学校的理想装备

电子图书·学校专集

校园网上的最佳资源

美国—自由主义的市场经济

BOOK

内部资料 非卖品

《万国经济体制比较丛书》总序

孙书清

对市场的认识，对市场经济的认识，我们是在改革实践中不断深化的。党的十四大在总结了十余年改革和建设的经验的基础上，明确提出：我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。这一目标也写进了国家的根本大法，成为全国人民的意志。这是对科学社会主义理论的新发展和新贡献，对于我国社会主义现代化建设事业具有重大而深远的意义。

我国正处在从计划经济向社会主义市场经济转变的重要时期。要在本世纪末初步建立起社会主义市场经济体制的基本框架，面临的紧迫任务之一，是在于部群众中抓紧学习和普及社会主义市场经济的基本知识。我们搞了几十年的计划经济，对于计划经济的一套理论、办法比较熟悉，观念也根深蒂固。相比之下，对市场经济的东西则知之不多，了解也不很系统。特别是过去很长一段时间里，在理论上把市场与计划对立起来，造成了许多误解。其重要原因之一是对市场经济的许多方面缺乏了解和认识。这是应当弥补的。我们应当继续解放思想，加强学习，借鉴一切对我有益的东西。

搞社会主义市场经济是前无古人的伟大事业，没有现成的教科书，需要在实践中探索。我们的市场经济是社会主义条件下的市场经济，是与社会主义的基本制度相联系、相结合的市场经济。在政治上，坚持中国共产党的领导；在经济上，坚持以公有制为主体；在社会发展上，坚持以实现共同富裕为目标，在形式上必然会有中国自己的特色。这一切并不妨碍我们在理论和实践中遵循市场经济共有的客观规律和适应现代社会化大生产要求的经济运行法则。几年前，邓小平同志就曾指出：“我们搞建设有三十九年，有成功的经验，也有失败的教训。但是光凭自己的经验和教训还解决不了问题。中国要谋求发展，摆脱贫穷和落后，就必须开放。开放不仅是发展国际间的交往，而且要吸收国际的经验。”在南行谈话中，邓小平同志再次强调：“总之，社会主义要赢得与资本主义相比较的优势，就必须大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果，吸收和借鉴当今世界各国包括资本主义发达国家的一切反映现代社会化生产规律的先进经营方式、管理方法。”因此，为了配合广大干部学习市场经济的有关知识，很有必要出版一套有关经济体制比较的读物，开阔视野，在比较中取舍，在比较中扬弃。

应当看到，世界各国发展的进程不同，各国的历史、社会、政治、文化与发展过程中所处的国内外环境不同，因而各国的市场经济模式也有很大的差异。市场经济并不是抽象的概念，它总是与不同国家特有的历史条件和社会基本制度联系在一起的，因而不能不具有各自的特性。无论是政治制度还是经济体制，世界上都不可能有一个统一的模式。搞社会主义市场经济，既要大胆学习各国的好经验、好做法，又不应当照搬。正确的态度应该是：放开眼界，比较鉴别，博采众长，为我所用。

市场经济是一篇大文章。作好这篇文章很不容易，宣传、理论界的同志要多做一点工作。经济日报、武汉出版社的同志组织有关专家学者撰写的这套《万国经济体制比较丛书》，就是一项很有意义的工作。这套丛书着眼于比较和借鉴，从不同角度介绍了世界具有代表性国家的经济体制和主要特点，其中既有欧美老的市场经济国家，也有二次世界大战后出现的新兴市场经济国家，还有近年来正在进行经济转轨的国家。希望有更多的有关市场经

济的参考读物出版，这也许是广大读者的共同要求吧！

1994 年 11 月

《万国经济体制比较丛书》

美　国：自由主义的市场经济
德　国：社会市场经济的运行机制
日　本：融东西方为一体的市场经济
英　国：从凯恩斯主义到货币主义
瑞　典：社会福利经济的典范
俄罗斯：从计划经济走向市场经济
东　欧：转轨中的市场经济
韩　国：政府主导型的市场经济
印　度：从“半管制”走向市场化
东南亚：成功的外向型经济

美国
自由主义的市场经济

第一章　体系健全、摇摆不定的英国经济

美国是世界上第一流的工业化国家，经济结构完整， 市场体系健全，经济秩序规范。本世纪内，美国完成了工业化和建立市场经济的双重任务，其间虽历经经济波动和政治波动，但经济不断走向成熟，物质文明日渐昌盛，人民物质消费水平逐步提高。特别是第二次世界大战以后，美国又走入现代经济增长道路，市场经济从完全自由竞争型走向不完全自由竞争型。在这种条件下，产业结构进一步调整，居民消费水平持续上升，然而问题依旧存在，至为突出的是经济增势趋缓。从总体来说，美国经济呈体系健全、摇摆不定状态。

第一节　美国的经济结构

美国是典型的资本主义国家。在这个国家里，市场是配置资源的主要手段，私营企业提供大部分商品和劳务，政府的经济行为主要起弥补市场不足、维持经济稳定的作用。

20 世纪以来，美国的经济结构变动不已。这种变动的主导性成因，是消费需求变化对生产和销售行为发挥着不可逆转的制导作用。经济结构变动给美国带来了经济增长和消费进步，同时也引发了种种经济和社会问题。

一、美国经济结构的总体变动趋势

从 19 世纪 70 年代开始，美国资本主义就从自由竞争转向垄断竞争，到 19 世纪末，垄断资本主义基本成定局。美国的垄断资本主义经历过三次大规模的生产和资本高度集中的浪潮。第一次发生于 19 世纪 8、90 年代，20 世纪初达到高潮。此时，同行业大企业兼并小企业，似实现资本集中。而且美国工商业系统的基本结构已发生实质性变化，小企业虽然存在，但大多数企业已成为大型公司，企业本身的所有权和管理权相分离。到 1900 年，各大型公司雇佣了农业以外的 70%左右的生产工人。20 世纪初，拥有资产在一亿美元以上的企业已近百个，它们占有主要的钢铁工业、农业机械工业和农产品。例如美国钢铁公司，1901 年就拥有近 15 亿美元资产，具有全国生铁和钢轨总量一半的生产能力，全国钢材和铁丝市场的 60%由该公司控制。美国的第二次企业合并浪潮出现于 20 世纪 20 年代。这次合并的特点是纵向合并，即：合并活动始于生产环节，之后延伸到原材料供应和加工以至产品运输。这种合并实质上也就是我们现在所说的生产、加工、销售一条龙模式。该次合并，主要发生在制造业和原材料供给部门。它强化了初级产品和中间产品、最终产品之间的联系，通过产权关系的调整，把社会分工的自然联系稳定下来了。在本世纪 50 年代中期至 70 年代初,美国垄断资本又掀起了第三次合并浪潮。此次合并的突出特点是混合合并，即：跨行业企业相互合并。这导致了大批混合联合公司和跨国公司的出现。混合企业的形成促使经营多样化和产品多样化格局逐步稳定。这次合并直接导致了资本和利润的集中。比如，1974 年美国的 422 家大型制造业公司的资本总和占全部制造业资本的 68%，获取的利润则达 71%，其中 200 家最大公司经营 2200 个部门，平均每家 11 个部门。控制国外子公司的美国母公司的家数，1957～1970 年从 2800 家上升到 3500 家，而子公司则由 1 万家增加到 2.5 万家。60 年代末，跨国公司在美国以外资本主义世界占其总产值的 15%，每年营业额近 1800 亿美元。此次合并为美国的结构转换奠定了微观基础，是对美国传统生产关系结构的强烈震动。

正是经过上述合并过程，美国形成了带有浓烈混合垄断性的企业结构。从总体上看，美国的企业系统由三部分组成：500～600 个大寡头垄断工业企业是企业系统的核心层，紧密层是一大片中型企业，边缘层是众多层出不穷、命运多变的小型竞争性企业。　1967 年，美国 200 家最大的制造公司就已提供所有制造公司增值总额的 42%的增加值。而中型企业则主要提供香烟、食品、药材、药品等商品。小型企业大部分活跃在农业、服务业、商业、服装加工业等领域。小型企业生存在上述领域，基本上是 19 世纪中期高度竞争的资本主义经济企业系统格局的延续。

美国微观经济基础的变化推动着整体经济结构的变化，反过来，整体经济结构的变化也不断形成重新构造微观经济基础的压力。显而易见，美国企业系统的形成，实质上是该国总体经济结构变动的一个侧面，由此可以看到经济结构变动的趋势和轨迹。同时也表明，市场经济是自下而上的经济，恰恰是经济行为主体之间的利益竞争在不断打破旧格局，最终形成新的总体框架。

具体来说，在美国企业系统历经变动最终相对稳定下来之后，美国也完成了从农业国转向工业国，又从工业国转向服务经济社会的过程。这是一个充满艰辛和动荡，盈溢着竞争和创新，失意和爆发俱存，预期落空和理想突破共生的转折时代。

美国的工业化是在 19 世纪末和 20 世纪初完成的。

在 19 世纪 60 年代，美国的制造业就已在世界上处于领先地位。1870 年，美国的工业产值已占世界工业总产值的 1/4，此时，只有英国（当时，英国工业产值超过了世界工业总产值的 30%）的工业产值超过美国。到 1900 年，美国工业产值大约占世界工业总产值的 30%，英国此时降到 20%，德国占 17%，法国占 7%。

1865～1914 年期间，美国的人口从 3300 万增长到 1 亿，同期，实际国民生产总值上升了将近 6 倍。人均国民生产总值 1892 年为 457 美元，1910 年达到 611 美元。国民生产总值的增长主要导源于经济结构的改革，导源于经济基本组织的改革和各种类型的生产相互作用。当时农业工人人数比例下降，非农业劳动力人数上升，与之相对应，收入的部门分配格局也发生了变化。详见下表：

1839～1940 年各部门所占劳动力
和国民收入的百分比

劳 动 力	1839～1859	1869～1879	1889～1899	1919～1940
农　　业	56.9 %	51.9 %	41.9 %	21.5 %
制造业和采矿业	14.1 %	20.7 %	21.8 %	24.7 %
其　　他	29.0 %	27.4 %	36.7 %	53.8 %
合　　计	100 %	100 %	100 %	100 %
国民收入				
农　　业	25.8 %	21.6 %	15.2 %	10.4 %
制造业和采矿业	14.0 %	17.5 %	24.7 %	26.2 %
其　　他	60.2 %	60.9 %	60.1 %	63.4 %
合　　计	100 %	100 %	100 %	100 %

在这一时代，各个部门提供商品的比例也发生了明显变化，农业提供的商品占整个商品量比重，由 1869 年的 50%以上减少到 1899 年的 33%，而制造业提供的商品占总商品量的比重，由 1869 年的 30%上升到 1899 年的 53%。从绝对量角度看，农业和制造业的产量、收入都在增加，效率也在提高，但提高的速率工业已明显超过农业，工业利润量也已超过农业。总之，工业已成为国民经济的主导部门，农业对工业的依赖程度不断增大。美国已初步成为工业化国家。

美国之所以能够在 19 世纪末 20 世纪初实现工业化，有其特定的历史原因，当然也有生产力发展和市场经济发展一般规律方面的原因。正是这两类因素的结合，把美国很早就推入了工业化国家的行列，离开了任何一类因素，美国的工业化进程都会放慢。从总体上看，导致美国此时实现工业化的主要动力是：

第一，得天独厚的自然条件，丰富的经济资源，使美国拥有实现工业化的物质资源基础。南北战争结束以后，美国实现了统一，疆域高度拓展，因而资源基础有了惊人的扩大。之后，新来的移民向西部进军，而铁路新线又把全国经济连接在一起，使劳动力流动和资源流动有了基本条件，把资源产地和市场连接起来，产销结合的范围不断扩大。恰恰是资源基础的扩大，使美国的生产规模得以快速扩张，特别是初级产品生产有了可靠的基础。从 1865～1913 年，美国的采掘工业有了快速的增长。详见下表：

各个采掘工业部门产量增长状况

品种（单位）	1865	1880	1900	1913
木材（十亿板尺）	12.8	18.1	35.1	44
铁矿古（百万吨号）	2.2	9.1	27.6	62
铜矿（千吨）	12.8	30.5	303.1	617.8
铝矿（千吨）	14.7	95.7	367.7	483.1
烟煤（百万吨）	12.3	50.8	212.3	478.7
石油（百万桶）	2.5	26.2	63.6	248.4
捕鱼（百万磅）	1598	1831	2153	

采掘业的增长带动了加工工业、制造业的增长，同时也为农业机械化创造了条件，使农业劳动力转移到第二、三产业成为可能，从而助推了整体结构转换。

第二，经济增长促成了资本积累，资本积累扩张又为结构转换创造了条件。结构转换需要有一定的资本积累，只是当资本积累达到一定规模时，工业化才有可能推进。这是世界各国工业化过程普遍存在的现象。因为，只有具备了资本积累条件，投资才会膨胀，投资的选择范围才会扩大，投资和再投资与储蓄之间的关系才有可能协调，而只有投资领域选择范围的加大和投资量的增加，经济规模才会扩大，经济结构才会转换，生产和需求才会形成新的对接格局。1865 年以后，美国的资本积累呈加速状态，资本货物总量以每 10 年增加 45%～60%的速率上升，该速率相当于人口增长速率的 2～3 倍。由下表可见 1869～1916 年国民生产总值和总资本的形成格局：

1869～1916 年国民生产总值和总资本形成
（10 亿美元单位）

时　间	国民生产总值	总资本形成	总资本形成占国民生产总值%
1869～1871	9.1	2.1	23
1872～18761	1.2	2.6	23
1877～1881	16.1	3.7	23
1882～1886	20.7	4.5	22
1887～1891	24	5.9	25
1892～1896	28.3	7.4	26
1897～1901	35.4	8.7	25
1902～1906	45	10.8	24
1907～1911	52.5	11.7	22
1912～1916	59.7	13.1	22

资本积累增加的结果是投资规模膨胀，结构转换加速。当时投资开始向电力和轻工业生产制造业倾斜。1880～1890 年，美国用于制造业、耐用生产资料、非农业住宅的投资占总投资的比重分别为 26 亿、85 亿和 14 亿，1900～1912 年，则分别达到 81 亿、267 亿和 222 亿。其间，铁路投资和电力照明投资也有所上升。用于农业的投资也有所增加，但增幅小于工业各部门投资增幅。正是投资结构的转换，使整体产出结构也发生了变化。

第三，新能源的使用。促使美国实现工业化的一个重要原因是新能源的使用，因为新能源的利用不但为生产规模的扩大创造了条件，而且提高了工农业劳动生产率。1870 年美国制造业所依靠的主要动力是 240 万马力的装机容量，其中水动力和蒸汽动力大约各占一半。　19 世纪 90 年代，电动力生产的引进，基本上改变了原有的能源使用结构。　1919 年，美国电力已占动力总量的 1/3。同时，内燃机登上经济舞台，这种发动机的出现使交通运输业步人了新的时代，开创了在卡车、拖拉机、汽车和飞机上利用汽油发动机的机会；此外，也改变了能源的利用及其效果。

第四，技术和生产率的增长。据历史学家考证，美国 1889～1919 年期间，生产率增长平均为 1.6%。从 1865～1914 年，生产率的总增长大约达到 20%。生产率的增长源于制造业、农业、运输业和其他部门层出不穷的技术革新。技术和生产率的增长，节约了资源耗费，完善了资源利用率。

第五，移民和劳动力流动。从 1865～1914 年，移民到美国的欧洲人达 3000 万。庞大的移民人口，在经济高涨期进一步助推经济增长；在经济萧条期则起到了拓展市场需求的作用，使经济衰退可以尽快转变。尤为重要的是，移民本身自觉扩大了美国国内市场范围，同时，加快了美国的城市化进程，使原有城市规模扩大，把过去的荒凉土地改造成为繁华的城镇。这直接扩大了美国的生活资料和生产资料需求，迫使产业结构随工业化而变动。

第六，不断扩张规模的对外贸易。1865 年以后，美国的对外贸易规模不断扩大。　19 世纪 80 年代，美国对外贸易占世界贸易总额的比重就已达到 10%。当时美国的出口规模逐步增长：粮食出口日增；工业出口规模相应增长，从 19 世纪 80 年代到 1915 年，美国的工业品出口数量增加了 7 倍。然而应当看到，和法国、英国、德国相比，美国的出口规模还比较小。第一次大战前夕，对外贸易额占国民生产总值的比重美国大约为 10%，而法国、英国、

德国等国的比重则已达到 38%～54%。尽管如此，美国对国外市场的开拓，客观上还是对美国的结构转换起到了巨大推动作用。因为工业品出口量的增加，迫使美国制造业不断增加生产，很多农产品也转化为工业品。

第七，政府政策。1865 年以后，美国各级政府（县、州、联邦）的经济政策均倾向于促进社会物质产品生产增长并加速私人资本积累。当时，美国政府已开始采取自由放任政策，很少对私人利益集团进行系统管理。但另一方面，美国政府又对私营企业生产经营活动给予必要的支持，最突出的就是美国政府对本国工业与国外工业的竞争采取了高额保护性关税政策，同时联邦政府和部分州政府又把土地赠予一些铁路公司，大多数州政府通过制订税收法、资源利用法和其他法律来有效地帮助矿业公司、制造业厂商和铁路公司取得优厚利益，而且在劳资关系问题上利用立法来支持工商业主。政府对第二产业的倾斜性扶持政策，再加上第一、二产业比较利益的诱导，美国的私人资本不可避免地大量流入第二产业。

第八，企业家功能的发挥。转换结构时期是新产品和新技术的引进以及市场机会剧增的时代。而且社会及其法律制度也给予资本发展市场、创办工商企业的余地。这些，为企业家发挥作用、自由选择投资方向创造了基础条件。因此，企业家们大量引进新技术、生产新产品、创造新企业。石油业巨子和钢铁业巨子洛克菲勒和安德鲁·卡内基都产生于这个时代，并建立起了新的产业秩序。企业家们为了生产、为了获取利润，向原有的产业结构和资源利用格局发起了强烈的冲击，同时也无情地改造了原有的劳动力使用方式，并把旧有的价值观念推入历史垃圾堆。正是企业家的创新，改变了美国的经济结构，也突破了行业利润分配格局，使全社会自觉迈人、适应工业化。

实现工业化以后，美国首先经历了第一次世界大战。战争给美国带来了灾难，但也给美国带来了机会。这表现在战争对物质文明和精神文明的破坏要求人们重新建立消费基础，重新构造物质条件，因而美国的国内市场需求成倍增大，这为具有相当雄厚技术基础的美国轻、重工业发展奠定了坚实的快速增长基础；同时，恰恰是战争使美国的军火工业有了快速发展，军火工业的进步带有异常强烈的连锁效应，它直接和间接推动了整体工业的技术创新与规模扩张。

因此，战争结束不久，本世纪 20 年代美国经济就呈现出了强大的扩张趋势。这种扩张本质上是对美国工业化的加固，是促使工业化走向成熟的“及时雨”。因为恰恰是经济的扩张为工业发挥消费促进作用提供了机会，同时也为工业内部结构的调整创造了条件，使很多战前处于萌芽状态的工业行业走入规模经济轨道。在本世纪 20 年代，如果以 1913 年工业生产量为 100%，到 1929 年，美国的工业生产增长指数为 88.3%，远超过国民总产值增长指数和人均国民总产值增长指数。战前初见端倪的汽车工业在 20 年代末期风起云涌。据估计，此时汽车工业直接或间接提供了近 400 万个人的就业机会。汽车工业加速了整体经济的运转，带动了运输业和道路建设的发展。另一方面，电气机器和电气用品的制造快速增长。工业转向使用电力，家庭争购电熨斗、洗衣机、吸尘器以及电冰箱。无线电工业产品价值由 1921 年的 1060 万美元增至 1929 年的 4．16 亿美元。整个电气机器产值到 1930 年达到 23.34 亿美元，比 1921 年增加了近 2 倍。此外，在 20 年代，美国的房屋建筑业蓬勃兴起。其主要原因是战争破坏了原有的住宅，人们对房屋的需求骤然上升，同时，城市化进程加快，城市居民数量剧增。1925 年美国的房屋建筑业产值

达到 34 亿美元，1926 年一下子达到 128 亿美元。当然，此时，美国的部分工业也存有停滞现象，如煤炭开采、棉纺制造业、造船业、皮革工业、铁路运输业等。造成这种格局的原因很复杂，其中也包括技术改造导致的间歇性停顿。总之，这是一个工业快速增长和局部停顿并存的时代，是工业化在结构调整中不断走向成熟的阶段。

正是在这种增长的基础上，尽管美国经历了 30 年代的大萧条和第二次世界大战，从 50 年代开始，美国进入了服务经济社会，从 60～90 年代，美国逐步转变成为较为成熟的服务经济社会。这是美国整体经济结构变动的又一大阶段，标志着美国物质文明进入了一个新的历史阶段。

所谓服务经济社会，是指该社会内有一半以上的就业机会和国民生产总值由服务经济提供。

1947 年美国的就业人数是 5800 万，1965 年就业人数达 7100 万，18 年中增加 1300 万。净增长数几乎全是源于服务部门，与此同时，农业部门就业人数减少 500 万。从下表我们可以看出美国 1929～1965 年期间就业结构的转变：

1927～1965 年特选年份各部门和主要行业的就业人数占总数份额（%）

	1927	1937	1947	1956	1965
农业部门	19.9	18.8	12.1	8.3	5.7
工业部门	39.7	36.3	42.1	42	39.6
服务部门	40.4	44.9	45.8	49.7	54.8
服务分部门	26.5	26.7	29	28.8	31.1
工业					
采矿	2.2	2.1	1.7	1.4	0.9
建筑	5.0	3.7	5.2	5.7	5.6
制造	22.8	22.7	26.7	27.1	25.9
远输	6.6	4.9	5.3	4.3	3.5
通讯和公用事业	2.2	1.9	2.1	2.3	2.1
政府企业	0.9	1.0	1.2	1.4	1.6
服务行业					
批发	3.8	3.9	4.5	4.5	4.7
零售	12.9	12.9	13.9	13.7	13.7
金融和保险	2.6	2.3	2.2	2.8	3.3
不动产	0.8				
家庭和公共机构	7.0	6.5	5.2	6.1	7.1
专业服务个人服务					
企业服务和修理服务	7.3	7.6	8.3	7.8	9.4
一般政府部门	6.0	10.7	10.6	13.7	15.5

由表可见，在这几十年间，服务部门只有两个行业的就业人数出现下降情况，有近 1/3 的行业就业人数增长率超过 3%，服务部门和工业部门每年就业人数增长率的中位数分别为 1.96%和 1，41%。进入 70 年代，美国服务部门就业人数占总就业人数的比重进一步上升，80 年代保持了同一趋势。70 年代服务部门就业人数占总就业人口的比重超过 60%。步入 80 年代该比重则升至 65%以上，1989 年达到 70%。1988 年服务业就业人数达到 3704.3 万，而制造业人数为 2132 万，农业仅为 316.9 万。从失业率角度看，第三产业就业稳定性也比其它产业高，1960 年，第三产业分部门中商业的失业率最高，为 5.9%，而同时农业、建筑业、制造业的失业率分别达到 8.3%、13.5%、6.2%。80 年代后，第三产业分部门的失业率仍低于第一、二产业。详见下表：

各产业工人失业率（%）
（1980～1987）

年 份	农 业	建筑业	制造业	交通运输和公用事业	商 业	金融、保险和不动产业	服务业	政府部门
1980	11	14.1	8.5	4.9	7.4	3.4	5.9	4.1
1981	12.1	15.6	8.3	5.2	8.1	3.5	6.6	4.7
1982	14.7	20.0	12.3	6.8	10.0	4.7	7.6	4.9
1983	16	8.4	11.2	7.4	10.0	4.5	7.9	5.3
1984	13.5	14.3	7.5	5.5	8.0	3.7	6.6	4.5
1985	13.2	13.1	7.7	5.1	7.6	3.5	6.2	3.9
1986	12.5	13.1	7.1	5.1	7.6	3.5	6.1	3.6
1987	10.5	11.6	6.0	4.5	6.9	3.1	5.4	3.5

正是第三产业就业的相对稳定和规模的稳步扩张，使美国总体就业形势没有出现大的波动，80 年代的经济停滞没有造成类似于 30 年代的大规模失业。因此，西方很多经济学家承认第三产业是就业形势的稳定器，是第一、二产业劳动力外流的吸容器，是对工业化转折阶段稳定性的加轱器。尤为值得提及的是，第三产业就业的相对稳定，给妇女和黑人带来了更为可靠的就业机会，从而对社会稳定和妇女地位的提高起到了促进作用。因为第三产业各行业内妇女和黑人占就业总量的比重相对来说高于第一、二产业，特别是第二产业。70—80 年代，第三产业吸收的妇女和黑人数量远大于第一、二产业。

服务业绝大多数行业的妇女比重超过农业、采矿业、制造业，而黑人所占比重只是制造业比服务各行业（除去交通）稍高一些。显然，没有第三产业的发展，妇女和黑人的就业问题会逐步加重，造成社会混乱。

在就业总量中第三产业比重上升的同时，第三产业提供的产值占国民生产总值的比重也在上升，显示了强劲的实力，从根本上改变了社会总产品结构，向传统经济学理论提出了挑战。从 1949 年开始美国每人产值的增速开始加快，各产业部门都是如此。但在 1947～1965 年期间，服务部门生产率的增长率已超过工业部门同期的劳动生产率的增长率。从 1929～1965 年，无论是

按定值美元计算，还是按现值美元计算，第三产业产值在国民生产总值中所占比重基本上是稳定的，占 47%左右。但 70 年代以后，事情发生了明显的变化，第三产业产值占国民生产总值的比重快速上升。1973 年，美国的国民收入中有 62.3%来自第三产业，而 1950 年只有 54%，到 80 年代，美国国内生产总值的经济部门分类中，第三产业所占比重达到 70%以上，90 年代这一特征没有改变。

正是上述现象的存在使美国政府和经济学界开始重新认识第三产业，承认美国已经进入了服务社会。事实上，这种转变二战以后并不是仅仅发生在美国，西欧、日本、北欧等主要资本主义国家都发生了类似现象。从对美国和其它情况的综合分析来看，导致这种转变出现的原因主要是如下几点：

首先，生产方面的因素对服务经济发展的影响主要表现在：

第一，社会分工与生产专业化既是生产力发展的动因，也是生产力发展的结果。以当代科学技术为基础的社会生产力的发展，不仅使劳动工具（当代的技术设施）不断发生日新月异的变革，而且劳动组织、劳动者的知识结构也相应发生根本性的变化。这一过程从两个方面推动着服务经济的发展：其一，它使企业内部服务性劳动在劳动结构中的地位日益上升。也就是说，原来那些作为直接生产过程一部分或作为直接生产劳动的附带性劳动，在数量上不断增长，并逐渐形成专业性的相对独立化的行业。虽然这些劳动仍然是企业总劳动的一部分，并不形成独立的服务产品，它所创造的价值还包括在总产品价值之中，但这种内部分工体系的变化，正是新的外部社会分工体系转变和形成的催化剂，它推动着服务劳动不断地从企业劳动总体中游离出来，形成新的服务劳动生产部门。其二，系列化、专业化生产不断地向细分化方向发展，使产成品概念发生更新。原来一个企业内部的半成品成为因分工而独立化的企业的产成品：由于专业化协作的发展，一个企业的产成品成为另一个企业的原材料。生产专业化分工的这种趋势不仅在一国之内由低级到高级迅猛发展，而且已经打破国际界限而成为世界性的了。“波音”飞机作为成品是由十几个国家的 100 多个企业共同完成的。在这一发展变化过程中，适应专业化大生产的客观需要，一系列为生产过程服务的行业，如安装公司、包装公司等服务业相继产生并发展起来。如果说，起初一些为生产过程服务的劳动，还作为直接生产过程的一个组成部分，或作为直接生产劳动的附带性劳动，它们所创造的价值还完全包含在同一企业、同一产品之中的话，那么，现在它们则完全从直接生产过程中分离出来，形成一个行业，以独立的专业性的劳动支出，创造出服务产品，专门满足生产过程的需要。

第二，随着社会生产力的发展，社会生产方式或社会经济的运行方式相继发生变革。在这方面最有意义的变化是，商品货币形式逐步形成为社会经济运转的主导方式。它使以单位产品劳动消耗（价值量）为基准的市场竞争，深入到社会经济活动的各个领域，渗透到一切企业经营管理活动的各个环节。所有商品生产者和经营者，为减少单位产品的劳动消耗，降低单位产品的价值量，使自己在市场竞争中处于有利地位，使自己的产品拥有更高的市场占有率，都需要利用一切有助于提高效率，减少劳动消耗，降低费用，扩大销售的各种可能条件，因而，为这种需要服务的业务和行业就应运而生。如仓储、运输以及二者结合的物流中心、旅店、电讯、金融、广告等相继发展起来。

第三，现代化科学技术的发展，新的技术设施的广泛应用并不断更新，

一方面排斥着劳动密集型的生产模式，使越来越多的劳动力被抛向社会，寻找新的劳动岗位，另方面，新的技术设施又为服务行业的扩张，提供了新的可能。现代化的交通运送工具、大型客机的出现，就为旅游业的扩大提供了新的物质条件。这两方面的相互呼应，使服务业的形成、发展，甚至膨胀，成为客观必然。

第四，生产要素自然配置状况决定服务经济结构性增长过程的具体形态。生产要素自然配置状况是人类生产劳动的自然基础，是人们从事经济活动的客观条件，它对社会经济发展的影响相对而言是属于不可控因素之列，人们只能依照它的具体状况来设计、选择产业规模、产业结构以及产业间的联系方式，而不能超越它的限制，不顾它的实际状况，凭主观愿望去建立产业结构和产业发展模式。这起码对某一个国家或地区是一个不可违犯的经济规律。生产要素自然配置作为制约社会生产力发展的基本因素，同时也决定着服务业生产力的空间配置和服务经济与其它经济诸如工农业经济之间的对比状况。一国或一个地区之内，在现有科技水平下可供开发的自然资源的状况，客观地制约着服务经济的发展趋势：某些行业首先发展起来，并带动着其它行业的起步。如海岸线的长短，它可供拓建的港口的地理位置与数量的多少，就是该国的或该地区海运行业发展的决定性的自然资源因素。再如自然的、历史的旅游资源又是旅游业（包括旅店、餐馆、运输业）的基本条件。凡是在那些极适应服务经济发展的地方，服务经济的增长具有一种难以控制的刚性，有时甚至会出现本地服务经济的规模超出适度水平，剩余服务劳动力和服务业资金自然流向其它各类较有利于服务经济大力发展地区的情况，这样，服务经济的全面性发展就会逐步形成。当然，这种发展往往比由生产方式变革引起的服务经济全面发展有着较大的不稳定性和较慢的速度，因为，结构性变动所引起的扩张力往往需要有一个更长的扩散过程。

其次，流通方面的因素。

商品流通规模包括流通规模的扩张和流通结构的变化，表现在社会投入流通领域的商品数量的增长和商品流通半径的延长，以及承担组织商品向消费领域运动的人力和物力（商业网络和技术设施）的增加。一般说来，商品空间移动数量以及商品集散地的增多，同时也意味着商品流经线路的增多和商品价值实现难度的加剧。从国内外的商业发展史来看，每一次商业规模的膨胀，都伴随着商品购销人员数量和商品流通量以及流通渠道的迅速增长和批发商业与零售商业对比结构的改变。在这种人们都可以直观感觉到的市场繁荣的背后，是市场竞争的加剧，所有商品交易当事人都在为获得所需要的使用价值，或为尽快实现商品的价值而各自采取最有利的措施。在一个阶段上，它推动着旅馆业、浴池业、理发业、修理业、客运业的增长；在进一步发展的另一阶段上，它又掀起金融业、邮电业、广告业、交易所的急剧扩张；在当代，它使一些新兴行业——包装业、交易中心、物流中心，以电子技术为基础的咨询、信息服务业，出现于社会经济生活，并构成社会经济运转不可缺少的组成部分。显然，如果商品流通规模的扩大没有服务经济规模的相应扩展，那么，社会商品流通过程就会失去必要的客观保障条件，在当代，甚至可以说如果没有服务经济结构及服务经济产品结构以及服务经济运行方式的具体的相应变革，整个社会商品流通就会陷于混乱或停滞，整个社会经济也就无法正常运转。

再次，消费方面的因素。

消费是社会生产的最终目的，也是生产发展的动因。消费结构的变化要求产业结构、产品结构与之相应变化；而产业结构、产品结构又制约着消费结构变动。

在个人消费结构中，对服务产品的消费需求同工农业产品消费支出相比具有更大的弹性。服务产品消费支出弹性，在一般情况下主要取决于个人收入状况。在个人收入处于较低水平时，服务产品消费支出结构较为稳定，支出弹性也相对较弱。人们购买的服务商品大多属于传统服务业提供的低档服务产品，服务产品供求均衡，是一种简单的低水平均衡。随着人们的收入水平的提高，人们消费总额中的服务商品消费支出数额也就越来越大。这时，消费支出弹性呈现为刚性上升趋势。这是由于：人们消费水平的提高，有相当一部分以由个人的消费过程中自行操作、“自我服务”的劳动，逐步转化为服务业的服务产品供应。经济越发达，“家务劳动社会化”过程越发展，就是这种转化过程的一个重要标志。随着消费水平提高，消费结构相应变革，高档商品、非一次性消费商品在消费中的比重越来越大，从而引起修理服务业的质的变革：对修理服务劳动量的需求大增，修理服务业自身产生新的行业划分，出现新的社会分工形式。这就是说，当人们具有了较多收入时，就会希望摆脱各种家庭劳动的束缚，争取更多的余暇时间，并充分利用这种时间，去开展有益于人们精神生活和身心健康的各类活动，以丰富自己的物质生活和文化生活。这一方面会使更多的家务劳动产品转归社会服务经济部门生产；一方面会要求社会服务经济部门提供消费者在余暇时间内消费的各种服务商品。当社会分工步入专门服务于消费过程的服务业再次分工，各种服务业纷纷出现的阶段，人们就会发现，由消费社会服务业提供的产品，在质量上远比家庭劳动或家务劳动所创造的产品高得多，这些高质量的服务产品，可以使人们的消费需求得到更大程度满足。

另外，人口的变化也会从生产和消费两个方面对服务经济总量增长和结构变动起到明显的制约作用。这主要表现在：

第一，由于服务业提供的服务产品与人们的日常社会活动和衣、食、住、行有着特别密切的联系，而且，服务产品的消费活动很多情况下具有一一对应性，即某一服务产品只能由某个人或某个群体来消费，例如医疗、照相、理发、广告、旅馆等行业提供的某一服务产品，就只能由某一个人或某一个群体来消费，我们不可能设想一个人的相片会被另一个人当做自己的相片来欣赏。人口总量的增长必然客观上要求服务业随之增长。人口总量增长较慢时，这种要求并不突出，服务业的相应变动也不会令人瞩目，而当人口总量增长速度加快时，这种要求就表现得特别突出，服务业的相应变动也就更会显而易见。因为，即或人均消费水平不变情况下，人口数量的增长，也就等于消费需求总额的扩大。我国人口总量近几年来大都以 2000 万人的数字增长，如此大的数字，不可能不促使服务经济迅速膨胀。医疗卫生业、托幼业面临的压力很大程度上就是来源于这种人口总数的大幅度增长。不仅如此，统计表明，我国农业的发展速度也正在受到人口增长的巨大压力。

第二，人口结构不仅影响着整个产业结构，而且也制约着服务经济产业结构和服务业的产品结构。这种人口结构制约表现在如下两方面：首先，人口的年龄结构与服务产业结构和产品结构有着密切联系。在一个国家或地区，如果青、少年在人口总量中的比重偏大，那么，与青、少年相关的服务行业就会在服务业中占据较为重要的地位，同时，服务业各个行业在确立产

品生产经营战略时，也会更多地考虑青、少年的服务产品消费偏好；反之，如果中、老年在人口总量中的数量比重偏大，服务业行业结构和服务业产品经营策略就会更多地倾向于满足中、老年服务产品消费偏好。其次，人口的知识结构影响着服务业产品结构的形成与发展。这表现在知识型服务产业往往在那些知识水平较高的地区的服务经济领域里占据较为突出的地位。因为，在这些地区，知识型服务行业既有充足的劳动力供给，又有较为广阔的产品销售市场，有着较为稳定的需求基础。

政治与经济的联系是异常广泛而敏感的。政治状况在每一时空范围内的微小变动，都会连带经济发生广度和深度不一的变动。从近代社会史来看，政治对服务经济的影响最主要的表现就是妇女解放运动对服务业发展的特殊作用。妇女在几千年的人类社会史中一直担当着家务劳动者的角色。在民主和平等原则日益深入人心、日益成为不可否认的社会公理的情况下，也就为妇女走出家门与男人共同劳动、相互竞争各种职业奠定了基础。社会主义国家的妇女解放运动是一场内容深刻、意义深远的社会革命，它使妇女成为与男子平等的公民，妇女从事各种社会劳动成为极其正常的事情。在资本主义国家里尽管存在有就业上的性别歧视，但大部分妇女在某一年龄段里还是走出了家门，摆脱了家务劳动，投入各种工作岗位。家务劳动产品是社会必要产品，家务劳动可以不存在或大量减少，但它的产品却必须有人创造。否则，人们的正常生活就无法维持。因此，当妇女逐步摆脱了家务劳动时，服务劳动者就承担起了生产家务劳动产品的任务。在资本主义社会里，这一转变实际上是以个人收入水平的提高为条件的。但在社会主义国家里，这一转变却完全是社会制度变革的成果之一，经济发展水平不断提高，又为这种变革提供了持久的保障。

二、美国的工业结构

美国在从农业国转向工业国继而又转向服务经济社会的过程中，工业结构不断变动。这种变动反映了四个问题：一是工业生产专业化协作格局的逐步完善；二是社会工业品需求偏好变动对工业生产格局的影响；三是工业生产利润分配变动对工业生产结构的强制性调整；四是政府与工业经济关系的变动，政府对工业经济总量和结构的干预结果。

从总体上看，美国的工业结构变化经历了四个阶段：

第一个阶段是 1812～1860 年。当时美国正处于产业革命时期，一方面要建立工厂制度，把分散的手工业生产转变为讲求规模经济的工厂化生产，另一方面则要完成工业生产技术的改造。就整体结构而言，美国还是一个农业国，其农业净产值占工农业净产值总量的比重为 63.8%。因此，这时美国的轻工业在工业结构中占有绝对优势。 1860 年，美国的工业总产值有 70%由轻工业部门提供。在制造业的 15 个部门中，属于轻工业的有 9 个，提供的产值占 15 个部门产值总和的 74.8%。制造业中就业人数最多的三个部门是鞋靴业、棉织业和男子服装业。纺织业就业人数达 19 万，占全部制造业总就业人数的 15%。

