

绪论：市场、政府与法治行政

两种对立的社会组织形式——国家与市场——交织在一起，贯穿着数百年的历史，它们的相互作用日益增强。〔1〕

第一节 政府经济职能定位

1-1 市场机制的缺陷

从商品经济，特别是资本主义商品经济的发展史来看，商品经济和市场经济、市场和市场经济有着密切的联系。

其一、商品经济与市场经济的同一性，体现在商品经济是市场经济形成与发展的基础，市场经济是在商品经济高度发展的基础上形成的，并反过来促进商品经济的发展。二者的区别简而言之，即是商品经济的内涵是为市场而生产产品，并在市场上交换；市场经济则是配置资源的一种机制。

其二、市场经济是作为商品经济的高级阶段存在的。衡量商品经济的初级阶段与高级阶段的标准，是市场体系形成与否以及市场机制是否成为社会经济运行和资源配置的载体。因此，市场存在于商品经济的两个阶段，而只有随着社会分工的规模日渐扩大和深化，商品生产和交换已经覆盖全社会，特别是同商品关系密切相关的产品所有权、劳动所有权和财产所有权都商品化了，商品经济的高级阶段——市场经济才告形成，一般将其定位于资本主义机器大工业发

〔1〕（美）罗伯特·吉尔平著：《国际关系政治经济学》，经济科学出版社 1992 年版，第 9 页。

展阶段。^[2]由此可见,市场所包容的变量是导致商品经济发展阶段交替的直接原因。

马克思和恩格斯并未使用过‘商品经济’或‘市场经济’的概念,而只讲过‘商品生产’、‘商品交换’或‘货币经济’等。首次使用‘商品经济’、‘市场经济’和‘计划经济’概念并把它们和社会制度联系起来的是列宁。^[3]

西方经济学家对于市场、市场机制及市场经济,因态度不同而形成不同的流派。

20世纪30年代凯恩斯经济学的问世,一方面开出了对待萧条与危机的药方,另一方面也开始了国家干预主义与经济自由主义的论战,且随着经济背景不断深化,这一论战也随之增加了新的内容。目前,论战围绕着资本主义市场经济的周期性波动这个中心展开,争论的焦点是市场出清还是非市场出清,政府失灵还是市场失灵,政策无效还是政策有效。^[4]

有必要先回顾近代经济学鼻祖亚当·斯密关于‘看不见的手’之精辟论述。在‘自然秩序’下,每个人由于他管理产业目的在于使其生产物的价值达到最大的程度,他们所盘算的也只是他们自己的利益。在这种场合,象在其它许多场合一样,他受一只看不见的手的指导,去尽力达到一个并非他本意想要达到的目的。他追求自己的利益,往往使能比真正出于本意的情况下更有效地促进社会的利益。^[5]亚当·斯密认为,最能满足人类生活需求的经济体制,就是让人们自由

[2] 参见陈耀庭:《从市场经济发展的历史过程探讨与社会主义市场经济有关的若干问题》,载《改革》1992年第5期,第46页。冯洪等学者皆有类似看法,参见冯洪:《社会主义初级阶段市场经济》,东北财经大学出版社1988年版,第3页。

[3] 集思:《有关商品经济、市场经济和计划经济涵义的部分资料》,载《改革》1992年第4期,第41页。

[4] 参见吴易风:《市场经济与政府干预》,载《中国社会科学》1993年第2期。

[5] See Adam. Smith, 1937(1976), *An Inquiry into the Nature and causes of Nations*, New York: Random house, Modern Library, P.423.

劳动、自由交换的市场体制。在市场经济中，分工能够发展，消费能够得到最有效的满足，生产效率能最快得到提高；人们只追求个人的经济利益，就可以在市场机制这只‘看不见的手’的引领下，增进整个社会的福利。

自亚当·斯密首次提出“看不见的手”理论后，18到19世纪的古典经济学家和20世纪的新古典经济学家都力图使他的理论精确化、规范化。他们运用数学工具试图证明市场机制之有效性。其最重要的成果是市场均衡理论和福利经济学基本定理。

经济学家把价格使商品供给量与需求量相等的状态称作“市场均衡”。古典经济学家先从单一市场入手，在设置数个理论假设的前提下，作局部均衡分析，证明了价格如何调节供给和需求从而双方达到均衡的过程；又进而进行总体均衡分析，并得出所谓的瓦尔拉斯均衡结论：自由买卖、自由交易所形成的价格可能使许多种商品的市场同时达到均衡。

