

美国《总统经济报告》法制化研究*

刘树成

内容提要:美国《总统经济报告》是联邦政府关于经济形势和宏观经济目标的分析与展望,阐述其国内外经济政策的权威性报告。该报告的创立、提交、基本的内容框架、宏观经济目标的确立、撰写的组织保障、国会的审议程序等整个运作过程都是由法律规定的。该报告是美国联邦政府经济管理法制化的一个重要体现。本文以美国两个重要的法律——《1946年就业法》和《1978年充分就业和平衡增长法》为基础,对《总统经济报告》的法制化进行探讨,以期对我国依法实施和完善宏观调控,坚持依法治国、依法执政、依法行政,促进国家治理体系和治理能力现代化有所启示和借鉴。

关键词:依法治国 《美国总统经济报告》 经济管理法制化 宏观调控

我国《宪法》第十五条明确规定:“国家实行社会主义市场经济。国家加强经济立法,完善宏观调控。”推进政府经济管理的法制化,依法实施和完善宏观调控,是我们坚持依法治国、依法执政、依法行政,促进国家治理体系和治理能力现代化的一个重要方面。为此,更多地研究和更好地借鉴发达国家市场经济的有关经验是十分必要的。早在1993年党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中,就曾指出:要“从中国国情出发,借鉴世界各国包括资本主义发达国家一切反映社会化生产和市场经济一般规律的经验。”

美国《总统经济报告》(Economic Report of the President),是联邦政府关于经济形势和宏观经济目标的分析与展望,阐述其国内外经济政策的权威性报告。它由第二次世界大战结束后的《1946年就业法》(Employment Act of 1946)所创立,其内容又由《1978年充分就业和平衡增长法》(Full Employment and Balanced Growth Act of 1978)所扩展。在开头的6年中,1947—1952年,每年初和年中向国会各提交一次;从1953年至今,每年初向国会提交一次。1947—2017年的71年间,共提交77次,形成长一个系列。一般说来,每本《总统经济报告》的前面几页,是一个由总统签署的、简短的致国

会的说明函;然后,是该报告的主体,即在总统直接负责下,由总统经济顾问委员会撰写的长篇经济报告(一般谈及《总统经济报告》的内容,主要是指这个长篇报告)。在《总统经济报告》的最后,附有经济统计表格。每本《总统经济报告》,由最初的100页左右,逐步扩展到200页、300页、400页、500页左右,甚至近600页。如2017年1月奥巴马提交的其任期内最后一个《总统经济报告》,长达594页,是迄今为止篇幅最长的一个。美国《总统经济报告》是联邦政府经济管理法制化的一个重要体现。《总统经济报告》的创立、提交、基本的内容框架、宏观经济目标的确立、撰写的组织保障、国会的审议程序等整个运作过程都是由法律规定的。本文拟对美国《总统经济报告》的法制化进行研究,以期对我们有所启示和借鉴。

一、《1946年就业法》:《总统经济报告》的创立

(一)背景情况

1929—1933年的大危机、大萧条,给美国经济以巨大的冲击。从失业率看,1932—1935年的4年中,高达20.1%~24.9%;随后在1936—1940年的5年中,仍高居14.3%~19.0%。之后,在第二次世界大战期间,在战时经济的带动下,失业率逐渐下降,到1944年,仅为1.2%。1945年初,二战即将结

* 刘树成,中国社会科学院经济研究所,邮政编码:100836,电子邮箱:lshch1945@163.com。本文为中国社会科学院创新工程学部委员创新岗位项目“美国《总统经济报告》法制化研究”的最终成果之一。

束的美国,鉴于战时高额的军费支出即将被削减,加之大量的士兵将要退伍,人们十分担心大萧条和大规模失业将会卷土重来。美国国会和联邦政府急于寻找战后经济发展的对策。

在这种背景下,1945年1月22日,默里(J. E. Murray)、瓦格纳(R. F. Wagner)、托马斯(E. D. Thomas)、奥马霍尼(J. C. O'Mahoney)四位参议员提出《1945年充分就业法》议案(Full Employment Act of 1945, the bill under consideration)。经过激烈辩论和反复修改,参议院于1945年9月28日通过,众议院于1945年12月14日通过。之后,两院联合委员会的报告分别由众议院和参议院于1946年2月6日和2月8日通过。1946年2月20日,由杜鲁门总统签署生效,成为法律,即《1946年就业法》。