南北战争到 20 世纪初是第二个阶段。在 19 世纪末，美国基本上就实现了工业化，此时工农业净产值中，工业的比重已超过农业，占 53.4%，1900 年达到 61.8%。在这种背景条件下，重工业发展速率开始加快，在工业结构

中，重工业比重逐步上升，与轻工业所占比重之间的差距明显缩小。根据《美国统计摘要》资料反映，1900 年轻工业生产总值为 71.1 亿美元，占工业总产值的 55.8%，重工业总产值为 56．24 亿美元，占 44.2%。虽然从整体上看重工业比重低于轻工业，但当时产值最大的部门已为重工业所容括，如钢铁、铸铁和机器制造业。南北战争以前，产值最大的前三个部门则被轻工业所垄断。另一方面，从这一时期开始，在工业就业总量中，重工业就业者数已超过轻工业。 1900 年轻工业比重为 48.1%，重工业为 51.9%。形成这种状况的主要原因是矿业的机械化程度低，劳动力密集度大。由此可见，重工业在这一时代已经开始突前，这实际上能够起到三方面作用：一是为工业化的形成创造基础条件；二是为工业生产规模的扩大提供必要的原材料和机器设备；三是为部分工业部门和农业领域生产方式的变动提供便利。可以这么说，没有此时重工业的发展，美国的工业化是难以实现的。

从 20 世纪初到第二次世界大战前，是第三个阶段。此间，美国工业快速增长，其中既有市场需求因素的影响，也有战争因素的影响。但这段时间，美国工业结构的变动是在经济波动频繁发生的条件下进行的，因而并不是完全呈连续性的。突出的表现是第一次世界大战时，重工业高速发展，轻工业甚至下滑。但大萧条时期，轻工业下滑速率又开始低于重工业。但从总体上看，重工业比重还是上升的。1921 年，美国工业结构中重工业的比重首次超过了轻工业。1929 年重工业产值达 417.18 亿美元，占工业产值比重的 55.7%。1939 年危机时比重有所下降。

1939 年至目前是工业结构变化的第四个阶段。在这个阶段，美国工业逐步进入现代化。第二次世界大战和科学技术革命是美国工业快速发展的两个关键因素。此间，在美国的工业结构中，重工业比重进一步上升，并达到绝对优势水平。1975 年轻工业产值为 4064 亿美元，而重工业产值则已达到 7792 亿美元，占工业总产值的比重为 65.7%。进入 80 年代以后，美国经济尽管增长较为缓慢，通货膨胀忧患时隐时现，但美国的工业结构还是在变化。与前几次变化相比，这次变化有其特殊性。首先，部门构成发生了变化。其集中体现是传统工业部门的实力在逐步缩小，新兴工业部门风起云涌，实力快速增长，并对美国工业的发展起到了制导作用。新兴工业部门的产品出口成为美国出口工业品结构中的主要力量。其次，工业技术结构发生了变化。 80 年代以后，由于美国出现了经济停滞、劳动生产率增势减缓等问题，再加上国际市场竞争日趋激烈，成熟的资本主义国家内需增势疲软，因而彼此间强化了海外市场争夺，而新兴的工业化国家要依靠进出口贸易来换取比较利益并反推国内经济增长、保持投资膨胀格局，美国的工业发展面临着异常强大的挑战。在此条件下，沿用过去的手段去刺激工业发展，明显不会奏效。为了提高美国工业品的市场竞争力，为了满足变化多端的需求变化，美国只得走技术创新和技术更换的道路去发展工业。因此，美国的工业技术结构发生了实质性转变，传统工艺和传统技术被大批抛弃，新技术快速得到推广，专利成为美国工业企业者板的争购对象，优秀专业人才成为工业企业者板首先考虑引进的“项目”。这样，美国的产品创新基本上还是走在了其它国家的前列，对美国工业界控制国内市场占有率和争夺海外市场占有率起到了较大作用，使美国工业在风雨飘摇的环境中仍可“勤劳致富”，使国外工业品进入美国市场要面临较强的竞争费用。再其次，美国工业的组织结构发生了变化。总的趋势是集中程度加大，逐步形成了垄断竞争格局。二战之后，美国

的工业品市场明显出现了集中格局。1972 年美国全部工业的集中水平就达到 41.5%，其中生产资料工业集中水平达 41.3%，混合工业达到 50.8%。在美国 196 个工业部门中，1947～1972 年，有 74 个部门集中水平上升，77 个变化不大，45 个下降；此间，制造业所有部门按简单未加权平均数测算的平均销售集中程度从 39.7%升到 41.5%，按增值加权平均数测算，则从 36.3%升到 38。5%。工业品销售集中的背后是工厂和公司集中水平的变化。二战后，美国工业生产力明显出现了集中率提高倾向。这要从两方面来分析：一是公司拥有的工厂数量；二是企业兼并。下边我们利用 1963 年和 1972 年对比来说明第一个问题。工业部门公司拥有 20 个以上厂家的百分比 1963 年为 3.1%,1972 年达到 3.8%,拥有 10～20 个厂家的百分比分别为 8.4%和 10.3%，7～10 个的百分比为 6.7%和 7.8%。从 20 纪初开始，美国工业内部就出现了兼并趋势，只是并未呈直线上升状态而已。这主要是由于政府对垄断采取了较强的干预态度。但 50 年代以后，合并和兼并现象盛行起来。纵向合并、兼并和横向合并、兼并日益增多。从目前情况看，美国的几百个大公司正进行着全国制造业的大部分活动。这些公司具有强大的经济实力，对美国经济发展方向起着制导作用，同时也影响着美国的政治生活。从部门结构角度看，集中率高的是消费品生产部门，集中率有所下降的是生产资料生产部门。

美国工业结构的变化和西方国家的普遍规律是相吻合的，它反映了以自由竞争为前提的市场经济国家推进经济增长过程中要面对的工业结构变动特征。这和发展中国家的情况是不一样的，后者从工业化大规模推进之初，政府就积极干预，美国工业结构的变动过程说明了三个经验，值得我们认真思考：一是重工业突前增长是保证整体工业发展的基本条件之一，但重工业的突前增长需要多种因素的配合，需要一个过程，不会一蹴而就。重工业突前增长将会导致整体工业素质的转变。二是轻工业始终要保持一定快的发展速度，重工业的发展要依赖轻工业，反过来也要为轻工业服务。同时轻工业要不断适应市场需求形势转变结构和产品质量。三是轻重工业结构的变化最终是要把工业推入现代化，最终是要转变工业生产方式，为全社会经济整体结构的变化奠定基础。

三、美国的农业经济结构

美国的农业经济结构伴随着美国经济的发展和结构变动，经历了较大的变化。这种变化既是工业化实现的必然结果，也与政府干预有特殊内在联系，同时也与美国的城市化进程相关连，是社会群体空间分布结构变化的结果。

18 世纪末到 19 世纪初这段时间，美国 8000 人以上的城市很少。1780 年美国城市人口仅占总人口的 2.7%。农村人口的大部分从事纯农业，只有一小部分人从事手工业、商业和教育，而工商业都是分散、小规模的，教育也很落后，远比不上城市教育的素质。这种状况一直保持到 19 世纪 40 年代 1860 年，美国农业达到了半机械化水平，农业生产规模也有较大程度的扩张，但此时农村人口仍达 83.9%。这和我国 20 世纪 60 年代初期的状况差不多。

1925 年之后，美国农村人口的绝对数和相对数均开始呈下降趋势。到第二次世界大战结束的 1945 年，美国农村人口一共减少 2800 多万，约减少一

半，城市人口增加 5270 万，增长近一倍。这是农业人口向城市大转移的时期，其间伴随着多种社会矛盾和经济矛盾，是城市产业大发展和农村经济大调整时期。此间，由于农业机械化进程加快，美国农业所需要的劳动工时大大节省，从 1914 年的 231 亿工时减少到 1939 年的 207 亿工时，再加之农产品供给盲目扩大，需求增长相对疲软，农产品市场相对狭窄，许多小农纷纷破产，背井离乡拥入城市，从 1920～1940 年间，被迫离开农场的人数每年达 100～200 万左右。这些人进入城市后，一部分加入了传统产业后备军，另一部分人则被城市新兴行业所吸容，也有一部分人又流回农村，只是进入了非农产业部门。

第二次世界大战以后，美国农业逐步全盘实现工业化，不但生产方式发生了实质性转变，农业生产组织体系也发生了变化，同时劳动力素质结构也得到优化。在这种背景条件下，农村人口所占比重进一步下降，1950 年为 36.6%，1970 年降至 26.3%。然而饶有趣味的是，伴随着工业化的成熟和服务经济社会的形成，80 年代以后，美国城乡人口比例状况又出现了复归，农村人口所占比重有所抬升，尽管抬升速率平缓，但总是在渐次递增，到 90 年代此种趋势有所减弱。导致此种现象出现的原因主要有三点：一是经济萧条使失业人数增加，这些人反过来到农村寻求生路；二是城市中的部分退休劳动者寻求清静，移居到乡村；三是农村的公共设施逐步完善以后，生产、流通和生活条件大为改观，城乡基础设施差距大大缩小，因而农村非农产业发展潜力增大，部分城乡劳动者流入农村非农产业，农民的后代也打消了涌入城市的念头。

在城乡人口比例变化的同时，美国农村内部就业结构也发生了重大变化。到第二次世界大战结束时，农村中农业与非农业就业者已呈 1：1 趋势。二战结束以后，农村人口就业结构发生了更为显著的变化。其间离开农场的就业人口与战前保持相等速度，但进入农场务农者数目相当少，两者相抵，从农场净转移出去的人数大大超过战前。1950～1960 年间，净转移出去的农业人口每年约达 100～150 万，1960～1970 年转移速率达到 40%左右。这 20 年是农业人口向非农业人口转移最多的时代。因此，农村人口中非农业人口比重大幅度上升，1950 年是 31.2%，1980 年达到 53.2%，目前已接近 60%。这种状况的形成是农村非农产业扩大的结果。在美国农村非农业部门的 36 个行业中，50 年代初期就业最多的是建筑业，约有 90 万，其次是零售商业。到 60 年代，情况就发生了变化，第三产业比重快速上升，达到 60%多，这和全国的趋势是一致的。 90 年代，这一比重没有什么变化，第三产业内部结构有所变化。

四、美国的第三产业内部结构

服务业是一个门类十分繁杂的产业，它所包括的行业数量，历来就多于其它行业。当工业处于低级阶段时，其行业数量一般是极少的，而服务业在其刚刚形成时期，就包括 10 个以上行业。饮食服务业、旅馆、洗染、修理、理发、浴池、交通运输、殡葬、医疗卫生、娱乐场所管理等是服务业的基本行业。如果我们深入划分，很多服务行业又可细分为更多的行业。服务业的另一重大特点是：行业间的技术性差异较大，其职能分工侧重点弹性较小。因此，如果我们不对服务业内部结构进行较为全面的多角度划分，就不可能

对服务经济的行业价值和社会价值以及自身的发展变化规律有一个具体的认识，因而对服务经济的分析，也就不可能是一种既抽象又有实践落脚点的科学分析。再加上随着现代科学技术的发展，一些为服务业服务的新兴行业又在陆续出现，情况就更是这样了。

从消费角度看，可把服务业划分为生产资料服务业和生活资料服务业两大类。

所谓生产资料服务业，是指那些把自己创造的服务产品直接加入生产性消费领域的服务经济部门。为生产性消费领域服务的服务业，其数量多少取决于工农业各产业自身的发展规模和速度。一般来讲，某一产业自身的发展规模或速度相对较大或较快，这一产业所吸收的服务业也就较大，反之则较小。这里所说的大和小是一个相对概念，它指的是某一产业所吸收的服务产品在该产业需要总量中所占的比重。世界经济发展历程表明，服务业所提供的服务产品的总额在社会总产品中的比重随着社会经济的增长而不断增大。其中，为生产消费服务的部分增长更快，相应地，这类产品的品种和质量也会依这种规模的扩大而日渐增多与提高。服务业为生产消费所提供的产品具有明显的倾斜性。这主要是由于其它产业增长的倾斜性所使然。

一般来讲，绝对地说某种服务业属于为生产消费服务的部门往往是不尽科学的。因为很多服务产品既进入生产消费领域，也进入生活资料消费领域。例如，邮电业服务产品，当生产企业为联系原材料和产品的购销事宜拍电报、寄信时，邮电业的服务产品完全是被作为生产性消费之用的。对生产企业来说，消费这些产品和消费生产所需的原材料没有什么差别，它们的价值量完全转入成品价值量之中；而当人们为了联系私人事情而寄信或拍电报时，邮电业服务产品完全是被当作生活资料来消费的，其价值耗费既不会为生产部门的产品生产提供便利条件，也不会被直接或间接计入产品价值之中。再比如旅馆业提供的服务产品也有类似情况。如果它的产品是提供给其它生产企业，为其生产、流通有关的活动所消费，那么它就是进入了生产性消费领域。假如不是这样，而是被外出探亲访友或旅游观光的顾客所消费，那么，它就是一种生活资料，因为它直接进入了生活消费领域。

既然许多服务产品的使用价值都是双重性的，那么，是不是可以说区分何种服务产品属于生产资料或是消费资料是不可能的呢？当然不是。事实上，前边的论证已经表明了这样一个区分原则：如果与服务产品相交换的货币是企业资金或资本，那么，这种服务产品就属于生产资料范畴，因为，这种消费活动是直接或间接为生产企业经济活动服务的，其代表的价值量要被迫加进产品价值之中。那么，其它非生产部门和非经济部门购买的产品即我们所称之为社会集团购买力的，究竟应该算是生产资料还是消费资料呢？虽然在实践中我们已经把它们列入消费资料范围，但实际上这些服务产品多半又直接或间接同生产消费密切相关，而且这种消费活动自身的规模又直接与产业经济规模有着一定的相互促进关系。因此，为了便于分析服务经济内部结构变动，也不妨从纯理论角度将这些服务产品同样划作生产资料。必须指出，这并不意味着我们把这种服务产品同纯粹作为生产资料来消费的服务产品等同看待。它们之间的差别是不能忽视的。只是为了分析的简洁，我们才将它们划归一类。就像我们为了便于考察经济运行的规律，而不得不抽掉一些虽然影响经济运行，但不会变动经济运行方向的经济因素一样。本着上述准则去划定服务业的具体类别，还是可以使我们对事物有一个基本认识的。

当肯定某一服务行业属于生产资料制造业时，只是从一般情况出发的，即与这一行业提供的服务产品相交换的货币大部分是资金或资本而不是工资收入。

依据上述原则，我们可以把下述一些服务行业归属于提供生产资料的产业：广告业、科学技术创造业、市场咨询服务业、信息情报业、生产资料修理业、安装业、社会集团照相业等。除此之外，还有很多服务产业提供的高档服务产品，比如旅馆饭店业、饮食业、邮电业等行业的高档产品大都进入生产性消费领域。这在我国是较为突出的。我国的高级宾馆、饭店的顾客除去外国人外大都是企业、机关工作人员。形成这一局面的原因，主要是我国的收入分配格局和生活消费水平的相对落后。可见，生产资料性服务产品在服务产品总量中所占的比重大小，还与现实的收入政策及消费支出能力相关，是一个弹性较大的数值。

同生产资料性服务产业一样，每个生活服务行业所提供的服务产品既可以进人生活消费领域，又可以进入生产消费领域。当我们认定某一服务行业属于生活服务业时，我们只是就这一行业的绝大多数产品将进入生活消费领域而言。所谓绝大多数是就价值量数额和使用价值量数额两方面而言的。换句话说，只是当某一服务行业所提供的消费资料性服务产品无论是从货币角度看，还是从使用价值量上说都占据绝对优势时，才将它归属于生活服务业。虽然在实际经济生活中，人们根本不注意统计某一行业的服务产品究竟有多少进入生产消费领域，又有多少进入生活消费领域，但作出一个基本估计还是可能的。因为，产品自身的使用价值特性大多具有倾向性。同时，具体收入分配模式、人们生活消费方式和习惯也可以为这种测算提供有力依据。比如浴池业，无论是在何种社会经济条件下，与之进行交换的大多必然是个人消费基金，这是由浴池业服务产品自身的性质和具体收入分配制度所决定的。对某一服务行业来讲，它自身的性质也不是一成不变的。伴随社会经济的变动，特别是居民个人收入水平和消费支出结构及需求偏好的转变，原先只是被集团所购买的服务产品，很可能会陆续成为个人消费基金的交换对象。特别突出的是旅游业。这一产业处于萌芽和初创时期时，能够外出旅游的仅只是极少数公务人员和宗教人士。这时的旅游活动实质上是和商业活动、政治活动、宗教活动混杂在一起的。当收入水平普遍提高、劳动制度得到极大改革，人们的余暇时间逐步增多之后，旅游便成为人们甚至包括那些薪金低微的劳动者的消费项目。因此，当我们界定某一服务行业的具体属性时，应当从静态和动态两个角度考虑问题。所谓静态，就是从行业自身提供的服务产品的使用价值特性及其社会应用广度出发作考察；所谓动态，就是从外部经济环境的特点和发展变动趋势出发去考察。从静态和动态两者结合中去判别服务业的行业划分，就可使这种划分更符合实际。

依照上述理论观点和原则，下述服务业应归入生活服务业类：旅馆业、理发业、浴池业、美容业、客运业、生活用品修理业、医疗卫生业、旅游业、家庭服务业、饮食业、殡葬业、托幼业、娱乐场所管理业、洗染业、照相业等。此外，被我们划归生产服务业的各行业的部分服务产品有时也进入生活消费领域。例如广告，它的部分产品就是个人的生活消费对象。一般来讲，这类产品在生产服务业产品总量中所占的比重会随生产力水平和收入水平的提高而增大。

从使用价值自身的特性与人类自我发展的关系角度，我们可以将生活资

料服务业提供的服务产品再细分为生存资料、发展资料、享受资料三大类。进行这种划分的意义是十分重大的。其重要的理论价值就在于，这种划分自身突破了那种认为服务产品的消费仅只是工农业产品消费水平达到较高程度时才会出现的活动的观点。事实上，由于部分产品属于生存资料，服务产品的消费对人类来讲，和工农业产品消费活动具有同等重要意义。因此，当我们研究社会经济结构变动时，不能再沿着那种工农业在前、服务业在后的产业变动递推原则去分析问题了。以往经济史没有充分地说明服务经济，现实经济生活中服务行业被置于低下的地位，不仅因为服务经济自身没有达到一定规模，还与在这一原则的影响下人们只注重分析工农业而忽视了与服务业有着密切的联系。

一种服务产品属于何类消费资料取决于多种社会政治经济因素的影响。同一服务产品在不同的经济发展条件下，会分属于不同类消费资料。在生产力水平较为落后、居民消费能力较为低下的时代，到公共浴池内洗澡会被视为是一种奢侈性消费支出，换句话说，在这一时期，公共浴池业提供的服务产品属于享受资料。而在近代社会，公共浴池业服务产品则纯属生存资料范畴。在现代，当住宅设施现代化之后，公共浴池则退居为经济收入水平较低的人们的一种消费场所。这体现着一个规律性原理：经济发展水平愈高，人均收入水平愈高，原属于享受资料范畴的服务产品就会部分转变为发展资料；原属发展资料的部分服务产品也会逐步转变为生存资料。这种层层递落现象，在经济增长率急剧提高、收入水平迅速上升的时代里，表现得特别突出，也特别普遍。但是这并不意味着服务业创造的消费资料没有固定属性。很多服务产品其基本使用价值特性是不可更改的。比如饮食业和旅馆业的服务产品，无论从何种角度分析，都应算是生存资料。尽管这些行业提供的高档服务产品具有享受资料性质，然而，这并不是由于产品自身的基本使用价值有所改变，而是因为产品自身的使用价值层次、使用价值的质量，远远超出了一般消费需求标准和社会标准。此外，同一服务产品对具有不同收入水平和消费偏好的人来说，具有不同的消费价值，属于不同类消费资料。高级宾馆业提供的服务产品对于高收入的人来说，可以算是一种生存资料，而对一个只有低等收入的人来说，消费这些服务产品则完全是可望不可及的，即使对那些具有中等收入水平的人来说，也是一种享受资料。职业是影响人们服务产品消费偏好的重要因素。对一个演员来讲，美容服务产品可以说属于生存资料（演出时化妆用的应属于生产资料），但对从事其它工作的人来说，美容服务业产品就可能属于发展资料或享受资料了。但这并不是划分生存资料、发展资料和享受资料的依据。社会经济发展水平、居民经济收入水平和服务产品使用价值的特殊性质，都是对服务业提供的消费资料进行划分时需综合考虑的几个基本依据。

从使用价值的基本性质角度分析，提供生存资料的服务业主要有饮食业、旅馆业、理发业、医疗卫生业、客运业、浴池业、殡葬业等；提供发展资料的服务业主要有美容业、修理业、个人广告业、家庭服务业等；提供享受资料的服务业则主要有旅游业、高级宾馆饭店业、高级娱乐场所管理业、高级美容业等。

从服务业产生的时间顺序来看，服务业又可被划分为传统服务业和新兴服务业两大类。属于传统服务业的服务行业主要包括有饮食业、修理业、理发业、旅馆业、殡葬业、医疗卫生业、洗染业等；属于新兴服务业的服务行

业则主要包括有：咨询服务业、旅游业、娱乐场所管理业、美容业、广告业、科学技术创造业、邮电业等。当我们肯定某一服务行业为新兴服务业时，并不是说这一行业在传统服务业已经出现之后，还没有一点踪迹，而是说这一行业成为规模较大、其产品已经成为某些经济实体或消费者群体的必需品的产业，只是在近代才有的事实，而且，只是在现代工业社会里，它才显示出强大的生命力和广阔的发展前景。

对不同的国家和地区来说，传统服务业和新兴服务业往往有着不同的内容。传统服务业和新兴服务业各自提供的服务产品的质量结构、品种结构以及价格也是极其不一致的。对一个经济发展水平相对落后、尚未实现工业化的国家或地区来说，旅游业、咨询服务业等很可能属于新兴产业范畴；然而对一个已经基本走完了工业化进程、经济发展水平较高的发达国家来讲，旅游业和咨询服务业则很可能早已成为服务业中的支柱产业。可见，在一个国家或地区里，传统服务业和新兴服务业的具体内容，取决于本国的经济发展水平。但这只是事物的一个方面。一个国家或地区的服务业状况常常要受本地自然地理条件、国际经济环境、政府经济发展战略的制约。一些在别的国家和地区只是在经济发展水平达到较高程度时，才会逐步兴旺起来的服务业之所以能够在一些经济发展水平相对落后的国家或地区率先达到较高水平，成为当地的重点产业，原因就在于它的自然条件或政府经济政策为这一服务业的超前增长创造了良好条件和机会。

把服务业划分为传统服务业和新兴服务业，对人们分析产业变动、研究国民经济增长过程具有重大意义。因为，划分过程自身就是对服务经济增长过程的一种揭示，就是对这一增长过程赖以存在和变动的宏观经济环境较为系统的全面认识过程。

从所有制角度上看，我们还可把服务业划分为公营服务业和私营服务业两大类。在复杂多变的社会经济发展过程中，服务经济始终表现出了这样一个特点：它既是小私有制经济聚集的领域，又是公有制经济必然渗透的领域。这个特点，不仅存在于社会主义社会，也存在于资本主义社会，以至封建社会。这是由服务经济的劳动方式和服务产品使用价值的特性以及服务产业自身与商品经济的特殊联系所决定的。不管是在何种社会里，公营服务业和私营服务业都与现实占统治地位的生产关系紧密相关，都与生产力发展紧密相联。

现在，呈现在我们面前的服务经济是已经较为成熟的现象，这是长期的历史演变的结果。显然，服务经济的发展，是一条很长的、曲折不平的增长曲线。对这条曲线轨迹的考察，使我们认识到，服务经济的发展过程，具有明显的阶段性。研究它发展历程的阶段性，比较各个阶段上的共同点与区别，不是肢解事物本身而是为了探索它的运动规律和预计它未来的发展。这是我们制定适合于现实并能够主动地推动经济发展的循序渐进的产业政策和宏观经济管理、调节政策所必需的。原因在于，对服务经济发展诸阶段的特征及历史背景如果有了一个较为全面的认识，也就明确了服务经济自身不同发展阶段在整个社会经济发展过程中的具体地位。这样，当我们认清了现实服务经济处于何种发展阶段上，也就认清了现实服务经济的发展方向及其在国民经济总体中的作用。

服务经济的发展过程由三个阶段组成。每个阶段内都包含有服务经济的一次质变、一次高涨。这三个阶段各有着不同的经济背景，服务经济的每一

次质变和高涨都以社会经济总体形态的变革和生产力的革命以及经济观念的革新为依托。有时甚至伴随着社会政治制度的根本变革。服务经济的各个发展阶段的内在经济联系表现为生产方式、劳动技术、生产组织形式以及流通方式的继承性和变革相互制约，互为条件。区别不同服务经济发展阶段的重要标志是，不同的服务经济发展阶段有着不同行业增长结构。

服务经济发展的第一个阶段是服务业初具规模，已经真正在社会产业体系中取得一席之地，成为国民经济的一个组成部分。在这一阶段内，发展变化较为明显、增长规模和增长速度较大的是生活服务业，包括旅馆业、医疗卫生业、洗染业等和部分生产服务业的行业；服务产品总量的增长速度远大于服务产品品种和质量的增长速度；服务经济领域几乎完全是小商品经济势力范围，经营上细小、分散是其重要特点；同时，服务经济领域又几乎完全是以手工劳动为主的劳动力密集型经济领域，服务经济行业结构有着较强的稳定性；多数服务行业和其它产业有着千丝万缕的联系和较强的依附性；服务业的发展变化主要取决于消费领域的变化。

服务经济发展的第一个阶段一般存在于封建社会之内。封建社会是以农业和手工业相联的自然经济为主，小商品经济逐步发展并逐渐取代自然经济的统治地位而成为主导的经济形式。可以说，对封建社会里的经济形态变化和产业结构变动，以及劳动方式等的转变乃至这一社会经济基础自身解体，起作用最大的是商业的自发性强硬扩展及这一扩展自身与商业自身职能因果相联的综合社会效应混合而成的强大社会裂变力。与此相适应，服务经济第一个发展阶段的形成与发展不仅取决于社会消费和生产领域诸方面的变革，还取决于商业自身自然性膨胀引起的连锁性社会经济效应。从封建社会内的经济形态结构和产业结构变动过程中，我们可以看出部分服务行业从商业中分离出来、自成体系，是由于商业变动的外在压力的强制。这是因为人口的自然增长和土地分配不均形成大量农村剩余劳动力，这些劳动力纷纷流向城市。城市的逐步膨胀为交换在深度和广度上的扩展创造了客观条件。因为，一方面城市居民需要的农产品（包括生产资料性农产品和生活资料性农产品）只能依靠与农村农产品所有者的交换来获取；另一方面城市内部社会形成了市民阶层，这一阶层拥有的人数在城市总人口中所占比重日益增长，他们大多是自由职业部门的劳动者，而不是依靠财产所有权或政治特权剥削他人为生的寄生者。这样，城市居民所需的各类工业生活用品只能依靠交换来获取。城市的扩大，强烈地要求商品流通渠道迅速增加，要求商业规模迅速扩大，要求商品流通速度迅速加大。商业从来就是一个规模弹性较大的经济部门，即便是在外部条件没有要求它扩大其规模时，商业规模也有自然膨胀的特点。一旦外部条件要求商业规模扩大时，商业扩展的速度必然是惊人的。比利时历史学家亨利·皮朗曾经对欧洲封建时期的商业扩张做出过这样的概括，他说：“从商业资本主义在 12 世纪发展的气势和相对速度看来，拿它与 19 世纪的工业革命相比拟，并无夸张之处。”商业的扩展，使更多的生产转变为商品生产，使原先彼此没有经济联系的地区被纳入到一个统一的分工体系之中，这极大的提高了劳动生产率，为人们的有效需求奠定了基础；同时，城市经济生活也因此而日渐繁荣，城市居民的消费规模和消费偏好随之改观。所有这些都表现为一个问题：商业促成了消费模式的转变，而这一转变的中心内容之一就是购买力越来越多地投向生活服务业。另一方面，由于商品流通总是使用价值实体和购销人员两者的空间位置移动过程，商业的发展

必然要求交通运输业以及饮食业、旅馆业等服务业与之相应发展。商业的扩展，带来了商人文化水平的提高。在“生意兴隆通四海”的形势下，通过函件沟通信息联系业务、商定买卖条件，已经成了一种客观需要。于是，邮电事业作为一个行业被逐渐促成。商业的发展直接推进了社会行为观念和社会交往方式的质变。原先那些体现着社会交往关系的活动已被交换关系所统治。现在由于商业交换规模和消费需求范围的扩大，很多原来以交往关系为基础的服务劳动就逐步转变为以交换为目的的生产经营活动。服务劳动那种主仆之间的关系并没有摆脱这一潮流的影响。过去那种人身依附关系，主人统治仆人行为的主导性因素，开始让位给以金钱为主导的雇佣关系。家庭仆役是为了挣钱而来到某一家庭从事家务劳动，家庭主人必须根据仆役的劳动成果的数量和质量支付报酬。当然，在这一时代，超经济强制并没有彻底从家庭生活领域消失。

服务经济发展的第二个阶段是同简单的、分散而脆弱的商品经济向以大生产为基础的较发达商品经济过渡相伴随的。每一个国家的这种经济演进过程，都不可能超越这个阶段而进入更高级阶段；所不同的是，各个国家在完成这一转变时往往面临着特定的国际经济政治环境和国内自然经济基础所带来的特殊问题，因而常常采取适应本国政治经济制度的政策体系去引导转变。一般的规律是：这一转变的发生和持续，要以商业革命为先导。商业革命对这种转变自身有两方面贡献：第一，商业革命的完成，实际也就是完成了资金的积累。换言之，商业革命是积累转变必需的资金的最重要途径。第二，商业革命使大批原先根本不提供商品或仅创造少量商品的产业和行业进入商品生产大军的行列之中，因而也就建立了新的商品交换体系和劳动交换体系，并为新的社会分工体系和新的区域经济格局的形成奠定了基础。它的具体表现就是一些原有都市停滞或衰落，一些新的城市逐步诞生。同时，也极大地抨击并瓦解了原有的社会经济观念，特别是生产目的观念和消费模式观念，这又为人们自觉地将自己的财产、产品和劳动力投入到社会交换体系之中扫清了思想障碍。转变的完成过程实质上就是工业革命的完成过程。工业革命是工业化进程的起点，而不是工业化的终点。工业革命一般必然带来如下一些后果：第一，手工业作坊被工厂制度取代，机器化生产逐步扩展到各个行业，当然，此时的机械还只是简单机械；第二，无论是在产业经济领域，还是在流通经济领域，都出现了资金集中使用现象，分散的个体劳动者和小企业逐步被大资金所有者吞并或排挤掉，各类大中型企业成为经济领域内的主导性经济活动组织形式；第三，农业生产由粗放经营转向集约经营，因而游离出大批农业劳动力，这些劳动力或是就地转入非农产业经济领域或是涌入城市寻求生路，后一类现象的社会意义和经济意义一般远大于前一类现象；第四，较为完善的市场体系初露端倪。商品市场、资金市场、劳动力市场之间的内在联系已经开始转化为外在的业务活动上的相互依存，互相制约；第五，商品经济的大规模发展一般对人为的经济制导力量有着强烈的逆反机制，也就是说，商品经济自身天然的、无法消除的自发性逐渐主宰运行，它强烈地要求政府放任经济自流，试图摆脱一切政府约束。这一方面的确顺应了货畅其流、尽可能地获取最大利润的历史潮流，保护并促进了新经济运行规则的实施与成熟；但另一方面也无情地使效率原则统治了一切经济领域，成为企业家们决定所有生产及营销策略的最主要依据，因而迫使大批在新形势下不能再依靠原有劳动技术和知识水平而继续工作的劳动者不得不离

开原有工作岗位。这当然为劳动力的购买者依照自定的准则取舍劳动力、随时抛开原有劳动者创造了条件。服务经济就是在这种经济背景下完成了它向第二个发展阶段的过渡。此时，服务业总体呈现出膨胀趋势，服务业内部结构发生变动。服务业生产资料的质量和服务业生产方式随工业生产方式与农业生产方式的变革而发生程度较浅、范围较窄的“小变革”。往日的均衡被外来的冲击打破，新的均衡开始其成长历程，引人注目的一些新兴服务业登上社会经济舞台。

英国 18 世纪工业革命的实际状况可以说是上述一般性概括的有力论据。从资产阶级革命胜利到 18 世纪中叶 100 年间，英国的社会经济经历了深刻的变化。这种变化为工业革命的发生创造了历史前提。其中对资本积累的完成贡献最大的，是由于先后战胜葡、西、荷、法取得了海上霸权和世界贸易中心地位所带来的巨额商业利润。商业的扩张使英国产品的国内外市场以惊人的幅度扩大，因而以手工业劳动为基础的手工工厂的小规模生产已不能适应需求的规模和变动周期的转变，这推动着资产阶级追求生产技术的改革，以机器生产代替手工生产。机器化生产首先闯入的是纺织工业，特别是棉纺织工业。其后，毛织、麻织、丝织以及其它轻工业部门如造纸、印刷等也从工厂手工业逐步向机器大工业过渡。轻工业部门的机器发明和机械化生产的日益普遍化，极大地推动了重工业的技术革新，其中最为突出的是能源工业的技术革新。技术革新大幅度地提高了劳动生产率。 1740 年英国只产生铁 1.7 万吨，但到 1835 年却可以生产 102 万吨，1835 年煤产量迅速增加到 3000 万吨，成为欧洲第一产煤国。相应地，机器制造业也开始形成并出口大量机器，正是为了适应日益增长的商品运输，特别是煤炭运输的需要，18 世纪 60 年代后出现了开凿运河的的热潮。到 1830 年，形成了全国性水路运输网。轮船也在内河航运和沿海贸易中广泛使用。斯蒂芬孙发明的机车，为运输体系的革命创造了条件。1825 年英国建成从斯托克顿到达林顿的第一条铁路，从此陆上运输进入铁路时代。到 1840 年，英国的主要铁路干线已大部建成。与此同时，英国的邮电业也进入了一个新时代。政府逐步经营大部分邮电业，使邮电业的规模和劳动效率有了较大程度的提高。可见，工业革命的发生、发展过程是与交通运输业和邮电业的发展变化相联系的，这一时期也是服务经济的突出膨胀时期。

服务经济发展的第三个阶段是服务业总体规模扩张最大、服务业内部行业结构和服务经济物质技术设备、生产组织形式变动最为强烈的时期。它大体上开始于第二次世界大战之后。在这一阶段，服务业创造的国民生产值占国民生产总值总体的比重和服务业就业人数占就业总数的比重，逐步超过了其它产业部门。先是超过农业，继之又超过工业部门，膨胀较大的服务行业主要有理发业、美容业、浴池业、医疗业、信息业、旅馆饭店业、饮食业、娱乐场所管理经营业、旅游业、广告业、各类贮藏保管业等。

以日本为例，1960 年医疗业就业人数 61.1 万、广告业为 2.5 万。到 1975 年则分别为 126.2 万、7.4 万。[①]法国的医务和社会服务人员 1962 年为 11 万，1975 年则达 29.8 万。[②]西德 1950 年饭店、旅社业就业人数为 48.5 万，1970 年则为 87.3 万；洗染、清洁服务、理发、美容等就业人数 1950 年为 21.7

---

① ［日］饭盛信男著《第三产业》，辽宁人民出版社出版，第 39～42 页。

② 《主要资本主义国家的经济结构》，中国社会科学出版社出版，第 236 页。

万，1970 年为 47.7 万；医疗保健和兽医从业人数 1950 年力 39.1 万，1970 年则为 75.1 万。[3]服务业作为国民经济的一个重要部门，已经为人们所公认。与此同时，各类机器已经进入大多数服务行业的生产经营活动中，特别是邮电业、医疗卫生等已成为自动化程度较高的产业，那种手工劳动统治服务经济领域的局面已经大为改观，服务经济领域也已成为逐步全面采取自动化生产方式的产业经济领域；各种形式的大中型企业逐步取代个体劳动者和小企业而成为服务经济领域内占据主导地位的生产组织形式。以往在服务经济领域内居于统治地位的个体劳动者和小企业，在具有规模经济优势的大中型企业面前显示出了其无法根除的生产经营劣势和历史局限性，于是，它们或是变为实际上附属于大企业的形式上独立的经济实体，或是干脆被大企业所吞并，或是改变自己的经营方式，在大企业空隙中求生存。在服务经济已经进入第三个发展阶段的很多国家里，服务业的大型垄断集团，其规模庞大，触角纷杂，不仅有国内的连锁公司，而且形成若干跨国公司，它们往往统治着本行业的价格、经营方式等的变动方向。这一阶段的服务经济还有这样一个特点：工农业产业领域内的服务劳动在其劳动总量中的比重日渐上升。以美国为例，1950 年在农业、采矿业、建筑业、制造业中，服务类型劳动者占本产业劳动者总数的比重分别为 1.4%、13%、16.1%、25.6%，而 1960 年却分别为 3%、22.4%、20%、30.5%。一般来讲，服务经济进入第三个发展阶段是以工业化完全实现、科学技术革命已经使新的自动化生产方式和各类能源、材料逐步取代旧有的生产方式、各类能源和原材料为背景的，同时，新兴的知识密集型产业也已在产业结构中占据主导地位，流通领域的劳动方式也具备了自动化特点，大资金成为制约资金流通领域各种活动的主导性力量，人均国民生产总值已经很高，基本上达到了 1500 美元以上，人们生活水平也已提高，因而能够将较多的购买力投向服务部门。这就是说，服务经济能够进入第三个发展阶段，要以国民经济各领域的综合变动为外在条件。

