

促进就业为取向的 宏观调控政策体系研究

Study on Macroeconomic Policy System toward to
Promotion of Employment

王 诚◎著

促进就业为取向的 宏观调控政策体系研究

Study on Macroeconomic Policy System toward to
Promotion of Employment

王 诚◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

促进就业为取向的宏观调控政策体系研究/王诚著.
—北京: 中国社会科学出版社, 2012. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 1884 - 9

I. ①促… II. ①王… III. ①就业政策—宏观调控
政策—研究—中国 IV. ①D669. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 297970 号

出 版 人 赵剑英
选题策划 卢小生
责任编辑 林 玲
责任校对 韩海超
责任印制 李 建

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083635
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2012 年 12 月第 1 版
印 次 2012 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 18.25
插 页 2
字 数 302 千字
定 价 49.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

目 录

第一章 导论	1
第二章 宏观经济政策在市场经济中的定位和性质	8
一 市场经济中国家或政府的三项基本经济功能： 安全、规制和调控	8
二 在政府政策弥补市场失灵条件下的“自由发挥”	11
三 宏观经济政策所依据的经济理论：宏观经济学	18
（一）凯恩斯宏观经济学	18
（二）宏观政策理论的新近发展	22
第三章 宏观经济政策类型及其目标	28
一 凯恩斯以前的西方宏观政策及其目标	29
（一）对外经贸政策	29
（二）公共服务政策	31
（三）土地和矿藏开发政策	33
二 凯恩斯主义产生后的宏观政策特点及其目标	34
三 中国当前的宏观经济政策及其目标	40
（一）货币政策	40
（二）财政政策	43
（三）产业政策	48
四 宏观经济政策与微观规制关系的厘清	49
（一）宏观调控	50
（二）微观规制	51
（三）中国当前的微观规制“缺位”与宏观调控“越位”	54

五	宏观调控与微观规制区分上的澳门经验及其借鉴	58
第四章	中国宏观经济中所面临的就业困难	63
一	经济转型期中国就业结构转型的困难	63
二	就业观念冲突及其转变困难	72
	(一) 传统就业观——就其身于一业	73
	(二) 现代就业观——劳动力有偿使用	76
第五章	宏观经济政策需要促进怎样的就业——核心就业 理论基础	80
一	就业创造与企业创新	80
	(一) 传统就业观念制约就业机会创造	80
	(二) 竞争力与就业机会扩展	84
	(三) 企业理论与劳动力市场	87
二	核心竞争力与古典经济学家的分工理论	89
	(一) 核心竞争力与斯密定理	90
	(二) 关于马克思和恩格斯分工理论的认识及拓展	93
	(三) 分工净收益与分工创新	102
三	核心就业及其宏观经济学意义	104
	(一) 核心就业与非核心就业	105
	(二) 地方政府的核心就业及“企业家精神”问题	112
	(三) 核心就业的结构性问题	116
第六章	促进就业的宏观经济调控政策	119
一	促进就业的宏观政策实施的国际趋势	120
二	促进就业的财政政策	123
三	促进就业的货币政策	126
四	促进就业的产业政策	130
五	促进就业的收入分配和社会保障政策	133
	(一) 促进就业的收入分配政策	133
	(二) 促进就业的社会保障政策	137

六 促进就业的对外经济贸易政策	138
第七章 “无就业增长”的原因、利弊及对策评价	141
一 “无就业增长”与就业弹性	141
二 中国城市“无就业增长”的微观基础	146
(一)“改制扭曲型就业”机制	147
(二)“准入扭曲型就业”机制	149
三 中国农村“无就业增长”的微观基础	152
四 “无就业增长”中的特殊问题——“民工荒”	154
第八章 如何建立促进就业的宏观调控政策体系	160
一 财政政策促进就业增长的途径	160
二 货币政策促进就业增长的途径	163
三 产业政策促进就业增长的途径	167
(一)以劳动密集型产业为重点,保持制造业吸纳 就业的能力	167
(二)促进建筑业就业的增长,完善其投资— 就业机制	168
(三)全面扩大服务业的就业空间	168
(四)通过优化产业布局,推动产业的区域转移和 就业增长	169
四 人力政策和社会保障政策促进就业增长的途径	170
(一)人力政策促进就业扩展的途径	171
(二)社会保障政策促进就业扩展的途径	173
五 对外经贸政策促进就业增长的途径	177
六 促进就业各项宏观政策之间的协调配合	181
第九章 结论	184
附录	193
一 附表	193
二 方法论论文(重点)	200