(二)联邦政府的总体经济政策、职责与宏观经济目标

《1946年就业法》的篇幅并不长,按照美国《联邦法律汇编》(The Statute at Large)的页面,用A4纸打印,仅为3页,但其在美国联邦政府经济管理方面具有开创性的意义和作用。该法共分五节。第1节只一句话,说明该法的名称为《1946年就业法》;第2节是政策声明,仅一段话,为该法的核心,开宗明义,确定了美国联邦政府的总体经济政策、职责与宏观经济目标;第3节是关于《总统经济报告》;第4节是关于总统经济顾问委员会;第5节是关于国会有关总统经济报告的联合委员会。

该法第2节申明:“联邦政府一贯的政策和职责是,使用一切可行的手段,即使用与其需要、义务和其他重要国家政策相一致的手段,使用向工业、农业、劳动者、州和地方政府提供援助和合作相一致的手段,协调和利用其所有的计划、职能和资源,采用培育和推动自由竞争企业与公共福利的方式,旨在创造和维护各种条件,为那些能够工作、愿意工作和寻找工作的人,提供有用的就业机会,包括自我雇佣,促进最大限度的就业、生产和购买力。”由此,在法律上确立了美国联邦政府的宏观经济目标:“促进最大限度的就业、生产和购买力”。采取一切政策措施,实现这三大宏观经济目标,成为美国联邦政府义不容辞的职责。其中,“购买力”主要包括收入和价格指标。

为了实现联邦政府的经济职责和宏观经济目标,《1946年就业法》创立了一个载体和两个组织保障。一个载体是,每年初总统要向国会提交《总统经济报告》(或简称《经济报告》)。两个组织保障是,专

门成立了总统经济顾问委员会和国会有关总统经济报告的联合委员会。

(三)《总统经济报告》的创立和主要内容

按照《1946年就业法》第3节的规定,《总统经济报告》的主要内容包括4个方面:

(1)提出美国现有的就业、生产和购买力的水平,以及达到这样水平所需要实行的在该法第2节声明的政策;

(2)对就业、生产和购买力的水平,提出近期的和可预见的趋势;

(3)回顾上一年度联邦政府的经济项目,回顾相关的经济条件及其对就业、生产和购买力的影响;

(4)为落实该法第2节声明的政策,提出实施项目规划,连同总统认为必要的或适宜的立法建议。

1947年1月8日提交给国会的第一本《总统经济报告》的目录共七章,从中可看出其基本内容框架:

第一章,1946年回顾

就业

生产

购买力

第二章,1946年的价格、工资、利润

第三章,国民经济预算

第四章,1947年目标

就业目标

生产目标

购买力目标

第五章,1947年的有利因素和不利因素

第六章,关于经济条件和趋势的总结

第七章,建议

短期实施项目

价格和工资

社会保障

住房

税收

劳工—经理关系

长期实施项目

劳动力的有效使用

生产资源的最大限度利用

鼓励自由竞争企业

促进福利、健康和安全

国家经济关系中的合作

防治经济波动

(四) 总统经济顾问委员会的设立和职责

按照《1946年就业法》第4节的规定,在总统行政办公室中设立一个经济顾问委员会(Council of Economic Advisers,简称CEA)。该委员会由3人组成,由总统提名,由参议院批准。他们在经济分析、政策制定、项目评价等方面具有极深的造诣。总统任命其中1人担任主席,1人担任副主席。后来,撤销了副主席的设置,并且规定只有该委员会主席须经参议院批准,而其他2位成员不再经参议院批准。这样,加强了主席的职责和权威性。该委员会被授权设立由专家组成的工作班子。

按照《1946年就业法》第4节的规定,该委员会有5个方面的职责和作用:

(1)协助总统准备《经济报告》和提出建议;

(2)收集近期与未来有关经济发展和经济趋势的及时、权威的信息,并根据该法第2节所声明的政策,对这些信息进行分析 and 说明,旨在判断对于实现这些政策来说,这些经济发展和趋势是否正在受到干扰或有可能受到干扰,编制并向总统提交关于这些经济发展和趋势的研究结果。

