

国家精品课程教材

国家级精品资源共享课程教材



新编21世纪经济学系列教材

公共经济学

Public Economics

主 编 张思锋

副主编 王立剑 张立 张园

国家精品课程教材

国家级精品资源共享课程教材



新编21世纪经济学系列教材

公共经济学

Public Economics

主 编 张思锋

副主编 王立剑 张立 张园

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共经济学/张思锋主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 5
新编 21 世纪经济学系列教材
ISBN 978-7-300-21167-1

I. ①公… II. ①张… III. ①公共经济学-高等学校-教材 IV. ①F062. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 082193 号

国家精品课程教材

国家级精品资源共享课程教材

新编 21 世纪经济学系列教材

公共经济学

主 编 张思锋

副主编 王立剑 张 立 张 园

Gonggong Jingjixue

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京昌联印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

版 次 2015 年 6 月第 1 版

印 张 21

印 次 2015 年 6 月第 1 次印刷

字 数 507 000

定 价 39.00 元

作者简介

张思锋，男，1952年生，陕西渭南人；西安交通大学公共政策与管理学院教授、博士生导师；国家精品课程、国家级精品资源共享课程《公共经济学》首席教授，陕西省教学名师；中国社会保险学会常务理事，中国社会保障30人论坛成员，陕西省经济学会副会长，国务院政府特殊津贴获得者；国家社科基金重大项目、国家社科基金决策咨询点首席专家。1982年以来，一直从事本科生、研究生教学工作；先后主持科研课题30余项，发表学术论文80余篇。

内 容 简 介

本书以市场与政府关系的经济学分析为主线，以分配领域、生产领域、宏观经济运行领域和公共产品生产与供给领域的市场失效为逻辑推演起点，介绍了福利经济学原理、外部性理论、政府干预理论、公共产品理论等公共经济学基础理论。以市场经济条件下政府职能及其实现途径为目标，介绍了公共财政理论、公共选择理论、公共规制理论、新制度经济学原理等公共经济学应用理论。应用公共经济学的基础理论和应用理论，对保障性住房、邻避冲突、劳动力就业、高速公路运行、行政权力腐败、地方政府债务、居民阶梯电价、排污权交易等当下我国若干经济社会现象和问题进行了案例分析，并给出相关对策建议。

目 录

绪论	1
----------	---

上篇 理论篇

第 1 章 福利经济学原理	19
1.1 福利经济学的发展进程	20
1.2 福利经济学的相关概念	22
1.3 福利经济学的基本原理	25
1.4 福利经济学的应用	33
1.5 福利经济学的评价	35
第 2 章 外部性理论	40
2.1 外部性的发展进程	41
2.2 外部性理论的相关概念	44
2.3 外部性理论的基本原理	46
2.4 外部性理论的应用	51
2.5 外部性理论的评价	54
第 3 章 政府干预理论	59
3.1 政府干预的发展进程	60
3.2 政府干预理论的相关概念	63
3.3 政府干预理论的基本原理	64
3.4 政府干预理论的应用	73
3.5 政府干预理论的评价	77
第 4 章 公共产品理论	83
4.1 公共产品理论的发展进程	84
4.2 公共产品概念	87
4.3 公共产品理论的基本原理	89
4.4 公共产品理论的应用	99
4.5 公共产品理论评价	103
第 5 章 公共财政理论	107
5.1 公共财政理论的发展进程	108
5.2 公共财政概念	111
5.3 公共财政理论的基本原理	112

5.4	公共财政理论的应用	130
5.5	公共财政理论的评价	131
第6章	公共选择理论	137
6.1	公共选择理论的发展进程	138
6.2	公共选择理论的相关概念	140
6.3	公共选择理论的基本原理	141
6.4	公共选择理论的应用	148
6.5	公共选择理论的评价	149
第7章	公共规制理论	153
7.1	公共规制理论的发展进程	154
7.2	公共规制理论的基本概念	156
7.3	公共规制理论的基本原理	157
7.4	公共规制理论的应用	164
7.5	公共规制理论的评价	165
第8章	新制度经济学原理	169
8.1	新制度经济学的发展进程	170
8.2	新制度经济学的相关概念	174
8.3	新制度经济学的基本原理	176
8.4	新制度经济学的应用	185
8.5	新制度经济学的评价	188