中国宏观经济分析面临新挑战	200
从零散事实到典型化事实再到规律发现	
——兼论经济研究的层次划分	215
Core Employment and Changes in Employment Mechanism	
in Modern Economy	241
参考文献	282

第一章 导论

在市场经济社会中，就业虽主要由市场决定，是微观经济实现均衡的标志之一，但从宏观经济角度和社会整体利益来看，就业还是宏观经济稳定的基石和经济社会民生之本。市场机制自发作用虽然可以在信息不对称和现实摩擦障碍条件下达到劳动力供求力量的“最优均衡”，但是无法达到现代社会所要求的较高质量和较高水平的“充分就业”，因此，政府必须承担促进就业和治理失业的主要责任，这一点已在市场经济国家范围内的国际社会形成共识。在中国，从多年来积极就业政策的实施和《就业促进法》的立法及执法情况来看，虽然促进就业在宏观经济理论和实践上仍然面临诸多问题，但中国政府正像其他市场经济国家的政府一样，已经开始寻求通过宏观调控政策及其他途径（如长期经济发展战略）来解决中国市场经济发展中面临的就业难题。

从中国面临的发展状况和就业条件看，改革开放三十多年以来“高速增长”的发展环境和增长基础正在迅速转变，有些已经发生巨大变化，有些已经一去不复返。一方面，中国改革开放初期低价格的劳动力、资源、土地、自然环境、生态、基础设施投资的所谓“静态比较优势”，已经向那些发展速度比中国更慢的其他发展中国家转移，反映在制造品加工和流程外包价格上的“优势”正在消失。这方面对于中国各产业尤其是制造业的就业方式如何“破旧”的挑战是严峻的。另一方面，中国以GDP总量排位世界第二和航天大国、高速计算机大国、产粮大国、外储大国、军事大国的身份，介入世界高层科技创新的竞争。虽然中国利用“集中力量办大事”的机制经常成功实现某个领域的突破，但是，在如何启动各产业全面创新及把中国转型为实质性的创新型国家方面，却仍然没有破题。由于参与高端竞争的“动态比较优势”的机制和势头都没有形成，中国的经济增长和就业方式面临如何“立新”的挑战同样是严峻的。

因此,中国的就业形势无论从质或量上看都是不容乐观的。在数量上,据国家人力资源和社会保障部公布,2011年上半年的全国城镇登记失业率为4.1%,登记失业人数达到908万人。该部预测,到2014年我国劳动年龄人口将达9.3亿的高峰。今后几年,城镇每年需要安排就业的人数将保持在2400万人左右,而受到目前经济增长对就业拉动能力的限制,每年只能解决就业岗位1100万人左右,劳动力供大于求的缺口为1300万人左右。作为吸纳就业的主要产业,第三产业对增加就业岗位的贡献偏少,低于发展中国家平均水平。在质量方面;就业的质量结构矛盾也越来越突出。一方面,新兴产业、高技术行业和技能型职业所需人员供不应求,各类技能人才特别是高技能人才短缺。另一方面,高学历人才就业成为政府面临的越来越沉重的负担。本来希望通过普及高等教育而大力提高中国人力资源的素质和科技水平的措施,反而成为就业困难的新来源。每年度百里挑一甚至是千里挑一、万里挑一的“国考”(国家公务员考试)成为经济社会的热点话题。新成长毕业生劳动力、农村富余劳动力、下岗失业人员劳动力三大就业群体的同步就业要求导致中国的就业矛盾更加突出。如“十一五”期间,普通高校毕业生人数总计2700万人左右,农村富余劳动力规模在1.5亿人左右,下岗失业人员有近千万人。三者构成的就业缺口在“十一五”期间达到近2亿个工作岗位。这些压力虽然在“十一五”期间的经济增长中得到部分缓解,但是由于世界金融危机及国内产业结构升级等原因,这些就业压力的大部分随着进一步城市化、工业化及人口增长而进入“十二五”时期。因此,宏观调控政策中的“促进就业”或“实现充分就业”的目标任务仍然很重,我们在设计和运作未来许多年的宏观经济政策时需要有充分的准备。