(3)根据该法第2节所声明的政策,评估联邦政府的各种实施项目和活动,旨在判断对于实现这些政策来说,这些实施项目和活动的有利程度和不利程度,并向总统提出建议。

(4)在培育和推动自由竞争企业方面,制定和向总统建议相关的国家经济政策,以避免经济波动或减少其影响,保持就业、生产和购买力。

(5)在有关联邦经济政策和总统可能期望的立法事宜方面,编制和提供相关的研究、报告和建议。

另外,按照《1946年就业法》第4节的规定,经济顾问委员会每年12月要向总统呈交一份有关其本身工作与活动的年度报告。

经济顾问委员会与其他政府机构不同,它不是主管某种具体业务的职能部门,而是比较超脱的顾问性机构。从此,使总统有了一个具有法律地位的,正式、公开、权威的经济智囊机构。

(五) 国会关于《总统经济报告》的联合委员会的建立和功能

按照《1946年就业法》第5节的规定,国会建立一个关于《总统经济报告》的联合委员会(Joint Committee on the Economic Report)。后来,在1956年6月18日对《1946年就业法》进行修订的第591号公法(Public Law 591)中,将该委员会更名为“联合经济委员会”(Joint Economic Committee)。

对于该委员会的成员构成,先后有过3次规定:

(1)按照《1946年就业法》第5节的规定,由参议院和众议院各7名议员组成,分别由参议院主席和众议院议长任命。

(2)在1959年第86-1号公法(Public Law 86-1)中,修改为由参议院和众议院各8名议员组成。同时规定,在每院,多数党5名,少数党3名。

(3)在1967年第90-2号公法(Public Law 90-2)中,又修改为由参议院和众议院各10名议员组成;在每院,多数党6名,少数党4名。

关于该委员会的功能,按照《1946年就业法》第5节的规定,有3条:

其一,对有关《总统经济报告》的问题进行连续的研究;

其二,研究实施项目的协调方法,以完善政策;

其三,作为向国会中一些委员会在处理《总统经济报告》中有关立法问题时的指导,每年不迟于5月1日,向参议院和众议院提交一份报告,对《总统经济报告》中的每一个重要提议提出研究结果和建议。关于这份报告的提交时间,后来在有关的法律中,也曾做过两次修改。一次是在1946年8月2日的《1946年立法机构重组法》中,修改为2月1日。另一次是在1948年2月2日的相关法律中,又修改为3月1日。同时,该联合委员会还可随时向参议院和众议院提交其他必要的报告和建议。

另外,该联合委员会或由其正式授权的任何附属委员会,有权举行它认为必要的听证会。

(六) 从《1945年充分就业法》议案到《1946年就业法》

《1946年就业法》的前身是《1945年充分就业法》议案。原议案的提出,曾引起激烈的辩论。最后通过的《1946年就业法》,几乎是对原议案的重新改写。在原议案中,要求总统每年初向国会提交的,并不是《总统经济报告》,而是《国民生产和就业预算》。

在原议案中,联邦政府的经济职责和宏观经济目标集中于一点,即“保证持续的充分就业”,并把就业上升到是美国人的“权利”的高度,申明“所有能够工作并寻找工作的美国人,都有获得有用的、有报酬的、正规的和全时的就业权利。”为了实现联邦政府的这一经济职责和宏观经济目标,原议案提出了一个凯恩斯主义的计划机制,即要求总统每年年初向国会提交一个《国民生产和就业预算》(National Production and Employment Budget),简称《国民预算》(National Budget)。其中,首先要把充分就业目

标量化,即首先要求估算和确定劳动力规模及相应的“充分就业产量”;然后,估算全社会“未来预期的投资和支出总量”。如果全社会“未来预期的投资和支出总量”不能达到“充分就业产量”的需要,联邦政府就要扩大其投资和支出,以刺激经济增长;反之,联邦政府就要缩减其投资和支出,以防止通货膨胀。具体看,原议案规定《国民预算》要对下一个财政年度或较长时期内的三种经济指标进行定量估算:

(1)估算劳动力的规模。

(2)估算全社会投资和支出总量。这些投资和支出是由私人企业、消费者、州和地方政府,以及联邦政府所承担的;是在预期的价格水平下,为生产一定量的国民生产总值所要求的。而这一定量的国民生产总值是为那些劳动力提供就业机会所必要的。这个以美元计量的国民生产总值,称为“充分就业产量”。

