

新政府干预论

陈东琪／著



首都经济贸易大学出版社 北京

图书在版编目(CIP)数据

新政府干预论/陈东琪著

—北京:首都经济贸易大学出版社,2000 2

(中国当代中青年经济学家论著文库)

ISBN 7-5638-0812-4

I 新

II 陈·

III 国家干预—研究—中国

IV F123 15

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 66981 号

Xin Zhengfu Ganyulun

新政府干预论

陈东琪 著

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙

电 话 65976483 65071505

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京宏飞印刷厂

开 本 850 毫米×1168 毫米 1/32

字 数 219 千字

印 张 9 125

版 次 2000 年 2 月第 1 版第 1 次印刷

印 数 1~6 000

书 号 ISBN 7-5638-0812-4/F·439

定 价 17 00 元

目 录

第一章 为什么需要政府	1
第一节 关于政府作用理论史的回顾.....	3
第二节 政府的“一般作用”	11
第三节 政府的“特殊作用”	17
第四节 案例分析:索罗斯假设及其应用.....	25
第二章 政府作用的局限性	30
第一节 关于“政府失灵”的理论假说	32
第二节 政府干预经济的成功案例和启示	44
第三节 中国:政府干预的成功和失误	51
第三章 政府规模与机构改革	57
第一节 政府规模选择和最优规模理论	58
第二节 政府规模扩大趋势与政府干预	63
第三节 政府规模扩大的原因	72
第四节 政府体制改革与政府职能转变	77
第四章 政府权威与市场秩序	88
第一节 制定和执行市场规则的一般理论	90
第二节 政府如何建立市场秩序	97
第三节 政府如何维持市场秩序	106

第四节	“规则一元化”、“文件体制”改革与依法行政	111
第五章	政府怎样进行宏观调控	116
第一节	宏观调控的目标	118
第二节	宏观调控的基本手段	128
第三节	如何操作财政政策	134
第四节	如何操作货币政策	137
第五节	政府在结构调整中的作用和产业政策	144
第六节	熨平周期的政策与微调	147
第六章	“公”“私”配置与公共物品生产	152
第一节	“公”“私”配置假说和中国存在的主要问题	154
第二节	政府开支增长和扩大公共工程	162
第三节	公共物品生产和国有企业规模	167
第七章	政府怎样参与和管理对外经济	179
第一节	政府在对外经济中的作用和原则	181
第二节	政府在对外贸易中的作用	186
第三节	政府在资本国际化中的作用	192
第四节	政府如何管理汇率和外汇储备	204
第八章	政府高效与制度构造	209
第一节	现代政府制度及其构造原理	210
第二节	制度约束	215
第三节	政府公务员工资原理	221
第四节	政府公务员分工原理	228
第九章	政府干预的实证分析——韩国的“政府主导”和启示	235
第一节	“政府主导”战略的成就和意义	237

第二节	“官治金融”和“低”利率问题·····	247
第三节	发展大财团的途径和问题·····	254
第四节	对“政府主导”下大企业发展的看法·····	265

一、从经济学史演变中得出一个折衷的结论

关于“政府的作用”，实际上是一个老问题。从 1776 年亚当·斯密在《国富论》一书中提出“自由放任”思想，到 1936 年凯恩斯在《就业利息和货币通论》中提出“政府干预”主张，在这 160 年中从未停止过对“政府作用”问题的讨论。凯恩斯的《就业利息和货币通论》出版以后，这方面的讨论不但没有停止，而且对立的意见更为明确、更为针锋相对。