中国的宏观调控政策运作变得复杂和繁重,是与中国经济社会正处于一个多重转型的特殊时期相关的。在中国面临的这些经济转型中,包括从计划经济向市场经济的转型、从农业为主体的经济向工业化经济的转型、从乡村型经济向城市化经济的转型、从封闭型经济向开放型经济的转型、从区域严重不平衡经济体向各区域以不同力度进行平衡取向大开发的经济体转型、从二元结构经济向新型现代化一元经济的转型、从经济活动包揽型政府主导的经济体向公共服务型政府引导的分散决策式经济体转型等,这些经济体制或结构转型在建设中国特色的社会主义市场经济和实现中国

的新型工业化和现代化过程中是势所必然，转型过程在整体上也是功大于过的。但同时，这些转型也赋予中国经济以巨大的复杂性，给中国经济的宏观调控及其相关的宏观经济理论和政策观念带来了巨大的挑战。中国经济在宏观领域所面临的突出挑战之一，是如何实现在就业体制和就业结构优化基础上的充分就业。因此，尽管经济学家们在关于宏观经济范围和宏观经济政策优先目标的选择上一直存在不同观点，但是，在中国政府运用宏观调控政策手段来促进劳动力的市场化就业及尽可能减少市场失业的问题上却是有共识的。

需要作一说明的是，本项研究原来申报的题目是“就业优先的宏观调控目标体系研究”，而现在改为“促进就业为取向的宏观调控政策体系研究”。虽然主体内容变化不大，但从研究角度上进行了一些调整。这样做的原因，主要是想反映笔者对于宏观调控理论和政策问题的进一步思考和观点的某些变化。这些新的思考集中在以下几点：

第一，宏观调控政策在时间上是中短期或主要是短期性质的，而不是长期的。宏观调控是相对于市场经济而言的，而市场经济的自发力量在发挥作用的过程中会引起经济波动。这种波动大部分是短期性质的，可能造成经济中的通货膨胀、生产流程受阻、就业滑坡等严重影响人们的生产和生活的事件。因此，宏观调控政策不是要在长期时间中替代市场经济的自发力量，而是在短期时间中纠正经济过大波动的事件^①。

第二，宏观调控政策在作用方向上是“纠偏”性质的，而不是“保持不变”性质的。如果宏观经济偏向左边，宏观调控作用方向就拉向右边；如果宏观经济偏向过热，宏观调控作用方向就刹车降温；如果宏观经济陷入低谷，宏观调控作用方向就是刺激经济恢复；如此等等。如果宏观

① 虽然有学者认为，中国正在经历人均 GDP 由 3000 美元向 10000 美元过渡的时期。这个时期，要完成工业化、城镇化和经济社会的全面现代化，各种社会矛盾将会非常集中和尖锐。就业问题是我国当前面临的最大民生问题，是实现公民最基本生存权利的基础，实施“就业优先”，千方百计地扩大就业，就是优先保障人们的劳动和工作权利，充分满足基本生活的需求，为消除或缓解社会矛盾而实现社会和谐奠定基础。这一观点意味着，在中国人均 GDP 达到 1 万美元以前，相当长的一段时间里都需要实行以“就业优先”为目标的宏观调控政策。其实，这是一个误解。这里错误地把宏观调控政策等同于经济发展战略。经济发展战略的目标是长期的，但宏观调控的目标不可能是长期不变的。