(3)估算全社会“未来预期的投资和支出总量”。所谓“未来预期的投资和支出”是指,在不考虑《国民预算》实施项目预计可能需要的投资和支出有任何增减的情况下,私人企业、消费者、州和地方政府,以及联邦政府的投资和支出。

除这三种经济指标外,还要求估算影响国民生产总值的、进出口中的外国投资和支出。

在定量估算的基础上,原议案进一步提出,如果第3种估算的“未来预期的投资和支出总量”小于第2种估算的“充分就业产量”所需要的投资和支出总量,就会出现一个“未来预期赤字”。在这种情况下,总统应该提出一个总体实施方案,以鼓励增加非联邦政府的投资和支出,特别是能够促进私人企业扩大就业机会的投资和支出,从而防止“未来预算赤字”达到最大可能的程度。这个总体实施方案可能包括,但不限于近期的与预计的联邦政府的政策和活动,它涉及到银行和货币、垄断和竞争、工资和工作条件、对外贸易和投资、农业、税收、社会保障、自然资源开发,以及其他可能直接或间接影响非联邦政府投资和支出的事项。如果总体实施方案不足以提供“充分就业产量”,总统就要提交一个增加联邦政府投资和支出的总体实施方案。这个方案应该设计得有利于增加国民财富和福祉,并能刺激非联邦政府的投资和支出的增加。

而如果以上第3种估算的“未来预期的投资和支出总量”大于第2种估算的“充分就业产量”所需要的投资和支出总量,总统就要提出一个防止通货

膨胀、缩减投资和支出总量的总体实施方案。

在原议案的辩论中,反对者主要提出,在美国这样一个自由竞争的市场经济和私人企业制度下,持续的充分就业既是不可能的,也是不可取的。之所以“不可能”,是因为市场经济运行会出现周期性的繁荣与萧条的相互交替。繁荣与萧条同样都不可避免。这种交替不能被法律推翻,也不能被法律改变。萧条是对繁荣做出的调整,是为自由付出的代价。面对萧条,人们能够期望做的,就是限制衰退的深度和持续的时间。之所以“不可取”,是因为它必然导致通货膨胀,会造成劳动力市场的紧缩,也会破坏个人的主动性。而如果政府要保证持续的充分就业,将意味着对经济采取严厉控制;为实现持续充分就业而提出的《国民生产和就业预算》,要对充分就业目标进行具体的定量估算和预测,并相应制定联邦政府的经济政策和实施项目,这带有明显的计划色彩。这些做法都违背了美国的自由社会基本信条。任何人都不能预知未来,而政府的预言本身就有可能制造繁荣和萧条。政府的职责应该限制在贫困救济上。

支持者主要强调,20世纪30年代,在美国,充分就业和实际就业之间存在着巨大的、持久的缺口。数据表明,私人企业制度易于导致大规模的周期性的破坏。私人企业自行其是,不能提供充分就业。美国就业和生产的历史就是一部繁荣与萧条的记录。一个短暂的增长和发展达到繁荣的高峰之后,就让位于灾难性的崩溃。政府对就业负有责任。美国经济学家、曾任尼克松总统任期内总统经济顾问委员会主席(1972年1月至1974年8月)的斯坦,在其所著《总统经济学》一书中曾回顾了1945年原议案辩论的情况。他写道(1989,第64—65页):就在战争即将结束的时候,政府中主张新政的经济学家,连同他们在国会的同伴,发起一个尝试,要以凯恩斯主义的模式为蓝本制定经济政策。最初的《充分就业议案》就是这个尝试的具体体现。这一议案引起一场大论战。有人彻头彻尾地否定了它的全部看法。但是,在1945年时,要否认政府对就业负有责任,实际上是不现实的。

经过激烈的辩论,鉴于30年代大萧条和二战期间战时繁荣的深刻经历,鉴于罗斯福新政和凯恩斯主义的影响,支持者和反对者最终达成了折中的妥协,通过了《1946年就业法》。归纳起来,《1946年就业法》与《1945年充分就业法》议案相比,主要有7处重要修改:

(1)该法的名称由原议案的《充分就业法》改为《就业法》，删除了“充分”一词。

(2)取消了对“充分就业”的保证，将宏观经济目标由原议案的“保证持续的充分就业”改为“促进最大限度的就业、生产和购买力”。这样，宏观经济目标由1个扩展为3个，对就业做了弱化处理。

