

# 美国政府干预国内经济情况概述

吴纪先

我们知道,在研究当代资本主义经济时,资本主义国家对经济干预的不断增长通常是作为国家垄断资本主义发展的一个重要表现形式而加以探讨的。这样的研究对于我们了解资本主义国家干预经济的实质是完全必要的。不过,资本主义国家对经济干预的范围和所包含的内容及其在本国经济中所起的作用是相当复杂的。本文拟以当代美国为例,对美国联邦和州政府干预国内经济的本身情况,作一些粗线条的考察,虽由于篇幅和时间条件的限制,所述及的,还不十分全面,但希望能从中获得一个概貌,不仅有助于我们进一步研究当代垄断资本主义与国家垄断资本主义问题,同时,还可看到这些干预经济的做法在高度社会化生产中所起的作用,从而还有助于我们进一步了解当代资本主义国家经济运行情况并从中看到一些具体的经验。

## 一、政府干预国内经济的范围和内容

美国政府干预国内经济的基本内容,大体上可以从下列部门的范围内看到一个概貌:

(一)财政金融部门:联邦政府对整个资本主义经济的宏观干预措施,主要包括财政手段和货币信贷手段,其中财政手段可分为在收入方面的增税、减税、免税甚至退税等措施和支出方面的各项开支时增减,其中包括扩大或压缩政府对私人产品和劳务的采购、和政府补助金和贷款的发放等。此外,政府预算总额的扩大或缩减及其带来的财政收支平衡的变化,也对整个经济产生扩张或收缩的作用。州与地方政府也可在各自地区范围内利用财政手段产生类似的作用,不过,所起的作用要小得多。

在货币与信用方面,联邦政府可以通过联邦储备银行体系利用公开市场上买卖政府债券、提高或降低贴现率和改变商业银行的法定准备率(即银行准备金对存款的比率)来控制商业银行的信贷和投资活动;同时还采取用政府担保的方式,使私人能够较易获得必要的贷款。

与控制信贷活动有密切联系的,是政府对证券市场的管制,其具体措施如下:(1)证券交易所必须向政府登记;(2)从事证券买卖的商人必须向政府请领执照;(3)私营公司发行证券,必须提供公司有关情况;①(4)在交易所上市买卖的证券必须登记;(5)防止欺诈和舞弊的若干规定;(6)要求证券交易所公布自己的营业章程和条例。

(二)公用事业部门:美国各地的公用事业如电力、煤气、自来水等的供应绝大多数是由私人组织公司投资创办的。在公用事业中,电力公司占重要地位,它的业务构成可分为三部分:(1)发电,(2)电力输送,和(3)电力分配,即另售;但也有一家公司只经营发电和输电业务,而由另一家公司经营另售的。早期,私人投资创办电力公司时,只须向当地政府领取许可证,即可获得营业的权利,政府不另外进行监督。从本世纪起,以纽约州为首,开始设立州委员会来监督各城市的公用事业。

煤气事业在这期间也得到发展,它也由三部分组成:(1)生产煤气场所,不属公用事业范围,作为工矿事业,由各州主管;(2)供应场所,属公用事业,由州政府主管;(3)输送

管道，也属公用事业，如超出一州范围，由联邦政府主管。这三部分一般由三种企业经营，其中管道公司从煤气生产者购入煤气，再批发给煤气另售公司，同时还直接大量出售给工厂等大主顾。

联邦政府为了全面管制各地方的电力公司和煤气公司，于1935年制订了“公用事业法”，它包括“联邦电力”和“公用事业持股公司法”并成立“联邦电力委员会”，1938年又制订了“天然气法”。1977年成立了“联邦能源管制委员会”，取代了“联邦电力委员会”，原属“州际商业委员会”的管制油管的工作也移交给“联邦能源管制委员会”负责。除了联邦政府的管制外，各州政府也设立委员会管辖电力和煤气公用事业，其任务主要是管制各公用事业的收费标准和对用户提供的服务质量。联邦能源管制委员会则着重处理从事公用事业的各公司间的业务上的关系问题。