下篇 案例篇

第9章	我国保障性住房制度的社会福利效应分析	197
9.1	引言	198
9.2	我国保障性住房制度的社会福利增进效应	199
9.3	我国保障性住房建设与分配中的社会福利损失	201
9.4	国外保障性住房制度的建设经验	204
9.5	提升保障房制度社会福利效应的对策	205
9.6	结论	206
第10章	邻避冲突的外部性理论解释及其治理策略	209
10.1	引言	210
10.2	概念界定	211
10.3	邻避冲突的成因及其演化过程	212
10.4	国外治理邻避冲突的经验	215
10.5	邻避冲突的治理策略	216
10.6	结论	218

第 11 章 我国劳动力就业问题的原因分析与解决措施	221
11.1 引言	222
11.2 我国劳动力就业困难的表现	223
11.3 我国劳动力就业困难的理论解释与原因分析	225
11.4 国外治理劳动力就业困难的经验	228
11.5 我国应对劳动力就业困难的对策建议	229
11.6 结论	230
第 12 章 我国高速公路有效供给的困境与对策分析	233
12.1 引言	234
12.2 高速公路的公共产品属性	235
12.3 我国高速公路收费供给的失效分析	236
12.4 我国高速公路免费通行的拥挤分析	239
12.5 我国高速公路有效供给的对策	241
12.6 结论	243
第 13 章 公共选择视域下行政权力腐败的治理策略	247
13.1 引言	249
13.2 行政权力腐败产生的内在机理	250
13.3 我国行政权力腐败的特征与成因	252
13.4 行政权力腐败治理的经验与启示	255
13.5 我国行政权力腐败的治理策略	256
13.6 结论	258
第 14 章 我国地方政府债务的规模测算与对策研究	261
14.1 引言	262
14.2 我国地方政府债务规模测算	264
14.3 我国地方政府债务的成因	267
14.4 我国地方政府债务的影响	270
14.5 规避地方政府债务风险的对策建议	272
14.6 结论	273
第 15 章 居民阶梯电价政策效应评价	276
15.1 引言	277
15.2 实施居民阶梯电价的理论依据	278
15.3 我国居民阶梯电价政策的实践	281
15.4 居民阶梯电价政策效应评估	282
15.5 我国居民阶梯电价政策存在的问题	284
15.6 完善我国居民阶梯电价政策的对策	286
15.7 结论	287
第 16 章 我国排污权交易市场机制的完善路径研究	290
16.1 引言	292

16.2	排污权交易的制度经济学解析	295
16.3	排污权交易的基础：初始排污权分配方式的选择	298
16.4	排污权交易的关键：初始排污权价格的确定	301
16.5	完善我国排污权交易市场机制的基本路径	304
16.6	结论	307
主要参考文献		311
后记		325

绪 论

如何界定市场与政府的关系一直是经济学说史上争论不休的核心话题。本书把梳理、分析、探索政府与市场的关系作为任务和目标。19世纪及其以前的经济学，很多把市场作为配置资源的唯一力量，认为最好的政府是维护市场自由竞争的政府，是在经济生活中无所作为的政府。20世纪以来的经济学，对市场配置资源的唯一性提出了质疑，开始讨论政府在市场失灵时施以援手的必要性和具体的操作手段、操作程序和应变策略。

15世纪末，地理大发现扩大了世界市场，英国、法国、葡萄牙、西班牙等国的航海业、商业、工业迅速发展；对外贸易加速了商业资本的发展与壮大，旧式贵族变成新型商人；封建专制的中央集权国家，运用国家力量支持商业资本，以增强本国的经济与军事实力。作为商业资本理论体现的重商主义经济思想，把金银当作衡量财富的唯一标准，认为一个家庭积累的金银越多，这个家庭就越富裕，一个国家积累的金银越多，这个国家就越富强；一切经济活动都是为了获取金银。重商主义主张，政府采取关税和非关税手段，鼓励商品出口，限制商品进口，就可以把其他国家的金银输入本国，不断地使本国走向富强。^[1]

从18世纪60年代起，珍妮纺纱机和瓦特蒸汽机的发明和使用，提供了从以手工技术为基础的工场手工业向机器大工业过渡的条件。产业革命催生了作为工业资本理论体现的古典经济学。在1776年出版的《国民财富的性质和原因的研究》^[2]一书中，亚当·斯密指出，当每个个体在依据自身利益行事时，公共利益也就自然得以实现；因此，表面看似混乱而毫无拘束的自由市场，实际上却是由一双看不见的“无形之手”所指引，正确地生产着产品的种类和数量。政府的义务是，保护社会免受其他国家的暴力和入侵；建立一套精确的执法体系，保护每一位社会成员免受其他成员的不公正对待或压迫；建立并维护个人或集团不可能建立的，利润不足以抵补成本的，极大地施惠于整个社会的公共机构和设施；还要提供那些能够促进社会商业发展以及能够提高国民受教育水平的设施与服务。