(3)删除了原议案中就业是美国人的一种“权利”的提法。

(4)将原议案中总统每年初要向国会提交的、计划色彩很浓的《国民生产和就业预算》，改为计划色彩较弱的《总统经济报告》。

(5)取消了原议案《国民预算》中对宏观经济目标进行量化的规定，代之以《总统经济报告》中的一般原则性要求，即仅对宏观经济目标所能达到的水平及其趋势进行分析与展望，而不设定必须实现的数量目标。

(6)原议案在规定总统每年初向国会提交《国民预算》时，没有设定专门的机构来执行，而提出由总统行政办公室负责准备，实际上是由总统行政办公室中的预算局负责准备，定案时则改为在总统行政办公室中设立一个新的机构——总统经济顾问委员会，负责准备《总统经济报告》。

预算局(Bureau of the Budget)成立于1921年，当时设在财政部，但局长直接对总统负责。根据美国《1921年预算和会计法》的规定，总统每年要向国会提交《联邦政府预算》。预算局的主要职责就是协助总统编制联邦政府年度预算，并监督预算的执行。1939年，总统行政办公室创建，预算局从财政部转到总统行政办公室，作为总统直属机构。由此，形成了财政部管收入、预算局管支出的格局。1970年至今，预算局重组为“行政管理和预算局”(Office of Management and Budget,简称OMB)，仍归于总统行政办公室。

就此，斯坦在《总统经济学》中写道(1989,第65页):实质上，原议案背后的许多考虑都出自预算局。原议案是想把经济政策的决策大权拱手让给预算局。论战的结果是，预算局被免去执行该法的权力，而由参议院敦促下成立的总统经济顾问委员会代替。新成立的这个组织至少可以防止由预算局所引起的种种偏见。也许，《就业法》最重要的持久的结果，就是在白宫成立了经济顾问委员会。如果没有《就业法》，也就不会成立这个委员会。

(7)原议案提出要在国会设立关于《国民生产和就业预算》的联合委员会，定案时改为设立关于《总

统经济报告》的联合委员会。

(七)《1946年就业法》的历史意义

《1946年就业法》在联邦政府经济管理方面具有开创性的意义。美国从1776年建国到20世纪30年代的150多年中，其自由市场经济基本上是由市场这只“看不见的手”调节的。1929—1933年大危机、大萧条的严重冲击，及第二次世界大战的战时经济，使“看不见的手”失去效力，随之，政府这只“看得见的手”的调节作用逐步扩展起来。《1946年就业法》的诞生，标志着在自由市场经济条件下从法律上确认了政府对宏观经济稳定运行的责任。

美国经济学家萨缪尔森和诺德豪斯曾评价道(2004,第332页):“第二次世界大战以后，鉴于凯恩斯主义的影响不断扩大和对于下一次大萧条的恐惧，美国国会正式宣布授权联邦政府担负起稳定宏观经济运行的责任。国会通过的《1946年就业法》是一个里程碑。”

美国经济学家、曾任小布什总统任期内总统经济顾问委员会主席(2003年5月至2005年2月)的曼昆，曾写道(2005,第362页):“1946年的《就业法》是一个关键的立法，在该法中政府第一次使自己对宏观经济运行负责。”

在1979年的《总统经济报告》中，即《1978年充分就业和平衡增长法》执行后的第一个《总统经济报告》中曾评论道：“在过去的30年里，《1946年就业法》已经成为总统和国会在制定经济政策中的基本指南。”

二、《1978年充分就业和平衡增长法》： 《总统经济报告》的扩展

(一)背景情况

《1946年就业法》通过后，从20世纪40年代后半期到70年代初的30余年间，美国失业率保持了较低且较稳定的水平，一般保持在3%至5%左右。特别是从1961年2月至1969年12月，美国经济出现了二战后的第一次长期繁荣，历时106个月。这其中的原因是多方面的，《1946年就业法》也起了一定的作用。

但到70年代中期，美国经济出现了新情况，累积了新问题，陷入了滞涨困境，低增长、高失业、高通胀并存。1974年和1975年，美国国民生产总值(GNP)为负增长，分别为-1.7%和-1.9%；失业率分别上升到5.6%和8.5%。8.5%的失业率，是《1946年就业法》颁布以来在美国从未出现过的最

高失业率。而消费价格上涨率分别高达 11% 和 9.1%。11% 的通货膨胀率,达到了自 1918 年第一次世界大战结束至当时,在美国从未有过的最高水平(Economic Report of the President, 1980)。