(三) 铁道运输部门：从十九世纪中期起，在美国出现了私人组织公司投资修建铁路的活动，当时，联邦政府对铁路拨给大量土地以资鼓励，从而形成了修筑铁路的热潮。修成后的铁道之间，为了争夺客货运，发生了剧烈的削价竞争，同时，对不同主顾收取不同的运费率，引起了货主的不满。一旦不同的铁路公司达成协议，联合起来垄断运输业，又提高运费，大大地增加了旅客和货主的负担。针对这些情况，联邦政府于1887年制订了“州际商业法”，同时，设立了“州际商业委员会”，对各铁路公司实行了一些管制办法，其中包括规定运费必须公平合理，不得对不同主顾实行歧视待遇，要求铁道公司公布运费率，并禁止铁道公司间成立“普尔”<sup>②</sup>等活动。这个委员会还受理公众的申诉，有权了解各铁路公司的情况，对铁路不遵守法令，得向法院起诉。“州际商业法”于1903年，和1910年作了一些修改，使“州际商业委员会”的权力得到加强。1920年联邦政府又制订了“运输法”。要求这个委员会除管制铁路运费外，还要管好各铁路的财务活动、运输组织和运输质量；如果铁路公司要求延长铁路线或修筑新线或放弃原有线路时，必须提供所谓“既便利公众又有必要的证明书(Certiyicace of P-utlic Convenience and Necenity)，才能批准。1940年制订了新的“运输法”，宣布在全国性的运输政策指导下决定把铁路、输油管道、汽车和水运都置于州际商业委员会管辖之下。

二次大战后，联邦政府将于1958年制订“运输法”，授权“州际商业委员会”可以担保各铁路用于添置、改进或维修设备的贷款合计额不超过五亿美元。到了七十年代联邦政府制订了1974年的“区域铁路改组法”和1976年的“铁路再生和管制改革法”，要求对美国东北和中西部铁路加以改组和改建，并成立铁路业务规划室以支援州际商业委员会的规划工作。

(四) 其他运输部门：除了铁道部门外，还有水运、汽车(包括公共汽车，运货卡车和私人汽车)、航空和管道等运输部门。这些部门原来一般都受州政府法令的约束，在涉及州际运输方面时又受联邦政府法令的约束。除了一般向公众开业的所谓“公共承运商”(Pwblie Carrier)外，还有所谓“合同承运商”(Conliact Carrier)(主要在汽车运输业中)。这些合同承运商规模小、开支省、收费较廉，因而可以从公共承运商(即正规的铁路，汽车运输公司等)夺去部分运输业务，特别在短距离运输方面可以压倒公共承运机构。因此，联邦政府制订了1935年“汽车运输商法”把汽车运输置于联邦机构州际商业委员会监督之下，规定对四种运输商、即捎客、私人承运者、公共承运商和合同承运商都加以管制，要求它们领取执照、公布收费率、并向州际商业委员会提供财务报告，还强调最低运费率，以保证行车安全、防止“破坏性”的运费竞争。

航空运输在许多国家是国营的，而在美国是私营的。1938年联邦政府制订了“民用航空法”，1958年为“联邦航空法”所取代。直到最近，美国对航空运输业的管制特点，一是由联邦

政府设置的“民用航空委员会”主管，州政府很少卷入；二是私营航空公司的家数较少。联邦政府设置的“民用航空委员会”除审定收费率外，还提供空运邮件的补助，这种补助对空运干线已不重要，但对维护地方航线还是起着重要作用的。

美国水上运输从1887年起是由州际商业委员会管制的。1906年州际商业委员会对这方面的权力有所增加。水上的公共承运商所收取的运费率受这个委员会的管制，而合同承运商收取的运费率则被规定一个最低标准，这样，合同承运商不能无限制降低收费率来夺取公共承运商的营业，因此，这也具有保护公共承运商的用意。

据1906年的“海普布恩法”和1938年的补充，凡是运输油、气、水的管道运输业都按“州际商业法”作为公共承运商处理。

(五)通信部门：1851年美国私营的“西方联合电报公司”成立；1866年联邦政府制订法律、鼓励电报事业的发展，准许电报公司通过公有土地建立电讯设备。1881年另一家电报公司称作“邮务电报”的，也开办电报业务。1888年联邦政府规定凡是由联邦政府补助的电报公司必须把各自的电报线路连接起来。1910年的“曼恩—埃耳金法”规定凡经营州际通讯的电报公司的收费率和业务须受州际商业委员会的监督。1934年的“通讯法”，成立“联邦通讯委员会”接管这项工作，由这个委员会规定最高和最低收费率，禁止歧视性收费率，并规定各公司未经批准不得合并或成立统一机构。1943年“西方联合电报公司”与“邮务电报公司”被批准合并，合并后沿用“西方联合电报公司”的名称。

