

INTERVENTION ECONOMICS

GANYU JINGJIXUE

干预经济学

——政府干预经济的理论与实践

• 彭子美 著 •



湖南科学技术出版社
HUNAN SCIENCE & TECHNOLOGY PRESS



目 录

第一章 绪论	(1)
一、干预经济学的研究范围及其主要内容	(2)
二、干预经济学与西方经济学、政治学和法学	(8)
三、干预经济学的研究方法	(15)
四、研究政府干预经济的意义	(19)
第二章 政府干预理论的发展与启示	(22)
一、引言	(22)
二、政府干预与自由经营两种经济思想的历史发展 过程	(24)
三、几点启示	(34)
第三章 市场缺陷分析	(42)
一、市场的有效性与市场缺陷的产生	(42)
二、市场缺陷的主要表现	(46)
三、市场缺陷的后果——混合经济的出现	(54)
第四章 政府失灵理论	(57)
一、政府失灵问题的提出	(57)
二、政府失灵的类型与成因	(60)
三、政府失败的纠正及防范	(69)

四、政府失灵理论的借鉴意义	(72)
第五章 政府的经济作用	(78)
一、政府在市场经济下的作用	(78)
二、进一步规范中央与地方政府的职能作用	(99)
第六章 政府干预的特征与比较优势	(105)
一、政府干预的特征	(105)
二、政府干预的比较优势	(108)
第七章 政府干预的原则	(116)
一、政府干预的一般原则	(116)
二、政府干预的适当原则	(120)
三、政府干预的成本-效益原则	(125)
第八章 政府干预的政策目标	(128)
一、价值判断是政府确定经济政策目标的前提	(128)
二、政府干预经济的基本政策目标	(131)
三、基本政策目标的进一步分析	(140)
四、政府干预目标多元性的新发展	(153)
五、政府干预经济目标的特点	(155)
第九章 政府干预的一般手段	(158)
一、政府干预的一般政策工具	(158)
二、微观干预政策工具分析	(159)
三、宏观经济政策工具的分析	(162)
四、综合性的产业政策	(168)
五、政府干预的法治手段	(169)
第十章 政府干预的计划手段	(172)
一、国家计划的特征与职能	(172)

二、国家计划的制定与执行	(179)
三、国家计划的调整与修订	(185)
第十一章 政府干预的财政手段	(198)
一、财政政策的主要内容	(198)
二、财政手段的干预方法	(207)
三、财政政策乘数原理	(213)
第十二章 政府干预的金融手段	(225)
一、金融手段至关重要	(225)
二、货币政策手段	(229)
三、货币政策手段的传导机制理论	(239)
四、财政政策手段与货币政策手段的协调配合	(245)
第十三章 政府干预的收入分配手段	(251)
一、收入分配政策手段所要实现的基本目标	(251)
二、分配制度及其干预手段	(254)
三、社会保障与社会福利	(260)
第十四章 政府干预的效果评价	(266)
一、政府干预效果的含义	(266)
二、政府干预效果评价的意义	(269)
三、政府干预效果评价的标准	(271)
四、政府干预效果评价的方法	(275)
第十五章 环境保护中的政府行为	(282)
一、从“公有物的悲剧”谈起	(282)
二、计划经济制度对解决环境问题的缺陷	(284)
三、迈向绿色的市场经济	(287)
四、环境保护需要计划和市场的协调统一	(289)

第十六章 政府干预经济的个案分析

——20年来我国政府干预经济的基本过程与经验···	(296)
一、20年来我国经济波动的初步描述·····	(296)
二、20年来我国政府干预经济的基本经验与教训·····	(301)
参考文献·····	(307)
后 记·····	(310)

第一章 绪 论

20 世纪人类社会值得留意的发展之一可能就是政府在经济事务中所起的日益强化的重要作用。人们已经普遍承认,一个国家或地区持续的经济增长没有政府的恰当干预恐怕是难以维持的。同样人们认识到,政府对经济事务的干预应当是有限度的,跨越了合理限度,干预就演化成“干扰”。政府的合理经济功能也就自然成为经济学所要研究的重要课题。