为应对日趋严重的滞涨困境,参议员汉弗莱(H. H. Humphrey)和众议员霍金斯(A. Hawkins),于 1976 年初提出《充分就业和平衡增长法》议案(Full Employment and Balanced Growth Act of 1976),作为对《1946 年就业法》的修订和扩充。经过两年多的激烈争论,1978 年 10 月 14 日,该法分别由众议院和参议院通过,最后于 1978 年 10 月 27 日由卡特总统签署生效。该法的名称为《1978 年充分就业和平衡增长法》,也称为《汉弗莱—霍金斯充分就业法》(Humphrey-Hawkins Full Employment Act)。

(二)《1978 年充分就业和平衡增长法》的重要修订和扩充

《1978 年充分就业和平衡增长法》对《1946 年就业法》进行了大幅度的、重要的修订和扩充。从篇幅上看,新法由《1946 年就业法》的 3 页扩展为 25 页。新法分为总论和四篇,共 31 节。第一篇,目标和总体经济政策的建立;第二篇,结构性政策和项目;第三篇,国会审议的政策和程序;第四篇,一般条款。总的看,新法最重要的修订和扩充是,对总体目标进行了扩展,并提出在《总统经济报告》中设立明确的年度数量目标,也就是将宏观经济目标量化。具体看,新法与《1946 年就业法》相比,主要有 9 处重要修订和扩充:

(1)在法的名称上,由原来的《就业法》,改为《充分就业和平衡增长法》。虽然又重新使用了“充分就业”一词,但增加了“平衡增长”一词,使其内容更为扩展。

(2)在总体目标方面,《1946 年就业法》提出“促进最大限度的就业、生产和购买力”3 项目标,而新法扩展为 9 项目标,其表述为:“联邦政府一贯的政策和职责是,使用一切可行的手段,即使用与其需要、义务和其他重要国家政策相一致的手段,使用向工业、农业、劳动者、州和地方政府提供援助和合作相一致的手段,协调和利用其所有的计划、职能和资源,采用培育和推动自由竞争企业与公共福利的方式,旨在创造和维护各种条件,为那些能够工作、愿意工作和寻找工作的人,提供有用的就业机会,包括自我雇佣,促进充分就业和生产,增加实际收入,平衡增长,平衡联邦预算,充分的生产率增长,恰当关注国家优先重点,通过增加出口和提高农业、企业、

工业的国际竞争力来实现贸易平衡的改善,以及合理的价格稳定。”

这一段表述的前面部分,与《1946 年就业法》相同,其后面部分,即目标部分做了多项扩展。总体目标的扩展,反映了在新情况下联邦政府所承诺的职责更加广泛,所要应对的经济问题更为复杂和多样。

(3)除总体目标外,新法还进一步明确地确定了一些国家经济的优先重点:①新法确立了一个国家目标,即“对所有能够工作、愿意工作和寻找工作的人,都有实现以公平的报酬率获得有用的和有酬的充分就业机会的权利。”这样,新法又恢复了《1945 年充分就业法》议案中把就业作为美国人“权利”的提法。②新法确认通货膨胀是一个重要的国家问题,同时规定把“合理的价格稳定”作为一个国家目标,提出需要改善政府应对通货膨胀的政策。③新法提出为实现总体目标,需改善各种政策和实施项目的协调与一体化。④新法提出减少政府的干预和控制,最大限度地扩大私人就业,主要依靠私人部门来扩展经济活动和创造新的就业岗位,为此,鼓励采取使联邦政府支出占 GNP 份额逐步减少的财政政策。⑤新法还规定,一个平衡的联邦预算也是国家政策的一个目标。⑥新法要求使用一切可行的手段,提供充分的激励,以保证私人企业的投资需求,包括小型和中型企业的投资需求。⑦新法确认国际贸易逆差是一个重要的国家问题,把改善贸易平衡作为一个国家目标。

国家优先重点和总体目标的多项扩展,使就业目标相对被冲淡。斯坦在其所著《总统经济学》一书中也曾回顾了当时美国的情况。他写道(1989,第 221—222 页):1979 年,正值美国人民进行总统大选之际,经济政策的变革成为中心问题。国家重点将会有所转移,转向提高价格的稳定性,加快经济增长的步伐等,而不再强调扩大就业。