18世纪中叶，法国的工场手工业有了一定的发展，甚至出现了雇用数千名工人并拥有先进设备的大机器生产。1789年法国大革命中诞生的《人权宣言》^[3]，宣布“人们生来而且始终是自由平等的”。1803年，让·巴蒂斯特·萨伊出版的《政治经济学概论》^[4]，对亚当·斯密的经济学给予了通俗化、系统化的解释，其中影响深远的是渗透着斯密自由经济思想的“萨伊定律”。萨伊认为，生产者生产产品的目的，一是为了满足自己对该产品的消费欲望，二是为了兑换他人生产的产品；在产品换钱，钱换产品的两道交换过程中，货币只在刹那间起着交换媒介的作用；在交换结束时，我们发现实际上是一种产品交换另一种产品。如果一种产品由于难于出售而过剩，这不是由于缺少货币，而是由于其他产品生产得过少。产品的种类和数量越多，产品的销路就会越广，交换就会越顺畅；一个生产者的成功，得益于其他生产者；进口会给本国产品开辟销路。生产为自己创造需求，生产过剩的经济危机是不可能存在的。

19世纪中叶，机器大工业在英、法、美等国占据了统治地位，生产社会化和资本主义所有制之间的矛盾日益凸显，经济危机周期性发生。作为工业无产阶级经济理论体现的马克思主义经济学脱颖而出。马克思继承并发展了亚当·斯密的劳动价值论，并以价格围绕价值上下波动的价值规律作用表现形式，进一步阐释了被亚当·斯密称为“看不见的手”的市场配置资源现象。当商品供给小于需求时，竞争在购买者之间展开，商品价格上涨，供给增加；当商品供给大于需求时，竞争在生产者之间展开，商品价格下降，供给减少。需求、供给与价格之间的相互作用，实质上是部门内部竞争的体现，促进了部门劳动生产率的提高；由此导致部门之间的竞争，使得劳动、资本、土地等资源总是向供给小于需求的效率更高的生产部门转移，促进了社会劳动生产率的提高。生产无限发展与劳动群众的购买力相对缩小的矛盾，单个企业生产有组织有计划与整个社会生产无政府状态的矛盾，引发了生产相对过剩的周期性经济危机。通过革命的方式，把生产资料的资本主义私人占有改变为社会占有，由一个社会中心按照社会化大生产所要求的比例，把资源有计划地配置到各个生产部门，是社会生产力发展的必然趋势，也是消除经济危机根源的根本途径。^[5]

19世纪70年代之后，德国和美国的工业迅速发展，曾经在工业和国际贸易中居世界首位的英国遇到了强有力的竞争对手。1890年，马歇尔出版的《经济学原理》^[6]，是对亚当·斯密以来主张经济自由主义的经济学家们的经济思想和分析方法的集大成者。马歇尔依据古希腊自然哲学家们“自然从不飞跃”的思想，提出“连续性原理”，用以说明社会经济是连续的、非跳跃的、类似于生物进化的发展过程，似乎是为英国丧失世界第一大经济体地位和面临的社会矛盾给予掩饰，也似乎是对马克思关于通过革命改变生产资料资本主义私人占有方式的回应。马歇尔建立了以均衡价格论为核心的完整的经济学体系，认为当商品的供给价格和需求价格相一致时，其需求量和供给量也相一致，从而形成商品均衡价格；工资、利息、地租、利润等，也是劳动、资本、土地、资本家才能等生产要素的供给价格和需求价格相一致、需求量和供给量相一致时的生产要素均衡价格。马歇尔认为经济自由是一个更有远见以及更为谨慎和自由的选择，是大工业的企业和产业特征。由于马歇尔经济学的集大成与系统性，使其成为此后相当长时间主要资本主义国家的正统经济学。

1893年被任命为洛桑大学政治经济学教授的维尔弗雷多·帕累托，曾经被认为是毫不妥协的自由放任主义者，以他的名字命名的“帕累托改进”、“帕累托最优”，对市场配置资源的过程给予了简明而经典的描绘。“帕累托改进”是指这样一个市场过程，即增加一个人

的福利，而不会减少其他人的福利，从而使社会总福利增加的市场配置资源过程。当“帕累托改进”达到这样一种状态，即增加一个人的福利，必然减少其他人的福利，从而减少社会总福利，就是“帕累托最优”状态。当完全竞争市场达到长期均衡时，帕累托最优的三个条件，即交换的最优条件、生产的最优条件、交换和生产的最优条件都将自动地得到满足。