服务业范围广大、内容庞杂，服务业内部结构差异较大。从整体上看，二战以前，美国第三产业内部的传统服务行业占比重较大，二战以后，新兴服务行业所占比重逐步加大。不同的第三产业部门对美国经济的影响程度也是不一样。这集中表现在对产值、就业以及劳动生产率的影响上。 1963 年 18 种特选服务行业就业人数，占美国就业总人数的比重显示出了较大的差异。当时提供服务的行业共计占总就业人数的比重为 3.3%，其中旅馆业和汽车修理业的作用较大，各占总就业人数的比重分别为 0，8%和 0.61%，绝对数为 544 万和 414 万。再次之为洗衣店和美容店，分别为 346 万和 345 万。当时商业是第三产业的主于，总就业人数为 9217 万，占总就业人数的比重为 13.6%，其中饮食业、食品店、杂货店就业总数分别为 1933 万、1490 万、1434 万，汽车经销和服装店各为 860 万和 659 万。有一个现象需要指出，即：在这 18 种特选的服务行业中，个体经营者占的比重相当大。提供服务的行业中，理发店和修鞋店个体经营者比重超过 60%，汽车修理和美容店超过 30%，其它部门绝大多数超过 10%。流通领域内个体经营者所占比重普遍超过 10%，饮食店、家具用品店、汽油加油店、食品店超过 20%。这表明第三产业各部门的生产经营活动均具有较为强烈的分散性和竞争性。二战以后，尽管美国经济不断波动，工农业劳动生产率处于不稳定状态，但第三产业的大

---

[3] 《主要资本主义国家的经济结构》，中国社会科学出版社出版，第 72 页。

部分行业的人均产值变化率都为正数，劳动者每年报酬数均呈上升趋势。例如 1948～1963 年，整个第三产业每人年产值平均增长 1.6%，每人报酬平均增长 4.8%。其中，汽车修理、美容店每人产值平均增长率在 5%以上，汽车经销、药房、饮食店、食品店、家具用品等在 3%以上。其间，每年报酬增长率也只稍逊于制造业（此时制造业还较为景气）。进入 80 年代以后，第三产业各行业之间的工资水平有所拉大，其中零售商业有所下降，其它行业则处于上升状态。例如，1990 年交通运输和公用事业小时平均工资为 12.96 元，零售商业为 6.76 元，生活服务业为 9.83 元。值得指出的是第三产业和制造业的工资水平差距急剧缩小，个别部门甚至超过制造业，比如交通运输和城市公用事业及批发商业，其它部门如金融、保险、不动产、生活服务业等与制造业的工资差别不超过 0.4 元。进入 90 年代，第三产业内部产值结构中，金融、保险、不动产、咨询服务业等新兴服务业的比重不断上升，商业萎缩程度有所加大，其它行业产值比重基本处于停滞状态。

第二节　美国现代经济增长过程

美国建立了完整的市场经济体制以后，经济结构不断演变。经济结构的变化构成了一股强烈的力量，推动着美国经济在增长的道路上前进。在工业化和服务经济社会相继形成的同时，美国经济经历了艰难的周期性波动增长。

从 1865 年到第一次世界大战期间，尽管遇到了诸多难题，美国经济还是以平均 4%的增长率向前发展，成就是巨大的。此间美国经济面临的主要问题是：第一，周期性的萧条。 1873～1878 年和 1893～1897 年，美国发生过两次经济萧条。两次萧条都引起了产出下降和失业率提高。第二，物价下降，从南北战争结束到 19 世纪 90 年代，美国出现了持续的物价下跌格局。物价下跌的原因主要有两点：一是此间美国政府实施了偏紧的货币政策和财政政策；二是技术进步提高了劳动生产率，从而促使物价下跌。物价持续下跌在一定程度上抑制了人们的投资积极性，因而阻碍了经济增长。第三，南方经济发展缓慢。南部地区经济在 19 世纪后半期相对于北方来说，长期处于增长缓慢状态。尤为突出的是，一段时间内，南部农业的生产水平甚至回复到 1860 年以前的状态。 19 世纪末，南方按人口平均计算的收入仅达到全国水平的 51%。第四，外国的竞争。 19 世纪后期，世界各国间的市场竞争日趋激烈。对美国来说，压力主要来自于欧洲。当时，法国和德国正加速实现工业化，两个国家的资产阶级均已具有较大实力，它们要求排斥美国工业品的进口，并可以不凭借政府的关税压力来与美国工业品竞争。同时，欧洲各国又对美国农产品进口实行关税限制政策，而南美、大洋洲诸国又加入了国际农产品市场竞争行列。因此，美国产品的外需市场有所缩小，这对美国经济的进一步发展带来了强劲压力。第五，社会动乱。经济的周期性波动时常把一些人推入失业大军，而工业化的推进也在把很多农民推入城市，这些人一部分找到了工作，另一部分人则找不到工作。同时，经济增长虽然速度不慢，而且具有持续性。但增长福利却并不是被平均分配掉，一部分人得到大笔财富、越来越富，另一部分人则陷入贫穷的循环之中。问题在于这种状况的形成并不是完全合理的，有很多因素属于不合理类别。因此，失业和贫穷的劳动者利用各种手段表达自己的不满，他们开始寻求理论支柱，试图系统、彻底地解决问题，甚至可以发动政治革命。

第一次世界大战结束至第二次世界大战这段时间，美国经济从总体上看处于周期性波动之中。一战结束之初的几年，美国经济陷入萧条之中。尽管如此，美国 20 年代还是取得了经济增长，其间国民生产总值由 853 亿美元增加到 984 亿美元。对美国来说，最为痛苦的是 20 世纪 30 年代，其间美国经历了历史上最深重的经济危机，遇到了战争。 1929 年 10 月，美国股市开始暴跌，1933 年跌到了最低点。股市下跌的背后是工商业的下滑。 1933 年批发价格下跌了 30 个百分点，就业率下降了 33 个百分点，工资发放额下降了 50 个百分点。与此同时，工农业生产全面下降，对外贸易额同样如此。银行系统全面崩溃，公众挤兑迫使大批商业银行倒闭。总之，美国经济走到了瘫塌的地步，资本主义经济体系的合理性受到了广大公众和理论界的怀疑。

第二次世界大战以后，美国的经济发展大致可划分为四个阶段。其间总的背景条件是：自由竞争的资本主义市场经济已转化为政府适当干预的市场

经济；阶级矛盾已经有所缓和；国际竞争日趋激烈；大部分时间内世界处于冷战状态，因而军火生产和军火贸易相对繁荣。

第一个阶段是 1961～1965 年。在此阶段内，开始美国经济出现了衰退，政府迫切要解决的问题是把经济推入增长轨道。 1960 年后，肯尼迪政府设定了在降低失业率、稳定价格的条件下力争高速增长的政策目标。因此，肯尼迪实行了扩张性的财政政策和货币政策。 1961 年开始，美国经济走入复苏，此时，大工商企业和工会又乘机抬高价格与工资，试图利用市场力量快速增加收入。为了防止充分就业引致通货膨胀，肯尼迪政府于 1962 年 1 月采取办法协调工资与价格的关系以防治通货膨胀。但出于种种考虑，政府并没有严格监督企业对政府规定的价格和工资指标的实行状况，而企业也未遵循政府的指导。到 1965 年末，美国实际和可能达到的国民生产总值之间的差距基本消失，就业与通货膨胀之间的关系也得到了较好的处理，当时失业率仅为 4%，批发价格指数也只有 0.4%。

第二个阶段是 1966～1968 年。此间，美国经济相当繁荣，除去 1967 年上半年稍有退步外，其它时间经济均呈高速增长状态，失业率从 4.5%下降到 3.6%，大大低于临界水平，政府持续推行宽松的财政和货币政策。然而经济的繁荣是以通货膨胀不断爬升为代价的。此段时间，消费价格平均每年上涨了 3.3%，批发价格上涨率达到 2%。导致这种状况的原因：一是总需求扩张过快，财政和货币政策双松。 1968 年，美国财政赤字达 250 亿美元，货币供应量增速和国民生产总值增速相等，财政支出扩张速率远超出国民生产总值增速。二是工资超速增长，构成成本推进型通货膨胀。此时的美国制造业平均小时工资增速达 4.9%，远超过制造业劳动生产率平均增速。1968 年美国发生了极度膨胀现象。针对通货膨胀问题，当时美国也采取了一些财政、货币和价格以及工资调控措施，但由于政府主观以为失业比通货膨胀更可怕，所以措施并不完备，实行的也不坚决，因而效果不大。

第三个阶段是 1969～1973 年。此间美国政府意识到了反通货膨胀已成当务之急，完成这一任务，还要从制度微调入手，既依靠财政政策和货币政策、工资政策，又要依赖制度改良。为此，尼克松政府采取了比较务实的态度，试图在失业和通货膨胀之间寻找一个相对合理、代价较小的搭配，实现相对稳定的经济增长，尽可能缩小实际和可能的国民生产总值差距。在这种背景条件下，美国实行了力度较小的财税改革，在货币政策方面提高了再贴现率和存款法定准备金。但是，事与愿违。从 1970 年开始美国经济走入衰退，失业率上升。可怕的是，与此同时，通货膨胀并没有减缓爬升势头，因为工会仍在抬高工资，1973 年，批发价格上涨率达到 13%。从此美国经济走入滞胀。尼克松政府的计划落空。

第四个阶段是 1973 年以后到目前这段时间。此间美国历经了多次能源危机，这直接促成了美国的经济衰退。然而可怕的是，美国经济长期停留于低谷，虽然偶而有所好转，但转变程度相当小，美国劳动者对就业难已习以为常。因此，美国一些经济学家提出了经济增长是有极限的，到一定程度就不会再发展。与此同时，美国的物价上涨势头依然呈刚性。所以，滞胀成为美国经济中的顽症。经济学家们认为，谁能解决滞胀问题，谁就应当得到经济学诺贝尔奖。进入 1994 年，美国出现了复苏苗头，人们推测美国经济增长率 1994 可望达到 3%。但现在物价上涨苗头仍未有消除迹象，而利率却已开始抬升。因此，人们普遍担心经济增长恐怕要以通货膨胀爬升为代价。

从美国的经济增长过程来看，经济波动是市场经济难以避免的问题。对此，国外经济学界非常重视。人们对经济波动的成因做过多种研究，提出了很多观点。

（1）生产论。萨伊认为，由于生产自行创造需求，供求永远是均衡的。经济波动仅只是短期供求技术性失衡的产物，不过是长期均衡中的一个环节，它根源于生产的技术性偏差。以 19 世纪欧洲经济结构变动为背景，一些经济学家产生了经济波动源于个别产业变动不居的观点。白哲特曾经指出：一个生产部门不景气会引起其它各生产部门也不景气，最典型的是农业，如果二三年收成不佳、粮价上涨，每个工业部门都会亏本，于是生产停顿、工人的工资和资本的活动减少；如果粮价长期低廉，工人就有大量余钱用于食物以外的各项其它开支，于是整个经济趋于繁荣。考茨基则把工业波动归结于某些工业部门兴隆的自然结果。西方国家 70 年代后出现的经济滞胀局面，极大地动摇了凯恩斯主义及与此相关的需求管理政策的权威地位。供给学派应运而生，他们重新研究并肯定了萨伊定理，确认一切经济问题包括经济波动源于生产，而不是分配或需求领域。

（2）交换论。把经济波动归因于商品市场和金融市场自发地破坏供求均衡的思想由来已久。19 世纪的比利时经济学家德·拉弗勒确立了如下观点：经济波动常常由贵金属的外流引起。朱格拉尔认为，波动的一个基本原因是物价周期性波动，现代西方货币学派则一方面复活了古典学派的货币数量说，一方面赋予这一学说新的立论基础和内在逻辑体系。他们把货币供给量变动对需求总额和需求结构的影响视为引致经济变动的根本性原因。

（3）分配论。马尔萨斯以其对生产和消费关系的特殊见解为理论前提，判定工业波动的发生是由于有钱阶级的非生产性消费赶不上生产的增长，而这与分配制度直接相关。洛贝尔图斯认定经济波动是由于工人在国民产品中所占的份额随劳动生产率的提高而缩小引起的。

选择某一角度，把某一领域的某种问题，理解、论证为具有充分影响力和扩散效应的力量，进而将其它一切领域的重要问题与这一力量联系起来，把这些问题阐述为这一力量的派生物。概言之，把经济波动最终归结为某一经济问题的连锁反应的结果。

这表现在人们的论证过程总是依循这样一个经济哲学：波动的产生和发展及消失，归根到底是由于某一问题的发生或某些问题的并发直接或间接触动了供求关系，而供求动荡则反过来进一步加剧原有矛盾，引起新的矛盾。如此循环往复，经济波动最终形成。

即：采用某种措施，首先使宏观经济的某一侧面或某一领域发生明显变化，然后进一步人为地使这一变化传播、扩散到其它领域，最终形成全局变动。这实际上是使国民经济各个局部在自身机制尚未转变的条件下强行追随某一局部的、很可能并不利于自身建设的变动步伐。因而事实一再表明，这种调节常常以新的矛盾的出现和某些旧有矛盾的强化为其效果的代价，有时代价远大于效果。

这是因为，每一个经济行为都与其他经济的或非经济因素有着一定程度的内在本质联系。一旦把这种联系分割或削弱，行为自身的存在就会失去必要条件。而且，其条件对这事物的影响，要通过这种条件的相应配合，否则，影响就不会发生。

有必要指出，我们所说的宏观经济内在不平衡性和西方非均衡学派观点

并不一致。关键性差别在于：非均衡学派虽然肯定供求总额不会相等，但认为通过有效的数量调节可以实现均衡；而我们则认为，不管采取何种调节措施，使用何种治理方式，宏观经济的理想性全面均衡都不会出现。不难理解，人们可能要问，究竟有什么理由可以确立这样的结论？这是不是说人们永远只能在动荡不安的经济社会中生活？

我们的结论，以下述两点客观过程为依据。

第一，在实际经济生活中，使用价值量供求绝对均衡状态是不存在的。因为：①供求时间矛盾无法避免。任何一种产品的生产都必须是连续不断的过程，而且，受种种难以改变的技术因素的制约，产量弹性区间往往较小，但产品需求弹性区间却较大。不仅如此，产品需求又具有较强的随机性和季节性。可见，供求各自均存有自动脱离对方发展状况的本质属性。这种本质属性，当原材料供给发生变动或购买力总量及其区域分布、阶层分布发生变动时，便会以短缺或过剩来体现其存在的意义。②供求空间矛盾无法避免。在商品经济条件下，生产实体一般不会仅为所在区域进行生产，它的需求者大多分布在异地或异国；另一方面，对一个生产实体来说，很难同时兼具销售市场条件便利和原材料供给条件便利两种优势。也就是说，企业或是远离市场或是原材料获取条件不良是一般规律。因此，从全社会角度看，生产力布局和需求空间分布的矛盾是天然的、无法彻底消除的。这样，在一定时间内，任何一地的需求都可能难以全部得到满足，而此地的产品也很可能难以全部售出。事实上，即使此地产品供求对象均已落实，交通运输条件也不可能达到足以使交易及时完成的良好程度。③货币介入必然引致供求矛盾。在商品经济社会里，生产者对财富的占有，首先体现为对货币的占有。但货币量实际上仅只代表着人们的有效需求量，而不代表有效需求结构和实物量。所以，即使假定全社会购买力总量和收入分布状况对生产总体来讲是一个已知数，甚至即使货币拥有者何时何地投放货币也为已知数，生产部门也不可能使其产品数量和产品结构与需求总量和需求结构完全重合。实际上，大致的重合也只是偶然现象。

当使用价值量供求自然性失衡，达到较高程度时，使经济增长或是表现为以短缺为特征、以供给约束为主导力的紧运行，或是表现为以过剩为特征、以需求约束为主导力的紧运行。

第二，货币流通与商品流通的绝对协调一致客观上是不存在的。在实际社会经济流程内，货币流通和商品流通是两个性质不同、意义不同、经济利益背景不同的经济过程。货币流通实行者不能左右商品流通者的行为方式、行为准则、活动范围；商品流通者同样也不能规定货币流通调节者的决策意识与行为后果。因为两者是不同的利益主体。作为货币流通的具体实行者和调节者的银行系统，在确定货币流通量、贷款额度和货币流向时，首先考虑的是自身经济利益的保持和增长。如果某种经济业务不能带来较大利益，即使这种经济业务更有利于社会利益或有利于其自身长远利益，它也很可能不去从事。它们往往注重短期利益和获取风险较小的利益。这是实际生活中反复出现的现象。因此，货币流通总额常常超前或滞后商品流量。另一方面，投资需求和消费资料需求的变动，分别受制于投资主体的利润预期、产品需求预测、评估和消费者的消费偏好、收入总量水平。当众多投资主体预期总需求即将膨胀或认定某类投资可以带来更大利益时，就会形成巨大资金需求，强迫货币量在没有物质资料保证的前提下超前增长。消费资料需求的过

度膨胀可以引起同样问题。这是由商品实物量需求引致的货币流通与商品流通的相互背离。

商品流通和货币流通不相协调的突出后果是价格波动。而一般来说，经济波动常常以价格波动为先导因素和逐渐发展的条件。

换言之，它的种种经济后果，人们完全不必付出多少代价就可以承受，属于经济生活的正常内容。促成经济波动出现和加剧的制度性因素和非制度性因素，必须通过它、以它为条件，才能影响经济波动。

政府对社会经济的引导，通过具体的产业政策、就业政策、货币政策、贸易政策、财政政策等的实行来实现。这些政策的具体内容，依政府自身的阶级性和其对经济状况的判断而定。如果政府的诸类经济发展政策符合客观实际，那么，现有的经济矛盾就会消除或得到缓解。反之，则会先后或同时加剧各种经济矛盾，甚至直接引起经济波动。较为普遍的现象是，政府的经济发展政策，总是对经济运行同时或先后产生正负两种效应，常常或是引起需求变动超前供给变动或是导致供给变动超前需求变动；当然，它也会促成经济比例关系失调及产业结构、收入分配结构等的不合理性逐步强化。因此，所谓成功的经济发展政策实际是利大于弊的发展政策，而不是十全十美的发展政策。资本主义社会中因政府经济发展政策造成的经济波动一般表现为这样一个过程：不合理的收入分配政策，引起工资增长率相对低于投资增长率和产品总量增长率。在这一条件下，起初各方你追我赶，力图形成相互协调局面，因而经济繁荣；但经过一段时间后，努力归于失败，投资增长率刚性和产量增长率刚性持续加强，工资总量增长率相对弱化，经济萧条随之逐步出现并日渐发展。社会主义社会中因政府经济发展政策失误出现的经济波动则体现为这样一个过程：错误的产业发展战略及与此相关的盲目追求高产值、高速度不断加剧总供求和供求结构性矛盾，过剩条件下的短缺和短缺条件下的过剩同时并存，日益强烈、普遍，当这一局面发展到一定程度时，萧条便会取代繁荣。

政治对经济的决定性影响是显而易见的。无论是在何种社会条件下，无论是在何种经济区域内，经济波动多少都与政治活动有关。事实上，前述两类制度因素的存在，从根本上说是要以政治制度的保证为前提条件的。经济波动的发生、发展，并不一定伴随着政治革命或政治制度大范围改革及政治权利的再分配，但却必然要以政治制度中的某一局部的特殊作用为充分必要条件。战争引起经济波动，实际上就是由于政治制度内部权利分配机制的变动。而资本主义条件下的经济波动，很显然是由于资本主义政治保护了不合理的分配制度。我国 50 年代末～60 年代初的经济大波动，则完全是极“左”政治路线的产物。

我们在考察中国经济改革过程中的经济波动时，产生了同样的偏差：不是从政府角度，就是从企业或个人角度说明、预测经济波动。其结果，我们的调节政策常常具有治标不治本的特点，而相应的经济改革方案也常常具有利益预期值过高、困难估计面小因而实效性小或成功周期过长的特点。这应该引起我们的深思。

人口状况如果与经济规模不相协调，经济运行迟早会发生倾斜。人口相对过剩，会形成消费品需求和就业需求超越产品供给与就业机会供给两种压力。前一种压力是需求拉动型通货膨胀出现的“良好条件”，后一种压力则是失业扩大、效率低下状况交替或同时存在的“有利”基础。两种力量后果

的结合，使经济波动随时都有可能发生。”劳动力短缺同样会促成供求失衡。因为人口数量与消费量不一定成正比，而劳动力短缺却不可避免地会形成产品总量短缺和结构性短缺。

经济结构变动不是恒常的，但却是不可避免的。经济结构变动意味着产业结构、生产资料需求结构、消费品需求结构等发生变动。而受资源供给量及其空间分布、开采利用技术和交通运输条件等不可控或难以改变特点的影响，生产变动和需求变动很难步调一致。这样，经济运行就很难平稳进行。

每一个国家和地区都不可能事前选定适应自己经济发展现状的国际经济环境，而国际经济环境却总是和每个国家和地区的经济直接相连。这是由商品生产、商品流通内在国际一体化所决定的。因此，如果国际市场发生波动，如果相关产品供求状况发生较大变动，国家或地区的经济就不可避免地要发生波动。这种波动是正常的，是外部事物的反映，同时也是自身机制的再调整。

第二章　自由竞争的市场经济转向混合经济：美国政府宏观经济控制模式的转变

资本主义社会制度建立起来以后，美国逐步形成了完整的市场经济，实现了工业化，初步构造了服务社会的体系。在经济发展过程中，在市场体系结构不断演变的过程中，在国际经济关系不断调整的过程中，美国政府控制宏观经济的手段和形式以及力度也在不断变化，这不仅直接影响了市场运营，而且直接改造了市场经济模式，使美国从高度自由竞争的市场经济转为政府干预型混合经济。导致这种情况出现的原因很复杂，有理论上的，也有实践上的。这种转变对美国经济的影响也是多方面的。

第一节　自由竞争时期美国政府的作用

罗斯福实施“新政”以前，美国政府对经济采取的是尽量少干预的态度，只是当形势紧迫，而且问题确实与制度弊端或制度供给不足因果相联时，同时私人也很难解决或根本不愿直接出面解决时，政府才介入经济活动。当时政府介入经济活动，一般也没有长期打算，更没有系统的规划，因而也就没有确立完整的政策目标体系和宏观经济调节体系，确立各项机构职责，一般也没有考虑如何完善反周期和抑制经济盲目性的制度。

美国政府当时之所以采取不干涉经济的态度，主要的原因之一是政府接受了自由放任的经济理论，把这一理论体系中的很多结论当做操作宏观经济管理系统的原则。

当时西方经济学界认为：市场经济本身是民主化的经济，人是市场经济的主体。在市场经济运转过程中，每个人都有权参与，而且可以自由选择参与的程度和方式。人们进入市场时，可以自觉寻找机会、把握机会，至于所获收入究竟有多少、收益的形式如何，则取决于个人的素质和能力。人们在市场内寻求经济利益时，同时也会促使社会福利的增大，也会改善他人的利益，也会完善全社会的物质环境和精神文明环境，社会整体的物质文明发展和结构完善，依靠的就是这种个人奋斗，依靠的就是个人对利益的追求。因此，人们对利益的追求会起到相互满足各方利益要求的作用。正是在这种背景条件下，社会总供求是平衡的，只要有供给就会有需求，供给决定需求，即使出现缺口，也是暂时的，因而市场经济不会出现危机，其内部机制完全可以自觉矫正市场不足。所以，政府不要干预经济，需要政府做的事就是维持社会秩序，搞好对外关系和国防，同时建立起良好的司法体系。这样，政府规模越小越好，只要完成自己的职责就行，而且政府支出纯粹是非生产性支出，政府活动属于非生产性劳动，政府支出应尽可能缩小，应形成廉价政府。因此，政府总的职责就是为市场运营创造条件，通过协调社会总体分配关系和政治关系，来为社会经济增长铺平道路。

但这里有必要指出，上述观点是西方经济学界当时的主流观点，也有一些学者提出了不同观点，特别是当资本主义市场经济出现了垄断行为和经济波动之后，对上述主流观点提出异议的学者数量开始增加。比如西斯蒙第就认为政府应该逐步扩大自己的职能，虽然政府劳务是非生产性劳务，但有其特殊重要意义，而且他认为资本主义经济并非完美，并不是完全可以自动平衡，资本主义经济也会出现危机，因而他很怀念过去的小商品经济时代，怀念远古时期纯朴的社会人际关系。再比如马尔萨斯，他提出了著名的人口论。这一观点的真实经济理论意义，在于他等于提出在市场经济条件下供给与需求是有矛盾的，矛盾的根源在于人口的增长会超过生活资料供给的增长，从而造成供求矛盾。因此，马尔萨斯提出了政府应控制人口增长的思路。与此相关连，马尔萨斯也承认资本主义经济有可能出现危机，而且如果政府不加以调节，危机甚至会加剧、持续。面对这些观点和实际问题的存在，此时西方经济学界不得不逐步修正主流观点，对供求失衡提出了种种治理意见。这些意见的形成，和经济学内在逻辑以及理论体系的变化有严密的联系。为了弥补原有理论的不足和政策建议的缺陷，一些经济学家主张应从微观角度构造平抑经济波动的功能，有人提出企业制度创新理论，有人提出技术改造理论，还有人提出完善经营行为理论。这些观点直接影响了企业行为，但是，

也尚未从根本上改变政府在市场经济中的地位。

从现实经济运作看，政府当时对经济采取少干预政策也有它的客观基础。这表现在：

首先，美国的自由竞争市场经济时期，是该国从农业国转向工业国的时代。其间，市场本身的发育需要私营经济来推动，需要劳动者和资产者进行自由选择，需要他们主动开拓市场、优化市场，也需要他们从需求角度推进市场供给走入增长轨道。而要做到这些，美国必须具备一个基本条件，即：要有私人资本积累规模的快速扩张。私人资本积累规模的扩张只有依靠个人的努力才会实现，只有依靠个人的利益追求活动才会逐步形成，而政府对此是不可能起太大作用的，因为资本主义经济是私有制经济，政府保护私有产权已写入宪法，而私有制经济的运营不可能不导致私人资本积累，否则竞争就没有意义，经营也没有动力，社会经济结构不可能变动，假如政府当时有充裕的资金和宏观经济调控能力，政府也可以承担起启动经济增长的职责，也能直接大幅度改善宏观经济结构，但问题在于当时美国政府没有这个能力，而只能依靠私人资本。因此，政府当时只能扮演秩序管理者的角色。

其次，美国的市场经济本身是建立在移民和疆域拓展基础之上的。此时，到处充满机会，到处都有未开垦的处女地，需求扩张和需求转变并存。对此，政府是无法直接组织管理的，也很难对很多具体活动确立明确、细致的规则，更没有可能直接把人们集中到一起实行公有化的生产经营活动，总之，此时政府并不具备构造市场的条件，所以，只能由民众自己去把握机会，去积累财富，去推动经济增长，把分散而活跃的私营经济汇集成冲洗历史尘埃的经济进步大河。

然而应当指出，在这一时期内，美国也不是说没有政府的经济调节活动，政府也在一定程度上监控经济。从理论上看，这种格局的形成是因为经济学界虽然否认政府介入市场竞争的合法性和合理性，但是经济学界并不认为政府不可以介入公共事务，同时也没有明确划定社会公共事务与经济事务的分界线。美国政府当时对美国经济的监控范围事实上还是不小的，所起到的作用和间接效应也是不可忽视的，对美国市场经济的成熟是有助推效应的。

美国政府从 19 世纪开始就注意发展科学研究和教育事业，已经认识到有必要为社会进步和经济发展创造文化条件，有必要利用科技进步来提高工农业劳动生产率，利用教育发展完善劳动力素质。 1862 年美国颁布了莫里尔法令，这一法令对农业科学研究和教育事业的发展起到了推动作用。该法批准赠予各州土地用于农业院校和农业机械技术研究。各个州政府也相继成立或扩充了农业院校。1887 年美国又发布了哈契尔法令，该法令又给农业试验站和科学研究提供了新的联邦基金。1914 年初，国会通过了斯密、利维法令，要求扩大联邦援助科研工作的范围，因此，州立农业院校通过各种信息渠道和展览会，把科研成果直接交给农场主。农业院校同时也向联邦农业部输送人才，以改善政府公务员的素质结构，进而搞好农业管理工作。1889 年起，美国农业部在内阁中的地位不断上升，活动范围也逐渐扩大，新的农业管理局和分支机构纷纷建立起来，从事各方面科学研究和管理工作，例如出口肉类的检验、牲畜的检疫、新植物品种的鉴定和分配、农业害虫的控制、肥料和土壤管理技术的改进等等。正是由于输入了大批农业院校毕业生，农业部才能够承担起如此重任，并灵活运用政府的法令。此外，各个州还主动扩大支农范围，州政府拨款创办农业交易会、支持农业技术情报交流以及倡议办

农民学校。

美国政府从很早就插手劳资纠纷，其意义有两点：一是维持社会秩序；二是确保经济运行不致停顿。当然，此时美国政府是偏袒雇主阶层的，因为政府惧怕投资下滑。在 19 世纪和 20 世纪交替时期，雇主对工会采取的种种破坏手段，甚至取得了合法地位。不仅如此，政府还动用警察和军队压制罢工。

当时美国的州政府已开始全面调控本地经济发展。每个州都着手进行推动经济发展的尝试，对那些专门受援的地方利益集团给予优惠和豁免。比如西部各州政府把大批土地赠予各私营铁路公司。同时，各州都制定了土地征用和资源利用的法律，授权各种特定的私营企业使用各类土地资源。此时美国有许多州司法部门制订的法令中，有关实际补偿的规则均有利于私人利益，因而私人使用资源所付的补偿较少。各州还从税政管理角度把免税及其它优惠措施扩大到铁路公司、采矿企业。西部各州建立各种机构，这些机构的职责是促进移民，它们发广告、做宣传、派官员到国外游说，甚至扩大移民路费贷款，并帮助移民定居。全国各州都给投资者重大优惠，有些州甚至把很多特殊利益赠给大公司。由于州政府介入本区经济实施调控措施，州政府的财政支出呈现出逐步增长趋势，因为调控活动需要大批专业人才、需要扩大职能组织机构。例如，纽约州政府支出费用中，管理机构支出额 1860 年是 5 万美元，1990 年达到 90 万美元，而社会福利与卫生支出则从 1860 年的 26.3 万美元升至 1900 年的 650 万美元。 1913 年该州全部支出为 3.88 亿美元，1922 年达到 14 亿美元。

在 19 世纪，美国政府就已开始对银行业进行管理，从 1840 年到南北战争期间，联邦政府取消了对全国银行业的监督管理。因此，地方银行业日益繁荣。但进入 60 年代以后，货币制度和银行资金往来业务显现了新的高度复杂性，银行经营活动分散性和不稳定性的弊端逐渐暴露出来。因此，政府便酝酿制定新的银行管理办法。在这种背景条件下，国家银行法令于 1863 年成为国家法律，1864 年又对该法令进行了修正。修正后的法令要求授予至少有五个股东的团体以经营银行的特许权，同时，每家银行必须认购等于其资本数量 1/3 的联邦政府公债券，之后，国会才批准该行发行钞票，其数量等于所认购公债当时市场价值（不超过票面价值）的 90%。这种钞票属法市，也可抵顶政府债务。而且政府还规定国民银行必须保持有 25%的现金储备作为银行发行钞票和吸收储蓄的担保。这是银行业管理的一项重大改进。当时美国政府也已开始利用货币政策调节经济，比如采取紧缩政策抑制需求过度膨胀。此举虽引起了政府与工商业界的争论，但毕竟起到了一定的积极作用。

第二节　当代美国政府如何干预经济

完全自由竞争时期的美国经济历经了多次经济波动，阶级矛盾逐步明朗化而且日益激化，既造成了较大的经济损失，也引发了社会动乱，特别是1929～1933年的资本主义经济大危机，把美国经济推入了低谷，空前的萧条把很多劳动者卷入失业大军，也把大批小资产者带入赤贫阶层，中产阶级同样沦为低收入者，整个美国资本主义经济显示出了极度的失调和苍白。在这种背景条件下，西方经济学者不得不开始反思主流经济学的观点，寻找过去非主流经济学家思想的先见之明，并认真检索政府政策的失误。因此，经济学的革命发生了，原有的结论和逻辑被重新审视，甚至视角也被重新选择，于是新的理论体系和分析方法相伴而生，人们对经济学理论的创新表现出了极大的关注，并认为这是一种科学的突破。然而更为值得提及和分析的是，经济学理论的更新并不是学者们自己圈内的改朝换代之举，它也把政府带入了一个新的思想天地，让决策者们也分享到了经济学理论创新的成果，使政府决策有了新的依据，使他们自觉改变了以往的习惯作法，不仅如此，政府还把学者们的思想当做举一反三的基础，派生出了很多新的观点，建立了完整的宏观调控体系和政策法规体系，从而把美国经济改造为混合经济。尽管80年代以后，美国经济学界恢复自由放任秩序的呼声逐渐升高，尽管国家干预经济暴露了一些问题，但美国政府对经济的干预并没有削弱，只是侧重点和方式发生了一些转变，同时，经济学界谁也没有否定政府应当适度干预经济，政府能够有效地完善市场运营条件。

既然美国政府干预经济，美国经济转为混合经济主要导源于经济理论的转变，那么我们就应该首先叙述经济理论的变化。

西方国家政府干预经济的普遍化是和凯恩斯发起的经济学革命密切相关的，可以说后续西方经济学理论的变化和政府政策的转变，都与凯恩斯创造的理论有或多或少的联系，这种联系可能是对凯恩斯观点的完善和补充以至系统性推论，也可能是对凯恩斯观点的批判所引发的思想火花形成的思考。

1936年，英国经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯出版了《就业·利息和货币通论》。在这本书里，凯恩斯系统地阐述了他的宏观经济思想，其中融含有理论和政策的双重创新。正是以此为基础，西方形成了较为完整的宏观经济学，政府因而也建立了基本宏观政策体系。

凯恩斯认为宏观经济学的研究对象归根结底是充分就业，各类宏观政策的终极目的是实现充分就业，经济增长策略、货币管理政策、收入分配政策等，都要围绕充分就业目标。

凯恩斯理论的核心思想是就业量决定于总需求，而总需求又决定于消费倾向和一定时期的投资量。资本主义经济出现危机的根源是有效需求不足。对有效需求不足，市场本身不会完全解决，需要政府出面采取各类政策予以解决，需要政府采取各种措施进行调节。

究竟是什么原因引起有效需求不足呢？凯恩斯指出：所谓有效需求是指市场上商品的总供给价格和总需求价格达到均衡时的总需求。有效需求与就业之间存有函数关系。在资本主义经济中，导致有效需求不足的原因非常复杂，包括各类制度性因素和非制度性因素。但其中至为关键的是三个心理因素或说主观因素。一是边际消费倾向递减规律。即：伴随着个人收入的增加，收入增量中用于消费的部分会越来越小，用于储蓄部分的数额会渐次增加。

出现这种倾向的关键是人们生来具有爱好储蓄的本能。正是这一规律的存在，使总需求价格低于总供给价格。二是资本边际效率递减规律。资本边际效率是指增加一笔投资预期可以得到的利润率，一般用贴现率来表示。资本边际效率递减就是指在其它条件不变的情况下，依随每一单位投资的增加，资本边际效率逐步下降。导致这一现象形成的基本原因是投资增多致使资本设备价格上涨，因而投资预期利润率下降，同时投资增多致使产品供给价格随产量增加而下降，同样引发预期利润率下降。投资预期利润率的下跌使投资者信心减退，从而导致总需求不足。三是流动性偏好规律。流动性是指各种资产转换现金的难易程度，难者为流动性小，易者为流动性大。现金本身是流动性最大的资产，而商业票据和有价证券则次一些，固定资产流动性最小。所谓流动性偏好规律，是指人们在心理上都偏好保留流动性最大的现金，因为人们存有交易动机、谨慎动机和投机动机。就一般而言，如果人们要放弃由上述三种动机引起的流动偏好，把手中的钱借给别人，就希望得到利息，以弥补损失。故凯恩斯认为利息是人们一定时期内放弃流动偏好的报酬，而非储蓄本身或等待本身的报酬。这样，流动偏好、货币供应和利息率三者之间就产生了连动关系。当货币供应量给定时，利息率水平为流动偏好所决定；当流动偏好给定时，利息率水平受货币供应量决定。这种关系可用一个下滑的曲线来表示。因此，当利率低到一定程度时，人们宁可持有货币而不愿持有证券。这直接导致了投资需求不足。

针对有效需求不足，政府有必要积极出面干预。政府调节有效需求是有条件的。因为凯恩斯认为社会经济是由个人、企业和政府三方面组成的，总需求的结构是消费＋投资＋政府支出。显然，如果政府调节财政支出，那么就会直接或间接变动总需求量值，当总需求不足时，政府采取赤字政策，就可主动填补总需求缺口。凯恩斯把政府行为和宏观变量连接起来，这不能不说是一个进步，他为政府干预经济、建立混合经济制度奠定了理论基础。

第二次世界大战以后，凯恩斯的理论在西方各国得到了普遍应用，将其融贯在制度完善和政策制定以及经济发展战略选择之中，同时也确实取得了一定的效果。不仅如此，发展中国家战后推进工业化的过程中，也把凯恩斯的理论当做重要的依据，在经济增长启动方式、市场体系构造以及经济制度改造等问题上，都参考了凯恩斯理论的基本原理。

凯恩斯的理论形成以后，西方经济学界很多人都投入凯恩斯主义学派阵营。人们在研究、完善凯恩斯理论的过程中始终没有动摇凯恩斯的国家干预思想，而是沿着国家干预的思路去寻求宏观经济调控对策。不同的流派争议在于干预的方式、干预的切入点和干预的力度。循着凯恩斯思想形成的流派主要有两个：一是新古典综合派；另一个是新剑桥学派。新古典综合派的主要代表人物是保罗，萨缪尔森、托宾、索罗等美国经济学家。这一学派的先驱人物是汉森。萨缨尔森认为有必要把古典经济学的微观经济分析理论与凯恩斯的宏观分析综合在一起，以政府的需求管理弥补市场机制的缺憾，用市场机制来调节个别生产要素的供给，用政府机制解决生产要素供给的总体协调问题。基于此，他认为，宏观经济学本身面对的制度已是混合经济制度，这门学科因而也就是混合经济学。萨缪尔森对凯恩斯主义理论的贡献，在于他提出了加速原理并修正了凯恩斯的消费倾向理论。他提出的加速原理是说明收入变动与投资变动之间关系的理论，意思是说收入增加将引起消费增加，增加消费品数量，必须相应增加物品的数量。他对凯恩斯消费倾向理论