(4)《1946 年就业法》要求在《总统经济报告》中,对就业、生产和购买力的水平提出近期的和可预见的趋势。新法则扩展为,对就业、失业、生产、资本形成、实际收入、联邦预算的支出和收入、生产率、国际贸易和支付以及价格等的水平,提出近期的和可预见的趋势,并且对影响国家经济趋势的近来国内外经济发展进行回顾和分析。

(5)《1946 年就业法》要求在《总统经济报告》中仅对宏观经济目标所能达到的水平及其趋势进行分析与展望,但并不作为联邦政府必须努力实现的数

量目标。实际上,“促进最大限度的就业、生产和购买力”只是没有数量约束的定性目标。而新法提出,为实现这些总体目标,在《总统经济报告》中要设立明确的年度数量目标。新法提出7个数量目标:①就业;②失业;③生产;④实际收入;⑤生产率;⑥联邦支出占国民生产总值的比重;⑦价格。这样,将宏观经济目标完全量化了。

(6)新法还提出,年度数量目标分为短期(2年)和中期(5年)两种。同时,新法还对失业率、通货膨胀率、联邦支出占国民生产总值的比重这三个重要目标确定了今后一段时期内的具体目标值及其要求实现的时间表。

(7)新法提出,为实现该法确立的经济目标,必须加强总统、国会和美联储三者之间的协调。新法将国会对《总统经济报告》、《联邦政府预算》和美联储《货币政策报告》的审议程序衔接起来。

(8)新法对总统每年例行向国会提交的《联邦政府预算》提出了新要求。《联邦政府预算》应该提出近期关于支出和收入水平的建议,其水平应该与新法所规定的短期经济目标相一致。《联邦政府预算》还应该提出5年支出和收入的预算,其预算应该与新法所规定的中期经济目标相一致。

(9)新法对《1913年联邦储备法》(Federal Reserve Act of 1913)进行了修定,规定联邦储备委员会在每年不迟于2月20日和7月20日向国会提交独立的书面报告,要求美联储提出当年的货币和信贷总量目标及计划,并提出这些目标及计划与最近的《总统经济报告》中所确定的短期经济目标之间的关系。

(三)关于原议案《1976年充分就业和平衡增长法》

《1978年充分就业和平衡增长法》通过之前的原议案是《1976年充分就业和平衡增长法》。原议案一个突出的内容是:与《总统经济报告》并行,要求总统再制定一个《充分就业和平衡增长计划》。

原议案提出,与《总统经济报告》一起,总统每年还要向国会提交一个拟议的《充分就业和平衡增长计划》(Full Employment and Balanced Growth Plan)。该计划由经济顾问委员会协助准备,并与行政管理和预算局磋商。原议案具体要求:

(1)该计划要从定量与定性的角度,提出若干年内可行的长期国家目标,也就是与充分就业、生产和购买力有关的,与其他必要的优先目的有关的,以及与重要的政策和项目有关的长期国家目标,包括实

现这些目标和优先重点的立法建议。在制定这些目标中,总统应该考虑保持经济平衡和资源充分利用所需要的,以及满足优先重点所需要的每一种要素的水平和结构。

(2)该计划要提出经济和社会条件方面可预见的趋势,提供未满足国家经济和社会需要的估算,确定为实现该计划所建立的目标和优先重点而可得到的与所需要的人力、资本和国家资源。

(3)该计划应该包括的长期经济目标有:

充分就业目标设定为,为成年的美国人所能提供的工作岗位数量,把失业降低至摩擦性失业的最低水平,也就是与有效寻找工作和劳动力流动相一致的最低水平。

充分生产目标设定为,对实现充分就业目标所需要的,并随着预期生产率改善而估算的产出水平。

充分购买力目标设定为,对达到与保持充分就业和生产所需要的,并有助于购买力公平分配而估算的水平。

(4)充分就业目标应该符合失业率不超过居民劳动力中成年美国人的3%,在本议案颁布后不超过4年的时间里尽可能快地达到。在本议案颁布后一年内,总统应该审核充分就业目标及其时间表,并向国会报告实施过程中的任何障碍,如果有必要,应提出修正的经济措施,以保证充分就业目标及其时间表的实现。

