托管部;四、新闻出版部;五、管理本部;六、图书馆。

研究所附设机构 :

一、“**BPI国际问题学术研究与奖励基金**” : 为研究所内设基金,在国家法律规定许可范围内,接受国内外各界各种形式的赞助,同时对中国大陆从事国际问题研究的机构与个人的学术活动给予不同种类的资助。

二、“**北京恒合通达国际问题图书中心**” : 是中国大陆第一家专营国际问题图书的专业书店,为研究所附设独立法人机构,用于销售本研究所撰著并可公开出版的学术著作,同时营销国际问题研究领域的各类图书与资料,并对国际问题专业学者提供一定的学术秘书与咨询服务。

学术研究与交流活动 :

一、“**BPI文库**”;二、“**BPI文集**”;三、“**BPI年度报告**”;四、“**BPI每月报告**”;五、“**BPI每月通讯**”;六、“**BPI每月论坛**”。

地址 : 中国·北京海淀区人大北路33号沁园大厦108-109号 **邮编** : 100080

电话 : 0086-10-82685823; 82685836; 82685901; 82685913 **传真** : 0086-10-82684023

网址 : <http://www.bpi99.org> **电子信箱** : bpi99@bpi99.org

目 录

第一章 市场失效和政府调控 (1)

第一节 从“看不见的手”到政府 “守夜人” (2)

第二节 从市场失灵到凯恩斯主义 (6)

第三节 早期发展经济学家的政府 干预理论 (11)

第四节 发展经济学对政府作用 认识的深化和发展 (17)

第五节 现代市场中的政府经济 角色 (32)

第二章 政府在现代经济中的 作用 (46)

第一节 西方经济大危机的走出 (46)

- 第二节 在“石油危机”中创造的
奇迹..... (66)
- 第三节 亚洲金融风暴中的政府 (80)

第三章 政府宏观调控的基本 任务..... (110)

- 第一节 政府宏观管理的基本任务 ... (110)
- 第二节 政府宏观管理的基本制度 ... (156)

第四章 典型国家经济管理制度的 剖析..... (168)

- 第一节 现代美国经济管理制度 (168)
- 第二节 政府主导型日本经济管理
制度 (200)
- 第三节 在废墟上崛起的德国经济管理
制度 (241)
- 第四节 混合型的法国经济管理
制度 (283)

第五章 创建中国新的政府宏观

调控制度	(315)
第一节 建立以产业政策为核心的	
宏观调控体系	(316)
第二节 建立以现代企业制度为目标的	
微观运行体系	(343)
第三节 建立健全社会保障体系	(351)
参考文献	(358)
后记	(361)
英文提要	(363)
英文目录	(365)

第一章 市场失效和政府调控

从亚当·斯密开始,西方经济学家一直把市场的作用概括为自由竞争、自由选择、自由贸易。市场经济的产生,也被认为是在商品生产条件下自由竞争的结果。他们把市场的作用称为“看不见的手”,这只“手”具有上帝般协调一切的万能力量。而东方社会主义国家在很长时期内却认为计划是万能的。大多数社会主义经济学家都认为,计划经济是社会主义经济的本质特征和社会主义优越性的重要体现。他们认为政府的计划职能是“看得见的手”,它超越了资本主义,具有最合理地组织社会化大生产的万能作用。在市场经济发展的漫长历史中,西方经济学家充分认识到了市场在实现资源配置上的缺陷;在计划经济的历史实践中,东方社会主义经济学家也深刻认识到了计划在组织社会化大生产中的局限性。从“市场万能”和“计划万能”的理论误区走出来,迈向“看不见的手”与“看得见的手”这两者的作用的结合,在这个过程中,我们的经济学家和政治家作出了多少艰难的探

索,而世界经济的历史又付出了多少沉重的代价!