实质上，瓦尔拉斯均衡并未能真实地、准确地说明“看不见的手”，它至多只是为最优的资源配置状态提供了一种可能，即是否能达到帕累托最优，^{〔6〕}尚依赖于福利经济学基本定理假设条件之实现。亦即必须：(1)经济信息完全对称；(2)充分市场竞争；(3)规模报酬不变或递减；(4)企业或个人经济活动没有任何外部经济效应；(5)交易成本忽略不计；(6)经济当事人完全理性。实际上，古典经济学与新古典经济学试图通过严谨论证，以表明通过“看不见的手”达至最优资源配置的可能性之存在，难以令人信服——倒恰是反证了“看不见的手”之局限性与缺乏现实基础。因为就上述六个理论假设而言，犹如自信能以悬空枕木来负载市场机制之双轨，并藉此引导经济

〔6〕自由交易并不一定导致结果最优。交易结果的优劣必须从交易的双方的经济福利增减来衡量。帕累托最优指最优资源配置状态，其含义是：如果在一定的资源配置状况下，使任何一方当事人的经济福利增进必须以其他当事人的经济福利的减少为代价，则此种资源配置状态即为最优。

列车一样，这不能不说是自由经济主义的一个错误。譬如，完全竞争的市场假设，仿佛物理学中没有磨擦力的环境假设，虽有助于揭示市场机制的本质，但倘若将经济全部托付予‘看不见的手’来操作，这种冒险必然要扭曲总体均衡理论和福利经济学的美好遐想——完全竞争仅是‘经济学家的乌托邦’而已。^{〔7〕}

因此，经济学家将现实中客观存在的轻而易举地使福利经济学基本定理失效的情形称为‘市场失败’。

凯恩斯学派^{〔8〕}还揭示了另一种类型的市场失败。

在现代经济学的发展过程中，以凯恩斯学说的提出为标志，宏观经济学^{〔9〕}兴起于20世纪40年代，其背景即是20—30年代的困扰资本主义市场经济的周期性经济危机。虽然自由主义各学派大都坚信市场经济有充分的自我调节或自我矫正力量，即价格有充分的灵活性，市场能连续出清，经济能经常处于均衡状态，但现实中‘看不见的手’的缺憾却又暴露无遗。凯恩斯学说所揭示的因“合成谬误”所导致的宏观经济不稳定，揭开了国家干预主义与经济自由主义论战的序幕。合成谬误，指的是从个体角度看符合理性的行为，从整体看却会使人人遭殃的动作，并导致整体经济灾难。自由市场经济具有内在的不稳定性。合成谬误理论与马克思主义经典作家关于资本主义经济各个企业生产的有序性与整个社会生产的无序性结论并无二致。

科斯定理则通过否定了福利经济学之交易成本可忽略不计的理论假设，也论证了‘市场失败’之不可避免。

对法律进行经济考察的思想由来已久。亚当·斯密、卡尔·马克思和康芒斯等人都会就法律与经济的关系作过有价值的探讨，但法

7) 陆丁著：《看得见的手》，上海人民出版社1993年版，第19页。

〔8〕 凯恩斯学派是以英国经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯为首构成的。该学派以有效理论为核心，第一次完整地提出国家干预经济的理论观点和政策主张。它是20世纪30年代资本主义世界经济大危机的直接产物。

〔9〕 参见(美)D·格林沃尔德主编：《现代经济辞典》。

律经济学的始端，被公认是 1960 年 R·科斯《社会成本问题》一文的发表。

早在 1937 年,科生在《企业的性质》一文中,通过对企业起源性质的考察,发现企业的显著特征是作为价格机制的替代物,企业内部运行依赖的是行政组织和命令,而非市场交易。科斯通过对交易费用和企业运行效率的关系的分析研究得出结论:市场机制的运行是有成本的,当交易费用高到一定程度时,用依照行政等级原则管理的企业制度取代等价交换的市场机制就是合算的。^[10]因此,福利经济学关于交易成本为零的理论假设显然过于天真,而这又必然进一步推导出所谓‘市场失败’。

事实上,国家干预主义对经济自由主义关于市场机制功能的理论及“市场失败”的批判已无孔不入。这些批判成果,无疑为政府合理介入经济提供了坚实的理论根基。

1-2 政府调控的缺陷

在资本主义自由发展阶段,人的主体性的追求、人的尊严、价值的崇尚最大限度地实现了人的潜能、价值和主体性,最终确定了一个自由主义的社会时代,从而为资本主义在各方面的高速发展开辟了广阔的通道。^[11]自由经济理论无疑引导过这种权利本位价值模式的产生、发展,同时,后者亦丰富了自由经济理论的现实基础,并作为一种历史必然存在。如果背离了这一规律,个人的潜能就不可能得到充分的发挥,社会的和谐与秩序也不可能得到必要的维持,其结果,个人和社会都得不到充分的发展。