(5)为有助于实现本议案设立的总的经济目标,该计划应该提出优先政策和项目,作为一个综合的蓝图,作为适于私人、联邦政府、州和地方政府行动的一个长期指南。

(6)总统应该制定有关程序,以保证内阁成员、相关的管制机构、其他执行部门相关的官员,以及充分就业和平衡增长咨询委员会主席,有机会对《充分就业和平衡增长计划》进行审议和提出建议。政府各部门和机构的年度报告,应该包括有关实施该计划所进行的任何活动与研究的内容。

(7)在该计划提交国会时,总统应该将该计划的副本转送给每个州的州长,以及州和地方政府的其他适当的官员。在该计划提交国会后的60天内,每个州的州长应该向国会联合经济委员会提交一个报告,内容是有关该计划的研究结果和建议。

《1976年充分就业和平衡增长法》原议案除要求总统每年向国会新提交《充分就业和平衡增长计划》之外,还对《总统经济报告》提出了新要求。要求在《总统经济报告》中设立明确的短期年度数量

目标和长期数量目标。年度数量目标是3个：就业、生产、购买力。长期数量目标是与《充分就业和平衡增长计划》中提出的就业、生产、购买力目标相一致。

《1976年充分就业和平衡增长法》原议案引起了激烈的辩论。反对者认为原议案在很多方面承袭了《1945年充分就业法》的主张，原议案的核心内容是《1945年充分就业法》的一个复制本。辩论的结果，最后通过的《1978年充分就业和平衡增长法》对原议案进行了重大修改，完全删除了与《充分就业和平衡增长计划》有关的内容，而要求在《总统经济报告》中设立短期和中期两种年度数量目标。同时，在总体目标方面，《1976年充分就业和平衡增长法》原议案仍维持《1946年就业法》中提出的3项：就业、生产和购买力，而最后通过的《1978年充分就业和平衡增长法》扩展为9项。

在1979年的《总统经济报告》中曾指出，1978年新法在3个重要方面加强了《1946年就业法》：

其一，明确地确定了国家经济的优先重点和总体目标；

其二，建立了基于这些优先重点和总体目标的具体目标，也就是为了使政府更好地努力实现总体目标，新法要求政府对经济中的关键指标设定年度数量目标；

其三，为总统、国会和美联储改善经济政策的协调和制定，提出了新的程序和要求。

本文前面已对第一个方面的问题进行了说明，由于篇幅有限，将另外行文对第二、三个方面的问题，以及美国《总统经济报告》法制化对中国的启示等，进一步进行研究。

参考文献：

- 陈宝森,1988:《美国经济与政府政策——从罗斯福到里根》,世界知识出版社。
- 陈宝森 侯玲,1995:《美国总统与经济智囊》,世界知识出版社。
- 曼昆,2005:《宏观经济学》,第5版中文版,中国人民大学出版社。
- 萨缪尔森 诺德豪斯,2004:《经济学》,第17版中文版,人民邮电出版社。
- 斯坦,1989:《总统经济学》,中译本,中国计划出版社。
- Assuring Full Employment in A Free Competitive Economy*, Report from the Committee on Banking and Currency, to Accompany S. 380, 79th Congress, 1st Session, U. S. Government Printing Office, Washington, D. C. 1945.
- Economic Report of the President*, from 1947 to 2017, each year, [http://www. Presidency. ucsb. edu/economic_ report. php](http://www.Presidency.ucsb.edu/economic_report.php).
- Employment Act of 1946*, 79th Congress, 2nd Session, Public Law 79-304, Feb. 20, 1946; 60 Stat. 23; 15 U. S. C. Ch 21.
- Full Employment Act of 1945*, Hearings Before a Subcommittee of the Committee on Banking and Currency, United States Senate, S380, 79th Congress, 1st Session, 1945.
- Full Employment and Balanced Growth Act of 1976*, Hearings before the Committee on Banking, Housing and Urban affairs, United States Senate, S. 50, 94th Congress, 2st Session, 1976.
- Full Employment and Balanced Growth Act of 1978* (also known as the *Humphrey-Hawkins Full Employment Act*), 95th Congress, 2nd Session, Public Law 95-523, Oct. 27, 1978; 92 Stat. 1887; 15U. S. C. Ch58.
- Santoni, C. J. (1986), “*The Employment Act of 1946: Some history notes*”, Federal Reserve Bank of St. Louis Review, Nov.

(责任编辑:谭易)

(校对:杨新铭)