如果说，18世纪下半叶和整个19世纪，经济学更多强调的是市场在资源配置中具有不可替代的决定性作用，那么进入20世纪后，经济学就越来越多地关注市场失灵问题和政府在经济活动中为什么要发挥作用、发挥哪些作用、怎样发挥作用的政府作用问题。

1920年，庇古的《福利经济学》^[7]指出，社会总福利的大小，一是取决于生产领域创造的国民收入总量，即国民收入总量越大，社会总福利就越大；二是取决于国民收入在全体社会成员之间的分配，由于等量社会财富为穷人带来的福利远远大于为富人带来的福利，因此只有社会财富在全体社会成员之间进行平均分配时，社会总福利才能达到分配的帕累托最优。庇古在证明市场实现生产和交换的帕累托最优的同时，也证明了市场无法实现社会财富分配的帕累托最优。庇古的结论是，国民收入在全体社会成员之间公平的再分配，必须依赖于政府才能实现。

从马歇尔论证规模经济时使用“外部经济”一词，庇古运用边际效用基数论时提出“外部不经济”一词，到科斯的产权界定，外部性理论的形成与发展，经历了大半个20世纪，并成为了分析外部性条件下市场在生产领域失灵的理论工具。外部性理论把企业生产经营中发生的成本分为内部成本和外部成本；获得的收益分为内部收益和外部收益。其中，企业自己支付的成本是内部成本，企业之外的其他企业和居民支付的成本是外部成本；企业自己获得的收益是内部收益，企业之外的其他企业和居民获得的收益是外部收益。如化工厂生产经营化工产品的全部收益表现为内部收益，而只支付了内部成本；周围的其他企业和居民在没有获得任何收益的情况下，却支付了化工厂排放废水、废气，污染环境的外部成本。这种现象被称为负外部性。再如某企业因生产经营需要，修建一条通达主干道的公路，这个企业支付了修建公路的全部成本；周边的其他企业和居民在没有支付任何成本的情况下，却搭便车使用这条公路。这种现象被称为正外部性。在负外部性条件下，当企业生产规模已经达到帕累托最优点时，企业由于不支付扩大生产规模的外部成本却可以获得扩大生产规模带来的全部收益，因而仍然继续扩大生产规模；在正外部性条件下，企业由于只获得内部收益却支付了全部成本，因而企业在生产规模尚未达到帕累托最优点时就停止了生产。外部性理论的结论是，在外部性条件下，市场无法达到生产领域资源配置的帕累托最优。

事实上，亚当·斯密当年就提出了公共产品问题。1954年，萨缪尔森给出了公共产品定义后，提供公共产品被认为是市场经济条件下政府的职能。公共产品理论认为，物质生产过程生产的全部产品按其特性被划分为两类：具有排他性和竞争性特征的私人产品；具有非排他性和非竞争性特征的公共产品。产品的排他性是指，增加一个人的消费，必然影响其他人的消费；产品的非排他性是指，增加一个人的消费，不会影响其他人的消费。产品的竞争性是指，增加一个人的消费，必然增加生产的边际成本或者消费的边际拥挤成本；产品的非竞争性是指，增加一个人的消费，不会增加生产的边际成本或者消费的边际拥挤成本。^[8]西瓜属于私人产品，因为在西瓜数量一定的情况下，增加一个人的消费，必然影响其他人的消费，具有排他性；如果增加一个人消费的同时，不希望影响其他人的消费，那么就要增加西瓜的数量，引起生产的边际成本增加；如果不增加西瓜的数量，就会

增加西瓜消费的边际拥挤成本，西瓜就是具有竞争性的产品。大海上的航灯属于公共产品，因为在航灯建成之后，增加一个过往船只对航灯的使用，并不影响其他船只使用航灯，具有非排他性；增加一个过往船只对航灯的使用，也不需要增加航灯的数量，不会增加建设航灯的边际成本或者增加使用航灯的边际拥挤成本，具有非竞争性。由于私人产品具有排他性和竞争性特征，因而消费者愿意为私人产品付费，企业也就愿意生产并供给私人产品；由于公共产品具有非排他性和非竞争性特征，因而消费者不愿意为公共产品付费，企业也就不愿意生产并供给公共产品。公共产品理论的结论是，市场不可能把资源配置到公共产品的生产领域。

1929—1933年世界经济大危机，呼唤出凯恩斯的政府干预理论。凯恩斯认为，经济危机就是生产的大量过剩，经济危机的原因是有效需求不足，有效需求不足的原因是流动性偏好、边际消费倾向递减、资本边际效率递减引起的消费和投资需求不足。凯恩斯主张，在危机期间，政府应该运用财政政策和货币政策，提高边际消费倾向和资本边际效率，增加消费者的消费需求和厂商的投资需求，刺激经济增长，实现充分就业。^[9]