第一节 从“看不见的手”到 政府“守夜人”

17世纪中叶,英国的资产阶级革命推翻了封建专制统治,极大地推动了英国农业内部的资本主义发展。随着近一个世纪的合法的“圈地运动”的推进,英国的小农制基本被消灭,资本主义大农业蓬勃发展。而农业生产效率的极大提高和农民的大量破产,又为资本主义工业提供了廉价劳动力和丰富的原料,加快了产业革命的进程。顺应英国从工场手工业转向机器制造业的时代要求,亚当·斯密的经济学说诞生了。

亚当·斯密(1723—1790年)是西方经济学的开山鼻祖。亚当·斯密在《国富论》中第一次创立了系统的古典政治经济理论体系。他围绕着国民财富的性质和原因进行探究,论证了资本主义制度比封建制度更能促进生产力的发展和国民财富的增长。在这本书里,亚当·斯密提出了他著名的“看不见的手”的原理。他认为,“每个人都在力图应用他的资本,来使其生产品能得到最大的价值。一般地说,他并不企图增

进公共福利,也不知道他所增进的公共福利为多少。他所追求的仅仅是他个人的安乐,仅仅是他个人的利益。在这样做时,有一只看不见的手引导他去促进一种目标,而这种目标绝不是他所追求的东西。由于追逐他自己的利益,他经常促进了社会利益,其效果要比他真正想促进社会利益时所得到的效果为大。”^① 亚当·斯密的经济运行机制理论主要包括以下几点:

一、“经济人”和社会财富的增进

亚当·斯密认为,人是理性的,是具有利己本性的,每一个人活动的最终动机都是为了谋取自己的利益。所以,每一个社会人首先是一个“经济人”,利益驱动是人类一切活动的根本动力。

在《国富论》中,亚当·斯密写道:“我们每天所需的食料和饮料,不是出自屠户、酿酒家和烙面师的恩惠,而是出于他们自利的打算”,^②但同时“人类几乎随时都需要同胞的协助,要想仅仅依赖他人的恩惠,那是一定不行的。他如果能够刺激他们的利己心,使有利于他,并告诉他们,给他作事,是对他们自己有利的,他要达到目的就容易多了。”^③ 这也就是说,个人

① 亚当·斯密:《国富论》下卷,商务印书馆 1972 年版,第 246 页。

② 亚当·斯密:《国富论》上卷,商务印书馆 1972 年版,第 14 页。

③ 同上书,第 13 页。

利益和社会利益是一致的。由于利己心的驱使,人类便产生了一种“交换倾向”。作为利己本性的外在形式和作用方式的交换倾向导致了分工的产生。要使利己的目的成为现实,就必须使交换过程和要素流通过程畅通无阻。通常每个人在努力地运用其资本以实现产出价值的最大化时,他既不是为了促进公共利益,也不知道他自己在何种程度上促进了那种利益,他关心的仅仅是他自身的安全和得利。然而,此时他受着一只看不见的手的引导,促成了一个意料之外的结局。“通过追求他自己的利益,他往往比他在真正地有意于这么做时能够更加有效地促进社会利益。”^①

二、“看不见的手”和市场竞争机制

亚当·斯密认为,人们在追求自己利益的同时,会在客观上促进公共利益。在“看不见的手”的作用引导下,生产者为了自己的利益,能够把握市场价格信号,引导劳动、资本等生产要素流向收入最多的部门。经过竞争,使各部门之间的利益趋于均等,从而达到平衡状态。

亚当·斯密还认为,竞争不仅可以激发“经济人”

^① 亚当·斯密:《国富论》下卷,商务印书馆1972年版,第27页。

的主观努力,而且在推动社会财富的增长中发挥着巨大的作用。斯密说:“如果竞争是自由的,各人相互排挤,那么相互竞争,便会迫使每个人都努力把自己的工作弄得相当正确。”“竞争和比赛往往引起最大的努力,反之,单有大的目的而没有促成其实现的必要,很少能够激起任何巨大的努力。”^①他还认为,竞争离不开市场的作用,通过市场机制作用的发挥,依靠价格的波动,可以调节生产要素投入者的实际收入和社会资源在国民经济各部门之间的分配。

三、经济自由主义和政府“守夜人”

由于充分肯定“经济人”的假设、“个人利益”以及个人在财富增进中的作用,经济自由主义必然是亚当·斯密经济理论体系的基础。他主张自由放任的经济政策。他认为,要增加一个国家的财富,增进社会的公共利益,最好的经济政策就是给私人经济完全自由,一切听其自由放任,使其自由发展。其自由放任原则的主要内容就是自由生产和自由贸易。

与此同时,他坚决反对国家干预经济生活。他认为国家的职能只能限于保卫本国不受侵犯、保护社会成员的财产和人身安全以及建设和维护一些公共工

^① 亚当·斯密:《国富论》下卷,商务印书馆 1972 年版,第 320 页。