的修正则体现在把单个家庭消费倾向的分析扩展到全社会消费倾向分析，指出消费在国民收入中所占比例是相对稳定的，并非呈递减趋势。正是在这两个观点的基础上，萨缪尔森认为政府应协调收入与投资之间的相互关系，不但要注意投资对收入的“乘数”影响，还要高度重视收入对投资的“乘数”影响，政府在进行需求管理的过程中，既可以从投资入手，也可从收入入手，只要相互搭配使用，宏观经济运行总体趋势不会进入非均衡轨道，充分就业队长期看是完全可以实现的。新古典综合派还研究了经济增长与财政的关系。他们的研究表明，国家有必要调整劳动与资本的配合比例，进而实现经济的稳定增长。该派较为仔细地分析了税收对国民收入的比率、政府消费性支出对国民收入的比率、政府资本性支出对国民收入的比率等，基于此提出了自己的政策主张，提出了政府利用财政手段干预经济时应把握的立脚点。新剑桥学派的主要代表人物是琼·罗宾逊、卡尔多、斯拉伐、T·帕西内蒂等。该派主张重抬李嘉图的理论逻辑，建立起以客观价值论为基础，以分配理论为中心的理论体系。在整体社会观上，该派主张通过改变分配制度来挽救资本主义。要达到此目的，有必要建立完整的分配理论。该派认为分配理论要研究的内容应是国民收入中工资和利润所占的比例，分配理论应以价值理论为基础，而非边际生产力理论。这是对凯恩斯理论的重大补充。新剑桥学派同时也确立了自己的经济增长理论。该派研究经济增长时，把经济增长和分配理论有机结合起来了，较为详细地论述了如何通过收入分配的改变来实现稳定的经济增长。他们的结论是，利润和工资存有此消彼长关系，而经济增长给资产阶级带来了更多的福利，工薪阶层处境相对恶化。因此，要解决资本主义经济中的矛盾，必须从收入分配入手，可采取如下措施：一是利用累进所得税制和高额财产税制来调节收入分配；二是给低收入家庭补助；三是减少军费开支；四是减少赤字，平衡预算；五是用政府预算盈余购买私营公司股份，控制部分私营企业经营活动。

进入 80 年代以后，面对持续不断的滞胀现象，美国经济学界开始反思以往的主流经济学，对凯恩斯的需求管理学说产生了怀疑。人们在政府和市场的关系、政府干预经济的模式等问题上有了新的认识。其中较为流行的有三派学说，即：供给学派、货币学派和市场失效学说。这三派观点有些是一致的，大部分不一致。一致点在于都认为，政府仍有必要干预经济，只是不能再采取凯恩斯的做法。

供应学派的主要代表人物有孟德尔、拉弗、万尼斯基、罗伯茨和吉尔德等。这一学派兴起时间不长，内部理论观点也不统一，但对医治美国经济中的顽症有自己独特的见解和药方，并在一定时间内直接影响了美国政府的宏观调控政策。供应学派认为政府增加支出或减税并不能直接增加总需求和总产量，主张恢复萨伊的基本原理，从供给角度对经济进行调节，相信供给在长期内可以自动创造需求。该学派认为：劳动力和资本两要素中，资本是最重要的，储蓄和投资是生产增长的最重要刺激因素，经济活动是否活跃取决于各种刺激，通过征税、规章制度、政府支出以及其它政府干预手段，就会变更各种刺激，改变人们的预期，使生产和需求走向平衡。供应学派把征税视为政府调节经济的最有效手段，其中税率是最灵敏的工具，而影响税率调节效果的重要因素是课税基础，政府不应采行高税率，高税率会挫伤人们的劳动热情、削减储蓄、导致企业投资萎缩、商品供应不足，因此，要解决滞胀问题，政府应降低税率，从而提高投资和劳动积极性，并相应加大储蓄，

最终增加供给。

货币学派是自由主义宏观经济学的重要流派，代表人物是美国经济学家米尔顿·弗里德曼、英国经济学家艾伦·沃尔特斯、戴维·莱德勒、迈克尔·帕金等。该派认为政府干预经济不能太宽，对微观的事少涉及，应恢复古典学派时期的自由放任格局，让市场自觉平衡。但货币学派并不主张政府完全放弃从全局角度对经济进行调控。他们提出：通货膨胀是最大的敌人，宏观经济政策首先要对付通货膨胀。政府控制通货膨胀，关键是把握货币供应量和国民生产总值增量的对比关系。对一个社会来说，完全消灭失业是不可能的，因为客观上存有一个自然失业率。我们所能做的只是尽可能缩小失业率，但也不能以通货膨胀为代价。

二战以后，还有一部分美国经济学家利用市场失灵理论来说明政府干预经济、建立混合经济的必要性。政府之所以要干预经济，是因为市场本身有很多无法自治的缺陷。这些缺陷主要包括如下几点：一是市场内部总有些人在试图实现垄断，总要获取垄断利润。美国经济中存在的垄断行为，已经直接导致了利润分配不公。垄断的负作用还在于它直接削弱了竞争，欺诈消费者利益，使市场步入沉闷境地。二是市场本身不能满足人们对公共物品的需要，因为很多公共物品的生产经营没有多少效益、甚至无效益，而且大多投资多、见效慢，另一方面，部分公共物品如被私人垄断，所产生的恶劣效应会危及全社会的利益。这样，政府就有必要出面组织公共物品的生产。三是市场内企业的生产活动有外部效应。这种外部效应包括正负两种。对外部负效应，企业往往不会主动纠正，不会自觉把外部负效应纳入企业的生产成本之中。这一切，需要政府出面干预，尽可能抑制企业的外部负效应，使企业的经济效益和社会效应能够很好地统一起来。突出的例子就是企业的生产活动与环境污染。如果政府不干预企业的污染行为，那么，企业是不会自觉控制污染的。这会直接损害全社会利益，直接破坏人类生存的条件。四是信息的昂贵。在市场活动中，人们获得信息往往会付出直接代价或间接代价，有时是长期代价，有时则是短期代价。对此，政府有必要出面从制度角度和技术角度进行调节。五是市场的不存在。在市场经济中，有些产品为人们所需要，需要进入市场进行交换，但有时市场不存在。这直接影响了市场配置资源功能的发挥。

正是在理论的指导下，美国政府逐步转变了思想，通过各种方式建立了较为完整的混合经济制度，并在实践中逐步完善了这种制度。正是在这种混合经济制度的基础上，美国政府得以采取各种措施主动调节宏观经济，使经济在相对合理的轨道上运行。

美国的混合经济制度和西方其它国家有所不同。美国的混合经济表现在两方面：一是整个经济分成两部分，一部分是私营经济，另一部分则是公营经济，其中大部分是公共产品生产部门。美国政府出资兴建了大量的公共设施和教育、医疗卫生等机构，从而形成了庞大的公共部门，虽然近年来美国的私人资本开始进入公共产品生产经营领域，但政府对公共产品的生产还是有较大控制权的。混合经济的另一个表现是美国政府建造了较为完整的宏观调控体系，使美国经济中存在有一定程度的非市场化领域，市场对资源的配置要在一定程度上受制于政府的协调，政府要补充市场不足。美国政府的宏观调控体系是一个完整的经济系统，由调控目标、调控主体、调控手段和调控规则四大块内容组成。这四块内容彼此之间相互衔接，构成对宏观经济运

行的强大制导力，是连接美国政府意图和市场运作关系的纽带，它基本上能够保证宏观经济运行在长期内不致偏离社会整体利益的要求，不致只单纯为某一部分人的利益服务。

美国政府宏观经济调控的目标体系，包括经济稳定、促进增长、充分就业、优化资源配置和抑制通货膨胀等五项内容。其中至为关键的是充分就业和抑制通货膨胀。当然，在不同的经济发展阶段和不同的矛盾交织时期，美国政府的侧重点是不一样的。有时为了实现某一目标，甚至会牺牲其它目标，一般来说很难“一碗水端平”，往往出现顾此失彼状况。但美国政府总要尽可能缩小备目标之间实现过程中可能出现的冲突的程度，以减轻副作用，防止连环震荡。出现这种问题的主要原因，是这些目标之间存有复杂的联系，这种联系的本质是宏观经济内生变量之间的相互对撞有可能产生多重正负效应。一般来说，美国政府对宏观调控重点的选择，主要取决于总体经济调节原则。

美国政府的宏观调控体系主要由中央银行、财政部等政府部门组成。同其它西方国家一样，美国调控宏观经济主要依靠财政和银行两大部门，该国的收入政策、就业政策、货币政策、财政政策、贸易政策大都体现在本国的财政行为和货币管理行为上，财政和货币行为支撑着整个调控体系的运转。就一般而言，财政行为要从对现期总需求的影响上调节经济结构变动，同时利用转移支付手段公平收入分配，并运用债务手段影响证券市场运行状态。政府的货币管理行为主要是解决货币稳定问题，通过公开市场业务、贴现率等手段来调节市场货币供应量，确保货币供应量增幅与国民生产总值增幅保持一个适度的比率，进而稳定货币，并保证私营商业银行的运作可以顺利进行。政府的贸易政策、产业政策等要通过一定的税收政策来体现，比如关税、企业所得税；同时财政政策中的个人所得税制也是贯彻收入政策的重要途径，社会保障税的征收则要体现政府的收入公平化原则，为政府实施个人之间的转移支付活动奠定物质基础，美国的就业政策主要是围绕着如何实现充分就业，力争使就业增长与国民生产总值的增长相连接，使国民生产总值增长能够保证充分就业，财政政策和货币政策大都要体现就业政策。

美国政府对宏观经济的调控经历了多次转变，这集中体现在调控手段和调节侧重点的变化上，体现在政策确立依据的变化上。

本世纪 30～40 年代，美国进入了福利资本主义时期，此时政府已经承担起提供就业和一般经济福利的责任。当时政府开始利用计划和财政手段，在统一规划经济发展战略的基础上，对国民经济进行了综合开发，建立了很多公共工程，注重利用政府收支来刺激就业，同时也对商业银行采取了管理措施，旨在确保银行业务正常运转，并调控信用增减规模。这对美国摆脱经济萧条、走入增长轨道起到了巨大的推动作用，也对公平收入分配、刺激市场销售、完善劳动力流动起到了制导作用。

第二次世界大战以后，美国的资本主义经济逐步转入有调节的或有指导的资本主义经济，政府开始系统地利用宏观调节来引导市场运转。当时，美国政府成立了诸多经济委员会和经济管理机构，以调控宏观经济。这些机构一方面分析经济形势，另一方面实施宏观调控，提出了在低通货膨胀条件下实现经济增长的思路，实现了对国民经济的有限干预。

20 世纪 50 年代，美国面临着战争和恢复经济双重任务，此时，美国既不能走自由放任的老路，也不能把国家干预提高到计划调节的高度。因此，

50 年代美国的宏观调节基本上带有较为强烈的折衷主义色彩，既要干预经济，同时又不深入调节经济。 1952 年共和党人艾森豪威尔入主白宫，他在竞选中就声称要削减政府活动，让企业拥有自由选择的机会，他曾公开表示怀疑田纳西河流域管理局存在的必要性，对社会保障也持怀疑态度。艾森豪威尔任职期间，把一些带有自由竞争观念的人物推入内阁，比如本森和汉弗莱，前者否认生产控制和价格补贴政策，后者倾向于预算平衡。但是，上台不久，艾森豪威尔发现很多人反对取消政府干预，特别是 1955 年民主党人控制了参众两院以后，要求政府干预经济的呼声逐步增高。因此，艾森豪威尔只得恢复政府干预，他相继签署了公共房屋法和民权法，同时支持联邦教育补助计划，并三次提高社会保障津贴，提出了和平与繁荣这一总体政策目标。因此，50 年代美国的混合经济尚不明显。

60 年代美国政府采取了较为全面的干预政策。因为艾森豪威尔执政八年，虽然实现了物价稳定，但代价是低经济增长和高失业率。为此，美国 60 年代面临的头等任务是把经济推入增长轨道，把经济制度的全部潜力充分发挥出来。在这种背景条件下，肯尼迪一上台就制定了新经济政策，试图把实际国民生产总值提高到国家可能达到的水平，该水平是指“在临时失业率指标为 4%时，通常经济能够生产的商品和服务的数量”。为此，肯尼迪政府采取了膨胀性的财政和货币政策。在财政政策方面，政府尽量压缩增值税，政府购买的商品和劳务大幅度增加，同时减税，允许预算出赤字，只要能够有利于形成充分就业格局，赤字多些也不可畏。在货币政策方面，联邦储备委员会实行了反衰退政策，措施包括通过购买政府债券来追加银行储备金，并按国民生产总值增速来增加货币供应。肯尼迪一上台就开始松动银根，降低了长期贷款利率，以鼓励对工厂、住宅的投资。60 年代美国政府也与通货膨胀展开了斗争，因为财政和货币的双松政策直接引发了通货膨胀。当时美国政府制定了价格和工资增长的指导线。政府试图在失业和通货膨胀对比关系上找到一个良好的处理模式。但从实际情况看，效果并不是很理想。

70 年代，美国的共和党基本上处于执政党地位，尼克松执政期间对全国事物的干预的范围和程度都有了一定变化。执政初期，尼克松政府制定了全国发展政策，该项政策的核心是实现人口分布的合理化和重新调整，由政府控制人口分布，对一些乡村进行有选择的开发，对部分城市人口的规模实行有条件的限制，政府对修建公路、设置飞机场、购买土地或出售土地要统一平衡。执政初期，尼克松深感有必要改革政府机构设置，他认为现行的机构体系和决策程序使总统难以全面综合地评价问题、提出配套性解决问题的思路，内阁会议往往不能解决实际问题，预算局限于日常事务，缺乏政策创新能力。有鉴于此，1970 年尼克松提出建立国内委员会和国家安全委员会，并将预算局改为行政管理局和预算局，把该局的工作重心转入评估各单位绩效、研究如何改进管理、丰富信息、培训公务员。国内委员会的具体职能是提出政策目标、选择政策实施方案、协调政策、审查政策。与此同时，尼克松又对各部门进行了整顿，总统权限也有所扩大。1970 年国会给予总统经济稳定权、工资物价管制权、土地使用计划权、房屋和城市发展权。行政体制改革和相关法规的设立，为政府干预经济奠定了基础，使政府有可能灵活运用调节措施。从 70 年代开始，美国与滞胀展开了斗争。在反击通货膨胀方面，美国政府采取了利用再贴现，公开市场业务和法定存款准备金来贯彻既定货币供应总量政策，利用长期固定货币供应量增长率的办法来测算货币供给

量，这种做法是货币主义思想的体现。另一方面则是实施财政政策和收入政策。卡特竞选总统时，正值美国经济衰退，当时他向选民许下诺言，要力争经济繁荣和预算平衡。上台伊始，他就采取了与福特截然不同的态度，提出了旨在刺激经济增长的计划，该计划主要利用财政税收杠杆，以减税和增加福利支出为主要内容。这一计划出台之初，曾取得过一些效果，1977 和 1978 两年美国经济增长有所加速，失业率相应下降。然而好景不长，1979 年美国经济增速开始放慢，失业率和通货膨胀率共同上升。当美国政府采取紧缩政策时，住房建筑、汽车购买和其它产业活动旋即快速下滑，1980 年经济衰退遂成定局，卡特的经济策略宣告失败。

步入 80 年代，历届美国政府的主要经济任务都是与滞胀做斗争，因为 80 年代滞胀已明显成为美国经济中的一个顽症。导致这种格局的原因主要有四点：一是资本主义世界经济发展不平衡，西欧和日本的经济实力上升，美国丧失了大量国际市场。二是战后新技术革命大大提高了劳动生产率，使产品供给量快速增加，市场逐渐达到饱和。三是为了寻求更高利润率，美国资本外流，从而加剧了美国国内的投资疲软。四是 70 年代的两次石油危机把原油价格推入高位，进而产生了无法遏止的连带反应，把总体价格水平也推上了高位。从总体上来说，滞胀的长久存在，可以说是前期需求刺激政策和生产进步的综合结果。针对问题的成因，里根政府采取了全新的经济政策。里根的经济政策以供应学派和货币学派的理论为依据。里根的经济复兴计划有四条纲领：一是减税；二是放松管制；三是紧缩通货；四是削减政府开支。其中至为突出的是里根政府一反二战后历届政府的常态，奉行自由放任、减少干预原则，让企业家放手开拓，让市场自动调节经济运转。同时里根主张把社会福利事业转给地方和慈善事业。里根的政策主张在他任期的第一届取得了良好效果，1983～1984 年美国经济出现了强劲的复苏。但在这些成绩的背后，也隐藏着很多问题，其中突出点是预算赤字不断增加，巨额预算赤字又连锁出了高利率、高汇率和高贸易逆差。为此，当里根担任第二届总统时，不得不调整了政策，重又走上政府干预经济的道路。当时里根采取了三项干预措施：一是干预美元汇率。1985 年 9 月 22 日，五个主要工业国家的财政部长在纽约广场饭店召集会议，一致同意降低美元汇率计划，而且五国同意共同干预外汇市场。二是干预对外贸易。里根政府于 1985 年提出了“公平贸易”计划，声称要惩罚对美限制进口的国家，并答应国内企业界提高出口补贴，并将推进新一轮多边贸易谈判。三是缩小预算赤字。1985 年 12 月 12 日，美国国会通过了“格拉姆—拉德曼—霍林斯平衡预算法案”，该法案的基本思想是以立法的形式强制规定每年赤字的限额。从 1987 年 4 月起，每年削减赤字 360 亿美元，1991 年实现预算平衡，如果赤字超过限额，经国会会计局审查确认，总统有权直接削减。此种削减对防务开支和其它开支是对等的。1986 年 2 月 5 日，里根向美国人承诺：①取消“不必要的联邦项目”，如小企业管理信贷计划，对铁路的补助等；②限制如医疗补助、住房补贴等的规模；③把一些事业交给私人去办；④出售联邦政府的部分有价证券和不动产；⑤把一些事业下放给州和地方；⑥提高管理水平和工作效率；⑦酌情向用户收服务费。里根的政策取得了一定效果，美国一度出现了低油价、低汇率、低通货膨胀率和低利率并存格局。但是，美国经济仍然处于波动圈流，滞胀并没有消除，而且里根的政策也产生了一些负效应，为后续宏观经济管理带来了难度，也加重了经济疲软的程度。

进入 90 年代，美国经济陷入停滞境地，尽管政府采用了多种措施，效果仍不理想。克林顿上台后，把降低失业率当做头等大事来抓。然而现实问题是，尽管美国经济已进入复苏，但失业仍很严重。从 1994 年上半年情况看，美国失业率仍达 6.5%。现在美国正试图通过医疗保险改革、福利改革来解决失业问题。

从美国宏观经济政策演变过程来看，我们可以发现美国宏观经济管理有这样几个特点：

第一，美国宏观经济政策的制定程序还是比较科学的。历届总统在确立和调整政策时，都比较民主，广泛倾听意见。其间经济学家和政府形成了密切协作关系，政府非常注重认真分析经济学家的意见，善于把经济理论研究成果转变为政策主张。

第二，美国政府能够面对市场经济的运营状态调整自己与市场的关系。美国政府正是面对市场运转中的问题，对经济采取了合理干预。实践表明，这种干预是完全必要的。

第三，美国政府从制度建设角度确立了调控宏观经济的机构体系和机构职责体系。这是保证政府宏观调控意图实现的组织保证。

第三章　美国的财政制度

美国虽然是提倡自由竞争的国家，但政府在经济生活中的作用是相当大的，政府行为不但直接制导宏观经济走势，制导经济结构和社会收入分配层级结构，而且直接影响着美国微观经济行为状况，对企业结构和企业决策以及居民的消费与投资选择，都有着不可忽视的制约作用。美国政府对经济领域的影响，主要依赖财政政策，换言之，美国财政的运作是贯彻政府意图的主要渠道之一。可以说，要理解美国政府的宏观经济政策和管理方式，就必须对美国财政有一个全面深入的认识。事实上，美国政府的改朝换代，都离不开财政政策的更迭，都要伴随着财政制度的局部变革。为此，在本章和第四章，我们将全面分析美国财政，具体介绍美国财政的职能、体制、税收和支出等内容，其间，我们还要与中国财税体制改革结合起来，探讨中国财税体制改革的得失，以便我们对现行中国财税体制究竟在多大程度上已与国际惯例接轨、已经适应市场经济一般规律的要求有一个初步认识，同时，还要从国际比较角度探讨中国财税体制改革的具体策略，研究财政如何调控转轨过程中的中国经济，分析中国究竟应如何运用财政手段去实现经济稳定与社会进步。

第一节　美国财政的职能

财政职能是指财政在社会经济生活中的具体功能。财政职能的形成取决于多种因素，如政府职能、社会经济制度等。由于决定财政职能的因素本身并非一成不变，一个国家或地区的财政职能难免会发生变化。当一个国家的社会经济制度发生变革，该国财政的职能势必发生实质性转变。

要理解美国财政职能的发展变化，要认识当今美国财政职能的具体效应，就必须首先对西方宏观财政理论有一个较为全面的了解，因为美国当今财政职能是以宏观财政理论为确立和完善的依据，美国政府偏重发挥财政哪一方面的职能，也是以这一理论为根据的。

当代西方系统的宏观财政理论的形成，是以凯恩斯的宏观财政理论为基础的。凯恩斯在分析宏观经济时，首先假定社会是封闭型的，只存在二元经济，即只存在个人和企业两个要素，其中企业向个人提供最终产品和劳务，个人向企业提供各种生产要素。在这一简单模型里，全部最终产品有两个用途：个人消费和投资。全部最终产品卖掉之后，将形成地租、工资、利息和利润。个人收入不外有两个用途：一是消费支出；二是个人储蓄。因此，二元经济条件下，社会总产品供求均衡的条件是投资等于储蓄。在二元经济模型条件下，总供求从理论上说存在三种形态：一是总供求相等；二是总需求小于总供给；三是总需求大于总供给。上述第二种情况就是凯恩斯所说的有效需求不足。所谓有效需求，是指市场上商品的总供给价格和总需求价格达到均衡时的总需求。凯恩斯认为，失业是由有效需求不足引起的，而有效需求不足的出现则导源于如下三个基本心理规律：一是边际消费倾向递减规律；二是资本边际效率递减规律；三是流动偏好规律。基于此，凯恩斯进一步提出了他的三模型学说。即：在现实经济社会里，总需求＝消费＋投资＋政府购买＋政府转移支付＝消费＋投资＋政府支出，总供给＝生产要素供给＋政府提供的劳务＝生产要素报酬＋政府提供的劳务报酬＝消费＋储蓄＋税金。因此，当有效需求不足时，特别是投资需求不足时，就需要政府采取赤字财政办法，通过扩大财政支出来弥补缺口，进而推动有效增长，缓解失业。很显然，凯恩斯把财政视为政府干预经济的重要渠道。

半个多世纪过程中，凯恩斯的宏观财政理论不断得到补充和完善，形成了不同的流派。以保罗·萨缪尔森、托宾、索洛等美国经济学家为代表的新古典综合派，又称美国凯恩斯学派或后凯恩斯主流经济学派。该派的先驱者之一汉森与希克斯联合提出了 1S—LM 分析,与萨缪尔森提出了乘数论与加速原理相互作用分析，因而提出了补偿性财政政策。萨缪尔森研究宏观经济时，试图把宏观分析和微观分析结合起来，希望能够通过政府的需求管理政策来弥补市场机制的不足，而财政政策则被他视为实行政府需求管理政策的关键手段。萨缪尔森提出了现代收入决定理论，该理论是美国凯恩斯学派宏观财政理论的基础或说核心。这一理论认为：凯恩斯所说的消费随收入的增加而增加、消费倾向递减两个结论，只适合于单个家庭或个人，但从全社会角度看则不然，消费占国民收入的比重是长期稳定的，而非递减。因此，只要政府巧妙利用财政政策和货币政策，就可以创造购买力，就不会存在有效需求不足和非自愿失业。美国凯恩斯学派还在投资理论方面对西方宏观财政理论进行了完善。他们认为：凯恩斯只注意到投资乘数作用，没有注意到投资的加速作用，因而有必要提出加速原理。所谓加速原理，是说收入增加将引起

消费增加，进而引起投资增加。这样，政府在实施财政政策、调控宏观经济时，还有必要通过增加收入来加大需求。哈罗德还从经济增长角度分析了宏观财政问题。他认为，凯恩斯所从事的是短期静态性分析，只说明了短期内投资和储蓄的关系，现在有必要说明长期内投资、储蓄和经济增长之间的关系，索洛在哈罗德理论的基础上进一步完善了经济增长理论。他们总的观点是，必须通过国家干预来调整劳动与资本的配合比例，以及资本——产量比率来实现经济稳定增长。因此，财政支出的规模、消费性支出和投资性支出的比率，势必关系到整体国民经济中的投资规模和投资增长率，关系到经济增长速度。因而宏观财政理论必须解决税收与国民收入的比率、政府消费性支出对国民收入的比率、政府资本性支出对国民收入的比率等问题。

当代宏观财政理论的另一个流派是新剑桥学派的宏观财政理论。这一学派的主要代表人物有琼·罗宾逊、卡尔多、斯拉伐、T·帕西内蒂。他们认为，新古典综合派把新古典经济学与凯恩斯主义综合在一起，是对凯恩斯理论的歪曲，因而主张复归李嘉图思想轨道，建立起以分配理论为核心的理论体系，通过改变分配状况来完善宏观经济运行。这样，新剑桥学派的思想也就和宏观财政理论紧扣在一起，所提出的政策主张也都是围绕着财税制度。剑桥学派认为，分配理论要研究的内容，是国民收入中的工资和利润所占的比例如何确定和如何变动，研究这些问题时不能以边际生产力理论为基础。要以价值理论为基础，琼·罗宾逊甚至认为有必要把李嘉图、马克思和凯恩斯的理论打通，相互补充，从而最终实现经济理论上的“第二次凯恩斯革命”，新剑桥学派对增长福利分配变动趋势分析得出的结论是：利润在国民收入分配中所占份额越来越大，工资所占比重越来越小，因而经济增长反而加剧了资产者和工薪阶层的矛盾，使工人处境相对恶化。因此，目前资本主义社会面临的矛盾并不是有效需求不足，而是收入分配失调。要医治资本主义经济中的顽症，必须从争取收入分配均等化入手。新剑桥学派因而主张，财政必须把如何调节收入分配关系放在首位。

总之，西方经济学界已经摆脱了狭隘的财政观念，把财政、税收和公债等同国民收入、投资、储蓄和就业等宏观经济范畴结合起来，把财政视为宏观经济的一部分，把财政税收政策作为“反危机”的主要手段，从而也把财政置于政府干预经济的前沿，一旦社会经济运行偏离政府意图，首先就要调整财税政策。

正是在上述理论的指导下，经过几十年的摸索，美国财政的职能逐步稳定下来，不管政府怎么更迭，不管财政政策和财政体制如何变动，财政职能始终没有变。也正是在上述理论的指导下，美国财政职能的发挥，总会对重大宏观经济问题的解决做出一定程度的贡献。

具体来说，美国财政具有三项职能：一是资源配置；二是公平收入分配；三是经济稳定。下边我们将分述这三项职能。

美国财政的资源配置功能，本质上是指通过财政收支行为，调节公共物品和私人物品的供给规模与供给结构，进而使社会资源配置状况符合全社会利益和个人利益的共同要求。在美国，政府和经济学界普遍认为，市场机制非常适应于私人物品的供应，有利于供求双方的买卖选择。但对公共物品的供应来说却并非如此。因为：首先，公共物品的消费需要多个人来参加，否则公共物品的供应就是低效益的。其次，很多公共物品供应的社会效益远高于它的私人效益，人们消费公共物品活动本身具有极强的连锁效益，有时甚

至关系到整体社会经济运转格局发展变化趋势。再其次，由于公共物品关系到很多人的共同利益，要由多个人来共同消费，再加之公共物品的消费有时具有很强的迫切性和时效性，如果公共物品供应被利润原则所控制，供应活动被私人财团所垄断，那么公共物品的供应难免走入畸形，会影响全社会整体利益。正是本着这些观点，美国财政发挥资源配置功能的首要表现，就是各级政府财政出资兴办公共物品供应事业。在 80 年代，美国的公共物品的80%由政府提供。政府在提供公共物品时，把维护社会利益、促进社会进步、优化宏观经济环境、优化市场运营放在首位，把经济效益放在第二位。因此，美国政府兴办的公益事业和基础设施建设事业，很多是微利、甚至亏损的。这种做法弥补了市场不足，对美国整体社会进步和经济稳定起到了促进作用，也维护了低收入阶层的消费利益。

美国财政的公平收入分配功能，实质上就是通过税收和转移支付手段来弥补收入分配差距。这种差距包括三类：一是社会阶层之间的收入分配差距；二是产业之间的收入分配差距；三是地区之间的收入分配差距。在美国，市场配置资源并不是万无一失的，其中突出的问题是收入分配不公。收入分配不公，对美国的社会稳定和经济发展来说，负效应是非常强烈的。就前一方面来说，收入分配不公引发了各种新的社会对抗，激化了各种原有的社会矛盾。就后一方面来说，收入分配不公则直接限制了消费对生产的适应性，使广大消费者得不到希望得到的物质产品和劳务，把生产和消费的差距逐步拉大。可以肯定，这直接把美国经济推入停滞状态，使投资扩张的最终需求基础相对薄弱。为此，美国政府把调节收入分配格局当做要事来抓。其中最主要的手段，就是通过累进性的所得税制来调节个人和企业各自之间的收入分配格局，把高收入者的部分收入集中到政府手里，再以各种形式转移支付到低收入者手中和有必要发展的经济环节和社会事业。另一方面，通过征收社会保险税筹集社会保障资金，之后，向有关人员发放。这种完整的转移支付体系，起到了缓解收入分配不公的作用。同时，美国还利用退税和税收减免等手段，来实行税式支出以刺激企业的投资、调节企业投资结构。

在美国，财税政策的确立必须有利于经济稳定的实现。美国政府所言的的经济稳定包括四层含义：一是适当高度的就业率；二是适度的价格波动幅度；三是外汇收支平衡；四是适度经济增长。美国经济学界认为，虽然市场本身是充满活力的，但由于价格和工资具有下降刚性，市场并不能完全充分调动资源运转，以使经济增长保持适当高度。有鉴于此，政府应出面从需求管理角度利用财政和货币等政策去刺激经济增长。美国政府采纳了经济学界的意见。这样，美国财政支出往往有意识去调节社会总需求规模和结构，税收的增减也具有明显的结构调整意向。当总需求膨胀时，美国财政支出会有意识减少；反之，则会增加。此外，美国财政的赤字增减也直接用来调节通货膨胀。同时，美国的税收体系的调整如税率、税目、税种以及税基选择的变动，也都具有调节倾向。

美国财政职能的实现，主要体现在它的财政政策上。一段时间的财政政策所表现的内容，实质上就是财政职能作用发挥的侧重点。具体来说，财政政策是政府为达到预期经济目的而制定的财政收支活动准则。美国财政政策基本的目标是削弱经济波动、压低通货膨胀。美国的财政政策基本上分为两大类：一类是自动的财政政策；另一类是机动的财政政策。所谓自动的财政政策，在美国又称为内在稳定器。意思是说，美国的财政制度由于具有累进

税制和转移支付体系，可以自动地去稳定经济、自动地反周期。当经济膨胀期，这种财税制度能够自动地把通货膨胀收益转移到政府手中，而政府又可主动把这些收入用在弥补部分人的通货膨胀损失上。而当经济衰退期，这种财税制度又可自动地向企业和个人转移收入，减少他们的税赋，从而加大社会需求，刺激经济增长。机动的财政政策也称相机抉择的财政政策。这种财政政策的含义在于：政府根据经济形势的变化和需要，采取应付性的财政收支行为去缓解经济矛盾。机动的财政政策包括如下内容：政府采购水平的变化；税率的调整；转移支付条件的修正；等等。美国财政职能的实现，正是依赖自动的财政政策和机动的财政政策的交叉使用才得以最终落实。

第二节　美国的财政体制

财政体制是贯彻财政政策、实现政府财政职能的组织保证。美国财政职能之所以能够顺利发挥作用，是和它的有效的财政体制分不开的，是和财政体制的不断完善因果相连的。

美国财政体制是分级财政体制。美国财政体系分三大块：一是联邦财政；二是州政府财政；三是地方政府财政。各级财政有不同的事权范围和收入范围，也有不同的职能侧重点。所有这些内容，都有相应的法律保证，都有确切的宏观经济政策依据，都有它特定的实现方式。从法律角度看，各级财政都是相对独立的，彼此之间没有行政隶属关系。就整体而言，美国财政体系的特征是体现中央政府权威的，这种权威集中体现在美国的宪法精神之中，美国建国之初就把这点写入宪法。建国 200 多年，美国的财政体制不管怎么变，这点没有变。正是财政上中央政府权威的存在，使得美国中央政府的各项宏观经济政策得以贯彻。

在美国，各级财政都有自己的税收和支出权限。这实质上与美国的联邦制有关系。从整体上看，美国中央政府的财权是在不断扩大的，这集中体现在中央政府财政支出占整个财政支出的比重不断上升上。　1902 年，美国中央财政支出占整个财政支出的比重仅为 36.4%，本世纪 50 年代以后就逐步稳定在 60%多，70 年代达到 65%以上，80 年代又步入 70%的高峰。同时，州级政府财政支出占总财政支出的比重，本世纪呈缓慢上升趋势，而地方政府财政支出占总财政支出的比重则呈下降趋势，从 1902 年的 52.4%下降到 1982 年的不足 20%。在美国的公共物品支出方面，趋势是一致的，中央政府财政支出所占比重，从本世纪初的 21.2%上升到 1982 年的 64.4%，州级财政则从 13.9%爬升到 20%左右，地方财政从 64.9%下降到 30%左右。中央财政地位的不断加强，是适应美国政治经济变动状况的必要举措。美国建国之后没有多少年，就感到如果中央政府享有弱小财权，那么全国性政权和全国政令的统一就是虚弱的，不可能长久维持，同时，全国经济的统一协调发展也很难展开。　1789 年 3 月美国制定了新宪法。该宪法第 1 条第 8 款规定，联邦国会有权规定征收各项税捐和关税、偿付债款并安排包括国防在内的各项公共利益支出。在此之前，联邦政府除关税权外没有这些权利。此后，美国联邦政府又开征了国内消费税，并创建了管理货币供给的中央银行。南北战争结束以后，美国形成了真正的统一性资本主义国家，中央政府权威随之完整化，联邦财政的地位相应大大提高。特别是 19 世纪末叶，联邦财政预算规模快速膨胀，税收结构相应变化。　20 世纪 30 年代经济大恐慌以后，美国政府加强了对经济的干预，财政成为政府干预经济的主要渠道，中央财政的全国性预算开支项目如福利救济、公共工程和农业生产支持等活动不断增多，因而大大强化了美国中央财政的权威，使得中央财政可以统筹规划各级政府的部分财政资金的运用。这样，联邦财政预算收支占全国财政总预算收支的比重又升到新的水平。二战以后，美国政府奉行凯恩斯主义，加强了中央政府的宏观调控能力，建立了完整的宏观调控体系；另一方面，美国面临的宏观经济矛盾日渐复杂化，通货膨胀与经济增长交替上升，地区经济发展差异拉大，经济发展与环境保护相互挤压。因此，美国政府只得依赖中央财政实力的强化来协调区域经济发展，来贯彻政府宏观经济政策。

美国的分级财政，是以中央政府和州政府及地方政府的事权划分为基础

的。美国各级政府间的事权划分具有明确的法律依据，最主要的依据体现在美国的宪法之中。美国联邦政府的事权包括：国防、外交、空间技术、跨地区公共设施的建造、社会福利供给、宏观经济调控等。因此，联邦财政预算支出的主要项目是国防支出、国际事务支出和空间技术研究支出，这三项支出占国民生产总值比重大约为 6%左右。其次是对农业的补贴和产品收购。再有一大块支出是社会保障支出，约占联邦政府财政支出的 30%多。美国州政府的事权范围是州级行政管理、州级社会福利、州内义务教育、州级债务、州内基础设施建设。州财政支出范围与此相对应。地方政府的事权范围，主要是负责地方级行政、治安、消防、交通管理、公用事业、部分文化娱乐设施建设以及地方债务等。地方财政支出范围与之相对应。就总体而言，各级政府事权划分的基本原则就是依照政府涉及区域范围大小来确定职责，各级政府提供与之相对应的公共物品。应当指出，美国各级政府的事权范围并不是样样都无重叠的，有些事情还是要由各级政府共同来解决，只是上级政府对如何办事有更大的发言权和主动权。

在各级政府事权划分明确的条件下，美国各级财政又划分了财权。美国的财权划分是以税种划分为基础的，换言之，美国各级财政是按照税种划分收入的。经过一段时间的磨合，美国各级财政的税种划分逐步稳定下来。从总的情况看，美国各级政府间的税种划分是贯彻保证中央财政权威地位原则的，因此，一些主要的大税全归中央，一些不便于统一征收的零散税种归州和地方政府。这样，中央政府财政收入占全国总财政收入的比重达到 60%以上，比重相对小一些的是州级财政收入。美国各级财政间的税种划分情况大致如下：联邦政府的主要税种有个人所得税、公司所得税、社会保险税、国内消费税、遗产税、关税和赠与税，其中主要的税是个人所得税和社会保险税。州级财政的税种包括销售税、州个人所得税、公司所得税、消费税等。其中最大的税种是销售税，该税占州级全部税收的 43%左右。各州的税赋水平基本一致。州政府有一定的税政权。地方政府财政拥有的税种较多，但每个税的税额都不大，只是积少成多。地方财政的主要税种包括：财产税、地方销售税、个人所得税等，财产税是地方政府的主要收入来源，征税对象是不动产，如土地、住房、厂房、机器设备等。财产税占全部地方税收的比重大致稳定在 70%左右。美国政府间税种划分格局也是有法律依据的。在设计和调整税种划分格局时，美国政府要充分考虑各级政府的实际利益，考虑美国政治制度的要求，同时考虑政府与市场关系的协调与处理。还有必要指出：美国实行分税制，按税种划分收入，是以完善的税制为基础的。从整体上看，美国的税种结构、税政权划分、税率体系以及课税范围架构基本上是明确、科学的，便于政府进行税种划分。

恰恰是事权划分和财权划分的明确性、法制化，使美国财政收支活动具有相当完整的规范性和可预见性，也在很大程度上预防了财政收支活动中可能出现的主观随意性。

美国中央财政集中了较大一部分财政收入，并不是全用在本级财政支出项目上。联邦财政的很大一块收入要转移给其它各级政府使用。这种做法的意义有两点：一是平衡区域财政收入差异，进而促进落后地区社会经济事业发展。二是便于把中央政府的宏观调控意图贯彻到底，形成自上而下完整的财政宏观调控体系，把财政政策完整地落实到社会各层面。

美国联邦政府对州和地方的财政补助历史较长。1802 年联邦国会就先后

通过各项法案，利用公有土地出售收入对各州建设活动进行资金补助，当时内容主要包括道路建设、设立农业学院高等院校、建立农业试验场以及进行就业教育。联邦财政对其它各级政府财政补贴规模扩大化，是从 30 年代大危机开始的。1934 年联邦财政对其它各级财政的补助数额达到 18.03 亿美元。二战以后，数额不断增长，1963 年联邦财政补贴项目已达 181 个，共计金额 83.24 亿美元，1973 年增至 500 个项目，共计 431.21 亿美元。 1978 年补助总数达 829 亿美元，相当于州地两级预算本身数目的 33%。进入 80 年代，数额仍在继续扩大。