各州州内的电话公司由各州或由各州委托市政府管辖，州际电话业务受“联邦通讯委员会”管辖。

(六)农业部门：美国农业长期陷入生产过剩危机之中。农产品销售困难，价格下降，农场收入减少，中小农场纷纷破产。为了缓和农业危机，联邦政府采取下列措施：(1) 1956年的“504号公法”规定要缩减耕地的播种面积，轮流把部分耕地休耕一年或一年以上；对休耕的土地由国家给农场主贴补金；(2) 1933年起国家对农产品实行“价格支持”政策，由政府规定主要农产品(小麦、玉米、棉花等)的“支持价格”，农场主可按按规定面积种植农作物所得的收获量作为抵押，向政府领取贷款，如果市场价格下降至“支持价格”以下，农场主可按“支持价格”把低押的收获量售给政府以清偿贷款；(3) 以“援助”为名，政府把所掌握的过剩农产品以出售、信贷或赠送方式运往外国。

(七)石油和天然气部门：石油工业包括生产、提炼、运输和销售四部分。这里只简略地介绍美国政府对石油生产和销售的管制情况：长期来，美国政府对石油产销的管制围绕着三个方面进行：一、制订法律，分别规定三种人的权益，即(1)矿区土地所有者(2)白土地所有者租地的勘探者和开采者和(3)其他中间商人的权益；二、防止资源浪费、特别是开采中的浪费；三、稳定石油的产销平衡关系。美国储油地区相当多，一旦某地区发现新油田，投机者争先恐后涌入，抢租土地进行勘探和开采，于是发生开采油井过多，不顾市场情况盲目生产的混乱现象。因此，长期来联邦矿业局与产油州政府合作，参照市场吸收量，规定各油田分摊的段口油井的出油额，并规定在油田上打油井的密度限制以及油井离油田边界的距离(以免开采时发生侵占边界外土地权益的纠纷)。有些产油州对私人油井实行“强制联合生产法”；有些州则实行“油田单一化法”不仅要求各油井联合生产，还要求采取措施维护整个油田的产油效率。

1971年尼克松政府实行“经济稳定计划”，企图借以制止通货膨胀的加剧。石油部门也受到价格和分配的限制。那时，石油限价偏低，造成石油产品需求的过度增长，而国内供应来源不能相应扩大，因而又伴之以价格外的配给制。

天然气的井口价格，在州际出售时，从1954年起受联邦政府的管制，而州内销售的价格则不受限制：结果出现了天然气的两种市场价格。

(八)维护市场竞争的立法：美国政府经常打着维护市场竞争的旗帜，制订了一些不限于某一部门而以一般的经济活动为对象的法律。这些法律中较重要的，有下列几方面：

1. 反托拉斯法：1890年的谢尔曼反托拉斯法宣布企业间成立托拉斯或类似的联合形式是不合法的。1914年的“克莱顿反托拉斯法”和“联邦贸易委员会法”又加强了反托拉斯的法律条文。但实际上，大资本家不断变换手法，采取隐蔽的形式来控制中小企业，而法院又对禁止成立托拉斯的法律条文往往作有利于垄断组织的解释，因此，这些法律对于阻止美国垄断资本的集中和联合，所产生的影响是十分微小的。

2. 反“持股公司”法律：持股公司的控制形式较早地出现于电力和煤气公司中间。在三十年代，纽约的一家联合煤气和电力公司。通过持股方式，竟控制了三百家到四百家这类公司，铁路公司中也出现持股公司，1933年的“临时铁路运输法”把持股公司置于“州际商业法”的管制之下。1935年和1956年又分别制订了“公用事业持股公司法”和“银行持股公司法”。对持股公司的发展加以一定的限制。

3. 对“不公平竞争方法”的禁止：1914年的“联邦贸易委员法”和1938年的“费勒—里埃法”对商业中若干不公平竞争和不公平或欺骗性的行为或做法，作了明文规定，加以禁止。

4. 建立“小企业管理局”：根据1953年的“小企业法”和1958年的“小企业投资法”，联邦政府设立的“小企业管理局”用提供和担保贷款、帮助取得政府订货等方法扶持小企业使小企业在经营零售等业中得以维持下去，作为大垄断组织业务活动的补充。