220 多年以前，英国经济学家亚当·斯密在他的《国富论》一书中，第一次系统地论述了经济自由发展的思想。在斯密看来，没有自由，就没有效率，就没有市场经济的存在和发展。一个半世纪之后，20 世纪 30 年代，英国伦敦学派的主要代表人物哈耶克，在批评当时的苏联社会主义计划经济的同时，进一步阐述了自由主义在现代市场经济发展中的意义。他在 1944 年的《通向奴役的道路》和 1969 年的《自由宪章》中，大力推崇斯密的自由市场经济理论，认为只有自由放任，才能实现人的本性，通过个人自由提高效率，并用斯密提出的“看不见的手”合理配置经济资源。以米塞斯为代表的前西德自由主义经济学派，特别推崇自由放任思想，他和哈耶克一起，在 20 世纪 30 年代，对前苏联“集中计划经济”模式进行了最早的批评，认为否定市场调节的“集中计划经济”是没有效率的。20 世纪后半期，在西方国家，特别是在美国，以里根总统命名的“供给经济学”派卢卡斯提出的理性预期学说等，都属于市场自由主义学派的范畴。其代表人物都和哈耶克一样，对凯恩斯和凯恩斯主义者的国家干预表示怀疑，他们认为自由（特别是要求发展中国家和发达国家之间自由贸易）才是市场的本质。前面已经提到，最近几年比较被人

途中,政府逐步从生产经营、收入分配和市场交易等微观领域中退出来,一些原来掌握在政府机构手中的事务逐步交给了市场、企业和个人。这样,重新研究政府与市场之间的分工问题就变得重要起来。正是基于上述考虑,我们就市场经济条件下,特别是社会主义市场经济条件下的政府干预问题,谈一些意见。关于对这个既古老又具有极强现实感的话题的讨论,不是一般地重复过去,在本章的分析中,我们将尽量加进一些“现代”的感觉。

本章分四节讨论“政府的作用”。第一节“关于政府作用理论史的回顾”,先从经济学发展的历史角度描述人们对政府作用的看法,并指出这种看法变化的阶段性特征。由于理论发展的主流即斯密式的市场自由主义已经被凯恩斯式的政府干预主义所取代,在 20 世纪的后 50 年中,经济发展的不同历史阶段只存在政府干预多少的差异,而不存在有无政府干预和要不要政府干预的问题。第二节“政府的‘一般作用’”,在说明人们的生活离不开政府这样一个简单事实后,从市场的缺陷不能用市场的办法来解决这个角度,证明发挥政府干预作用的理由,在此基础上分析政府在宏观、微观两个不同层次的不同职能。第三节“政府的‘特殊作用’”,主要讨论四个问题:一是指出为了有效地对付国际投机资本,需要发挥政府的监管作用;二是说明发展中国家为了在国际市场竞争中争取相对有利的地位,需要政府更多地引导、调节经济的发展路径;三是分析政府在经济周期不同阶段的作用程度和方式,在经济萧条时期,需要发挥政府的特殊作用,包括通过调节税率、利率、汇率等市场参数以达到抑制衰退、刺激经济回升的目的;四是将这三方面结合起来讨论中国的事情。第四节“案例分析”,通过对索罗斯“市场总是错误的”的假设进行分析,指出古典经济学关于“市场总是有效的”的假

设只是在市场的静态和短缺的条件下才有意义,在动态或长期的条件下,其有效性就受到挑战;为了提高市场动态发展的稳定性,减少因波动和萧条付出的代价,需要政府来“利用”或“纠正”动态发展中的市场错误。总之,现代市场经济的发展,需要与有效的政府干预相结合。

第一节 关于政府作用理论史的回顾

一、20 世纪末的热点:回到斯密? 还是回到凯恩斯?

在所有这些问题的讨论中,有两种意见格外引人注目:一种是以斯密自由放任为传统,后经米塞斯-哈耶克加以发展,再由弗里德曼的货币主义加以充实的市场自由主义理论;一种是凯恩斯主义的政府干预理论。在整个 20 世纪,特别是自 1929~1933 年资本主义世界发生大萧条以来,几乎在每一个大的经济周期转折时期,都可以找到这两种对立的观点。这种理论的对立,在今天仍然存在。

现年 45 岁的美国麻省理工学院教授克鲁格曼,在亚洲金融风暴发生前就曾一再警告危机可能爆发,他支持新兴市场经济实施外汇管制,这显然是凯恩斯主义观点的现代反映。而现年 43 岁的哈佛大学教授赛克斯则认为,与其用紧缩性的预算政策与高利率来维持汇率,还不如放手让货币贬值。这当然是斯密主义观点的最新表现。在克鲁格曼和赛克斯之间,还有一个人,这就是斯坦福大学的斯蒂格利茨教授。我国台湾的《工商时报》