但是,正如权利本位作为一种价值模式在西方随着主要资本主义国家自由发展阶段的结束和垄断阶段的到来,已经完成了它的历史使命,走完了其漫长的作为‘模式’的发育、成长、成熟的历史旅程,

[10] 参见王育才:《法律经济学初探》,载《法学研究》1994年第5期,第10-11页。

[11] 参见陈云生:《权利本位价值模式的历史命运》,载《政法论坛》1995年第1期,第21页。

不可挽回地走向了衰落，^[12] 自由经济理论的权威性与缺陷性随着宏观经济学的诞生与流行也抵销殆尽。尽管经济自由主义与国家干预主义的论战还要继续下去，然而，关于政策无效性命题的统计检验的结果，显然有利于国家干预主义而不利于经济自由主义，非市场出清比市场出清较为接近资本主义现实；对于国家垄断资本主义来说，比较容易接受的也是国家干预主义，而非自由主义。就此而言，在现代市场经济的框架中，政府经济行为是一个组成部分，是一个在多方面经常起作用的因素。^[13] 因此，政府作为社会公益的代表，有义务在市场机制这只‘看不见的手’运作效果不合乎公众利益时，伸出‘看得见的手’，加以干预。

政府干预经济的依据大都是宣称“市场失败”的依据。^[14] 其经济干预措施的价值取向主要表现为追求经济效益。但政府的政治与社会职能，亦多通过经济职能的发挥予以表现。这些措施主要是基于效益以外的社会伦理和价值判断之上的。政府的经济职能无外乎主要由规划、服务与诱导功能三足鼎立而成。具体表现为调控规模经济、管理国有资产、保护中小企业、反周期、促进竞争、维护法权与资源，以及管制企业、直接经营经济事务、筹集公共财政、在国际竞争中驾驭经济的发展等方面。这其中既有主要体现为行政许可制度的行政手段，也有主要体现为行政指导的经济手段。而且，政府干预经济之有效性是以干预手段之规范化、法制化为前提。

20 世纪 30 年代资本主义世界的经济危机宣告了经济自由主义理论假设的失效，同时也确立了国家干预主义的地位，尽管其各流派关于干预手段之论述各有侧重，但就普遍重视政府经济行为而言又是殊途同归。美国学者 C·约翰逊在其 1982 年出版的《通产省与日

[12] 前引[11]陈云生文，第 22 页。

[13] 参见陈宪著：《市场经济中的政府行为》，立信会计出版社 1995 年版，第 68—69 页。

[14] 譬如凯恩斯的“合成谬误”理论、科斯交易成本理论以及基于外部经济效应的公共物品供给等都为政府干预提供了理由。

本经济奇迹》一书中，以政府在市场经济中的不同作用（主要是就不同的作用方向与内容而言，而非作用程度），提出了两个内涵迥异的新命题——“发展导向型国家”与“调节型国家”，并将日本与亚洲“四小龙”归结为前者的典型，而后者的典型代表是美国。

通过市场途径，在大多数情况下能有效实现资源较优配置，但由于市场缺陷的客观存在，市场失败的现实而使得政府干预成为必要。但现实世界的复杂之处就在于用来弥补市场缺陷的政府职能本身又并非完美无缺。在许多场合下，我们企盼出现“看得见的手”的替代价值，而事情的结果却令人大失所望——这便是“政府失败”。亦即，政府干预和市场机制同样是有缺陷的，或者政府干预的缺陷至少和市场一样严重。这也就从一定程度上解释了为什么经济自由主义能较为持久地同国家干预主义作顽固的论战而并未退出。

政府失败可能产生于公共政策决策和实施的各个阶段。公共选择理论的主要贡献在于运用经济学的分析工具证明了这一点：市场的缺陷并非把问题交给政府处理的充分理由。甚而认为，现代西方社会面临的困难，与其说是市场制度的破产，不如说是政治制度的失败。^{〔15〕}“政府失败论”是非市场缺陷综合理论的重要组成部分。^{〔16〕}如果说外部性^{〔17〕}是构成市场缺陷的关键，那么“内在性”——公共机构的目标：主要在于满足自身特殊利益，而非为公共领域的最终目标努力——则是构成政府失败的主要原因。此当归之于政府决策之复杂性、实施决策之随机性以及政府的寻租活动^{〔18〕}对智力、物力资