美国联邦财政对下补助的种类是较多的。分类别补助、项目补助和体制补助三大类。这三类补助又可分为有条件补助和无条件补助两种。无条件补助一般来说属于收入共享性的，它具有明显的平衡区域收入差异色彩。美国的专项补助是指用在特定项目上的补助，中央政府对这种补助不但规定用途，而且直接规定数额、用款方法和用款进度以及用款条件。使用这笔款项时，相关财政部门必须按期向联邦政府汇报补助资金的使用情况。在分配项目补助资金时，美国政府尽量排除随意性，按照一定的分配公式进行。专项补助的实际意义，在于引导地方政府的投资行为与中央政府的宏观调控意图相衔接，保证全社会投资合理化。分类补助的使用范围比较宽，只规定资金的部门或行业使用方向，究竟如何用，权力在受补助地区。分配此类补助时，联邦政府也依照公式来进行，这一公式的设立由国会的专门机构来进行。使用分类补助也要向中央政府提供书面汇报材料。从美国的实践来看，政府间转移支付制度的科学化，是确保分级财政体制顺利运转的主导因素，转移支付可以说是处理中央与地方关系的一个重要手段。

美国的预算管理体制是其财政体制的核心内容之一。美国预算管理体制的完善过程，实质上也就是收支活动不断优化的过程，它也反映出了财政收支活动的日渐复杂化。

美国财政预算管理不像我国，由政府一家进行，而是由议会和政府共同参与进行。在政府内部，预算管理由预算管理局和财政部两家进行，相互协调，最后由总统提交议会。

美国的预算管理局全称是美国行政管理和预算局。该局简称 OMB，是美国总统办公厅的下属机构，其主要职责是协助总统制订和贯彻国家预算、检查法规、改善管理系统、改进采购业务、完善行政效率。该局创建于 1921 年，当时称为预算局。美国行政管理和预算局的地位比较特殊，它虽然是总统办公厅的下属机构，但局长是总统的内阁成员之一。此局的具体职责是：①在国家的财政和经济政策上向总统提供咨询；②编制预算并系统地阐述政府的财政计划；③监督行政部门的预算执行情况。此局的预算人员负责协调和考察政府计划，制订预算，监督国会批准的开支，负责起草财政、经济和财务分析与预算的报告，并参与制定预算、税收和信用政策。该局预算处负责从总体上编制不同项目的工作业务程序，分析预算执行情况，考察政府各部门的基金需要。该局专门研究处就既定计划进行深入研究，为制定基金需求计划和相关政策创造基础条件。美国的财政预算实质上是政府的资源配置计划，涉及到的领域相当广泛。美国总统一般在 1 月份为明年 10 月 1 日开始的财政年度向国会递交一份连同辅助说明材料在内的联邦预算提案，主要包括总统的预算咨文。这个咨文内容解决三个问题：一是陈述下年度预算的主要目标和基本要求；二是联邦政府重点项目的说明；三是详细的单项拨款

计划。预算准备工作大约在财政年度开始前的 18 个月就着手进行，其间，财政部、经济顾问委员会和预算局要共同考察分析国家的经济前景，预测影响收支计划的因素。全部需在财政年度内优先开支的款项都要向总统报告，然后由预算局组织多次计划评论会议审议。到 4 或 5 月份，预算局就把预算最高限额送给行政部门的执行机构，9 月份执行机构再把他们的项目计划以及下年度财政需求预算送给预算局进行分析。在预算编制过程中，总统经济顾问委员会再次评估经济条件，为总统准备经过修订的预算收支预测报告，此后，预算的变化不超出总统初步决定的预算决议基础。预算咨文通常是在 1 月中旬向国会报告。在国会讨论期间，预算局要负责解释总统预算。国会可以批准、修改或否决总统的概算，有权改变基金标准、废除提案或增加非总统要求的基金项目，并制订税收立法和其它增加或减少预算收入的措施。国会讨论总统预算有一定的时间限制，国会的每一个专门委员会必须在 3 月 15 日以前把意见表达出来。在 9 月 25 日以前必须结束预算计划差额调整。预算局的工作大量需要预算审查人员来进行。有时总统也会根据预算审查人员提供的材料来选择决策。预算审查人员只是分析者，没有决策权。预算处的审查人员要结合预算的不同组成部分，分析财政和经济趋势，并为实施政策和总统指示设计具体的措施办法，同时也要拟定解释与审计政府计划和活动的方法。

美国国会在政府预算确立问题上有很大发言权。美国的参众两院都有拨款委员会，专门研究政府拨款计划。国会拥有预算授予权。预算授予权是指国会根据法律对一个机构或一个部授予花钱的权力。国会一般来说每次只为一个财政年度拨出预算授予权。个别时候国会允许预算授予权在两个以上财政年度继续承担义务。国会对于行政部门支出的监督是双重的。

综上所述，可见美国的预算管理是相当严密的。它结合了行政和立法的双重约束。美国预算的客观性、公正性和稳定性是与这种双重约束相连接的，是一种既有民主又有集中的管理。

第三节　美国的税收制度

在美国，税收是财政收入的主要形式，大约有 90%的财政收入源于税收。美国各级政府的财政收入都是这样。因此，了解美国财政收入，必须充分了解美国的税收制度。

美国经济学界认为：税收是国家为实现某些社会经济目的，不考虑纳税者的特殊利益，按预定的标准所进行的非惩罚性的，但具有强制性的，从私有部门到公有部门的资源转移。税收是居民个人、公共机构和团体向政府强制转让的货币。它的征收对象是财产、收入或资本收益，也可以来自附加价格或大宗畅销货。美国政府的税收原则有 4 条：一是公平原则。意思是说，政府课税应根据经济能力或纳税能力，平等的分配于社会各个成员。二是中性原则。该原则包括两层含义：①国家征税时，不应为纳税人增加纳税额以外的经济负担。②国家课税不能影响市场运作。调节原则。即征税活动应对经济具有调控作用。效率原则。该原则的含义是，政府课税不能限制价格对资源配置的约束作用。不能影响企业利润的正常增长。

从税收管辖权角度看，美国是一个联邦制国家，联邦政府集中大量税收，然后把很大一部分转移给地方，形成了地方对中央的财政依赖。目前美国的税收管理仍实行分权制度，但州和地方政府的税政权并不大。从税源角度看，美国税制是典型的以直接税为主的税制。目前美国有三大税类：一是所得税类，如个人所得税、公司所得税、社会保险税、超额利得税、财产收益税等。二是商品课税，如营业税、关税、增值税等。三是财产税，如一般财产税、个别财产税、土地税、房屋税、净值税、遗产税、赠予税等。

美国中央政府的税制，是以个人所得税为核心，以公司所得税、薪工税、遗产税、赠予税为组成部分的税收体系。联邦政府的个人所得税是世界上较为完备的所得税。根据美国税法，联邦政府个人所得税的纳税义务人分三个部分：一是美国城市居民；二是在美国居住一年以上的非美国籍人；三是不在美国居住但在美国取得收入的外国人。个人所得税的征税对象是纳税人取得的全部所得。联邦政府税法规定 315 项个人所得税征收对象，如劳务报酬、经营所得、处理财产利得、利息、租赁费、特许权使用费、分红、年终奖金等。联邦政府的个人所得税实行多级超额累进税率，对单身个人申报和夫妇申报实行不同的扣额制度，对这两类纳税人也实行不同税率。1987 年以前，联邦个人所得税分 14 级，税率从 11～50%不等。1988 年 1 月 1 日起实行新的个人所得税税率。联邦政府对部分个人所得税实行源泉征收，如对工资，对利息、分红、租赁费等的征税不实行源泉征收。源泉扣税额按比率征收。联邦政府公司所得税的纳税义务人、为具有法人资格的企业或公司，包括美国和外国公司。美国公司是指依据州法律成立并向州政府注册的公司，公司机构设在国内还是国外、股权归属美国人还是外国人，不是判断公司性质的依据。外国公司是指根据法律成立并在外国政府注册的公司。公司所得税的征税对象为各公司或企业所得，包括：事业经营收入、资本利得、股息、利息、租金、特许权使用费、劳务收入等。对美国公司取得的任何收入都要征公司所得税，公司所属分支企业收入也要征公司所得税；对外国公司，只就其在美国国内所取得的收入征税，国外收入则不征税。国家行政机关及其所属部门、为保护财产而设立的团体、宗教、慈善事业、不以赢利为目的而设立的市民同盟、经济团体、商业公会、贸易公会等免征公司所得税。美国联

邦政府的公司所得税法对公司允许有一些项目的税额扣除，包括投资扣除数额和国外税额扣除。目前联邦公司所得税按三档税率征收。美国联邦政府税收体系的另一个大税是社会保险税。该税是作为社会保障制度资金来源而征收的，由薪工税、铁路公司退职税、联邦失业税和个体业主税组成。其中数额较大的是薪工税。美国于 1935 年就实行了老年与遗属保险制度，采用薪工税筹措老年人退休金，税款专用，以后相继实行残疾人保险、医疗保险等，薪工税税率随之提高，成为联邦政府财政的重要收入来源。 1970 年薪工税占全部联邦财政收入的比重达 26%，1982 年达到 35%，仅次于个人所得税。薪工税的纳税人为雇主和雇员。征税对象是雇主全年对每个雇员支付的薪俸和工资，雇员全年领取的薪俸、工资。薪工税税率分为雇主税率、雇员税率和共同税率。薪工税实行比例税率，各年度税率不一样。薪工税实行源泉扣缴办法，雇员领取工资后，由雇主代扣代缴。美国的铁路公司退职税是专为铁路人员设计的退休保险税。纳税人为雇员、雇主，课税对象是雇员领取的工资和雇主收入。该税也有最高限额，限额以下征税，限额以上不征税。该税税率依据雇员月工资水平计算。铁路公司退职税实行雇主对雇员源泉扣缴的办法，在季度终了后两个月最后一大前交纳。联邦失业税是为州的失业保险而补充课征的税。该税的纳税人是雇佣一人以上或每季支付工资 1500 美元以上的雇主，征税对象是雇主支付给雇员的工资、薪俸，最高限额为 6000 美元，超出部分免征，税率为 3.2%。联邦失业税按公历年填报申报表，于第二年 1 月 31 日前申报并交纳，也可按季交纳。个体业主税是为个体业主（医生除外）的养老、伤害保险和医疗保险而设立的，纳税人为所有单独从事经营的个人，征税对象为个体业主的纯收入，计算纯收入的办法类同个人所得税纯收入计算办法。该税起征点为 400 美元，税率依据税款用途而分别制定。从总体上看，联邦政府的社会保险税有如下三个特点：一是累退性；二是有偿性；三是内在灵活性。联邦政府另一些较为重要的税是消费税、遗产税、赠予税、关税。消费税主要针对商品和劳务的销售额课征，包括酒税、烟税、制造业者消费税、使用税等。美国中央政府的关税是对所有进口商品征收的。计算进口关税税额依据售出价格。美国关税分四类：享受最惠国待遇的；社会主义国家；发展中国家；优惠（免税）。美国联邦政府对特别贸易区规定特别免税，如从国外进口原材料，在特区生产又出口等，不再缴纳关税，对美国居民在国外旅游所带商品，低于 400 美元者免税，超过 1000 美元的，税率为 10%以下。美国关税数额不大，比如 1984 年，关税收入为 125 亿美元，占国税署全部税收的 2%。但关税制度的微调则是美国经济政策的一个重要组成部分，同时也是实施整体宏观经济政策的一个具体手段，有时也与政治意图有关。因而关税本身的意义并不单纯在于税额。

美国州和地方税制是单独的税制。美国各州有它自己的宪法，在税制设计上，各州虽有决定权，但不能违反联邦宪法对州政府征税权的限制。各州不能征关税，除此之外，州和地方政府可根据其法律赋予的征税权，和联邦政府对同一税源共同进行征税。州的主要税种是个人所得税、公司所得税、一般销售税、消费税和薪工税。地方政府的税主要是销售税和财产税。美国大多数州在计算征税所得上，和联邦政府采取类似的办法，基本上采用累进税率，对综合所得征税的 40 个州也实行对工资和薪金从源扣税的办法。目前美国有 45 个州和哥伦比亚特别行政区征收公司所得税，州和地方公司所得税的应税所得计算，基本比照联邦政府税法计算。州公司所得税有些按比率征

收，有些按累进税率征收。对于纳税人已交纳的联邦公司所得税，仅有 6 个州规定可以扣除，其它州都不许扣除。美国的州政府和地方政府均开征财产税，财产税是地方政府的主要收入来源，财产税的征税对象是各类财产，包括动产和不动产，有些州以不动产力主，有些州以动产为主。各州在财产税的课税标准问题上基本采用相同的处理方法，但在如何确定、评估财产价值上，方法是不一致的。有的州按照真实现金价值计算，有的州按照公平市场价值，有的州则按公平实际价值。财产税的税率大体分为两种，税率高低依据州和地方政府财政的需要来确定。美国各州均开征消费税，包括酒税、烟税、汽油税等。消费税税率各州和地方政府是不一致的。美国有 45 个州和哥伦比亚特区征收一般销售税，主要征税对象是公共事业服务的总收入、个人有形财产的出售收入、特别服务费收入等，在部分州也征销售税。销售税大多采用比例税率，约为 3～5%，有的地方税率更低一些。

美国的税制从总体上来说是适应市场经济发展需要的，它在很大程度上起到了调节经济运行、完善收入分配的作用。美国的税制和其它市场经济发达国家一样，是在完善过程中逐步形成的，是历届政府不断修改原有税制的结果，是宏观经济调控体系逐渐改良的副产品，体现了历届政府政策取向。现行美国税制是 80 年代税制改革的成果，它集中体现了里根政府当时的政策思路和经济发展思路，体现了美国人民对原有税制弊端的反对心理。

80 年代美国之所以要进行税制改革，原因是多方面的：

首先，原有的税制对美国经济增长产生了抑制作用。这体现在五个方面：一是原有税制中实际存在的税率差别阻碍投资结构和产业结构走向合理化。二是个人所得税边际税率过高，影响私人储蓄和消费，使整个经济缺乏活力。三是税赋较重导致私人资本收益下降，进而限制了私人投资积极性，四是税赋较重影响了人们的教育投资主动性，使美国人力资本的完善缺乏后劲。五是税收政策压抑了人们投资研究与开发项目的主动性。

其次，原有税制对通货膨胀没有缓冲能力。这体现在四个方面：一是原有税制使企业在通货膨胀条件下不能准确计算折旧、存货成本、资本收益、利息所得和费用支出等，使实际税率和名义税率两相背离。二是受通货膨胀的干扰，原有税制中纳税的起征点、免征额、标准扣除额不能随通货膨胀的变化而及时调整，从而使原有征税面扩大，纳税人的“税级”升高，加剧税赋。三是税收和通货膨胀相互交替爬升，迫使美国企业过多依赖负债，给资本市场带来重大压力。四是通货膨胀和税收交接在一起，使资产者难以确认未来投资的收益，从而影响投资的积极性。

再其次，原有税制过于繁琐，给税收征纳双方的活动带来了困难。美国的税法相当复杂、详细，大约有上百万字。这有它的优点，较为严密，但也有很多弊端，突出点是税法复杂反倒给偷漏税带来了机会，而名目繁多的优惠则人为缩小了税基，同时，税制的复杂、手续的繁琐也加大了税收成本。

因此，美国政府于 80 年代进行了大规模的税制改革。1981 年美国通过了“经济复兴税法”，该方案以大减税为中心内容。 1985 年，里根连选连任总统，继续推动税制改革，1986 年 10 月通过了新的税法改革方案。美国 80 年代的税制改革内容是多方面的：

首先，美国对个人所得税制进行了改革。此项改革包括：一是降低税率；二是提高个人免税额，由现在的 1080 美元，增至 1989 年的 2000 美元；三是提高标准扣除额；四是取消消费信贷所付利息的扣除；五是取消长期资本利

得的优惠措施；六是取消州及地方销售税的扣除；七是取消部分慈善捐款和医疗开支的扣除；八是取消储蓄和股息的扣除优惠；九是限制投资支付利息的扣除；十是削减个人退休金储蓄的税收优待。

其次，美国也在较大程度上改革了公司所得税，内容包括：降低税率；取消对公司净资本所得的优惠；规定对优惠所得征收 20%的起码税；用新的折旧扣除制度取代原来的加速成本回收制；取消购买设备投资的 10%的减免优惠；削减工作用餐和招待费的优惠；等等。

再其次，为避免税制改革冲击国家财政收入，改革采用了渐进方式。特别是个人所得税制改革，在各方面都是逐步到位的。

从总的来看，美国 80 年代的税制改革是成功的，很多方面达到了预期效应，对经济发展起到了推动作用。例如：税制改革降低了大多数人的边际税率，使一些人摆脱了税负；同时税改使投资效率增加。这对美国经济的复苏是起到促进作用的。

同其它国家的情况一样，美国的税制改革也有不足的一面。这突出表现在三个方面：一是公司所得税的实际税负有所增加，因而大多数公司的投资增长率是微弱的。二是税改反而加剧了预算平衡工作的复杂化。三是改革过程出现了一些技术性失误，比如改革时机的错失。

第四节　美国的财政支出

美国的财政支出可按不同的标志进行分类。从国家职能角度来看，美国的财政支出分为国防支出、外交支出、司法支出、教育支出、经济建设支出和医疗保障支出。从政府机构的实际组织角度分析，可把财政支出分为各部门支出，如农业、国防、立法机构、司法机构、能源、国家宇航局等。按照财政支出的用途，可把财政支出分为基本建设拨款、对农业援助等。这种分类实际上是对按国家职能进行分类的细化或说补充。按照财政支出，是否具有直接补偿性进行分类，可把财政支出分为购买支出和转移支出两大类。所谓购买支出是指政府以购买者的身份在商品或劳务市场上购进商品或劳务，它的直接补偿是获得等价的商品或劳务，转移支出又称补助支出或无偿支出，意指政府通过一定渠道或形式，把一部分财政资金无偿地转移给居民或非居民，这类支出不获得直接补偿物。前一类支出直接计入当期社会总需求，后一类支出则不然。按照财政支出是否进行资本购置分类，可把财政支出分为经常性支出和资本支出两大类，按照财政支出是否采用信用方式，又可把财政支出分为国库基金支出和财政信用支出两类。从不同的角度进行分类，意在从多方面分析美国财政的作用。

每一个国家的财政支出结构都是在不断变化的。财政支出结构的变化与政府的宏观经济政策有关，是自动的财政政策和相机抉择的财政政策的具体表现。在个别时期，财政支出结构反映的是经济体制或政治体制变动，因为财政是经济型态和政治制度的具体表现方式，财政职能的构造和转型与政府职能的具体性质有直接因果联系。二战以后美国财政支出结构的变化，本质上充分体现了历届政府不同的治国思路和经济发展模式选择思路，体现了美国不同时期面临不同的基本社会矛盾和经济矛盾。

在 20 世纪 50 年代，由于美国发动了侵朝战争，再加上东西方对峙形成的冷战，财政支出结构中国防费的比重一直相当高，处于第一位，福利支出占第二位，这种状况延续到 60 年代末。及至 70 年代，由于美国经济处于滞胀状态，群众和资产者阶层均认为政府有必要刺激经济发展，以缓解经济矛盾，政府开始重视国内问题的解决，把思路转到以刺激经济发展为首要任务的轨道上来。因此，美国财政的福利支出开始不断增加，逐渐超过军费开支，在财政支出结构中的地位上升到首位。例如 1955 年国防费支出占总支出的比重为 69.5%，非国防支出所占比重为 39.8%，到 1988 年，国防支出占总支出的比重降至 27.3%，非国防支出所占比重则升至 72.7%。

美国财政支出结构的变化，对美国经济具有多方面效应，是政府政策意图的表现。首先，支出结构的这种变化，实际上表明美国政府要通过政府采购和转移支付来加强对总供求走势的约束力，试图通过加强经济实力而非单纯的军备实力来增强自己的国际竞争实力。再其次，80 年代美国联邦政府财政支出分类结构变化情况表明，政府要人为调整产业结构，要自觉推动服务社会的形成，政府正在有意识地强化商业、服务业、交通运输业、教育、卫生保健等部门。再其次，80 年代美国的军费开支意义并不仅仅在于发展军工，而是试图通过尖端军火的研制和生产来促进新兴产业的发展。换言之，军备开支已具有调控社会经济发展过程和发展方向的作用，并非简单的政府购买行为。又其次，80 年代以后，美国财政转移支付额不断扩大，这实际上强化了政府对再分配的干预，而转移支付规模的扩大；确实也极大地增强了

居民的现期购买支出和潜在购买需求，这对轻工业的发展是起到促进作用的。

美国财政支出的结构变化，本质上是以总量变化为背景的。美国财政支出总量从总体上看是逐步增加的，这种增加表现在绝对数和相对数两方面。实际上，从 19 世纪末期开始，美国财政支出规模就开始扩大。 1890 年美国财政支出占国民总产值的比重为 6.5%，1902 年达到 7.3%，1922 年就达到 12.6%。人均支出额 1890 年为 45 美元，1922 年达到 163 美元，支出总额 1922 年达到 179 亿美元，比 1890 年增长近 5 倍多。从 1940～1980 年的 40 年时间里，美国财政支出又增长了近 60 倍，财政支出占国民总产值的比重，1940 年为 17.6%，1980 年达到 33.1%。从结构角度看，美国各级政府财政支出占国民生产总值的比重都在上升，其中比较快的是中央政府财政支出，而更为值得注意的现象，则是联邦政府财政支出占整个财政支出的比重上升较快。这个趋势从 30 年代大危机之后就显现出来。这表明美国财政支出走向集中化。当然上述情况是就总体而言的，个别年份也有波动。

为什么美国财政支出会不断扩张规模呢？其中的原因是很复杂的。远在 19 世纪 20 年代，德国经济学家阿道夫·瓦格纳就曾指出财政支出会不断扩大规模。他当时的论据是：伴随着工业化的逐步实现，国家职能要不断强化，政府活动范围会加大，所需经费开支要相应上升。后来西方各国的情况确如他所料。可以说，美国战后财政支出规模的扩张，是与瓦格纳的理论相吻合的。具体来说，美国财政支出规模扩张有以下几个原因：第一，人口的增加。美国财政属于公共财政，各级财政主要提供公共产品。因此，财政支出规模是与人口规模相互挂钩的，两者有正比关系。财政支出数额的确定，要以人口数量对文化、教育、医药卫生、行政管理、社会福利等的需要为计算依据。这样，战后相对稳定的生活环境带来的人口自然增长，难免加大公共支出规模。第二，强化政府经济干预。二战以后，美国政府不断加强经济干预，利用资金层面活动的调控来约束、制导总供求走势。在这种背景条件下，财政成为政府控制经济的重要手段。为了强化政府配置资源功能，财政介入公共产品供给，同时扩大政府采购规模，这难免加大财政支出规模。第三，社会福利事业规模不断扩大。二战以后，美国经济确实有了实质性发展，产出规模扩大，产出结构不断优化，全社会物质文明发展较快。然而物质分配也出现了很多问题，高收入阶层人数和其拥有的财富数量反差极为强烈，中产阶级人数虽较多，且不断扩大，但财富拥有比重并不与其规模相对称，消费后劲疲软。收入分配不公一方面引发了种种社会矛盾，种下了“ 动乱 ”的祸根；另一方面则使全社会现期购买需求实力相对下降。对此，政府只得出面干预，利用转移支付手段补充低收入阶层消费实力，为社会中下阶层低价或免费提供各种公共物品，以平息阶层对抗心理。第四，政府机构膨胀。二战以后，由于美国政府加强了国际事务参与职能，试图通过增强国际地位来维护国内资产者利益，同时对内又强化了政权建设和经济干预，政府机构难免快速膨胀，这直接助推了财政支出规模扩张。第五，通货膨胀持续爬升。美国的通货膨胀近 20 年处于持续爬升状态，这直接加大了政府采购的支出水平，也要求转移支付支出标准提高，以弥补通货膨胀损失。这样，财政支出势必呈现规模扩张。

美国财政支出规模是处于扩张状态，但美国并不是不控制预算支出规模。美国的预算支出控制，本质上反映着政府机构间的横向和纵向相互约束

关系。支出控制的形式及其效应依赖于中央预算机构和用款单位的内外部环境，取决法律和公共舆论的双重监督。一般来说，法律和政府规则约束作用较大。

美国财政支出的控制形式是多样化的。主要包括如下几点：一是直接控制。所谓直接控制，就是指中央机构对各类执行政策部门的决策提出目标，以保证各执行部门的行为在中央机构设定的轨道上运转。二是刺激性控制。这种控制形式的意义是通过有选择、适度的经济刺激方式来诱导政府各部门把支出保持在较低的水平，当然，这要以不影响政策实行为前提条件。这也就是说，公共支出计划的设计和预算程序本身要带有刺激措施。三是协调性控制。这种控制形式本质上是让财政与其它机构相互监督、相互协作，基于此，把支出维持在适当的水平上。采用协调性控制的意义，在于正确处理分权化行政管理体制与计划管理手段之间的关系，它把财政部和其它部门之间的关系程式化，以防止各种不确定、非规范的财务关系的形成。但此种办法在财政资金紧张时往往不能发挥作用。四是政策控制。所谓政策控制，是指通过有关政策的完善来把支出扩张可能性边界尽可能缩小，使得用款单位没有多少理由争取增加预算数额。美国学术界曾对政策控制手段进行过较为热烈的讨论。一些人认为这种控制形式本身无存在价值，他们觉得政策本身在支出规模的选择上并无一定之规，有时政策本身就倾向于加大支出规模。从实际情况看，美国财政支出规模的控制面临多种阻碍。用款单位和预算管理单位之间常常会在支出数额问题上发生争议，而最终的妥协性结果并不是把预算压到真正的效益点上。

美国财政支出的控制方法具体来说包括如下几点：

第一，指明基金的用途。这是美国政府控制预算支出最常用的方法。它是指每一笔预算拨款都要说明具体支出目的。指明用途一般来说有两种类型：一是对税收的一定百分比的具体配量；二是说明归于特殊基金的具体数额。指明用途时，政府预算管理部门要根据宪法和特殊立法来进行，并不是凭部门想象的。指明用途的优点，在于直接把税收成本和税收使用效益结合起来。

第二，控制人员预算支出。美国始终注意自觉严格控制政府人员数量，其目的在于确保政府的工作效率和公务员工资的正常增长。在控制政府人员数额时，有关部门注意做好两个工作：一是确定合理的人员需要量标准；二是在执行年度预算以前必须对用款单位指定出适当的、可控的人员增长率。在美国，政府往往会委派一些顾问去核定各部门人员增长的合理标准，为了减少政府支出规模，美国政府还有意识地对公务员增加实行阶段性冻结。在确定公务员工资和薪金时，政府要通盘考虑财政支付能力、通货膨胀状况以及其它行业工资状况。

第三，控制公共工程的预算支出。这是政府控制预算支出的主要方法，因为美国财政支出的很大部分是用于公共工程的，控制好这部分支出，整体支出规模的膨胀也就容易被约束住。美国的政府公共工程包括道路、桥梁、机场、排水系统、码头、港口、运河、岛屿和海防工程等的修建，此外还有河谷工程、公共住宅、政府活动办公大楼、与电力和电讯有关的建筑工程等。由此可见，美国的公共工程与建筑业有着密切的联系，是政府活动发展的一个重要显示指标，政府兴建公共工程大体有三种方式：一是政府有关部门直接承办建筑工程；二是就具体工程与私人经济部门签订合同，只保留设计、

监督和初期雇佣条件等权力；三是监督公共部门和私人部门建筑活动对生态环境的影响。从总体上看，建筑业是政府花费大量支出的领域。近年来，公共工程的成本有迅速上升的趋势，工程最终成本经常要超出预计数好几倍，而工程完工的日期又超过预算限制。这些都直接或间接助推了支出增长，甚至形成了浪费。为此，美国政府正在通过加强公共工程计划管理、完善投资基金使用等方式来解决问题。

有必要指出的是，尽管美国政府试图把财政支出控制在适度的数量内，但美国财政仍旧是连年赤字，在美国，当预算年度内的支出总额超过收入总额时，就是预算有亏空。也有一部分美国学者把一个经济周期内出现的支出总额超过收入总额现象称为预算赤字。二战以后，美国的财政赤字不断增加。但究竟如何判断赤字的经济效果，人们的意见分歧较大，因而在预算赤字的解决思路问题上意见自然也不统一。有一部分人认为，政府应努力追求预算平衡，必须尽可能消除赤字。另一部分人则认为赤字并不是很可怕，在经济衰退期间，增加赤字会带来较好的经济效果。总的趋势是，80 年代以后美国历届政府都在采取措施尽可能压低赤字数额，因为前期财政赤字额的连续扩大已经造成了积重难返格局，使美国财政的债务依存度过快提高，这直接动摇了美国的财政基础。概括起来，美国的财政支出有如下几个特点：一是支出建立在法制化基础上，因而财政支出的确定性和可预见性程度较大。二是支出活动本身有明确的规则可循，具有明确、稳定的指向性；三是财政支出和财政收入的联系较为科学，这在很大程度上加强了支出的透明度；四是财政支出活动有广泛的民主性，纳税人对税收的使用有较大的发言权，无论是中央财政，还是地方财政，都把支出的效益性和科学性放到对国家和人民关系的科学处理高度去认识。

然而应当看到，受种种因素的限制，美国的财政支出制度也有一些地方需要完善。比如支出倾斜点的选择和支出方式以及支出程序等的选择，有时往往与政府宏观经济意图和财政管理意图相脱节，从而造成了低效益甚至浪费。

第五节　公债：美国财政筹集资金的重要手段

公债发行是西方各国财政的重要收入来源。第二次世界大战以前，西方自由放任主义财政理论提倡预算收支平衡，反对举债，把政府举债视为迫不得已的选择。这种观点基本上左右了政府理财行为。第二次世界大战以后，西方经济学界在公债问题上转变了观点，较为一致的观点是：在经济衰退期间，通过发行公债来扩大政府支出，进而增加有效需求，最终刺激经济上升，还是一种必要选择。这种观点也直接影响了政府理财行为。战后几十年，西方国家公债的种类、发行方式、管理模式以及宏观调控作用均在不断完善。对此，在认真理解、分析的基础上加以有选择的借鉴，对中国公债发行具有现实意义。

一、西方国家公债的种类、发行与管理

西方各国公债的性质有明显差别，但公债的种类有共同之处。目前西方经济学界和实务部门在分析公债类别时，往往从多个角度进行公债类别划分。一般来说，划分公债类别的视角主要有发行期限、发行地域、利息支付形式、公债计量单位以及推销方式等。

从发行期限角度看，西方各国的公债可分为短期公债、中期公债和长期公债三类。短期公债指发行期限一年以内的公债。由于此类公债发行期和偿还期相距较近，人们又称其为流动公债，中期公债指期限在 1～10 年之内的公债。由于此类公债发行期与偿还期的距离适度，政府可在较长时间内使用，还债余地较大，西方各国的公债中，中期公债地位重要。比如美国的公债总额有 40%～50%属于中期公债。长期公债是指发行期限在 10 年以上的公债，其中包括永久公债和无期公债。此类公债在西方各国的债务总额中比重较小，例如美国 1985 年底的可流通债券总额中，长期公债的比重仅为 10%。以上划分短、中、长期公债的标准是一般性标准，某些国家会有例外，如日本。

按发行地域划分，西方各国公债可分为国内公债和国外公债两类。国内公债的债权人大多为本国公司、个人，本息偿还使用本国货币。在国外发行的公债称为国外公债。国外公债的债权人多数为外国政府、公司和个人。国外公债还本付息，要使用外币。西方国家内债券自由流通，本币与外币可以自由兑换，因而国内公债和国外公债可以互相转化。

按公债本息的偿付方式，西方国家的公债可分为普通公债和有奖公债两类。普通公债即有息公债。各国公债多属此类。有奖公债具体分为两种：一是有奖无息公债；二是有奖有息公债。前者期满时，采用抽签方式确定奖金获得者；后者期满时，采用抽签方式确定高额利息获得者。目前西方各国很少发行有奖公债。

按公债可否上市来划分，西方国家公债分为上市公债和非上市公债两类。上市公债的主要特征是自由认购、自由买卖。债券可以高于或低于票面的价格买卖。债券行市随市场利率和市值的变化上下波动。非上市公债的特点是期限长、利率高，不能在证券市场上买卖或转移，只能由政府以现金偿还或转变为其它公债。一般来说，非上市公债占公债总额比重较小。

西方国家的公债发行大体有如下四种方法：

第一，直接发行法。实行此法是由国家财政部门或财政部门委托其他部门直接发行公债。此种方法的优点是能够普遍吸收社会资金；缺点是销售时

间长，政府难以快速取得巨额资金，假如货币市场上资金短缺，容易引起银根紧缩。西方国家通常采用招标方式实行公募方法。招标方式分竞争投标和非竞争投标两种。

第二，间接发行法，又称承受法。实行此法时，政府与金融机构协商发行数量、发行价格、发行费用，其后金融机构将政府发行的公债承购过来，再转售社会公众。假如公债未能全部售出，余额由金融机构包揽。目前西方国家大多采用此种方式发行公债。例如日本 1965～1975 年间的普通公债，有 84.5%通过此种方式发行。此种方法的缺点是，如果银行不能将债券全部推销出去，有可能造成信用过度膨胀。

第三，销售发行法，又称叫卖法。这种方法是政府将公债委托证券市场代为销售。采用此种方法时，公债价格由证券市场内资金供求行市所决定并呈波动状态。这种方法的优点是，财政部门可以根据需要参与证券市场内的资金供求竞争活动，取得游资，少负担一部分利息费用。该方法的缺点是公债的发行受制于资金市场，证券投机者会采用种种手段压低公债的价格、利用公债投机，抬高发行费用。目前西方各国已较少采用此法发行公债。

第四，交付发行法。采用此法是政府对债权人支付欠款时，不付现金用公债代替现金，也可能在支付薪金时搭配公债。这种方法大多只是在特殊时期采用，针对特定的经济背景。

如何管理公债，始终是西方各国政府和经济学界面临的难题。西方学者对公债管理有狭义和广义两种观点。狭义的观点认为：政府作为公债债务者只有公债偿付和公债管理两种责任。公债管理即掉换和整理新旧债务。广义的公债管理观点认为：公债管理指发行付息、还本的全部过程的决策和经营。西方学者认为，公债管理应坚持四项原则：一是促进经济的稳定和增长；二是满足投资者的需要；三是争取利息成本最小化；四是减少公债的流动性。

如何偿还公债，是公债管理的关键内容之一。西方国家偿还公债一般有两种方法：一是直接偿还法；二是市场购销法。目前西方国家还本大都采取一次全清和分期还本两种方法。市场购销法就是通过中央银行在证券市场上陆续购进某种债券，逐步清偿债务。

二、西方国家公债的经济作用

西方国家的公债规模二战以后是不断上升的。美国的公债很早就有。1835 年美国联邦政府就已有 4 万美元债务。第一次世界大战后，美国的公债数额达到 266 亿美元。第二次世界大战结束之初，美国公债总额达到 2694 亿美元。20 世纪 60 年代以后，美国公债数额不断上升。1970 年为 3897 亿美元，1980 年为 9307 亿美元。到 1991 年，美国联邦政府债务累计达 3． 23 万亿美元。其间债务结构的明显变化趋势，是外国机构和投资者持有的份额不断上升。英、法、德等国的公债规模二战后同样呈上升状态。英国公债规模 1950 年为 258 亿英镑，1980 年为 1128 亿英镑，1984 底达到 1336 亿英镑。联邦德国的公债数额 1984 年底就已达到 6342 亿马克，而法国的公债数额同年则达到 9248 亿法郎，日本中央政府债务利息支出，占政府预算支出总额的比重 1986 年就已经达到了 17.7%，意大利则高达 18.7%。

西方国家公债规模不断扩大的原因是相当复杂的。从初始原因看，扩大公债规模是为了弥补不断增加的财政赤字。比如美国，1975 年联邦预算赤字为 532 亿美元，同期联邦公债占国民生产总值的比重为 35.6%；而到 1990 年，联邦预算赤字达到 1238 亿美元，联邦公债占国民生产总值的比重相应也

就爬至 56.7 %。从后期原因看，公债规模的扩大则与前期债务过多，政府难以偿还，因而只得依靠发新债来还旧债，从而造成债务负担的循环增长、积重难返。

究竟公债和发行数量多少为好，西方国家政府、公众和经济学家始终在争论。一种意见认为：如果政府大量举债，难免造成通货膨胀，影响人民生活和经济稳定，故政府应限制公债发行数额。另一种意见则认为，公债数额可以无限扩大。因为伴随着公债数额的增大，公债和公债利息占国民生产总值中的比例反而有可能下降。这样，在国民生产总值快速增加的情况下，政府多发行些公债，于大局无碍。萨缪尔就坚持这种主张。从政府行为上看，目前西方各国对公债发行数额是限制的。比如美国，国会每年基本上都确定并公开公债发行额，要求财政部不得超越。但财政部往往会根据财政年度的收入和支出状况，周期性地与国会协商公债发行调整数。从客观效应角度分析，西方国家公债发行对宏观经济运行具有较强的调节作用，政府发债的直接目的也是要调节经济运行。具体表现是：

第一，发行公债有利于政府调控全社会投资方向，促使国民经济在结构合理的基础上增长。西方各国政府发行公债时，一方面把企业和私人分散的资金集中起来，另一方面则把社会剩余资金转化为投资资金。之后，根据产业政策的要求，把这些资金投向基础设施建设、科学技术研究和教育等领域。这也就从总体上起刻了制导全社会投资结构的作用。

第二，公债发行可以对货币供应量进行调节。一国流通中货币供应量的多少对经济发展有着直接约束作用，直接影响到物价、就业和收入水平。当通货膨胀烈度递增的时候，国家发行公债，能够起到回笼货币的作用。而当生产下降时，政府大量购买公债，则可起到松动银根，增发货币，刺激生产的作用。

第三，政府公债发行规模的伸缩，将对社会信用规模变动产生重大影响，起到调节全社会信用结构的作用，是实施国家财政政策和货币政策的重要工具。比如日本战后几十年，始终注意发挥财政投融资对社会证券市场变化的引导作用，利用公债的吞吐来影响资本市场的利率变动。