自称“后凯恩斯主流经济学”的以萨缪尔森为代表的新的古典综合派，在凯恩斯理论的基础上，提出由市场机制发挥作用的私有经济部门和政府管理的公共经济部门共同构成的“混合经济”，其中市场机制的作用是为了合理配置和充分利用资源，以提高微观经济效率；政府管理的作用是为了预防和对付经济衰退，以调节宏观经济运行。主张政府在进行需求管理时，可以根据市场情况和各项调节措施的特点，机动地决定和选择某一种或几种货币政策、财政政策的“相机抉择”理论。汉森等人还提出实施逆经济风向行事的宏观经济政策，即在经济衰退时采取扩张性经济政策，增加货币供给量，降低利率，刺激社会总需求，以消灭失业；在经济过分膨胀时采取紧缩性经济政策，减少货币供给量，提高利率，抑制社会总需求，以抑制通货膨胀。

现代凯恩斯主义的另一重要分支，以琼·罗宾逊和卡尔多为代表的新剑桥学派，在坚持凯恩斯有效需求原理的同时，反对新古典综合派提出的赤字财政政策和通货膨胀政策。主张削减庞大的政府开支，实行严格的进口管制；尤其强调充分发挥税收在缩小贫富不均方面的作用，建议采取累进所得税率，实行没收性遗产税，使高收入者多纳税，低收入者少纳税。

以哈耶克为代表的伦敦学派、欧肯为代表的弗赖堡学派、弗里德曼为代表的货币主义、卢卡斯为代表的理性预期学派等新自由主义经济学，认为政府不会比个人或企业做得更好，反对政府对经济生活的干预，主张让市场机制完全地、充分地发挥作用。

同样被列入新自由主义经济学的、在20世纪70年代于美国兴起的供给学派，重新肯定了萨伊定律，认为需求不足不可能引发产品过剩，社会生产能力即供给能力越强，需求就越大；反之亦然。主张政府不应当刺激需求，而应当调节供给。强调充分发挥市场机制作用，使生产要素供需达到均衡和有效利用。主张大幅度减税、大量削减社会支出、停办不必需的社会保险和福利计划，以便更多地积累有形资本与智力资本，提高社会生产能力。

—

面对在分配领域、外部性、公共产品、有效需求不足等条件下市场配置资源无法

实现帕累托最优的困境，从20世纪30年代中期开始，美国在调节政府与市场关系方面进行了漫长的改进，在保持市场对资源配置发挥决定性作用的前提下，不断地改进着政府的经济责任与行为，很好地发挥了政府对经济发展的引导性、调节性、推进性作用，并在第二次世界大战结束至今的世界经济发展中留下了无法忽视的史实与理论探索空间。

1929年3月4日，出生于密西西比河西部地区，以工业效率代表身份当选的赫伯特·克拉克·胡佛，宣誓就任第31届美国总统。遗憾的是，这位总统先生上任234天后的10月24日，一场经济危机风暴就席卷了美国。^①至1932年，美国13万家企业倒闭，钢铁工业产值、汽车工业产值、国民生产总值分别比1928年下降80%、95%、48%，有25%的劳工失业。^[10]在此期间，坚定地信奉马歇尔自由市场经济正统经济学的胡佛总统，坚持认为经济不景气问题绝不能用立法的行动或行政的声明来解决，经济创伤只能依靠生产者和消费者的自我治疗；主张联邦政府应该最少地介入经济领域；提出由私人慈善机构、“邻居互助计划”解决失业救济问题的“自愿联合政策”。^[11]