〔15〕 参见詹姆斯·M·布坎南著：《自由、市场与国家》，北京经济学院出版社1988年版中译本，第3页。

〔16〕 参见查尔斯·沃尔夫著：《政府与市场》，中国发展出版社1994年第2版中译本，第4页。

〔17〕 参见阎慧蓉著：《西方政府干预与政府失败论析》，载《中国行政管理》1996年第8期，第35页。

〔18〕 参见前引7]陆丁书，第153页；张宇燕：《利益集团与制度非中性》，载《改革》1994年第2期，第97页。

源的浪费等。政府失败的内容主要表现为：(1)政府行为的低效率；(2)政府部门的不合理扩张；(3)寻租行为和社会资源的浪费；(4)派生的外部性以及分配的不平等。^{〔19〕}

市场失败的原因，可精简地归结为市场经济现实无法满足自由主义的理性假设；而政府失败，则缘起政府公共机构目标异化并通过机构膨胀、冗员剧增以及扭曲的运行机制而表现出的过度政府干预，这又主要表现为直接的刚性干预。市场机制与政府适度干预实质上是一种互补关系，但二者主次有别的定位，则成为直接影响两种失败机率的决定性因素。作出理性的定位是艰难的，且充满风险，但任何推行市场经济的政府，都不得不依据本土资源以及国际政治经济环境作出慎重抉择。

中国尚处于转轨建制时期，市场尤其需要政府的扶持、引导与监督，以防止“市场失败”但应将更多的注意力放在尽可能防止、减少“政府失败”问题上，似乎更切合实际——中国政府亦正如斯而为。1998年九届全国人大选举产生的新一轮中央政府，重又掀起行政机构改革的高潮，以重塑“看得见的手”之运行主体形象。同时，学术界和实务界也业已注意到借鉴早在日本、韩国以及欧美各国流行的比较成熟的行政指导制度来解决政府干预经济的“度”的问题。行政指导已成为或必将成为现代政府施政的中心。因此，解决市场机制缺陷与政府传统调控缺陷的两难出路，恐非行政指导莫属。但理论界——至少中国行政法学界——却一直对行政指导作不应有的沉默。

中国行政法学界岂能对两种失败作一如既往的沉默？

1-3 政府经济职能

市场失败为政府合理介入经济提供了依据。但企图通过政府因素的介入来弥补市场机制之缺陷（而非取代市场机制），从而保证经济运行之有序性的理性期望能否“梦幻成真”，在很大程度上取决于

〔19〕 参见前引〔17〕阎慧蓉文，第37页。

政府经济职能定位。

政府职能〔20〕是国家职能的重要组成部分和重要表现形式，是社会上层建筑的重要构成。政府职能体现和实现国家三大职能中的行政职能，是政府代表国家治理和管理社会的主要形式，也是国家实现社会控制、确立规范化的社会秩序的主要手段和途径。

政府与市场的关系一方面由政府职能的外化，另一方面甚至可以说是不同经济体制的边界所在。诚然，各种经济体制中应都同时蕴含两种调节机制，但由二者量的分配而引起的质的区别却是显而易见的。〔21〕政府职能作为各种子职能相互整合而成的统一体，在实践中往往呈相互交叉、互为体用的态势，并非泾渭分明。但从学理角度，尚可捕捉到行政管理实践中各种职能的边界，况且，理性官僚制的要求之一便是政府职能之清晰界定。通常而言，市场经济条件下

〔20〕 政府职能和政府功能具有不同含义。政府职能是政府机构本身所固有的本质要求，这种应然性决定于国家职能的分配以及政府终极目标，政府职能更具工具色彩；而政府功能决定着政府作用并外化为政府作用。政府职能依赖于各种政府功能，譬如政府干预经济的职能可具体地分解为规划功能、服务功能与诱导功能等。