现代市场经济发达与否是人类文明的标志之一。但是人们往往把无节制的自由竞争的市场经济称为现代市场经济,这其实是一种误解。现代市场经济应该是自由竞争与政府控制的结合。西方发达国家曾对自由竞争的市场经济的作用崇拜至极,对它的神奇功效赞叹不已。西方经济学鼻祖亚当·斯密称之为“看不见的手”。但是从资本主义国家经济发展的历史来看,无政府状态的自由市场经济有着严重的缺陷,算不上现代市场经济。只有在发挥市场机制的同时,加强政府在经济中的作用,才是真正的现代市场经济。现代商品经济的本质就是现代市场经济,就是实行有政府管理的市场经济,而不是无政府状态的自由市场经济。

一、干预经济学的研究范围及其主要内容

首先,应当指出,任何一门独立的科学之所以区别于其他科学,其判别的标准有二:一是它们之间是否存在着研究对象上的不同;二是它们之间存在着研究方法上的差异。也就是说,正是由于同一研究对象,而研究方法不同;或者同一研究方法,而研究对象不同;或者不同的研究对象、不同的研究方法,才出现各种各样的不同的科学。干预经济学作为经济科学和政治科学中一个独立的部分,判定其与其他社会科学的区别,也只能从研究对象和研究方法两个方面进行。

干预经济学,顾名思义,就是研究政府干预经济活动、社会生活等行为的一门科学。即它所研究的是政府从市场失灵和政府行为的有效性出发,对政府行为,尤其是政府的宏观调控行为进行经济学的分析,并进而总结出规律性的内容。我们已经知道,无论是市场机制还是政府干预,都是十分复杂的。由于存在市场失灵,政府必然、也必须进行经济干预;但政府干预同样存在缺陷。那么,对诸如下述的问题就需要进行科学的研究分析,给以正确的回答:政府何时进行干预?怎样干预?为什么政府应从事这项活动而不从事哪项活动?政府从事经济活动的范围、方式、途径和效果是什么?这些都是干预经济学所要研究的问题。

(一)干预经济学研究的基本命题

根据标准的西方经济学理论,每个经济主体都必须解决三个基本问题:生产什么、如何生产和为谁生产。此外,对于

具有较高独立性的、特殊的经济组织——政府——来说,还有如何决策这一基本问题。^①

1. 政府生产什么

在私人部门,生产什么由人们的消费偏好决定,通过市场价格信号(货币选票)引导企业进行生产选择。政府部门的生产选择要复杂许多。首先,不同主体的选择不同。政府内部经济主体有三类:既包括“非市场主体”的部门,如国防;又包括“市场主体”部门,如一般的国有企业;还包括“准市场主体”的部门,如教育。对于“非市场主体”部门,生产什么的问题完全决定于“公共选择”的结果;对于“市场主体”部门,生产什么的问题应该由市场价格信号来决定;对于“准市场主体”部门,生产什么的问题由“公共选择”和市场价格信号共同决定。在现实中,三种不同的部门可以有不同的融合方式,加上政府部门可以与私人部门结合,这种种情况都增加了政府部门生产选择的复杂性。其次,不同的产品的选择不同。政府部门生产的产品包括公共品、准公共品和市场产品。公共品如国防、公共安全;准公共品如教育、公共交通;市场产品如国有企业生产的各种产品。不同产品的不同生产选择途径与不同的生产主体的不同生产选择途径相似。一般来说,不同的产品不一定对应不同的生产主体。并且,还涉及下一个基本命题:政府怎样生产的问题。

如果将社会产品简单划分为公共产品和市场产品,这里的公共产品简单定义为政府提供的任何产品和劳务,在社会资源确定的情况下,公共产品的生产与市场产品的生产之间

① 以下内容参见斯蒂格利茨:《政府经济学》,春秋出版社,第12~14页。

存在相互替代关系。在公共产品与市场产品之间进行选择是一个公共选择问题而不是市场问题。这种选择的结果对社会经济政治格局有时会产生深刻的影响。如在战争时期公共产品的生产大大超过市场产品的生产。在某些福利国家,公共产品的产量较大,而在一些自由放任的市场经济国家,公共产品的产量可能较小。