1933年3月4日，富兰克林·德拉诺·罗斯福就任美国第32届总统。罗斯福以迅雷不及掩耳之势，横扫三年多来的低迷市场，反对政府不对经济生活进行任何干预的正统经济学及其践行者们面对经济危机而无动于衷、束手无策的衰志暮态，坚定地实施了史称“罗斯福新政”的政府干预政策。^①一发破的，迅速遏制银行危机。罗斯福就任总统后打出连环组合拳，1933年3月6日宣布全国银行“休假”；3月9日，国会通过《紧急银行法令》；3月10日宣布停止黄金出口；3月15日，14771家银行领到执照恢复营业；4月5日，宣布禁止私人储存黄金和黄金证券，停止美钞兑换黄金；4月19日，禁止黄金出口，放弃金本位；6月5日，停止以黄金偿付公私债务；6月16日，国会通过《1933年银行法》，建立由联邦承担责任的联邦储备体系；1934年1月10日，宣布发行以国家有价证券为担保的30亿美元纸币，美元贬值40.94%，以增强美国商品的出口竞争力。^②秉要执本，有效恢复农业、工业。1933年5月12日，罗斯福签署《农业调整法》。依据该法，全国耕毁了1000多万亩棉花田，屠宰了22万头母猪、600多万头小猪、1000多万头牛羊，以稳定农产品价格，调整农业结构。1936年美国农业总收入比1932年增加了50%，包含政府补贴的农产品销售收入翻了一番。1933年6月16日，美国国会通过《全国工业复兴法》，要求企业主遵守“公平竞争”规则，制订生产规模、产品价格、市场范围，规定工人最低工资和最高工时标准，以限制垄断，缓和劳资矛盾；鼓励发展提供1~10人就业岗位的小企业；为遵规企业颁发印有“我们尽我们的职责”字样和《全国工业复兴法》标志的“蓝鹰”奖章，全美90%的企业参加了蓝鹰行动。1939年美国国民生产总值从1933年的742亿美元增加到2049亿美元，失业人数从1700万下降至800万。^③以工代赈，呈现救济、就业、投资“一箭三雕”效应。1933年5月，美国国会通过了《联邦紧急救济法》，先后发放30亿美元的救济金，200万家庭得到资助。1935年4月28日，罗斯福宣布把单纯救济改为“以工代赈”，设立从事公共、民用工程的众多工赈机构，各级政府先后投资50多亿美元，工赈机构先后招募2300多万具有劳动能力的失业者，建设植树护林、防治水患、水土保持、道路建设、森林防火线、森林瞭望塔等公共工程，修建近

^① 资料来源：世界名人网，<http://www.shijiemingren.com/doc-view-4384.html>。

1 000座机场、12 000 多个运动场、800 多座校舍与医院以及桥梁、堤坎、下水道系统、邮局、行政机关等公共建筑物。以工代赈为失业者提供了就业岗位，为贫困者提供了生活资料，刺激了个人消费和社会投资。^④着眼长远，奠定了美国现代社会保障制度的基础。1935年4月18日，罗斯福政府颁布了美国第一个全国性的由联邦和地方政府共同承担义务的《社会保障法》。建立了覆盖政府雇员、农场工人、商船海员、教育行业雇员、慈善协会雇员、宗教组织雇员、收入在6 000美元以下的其他雇员的老年保险制度；建立了由联邦政府与州政府共同发挥政府管理和服务职能，主要向雇主强制征收的失业保险税的失业保险制度；建立了联邦政府依据匹配原则向各州提供资助的，向没有独立收入的母亲和部分残疾人及其抚养子女、难以维持个人生活的贫困人口等提供失业救济、医疗补助的社会救助制度。为了解决社会保障制度的联邦经费问题，罗斯福政府制定了依据收入和资产多寡征收的累进所得税、遗产税和财产转移税等制度。^[12~13]

罗斯福新政的历史意义在于，开启了政府系统地、大规模地实施积极财政政策应对经济危机的先河；形成了美国现代社会保障制度的雏形；尤其是重新认识政府与市场的关系，把自由放任式市场经济制度演变为政府监管型市场经济制度。1900年、1932年、1938年、1988年，美国联邦、州、县（郡）的政府收入占GDP的比重，分别为7%、17%、20%和34.8%；最近20多年来这一比例基本保持在33%~37%之间。^[14]我们从中不难发现市场经济条件下美国政府职责与行为转变的轨迹。

1944年7月，美国邀请参加筹建联合国的44国政府代表，召开联合国货币及金融会议，确立了布雷顿森林体系，开启了美国政府对世界经济干预与调控的历程。布雷顿森林体系包括根据布雷顿森林会议签订的《国际货币基金协定》，于1945年12月在华盛顿成立的国际货币基金组织、世界银行（国际复兴开发银行）和1947年10月在日内瓦签订的《关税及贸易总协定》。布雷顿森林体系是以美元和黄金为基础的金汇兑本位制，其核心是以美元为中心的国际货币体系。^①美元与黄金挂钩。规定35美元一盎司黄金的黄金官价。赋予美元与黄金同等地位，美元成为各国用于调节国际收支、清偿国际债务、进行外汇储备的主要国际储备货币。^②其他国家的货币与美元挂钩。美国政府承诺，各国政府或中央银行可以按黄金官价用美元向美国兑换黄金。^③实行可调整的固定汇率。其他国家的货币，按各自政府规定的含金量，与美元保持固定汇率，其法定汇率波动范围保持正负1%的幅度，当市场汇率波动超过1%时，各国政府有干预外汇市场，维持汇率稳定的义务。美国政府借助布雷顿森林体系，通过信贷、赠与、购买商品和服务，向世界供应了大量美元，在为美国带来巨额利益的同时，对于恢复第二次世界大战后世界货币体系的正常运转，提供各国复兴经济的金融条件，扩大世界贸易，推进生产和资本的国际化发挥了积极的作用。^[15]