〔21〕 譬如（英）戴维·W·皮尔斯主编的《现代经济辞典》中“市场经济”词条：一种经济制度，在这种制度下，有关资源配置和生产的决策是以价格为基础的，而价格则是生产者、消费者、工人和生产要素所有者之间的自愿交换产生的。……市场经济通常包含着生产资料私人所有制，即资本主义的经济。然而在社会公有制条件下，市场经济在一定程度上也发挥作用（第375页）该辞典对“计划经济”的解释是：关键的经济程序在很大程度上不是由市场力量，而是由贯彻社会的主要经济目标的经济计划机关决定的一种经济。……也有某些迹象提示，西方流行的混合市场经济正在向这种资源配置的模式靠近。象法国、日本和瑞典等国对经济实行国家干预的程度，使人们可以断言，这些做法在本质上与某些计划经济是相似的（第465-467页）。笔者认为，皮尔斯先生已经意识到或觉察到无论是何种所有制或何种经济体制形态，市场机制与政府调控机制同时起作用已是客观的事实。之所以存在不同的经济体制的划分，主要归结为上述两种机制之主辅定位。但是，《辞典》中隐含的计划经济、市场经济当然分属不同的社会形态的断称是不能令人信服的，此其一；其二，称计划经济中的包含市场经济，或市场经济中包含计划经济的表述，显然有混淆两种经济体制形态之嫌。就其本意而言，皮尔斯所要表明的是两种机制（看得见的手与看不见的手）在两种经济体制中的比例分配与地位、作用是不同的。

的政府职能主要体现为政治职能、经济职能、社会职能、文化职能和法制职能。各种职能之间存在互变性以及关联性并表现出一定的层次性。何种职能何时更为突出,决定于特定的历史阶段的政府目标,但就总体而言,因为经济职能广义上系指政府具有促进社会发展和进步,发展社会生产力,提高人民生活水平和综合国力的职能,故在某种程度上可以说,经济职能应成为政府的首先的和首要的职能。^[22]

政府经济职能以政府经济行为的方式予以表露与实现,政府经济职能的定位也就决定了政府经济行为的边界。^[23]在对世界各国的政府干预进行实证分析,并结合中国目前正在构建社会主义市场经济体制现实的基础上,笔者认为,市场经济条件下的政府经济职能可定位为政府规划功能、服务功能与诱导功能。

一、规划功能

一个国家的全面的长期的经济发展规划,只能由代表整个国家和社会公益的政府来制定。政府的经济规划功能,主要表现在制定相应的经济发展战略以及与之相关的产业政策与经济计划。^[24]

经济发展战略当今世界各国经济发展战略的渊源不尽一致,有的融之于总体的社会经济发展战略之中,而有的则比较单一。世界各国皆有比较明确的发展战略,如二战后,拉美及印度等国采取了进口替代为主的内向发展战略;而日本、韩国则选择了出口导向型的外向发展战略。据世界银行的统计调查,经济发展战略大致可分为

[22] 参见刘作翔:《市场经济条件政府职能的几个问题》,载《政法论坛》1994年第1期,第74页。

[23] 参见罗豪才主编:《行政法学》,北京大学出版社1996年版,第105-106页。

[24] 经济发展战略、产业政策以及经济计划,一方面体现出政府特定历史阶段的整个经济发展目标、布局、结构等,也体现政府的规划功能。与此同时,它们在客观上又起着引导社会经济运行的作用,因此,它们又肩负着诱导功能。就此意义而言,经济发展战略、产业政策以及经济计划兼起规划、诱导功能,并最终通过诱导功能的发挥而实现政府的经济发展战略目标。诱导功能在整个政府经济职能中更具工具意义。

四档 很外向、一般外向、一般内向与很内向 统计结果显示 外向性越强，国内生产总值的增长率越高。故经济发展战略直接影响着经济增长率。

产业政策围绕着经济发展战略，政府进一步以产业政策的制定来明确产业结构的调整与发展方向。产业政策是政府为了实现某种经济和社会目的，以全部产业为直接对象，通过对全产业的保护、扶植、调整和完善，积极或消极参与某个产业或企业的生产、经营、交易活动，以及直接或间接干预商品、服务、金融等的市场形成和市场机制的政策总称。^[25]产业政策因规定产业结构、产业组织、产业协调和产业发展而有能力承担起一国基本经济政策角色，并为多国政府广泛运用以指导本国经济的发展。

产业政策是改革开放以后，我国经济学界这从日本引进的概念，几乎与此同时，人们也认识到行政指导的功能。因为产业政策实际上主要起着政府引导微观经济单位的作用，成为行政指导的一种典型（而非唯一的）表现形式。中国在经济体制改革之前虽未正式提出“产业政策”的概念，但实际操作中亦未少见，譬如 50 年代的重工业优先发展政策，60 年代提出的农轻重协调发展政策，70 年代的轻工业“六个优先”政策等。

产业政策之所以为世界各国政府广泛采用并业已成为中国政府的基本经济政策，^[26]主要取决于产业政策自身的下列功能：（1）产业政策是国家管理经济的基本方式；（2）产业政策是联结宏观经济与微观经济的纽带；（3）产业政策能够凝聚其它经济政策。譬如日本通产省在日本产业政策的制定和实施方面起着主导作用，其所制定的产业政策集经贸于一体，^[27]使发展国内经济与促进进出口统一起