此外,在社会价值标准与私人价值标准发生冲突时,政府可以对私人产品的生产进行强制性的限制,如政府禁止毒品生产。

2. 政府怎样生产

在私人部门,怎样生产的问题是由相互竞争的企业在利润最大化原则的驱动下,通过技术选择来确定的。在这个问题上,政府部门的选择同样是复杂的。首先,政府部门必须选择主体。在西方国家,对于公共品,政府可以选择由政府的“非市场主体”部门生产,也可以选择由政府的“市场主体”部门生产,甚至可以由私人部门生产;对于准公共品也有类似的生产选择问题,如教育。有些公共品或准公共品为符合社会价值原则必须由政府的“非市场主体”部门提供,如国防、公共安全和强制性的义务教育。这种生产主体的选择同样可以极大地影响社会的整体经济效益。例如,如果将强制性的义务教育交给政府的“市场主体”部门或私人部门生产的话,整个社会的教育范围和教育水平会发生根本性的变化,直至影响整个社会的发展水平。其次,同私人部门一样,政府部门也必须选择生产技术。这里牵涉到政府部门或国有企业的效率问题与激励机制问题。一方面,政府部门所提供的公共产品的价值由于缺乏市场价格而难以估计,尤其是政府部门提

供的服务;另一方面,政府部门或国有企业的目标事实上是综合目标,像私人企业那样用单一目标衡量是不准确的。这样,政府部门所选择的生产技术或管理方式就不可能保证是最经济、最有效的。而最重要、也是最复杂和最难处理的是激励机制问题。

政府部门还可以间接影响私人部门生产方式的选择。政府可以通过税目和税率的结构变化影响私人生产方式的选择。政府可以制订劳动法、环境保护法、反托拉斯法等法规,制订产业政策,进行价格补贴等方式影响私人企业生产方式的选择。

3.政府为谁生产

按照西方经济学的观点,在私人部门,收入的分配是由各生产要素的边际贡献所决定的。各个经济主体的收入由他所提供的生产要素的价格(边际贡献)和他所拥有的该要素的数量(资源禀赋)共同决定。政府部门的一个主要目标就是纠正私人部门的这一分配方式与社会公平原则之间存在的偏差。除此之外,政府部门生产的产品也存在合理分配问题。原因在于,除了极少数公共产品,如国防和公共安全,可以绝对平等地消费外,大部分公共产品只为一部分人提供便利。这些公共产品,政府在决定生产的同时实际上即决定了它的分配。如政府决定在哪里建高速公路,实际意味着政府决定将该公共产品分配给主要使用该高速公路的消费者。政府部门生产的公共产品的分配除了遵循大多数人受益的原则外,主要受不同利益集团所支配。由于公共产品的生产必须耗费社会资源,公共产品分配的不公意味着社会资源分配的不公,而公共产品的消费是不需要付出经济代价的。因此,在一

定的意义上说,公共产品分配的不公可能比私人部门收入分配不公在社会公平原则上来看更为恶劣。并且,由于公共产品的消费是不需要付出经济代价的,这可能导致对公共产品的滥用。

4. 公共选择

公共选择的确定过程,是干预经济学的的一个特殊主题。公共选择是指一个社会共同决定作出的选择。例如,选择法律制度,选择国防建设的规模,选择教育经费的多少等等。一方面,“众口难调”,人们的偏好不同,对事物的理解、判断和价值观不同;另一方面,不同的公共产品有不同的受益人,不同的政策会给不同的人带来不同的好处,人们的利益会发生冲突。这一切都使公共选择比个人决策困难和复杂程度要大得多。干预经济学的一个重要课题就是研究公共选择是如何作出的。

(二) 干预经济学的主要研究内容

在现代社会科学中,对政府干预经济的行为的研究分散于微观经济学、宏观经济学、金融学、管理学、公共财政学、现代政治学、政策分析学等分支学科,以及制度经济学、公共选择理论等理论学派的论述中。综合上述学科的研究成果,干预经济学的研究内容可以概括如下。

1. 政府经济活动的范围和组织方式

政府的运行机制十分复杂,许多政府活动很难条块划清。政府的收支项目往往牵涉到许多部门、个人和不同层次的政府机构。一方面,一个项目可以由多家政府部门赞助,例如在美国一个科研机构的研究经费可以来自国防部、国家科

学基金会、国家卫生局、国家宇航局或其他部门；另一方面，同一部门可以从事多种经济活动，这些活动当中有些与其他部门的联系是模糊不清的。政府从整体看是一个单一的实体，实际上政府由许多部门组成，各部门之间具有相对独立性，政府内部的经济关系相当复杂。因此，干预经济学首先要确定政府的范围和组织方式。