1998年9月29日发表了一篇题为《金融乱世,谁是当代凯恩斯?》的文章,认为斯蒂格利茨属于介乎前两人之间的第三者。

作为比较典型的政府干预主义代表者——斯蒂格利茨认为,现代市场经济的基本特征就是存在比较明显的政府干预。一个完全无政府状态的市场经济,虽然可以比较好地解决经济的微观效率问题,但是,很难从总体上提高国民经济运行的效率,同时,对经济的长期持续增长也是无能为力的。斯蒂格利茨的政府干预主义思想,不仅表现在他的专门讨论政府作用的论文《政府的经济角色》中,而且,系统地体现在他的《经济学》教科书中。

在中国,也时常可以听到类似这两种相反意见的争论。搞宏观经济研究的学者,比较重视政府干预对经济稳定发展的意义;搞制度分析和微观经济研究的学者,则对“政府能做好什么”表示怀疑。前者强调,市场不是万能的,存在自身难以克服的缺陷,需要发挥政府的作用;后者强调,市场有自己的运行和发展规律,这些规律不依人的意志为转移,如果考虑信息不完全和不对称性,以及由少数人组成的政府存在“能力不足”和“集团利益矛盾”等问题,就使得政府干预难以奏效。

为了摆脱当前的经济危机,保证未来国民经济发展既有效又稳定,我们是回到斯密?还是回到凯恩斯?是听克鲁格曼和斯蒂格利茨的,听宏观经济学派的意见?还是听赛克斯的,听制度学派和微观经济学派的意见?听前者的意见,就可以坚持对外汇和资本市场实行管制,政府对经济的干预可以多一些;听后者的意见,就应当放松和减少管制,政府干预应当少一些,有市场调节就够了。那么,政府到底应当听谁的呢?

不要从先验的原则出发来下结论,我们先来看看历史是怎样发展、变化的,它给我们提供了什么启示。

二、从经济学史演变中得出一个折衷的结论

关于“政府的作用”，实际上是一个老问题。从 1776 年亚当·斯密在《国富论》一书中提出“自由放任”思想，到 1936 年凯恩斯在《就业利息和货币通论》中提出“政府干预”主张，在这 160 年中从未停止过对“政府作用”问题的讨论。凯恩斯的《就业利息和货币通论》出版以后，这方面的讨论不但没有停止，而且对立的意见更为明确、更为针锋相对。

220 多年以前，英国经济学家亚当·斯密在他的《国富论》一书中，第一次系统地论述了经济自由发展的思想。在斯密看来，没有自由，就没有效率，就没有市场经济的存在和发展。一个半世纪之后，20 世纪 30 年代，英国伦敦学派的主要代表人物哈耶克，在批评当时的苏联社会主义计划经济的同时，进一步阐述了自由主义在现代市场经济发展中的意义。他在 1944 年的《通向奴役的道路》和 1969 年的《自由宪章》中，大力推崇斯密的自由市场经济理论，认为只有自由放任，才能实现人的本性，通过个人自由提高效率，并用斯密提出的“看不见的手”合理配置经济资源。以米塞斯为代表的前西德自由主义经济学派，特别推崇自由放任思想，他和哈耶克一起，在 20 世纪 30 年代，对前苏联“集中计划经济”模式进行了最早的批评，认为否定市场调节的“集中计划经济”是没有效率的。20 世纪后半期，在西方国家，特别是在美国，以里根总统命名的“供给经济学”派卢卡斯提出的理性预期学说等，都属于市场自由主义学派的范畴。其代表人物都和哈耶克一样，对凯恩斯和凯恩斯主义者的国家干预表示怀疑，他们认为自由（特别是要求发展中国家和发达国家之间自由贸易）才是市场的本质。前面已经提到，最近几年比较被人

们注意的赛克斯,同样属于市场自由主义学派的一员。如果单从放弃计划管制、减少政府干预的角度来看,20世纪最后20多年中社会主义经济的市场化改革,特别是前苏联和东欧“走回头路”的改革,实际上明显地受市场自由主义理论的影响。^①