[25] 参见《日本经济事典》第 192 页。转引自“中国经济体制改革总体设计”课题组：《继续推进流通市场化和市场制度化》，（下），载《改革》1995 年第 6 期，第 17 页。

[26] 参见龚维敬著：《美国垄断资本集中》，人民出版社 1986 年版。

[27] 参见杨玉成：《日本调整产业结构的措施及其启示》，载《外国经济与与管理》1991 年第 4 期，第 26 页。

来,从而扮演着日本经济起飞时期的‘领航’角色。^[28]

经济计划它是体现政府经济规划功能的“第三种力量”，也是影响一国经济成绩是否理想的关键因素。经济计划有指令性与指导性之分，二者在一国经济体制中往往是此长彼消的关系，而非想象中的水火不容。譬如中国在计划经济时代，指令性计划无疑居于主导地位，^[29]但也不乏指导性计划，而有计划的商品经济更是二者兼存。在中国建立社会主义市场经济体制过程中乃至该过程结束以后，部分经济领域（尽管只是很小的部分）仍必须施以指令性计划。这亦从另一角度佐证了政府干预（包括部分产业或企业的直接经营）之必要性。但就市场经济的内在要求与发展趋势而言，经济计划将主要通过指导性计划来实现其经济规划功能。例如日本的经济计划仅向民间企业界指出经济发展方向，规定政府及国营企业的职责、调整各方面的利益关系和提供经济信息，这种计划对民间私营企业无约束力。其他国家如法国、韩国以及中国台湾地区等的经济发展足以说明：经济计划，尤其是指导性计划已成为政府引导经济的重要手段。^[30]

二、服务功能

从当今世界来看，政府的宏观经济调控可大致分为两种类型：一是以美国为代表的“政府尽可能少干预企业”的分散性调控政策；另一类是以日本为代表的“政府和企业在经济决策上相互协商”^[31]的

参见林元旦：《通产省产业政策在日本经济起飞时期的‘领航’作用》，载《中国行政管理》1996年第9期，第41—44页。

^[30] 《人民日报》（海外版）1987年11月4日——转引自前引[7]陆丁书，第2页。

^[29] 计划与市场的结合，是当代商品经济的发展趋向。中外经济学虽研究视角与目的不同，但研究结果之相似性正好说明了经济计划——尤其是指导性计划之于市场，犹如铁轨之于火车，仅有内在动力的火车离开铁轨也寸步难行，更不用说，如何实现目标了。

^[31] 参见《日本经济事典》第193页。

协调型调控政策。^[32]但无论何种类型的调控,皆以服务功能为基础,寓调控于服务之中。具体而言,服务功能主要包括理顺价格结构、搞好公共基础设施和鼓励技术创新以及保障经济稳定等三方面。

理顺价格结构合理的价格结构是形成利益机制的前提。通常而言,价格作为市场信息的载体应由市场形成,以反馈市场供求现状并进而引导社会资本的集中,进行资源配置。但由于价格机制的不完整而导致信息失真所形成的价格结构就自然不合理,从而也就失去或削弱价格的指引功能。有鉴于此,理顺价格结构、帮助市场形成正确的富含可靠信息的价格是政府有必要去做且有能力做好的事情。但是,政府的作用在于理顺价格结构的服务性上,而非越俎代庖,强行设计价格结构的做法只能产生相反的效果。

譬如,日本政府正视国内资源短缺与企业过度竞争并存的现实,频繁利用产业组织政策来加强诱导,保证有序竞争,这就使得资源配置不仅在宏观上优化,而且在微观使用上高效。相比较而言,拉美国家的价格扭曲现象则十分严重,这就造成因政府的初始干预反而引起更多的干预。一个常见的恶性循环是:此处的定额外负担-彼处补缺-价格上升-价格限制-企业艰难-补贴贷款-保证定额。1983年,世界银行经济学家兰格帕尔·阿加瓦勒对70年代31个发展中国家的价格扭曲与经济增长的关联研究表明:价格(包括汇率、利率、工资、国内产品价格)扭曲得越厉害,GNP增长率则越低,甚至出现负增长。^[33]此亦反证了政府理顺价格结构之必要性。

搞好公共基础设施公共基础设施包括社会经济正常运行所必需的、由社会投资形成的各种软件和硬件,其间接作用于生产性资本的生产活动,通过各种各样的途径服务于各个经济活动领域。基础