经济运行平稳无偏，则宏观调控采取的就应该是“中性”宏观政策。其实，企业创新才是市场经济的根本推动力（后文将详细论述），创新的前进没有止境；而宏观调控是为企业创新环境的改善服务的，其作用方向不可能在环境发生变化时还保持不变，只是宏观调控在促进充分就业时需要考虑尽量促进创新性就业。

第三，宏观调控政策在功能上是“对症治疗”的“应急药”，而不是“消除病根”的“万灵药”。宏观调控政策的出台，在性质上是“一事一议”的，表现为相机抉择，即首先发现宏观经济出现了市场机制本身解决不了的问题，然后马上出台相应的宏观调控措施。这种对症治疗的宏观政策，难免带有“头痛医头”、“脚痛医脚”的特征。如果市场经济运行中出现了系统性的重大问题，此时是不可能指望通过宏观调控政策得到解决的，而必须通过根本性的制度和机制的改革和完善（可以通过微观规制政策的实施——后文将详细论述）来解决。即宏观调控如同治病的“退烧药”和“止痛药”一样，主要解决眼前的问题。

第四，宏观调控政策在战术和战略问题是战术性的。随着数学和工程学的发展，宏观调控政策的技术性越来越强。如果说凯恩斯时代以静态和比较静态分析工具为特征，到目前已经使用时间序列、动态最优化、动态随机均衡、实验试错等工具。这些现代分析和管理工具的使用，使得宏观调控政策的问题应对能力增强、前瞻性增强，同时其实施的成本或代价降低。就像使用了更先进的武器，宏观调控的“战场”上战术性的胜利会更多一样。但是，无论宏观调控政策的水平再高，也不可能取代经济发展的长期战略规划。

第五，需要强调宏观调控政策体系的研究。对于宏观调控政策而言，反映调控目标之间关系的“目标体系”已经有比较确定的研究，如反映通货膨胀与失业率关系的菲利普斯曲线，反映潜在增长率与失业率关系的奥肯定律等。同时，对于现实中的宏观调控目标，无论是经济增长还是通货膨胀、控制失业或达到国际收支平衡等，只要遵循“因时制宜”和“重点突破、兼顾一般”原则即可。但另一方面，反映不同宏观调控政策之间关系的“政策体系”，虽然也已经有学者进行了一定的研究（如货币政策主要应对通货膨胀而财政政策主要应对经济衰退等），但是在中国如何构建宏观调控政策体系，尤其是这一体系与促进中国就业问题的解决之间的关系研究，则仍然比较缺乏。关于促进就业为取向的宏观调控政策体

系建立的问题，无论在中国经济的现在还是可预见的未来，都具有很强的理论和实践意义，值得深入研究。总之，为了实现充分就业或在“核心就业”（下文将充分展开）基础上的充分就业，宏观经济调控究竟需要做什么？宏观调控政策之间的关系如何？这类问题在理论和实践中仍然没有得到解决。所以，本书进行了一些方向调整，把研究的重点放在“促进就业为取向的宏观调控政策体系研究”上。

失业与政府政策的关系如何？如果我们简要考察一下市场经济的历史，会发现一些十分有趣的现象。据记载，“失业”这一名词在英文文献中的最早正式出现，是1888年。当时英国出版的《新英语词典》（*New English Dictionary*），首次收录了失业（unemployment）一词。这意味着，随着市场经济的发展和完善，失业问题及其相关政府政策开始进入人们的视野。而正式的失业政策法规的出现，是17年以后英国于1905年颁布的《失业工人条例》，其中规定政府“在适当场合下给失业工人提供就业机会和帮助”（克拉潘，1986）。于是，正如西方市场经济国家的主流经济理论越来越强调“看不见的手”的巨大作用，而同时西方国家的政府活动在国民经济中所占的比重越来越大一样，“失业”的问题也被二分化。对于面临的发达市场经济中的失业现象，一方面是西方主流经济学理论的“自由放任”或“自由发挥”呼吁，认为现代社会的劳动力市场离完全竞争的市场越来越远，如果让劳动力市场上的供求双方自由选择，取消政府干预、福利制度、大工会和大企业的行业垄断等非自由竞争力量的作用，那么，现代劳动力市场上的失业问题就可以自然而然地解决。另一方面，西方国家的政府在宏观调控中，越来越注重劳动力市场上失业或就业问题的解决，不仅在宏观政策出台的松紧取向上密切关注就业状况的变化（如美国近年来就把每周失业补助初次申领人数是否超过40万或35万^①，