此外，美国政府还制订了维护现代化社会所必需的许多重要法律，如关于环境保护的一系列法律，卫生、保健、职业安全等法律。这些法律不仅涉及人民生活和安全问题，而且对整个经济的发展也起着十分重要的作用。还有美国政府制订的劳工立法，以及有关社会保险、的法律也在美国人民的经济生活中占极其重要的地位。最后，在对外贸易领域和对外经济关系中美国政府也采取了许多干预性措施、如促进出口，限制进口等，对整个经济也起着重要的作用。以上这些政府干预措施涉及范围更广，内容更为复杂，本文因篇幅有限，不能在这里加以论述了。

## 二、最近几年来联邦政府的“精简管制”工作

最近几年来随着政府干预经济的范围不断扩大和程度不断加深，美国当政者和广大群众越来越多地对这种现状表示不满，提出了“精简管制”的要求。这里所谓“精简管制”是指经济领域中的管制，并不包括政府制订的一般社会性的管制法令。而经济领域中的政府管制，其涵义也比我们所说的政府对经济的干预狭窄一些<sup>②</sup>，但从总的影晌看，“精简管制”的呼声也意味着要求各级政府对经济干预的缩减。

政府管制之所以不断增加，一方面是由于现代经济越来越向复杂化的方向发展，从而导致了以私有制为基础的资本主义固有矛盾的加剧，另一方面也由于政府在某一领域的管制往往会引起新的问题产生，而新的问题又要求新的管制工作，于是管制的对象越来越多，管制工作便越来越复杂：同时，投入管制的人力和财力也越来越大，而所得的结果，却不明显，甚至还影响生产的发展。所以，卡特和里根相继就任总统后，都把精简管制作为自己施政计划的一个重要组成部分。

卡特总统任期内提出的精简管制的主要对象放在那些由于情况改变或技术发展而变得陈

旧过时的管制办法。其次，对于那些内容重复、或互相矛盾的、或其政策意图不明确的管制，也要加以改进。1978年3月间卡特总统还下令各机构对每个重大管制项目都要准备一份“管制分析报告”上报，其中要详细论证实行这个项目所需的费用及所能产生的效果，同时，总统还指令总统办公室和联邦政府有关单位的代表组成一个管制分析报告评议组负责对“管制分析报告”进行评议。另外，总统还成立一个“管制理事会”负责协调各单位的管制项目。

1981年里根继任总统后进一步强调这项精简工作。1982年总统经济顾问委员会报告提到的政府改革管制的态度，概括起来，有如下几点：一、政府管制不能用来代替市场机制；二、对联邦、州、地方政府根据不同情况，要作出不同的规定；三、管制方法尽可能避免指令性的而应具有鼓励、促进的作用。里根政府还下令各机构根据利益——成本原则分析现行的或正在拟订的管制项目；对于较大的管制项目，要作出初步的和最后的两次“管制影响分析报告”，由总统任命的“削减管制工作组”来审议并提出所需的管制条例。

在卡特总统执政期间(1977—1980年)和里根总统执政最初两年(1981—1982年)间，联邦政府制订的修正或补充的管制法案以及作出的精简管制决定可列举如不：

(1) 1978年的“航空线路精简管制法”：进一步放松对新公司参加国内干线航行的限制；规定1981年终止“民用航空委员会”管制国内航空线的权力；1985年全部裁撤这个委员会。(2) 1980年的斯塔格铁路法”，对铁路公司收取运费给以更多的自主权。

(3) 1980年的“汽车承运商法”和1982年的“公共汽车管制改革法”大大削减了原有的管制办法。

(4) 1979年4月卡特总统宣布6月1日起逐步解除对石油销售的管制，预定到1981年9月全部撤消对石油销售的管制。1981年1月里根就任总统后宣布立即取消对石油销售的全部管制，即比卡特总统原定的取消日期提早八个月实行。

(5) 1978年的“天然气政策法，取消对新发现的天然气的价格管制，对老矿区生产的天然气的价格预定于1985年和1987年逐步取消管制。1982年和1983年里根总统经济报告指摘这个法案中存在的缺点和弊病。