[32] 参见徐士英:《日本经济宏观调控的法制保障》,载《外国法译评》,1994年第3期,第51页。

[33] 参见路耀兵:《论政府干预在发展经济中的作用》,载《外国经济与管理》,1991年第10期,第28页。

设施的‘硬件’包括供水、供电、通讯、道路交通设施、飞机场、港口等；‘软件’包括法律制度、行政服务、会计制度、审计系统、税收制度和海关管理。

公共基础设施有耗资大、周期长、利润率低和社会性等特点。在市场经济中，公共基础设施是政府提供公共货品的主要方面，而自由市场经济不能有效地提供公共货品则是政府干预和参与经济活动的重要依据之一。因为公共货品的两大特征是它使用上的“非排他性”和利益上的“非占有性”；^[34]故典型的公共货品在市场上鲜有私人愿意提供的。譬如像国防这样的公共货品，必须由政府提供，并由政府强制性征收国防开支所必需的税款；同时，公共货品可以说是有益的外部效应的极端形态，是产业发展、社会经济顺利运行的重要基础。再次，政府投资进行基础设施建设尚可增加需求、扩大市场、调节公私营部门和地区间的经济发展失衡等。因此，政府的服务功能便无疑要涉足于提供公共基础设施。

日本的公共投资在西方资本主义国家中比重最高，政府担当了基础设施投资的股东，这为日本工业企业降低产品成本、打入世界市场创造了外部条件。中国目前正在渐次地实现基础设施从国营到共营乃至私营的转变，譬如尝试采用 BOT 或 TOT 等方式引进外资。^[35]鼓励技术创新。现代科学技术研究是一个具有公益性的、需要较多投入的产业领域。

在中国，科学技术的研究尤其是基础性的科学技术研究是企业

[34] 经济学将公共货品定义为是具有“非排他性”和“非占有性”的货品。比方说，一盏路灯，路人走过，皆受其益，其提供给你的服务并不因有他人“用过”而逊色——此即效用上的非排他性；而谁想把路灯的光亮占据起来，向每个路人收灯光费，或只让付费的人享受照明，也是不现实的——此即利益上的非占有性。正因为公共货品的非排他性与非占有性才使得“免费搭车”普遍存在，故私人不愿提供。

[35] 参见孙潮、沈伟《BOT 投资方式在我国的适用冲突及其法律分析》，载《中国法学》1997 年第 1 期，第 58 页。

参见马洪、刘中一主编：《中国发展研究》，中国发展出版社 1997 年版，第 356 页。

所无法承担的，这除却单个企业在人才、资金及科研设备条件方面存在的局限性之外，企业的科研投入产出不对称性也是重要原因。因此，政府所肩负的技术创新服务功能自不可缺。当然，这种由国家包揽科技研究的状况在今后将会有较大改观。

西方国家的大部分科技研究是由盈利性的专业机构、大型企业和垄断财团承担的，由政府统一组织和承担科技研究较少。不过，这并非说明政府对科技创新漠不关心，相反，政府总是通过各种途径来扶持、帮助、鼓励技术创新。譬如，日本在其《国民收入倍增计划》中即把“用教育训练等措施提高人的能力，振兴科学技术”列为其中之一。日本企业的科学技术研究分为基础研究、应用研究、发展研究三个部分，按照日本政府于 1983 年公布的报告，大约 2% 的日本国民生产总值是花费在研究和发展上的，而其中 70% 是花费在私营企业上。由于基础研究需要花费大量的财力，并有一定的风险，私营企业大都不愿意从事这些研究。但是，忽略了基础研究最终会削减科学技术的进步，日本政府也意识到这一点，于是便先后制定例如《研究会法》、《基础科学技术研究促进法》（1985）等用以鼓励基础研究及其与发展的措施。

澳大利亚也针对 80 年代以来，随着国际市场初级产品价格疲软、制造品竞争加剧，给其经济发展蒙上阴影的挑战，及时调整了经济发展战略，试图通过加强技术创新、振兴制造业，以改变不利的国际竞争地位，并为此制定了一套政策，以保证新的战略目标的顺利实现。澳技术创新政策主要包括减免税收、资助技术创新、实施“补偿计划”制定“合作开发计划”推进“工业发展援助计划”；逐步取消关税保护、推动科研机构与企业横向联合等七个方面。

保障经济稳定多国经济建设经验表明，只有通货膨胀率较低、物价较为稳定，私营部门才能确信不需要采取紧急措施来抑制其生意。这种低通货膨胀和稳定对取得令人满意的经济增长而言虽然还很不够，但它肯定是必要的。而宏观经济政策的主要责任就是要保持稳定的低通货膨胀。