^① 在就业方面，美国劳工部证实，初次申请失业补助金（Initial claims for unemployment benefits，只要是遭辞退失业的，不管有无积蓄都可申请。一般补助期是6—9个月，按各州不同情况可能会有所延长）人数跌破40万大关……（当时）一般来说，如果该数字低于40万，则表明就业市场正在扩张（香港《明报》2003年8月10日）。如果该数字高于40万，则表明就业市场及整体经济开始滑入衰退。目前，美国经济学界将该数字的临界点调降至35万—36万人的标准（见美国各媒体的每周经济新闻）。

或者月度就业增长是否达到 15 万或 24 万人以上^①，或者失业率是否低于 6%，作为宏观政策调整所依据的一个重要指标)，而且在对外贸易政策、公共财政政策、人力政策以及利率调控等货币政策的各项宏观政策操作上，都把就业状况的改善或者登记和调查失业人口的减少作为政策实施取得成效的重要标志。

虽然中国经济取得了连续 30 年高速稳定增长的成就，但是中国在宏观经济政策上的认识和探索却决非易事。如果说中国的改革开放开始于 1978 年，14 年后的 1992 年政府才明确提出中国的整体经济体制必须从计划经济体制转型到社会主义市场经济体制，那么之后，从 1992—2002 年的中共十六大，即又经历了十年，中国的宏观经济政策体系才基本成熟。其突出的标志，是十六大报告确定了政府实施宏观经济调控的主要目标，即“促进经济增长、增加就业、稳定物价、保持国际收支平衡”。这四项宏观经济目标的确定，意味着中国政府的宏观经济调控从“摸着石头过河”的不规范阶段朝着国际上市场经济社会的规范化目标阶段方向转变。然而，从关于宏观调控政策在国民经济中定位的初步成熟的认识，到宏观调控政策在中国经济这个正处于转型过程中的复杂经济体中的成功运作，其间无疑存在大量的理论问题和实践问题需要解决。比如，改革后的前 30 年中国虽然认识到了培育市场机制、减少企业预算软约束、提高有效供给和发挥中国资源的静态比较优势的问题，同时也通过在这些方面实施的宏观调控政策取得了“促进经济增长”、“增大劳动力转移就业”和“大部分时间基本稳定物价”的显著成就。但是，中国经济又出现了经济增长的就业弹性持续下降、收入分配状况恶化、产能过剩、潜在和现实通货膨胀压力加大、资源非正常耗费、环境和生态状况破坏严重、国际贸易和外汇市场外部压力越来越大等新情况。这些问题，也促使我们对于中国的宏观经济政策加以反思。中国当前的宏观调控性质与西方发达国家的历史上和当前的宏观调控性质是否一样？中国的宏观调控边界在哪里？中国

^① 美国经济学家曾经称，非农就业人数每月至少需要增长 12.5 万人（或总就业增长 15 万人），才能跟上人口增长的速度从而促使经济正常增长（Dow Jones，2004）。面对 2012 年上半年的美国经济困境，一般认为标志经济好转的非农就业人数应该在 24 万人以上（<http://finance.sina.com.cn/money/forex/20120406/092511760177.shtml>）。

的宏观调控目标是否需要突出重点？中国的宏观调控手段或方式需要包括什么内容？中国宏观调控政策出台所依据的指标和对政策效果评判的标准是哪些？本书试图通过对促进中国就业或降低失业的宏观调控政策体系的分析，回答以上关于宏观经济政策的亟待解决的一系列问题。同时，在回答以上问题的过程中，探讨以宏观调控解决中国就业问题的边界和途径，并且尝试提出以促进就业为取向的中国宏观经济政策及其政策体系的理论框架。