第四章　英国的金融制度

美国是一个金融业相当发达的国家。在那里，金融市场经过上百年的发育，逐步成为规范完整的市场，金融网络缜密博大，资金流通异常活跃。所有这些，使美国的私人资金和政府资金得到充分利用，使商业行为拥有可靠的资金流动基础。不仅如此，美国政府对金融业的管理和调控也相当完善，这直接形成了两个有利局面：一是美国金融业的运转，二战以后始终未出现严重的脱离政府宏观经济政策意图、违背社会公众利益状况；二是政府对金融业的管理和调控以法律为基础，以中央银行直接控制基础货币量为条件，从而使政府的货币政策不仅能够直控制导金融业基本走势，而且可以直接或间接影响宏观经济走势，成为贯彻政府总体政策意图的重要渠道，成为政府调控宏观经济的基本手段。统观战后历届美国政府宏观政策的组合搭配格局差异，实际上都是在财政政策和货币政策使用倾斜上的摇摆。因此，可以说，美国的金融制度一方面包括了商业银行体系运作规则和政府管理制度内容，另一方面则包括美国政府如何控制货币供应量进而实施货币政策，如何调控资本市场等内容。总之，美国金融制度的形成，容含了私人意志和政府意志，是市场经济体制的核心内容之一。

第一节　美国的金融体系

美国的金融业是在市场经济从落后转向成熟过程中不断发展的。可以说金融业的发展集中反映了美国的结构转换和投资结构转变，以及资金市场内部结构变动过程中的矛盾冲突与利益趋同现象。同时，金融业的发展也在较大程度上推动了美国市场经济的发育。从总体上看，美国的金融业经历了三个发展阶段。

1837～1863 年，是美国银行业的自由发展阶段。所谓自由发展，是说此时美国政府对金融业干预极少，开办银行的限定条件非常少，政府对银行行为的监督也很不规范、不完整、不适时；另一方面，银行自身的业务活动也并不是很有秩序，相当不稳定。因此，在这一时代，银行本身的信誉一般较差，公众对银行缺乏完整的认识。同时，一些银行确实也进行了较多的商业欺诈活动。然而应当看到，在这一时代，美国各州银行数量增幅还是不小的，1829 年全国有 329 家银行，1860 年达到 1562 家。这是在政府部门备案的银行的数量，实际数量比这要多。银行数量之所以会激增，主要原因是当时美国正是推进工业化，结构转变剧烈，大批劳动力从农村涌入城市，因而城市商业机构激增。这样，投资需求兴旺，人们迫切需要数量有限的资金能够流动起来，从闲置状态转为流通状态。很多投资者为融资成功，甘愿承受较高代价。针对这种状况，人们开始认定银行是效益较高的行业，因而大量涌入银行业。

1860 年到 20 世纪 30 年代，美国的金融业进入了垄断阶段。　19 世纪 60 年代，美国颁布了国民银行法，很多州银行改组为国民银行，1865 年全国已有 1300 家国民银行。截止到 1914 年，美国的州银行增加到 17500 家，资产总额达到 110 亿美元；此时，国民银行也已达到 7520 家，资产达 115 亿美元。当时州银行数之所以快速增长，主要是由于政府对州银行开业资本数的要求比较低，而且深入区域各个空间，便于营业，同时工商业者的投资倾向较高。其后一段时期，美国的投资银行逐步崛起，投资银行家直接支配了商业银行和保险公司，并利用董事参与手段控制了工业公司。此外，在 20 世纪初，一些大银行就开始联合组成了财团，例如摩根财团和洛克菲勒财团。这两大财团对当时美国金融业走势的影响是相当大的，它们形成了一股垄断力量，左右着美国银行业的主流趋势。　1912 年，两大财团签定了经营协定，协调了两大财团的势力范围。此时摩根财团权势鼎盛，在 100 多家大公司拥有 300 多个董事席位，同时也控制了一些小公司的股分，摩根财团的资产当时就已达到 200 多亿美元，几乎相当于密西西比河以西的 22 个州居民不动产估价的两倍。正是在这种背景条件下，美国金融业呈现出垄断格局，出现了金融寡头。这些金融寡头对美国经济走势的控制力是难以估量的。应当承认，他们对工业化的推进、对工业品生产的改革、对货币流通方式的变革等还是做了一些促进工作，尽管动机并不是要促进全社会福利增长，而是要争取自身经济增长。现在我们要着重指出的是：金融寡头集中了大批社会财富，利用自己特有的经济实力调控着社会财富分配，并把竞争效益限制在极低的程度内，这还只是问题的一个方面。更为严重的是，他们的大规模金融投机行为，直接干扰了市场运营，破坏了证券市场内的信息流动，在一定程度上造成了经济危机。对这些问题，很多人都提出了批评意见，一些政治家也予以严厉指责并试图扭转。例如罗斯福在 1932 年进行竟选时就曾对金融寡头进行

过猛烈抨击。他认为：19 世纪 60 年代到 20 世纪 30 年代，实质上就是金融寡头的历史。这些人的行为没人追究，还给了他们很多荣誉。但人们没有过问他们究竟使用了一些什么手段。这些金融资本家实际上个个都是无情的。目前，我们已经进入了经济寡头制。因此，如果作为一个集团，他们运用集体的力量去损害公益，政府就必须迅速出面来保护公众的利益。

罗斯福执政以后，美国的金融业进入了国家干预阶段。新政时期罗斯福对危机中暴露出来的金融垄断资本弊端进行了认真的调查，在此基础上对金融业管理进行了一系列改革，这种改革从一开始就建立在立法变革基础上，从法律上对垄断和投资银行以及商业银行的活动作了诸多限制。应当看到，美国政府对金融业的干预，事实上也没有在较大程度上削弱金融垄断资本的发展，而只是规定了金融资本的行为准则和活动范围。基于此，建立了现代金融业的结构，使金融资本能够在国家的监督下，按照社会全体资产者的利益并兼顾公众要求行事。

这里有必要谈及的是，美国金融业进入了国家干预阶段以后，政府和商业银行之间随之也建立了新的合作关系。两者并不是互不相关、谁也不帮助谁，而是试图在利益均沾的基础上共同发展金融业。美国的做法和西方其它国家的做法是基本一致的。这表明政府与商业银行之间建立良好的合作关系是市场经济发展的一般要求。事实表明，政府与商业银行之间的相互合作也确实有利于金融业的健康发展，对宏观经济总体运行也起到了良好促进作用。

美国的金融业结构由私人金融机构、投资银行和政府金融机构组成。

私人金融机构的功能是在资金贷出者与资金借入者之间充当媒介，促成资金使用权有偿流动，进而活跃货币流通。

私人金融机构包括两大类：一是商业银行；二是非银行机构，如储蓄与放款协会、互助储蓄银行、信贷协会、货币市场互助基金、投资公司基金、退休信托基金、人寿保险公司、人寿灾害保险公司、私人养老金基金、金融公司等等。

在美国，商业银行是资产规模最大、业务种类最多的私人金融机构。商业银行的业务以短期信贷活动为主。商业银行提供存款、放款、付款、信托和其它各种金融服务（如国际资金汇兑）。商业银行的顾客相当广泛，牵涉到私人、企业和政府三个层面，顾客往往也跨区域、跨国界。以 1984 年为例，当时全美国商业银行存款的 74%来自个人和企业，5%来自政府，2.2%来自外国政府和银行。过去美国商业银行基本不做固定资产投资贷款，目前此种状况已有较大改变。根据 1984 年的情况，当时商业银行放款总额为 14897 亿美元，其 38%借给工商企业，25.8%借给房地产业，18%借给个人，27%借给农业，15.5%借给其它部门。美国商业银行的规模是不断扩大的，数量是逐步减少的，这反映了商业银行规模经济程度的加大。例如 1930 年美国有商业银行 24079 家，1983 年美国只有商业银行 15032 家，其间共减少了 9000 多家，大部分是在大危机中倒闭的。 1984 年美国商业银行的总资产额就达到了 20129 亿美元，比 1930 年增加了近 30 倍，占金融业此类资产总额的 29.7%。美国的很多商业银行加入了联邦政府设置的保险，这些商业银行吸收存款达 19626 亿美元，其中活期 4140 亿美元，定期存款和储蓄达 12309 亿美元。商业银行对不同的顾客实行不同的利率，利率高低与公司规模和公司信誉挂钩，有优惠利率和一般利率之分。

美国商业银行间的规模差距有时是相当大的。有的商业银行资产在千亿美元以上，拥有上千家分支银行，服务网络跨越国界，如美洲银行。而有的小商业银行则只拥有 100 万美元存款，服务范围限于某个小城镇，根本没有分支机构。然而不管规模差距有多大，商业银行的业务规则和交易制度以及内部资产管理方式是有共同点的。在美国，商业银行都是发行自身债务包括存款，并贷出资金的金融中介机构。商业银行的直接负债与发放的贷款都列在银行的资产负债表上，人们可以通过查看这个资产负债表来了解银行的经营情况。商业银行资产负债表包括两大块内容：一是负债情况；二是银行资产情况。前者包括存款、负债与资本总额；后者包括现金资产总额、证券、贷款、其它资产等。负债方的存款包括交易存款、储蓄和定期存款、借款、其它负债等。交易存款有三类：一是银行不能支付利息的活期存款；二是应支付利息的可转让提款单存款帐户和超级可转让提款单存款帐户；三是货币市场存款帐户。第一类不付息存款事实上是表面现象。银行虽然不直接支付利息，但经常会通过其它形式对顾客予以补偿，如提供免费服务、对大笔活期存款者予以低利率贷款。储蓄存款包括两种类型：一是存折存款。这种存款并不一定要依据存折来存款，也可凭存款人与银行之间的书面协议来存款。二是存单存款。这种存款形式主要用于整数金额的定额存款。居民可以在规定的存单到期之前兑取现金，但联邦储备系统和联邦存款保险公司对提前兑取现金要收取利息罚金。大额存款人可以购买著名银行发行的可转让定额存单。由于此类存单一般面额为 100 万美元以上，大部分的购买者是工商企业和政府部门。同时，由于这种存单有一个活跃的市场，它本身属于高度流动的资产。可转让定额存单的期限一般为一年或稍短些，购买时依购买者的意愿而定。商业银行的其它负债种类较多，比如商业银行购入的联邦资金。联邦资金并不属于联邦政府，而是存于联邦储备系统，有时也存于各银行和其它一些机构，比如储蓄贷款协会。联邦资金的特点是可被立即划转，而且联邦储备系统当天就可向借入银行提供信贷。就一般而言，联邦资金的主要部分是各商业银行存入联邦储备系统的准备金。联邦资金市场是一个大市场，商业银行经常要利用这个市场。其目的有两个：一是获得资金以满足它们的法定准备金要求；二是获得发放额外贷款所需要的资金。近年来，商业银行的借款总额已经大大超过它们交纳的法定准备金数额，其中大多数借款是按大拆借的，这是商业银行及时获得更多准备金或贷出资金头寸的一种方法。很多小商业银行通过自己的城市代理银行作为拆放者进入这个市场。商业银行的另一项负债是根据回购协议售出的债券。证券回购协议的作用是银行向某人“卖出”证券，并根据协议在某一日期按原来议定价格重新买回这些证券。这实际上意味着银行获得一笔借款。这种回购协议可用于对实际上属于活期存款的负债支付利息。美国的商业银行会与某些企业商定，在银行当天收进的所有支票未得到清算之前，向企业“卖出”证券以换取它们的活期存款帐户资金，并定下协议在第二天早晨购回这些证券。商业银行的另一项负债是未清偿承兑票据。银行资产的第一项内容是基本准备金，它包括库存现金、存入联邦准备系统的准备金和存于其它银行的活期存款，这三者构成了保护存款和避免通货外流的第一道防线。在美国，大部分商业银行都要为存款帐户保留准备金。小商业银行准备金比率低些，大商业银行准备金比率高些。所有会员银行必须以库存现金或在联邦储备系统以存款的形式保留它们的准备金。联邦储备系统对准备金存款不付利息。银行资产的另一重要

内容是证券和贷款。这两者通常被称为生息资产，其中部分数额还可构成银行的二级准备金，属于流动性和安全性均不及基本准备金的流动性资产，构成银行的第二道防线。商业银行持有的债券包括联邦政府债券、州政府债券和其它有固定收益的债券。商业银行的贷款包括四大类：一是工商业贷款；二是不动产贷款；三是消费贷款；四是国外贷款。其它财产包括售出的联邦资金和房屋。

美国商业银行以外的私人金融机构的主要职责，是为公众有偿代办投资。在美国，富人购买股票，大多数人把他们的闲置资金存在银行或其它金融机构。各类储蓄机构的意义在于：实现大规模经济的效益和多样化经营的收益，同时通过集中众多储蓄者的资产来创造流动性。早在 19 世纪，波士顿、费城和纽约等城市就建立了互助储蓄银行。美国绝大多数互储蓄银行是由州政府而不是联邦政府特许的，大部分集中在新英格兰和纽约州。储蓄贷款协会原先是以自助组织的形式建立起来的，参加者的目的是要为购买住房筹资。但目前情况已经发生了变化，现在很多储蓄贷款协会在组建公司，有的形成了股份公司。美国现有的 2000 家由联邦政府特许的储蓄贷款协会，持有存款总额的 60%。几乎所有的存款都由类似联邦存款保险公司的联邦储蓄贷款保险公司按 10 万美元的限额承保的。在美国，货币市场基金只是在 1974 年才显得重要起来，其背景原因是短期利率快速上升。货币市场基金由证券经纪商及管理投资于股票和债券的其它各类互助基金的公司所组织，基金主要投于国库券、商业票据和银行定额存单。信用社在美国目前增长较快。信用社类似于储蓄银行，常常由雇主发起，他们免费提供办公地点并安排发放工薪时的储蓄扣款计划。信用社通常为其成员提供消费贷款和住宅抵押贷款。保险业是私人金融机构的重要活动领域。保险市场在美国相对来说是一个需求较为旺盛的市场，家庭对人寿保险公司和养老基金的要求相当强烈。因此，人寿保险公司和养老基金在美国发展很快。随着人口的增长和收入的提高，保险金额已经以较大的规模快速增加，每年大约增加 60 亿美元。由于人寿保险契约时间较长，人寿保险公司将其大部分保险准备金投资于长期资产。人寿公司的债务金额是固定的，因而人寿保险准备金一般不投资于普通股票。养老金基金的发展是与城市化和工业化相连接的，因为强制性退休和工薪阶层的扩大，势必强化增加退休基金的必要性。美国 20 世纪 30 年代虽然建立了社会保险制度，为人们提供了一定的退休收入，但很多人希望得到额外的退休资助。在美国，工会与雇主谈判工资时，要求雇主提供建立养老基金的计划，而且一般也同意从雇员的薪金增加额中取出一部分加入养老金基金，雇主对养老金基金捐的款，政府课税时可被视做工薪费用。在美国，很多人想介入股票市场，但苦干资金不足和投资管理经验不足，这样，互助基金成为一种有效的积少成多的资金使用模式。普通股票互助基金往往以很小的价值发行股份，它们将收入的资金扣除一定佣金后投资于普通股票。互助基金规模一般较大，可以按每一美元投资的相对较低的收费来提供专业性投资管理，也可以管理和调剂多样化的资产组合以减少风险。

美国的政府金融机构主要是中央银行——联邦储备系统。中央银行虽然称作银行，但并不是商业银行涵义上的“银行”，而是政府的一个机构。中央银行总的运转目标是实现政府的基本宏观经济调控意图，如防止商业银行倒闭、防止高失业率出现等。即使中央银行采取私人股东所有的形式，也只能是政府的组成部分，因为它最终还要实行政府职能。

美国的中央银行有两个基本职能：一是控制货币供给，二是防止大量银行倒闭。这一职能事实上意味着中央银行是最后贷款人，即：当发生金融危机其它银行无力或不愿对一些银行贷款时，中央银行要承担起向这些银行贷款的职责，这是因为中央银行有发行货币的权力。在美国，还有一个机构可以充当最后贷款人，就是联邦存款保险公司，但该机构也要以中央银行为靠山。除去基本职能外，中央银行还有其它一些具体职能。首先，中央银行要为商业银行提供许多服务，如为商业银行清算支票。其次，为政府提供服务。中央银行要充当政府的银行，美国政府要通过中央银行出售其证券。另一方面，中央银行还要协助政府检查会员银行的业务情况，并施加一定的控制，再其次，中央银行要发行通货。除此之外，中央银行还有其它一些特征。比如中央银行对政府其它部门要施加一定的影响，同时，中央银行要为其它银行创造准备金。显然，中央银行有比较大的独立性，是一个特殊部门。

美国的中央银行始建于 1913 年。中央银行由 12 家联邦储备银行和联邦储备理事会构成。美国各家联邦储备银行的资产额相差比较大。仅纽约、芝加哥和旧金山的 3 家联邦储备银行，就持有联邦储备总资产的一半以上，其中纽约联邦储备银行独占了联邦储备总资产的 30%。该行是“同行之首”，也是中央银行与外国中央银行及国际金融机构进行交易的枢纽。美国的每一家联邦储备银行，都由 9 名兼职董事组成董事会来管理，其中 3 名称为 A 类董事，由会员银行推选。各家联邦储备银行的行政首长是它的行长，由董事会选举并经联邦储备理事会批准。联邦储备银行负责检查会员银行、审批某些银行合并的申请、进行支票清算、收回流通中的旧通货、发行新通货，同时负责建立联邦储备系统与地方之间的联络。联邦储备系统的最高机构是设在首都华盛顿的联邦储备理事会。该会的 7 名理事由美国总统征求参议院的意见和同意后任命，该会制定货币政策、控制贴现率，并可在一定范围内改变银行的法定准备比率。联邦储备系统内部，制定政策的中心是联邦公开市场委员会。该会由 7 名联邦储备理事会理事和 5 名联邦储备银行行长组成，联邦储备理事会主席也是联邦公开市场委员会主席。联邦公开市场委员会的职能是决定公开市场业务，即联邦储备系统的证券买卖。但该会并不直接经手证券买卖，它通过向纽约联邦储备银行发出指示来告知中央银行的公开市场政策。

美国金融体系中的另一个重要组成部分是投资银行。投资银行主要从事股票和债券的长期投资活动。美国投资银行的活动可以追溯到 19 世纪 40 年代。当时美国正在开发西部，铁路建设急需大量资金，而很多外国资本家又看中了美国的铁路建设投资，在这种背景条件下，投资银行应运而生。投资银行一开始是依附于商业银行的,但 1936 年美国公布了格拉斯——斯蒂高尔法，该法禁止商业银行为公开上市的证券做担保，因而商业银行与投资银行相脱离，而且投资银行逐步成为一种富有吸引力的金融机构。投资银行帮助企业发行证券有两种作法：一是帮助公司，使其证券、债券和股票在公开市场上出售。如帮助发行人决定股票类型、数量和上市时间、起草注册报告等。二是帮助企业私人发行证券。服务对象主要是中小企业。此外，投资银行还协助地方政府发行债券。目前美国有 6 大投资银行。

第二节　美国的货币政策

美国的金融业是国家干预较多的经济领域，货币政策既与金融调控有关，又是美国实施宏观经济管理的重要手段。

在美国，政府明确规定中央银行管理货币信用的宗旨，就是调节宏观经济，货币政策必须服从整体宏观经济政策。具体来说，货币政策有四大目标：充分就业、经济增长、稳定通货、平衡国际收支。

美国实现货币政策主要依靠三个工具：一是准备率；二是贴现政策；三是公开市场业务。

所谓准备率，原指美联储会员银行必须按照联储当局的规定，保持一定的存款准备金对存款的比率，后来随着形势的变化，准备率的内容也有了一些具体变化。二战以后，就有三次变化。第一次是 1960 年。当时美联储重新规定：会员银行的库存现金可以作为法定准备金，过去会员银行必须以联储银行的现金存款为法定准备金，这在一定程度上减轻了部分中小银行为筹措准备金而被迫退出联储的现象。第二次是 1972 年，当时美联储规定：全国准备率由美联储统一规定，具体比率依存款种类和规模来定。在此之前，准备率是按银行所处的三类地区分别制定的，即划分为中央储备城市、储备城市和其它地区。第三次是 1980 年。　1980 年新银行法规定：自 1980 年 9 月 1 日起，所有接受存款的金融机构，不分会员或非会员（包括国外银行在美国的分支机构），都必须向联储银行缴纳准备金，准备金可以用金融机构的库存现金及其它各种存款来构成。这三次改革实际上表明联储控制金融机构的权力越来越集中。美国联储调整法定准备率的具体影响是提高或降低法定准备率会相应减增货币供应量。这个政策工具有两大特点。一是同其它工具相比，这一政策工具的效应特别大。只要调低准备率 1%，就能够为银行系统提供 30 亿美元以上的自由准备金。按照货币乘数效应原理，银行可以增发数倍的贷款。因此，美国政府一般不动用这个工具。二是调整准备率对各类银行的影响程度不一致。一般来说，大银行吸收资金的办法多，调高准备率对它们来说并不可怕；但中小银行则不然，有时被迫会向同业拆借高利资金或出售证券，这时，一旦负担过重，部分中小银行会要求退出联储。

美国的联储体系是银行的最后贷款者。当会员银行暂时出现准备金不足时，可向所属联储银行借入所需资金，并拿客户借款时提供的票据要求再贴现或其它抵押品作贴现保证。贴现一般是短期的，1～2 周。美联储的贴现率一般又称再贴现率或官方贴现率。美国的贴现率制度源于 20 世纪 30 年代。贴现政策作为政策工具，作用也在于通过影响会员银行的准备金数量来调节货币供求量。调高贴现率，会员银行向联储银行借款的代价增高，因而会自觉减少借款额度，并相应收缩对客户的贷款和投资，从而缩减货币供应量。调低贴现率，实质上就是增加准备金的额度，最终导致社会货币供应量加大。美联储就是利用贴现率的调整来松紧市场银根的。美联储运用贴现政策时主要注意两个问题：一是制定一些限制性措施，防止众多会员银行无限制地向联储借款。二是注意利用种种手段吸引商业银行从联储贴现资金，而不是通过其它渠道筹集资金。目前由于各银行的资金融通渠道增多，美联储利用贴现政策调节货币供给量的效能有些下降。

公开市场业务是指联邦储备银行在公开市场上买卖有价证券，主要有国库券、联邦政府债券、联邦机构债券、银行承兑汇票等。公开市场业务的目

的有两个：一是灵活运用联邦储备体系的多余资金，二是促使贴现政策更为有效。公开市场业务是通过影响银行系统准备金增减和联邦基金利率而起作用的。当美联储体系购进有价证券时，会增加会员银行的准备金，使之可增加贷款和投资；相反，联储出售有价证券，实际上则是在收缩货币供给。公开市场业务目前是美国最重要的实现货币政策目标的工具。这一工具的运用具有五个特点：一是公开市场业务大致可以决定整个银行系统的基础货币量；二是该工具的运用是对金融市场主动出击，而非被动等待；三是该工具的运用可以对资金市场运作逐步进行微调；四是该工具的运用具有较强灵活性；五是该工具的运用根据金融市场信息不断调整方式，可产生持续效果。

美国的货币政策有两套中介目标：一是远期；二是近期。远期指标包括货币总量、利率、银行信用量。近期指标也有三个，包括银行存款准备金、短利率和货币市场行情。

二战以后，美国经济潮起潮落，其间宏观经济政策不断变化，货币政策也相应变化，大致分五个阶段。

第一个阶段是战后至 40 年代末期。当时社会投资需求旺盛，百废待兴。美国政府的宏观经济政策总体目标，是促进充分就业格局形成、加大生产和购买。因此，联储当局实行的货币政策是压低利率、对国库券价格和收益采用钉住政策。此时，利率已被压到经济萧条严重时期的一般水平上。

第二个阶段是 50 年代。此时，美国经济政策的总体目标是实现适度的通货膨胀与高就业和高经济增长相伴随。因此，在共和党执政期间，联储当局对通货膨胀很重视，但书实上货币供给管理还是偏松的。

60 年代是第三个阶段。此时，民主党处于执政党地位。面对 60 年代初的经济危机，政府采取了较为宽松的货币政策。肯尼迪上台后，政府采取厂廉价货币政策和赤字财政政策。因此，60 年代，美国货币供应量增长率日趋上升，1956～1960 年，年增长率在 1%，1961～1964 年上升到 3%，1965～1969 年又增至 6%。当时美国还实行了投资税信贷和折旧自由化政策。在此阶段，美联储也与通货膨胀展开了斗争，采用了信用紧缩措施。

70 年代是第四个阶段，此时美国经济开始进入滞胀状态。尼克松上台后，采用了较为宽松的货币政策。此时，联储银行的贴现率逐步下降，银行对大企业的优惠利率也下降。这刺激了经济，但也带来了通货膨胀。福特上台后，展开了与通货膨胀的斗争，规定了货币供给增长率幅度。卡特上台后则实行了高利率政策，目的在于削弱通货膨胀。

80 年代是第五个阶段。里根上台后推行了宽财政紧货币政策。 1980 年美国的新银行法取消了利率上限规定，并规定一切存款机构负担相同的存款准备率。此间美元不断贬值，这和高利率政策存有正向连带关系。

在西方国家，政府和商业银行间结成了特殊的密切协作关系。这种关系的形成和演变，以商业银行服从全社会利益为原则，以政府保护商业银行健康发展、尊重商业银行利益为基础，以协调政府意图和银行意图为出发点。实践表明，没有这种协作关系，商业银行业自身不可能正常运转，政府的货币政策、财政政策和产业政策也艰难贯彻。

西方国家政府和学术界普遍认为，银行业是一个特殊行业，政府应对银行采取特殊的行业管理政策。其具体理由主要有四点：一是顾客对银行业务往往不知情，不了解风险成本究竟有多大，因而政府有必要约束银行的经营行为，以减少客户利益的不确定性和意外损失。二是银行存款具有强大的乘

数效应，是货币供给的主要追加创造者，因而银行倒闭一旦连锁化、普遍化，那么，货币供给与商品生产和商品流通各自之间的关系就会失调，从而引发经济滑坡。对此，政府应予以干预。三是银行本身承担着维持社会支付系统运转的职责，如果银行行为变形，会直接造成支付系统运转混乱、甚至停顿，这对社会稳定的破坏作用非常大，政府有义务防止此类事件发生。四是当某一家银行倒闭时会引起恐慌，造成公众对经营状况较好银行进行挤兑，把这些银行也搞垮。对此，政府不能坐视不管。

因此，西方各国政府普遍建立了严密的商业银行监控体系。这一体系一般分三个层次：一是法律层面；二是中央银行；三是存款保险公司。这三个层次各有各的针对性，解决不同的问题，为商业银行的运作设定了轨道，并确立了商业银行正常经营的条件。

有关商业银行的法律，主要规定了商业银行经营者的资格、商业银行可以干什么、可以怎样干。概言之，法律确定了商业银行的行为准则，是政府判断商业银行行业性质的唯一依据。例如联邦德国的《信贷机构事务法》，该法明确规定了商业银行的开业条件、本金数额、偿付能力、信贷风险限额等。瑞士是银行相当发达的国家，该国很早就确立了银行法，该法内容丰富、细致入微，任何商业银行经营者不得违背。可见，法律对商业银行的监控是基本的、直接的、强制性的。

中央银行的根本任务是调控商业银行的业务活动，这种调控虽不具有强制性，但对商业银行的经营行为具有强烈的制导性。目前西方各国中央银行的具体职责有两点：一是确保商业银行和金融体系能够顺利运转；二是执行货币政策。西方国家的中央银行制度始于 19 世纪，美国于 1913 年建立了中央银行，英国和瑞典更早一些。西方国家控制商业银行货币供给行为，主要依靠法定准备金、贴现率和公开市场业务三大武器。这三大武器的利用过程，同时也是贯彻政府货币政策的过程。

政府建立存款保险公司的目的有两个：一是确保存款者经济利益在银行遇到危机时不致过度受损；二是提高银行信誉，便于银行吸收存款。美国于 1934 年就建立了联邦存款保险公司。目前绝大部分美国商业银行都参加了联邦存款保险公司。这一公司对新商业银行的成立拥有否决权。

从上述管理体系内容来看，西方国家对商业银行的监控，并不是简单的控制，而是兼顾公众和银行双方面利益，确实具有完善商业银行经营行为和经营环境双重作用。正是因为这点，西方国家商业银行大多欢迎政府监控，愿意与政府合作。反过来，政府在监控商业银行的过程中，也非常注意倾听商业银行方面的意见，常常会根据这些意见完善监控行为，甚至包括银行法的修正。例如瑞士，鉴于 90 年代以来世界经济形势和资本市场形势发生了较大变化，银行界普遍反映原有的银行法已过时，不利于本国资本市场的发育和银行家的竞争实力增长，瑞士联邦政府决心修改银行法，责成联邦财政部负责制定落实。在修改银行法的过程中，政府与各大商业银行如瑞士联合银行、瑞士信贷银行等反复协商，沟通观点、寻找共识、明确分歧。目前该法已修改完毕，即将提交议会审批。

商业银行在接受政府监管、实行政府制定的规则和法律的同时，深知政府和银行有共同利益，因而常常主动协助政府工作，当政府遇到难题时，也会帮助政府，其间即使商业利益暂时受损，也在所不辞。

首先，当中央政府和地方政府面临财政困难需要发行债券时，往往会找

商业银行界协商。此时，银行界大多积极协作，帮助政府设计发行方案、寻找市场切入点，并代理发行，有时甚至冒较大风险承购包销政府债券。

其次，商业银行在贷款方面对公营企业大多比较“照顾”，在可能的条件下，总是予以公营企业一定的利率或数额优惠。这样做的目的，在于增强公营企业的经济实力和运转能力。

再其次，在西方国家，没有商业银行的主动配合，政府的货币政策是不可能落实的。西方国家的商业银行一般都赞成政府的货币政策，积极实行。换句话说，政府货币政策的贯彻，要依赖政府调控银行行为和银行自觉实行货币政策“两根线”，缺一不可。因为政府实行货币政策主要是在总量层面，而结构层面则要依赖商业银行把资金输入到政府希望输入到的区域和行业里。比如日本和德国，两国商业银行贷款流向的行业结构，基本上是与政府货币政策的要求相吻合的。再比如美国，从 60 年代开始，政府就主张调节区域差异、发展南部经济，在政府的鼓励下，商业银行有意识向南部输入了一定量资金。

目前我国的金融体制改革处于攻坚阶段，其中一个重要内容是把专业银行逐步转化为商业银行。如何处理政府与商业银行间的关系，显然是一个迫切需要事前认真研究的问题。西方国家的经验是上百年“磨合”的结果，对我们是有启发的。

首先，商业银行与政府并不是相互隔绝的，政府应为商业银行运转制定规则、提供便利、削减风险，反过来，商业银行应配合政府。

其次，商业银行应主动贯彻政府的货币政策，应把此点看做是应尽之责。

再其次，政府与商业银行问应经常性交换意见，相机共同调整双边行为。

第三节　通货膨胀与经济增长

世界各国的经济增长普遍伴随着通货膨胀。部分发展中国家在推进工业化的过程中，通货膨胀率与经济增长率同步提高，已经实现了工业化的发达国家，在寻求持续经济增长时，也总是被通货膨胀所困扰。第二次世界大战以后，拉丁美洲地区开始推进工业化以完成现代经济增长。　1950～1980年，拉美地区国内生产总值年均增长5.4%，工业产值年均增长6.7%，人均国内产值年均增长2.7%，人均工业产值平均增长3.9%。几项指标值均超过世界平均水平。1980年拉美地区的人均国内生产总值达到2045美元，从低收入区域跨入了中等收入水平之列。[①]与此同时，拉美地区通货膨胀不断上升，整个地区成为资本主义世界中通货膨胀最严重、持续时间最长的地区。70年代个别国家的通货膨胀率甚至达到三位数。[②]第二次世界大战以后的一段时间，西方主要发达资本主义国家曾经取得过相对稳定的经济繁荣。但步入60年代以后，其通货膨胀率也在逐步上升，通货膨胀成为影响经济增长的重要因素，究竟是选择通货膨胀条件下的经济增长，还是选择无通货膨胀的经济停滞，成为西方各国政府必须认真考虑的问题。

面对经济增长过程中频繁出现的通货膨胀，人们做出了两种截然不同的理论判断，基于此，也就形成了两种截然不同的政策主张。一种观点认为，通货膨胀有利于经济增长；人类应主动利用通货膨胀助推经济增长，另一种观点则认为，通货膨胀不利于经济增长，人类应当力争无通货膨胀的经济增长。

认为通货膨胀有利于经济增长的学者的共同之处在于，他们都认为：只是适度的通货膨胀才有利于经济增长，才会使经济增长不至被通货膨胀引向过度被动状态，而过度的或者说失控的通货膨胀，最终则是不利于经济增长的，会把经济增长推向高度失衡状态，使通货膨胀的负效应迅速放大和深化。至于究竟什么是适度的通货膨胀，换言之，适度的数量限界究竟在哪里，人们的意见并不明确，只是提出了一个大概的区间范围，比如说3%。

认为通货膨胀有利于经济增长的观点，是从两个角度确立的：一是从宏观经济形势调控角度确立的；二是从推动结构转换，以保证欠发达国家逐步实现工业化角度确立的。这两种不同的视角选择，意味着不同的理论生成经济背景和理论服务对象及政策目标。当然，这并不是说两者不可能有理论基础上的同一性。

从宏观经济形势调控角度确立的通货膨胀，有利于经济增长的观点的主要代表，是凯恩斯主义经济学。

第一次世界大战以后，资本主义世界内各国的经济危机逐渐频繁、日益加深，1929～1933年爆发了资本主义历史上最深重、最持久、最广泛的经济危机，整个资本主义世界的失业人数达到四五千万人，商品可供量与广大消费者消费能力之间的矛盾高度激化，从而造成了明显的相对生产过剩。客观世界的变化为经济学理论的彻底变革提供了刺激力。正是面对动荡不安的资

[①] 陈舜英、吴国平、袁兴昌著：《经济发展与通货膨胀——拉丁美洲的理论和实践》，中国财政经济出版社出版，第18～19页。

[②] 陈舜英、吴国平、袁兴昌著：《经济发展与通货膨胀——拉丁美洲的理论和实践》，中国财政经济出版社出版，第67页。

本主义经济和政府经济管理行为模式的转变，凯恩斯开始改变自己的传统经济学观念，思考并建立新的经济学系统理论。1936 年凯恩斯出版了《就业利息和货币通论》，该书以当时资本主义经济变动和政府作用的变动力基本立论依据，从研究方法到具体结论，对经典学派理论进行了较为彻底的革命，提出了完整的宏观经济学说。凯恩斯认为，经典学派的两个基本假定是错误的：其一，严格意义上的不自愿失业并不存在。其二，供给会自行创造关联需求。凯恩斯认为，资本主义经济内经常性地存在着有效需求不足，非自愿失业现象随之产生，有效需求不足的直接原因是投资引诱，投资引诱取决于资本边际效率和贷款利率两种势力。恰恰是有效需求不足，把经济引向衰退，把总体经济运行引入停滞状态。因此，反萧条的根本措施在于刺激需求，造成需求弹性与供给弹性保持动态对等状态。那么，应如何刺激需求呢”凯恩斯认为经典学派的理论是无助于事的，那种放任经济自流，让经济运行自我调节的观点是一种脱离实际的观点。他说：“……经济学家被看做是甘迪德一流人物：离开了现实世界，垦殖自己的小园地……”。[①]有鉴于此，凯恩斯提出应把保证充分就业，消除经济危机和增大经济增长做为政府经济政策的首要目标。这和凯恩斯以前的经典学者们单纯强调物价稳定的政策目标是大相径庭的。凯恩斯认为：要使有效需求和有效供给相适应，政府必须扩大干预经济的机能，而政府干预经济的最好手段则在于充分利用财政政策，在《就业利息和货币通论》一书中，凯恩斯明确提出：“希望国家多负起直接投资之责”，[①]“国家必须用改变租税体系、限定利率，以及其它方法，指导消费倾向”。[②]既然如此，国家应怎样扩大投资呢？凯恩斯明确提出了赤字预算和举债花费观点。这表明凯恩斯抛弃了新古典学派和资产阶级政府以往长期坚持的财产收支平衡观点，代之以不平衡性财政收支思想。显然，凯恩斯的真实思想是要政府创造有效需求，从而引致就业增加，使闲置资源利用率和居民消费能力同步提高。这样，凯恩斯也就暗中把通货膨胀纳入到刺激经济增长的药方之中了，也就是说，凯恩斯视为反萧条之药的财政政策中，包含有通货膨胀这样一味烈药。因为，假如政府举债后所借资金全部属于储蓄资金，那么，流通中的货币量就没有增加，原有的商品可供量与货币流通量平衡没有被打破，政府举债至多只是部分社会资金发生了有偿性转移支付，这本身没有任何通货膨胀的色彩。但问题在于，事实恰恰不会如此，政府的部分债权人是中央银行，而中央银行在很多情况下是靠增发货币来购买政府公债，并创造信用的，而这些新增货币往往不会被现期商品所吸纳，从而促成物价上涨。事实上，假如我们进一步深入分析凯恩斯的价格一般理论，又可以看到，凯恩斯实际上也明确肯定了通货膨胀有利于启动经济，在《就业利息和货币通论》一书第二十一章物价论中，凯恩斯提出了著名的“半通货膨胀”价格理论。这一理论源于对传统货币数量论的修正，其要旨是：当货币数量发生变化时，有效需求将增加。这一增量一部分会增加产量，另一部分会提高物价水平。由货币量增加促成的有效需求增加之所以会连带出上述两种情况，而不只是单纯引起物价上涨，关键的原因是现实经济格局内存有非自愿失业和闲置物质资源。这种情况属半通货膨胀。但假如社会已经实现充分就

[①] 《就业利息和货币通论》，第 32 页。

[①] 《就业利息和货币通论》，第 140 页。

[②] 《就业利息和货币通论》，第 325 页。

业，那么此时，有效需求的增加就只能引起物价漫无节制地上涨，这是真正的、绝对的通货膨胀。显然，既然凯恩斯认为应当通过刺激有效需求来反萧条，刺激经济增长，那么，存在有非自愿失业和闲置物质资源时，利用一定程度的通货膨胀来增加有效需求，进而启动经济，也就成为凯恩斯的经济增长激励手段之一了。换言之，凯恩斯的“半通货膨胀理论”，实质上包含了一定程度的通货膨胀有利于宏观经济运行的思想：可以说恰恰是“半通货膨胀理论”，使得凯恩斯的膨胀性货币政策有了理论基础，使得扩张性财政政策和膨胀性货币政策成为凯恩斯反萧条策略的两个相辅相成的主导内容。凯恩斯经济思想的继承者们没有遗弃“半通货膨胀理论”，而是进一步深化了这一理论，并在实践当中具体化为可操作的货币策略，同时，也公开宣布温和的通货膨胀完全可以刺激经济，导致经济增长。其中最为著名的代表人物是汉森。汉森明确提出：当政府采用扩张性的财政政策来刺激经济增长时，即使社会上有多余储蓄可供政府扩大支出之用时，仍有必要增加货币数量。这是保证扩张性的财政政策充分实现，并产生预期效应的重要条件。另一方面，菲利普斯曲线所蕴含的经济思想，实际上也就是在权衡利弊的基础上，鼓励人们主动利用通货膨胀去反击经济衰退。