布雷顿森林体系正常运转的必要条件是，美国拥有充足的黄金储备并保持国际收支顺差，以维持黄金官价。布雷顿森林体系产生的基础是，第二次世界大战后初期美国有价值245.6亿美元，占当时整个资本主义世界黄金储备总额73.4%的黄金储备。20世纪50—60年代，日本、西欧各国经济逐步恢复并持续发展，商品、服务源源输入美国；美元作为与黄金等同的国际储备货币，也从美国输出到日本、西欧，且沉淀于美国之外的国际市场和世界各国；美国也乐于大量发行美元，从中获得巨额的“铸币税”。20世纪60年代，越南战争使得美国出现巨额财政赤字，国际收支恶化，日本、西欧及世界其他国家在沉淀、聚集了足够的美元之后，逐步增加用美元从美国兑换黄金的数量，美国黄金储备日益

减少。尽管美国联合日本、西欧各国采取多种措施挽救，但是1968年3月，美国仍然发生了黄金急剧外流的危机，美国政府被迫宣布放弃黄金官价，任凭黄金的市场价格自由波动，同时对各国政府或中央银行仍然按照黄金官价兑付结算。在黄金储备持续减少的压力下，1971年8月15日，美国政府不得不宣布停止履行对外国政府或中央银行以官价兑换黄金的义务。至此，布雷顿森林体系因美国国际收支巨额逆差，黄金储备急剧减少，无法维持黄金官价而崩溃。^[16]布雷顿森林体系的一个显著影响是，美国的商品与服务出口额占世界商品与服务出口总额的比重，从1947年的30%逐步下降到1948年、1960年、1970年的23.5%、18.2%、15.5%。^①

20世纪70年代，高失业率、高通货膨胀率、低经济增长率并存的“两高一低”的经济“滞胀”现象，首先出现在美国，然后蔓延至全世界。1973年美国工业生产下降了15.3%，且下降趋势持续了18个月；1979年美国工业生产又下降了11.8%，1.5万家企业破产倒闭，失业率最高时达到9.2%，失业人数达到836万。1969年12月至1982年12月，美国GDP、通货膨胀率年平均增长速度分别为2.9%和10.46%，而这两个数据在1949—1960年分别为4.3%和2.33%。1968—1980年，尼克松、福特、卡特三届政府先后采取了遏制通货膨胀的财政金融双紧政策，刺激经济增长、降低失业率的通货膨胀政策，减税与控制货币总量的刺激与紧缩组合政策。这些政策尽管不同程度地发挥了一些积极作用，但是却始终无法扭转经济“滞胀”局面。^[17]

1981年，里根出任美国总统后，第一个重要措施是，运用供给学派的经济理论，采取控制货币供给量、降低个人所得税、削减社会福利开支、减免企业税、提高固定资产折旧率、取消或放宽企业规制等措施，以抑制通货膨胀、鼓励居民储蓄、激励企业投资。1982—1984年，美国逐步走出“滞胀”阴影，国民生产总值分别增长2.1%、3.7%、6.8%。^[18]里根政府的另一重要措施是积极推进科技进步，增强工业竞争力。在联邦预算相对拮据的情况下，1982—1985年，美国全国科研投资平均每年增长6.5%，比1975—1981年的年均增长速度提高了1.9个百分点。1983年，里根总统直接任命成立了以美国若干大型高新技术公司总裁为主体的总统工业竞争力委员会，先后提出诸如科研税收、联合研究、半导体芯片保护等一系列促进私人工业企业扩大科研投资和鼓励联合研究的法案。1985年美国政府立项“反弹道导弹防御系统之战略防御计划”，即“星球大战”计划，其中安排了从1984年财政年度到1989年财政年度共投资250亿美元，研究以微波、激光、高能粒子束、电磁动能等高新技术为内容的先进反弹道导弹系统的关键技术，由此保持美国在大多数科技领域无人匹敌的世界领先地位，同时也能够带动一批基础科学、医学、通讯、工业机器人等领域的民用技术的发展。^[19]美国政府的科技投资计划、政府采购计划、产业扶植政策等，使创业者和投资者从中发现各种商业机会，被吸引聚集到高新技术产业，其他生产要素也随之流入高新技术产业。1984年，美国电子信息产品和技术销售额为1650亿美元，占欧、美、日等发达国家销售总额的51.6%；1991年美国信息产业销售额为2035亿美元，是1980年的3倍。^[20]