从最近两任总统所采取的精简管制措施以及所提出的关于精简管制的意见来看，美国联邦政府目前正在进行的精简管制工作涉及许多政治、经济和社会问题，很难同时获得解决，因而进展是缓慢的。从实质上看，这些困难是资本主义制度所产生的，是资本主义固有矛盾的反映。因此，我们在下节将对这一点作进一步的论述。

### 三、从资本主义制度看美国政府 干预经济所起的作用

一百年来美国政府干预经济的发展是出于资本主义发展的需要，是由资本主义制度决定的。

首先，资本主义基本矛盾是生产社会化与资本主义占有之间的矛盾。生产的社会化也必然要求流通的社会化，因之，在现代资本主义国家，随着生产的发展，资本主义占有制与生产和流通的社会化之间存在着日益尖锐的矛盾。资产阶级国家之所以必须在生产和流通领域中进行一些干预，在很大程度上就是这个基本矛盾发展的结果。在美国历史上较早出现国家干预的场所是在金融业和公用事业，就是因为这两部门的社会性特别强。如果在这两部门完全听任私人资本盲目经营和盲目竞争而政府不加以干预，那么就会发生紊乱而影响整个经济的顺利运行。随着二次大战后科学技术的加速进步，生产社会化的范围和程度也不断扩大和

提高，在这种新条件下，为了尽可能地缓和和生产社会化与资本主义占有之间的不断加深的矛盾，国家对经济的干预也在广度和深度上越来越发展了。

然而，资本主义国家对经济的干预只能暂时地和局部地缓和资本主义基本矛盾所产生的一些问题，并不能根本解决这个矛盾的本身。即使从一个部门来看，也是如此。试以美国石油生产部门为例，美国政府对有关油田的产权、租用权、打井开采的条件和要求以及油井的开采率等，通过法律和管制机构的指令，都有具体的规定。但这些干预并没有改变资本主义生产盲目性的特点，没有改变新发现储油地区上大量投机者纷纷前往打井的混乱现象，结果，美国油田上私人打井之多，是举世闻名的。据1965年统计，美国全国油井数目占资本主义世界油井总数的91%，而所产石油总量只占资本主义世界总产量的31%。油井多了，于是被分摊的段井产油限额却很低。1965年得克萨斯州的正常油井只能开采相当于最大有效开采率的32%。<sup>④</sup>可见政府管制并没有提高生产效率，也没有实现生产合理化。

其次，政府管制在一定场合下还被用来调节资本家之间的矛盾。在美国交通运输部门，政府管制机构通常用了不少力量来维持一定的最低收费率，其目的是为了避免几家公司间发生“价格战”，不利于交通运输事业的顺利发展。同时，为了维护几家公司之间的“和平共处”，政府管制机构还作出规定，限制新公司的闯入。这样，通过“调节”原有的资本家之间的关系，就把他们扶植成为一批既得利益者，与政府负责管制人员紧密结合起来，垄断着本部门的业务。所以，政府管制往往有利于垄断资本地位的加强，而不利于新的中小资本的渗入，例如美国全国电话业长期为美国电话、电报公司控制，据统计，全国电话业的80%操纵在这家公司的手里，只有20%属于独立的电话公司，而在长途电话业中，美国电话、电报公司控制的份额更大，达95%。<sup>⑤</sup>

最后，我们要问，政府对经济的干预，对于广大“消费者的利益”、或广大人民的利益，其关系又如何呢？从结果来衡量，美国政府对经济的干预大体上可分为三类：第一类在政府管制下，经营管理情况有所改进，但基本上并没有解决生产无政府状态，上述的石油生产就是突出的一例。二是管制方法不当，实行结果比没有管制时更为令人不满，美国舆论界往往以民用航空的管制作作为这一类的例子；三是管制虽产生一些效果，但付出的代价（包括企业增加的支出管制所需的费用以及对生产的影响等）太昂，按照利益—成本分析，是得不偿失的。目前美国舆论界和执政者所提出的精简管制的要求，其对象大部分是属于第二类和第三类。但在资本主义制度下，这些第二类和第三类的管制虽然有可能在具体方法上加以改进，但在根本上不可能改变其阶级实质，不可能消除资本主义固有的矛盾，因此也不可能真符合广大人民的利益。

#### 四、从美国政府干预经济 所提供的一些经验

尽管美国政府对本国经济的干预在作用和效果上有很大的局限性，不可能解决制度上的根本问题，但政府的管制工作经过长期的发展也为我们提供了不少的实际经验：现将值得我们重视的几点概括如下：