需要强调的是，如果把以上思路归纳起来，本书试图论证的一个中心命题是，对于中国及其他发展中国家而言，作为宏观调控政策重要目标的“充分就业”，不仅具有西方国家经济政策中的“定量”意义即解决全社会希望就业劳动力的失业问题，而且具有处于二元经济结构和市场化结构转型时期的新兴工业化国家所特有的“定性”含义，即“充分就业”目标所指向的就业不应该是与企业创新活动无关的“非核心就业”，而是围绕着作为市场经济的根本动力的企业创新而展开的一系列就业活动即“核心就业”。只有核心就业充分了，发展中国家的宏观就业问题才能真正解决，发展中国家经济才能从充分就业中获得有效供给扩大的源泉和可持续增长与发展的长期动力。通过围绕核心就业的充分就业促进，宏观经济的稳定与协调发展才能获得牢固的基础。

本书的结构安排如下：第二章探讨经济分析史上关于宏观经济政策在市场经济中的定位和性质的认识。第三章分析宏观经济政策的各种类型及其政策目标之间的关联性。第四章指出中国当前宏观经济中所面临的就业困难及其严重程度。第五章通过阐述笔者提出的核心就业理论，尝试回答关于宏观经济政策需要促进怎样的或什么性质的就业这一问题。第六章集中探讨促进就业（Pro - employment）的不同宏观调控政策及其相互关系。第七章分析“无就业增长”（Growth - without - jobs）现象所产生的原因，所具有的利弊以及相关对策的评价。第八章探讨建立促进就业的宏观调控政策体系的方式和方法。最后一章是本书的结论。

第二章 宏观经济政策在市场经济中的定位和性质

关于宏观经济政策在市场经济中的定位和性质，学界在经济思想和理论认识上是经历了一个巨大变化的。从重商主义、重农学派等新古典主义产生以前的强调政府是经济增长动力主体的思想，到亚当·斯密、大卫·李嘉图等古典学派主张的“大市场、小政府”的“自由放任”（自由发挥）思想，到瓦尔拉斯、马歇尔关于市场经济各个部分可以自动调节达到均衡而不必出现宏观调控的新古典主义思想，再到凯恩斯主义正式确立宏观经济学和宏观经济政策在市场经济中的地位，认为通过宏观调控才能使市场经济在中短期内达到均衡的理论。由于经济学理论的历史性和人文开放性质，经济思想史上的所有这些观点和理论并没有完全消失，而仍然以不同学派和政策主张的形式存在于当下的现实经济生活中。本节内容不打算按照经济思想发展的脉络对历史上不同学派的观点进行回顾，而是针对影响宏观经济政策认识的重要概念和判断，借鉴前人的理论，加以深入分析和梳理。其目的在于帮助我们重新认识宏观经济政策在当今市场经济中的真实性质及正确定位。

一 市场经济中国家或政府的三项基本经济功能：安全、规制和调控

在市场经济中，关于宏观经济政策的定位问题与人们对于政府或国家

的作用的认识密切相关^①。对于无政府主义者而言，他们完全否定政府在市场经济中的积极作用，因而在他们的眼中也就无所谓宏观经济政策。当然，对于大多数较为关注现实问题的较为严肃的经济学者而言，尽管在经济主体的自由选择范围和程度上的观点不尽相同，但他们一般都认为政府在市场经济中的功能是不可或缺和不可取代的。

一般而言，关于政府在市场经济中作用的认识可被归纳为三个方面：一是从安全性的角度，认为政府的作用是保护市场经济中行为主体的安全，防止来自外部和内部的不正当侵犯。即认为市场机制本身不能提供健全的安全保障，从而需要政府。二是从规制性的角度，认为政府的作用是构造市场经济得以运行的社会环境条件，让人们在利益动机的自发推动下进行公平竞争和公平交易。即认为在市场经济中不能仅仅依靠市场机制本身来保障竞争和交易行为的公平性，这种公平性需要政府提供。三是从效率性的角度，认为政府的作用还在于，为了防止市场机制本身可能出现的失灵（如竞争中自然产生的垄断，企业追求自身利益时产生的负外部性），政府需要出面干预和调节，以达到市场经济在整体和长期运行上的最佳效率，产生社会需要而市场机制自发作用无法提供的福利。换言之，政府需要通过经济政策工具的运用，对市场机制的运行本身进行一定的适时适度干预，以防止市场机制本身可能偏离其社会福利最大化的目标。因此，政府的存在还能够保障经济运行的效率。