从推动结构转换角度确认通货膨胀有利于经济增长的代表者，主要是西方国家的一些发展经济学研究者。

第二次世界大战以后，特别是 50 年代以后，许多欠发达国家开始谋求工业化的实现。因之，专门研究一国或一地区经济在结构转换的基础上摆脱落后状态的发展经济学应运而生。发展经济学家从促进结构转换角度，探讨了通货膨胀与经济增长的关系。一些发展经济学家认为，有意识地利用通货膨胀来促进经济增长，是一种可以选择的增长策略。他们认为：首先，通货膨胀税属于累进税，而且征收比常规税收（如营业税和所得税）容易。因此，利用通货膨胀税的征收来实现强制性动员储蓄战略，以积累政府投资资金，是一种代价较小的选择，它适用于欠发达国家政府积累财政支出资金。具有国际影响的联合国拉丁美洲经济委员会，在 50 年代和 60 年代，曾把适度的通货膨胀当作润滑发展车轮的一种手段，相信这样可以动员货币余额掌握者的储蓄，并将其转移给资金匮乏的政府。[①]其次，即使是工业国，通货膨胀也有助于将劳动和资本，从衰落的经济部门吸引到生机勃勃的经济部门。

在欠发达国家内，发展的瓶颈和资源的非流动性非常严重，通货膨胀有助于加快把劳动力和资本从传统部门或日常必需品生产部门转移分配给具有较大发展潜力的现代企业部门。[②]再其次，通货膨胀有可能削弱欠发达国家内的金融抑制现象，从而保证公众去储蓄金融资产而不是实际资产，这可以为经济增长调动出实际资源。[③]

上述观点与凯恩斯主义经济学有着本质上的同一性，即：都是希望通过货币的超前发行及与此相关的物价上涨来推动需求上升，进而刺激经济增长。当然，两者产生的背景条件极不相同，前者是针对欠发达国家的周期性经济萧条而言；后者则是针对发达国家的经济增长启动而言。

从国内外的通货膨胀研究史来看，认为通货膨胀不利于经济增长的观点

[①] [美]马尔科姆·吉利斯、德怀特·H·帕金斯等著：《发展经济学》.第 439 页。

[②] [美]马尔科姆·吉利斯、德怀特·H·帕金斯等著：《发展经济学》，第 441 页。

[③] [印度]苏布拉塔·贸塔克著：《发展经济学》，第 104 页。

基本上占主流地位。我国学者普遍认为，通货膨胀最终会恶化经济增长环境，从而把经济增长推入失衡性的波动之中。 70 年代以后，西方经济学界反通货膨胀的理论呼声愈来愈高，很多学者都向凯恩斯主义经济学提出质疑，把由推行扩张性财政政策和货币政策引起的通货膨胀，视为阻碍宏观经济正常增长的关键性因素。货币主义理论是西方反通货膨胀理论的一个重要流派。货币主义认为，通货膨胀永远是一种货币现象，因此，应从控制货币供给量方面入手防治通货膨胀。具体来说，这种防治包括两个层次：一是限制国家干预；二是实行自由市场制度。拉美地区的实际情况，使一些学者开始从结构角度寻求通货膨胀的成因和防治策略。结构学派认为，把通货膨胀视为一种货币现象是错误的，真正导致通货膨胀产生和发展的根源是社会经济结构的失调。因此，结构学派认为，反通货膨胀政策不能以牺牲经济发展或把经济推向停滞为代价，而应依靠系统的产业政策和社会经济发展计划来解决问题。法国著名经济学家、诺贝尔经济学奖获得者莫里斯·阿莱认为，有通货膨胀的经济增长是一种得不偿失的选择，人类应当追求无通货膨胀的经济增长。他指出，要实现无通货膨胀的经济增长，可采用如下三点措施：第一，禁止银行和有关的金融机构给予短期、中期和长期信用；第二，政府依照法律，每年按照一个固定的比率增加货币供应量，其数值比前一年期实际国民生产总值的增长率高 1%；第三，与货币供应量的增长对应的追加收入，必须计入预算资金，新投放的货币应通过公共支出的中介投入流通之中；同时税收适当减少，减少的数量等于货币创造的总量。

我们认为，通货膨胀的实际效应表明它确实不利于经济增长。但鉴于前述反通货膨胀理论缺乏系统性和完整性，有必要从理论上进一步阐明究竟为什么通货膨胀不利于经济增长，以下是我们的观点。

通货膨胀意指由货币供给量超出现期商品可供量流转所必需的限度而引起的物价上涨。从形式上看，通货膨胀自身是一种货币现象。但如果仔细分析，通货膨胀是一种以货币波动为外在形态的经济失衡现象。原因在于：第一，货币运动本身不是独立的，它是商品运动的另一种表现形态，货币介入社会经济生活，一方面使商品价值有了外在显现物，可以被人们从形象思维角度去考察其运动过程，因而也就使商品价值有了确切的实际尺度；另一方面，也使商品使用价值的供求时空矛盾有了得以在较大范围内得到解决的有效手段。这集中体现在货币自身的贮藏职能、支付职能和流通手段职能上。显然，通货膨胀的发生，也就意味着商品供求出现了某种程度的失衡，意味着商品供求的动态对等要在意外的价格波动下艰难实现，而这实质上是对已有的总体平衡格局的破坏，势必导致社会利益分配格局的再构造。当然，再构造程度和范围如何，要依通货膨胀的烈度而定。第二，由于货币运动本身是商品二重性的外在表现，货币量的动态状况不过是商品可供量动态的具体展现。因此，通货膨胀的发生很有可能是商品价值运动和使用价值运动失衡的外在表现，而并不单纯是货币运动失去约束的表现。一般来说，商品的价值运动和使用价值运动的失衡，表现为社会资金运动和商品实体运动的相互脱节，这种脱节主要有如下两种情况：一是资金流向与商品流向发生矛盾。矛盾的起因复杂多样，既包括有结算过程与商品运动相互衔接上的问题，也包括有资金流通制度约束与商品实体自然流向相互衔接上的矛盾。这种失衡会客观地要求货币量超前增加，来解决商品自然流通的金融抑制。二是资金流向与商品流量发生矛盾，在即期社会资金流量不变的条件下，商品流通量

往往不是一个常数，它经常会发生变化，变化的成因相当复杂，有时是需要扩张引致商品流通量扩大，有时是商品可供量自然超前增长引致商品流通量加大，还有时是商品正常库存转移，为现实商品流通量引致全社会商品流通量加大。商品流通量扩大以后，在一定时间内就会要求货币供给量发生同向变动，因为商品流通量的增长必然要求货币供给量相应增长。很有可能这种要求并不体现在现实商品零售价格的上涨上，而是体现在商品流通量的增加势必引起社会生产相应领域的膨胀，压迫社会资金流量增长上。从顺序上看，这种货币量增长在商品流通量增加之后，这容易使人们得出一个结论，即商品流通量与货币供给量的比例仍旧可以处于正常状态，新增的货币量完全能够被新增的商品流量所吸纳，而不致引起物价超常上涨。我们认为，这种观点只是在这样一种条件下才会成立：人们可以自觉按照货币增量和商品流通增量来调控价格；不仅如此，商品价格对货币增量的变动是绝对敏感的，而且市场调节功能也是自觉有度的。但问题在于，这种条件在现实经济生活中一般是不会以稳定形态出现的，只是在短暂的时间内一晃而过，就如同商品供求平衡仅只是商品供求运动的一个瞬时点一样。造成这种情况的根本性原因，在于货币供给量与商品流通量的比例关系是一个动态现象，而且比例关系的正常标准也在不断变化，这是因为价格自身的变动取决于社会各类经济因素甚至非经济因素。对此，人们是很难及时把握的。可见，商品使用价值与商品价值的失衡是会经常发生的。商品使用价值与商品价值两者运动的失衡本身，必然连带出产品结构与资金结构的失调，同时也会导致使用价值的生产和消费的衔接违背事前预期，并影响后续生产和消费的连接。显然，由商品价值运动和使用价值运动失衡引起的通货膨胀，是伴随着生产与消费、生产与流通以及现期生产与后期生产三对矛盾形成与发展的。

因此，容忍通货膨胀也就是容忍经济失衡，人为地制造通货膨胀以刺激经济增长，也就是利用经济失衡来推动经济增长。一般来说，经济失衡对总体经济运行最终是有破坏作用的，其最突出的表现是打乱经济运作的常态，另一种表现则在于经济失衡有可能使经济运行陷入困境。同时，至为关键的是，如果经济失衡日渐加深，那么，全社会经济资源的有效配置和合理利用格局就会被打破，已有的收入分配格局就会被新的收入分配格局所取代，并形成新的收入分配秩序。假如这种更新顺理成章且益处较大，更新自身是可能的。问题在于这种更新是一种外部劣种力量压迫经济系统的结果，因之这种更新自身并不是经济发展的正常趋势，而是一种弊大于利的被动变化。这是从总体定性角度对通货膨胀与经济发展的关系所做的判断。

要全面、准确地认识通货膨胀对经济增长的破坏作用，还应具体分析，一旦通货膨胀出现并逐渐加剧时，经济增长会呈现出何种势态，这种势态自身的必然不利后果是什么。

首先，通货膨胀是一种失真的价格信号，通货膨胀愈严重，越容易使人们迅速地做出投资决策和商品囤积决策。但是，作为失真的价格信号，通货膨胀既不能从总量上、也不能从结构上正确反映商品供求关系，依照通货膨胀而确立的投资决策与商品收购决策，往往是失败的决策。因为通货膨胀虽然可以刺激投资与商业投机，但却并不能保证社会购买力支出同步激增。恰恰相反，通货膨胀所造成的货币增量越大，流入购买力圈流的部分会逐步减小，这使生产超前于需求，从而造成销售相对停滞。另一方面，通货膨胀尽管在短期内可以刺激商品购销规模和购销速率，但却并不能保证供给规模长

期扩张，因为可利用资源的有效供给，不会依随人们的有效需求的扩张而无限扩张。这样，在通货膨胀条件下，迟早会出现资源约束型高速价格上涨，这种高速上涨反过来会进一步约束投资，根源在于它导致的投资规模起点的过度扩张，使一般投资者不具备做出投资决策的基本条件，因此，在全社会范围内就会出现由供给不足引起的新一轮物价上涨。这一周期的形成，同时也就是物质资源的掠夺性开发利用过程，也就是资源配置失衡加剧的过程。它的危害不仅仅是对现期生产条件、流通条件的破坏，还在于它侵蚀了后续经济增长的基本条件。

其次，通货膨胀出现以后，社会总体物价水平会处于持续上涨状态。物价总水平的持续上涨，一方面会导致工资与物价同步增长，另一方面则会同步加大产出物质成本，从而使以产值增长率为标志的经济增长率呈现上升状态。但这种势态往往并不意味着社会净产值会同幅上升。因此，由通货膨胀促成的经济增长，并不是真实的经济增长，而是一种经济过热。事实表明，经济过热自身会很快导致经济结构失衡，对后续经济增长起到误导作用。

再其次，通货膨胀出现以后，不同产品利润率间的差别并不会消失，不仅如此，通货膨胀率越是提高，行业问利润率的非均等化和产品间利润率的非均等化，以及城乡间产业利润率的非均等化趋势会愈发强烈。因此，各类资金就会向利润率高的产业和产品集中，这无疑会使产品供给结构与产品需求结构相脱节，使产业发展呈现不平衡状态。这种情况持续不断，自然会把经济增长推向非均衡状态。一般来说，非均衡经济增长是一种弊大于利的经济增长。其最不可取之处，在于会促成资源使用过度集中化现象的刚性不断强化，同时，还会相应形成收入分配过度集中于那些利润率相对较高的部门。前者实质上是资源的浪费；而后者则是对市场销售的一种梗阻。因为收入的过度集中，会削减社会购买力平衡支出额的增长速率。

可见，从本质上说，通货膨胀不利于经济增长。通货膨胀条件下的经济增长是一种病态增长，人们应当采取各种措施自觉予以整治。如果任凭通货膨胀伴随经济增长，后者最终会被经济衰退所取代。

第五章　英国对落后地区经济的调节措施

二战以后，美国经济虽然摇摆不定，但从总体上看仍旧是循序增长的，其间市场体系日渐完善，消费进步成效显著，世界经济大国的地位从未在根本上受到冲击。然而美国的经济矛盾同样峰峦重叠，至为突出的一点，就是区域经济发展不平衡，落后地区发展条件的薄弱和先进地区的挤压，使落后地区经济长期难以脱胎换骨，原有的区域利益分配格局和资源流动格局固定不变。这对美国整体经济的发展和社会进步造成了极为不利的影响，而且也使美国的商品市场与资金市场步入沉闷境地。对此，美国政府早有察觉，尽管历届政府的重视程度不一，但大多有治理动作。在调节落后地区经济发展的过程中，美国政府始终重视利用则政杠杆，并取得了明显效果。分析、研究美国政府对落后地区经济的调节措施，对我国在市场经济条件下利用财政手段调节落后地区经济发展，平衡区域利益分配和资源流动格局，应当说是具有现实意义的。

第一节 美国经济发展的区域不平衡性

列宁在《关于农业中资本主义发展规律的新材料》一文中曾经指出："美国幅员之大稍逊于整个欧洲，全国各个角落的经济条件又异常复杂。因此，我们对各个经济状况十分不同的主要区域必须分别地进行研究"。基于这个指导思想，列宁根据当时美国统计局的区划，对美国不同地区的经济特点进行了概括，把美国划分为三大区，即：工业的北部、过去奴隶制的南部和垦殖的西部。20 世纪以来，美国经济结构和经济运行机制不断发生变化，区域经济分布状况也发生连锁性变动，但列宁的总结依然具有较大现实性，在一定程度上反映着美国的区域差异，依据这一概括对美国区域经济差异进行分析，仍可取得明显的直观效果。从下表我们大略可看出美国北部、南部和西部总体经济实力和发展条件的基本差别：

1980 年美国三大区部分指标所占比重（%）

项　　目	北 部	南 部	西 部
面　　积	25.8	24.8	49.4
人　　口	47.7	33.2	19.1
黑　　人	38.5	53	8.5
制造业增加值	55.3	28.5	16.2
采矿业产值	152	565	283
农产品销售额	50.3	28.6	21.1

由表可见，从整体上说，北部是美国的"第一世界"，西部和南部分别为美国的第二、三世界。这三个地带发展条件和经济发展水平以及产业结构具有明显差异，相互之间虽有一定的市场分工和技术分工，但彼此也有着明显的利益冲突，直接表现为资本家集团和中产阶级集团各自相互间的政治权力竞争。二战以来，三个地区之间的关系处于不断调整状态，这种调整是中央政府外力推动和地方政府相互"谈判"的综合性成果。下边我们将对美国北部、南部、西部的具体经济差异做一个简要评述。

北部是美国资本主义的发源地，是经济最为发达的工业集中区。19 世纪末，北部的工业生产就已占全国工业生产的 80%以上，第二次世界大战初期占 3/4。其后的一段时间里，随着全国科技进步和经济发展出现新高潮，随着美国政治集团架构和资产阶级利益集团架构的调整，北部老工业中心呈现出了物质设备陈旧、资源短缺、交通拥挤、地价昂贵、税赋加重、生活费用高涨、财政困难等问题，因而经济发展增速相比南部和西部有所下降。尽管如此，北部目前的整体经济实力仍然大于其它地区。究其原因，主要是美国北部不仅有较为完整的工业经济体系，而且拥有规模庞大的商业、服务业、金融业体系，同时，农业也较为发达。这样，北部的市场体系相当健全，劳动力素质也较高，吸引了大批外来高级人才和剩余资金。以下的事实，似乎可以证明我们的结论：北部的新英格兰区有发达的轻纺工业，大西洋沿岸中部区有著名的"波士华带"，此地带面积为全国的 l%，人口却占全国的 20

%，制造业产值占全国的比重达 30%，而中央东北区则拥有强大的重工业及农产品加工业。北部的中央西北区耕地面积以及小麦、玉米、牛奶等的产量在全国举足轻重，商品性农产品占全国的比重达 28%。此外，北部有闻名全世界的纽约，是世界金融中心之一，全长不过半公里的华尔街，耸立着大片摩天大楼，集中了几十家大银行、保险公司和证券交易所。

美国南部包括 16 个州，其中有 14 个州是美国最落后的地区。南部向全国提供的，主要是农林矿原料和半成品以及劳动力密集型工业品。美国南部生产了全国 2/3 以上的原油，7/10 的天然气和 3/5 以上的原油，而且供应了大量的天然硫、磷酸盐和铝土。美国的烟草、甘蔗、水稻、花生、柑桔类水果的生产，几乎完全集中在南部，棉花和蔬菜的生产在全国也占有突出地位，同时南部也是美国重要的林区。历史上，南部曾是美国的“第一世界”，北部不过是南部的粮食供应地。但由于制度和思想意识的落后，南北战争结束以后，北部取代了南部，逐步把南部变成了北部的农产品和矿产品原料供应地。第二次世界大战前夕，南部人均收入只及其他地区平均数的一半，从而引发了劳动力外流，南部又成为北部廉价劳动力的供应基地。第二次世界大战期间，南部曾经发展了一些军事工业。战后南部石油工业和石油化学工业发展较快，农业也实现了机械化，畜牧业和种植业结合，构成了新的农业产业结构。特别是 1960 年以后，北部经济发展困难重重，南部劳动力价格低、工人组织程度差、地价便宜、原材料丰富，成为吸引北部财团和国外财团到南部投资的重要因素。因而一段时间内，南部经济增长率超过北部，人口规模也有所扩大，这就是人们所称之的“南部的兴起”。尽管如此，南部与北部的差距并未真正大幅度缩减。因为：第一，南部工业基础较为薄弱，只有一些分散的工业中心，形不成北部所拥有的那种零部件、半成品相互交换的协作体系。第二，南部的阿巴拉契亚山地是一片贫瘠的山地，自然条件较差，是全国最落后的地区，经济水平在全国处于末位。第三，南部是黑人较多的地区。由于种种历史原因和现实政治原因，以及社会公众意识原因，黑人受教育的机会和跻身中上层社会的机会，相比白人来说要少得多。因此南部劳动力素质从总体上看低于北部。正是由于上述背景条件的存在，时至今日，南部大多数州的工资水平低于全国平均工资水平，贫困线以下人口占较大比重。

西部是美国最为地广人稀的地方，面积占全国的 1/2，但人口仅为全国的 17%。西部的优势在于自然条件好，物质资源充裕。西部具有现代化的农业，土地高度集中。西部的能源工业也较发达。从总体上看，美国经济的开发是自东向西的。在西部大规模开发时，北部的垄断集团已步入成年，因而西部从发展之初就受制于北部财团。二战以后，西部的进一步开发和经济增长，仍在较大程度上受制于北部。

概括起来，美国区域之间的经济差异是“历史遗产”，也是资源禀赋差异的结果，同时又与人力资本状况和文化教育水平差距有密切的关系，是一种综合性的社会历史现象。

从总体上看，美国区域之间的经济差异，集中体现在如下几方面：一是经济体系的健全性，西部和南部明显不如北部，从而造成了前两个地区经济的自我再生性低于北部，最终不得不在资金、技术多方面依赖北部输血，而这种输血又难免夹带经济利益向北部的过度转移。二是北部工业体系完整，并具有超前性工业发展水平，从而造成了北部的高附加值额不断膨胀，与此

同时，西部和南部，特别是后者，由于技术和资金、高级人才等的匮乏，再加上原有农业规模的不可避免，就只能向北部提供农业生活资料和待加工性初级工业品。这样，在附加值增长额，西部和南部长期落后于北部，社会超额利润和一般利润向北部集中，进而造成资金宽松和资金短缺上的自然循环，使落后地区长期被困在“资金瓶颈”下。三是北部和西部、南部之间的收入差异长期存在，使得落后地区的储蓄动员余地异常狭小，私人资本积累规模增长相对缓慢。这直接导致了两个后果：其一是区内消费市场相对狭小，因而本区产品无法在本区大量销售而只得寻求区外市场，但产品自身的质量又难与北部竞争，从而使落后地区的制造业和高附加值工业处于低水平循环状态。其二是投资规模扩展速率低缓，大规模的经济开发过度依赖区外资金和政府投资。四是北部和西部、南部各自的财政收入差异较大，自我发展能力相差较大,政府利用集中起来的财政资金调节区内经济的能力较弱。 1987年，北部纳税额占全国税收总额的比重为60%，西部和南部纳税额之和仅占全国纳税总额的39%。当年北部诸州纳税额有80%以上部分超过70亿美元，但南部诸州只有35%税收总额超过70亿美元,北部的纽约州纳税额达到494亿美元，南部最多的州得克萨斯州为223． 13亿美元。这种税收差异与联邦政府的政策有关，但经济实力的差异还应说是基本原因。由于税收数额相对少些，落后地区政府对本区经济发展和社会精神文明建设的调控，往往要更多地依赖中央政府财政的转移支付。

区域经济发展不平衡，对全社会的经济发展带来了严重阻碍，同时也引发了一系列社会问题。其具体表现是：

第一，区域经济发展不平衡限制了美国生产的发展。二战以后，美国经济增长率始终未能走在世界的前列，80年代以后，美国又陷入滞胀境地，长久不能自拔。从表面上看，问题的原因是投资不足，国内市场容量拓展速率低。但实质性原因则在于，南部的停滞和落后，限制了美国整体社会需求的扩张，使得投资收益率低，投资回收期拉长。当美国的生产社会化进一步加大、社会分工更加细密时，南部的落后又加大了区域技术交换和物质交换的难度。因此，美国经济增长失去了内在激励机制。

第二，区域经济发展不平衡，使美国整体经济长期被危机阴影所笼罩。美国的经济表明：当经济危机来临时，最先受打击的是落后，受打击最大的也是落后地区，而且富裕地区又可以采取种种方式向落后地区转嫁危机，以此当做本区摆脱危机的“成本”。这主要是因为落后地区经济实力弱，竞争力差。历次经济危机中，美国南部的失业率都高过全国平均数。由于落后地区抵御危机、摆脱危机的能力差，这些地区的经济衰退往往会向全国扩散，使富裕地区的资金和技术找不到适宜的国内出路，只得被迫外流，因而美国经济近十年来总是难以走出低谷，在危机的边缘徘徊。

第三，区域经济发展不平衡，加剧了区域垄断财团之间的矛盾，进而加大了美国社会的不稳定性。南北经济发展的差异，分别弱化和强化了南北财团的竞争实力与利润分配条件。因此，双方展开了激烈争斗。这种争斗从本质上说造成了两个不利后果：一是减少了劳动者的就业机会，使很多人被迫降低就业条件。二是浪费了资金和物力。这些现象的直接后果，是社会稳定受到冲击，白人与黑人之间的矛盾无形中有所加剧，南北之间的对立情绪加大。

第二节　调节落后地区经济的主要措施

美国政府对落后地区经济与发达地区经济之间的差距及其社会后果始终予以高度重视，把这一问题的解决看做是事关全局、事关国家长期利益、事关国际经济关系的大事，而且把对这一问题的解决放在制度生存状况的位置上，视为影响到本国政治经济制度能否正常运转的要事。因此，美国政府对落后地区的经济调节体系不断完善，其中融含了法律措施、制度措施和经济措施多重手段。

美国政府对落后地区的经济干预，始于 1929～1933 年的大危机之后。当时，深重的经济危机把南部经济推上了崩溃的边缘。美国政府认识到这会影响到全国的稳定和发展。因此开始了干预活动。

罗斯福实施新政时，采取了针对落后地区的经济干预措施。1933 年 5 月，美国政府颁布了“麻梭浅滩与田纳西流域发展法”和第一个农业调整法，同时也建立了“田纳西流域管理局”，专职组织和管理田纳西及密西西比河中下游一带水利的综合开发利用，目的在于推动该区的工业发展。

二战期间，美国政府有意识在南部大力发展军工生产，国防部把 500 多亿美元倾注到南部，其中绝大部分用来兴建尖端军火工业及其相关的民用企业，这对南部地区的工业发展奠定了基础。战争结束之初，美国政府又成立了南部地区全国计划小组委员会，意在推动该地区经济的协调发展。

60 年代前后，美国出现了生产过剩危机。南部地区遭受的打击最大，社会也出现较大程度的动乱并殃及全国。为了加强对南部地区的宏观调控，联邦政府在 60 年代初先后成立了地区经济开发署和经济开发署，负责落后地区的经济开发。与之相配套，60 年代美国又颁布了一系列重要法令，贯彻政府的区域开发策略。如“地区开支法”、“加速公共工程法”、“人力培训和发展法”、“阿巴拉契亚地区开发法”、“农村发展法”等。实施这些法令的目的，就是要使美国“从一个地区经济发展和人均收入极不平等的国家变成一个经济活动遍布全国，人们能较平等地享受幸福的国家”。具体来说，当时美国开发经济落后地区的战略是：首先，通过广泛的财政、货币政策，使贫困地区的经济发展保持较高的增长率。其次，通过失业津贴、医疗保健方案、公共援助等长、短期援助，减轻落后地区的痛苦。再其次，通过地区开发计划、职业培训和教育，使落后地区具有自我发展的能力。总之，是要从治标和治本两个方面促使落后地区摆脱贫困，形成自我循环能力。

很显然，美国的思路是借助政府机器助推落后地区经济发展。此间，财政措施成为主要的干预手段。这些措施不但单独调控落后地区经济、平抑区域差距，而且为其它宏观措施的实施创造条件、弥补实行过程中的不足。

美国中央政府对落后地区采取的调控措施主要包括如下几点：

第一，针对不同区域的经济发展水平实行不同的税制。从本世纪 30 年代起，为调节区域经济平衡，联邦政府对不同区域一直采用不同的税制，其根本出发点是给落后地区多留资金以培养它们的自我发展能力，对发达地区多征税，然后把增量部分转移支付给其它地区。二战以后，美国东北部和五大湖地区的税负始终高于南部、西部和山地诸州，其间虽有局部调整，但总体趋势没变。1987 年，居民每千美元收入纳税额北部有 7 个州超过 200 美元，而阳光地带的 15 个州，只有 3 个超过 200 美元。这表明北部税负在 80 年代依然高过南部。从总体上看，由于落后地区经济不断发展，目前南北之间的

税负差异有所减少。

第二，利用转移支付手段调节落后地区社会经济发展。二战以后，美国中央财政始终注意对落后地区的资金补助。战后初期，联邦财政把援助的重点放在了南部，到 80 年代区域之间的补助差异有所减少，但落后地区的份额依然较大。 1988 年东北部地区的补助额为 69.01 亿元，大西洋南部地区、中部东南部地区、中部西南部地区和山区的美元补助额，分别为 169.91 亿、70.36 亿、97.2 亿和 57.81 亿。战后很长一段时间内，南部和西部所得到的联邦补助款都大于所缴纳的税款。 80 年代以后，东北部和西南中部地区，个人收入的很大一部分被联邦财政再分配给其它地区，突出的现象是五大湖地区的资金净外流，相当于该区个人收入的 6%，该区付给国库的税款远大于全国平均水平，而南部地区的资金净流入约占其财政总收入的 7%。

第三，利用军事拨款支持落后地区的工业发展。从 60 年代起，联邦财政的军事拨款一直向南部和西部倾斜，这两个地区持有的军火合同始终保持在 40%以上，最高年份曾达到 60%。地理条件的相对优越加上这两个地区议员的“运动”，美国的很多尖端军火工业和重要军事基地都建在南部和西部。这样，从 60 年代起，南部和西部地区获得政府支付的防务薪金约占总防务薪金的 50%。巨额军事拨款，一方面促进了落后地区的工业发展，另一方面则带动了消费，扩大了该区的市场容量。

第四，政府出面组建经济开发区，加快落后地区的经济发展。美国于 60 年代颁布了“地区再开发法”和“阿巴拉契山区开发法”。两个法令的核心目的是，有计划地开发落后地区经济。根据前一个法令，联邦政府把贫困落后地区划分为若干个再开发区，分类综合治理。 1963 年，美国的再开发区就达到 1070 个。1965 年，美国政府又把开发区规模划分标准提高，把贫困落后地区划分为规模更大的开发专区、经济开发专区和经济再开发区域。开发专区由多个县或州组成，一般包括两个以上的再开发区，并兼容一个“增长中心”（较富裕地区）。这种做法的目的，在于使先进和落后两个地区相互促进、取长补短、流动要素。为贯彻这些法令，联邦财政特设专款，拨付贫困落后地区。截止到 1970 年，美国经济开发署投资成立了 137 个经济开发区，其中有 92 个得到联邦财政支持。经济开发区成立的头两年，委员会的全部经费由联邦财政支付，以后拨款减为 50%。美国开发落后地区的最大举动是阿巴拉契山区经济开发区的建立。 1964 年，阿巴拉契山区各州州长联合向联邦政府提出了开发阿巴拉契山区的计划。这个计划实际上从 50 年代就开始酝酿，这些州的州长们联合讨论统一人、财、物力开发山区的可能性。1964 年，约翰逊根据阿巴拉契山区州长们的计划，向国会递交了一项开发报告，但未得到批准。1965 年国会重新审查，通过了“阿巴拉契地区开发法”，决定由联邦政府拿出 10.92 亿美元改变山区 12 个州的落后面貌，并确立联邦财政特别援助授权，以陆续解决该区基础设施建设问题。其后，很多落后地区提出了同样要求，政府和国会分别表态同意。在 1966～1970 财政年度，联邦政府又提供 32.5 亿美元专款，补助或贷款给这些地区，用于公共工程、技术开发等项目。在拨付这些款项时，财政提出了两条具体措施：一是要求受援区必须把钱用在交通设施、污水治理、兴建科学公园等方面上。二是拿出一部分款项支援私营公司，鼓励它们向落后地区投资。美国政府开发阿巴拉契山区，基本上贯彻了三项原则：一是因地制宜，要求各有关主管部门指示开发区选择符合本地条件的开发重点，以取得最大效益。二是打破行政区划界

限，实行区域综合治理。为此，联邦政府曾授权商务部，让其根据各区共同的文化特点、经济联系和经济矛盾，划定跨区的开发区，把各类补助方案和补助事项联接起来、协调起来，统一融合在长期开发规划当中。阿巴拉契山区就是根据这一原则，利用联邦政府拨款，建立了跨区的 2300 多英里“开发公路”和 1000 英里的地方通道。三是充分调动各级地方政府的积极性。根据这一原则，联邦政府有关部门在确立开发方案时，一般尊重地方政府意见，让地方政府提出总体设想。

第五，政府出资兴办水利事业，带动落后地区经济发展。在美国，由于水利工程耗资多、风险大、工期长、收益不稳定，私人资本一般不愿意涉及，各级地方政府出于本位利益考虑，也不愿兴建跨区的大型水利工程。因此，联邦政府采取统一规划、直接管理的方式，出面组织兴建跨州、跨县的水利工程，扶持落后地区的基础经济条件建设。比如，联邦政府成立了田纳西流域管理局，统筹该流域的经济发展事务。另一方面，政府也多方兼顾、综合治理落后地区的经济。例如，在开发田纳西流域时，联邦政府为该区兴办化肥厂，为农场主提供廉价肥料。同时兴建水力发电厂，为农村和工厂提供廉价电力，迫使私人电力公司降低电价，以吸引区外投资。此外，还出资兴建相关的环境保护工程。

第六，利用财政投融资手段，鼓励私人企业向落后地区投资。美国政府出资援助落后地区，实质上是在向社会做示范，真正的目的在于引导私人投资向落后地区流入。美国中央政府认为，没有私人投资的参与，就不会为落后地区创造持久的劳动就业机会并加强地方私人经济。因此，联邦政府对在落后地区投资的私营企业，通过经济开发署提供长期低息或无息贷款，其中固定资本的直接贷款额可达该项资本总额的 65%，而且对向落后地区投资提供贷款的私人金融机构提供信贷保险，并予以技术援助。另一方面，政府还出资在南部农村开办学校、医院，兴修水利、修建道路等，意在为私人资本投资创造良好环境。

第七，提高人力资本素质、引导人力资本流向。美国政府在促进落后地区经济发展过程中，并不仅注意物质投入，而是努力做到综合完善经济发展条件，其中主要的一点就是优化人力资本状况。为此，美国中央政府一方面增加向落后地区的教育投资，另一方面则通过物质鼓励手段，引导劳动力南移。为达到前一个目的，美国联邦政府 60 年代向落后地区投入的教育经费，占教育经费总额的 45%。为达到后一个目的，联邦政府采取了给南移劳动者发放迁移补贴费、补贴住房费、提供就业培训费、提供就业信息、给投资者税收优惠等措施。

总之，美国联邦财政对落后地区的经济调控是全方位的。调控的意义并不仅仅在于输入资金，而是在于完善经济发展条件、调理经济运行机制、强化长期自我发展基础。尤为值得注意的是，这种调控是在法治化、规范化、协调性轨道上运行的，是立足于稳定全局、促进全国经济增长、优化全国市场运转基础上的宏观调控行为，它本质上在于构造新的区域利益分配格局，在于相机调整整体区域分工格局，因而是对经济发展矛盾的主动裂解，是适应经济增长历程规律的政府行为。

由于出发点、落脚点和具体措施的相对合理，美国中央财政调控落后地区经济的效果是明显的。首先，通过联邦财政的调控，落后地区的工业有了长足的进步，门类更加齐全，质量不断提高。截止到 60 年代初，美国南部新

兴工业非常薄弱，1958 年新兴制造业的投资只有 6.4 亿美元。但 60 年代以后，新兴工业已遍布南部各州，航空、计算机、半导体和电气等工业实力渐增，目前，阳光地带的航空和航天设备占全国总产量的比重为 70%，就业人员占全国该业就业人员总数的 55%。同时，落后地区的重工业和轻工业也得到较大程度的发展。到 1975 年，重工业占阳光地带制造业总产值的比重达到 51.3%，而 1954 年仅为 39.4%，重工业增加值占整个制造业增加值的比重 1975 年达 63.8%。从 1954～1975 年，阳光地带的轻工业就业人数增加了 34.4%。南部轻工业发展最快的是纺织、食品和服装。50 年代这三个部门远落后于北部，但到 70 年代，南部这三个部门已超过北部。其次，通过联邦财政的宏观调控，美国落后地区的农业和第三产业不断进步。从 1950～1979 年，阳光地带的农产品销售额，由 74 亿美元增至 509 亿美元。60 年代以后，南部第三产业增速逐步超过北部。

第六章　美国的分配问题和社会福利政策

二战以后，美国的经济发展和社会进步是举世瞩目的。在此过程中，全社会各阶层的福利应当说都有一定程度的增加，特别是中、低产阶级，他们的消费水平有了相当大的提高，事实上，也恰是这种提高，构成了美国生产规模扩张和生产多样化的实在基础。然而应当看到，尽管美国经济发达、生活水平高，美国社会内部的分配问题依旧是较为严重的，对此，美国的很多学者和政治家都感到必须予以高度重视，都认为这些问题如果得不到认真处治，终会酿成大祸。因此，从很早起，美国政府就开始通过制定社会福利政策来缓解社会分配矛盾，利用社会保障制度的建立来具体落实社会福利政策。美国的问题可以说并不是个别的、偶然的，它反映了市场经济社会中的一般性矛盾，因而美国的社会福利政策的制定过程和落实方式，对我们并不能说没有借鉴意义。

第一节　美国社会中的分配问题

美国虽然经济发达，但分配中的相对不平等现象始终相当严重。美国有亿万富翁；有百万富翁；也有收入仅维持温饱者；不仅有一部分人只能依靠社会救济为生，甚至要沿街乞讨。从另一方面看，美国有自己什么也不干的食利阶层，他们天生有福，靠遗产为生，收入稳定且数额较大；而其它人要终日劳苦、拼命竞争，收入相当不稳定，有时会暴富，有时会一贫如洗；在一定的岁月里，有较好工作可做，收入相对稳定，消费稳步增加，生活的较为体面，但当经济萧条来临时，这些人则终日提心吊胆，一旦被解雇，便落入贫困阶层，使生活水平和社会地位大幅度下降。

二战以后，从总的情况看，收入分配的阶层状况相对稳定，但如果仔细考察，低收入阶层所拥有的货币收入总量占全社会货币收入总量的比重是略有下降的，中产阶级同样如此，高收入阶层则略有上升。例如，1957 年低收入阶层、中产阶级、高收入阶层所获得的货币收入占总货币收入的比重，分别为 17.8%、41.9%、40.4%，1984 年该指标变为 15.7%、41.4%、42.9%。美国的收入对比反差相当强烈，1984 年最低收入者货币收入，仅占全社会货币收入的 4.7%，而高收入阶层中最高收入者的货币收入，则占全社会货币收入的 16%。这些超级富户约有 42 万个，他们的财富少则价值 250 万美元，高者则达到上百亿美元。超级富户平均拥有财富量是普通家庭平均拥有财富量的 172 倍。美国进入 80 年代以后，仍有一大批人生活处在贫困线以下。　1985 年，美国规定四口之家的贫困线为年收入 10989 美元，该年美国有 33064000 人生活在贫困线之下，占全美人口的 14%。就 70 年代后的个别情况看，美国的贫困率是逐步略有上升的，比如 1970 年是 12.6%，1982 年达到 15%。　1985 年以后，美国的贫困比较稳定，保持在 10%～11%之间。