2. 政府各种经济活动的结果和效率

政府从事经济活动的主要目的是保证社会公平。但由于信息不完备、市场不完善及政府操作上的官僚主义和某些特殊利益集团的干预，政府经济活动所达成的目标与愿望之间往往有很大的距离。这需从理论上进行考察，在理论上较为准确地分析与预测政府经济活动的全部后果，从而对政府的经济活动产生指导作用。例如，对于政府不希望发展的产业可以对其征收高额税收，旨在通过降低其赢利水平来遏制其发展；但如果该产业是卖方市场的话，企业完全可以通过提高价格将这笔税负转嫁给消费者，政府政策实施的结果显然是会事与愿违的。这又是干预经济学所要研究的重要课题之一。

政府政策的实施必须通过各经济主体的行为加以贯彻，经济主体的行为是最复杂的。因此政府经济活动的各种后果必然是十分复杂和难以预测的。而且，对政府经济活动后果的判断还牵涉到规范的价值判断问题，到底结果如何以及怎样认识这种结果，往往众说纷纭，莫衷一是，其中所引起的理论争论恐怕是所有经济学学科中最多的。

3. 政府各种经济政策的评价

为此，要对政府政策进行评价和选择。这就还要建立较

为完善的评价标准。评判的标准并不是整齐划一的。不同的政府经济活动可以运用不同的评判原则,不同的评判尺度有不同的适用范围。某些政策可能适用于对成本——收益分析进行评判,某些可能就只能运用简单的价值判断原则。这些也都是干预经济学要加以研究的课题。

二、干预经济学与西方经济学、政治学和法学

(一)干预经济学与西方经济学

干预经济学与西方经济学,特别是福利经济学有着紧密的联系。干预经济学许多理论分析的基础建立于西方经济学、特别是福利经济学理论。例如,福利经济学中对“效用”及“效用函数”的概念便是分析政府税收政策对社会福利影响的基本工具。政府税收与转移支付理论也是建立在福利经济学的有关思想基础上。在福利经济学看来,将适度的收入从富人手中转移到穷人手中可以提高社会的整体福利。“然而很明显的,由较富的人对有同样气质的任何较穷的人所作出任何所得的转移,因其能使较迫切的需要以较不迫切的需要为牺牲而获得满足,必定增加总的满足数量”,这是因为,“古老的‘效用递减法则’,因此可以引出下一命题:任何使穷人手中真实所得的绝对部分增加的因素。如果由任何观点并未引起国民红利数量的减少,一般的将增加经济福利”^①。这说明一方面是由于在边际效用递减规

^① 庇古:《福利经济学》,台湾银行经济研究室“经济学名著翻译丛书”第60种,第73页。

律的作用下,财富对富人的边际效用小于对穷人的边际效用;另一方面,“由富人所得所产生的满足中,大部分是来自相对数量,而不是来自绝对数量”,“因此,当资源的控制由富人转移到穷人,富人所遭受的经济福利损失,相对于穷人经济福利的增加,比效用递减法则本身所考虑者,远为来得少”^①。由于转移支付必须借助政治权力方能实施,政府在通过收入再分配来减少贫富差距、提高社会福利方面便起着重要作用。

干预经济学研究的一个方面是对改变公共政策的各种方案进行评价。经济学家必须通过实证经济分析描述每种政策的后果,并在此基础上判断何种政策是合意的,进而进行政策选择。而要进行价值上的判断就必须建立适当的判断标准。

福利经济学认为,判断政府经济政策合意性的福利经济学意义上的标准主要在效率与公平两方面。人们对效率与公平的判断往往因人而异。例如,在功利主义者看来,达到帕累托效率的收入分配就是公平的;而在平均主义者看来,只有收入的绝对平等才是公平。这种判断标准的模糊性是对经济政策干预的后果进行评论时产生争议的主要原因。而效率与公平的相互替代关系又使政府在进行政策选择时面临两难境地。这些都是干预经济学在福利经济学基础上必须研究解决的问题。

公平与效率的替代关系在干预经济学的许多讨论中起着中心作用。这些讨论涉及人们对这样两个问题的判断:第

^① 庇古:《福利经济学》,台湾银行经济研究室“经济学名著翻译丛书”第60种,第73页。

一,替代关系的本质是什么?为了减少不公平,牺牲多少效率才是适宜的?第二,人们判断公平与效率的价值观不同。有人认为不公平是社会的中心问题,社会应该不考虑效率而把不公平降到最低限度。另一些人认为效率是中心问题,做大蛋糕比分蛋糕对每个人更有好处等等。

要分析这些问题,干预经济学研究中常常使用一些基本福利经济学分析概念和分析工具。这些概念和工具是规范地分析政府经济政策的基础。比如,美国著名经济学家斯蒂格利茨认为帕累托改进与帕累托最优是福利经济学的两个基本概念,也是评判政府干预政策的主要标准。