1993年担任美国总统的克林顿，高度重视以电子信息产业为代表的高新技术产业的发展。克林顿政府于1993年9月制定了以信息高速公路为内容的全国信息基础设施建设战略规划；于1994年9月提出体现美国全球战略的建立全球信息基础设施倡议，建

① 资料来源：人大经济论坛，<http://bbs.pinggu.org/thread-443119-1-1.html>。

议联结各国信息高速公路，组成世界信息高速公路，实现全球信息共享。^[21]为了促进以电子信息技术产业为代表的高新技术产业的发展，克林顿政府采取了充分利用市场机制的产业创新政策。一是风险投资政策，为尚未投产面市的已有或潜在科技成果或创意提供创业启动资金；二是创新聚集园区，为接受风险投资的中小高新科技公司提供具有要素聚集功能的研究、开发、生产、经营基地；三是创业融资市场，对具有广阔市场前景而缺少发展资金的高新科技公司提供上市融资的股票交易市场，对公司实施的股票期权、员工持股计划等股权激励措施给予免税、减税政策。美国90%的高新科技公司都是按照风险投资模式发展起来的，著名的微软、英特尔、戴尔、雅虎等都是其中的佼佼者。1996年，美国信息产业总产值达到8660亿美元，成为美国第一大产业。^[22]1997—1999年，美国GDP增长率分别达到4.36%、4.83%、4.14%。^①

纵观20世纪80—90年代美国政府的宏观经济政策，除了1989—1992年担任美国总统的老布什把主要精力用于促使苏联和东欧演变，出兵伊拉克等国际政治事件之外^[23]，里根、克林顿两任总统都巧妙地使用产业规划、财政、货币等政策工具，运用杠杆原理，撬动市场力量，有效地把资本资源配置到以电子信息产业为代表的高新技术产业；有效地把高级人力资本这一最稀缺的生产要素从全世界吸引到美国；有效地利用以开发、利用高新科技为核心的宏观经济政策，使美国在信息技术、精密制造技术、数据传输设备、动力设备、生物技术、人工智能、新材料等几乎每一个与“高新科技”沾边的领域，成为世界高新科技产品标准的制定者。美国强大的物质生产能力，能够有效配置国内外人力资本、货币资本，自然资源的货币政策、财政政策和其他宏观经济调控手段等实力，又进一步维系并发展了美元的国际交易媒介、国际储备货币、国际投资工具等世界货币地位。^[24]

20世纪80—90年代，在以电子信息产业为代表的高新技术产业迅速发展的同时，美国经济也逐步显现出三大特征。一是以金融业为代表的虚拟经济与第一、二次产业等实体经济严重脱节的矛盾所导致的房产泡沫；二是对高新科技产品出口严格管制与对劳动密集型产品大量进口的矛盾所造成的巨额贸易逆差；三是很难改变的里根执政时开始实施的减税政策与日益增长的社会福利、无法削减的军费、不断增加的国债利息等财政支出的矛盾所形成的巨额财政赤字。^[25]2008年9月15日，美国第四大投资银行雷曼兄弟宣告破产，标志着美国的房产次贷危机演变为全球金融危机。与1929—1933年经济危机的最大差别是，自2007年2月美国房产次贷风险开始浮出水面时，美国、欧洲、日本三大央行就联合注资救市，直到美国政府实施连续四轮的量化宽松货币政策。^[26]2008年11月—2010年4月，美联储在执行首轮量化宽松货币政策期间，共支付1.725万亿美元购买了由国家担保的机构债、抵押贷款支持证券等问题金融资产，注入流动性，以重建金融机构信用，稳定金融市场。2010年11月—2011年6月，第二轮量化宽松货币政策期间，美联储共收购6000亿美元的较长期美国国债，以增加基础货币投放，缓解政府财政危机；同时向其他国家“出售”国债，套现美元现金，扩张准备金规模。2012年9月14日开始的第三轮量化宽松货币政策，美联储以每月400亿美元额度购买机构抵押支持证券。2012年12月13日，美联储宣布推出第四轮量化宽松货币政策，即每月再采购450亿美元国债，加上第三轮每月400亿美元的宽松额度，美联储每月资产采购额达到850亿美元。2014年10月29日，美联储宣布结束持续6年，先后发行4.4万亿美元的量化宽松货币政策。^[27]美国“量

① 资料来源：美国经济分析局，<http://www.bea.gov/>。