美国的收入分配存在有强烈的种族差异和区域差异。在 70 年代，白人的年人均货币收入，从 3354 美元增至 8233 美元，而黑人则从 1869 美元增至 4804 美元。也就是说，黑人 70 年代后期的货币收入，仅比白人 70 年代初的货币收入增加不到 1500 美元，白人收入与黑人收入的比率大体未变，仍旧高于黑人 50%以上。　80 年代以后情况并未发生实质性转变，1981 年白人货币收入 8979 美元，黑人为 5129 美元，1988 年的白人货币收入 13896 美元，黑人是 8271 美元，仍比白人 1981 年的水平还少 900 多美元。从家庭角度看，白人与黑人之间的收入差距拉得更大。　1987 年，白人家庭的年收入达到 32274 美元，黑人仅为 18098 美元；1988 年，白人家庭是 33915 美元，黑人是 19329 美元。在美国的中产阶级中，收入也存有种族差异。50 年代中等家庭货币收入，白人从 3445 美元增至 5835 美元，黑人从 1869 美元增至 3230 美元，后者的终点比前者的起点还低。　60 年代这一状况没有改变。70 年代情况有些变化，本年代初，白人中等家庭和黑人家庭的收入平均为 10672 美元、6440 美元，本年代末，白人为 21904 美元，黑人为 12674 美元，超过了白人 70 年代初的水平。然而问题在于 80 年代情况又反过来了。在美国，穷人中的大多数是非白人种族。1966 年，白人的贫困率为 12.2%，黑人达到 41.8%，70 年代白人的贫困率在 10%左右浮动，黑人的贫困率则在 30%左右浮动。80 年代，黑人的贫困率在 30%左右浮动，而白人只在 9%左右浮动。收入上的种族差异，源于工资收入分配上的种族差异和失业风险率的种族差异。就一般情况而言，黑人与白人是同工不同酬的，然而可怕的并不仅仅是

这点，而是在于黑人的失业率远高于白人。 1972 年，白人的失业率为 5.1%，而黑人则到了 10%。在整个 70 年代，黑人失业率与白人失业率之间的差异在 4 个百分点左右。在 80 年代，黑人失业率最高点达 19.5%，白人最高点仅为 8.6%，黑人失业率从未低于两位数，平均在 15%左右，而白人平均在 6%左右。

就总体情况而言，美国的区域收入差异有所下降，但这种差异始终比较明显，个别方面的差异甚至有所扩大。全美国各州 1987～1988 年工人年平均工资水平增长率为 4.9 个百分点，发达地区工人工资的增长率远超出这个水平，如纽约和新泽西，分别为 7%、8%。而落后地区工人工资增长率则低于全国水平 1～2 个百分点，如北达科他和南达科他，分别为 2.2%、3.1%。在这段时间，有 1/3 的州工人工资增长率在 3%范围之内，有 14 个州超过 5%，有 4 个州在 2%左右。先进地区和落后地区的反差也是相当大的，增长率最低的州则为 0.1%，最高的州为 7.9%。1988 年，工人收入最高的州数额达到 26779 美元，而最低的州仅 18713 美元，一般都在 2.1～2.3 万之间，有十几个州低于 20000 元。美国各州中等家庭收入也是有较大差别的，以 1979 年为例，当时最高的地方达到 28395 美元，最低的地方仅有 14591 美元，彼此相差近一倍，一般水平在 18000 美元左右。

美国的收入分配问题成因是多方面的，有些与市场经济制度本身有关系，有些则导源于个人能力，还有的则纯属历史成分。概括起来，这些成因主要有如下几方面：

第一，美国的生产资料所有权呈现出过度集中状态，这使要素分配收入中的资本收入过度向一小部分人倾斜，从而拉大了个人之间的收入分配差异。在美国，股票是资本的主要形式。然而股票所有权是高度集中的，美国 90%的普通家庭只占有这类财富的 10.7%，而只占家庭总数 10%的上层家庭，却占有 89.3%的股票，这其中的 0.5%为超级富户、0.5%的非常富户和 9%的富户则依次占有股票总量的 46.5%、13.5%、29.3%。美国的非公司企业财产分配状况，与股票的分配状况类似。90%的普通家庭仅拥有 9%这类资本，而占家庭总数 10%的上层家庭，却拥有这类资本 90%，其中超级富户、非常富户和富户又分别占有 40%、11%和 39%。

第二，美国的人力资本虽整体素质较高，但由于种种因素的制约，很多人受不到良好教育，因而难以找到收入相对丰厚的工作，也不善于把握市场机会，这直接拉大了现期收入分配差距和潜在收入分配差距。在美国，白人受教育机会大于黑人，富人子弟则总是受到良好教育。

第二节　美国的社会福利政策

收入分配问题给美国的经济运行和社会运转带来了严重的阻碍作用。可以说，二战以前美国社会的动荡，主要是导源于收入分配不公；而二战以后美国社会出现的种种动乱如大罢工，也是与收入分配矛盾因果相联。当然，此时经济的发展和人力资本素质的提高，已经给原有的同类问题涂上了新的色彩，但问题本身最终有可能引发的后果的性质并未改变。

因此，二战以后，美国政府十分重视利用福利政策缓解收入分配矛盾。这种做法，实质上又是以总供给能力扩大为基础的。

30 年代的大危机，向美国提出了如何搞社会救济和社会保障事业问题。在此之前，美国政府并未重视这两个问题，而且人们一般也认为，社会救济和社会保障事业可由地方政府适当参与，慈善机关主要进行。但大危机使人们转变了看法。人们认识到：社会保障是一项巨大的工作，只有联邦政府才能担当此任。当时，美国掀起了为社会保障和社会福利立法的高潮。这表明，美国公众已开始要求建立起规范的、有法律保证、职责分明的社会福利制度。

在本世纪 60 年代，美国又掀起了呼吁建立社会福利法的高潮，很多学者和公民要求政府向贫困开战。例如当时加尔布雷思、哈林顿等，都在自己的著作里强调政府应缓解贫困问题。事实上，60 年代美国的分配问题也确实越聚越多。因此，政府对 1935 年通过的社会保障法进行了较大程度的修改和扩充，当时退休津贴提高了两次，对取得社会保障待遇的资格有所放松。进入 70 年代，美国政府又继续改进了社会保障制度，更重要的是完善了社会福利法律。

在美国，官方把社会保障称为老年、遗属和残疾保险，是政府最大的一项国内开支计划。概括起来，美国的社会保障制度是这样运作的：参加社会保障计划的成员和雇主，在工作年份中要交纳工薪税。退休后，参加社会保障计划的成员就可以领取津贴，具体数额多少，根据各个人缴纳的工薪税税款而定。此外，社会保障计划还为丧失劳动能力者及其遗属、赡养对象提供一定数额津贴。

美国社会保障计划的最基本组成部分是预扣式筹资。 1935 年美国开始推行社会保障计划，当时的很多做法与私营保险制度相似，个人把工资的一部分存入某种基金，退休以后原先存入基金的本金和利息就被用作津贴。1939 年，该制度发生了变化，预扣法成为社会保障计划的核心内容。所谓预扣法，是指支付给现期退休者的津贴，来自于目前正在工作的人的缴款。各代退休者的津贴，都由目前这一代工作者提供，而非积累的基金。当时之所以发生这种变革，主要是因为人们感到许多老年人的储蓄在经济萧条时化为乌有，而这些人应该得到比前几年缴款更多数额的津贴。

在美国，一个人能领取多少津贴，依赖于他挣工资的历史、年龄和其它个人状况。个人领取的实际津贴额，首先取决于基本津贴额的多少。基本津贴额的计算分两步：第一步是计算月均指数化收入，月均指数化收入代表个人在工作年份中可享受津贴的人就业期间的平均工资。但计算时不把全部工作年份包括进去，而且年度工资只是在规定的最高限额之内才在计算之列，该限额要与应纳社会保障工薪税的最高工资额相同。第二步是把月均指数化收入化入津贴计算公式中，之后求出个人的基本津贴额。津贴计算公式的结构，可使基本津贴额随月均指数化收入的增加而增加，只是前者的增速慢于

后者。个人领取的实际津贴额多少，还取决于另外两个因素：一是开始支取津贴额的年龄。目前美国职工满 62 岁即可退休，但在 62 岁退休时，领取的津贴比较少；如果在 65 岁退休，津贴额就要增加，假如推迟退休，超过 65 岁以后每年增加津贴额 3%。1983 年美国通过立法规定：今后退休者能享受全额津贴的年龄要逐步提高，到 2022 年，该年龄将提高到 67 岁。二是享受者的家庭状况。当一个职工到年龄退休后需要赡养妻子、丈夫或孩子时，除领取基本津贴外，还可领取额外津贴，数额大体为基本津贴的 50%。1985 年退休男职工及其妻子的平均月津贴额为 817 美元。此外，有三项原则对保险津贴的结构有重要影响：一是个人享受全额补贴而又能另外取得收入的数额，要受到收入测算的严格限制；二是收入超过某一基本额的个人所享受的津贴，须交纳联邦个人所得税；三是工薪税是对不超过某个数额的职工年工资总额课征的比例税。

在美国，社会保障支出包括两类，一是资金；二是实物。美国的福利开支计划是在对家庭测算后的基础上实施的，只有收入低于一定水平的人才能享受这些补助。1965 年，福利支出约占国民生产总值的 1.2%，到 1984 年，这一数字增加了一倍，达到 2.9%，增长的部分主要是实物补助支出。美国的实物补助支出，主要是通过食品券发放来进行的。食品券是政府发放的，仅用于购买食品的凭证。 1985 年，美国有 2000 多万人受益于食品券计划，金额达 117 亿美元。食品券的直接费用由联邦政府支付，但食品券的计划管理由州政府实施。月食品券分配额根据受益家庭人数收入来定。

第七章　对中国经济发展和改革的借鉴与启示

第一节　建立社会主义市场经济体制必须充分重视政府宏观调控

党的“十四大”报告指出：“我们要建立的社会主义市场经济体制，就是要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。”由此可见，建立社会主义市场经济体制，并不意味着任由市场自发地引导资源配置，从而放弃或削弱政府对宏观经济运行的调控，而只是要求我们在重新认识市场功能和市场经济属性的基础上，确立新的宏观经济调控体系和调控方式及调控范围，以确保市场经济正常发展。

一、市场经济是商品经济的发达阶段

作为一种经济运转形态，市场经济并非从天而降，它是人类社会生产力和经济运转形式发展到一定水平的产物，是人类物质文明和精神文明不断进步的显著标志。

纵观人类社会经济发展史，不难看出，市场经济与商品经济有着割不断的内在联系。

在商品交换的初级阶段，物物交换占据主导地位，市场极为狭小，交换对象稀少，因而商品经济尚未形成。当商品交换发展到一定水平时，货币成为流通手段，成为商品交换的公认媒介物。此时，商品交换也就普遍化，交换对象大幅度增加，市场空间范围扩大，区域商品生产分工开始形成。至此，商品经济虽然并不发达，但已体态完备。

当商品经济发展到第二个阶段时，工业革命已经完成，商品生产的物质技术基础发生了根本性变化，在工业领域内机器化生产已成为占据主导地位的生产方式（尽管很多机器还很简陋），农业领域内也已出现了局部性机器化生产，这为商品生产不断扩大规模奠定了基础，从而也为商品生产的大规模区域分工和行业协作创造了条件；与此同时，商业革命也已完成，全社会性的商业网络逐步成熟，大部分商品交换活动都要借助商业活动来完成，交换成为人们获取生产资料和消费资料的主要途径。此时，市场已成为国民经济的核心内容，市场对资源的配置作用明朗化。但是，由于此时进入交换领域的主要是有形物质产品，而且官僚资本和政治权力依然控制着国民经济各环节的关键部位，很多收入的获取和扩张依然要凭借政治权力，市场并不能说是配置资源的基础手段。所以，此时并未形成市场经济。

当商品经济发展到第三个阶段时，第一产业在国民生产总值中的份额相对稳定，第二产业和第三产业特别是后者在国民经济中的地位则逐步上升。此时，从有形物质产品到无形产品，从资源到信息，从不动产到动产，从人才到资金，从精神产品到服务产品，统统都被卷入市场，统统都要经过市场来实现、检验其价值，因而市场体系健全，而且任何一种市场都不可能脱离开其它市场的发展变化来孤立地运行。在这种条件下，无论是个人的生产、消费行为，还是企业的生产、消费行为，抑或是政府的经济行为，都要以对市场形势的判断为前提条件，都要受市场约束。因此，市场成为配置资源的基础手段。这是商品经济的发达阶段，也就是市场经济。

二、市场配置资源并非万无一失

在市场经济条件下，市场固然可以对资源配置起基础性作用，能够在较大程度上引导资源合理流动，然而犹如计划并非万能、并非没有弊端一样，市场也决非万能，它对资源的合理配置也并不是没有条件的。应当看到，由市场自身的固有局限性所决定，一方面市场配置资源有时会有失误，会招致社会财力、物力和人力的低效运用甚至重大浪费，有可能把总供求格局推向非均衡轨道，另一方面国民经济各层面中也有市场调节难以或根本起不到作用的地方。这些问题的具体表现，归结起来主要有如下几方面：

第一，市场配置资源，归根到底就是利益诱导机制配置资源，因为在市场经济条件下，生产者和投资者是在利润最大化或利润稳定增长的原则指导下去根据市场供求关系和市场价格状况做出经营决策的，与此同时，消费者（包括生产资料消费者）也是本着既节省支出又最大限度满足消费愿望的原则确定购买决策的。人们在分别做出这两类决策时，有时可能做到微观利益与宏观利益高效统一，有时很可能使个体利益与社会利益相冲突，会出现以社会利益的损失为代价换取个体利益扩张的情况。这样，市场配置资源就不会随时保证资源配置处于相对最优状态。比如，当某一类产品或劳务的价格和利润率处于偏高状态时，生产者和投资者会快速大批挤入这类产品或劳务的生产经营行列，因而物质资源、人力资源等大量流入该类产品生产经营领域。然而这种某类产品或劳务生产经营规模的过快膨胀，一方面会造成该类产品供给的饱和与过剩，另一方面则会形成其它一些从全社会利益扩张看应尽早、尽快发展的行业的发展受阻格局。这无疑是有限资源的浪费与低效利用。再比如居民消费支出行为，事实表明，以货币收入过快增长和消费扩张冲动为依托的消费超前增长，虽然会反推经济增长，但也会造成资源浪费问题，西方国家消费过快增长所造成的对资源，特别是不可再生资源的过度快速耗费，就已经引起了各界人士的高度重视，人们开始在为资源供给的有限性担忧。

第二，在市场经济条件下，微观经济行为主体为了快速扩大自身经济收入，有时会采取种种有损社会利益和公平竞争原则的手段，去扩大市场占有率、去谋取经济利益。在西方市场经济发达的国家里，垄断行为和欺诈行为随处可见。而改革以来随着商品经济的发展，我国也出现了假冒伪劣产品冲击市场的现象，这既是对市场秩序和公众利益的极大破坏，也是货币收入的非正当再分配活动，同时，也不利于行为者本身的长远经济利益增长。

第三，市场虽然可以配置资源，但未必能够有效地保护资源。很多生产经营行为，从利益增长和遵守交易秩序等角度去考察，确实无可指责，纯属正当行为，但却不自觉地破坏了资源，对整体资源利用和后续资源利用构成了损害。至为突出的表现就是很多生产行为如化工生产、能源生产等对环境的污染所造成的生态环境恶化。

第四，在市场经济条件下，有很多非市场因素影响着社会经济各方面的发展变化，这些因素究竟如何活动、如何变化，市场根本无法起决定性调节作用，如社会政治制度、法律体系、产业技术联系、区域技术分工、劳动力素质状况、国际关系、劳动力择业偏好、企业劳动力录取和使用原则、企业内部分配制度等等。西方国家长期存在受教育机会不均等、就业性别和种族

歧视以及产业技术联系不合理等问题，所有这些都是市场失效的领域。

综上可见，市场配置资源既非完美无缺，也不是万能，需要有某种外部力量来弥补市场不足，去约束市场配置资源的不合理的盲目性，从而为市场配置资源达到最优化创造条件。另一方面，从计划经济转向社会主义市场经济就是要让市场在社会经济活动中发挥制导作用。它要求我们回答一个基本理论问题：市场经济究竟是否等于完全市场化？在这个问题上采取什么态度，直接关系到政府如何规划市场化进程、范围，如何调控、弥补市场不足，如何配套改革宏观经济管理体系。

我认为，市场经济，并不等于完全市场化，从计划经济转向社会主义市场经济，并不意味着让一切社会活动都取向于市场。

首先，在市场经济条件下，很多部门或因素也不应该进入市场，如果他们的行为市场化，整体社会利益和市场

秩序就会遭到破坏，就会打破合理的社会分工体系。如立法权、司法权和行政权，这几项权力是不能市场化的，行使这几项权力的部门和个人不能进入市场，不能按照效益增长原则行事。否则，不但市场交易秩序和交易规则会流于形式，导致无序竞争，而且会直接打破正常的经济运行格局。这些部门的职责，应是监护市场运营、处理市场纠纷、维持信用关系。

其次，各类已具备进入市场基本条件的经济行为主体何时进入市场，也是有条件的。正因如此，世界各国要素市场的形成都是渐进的，而且各要素市场也都不是完全的自由竞争市场，介入市场的行为主体也非全部都是依赖自我能力参与竞争，总有某种外在力量在影响着竞争实力的形成。从宏观经济角度看，判断哪些部门进入市场，哪些领域应当完全市场化，哪些领域不能完全市场化，关键要看经市场导向之后该部门的行为是否确实有利于总体经济增长和全社会福利增长，是否确实有利于该部门产品或劳务的供求关系协调发展。

因此，我国在转向市场经济的过程中，应对市场化进程有一个统筹规划，首先明确界定哪些部门不能进入市场，哪些部门可以半市场化；什么经济领域是自由竞争的领域，什么领域是半自由竞争的领域。其次应明确政府如何监护市场，以什么样的手段对市场的运营，进行经常性调控和应急性调控。

三、政府应强化宏观调控职能

既然需要有某种外部力量去纠正市场偏差，那么，政府就应该承担起这项职责，因为政府是社会事物的综合管理者，是公众推举出来的具有无可替代的权威性的民众利益代表者。

应当指出：政府调控宏观经济，决不是要取代市场，而只是要完善市场的资源配置功能。事实上，市场本身固有的资源配置功能也不是谁想取代就可以取代的，因而人们选择市场经济只是对客观经济规律的顺应，而不是简单的主观愿望所使然。政府调控宏观经济的根本出发点或说总体原则，就是要使市场对资源的配置达到微观利益与社会总体利益、微观自身的短期利益和长远利益、行业之间的利益、区域之间的利益、供求双方之间的利益、资源保护与资源利用等，达到尽可能灵活有效的高度统一。

从总体上看，政府调控宏观经济主要包括三个方面的内容：一是确定市场竞争规则，以保证各类经济行为主体在市场竞争活动中有法可依、有则可

循，知道自己的行为范围和手段利用边界，并明白依靠什么准则维护自身利益不被侵犯，充分了解自己应承当什么义务。二是监督市场竞争，以确保市场竞争在规范化的基础上有序进行。三是通过资金投入、创办国有企业、确立财政货币政策等手段，调节宏观经济总量指标。政府调控宏观经济有三大目标：一是通货膨胀率；二是失业率，三是国际收支平衡。具体来说，政府调控宏观经济主要有如下几种手段：

第一，我国应尽快建立各种行业协会。这种行业协会可起两方面作用：一是沟通行业与政府的关系，相互交换意见。二是协助政府贯彻国家的各项产业政策、就业政策、贸易政策、财政政策、货币政策等。政府对行业协会的一般日常工作可不介入，但有关行业发展和宏观经济总体发展的政策的出台与落实，应借助行业协会。政府可通过对行业协会重大决策的协调与控制，来影响行业发展规模和行业结构变动状况，从而制约宏观经济总体运行势态，调节市场总供求结构。

第二，我国应转变审计结构和会计管理部门结构。其具体思路是：大力发展和强化民间审计机构和会计师事务所的职能，基于此，强化企业行为和个体劳动者行为的社会监督，以促使企业经营绩效公开化，增加企业行为透明度。这是确保各类生产经营者在市场经济条件下公平竞争、公开参与市场竞争的重要条件。也只有实现这点，企业产权制度改革和竞争机制转换才会顺利、公开地进行。

第三，我国各级政府经济管理部门应转换职能，从对企业的直接管理转到调查研究和总体行业发展规划及企业行为监督上来。换言之，今后政府经济管理部门的职责，应是监督市场运行、调控市场运行。

第四，我国的财政职能应逐步转变，从国民收入分配总枢纽转变为宏观经济“自动稳定器”。要做到这点，一是要使财政收支具有反周期性，即使财政收支规模随经济规模的膨胀与收缩而变动。二是要进一步改革税收体制，打破按所有制设置税收政策的格局，统一税制，确立税收中性，为各类企业在平等的基础上参与市场竞争创造条件。三是要进一步改革、调整中央与地方的财政收入分配关系，尽快落实分税制，明确划定中央财政和地方财政的财权与事权范围，使各级财政各司其职。四是转变财政支出结构，各级财政支出中的建设性支出，应重点落在基础设施建设上来，同时尽可能提供其它社会公共产品。

第五，政府应着力控制货币供给总量，通过这种控制来调节全社会总供求规模变动趋势。今后各年度基础货币供给总量指标，应通过全国人民代表大会审批，任何人不得随意修改。与此同时，财政部门和银行管理部门应协调起来，参与证券市场管理，防止企业直接融资行为失控，引发通货膨胀。

第六，进一步完善劳动力市场管理，主要措施是：首先，完善就业行政法规，确保劳动者平等竞争就业机会，鼓励、保护劳动力合理流动。其次，协调劳动者与企业财产所有者的关系，保证劳动者和资产所有者的利益共同增长。最后，建立社会主义统一的劳动力市场，打破劳动力区域流动的不合理障碍。

第七，各级政府应在深入调查研究和科学的市场预测的基础上，确立全国性、区域性产业政策。这种产业政策应通过各级人大会的审批。之后，在法律的保护下逐步落实，以确保总体经济和区域经济在总供求相对均衡的轨道上运行。

第八，我国应暂缓公共产品市场的形成，政府基本垄断城市公用事业和铁路、航空以及邮政通信部门。因为如果放手让这些部门被外资或国内私有资本控制，市场运营的基础条件就可能扭曲，整体价格体系也会处于混乱状态。

第九，农产品生产在走向市场化的同时，各级财政仍应给予一定的价格补贴。实行分税制以后，这部分补贴可以中央财政对地方财政的转移支付形式来拨付。今后农产品价格补贴形式可以多样化，可采取农业生产资料生产补贴和购入补贴，以及新技术使用补贴等等形式。

第十，工业品生产应农场化。政府对工业品生产的调控，可通过国有大型企业的生产行为来实现。为此，国家财政和国家银行在必要时可利用资金优惠供给、税收减免等手段来扶持国营大型企业。

第十，流通领域应成为真正自由竞争的经济领域。但政府应对商业价格实行常规性监控，坚决实行限价政策，对垄断价格和协议价格应采取必要的法律手段予以打击。否则，不但自由竞争格局难以形成，消费者利益也会被大量侵吞。

四、美国的经济波动

从美国经济结构变动的经验看，从农业社会转向工业社会，尔后又转向服务社会是一个客观经济规律。因而，我国经济结构的宏观调控，既要从短期利益角度来考虑问题，即完善产出结构和利益分配结构，促使结构变动适应社会主义市场经济体制建立的要求，确保经济增长能够持续稳定，同时还要从长期角度来考虑问题，即主动利用各种财税杠杆和金融杠杆及产业政策，促使产业结构向前迈进，逐步走入工业社会和服务社会，把整体经济发展设定在经济结构变动规律要求的轨道上。

目前，我国的经济结构变动趋势较为复杂。从整体上看，第二、三产业正在加速发展，特别是第二产业。然而，我国尚未明显彻底转变为工业社会，虽然从国民生产总值部门分布结构上看，第二产业已超过第一产业，但城乡人口分布结构中，农村人口仍占大多数，而且，农业生产并未实现机械化。因此，我国仍然面临实现工业化这一艰巨任务。在推进工业化的过程中，我们应当对社会结构变动有一个清醒的认识，要看到结构变动会带来的双重效应，即：一定的收益和相应的成本并存。对此，我国政府有必要通过政策和改革来调控。

在推进工业化的过程中，我们还应发展第三产业，使第三产业能对第一、二产业的发展创造必要的外部条件。这并不是一种主观愿望，而是结构变动的客观要求。改革以来，我国的第三产业有所发展，但仍有较多问题存在，需要我们进一步解决，发展第三产业是一个长期过程，不可能一蹴而就。

从美国的经验看，经济波动是市场经济国家共同面临的难题。我国在推进工业化的同时，也在进行经济体制改革，经济体制改革的中心是建立社会主义市场经济体制，逐步把市场培育成配置资源的主体，发展社会主义市场经济。因此，经济波动势必成为我国政府必须解决的问题。我们必须对经济波动保持高度的警惕性，不能认为经济波动可以自动消失，要有与经济波动长期作战的思想准备。改革过程中，我国曾出现过经济波动，现在，人们在设计、完善发展战略和改革方案时，已经考虑如何避免经济波动、怎样抑制现有的经济膨胀。但应当看到，我国对经济波动的抑制尚不成熟。其表现主要有两点：一是我们还未有针对性地建立起抑制经济波动的制度基础，也就

是说财政体制、金融体制、劳动工资体制等并未具备明显的反周期性特征。二是宏观调控目标体系尚不健全，并未明确反周期是政府的第一基本政策目标。今后，在这两方面我们应当进一步加强完善，以适应市场经济发展的要求。

第二节　建立社会主义市场经济体制必须保持经济稳定健康发展

一、追求最低限度通货膨胀的经济增长

既然通货膨胀不利于经济增长，那么，我国就应当寻求较少含有通货膨胀因素影响的经济增长，从纯理论角度分析，我国可以选择两种经济增长模式：一是无通货膨胀的经济增长；二是最低限度通货膨胀条件下的经济增长。究竟哪一种模式可以成为我国现实可行的经济增长模式，取决于我国现实的经济发展条件。

无通货膨胀的经济增长究竟是否存在，人们的意见是不一致的。很多学者认为，无通货膨胀的经济增长，至多只能是一种理想，而不可能是一种现实。对此，我们持有异议。从历史经验角度看，无通货膨胀的经济增长虽然很少见，但还是存在的。比如 1956 年我国的零售物价总指数为 100%，国民收入指数为 114.1%。亚洲一些国家在推进工业化实现的过程中，也曾取得过短暂的无通货膨胀经济增长。事实上，很多国家都有过没有因通货过多引致的物价上涨率伴随的经济增长经验。在已经实现了工业化的国家内，也曾出现过货币流量稳定，物价因其它因素影响而略有上涨的经济增长。从现象上看，无通货膨胀的经济增长，一般会在两个时期出现：一种时期是经济增长的初始阶段，这时只要政府自觉管住货币，无通货膨胀的经济增长会保持一小段时间，另一种时期是供给能力和有效需求经济运行规则处于相对稳定状态，此时会出现低度无通货膨胀的经济增长。从纯理论角度看，无通货膨胀的经济增长，需要下述一组条件的存在：第一，资源供给和技术能力能够保证产出水平与有效需求的增长保持动态平衡；第二，企业行为和消费者行为是相对规范的；第三，政府的市场管理政策和市场管理组织体系是完善的，因为商业投机行为没有大规模滋生扩张的可能；第四，资金和人力资本的管理流动是有保障的，而且这种流动可以促使整体商品供求和劳务供求保持平衡增长；第五，政府既可有效地管理通货量的增长，又能够较为准确地推测货币供给量与商品可供量的对比关系。立足于实际考察问题，上述一组条件同时存在，对任何一个国家或地区来说，都是相当困难的。因为，这些条件在现实经济生活中能否存在，并不仅仅取决于现实政府的宏观调控能力和市场自身的调控能力，而且还要取决于前期经济制度格局和经济发展格局，以及各种人类不可控的非体制因素。不仅如此，假如一国或一地区的政府为了达到无通货膨胀的经济增长，而对现实经济格局进行调整，调整自身要付出的代价与所能够取得的无通货膨胀经济增长的效益是否相称，又是一个相当难以把握的问题。一般来说，无通货膨胀的经济增长大多是低速的经济增长，而低速经济增长往往并不是适度经济增长，其关键问题在于不能保证充分就业和个人收入适度增长，对那些欠发达国家来说此点尤为突出。恰恰是由于这点，很多国家，不仅仅是欠发达国家，而且包括工业化已经成熟的国家，在实际经济发展政策制定过程中，宁可选择带有温和通货膨胀的经济增长，也不要无通货膨胀的经济增长。从客观上看，这种选择既是现实的选择，又是为后续政府宏观调控和微观管理行为带来种种困难的选择。原因在于通货膨胀本身具有顽强的连续性和增长性，一旦温和的通货膨胀被允许存在，人们就要准备为防止恶性通货膨胀的发生而付出重大代价。可见，任何一种选

择都不可能是十全十美的，我们只能寻找相对来说利于大于弊的选择。

对我国来说，能够实现无通货膨胀的经济增长自然是一件再好不过的事。但从我国的客观情况来看，无通货膨胀的经济增长是异常困难的。这主要是因为我国目前面临着强大的难以缓解的通货膨胀压力。

第一，物价上涨压力，通货膨胀是物价上涨的一种形态。其它类型的物价上涨会引发通货膨胀。目前我国存在着强烈的物价上涨压力，这种压力有制度性的，也有非制度性的。首先，改革以来，为了扭转不合理的价格体系，我国推出了一系列价格改革措施。这些措施的共同目的有两点：一是调整利益分配关系，使价格自身能够真实反映各行业、各部门的物质和人力耗费，二是让价格信号能够反映市场供求关系，以使市场调节可以起到正确引导资源配置和资金投向的作用。目的本身是合理的，但改革自身的实际内容却是人为地提高价格水平。改革以来出现的几次以基础产品价格上涨为起点的总体价格水平提高，都是与农副产品国家收购价的提高密不可分的。从长远看，提高能源价格并放开部分商品的价格，势必进一步推动物价总水平持续上涨，因为我国的总供给能力并不能追赶上有效需求的增长速度。其次，我国的生产成本和流通成本逐年升高，对物价稳定构成了难以承受的压力，政府一旦放松物价管制，价格总水平的上扬将无法遏制。造成成本上升的因素主要有如下几点：一是生产部门的物质消耗水平总是居高不下，这是技术进步缓慢、甚至停滞不前造成的；二是市场销售不畅导致资金周转速率下降，从而加大了各项费用特别是利息开支逐步上升；三是生产和流通企业内报酬支付规模持续上升，这不仅是由于为缓解社会就业问题而被迫增加劳动力使用数量，而且还因为职工生活费指数的连年上升，迫使企业增加职工收入，以保证劳动者生活水平不致下降；四是各类原材料价格和办公用品及各类劳务价格上涨趋势始终没有消除。再其次，人口增量居高不下，对农副产品供给构成了强大压力，它随时都有可能诱发以农产品价格上涨为起点的物价总水平提高。目前，我国的物价水平从表象上看上升幅度不大，但这是强制性物价管理的结果，一旦放松管理，价格上涨冲力就会把物价总水平推上新的高度。在我国，物价上涨会很快引起通货增加，其间的时滞比西方国家低。因为，一方面政府要通过增拨流动资金和固定资产投资，来保证公有制企业的简单再生产与扩大再生产；另一方面，要通过补贴支出来保证职工实际收入水平不致因物价上涨而迅速降低。而西方国家却没有这些义务。一般来说，由物价上涨的通货增加会进一步推动物价上涨，形成通货膨胀，其主导性原因在于，通货增量会连带原本并没有涨价的商品也抬高物价，从而促成新的物价总水平上扬。我国前几年的通货膨胀历史，基本反映了这种因果联系。

第二，财政赤字压力。从 1979 年开始，我国财政也曾出现过赤字。促成财政赤字的各类问题目前并未得到缓解，其中有些问题反而有所强化，特别是“紧缩政策”有所松动以后，固定资产投资规模逐步扩大，流动资金贷款额度相应增加。一方面，工业企业经济效益下滑局面并未得到控制，农业生产又因自然灾害受到极大破坏，这为赤字规模的扩大奠定了基础。假如现期企业财力累进，市场销售顺畅，同时各方面经济关系已经理顺，那么，弥补赤字的回旋余地就较大，就可以避免采用增加通货的方式来解决赤字问题。然而问题在于，现期市场形势并不乐观，尽管销售有所回升，但积压现象依旧严重，加之企业财力仍很薄弱；另一方面，居民储蓄虽然较多，但购买冲力并未减少，所以储蓄动员余地并不大。这样，财政赤字势必压迫政府增发

通货，进而形成通货膨胀。

第三，就业压力。我国人口基数大，并且属于年轻型人口模式。近年来我国的社会劳动力数量激增，它迫使各级政府开辟多条渠道创造就业机会。正是在这种条件下，我国各级地方政府只得追求较高经济增长。而经济增长率的被动提高，一般都要以通货膨胀率的提高为代价。这实际上是在促成通货膨胀。

第四，货币供给量压力增大。在近十多年的经济增长过程中，我国货币供给量有了较大幅度增加。货币流通量 1982 年为 439． 12 亿元，到 1988 年可使用货币量大致为 10756． 58 亿元。从 1989 年第四季度开始，我国“紧缩政策”有所松动，1990 年银行各项贷款增加 2700 多亿元，比 1989 年底余额增长近 22%。1991 年我国的固定资产投资额进一步增加，工资性现金支出额也有一定程度的增加。据有关专家推算，每 1 元货币拥有的商品供应量，1987 年为 4.7 元，1990 年降为 4.2 元。每 1 元结余购买力对应的商品库存额，1987～1990 年从 0.69 元降到 0.4 元。这种对比关系表明，如果今后几年有效供给规模没有较大幅度扩张、且收入分配格局不能保证市场销售顺畅，那么，过多的货币供给量就只能依靠物价上涨来吸收，这反过来又会进一步推动货币供给量增加。根源在于通货膨胀具有顽强的连续性和持续不断的扩张刚性。

上述通货膨胀压力向我们表明，从近期看，无通货膨胀的经济增长是难以实现的，即便实现，其效益也不会尽如人意。因此，有通货膨胀的经济增长是一种不可逆的现实，然而我们决不能就此而松动需求管理，顺水推舟地利用通货膨胀来刺激经济增长。否则，中国经济就会陷入深重的危机之中。原因在于：第一，在通货膨胀已经自然存在的条件下，如果进一步制造通货膨胀，那么，通货膨胀就会一发而不可收，这会使经济增长逐步虚化。第二，在通货膨胀压力较大的条件下，通过人为制造通货膨胀来刺激经济增长，极易造成收入分配过度不公。这非但不会加快商品流通，反而会限制商品销售，从而最终造成滞胀局面。西方国家近 20 多年的情况，基本反映了这种因果链条效应。

所以，我国应当追求最低限度通货膨胀的经济增长。只有如此，我国的经济增长才会呈现出基本稳定状态，经济增长所带来的利益才会为全社会创造较为稳定的发展环境。

二、财政参与调控落后地区经济

和美国相比，我国面临的经济矛盾有许多与美国是不一致的，这根源于两国历史任务和经济基础以及制度基础的差异。但在区域经济结构问题上，中国与美国有共同点：两国都存有内部区域差异，而且这种差异都对整体社会进步和经济发展造成了极为不利的影响，威胁着国家长期利益。因此，中美两国都在寻求良策，期望妥善解决问题。尽管美国的区域矛盾尖锐程度和表现形式以及背景条件有所不同，但美国的经验仍然具有一般性，解决问题的思路和手段有较大程度的普遍适用性。

第一，区域经济发展不平衡是一种历史现象衍生的现实问题。它的具体成因是异常复杂的，有时甚至根深叶茂。即便是市场经济高度发达的国家也难免。因此，要有效地消除、缓解区域差异，必须多方入手，而且应当采取

较为强硬的措施。

第二，在市场经济条件下，市场配置资源的过程，实质上就是利益增长机制引导资源和收益流动的过程。从区域经济角度考察问题，市场对资源的配置，难免造成区域差异。因为区域条件和历史基础以及投资偏好等因素在利益诱导机制的影响下，会把更多、更好的资源配置到经济发达地区，落后地区只能望洋兴叹、无力回天。这种现象，客观地说，有积极的一面，但从最终效果角度看，弊大于利。因此，社会有必要予以调治。但在市场经济条件下，私人根本不可能出面解决，只有靠政府。政府是解决区域差异问题的主体，这是它的职责。只有政府把区域差异问题放到相当高的位置上，问题才会真正得到缓解。政府调节落后地区经济应在立法的基础上，只有如此，各种措施的出台和实施才会有完整的社会保证。

第三，在市场经济条件下，政府调控落后地区，主要应依靠财政手段，因为财政本身的职能就是维持国家机器运转。保证社会稳定、促进经济增长并优化资源配置，故而财政行为本身没有商业性，完全带有公益性。

第四，财政调控落后地区经济，并不应单纯着眼于注入资金，而应通过注入资金创造促使落后地区摆脱贫困的动力机制。因此，中央财政向地方拨付开发资金时，应沿着两条线进行：一是直接的经济开发项目或刺激私人投资；二是投入人力资本开发项目。在向落后地区投入经济开发资金时，应明确指定项目，并且规定好项目的整体进度。在投入人力资本开发资金时，应多层次展开、形式多样。

根据美国的实践经验和上述理论，我们认为：中国目前开始实行的分税制财政管理体制，这本身就是要强化财政的调控经济职能。基于此，财政应强化对落后地区的开发。有必要把这点提到关系到国家前途的高度来认识。因此，财政拟可采取如下措施，调控落后地区的经济：

第一，中央财政向落后地区实施转移支付的过程中，有必要明确指定用途，把这些资金的大部分用在基础设施建设和人力资本开发上，从而起到完善投资环境和优化劳动力素质的作用，最终形成落后地区的自我发展能力。

第二，目前税政权高度集中于中央。中央在确定税收优惠政策时，可考虑更多地扶持落后地区。我们建议：似有必要利用税收减免手段扶持落后地区企业、鼓励私人资本流入落后地区。

第三，财政可采取贴息手段，鼓励银行贷款给各类投资主体把资金投入落后地区。

后　记

美国是市场经济发达、市场经济管理经验比较丰富的国家。在这本书里我们着重介绍了美国经济的发展过程和市场经济调控体系的演变过程，并对美国政府宏观调控总体思路的形成、演变、财政政策、财政管理体制、货币政策、区域经济调节政策、收入分配政策等分别作了具体阐述，还分析了美国市场经济调体系和宏观政策的利弊得失与经济教训。

我们希望通过本书使人们对市场经济发展的一般规律有一个较为完整的认识。同时，还注意结合中国实际情况，从中美经济体制比较角度分析中国问题，使读者可对中国现实改革状况与市场经济体制接轨过程有一个较为充分的了解，并能把市场经济基本理论和中美宏观经济调控活动的研究融会贯通起来。

总之，我们力求使本书融理论性、知识性为一体，把政策和理论串连起来，成为一部反映美国经济的实用全书。

作者

1994 年 8 月于北京