干预经济学的规范分析与福利经济学也有着一定的差异。这主要表现在:第一,干预经济学研究各种政府经济行为的所有后果。政府在收入再分配领域的作用及其福利后果只是其中重要的部分之一。政府干预的经济后果并不仅仅涉及福利问题。干预经济学所研究的大量干预政策,其针对的是经济的稳定,如多数的宏观经济政策,这些都是不能用福利的标准进行评判的。而福利经济学则研究各种经济因素对社会福利的影响,政府经济行为及其福利后果也只是其中重要的部分之一。第二,西方国家政府实施的许多公共福利计划,其中“公共福利”的概念与福利经济学中的“福利”概念并不完全相同。福利经济学研究的“福利”是“经济福利”,“即直接或间接能与货币尺码建立关系者”^①。而政府的公共福利常常指由政府提供免费的或低价的公共品或半公共品,如属于公共福利计划的教育、医疗卫生和养老保险等。这些计划是否

^① 庇古:《福利经济学》,台湾银行经济研究室,第9页。

能真正提高长期的福利水平,目前在西方经济学中存在争议。某些公共福利计划并不是出于经济福利的考虑。如近年的美国,政府在补助医疗服务方面的作用日益增强。这是因为,在美国人们认为健康是人的基本权力,它不能由于拥有金钱的多寡而有所不同。任何人,无论其收入多少,都应该接受充分的医疗保健,政府必须为人们提供医疗补助。这里,显然没有经济福利的意义,而仅仅是人们的价值观念起着作用。

(二)干预经济学与政治学

政府作为一个政治组织,可以说它的多数政策的出发点是政治。如果某项干预措施既有福利影响又有政治影响的话,政府决策多半会首先考虑政治影响。可见政治因素对政府经济行为、政府经济的决策有着重要的影响力。干预经济学的一些规范性问题常常是政治问题。

干预经济学与政治学有两个方面的相互影响:其一,政府的许多经济行为、干预措施可以借助政治学的框架进行分析。事实上,早期的经济学部分发端于政治。古希腊时期没有完整的经济学思想,那些哲学家们的经济思想大多散见于他们的政治学论著中。现代经济学的鼻祖亚当·斯密的多数论著也是论述政治问题的。可以说,在实证经济学与规范经济学没有得到明确区分之前,经济学与政治学基本上是一家的。因此,早期的经济学被称为政治经济学。新古典经济学兴起以来,经济学家努力摆脱政治学对经济学的影响,试图将经济学发展成为不进行价值判断的所谓“实证的科学”。这种传统今天仍是现代西方经济学主流学派的发展方向。然而,以布坎南为代表的公共选择学派的巨大影响,以及强调政府

干预功能的新古典综合派的持久影响都说明,经济学要摆脱政治学的影响是困难的。更何况,干预经济学所涉及的许多问题实际上就是政治问题。干预经济学与政治学有着相当紧密的联系。

其二,随着经济学的发展、经济学家对人类经济行为认识的深入,经济学的思想及研究方法越来越多地渗透于社会生活的各个层面。公共选择学派首先运用经济分析方法研究政治行为,发展为“新政治经济学”。他们把政治也看作交换的过程,将“经济人”假设加于集体、政府和政治家身上,用利益最大化原则分析这些行为主体的行为动机。“甚至政治学和政治过程最终也按照交换范例塑造,简单而直接的观察表明,政治家和官僚是内在的组成部分。这些人的行动与经济学家研究的其他人的行动并无不同”^①。布坎南甚至把经济人假设和交换关系作为全部经济制度的基础。“只是在关于人类行为的经济人假设与政治作为交换范例相结合时,‘政治的经济学理论’才从人们的绝望中走出来。……当人们被塑造成在政治上也和他们行为的其他方面一样,为自己利益打算时,宪法的挑战才能成为所建造与设计的构架的制度或规则之一”^②。这种全新的分析方法产生了迅速而广泛的影响。人们开始不仅对政府的一般行为进行经济学意义上的分析,甚至像民主制度、选举等纯粹的政治制度都被用经济学的方法进行解剖。“我们发现,研究公共选择(简而言之,它不过是经济工具在政治上的应用与扩充)为社会科学家打开令人激

① 布坎南:《自由、市场和国家》北京经济学院出版社,1988年版,第27页。

② 同上。