由此可见，以上第一方面即政府的安全保障功能，与市场经济没有必然联系，是任何国家（包括非市场经济国家）都需要提供的功能，显然不属于宏观经济政策的范畴。第二方面即政府的公平规制保障功能是为了形成一个长期稳定不变的市场运行的条件，虽然这在一定程度上也属于经济法规和政府执法范围，但其在性质上更多属于广义政府中的立法和司法功能范围，与具有因地制宜和相机调节性质的狭义政府的“政府行政政

^① 在经济理论上，关于政府的定义分为广义和狭义两种。狭义政府是指通常具体负责执行宏观经济政策的行政执法机关，相当于中国的国务院、美国的总统行政当局、英国的内阁。广义政府是指负责整个宏观经济政策与其他相关政策的原则、方针、具体决策、实施及监督的上层机构，包括立法、行政、司法等机关，即通常所说的国家机构。虽然在运行上，宏观经济政策与狭义政府的关系更为密切，经济学教科书上提及的政府也常指狭义政府，但是在严格的理论意义上，市场经济中的政府应当指包括所有国家机构及其作用在内的广义政府。

策”或“宏观经济政策”相异。第三方面即政府的调控功能是为了弥补市场机制在整体上的不足或缺陷而提出的。虽然政府调节机制与市场机制的运行方式和所采用的工具不一样,但是,二者的经济效率目标在性质上是相同的。这样,政府机制和市场机制就形成了一种共同追求效率过程中的互补性。因此,在政府调节功能的基础上,就可以产生经济政策。即从微观上弥补市场机制不足的部分可称为“微观经济政策”(Micro-regulation)、“监管政策”(Regulation)或“微观治理”(Microeconomic Governance)(如政府对市场公平竞争和自由进入即 Contest 环境的治理和维护,对学校教育、企业研发活动、企业合法经营行为、消费者保护等的调节政策),而从宏观上弥补市场机制不足的部分就称为“宏观经济政策”(Macroeconomic Policy)、“宏观调控政策”(Macro Control Policy)或“宏观管理政策”(Macroeconomic Management Policy)^①。

对于在同一经济效率目标基础上,政府政策作用和市场机制作用的比重孰大孰小这一问题的考量,似乎已经成为划分经济学派的重要标准之一。看起来,越倾向于经济自由主义的学派似乎越主张把市场机制的作用尽可能地扩大,而把政府政策的作用尽可能地缩小。与此相反,越倾向于经济干预主义的学派则越主张尽可能地发挥政府政策的积极作用,而同时尽可能地限制市场机制的消极作用。但是,经济学家们已经日益清楚地意识到,市场机制的积极作用和消极作用在某种程度上是相辅相成的。在发挥市场机制积极作用的同时,人们可能要承受其一定程度的消极作用。而在努力克服市场机制的负面效应的同时,人们可能在一定程度上也限制了市场机制的正面效应。制度经济学家已经得出明确结论,即正如市场机制一样,政府调节机制也并非总是产生积极作用,而是有可能产生消极作用,即所谓的“政府失灵”(Government Failure)问题,即由于政府的信息不对称、政府决策中的官僚主义或政府官员行为动机中的逐利性等原因,有可能出现政府在促进安全性、规制性、效率性的过程中产生与其初衷相反的结果,即可能出现安全性下降、监管混乱、损害效率等情况。其实,要真正了解不同经济学家对于政府宏观政策的观点,可能需要从对于

^① 本书的后面部分将依据广义政府和狭义政府的划分,探讨政府的宏观调控功能与微观规制功能的区别。