美国的经济发展历程值得各国政府借鉴。反思一战以后至今，美国（受以费里德曼为代表的规则货币主义理论的影响）在宏观调控中倾向货币调控、并以之逐步取代凯恩斯主义财政调控而成为主导模式的历史，以及美国政府宏观调控经济的艰难曲折历程，无疑会得出这样的结论：美国政府一直在同高通货膨胀作不休的抗争，并企图最终达到低通货膨胀、实现财政预算的平衡。

战后美国历届政府都积极谋求政府对经济的全面干预。继罗斯福之后的各位总统，有一种较为一致的看法，认为政府有能力对促进经济平衡发展作出积极的贡献；如果经济中发生了麻烦，政府有责任去解决它。^{〔36〕}从40年代到70年代，在政府干预经济的过程中，以扩大消费需求、提供充分就业机会与赤字财政为中心的凯恩斯主义的财政调控模式一直居主导地位。但是，这种日积月累的赤字财政发展到60年代以后，就逐渐引起了经济发展中的“滞胀”。一方面，福特当政以后，由于供给学派和货币学派在理论界猛烈攻击“凯恩斯主义是导致美国经济发展滞胀的原因”，美国理论界曾一度出现了反国家干预的浪潮；另一方面，微观经济领域却又普遍推行了计划管理，截止1974年，几乎美国政府的每一个部都制定了某种长期计划，准备对国民经济进行计划干预。但历史同美国经济又开了个玩笑：卡特作为一个经济专家型的行政首脑上任以后，却仍然自觉运用凯恩斯的宏观调节理论，注重运用财政税收政策来刺激有效需求、调节经济运行，结果是因为无法解决高通货膨胀而不得不下台。里根入主白宫以后，主张政府的责任不是干预，而是创造一种让企业家自由发展的宏观经济环境，亦即主要体现为一种服务功能，美国便因此开始了政府干预的全面后退。里根政府更注重运用货币政策对平衡经济发展施加影响——货币主义的中心手段是通过控制货币发行量来抑制通货膨胀，进而调节市场经济——但这种连锁的货币政策却又

〔36〕 参见刘平著：《计划与市场关系的国际比较》，江西人民出版社1992年版，第116页。

造成经济膨胀而使得通货膨胀雪上加霜。70年代初期,尼克松政府已经尝试运用通货紧缩的办法来抑制通胀,但并未取得成功。从1985年起,美国政府开始了谋求平衡来压缩政府开支。在整个布什执政时期,美国经济仍在低位发展甚至出现倒退。克林顿上台以后,在调节货币供应量、谋求平衡预算和促进经济增长方面取得了一些进步,其企图达到财政预算平衡、抑制通货膨胀的努力较前几任而言,亦可藉此聊以自慰了。^[37]

在日本政府经济目标中,除了经济增长外,经济稳定也是其政策目标之一。政策通过财政金融政策中紧缩与膨胀政策的合理搭配来减少经济发展中的周期性波动,实现经济稳定增长。

值得注意的是,一些发展中国家在引进西方先进的科学技术和方法时,也往往伴随着经济思想和经济政策的盲目引进。譬如在50年代,西方各国纷纷推行凯恩斯主义,实行“廉价货币政策”,一些发展中国家也不顾国情,盲目效仿,结果非但未带来经济发展,反而造成高通货膨胀,导致“金融压制”,使经济发展严重受挫。而且,由于发展中国家在以往的经济的发展过程中几乎无一幸免地都不同程度地经历过通货膨胀,结果倒使人极易产生了一种错觉:发展中国家的通货膨胀是难以避免的。

发展中国家出现通货膨胀取决于以下原因:①经济发展需要大量资金,但发展中国家在其经济发展过程中普遍存在资金严重短缺问题,这种资金供求的矛盾往往导致货币的过度扩张,以致酿成通货膨胀;②发展中国家金融的特殊性容易引发通货膨胀。一般而言,发展中国家的金融体制不够完善,金融制度不够健全,宏观调控能力比较薄弱等,因而比较容易造成供给失控,从而产生通货膨胀;③经济结构的失衡导致通货膨胀的恶性循环。

综观以上主、客观原因,虽然发展中国家在其经济发展过程中,容易发生通货膨胀,但这非规律,实际上,通货膨胀在一定程度上是

[37] 参见吴志鸿:《政府宏观调控行政法律行为研究》,博士论文(1997),第6-8页。