第一、国家对经济的管制工作，有些是由中央政府承担的，也有些由地方政府负责，而更多的，是中央和地方分工掌管。美国联邦政府与州、地方政府在有些管制工作中分工比较正常，进行比较有效；但也有在若干管制工作中，双方配合不好，产生不协调现象，这大多是由于联邦与州、地方政府的意见不同或利害不一致所造成。看来，解决好这个问题对于做

好管制工作，在很多场合下，是十分重要的。<sup>⑥</sup>

第二、为了提高管制的功效，美国政府主管机构通常只抓几个具体指标来管，而并不干预企业单位的整个业务活动，例如对公用事业主要抓收费率和服务质量等少数几个项目。还有一种较为原始的管制方式，就是规定申请开业的新企业必须向管制机构请领执照，或许许可证，由管制机构审查是否合格、是否符合开业条件并要求申请者正式承担遵守政府管制法令的义务，然后才发给执照、或许许可证，准予开业。这可能也是做好管制工作的一个重要起点。

第三、为了实现管制的目的，政府的法令有时要求开业企业自己必须订立符合政府管制法令内容的营业章程并予以公布，以便在顾客的监督下认真贯彻执行。按照国家法令，公司发行证券时必须附有介绍本公司基本情况的说明书；公司生产的商品出售时必须附有介绍商品的化学成份、标准规格等的书面说明。这些做法显然是有助于推行政府的管制法令的。

第四、行政与司法必须密切结合。在美国政府的管制法令中，对企业的违法行为，有的可由管制机构直接通知企业予以制止，而有的则必须由受害者或管制机构向法院起诉。还有许多的政府干预是仅仅通过政府制订单行法规来实现的，凡是违反这些法规的，由受害方面或有关单位向法院起诉，由法院审理解决。因此，政府干预经济工作的增长，不只表现为管制机构的增多，而更重要的，是表现为法院工作量的扩大。因此司法部门就需要培养越来越多的通晓经济工作的法律专家。这也是值得我们注意的。

第五、由于科学技术的进步和整个经济的发展，政府的管制法令经过一段时间的执行后，可能需要加以修改和刷新。同时，管制工作又有日趋扩大、日趋繁琐化的趋向，经过一段较长的时间后也需要删繁就简，清除一些陈旧过时或与其他管制法令不协调的内容。如上第二节所述，美国最近两任总统都要求各管制机构编制各项项目的“管制分析报告”或“管制影响的分析”由总统设置的评议机构进行评议。在编制这种“分析”报告时要根据“利益—成本”原则<sup>⑦</sup>论证管制的有效性。这种做法对于定期总结和改进各个领域的管制工作也许是十分必要的。

我国是社会主义国家。在我国经济中社会主义公有制和社会主义计划经济占主导地位。资本主义经济中出现的某些混乱脱节和不合理现象而需要由国家管制的，在社会主义国家基本上没有产生的根源。但在社会主义社会中仍然可能发生，个人、单位、局部与整体利益之间的一些矛盾，同时，我国还存在着局部性的市场经济，也需要加以调节。因之，在现阶段我国还需要采取多种国家管制的方式来作为计划制度的补充，并引导市场经济的合理发展。资本主义国家干预经济的做法，尽管在本质上和内容上，与社会主义国家的管制大不相同，但它们在实践所提供的经验，其中有些还是可以供我们参考的。

注释：

① 这项规定已有所放松，见《总统经济报告》(1983)第120页。

② 各公司间订立短期协定，规定共同价格或收费标准，划分市场或分配成员间的营业范围，这就称作“普尔”，是私人资本实行垄断联合的初期形式。

③ 举例来说，它不包括政府利用财政手段和货币信用手段对经济的干预。

④ Leoncerd W、Weiss、《Case Studies in American Inausfry》，1980年，第359页。

⑤ 《总统经济报告》1982年，第164页。

⑥ 美国是联邦制国家，各州的权力较大，据1791年批准的美国宪法最初十条修正案第十条规定，“凡宪法未授予联邦，也未禁止各州享有的权力，概为各州保留或归人民保留”。

⑦ 当然，所谓“利益”和“成本”，不同社会制度有不同的看法，这里暂且不论这个问题。