相反的观点是强调政府干预的意义,认为市场的作用是有限的。从李嘉图到凯恩斯,再从凯恩斯主义到后凯恩斯主义,都持这一观点。1994年,联合国计划开发署(UNDP)在一份报告中指出,市场并不是完美无缺的,日本、韩国和新加坡经济的高速增长,以及90年代中期以前亚洲经济出现的持续繁荣,主要经验之一在于政府的作用。他们之间的区别在于:李嘉图注重政府运用贸易和税收政策对一国经济平衡增长的作用;凯恩斯明确提出用赤字财政和膨胀性的货币政策,解决由有效需求不足引起的资本主义市场经济的危机问题;克鲁格曼注意到新兴工业化经济由于市场的脆弱性,不得不实施外汇管制;而斯蒂格利茨是一个温和的政府干预主义者。

国际经济学界对政府干预问题可谓观点和流派多种多样。就市场自由论和政府干预论而言,既有同时代的横向争论,又有

^① 在20世纪,前苏联和东欧在经济制度的选择上,走了两个极端:一个极端是搞完全排斥市场调节的集中计划经济,在这个经济中,一切商品货币关系都不存在了,整个经济的运行仅仅靠一只“看得见的手”(国家计划)来调节,结果不仅牺牲了效率,而且带来了经济的大起大落,出现强周期波动;另一个极端是完全放弃计划指导,否定政府干预在一定程度、一定时期的有效性,企图只要一只“看不见的手”(单一的市场)来调节。尽管我们现在很难断定这种选择是正确还是错误,但是,至少可以指出的是:从1989年到现在,经过了整整10年,俄罗斯的经济还处在一次又一次“危机链”中。这样看来,在经济制度的改造、调整和变革中,不当走极端,比较可行的办法是选择一个折衷的途径,走第三条道路,这样可以边改革、边总结经验教训。在不断探索中前行,可以减少因各项变革性措施出台带来的风险,从而实现制度变革的“稳中求进”。

不同时代的思想更迭。有的时候,市场自由论占上风,有的时候,政府干预论成为理论的主流。可以说,在不同时期,这两种理论被交替地使用。

对于实际操作而言,一个时期的政府总是接受一种对自己有用的理论。回顾 20 世纪走过的历程,我们可以看到市场自由主义和政府干预主义“失灵”和“有效”的交替循环变化。20 世纪上半叶,爆发了两次世界大战,发生了全球性的“大萧条”,失业、经济衰退、贫困等接踵而来,令各国政府处于恐慌之中。凯恩斯在李嘉图、马克思和卡莱茨基等人思想的启发下,在“大萧条”不久就提出了被认为可以救治市场经济危机的药方——政府干预思想;与此同时,1935 年罗斯福“新政”的成功实践,向人们提示,政府干预理论不是不可以用的,在一定时期,政府用它来作为政策指导的基础,并不是一件坏事。从这之后六十多年世界经济的历史可以发现,西方国家应用“政府干预论”大约有三十年左右的时间。两次石油危机之后,虽然回到了“市场自由论”(见图 1-1),但是在新旧世纪之交出现了靠自由市场无法控制的金融风暴,特别是对索罗斯等人掌握的大量国际投机资本无法控制的条件下,越来越多的国家和地区,尤其是新兴工业化国家和地区,又不得不加强政府干预,重新使用资本管制的工具。

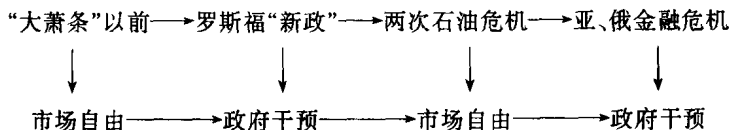


图 1-1 20 世纪西方经济发展中“市场自由”和
“政府干预”的交替变化

20 世纪的经济史说明,有的时期,市场自由很成功,有的时期,政府干预很成功。由此我们可以得出一个折衷的结论:无论是市场自由主义者,还是政府干预主义者,都具有从各自角度来理解的道理,他们在强调自身意义的同时,看到了对方的缺陷和不足。所以,问题不在于强调市场重要或政府重要是“正确”还是“错误”,而在于“角度”不同,在于侧重点不同。就如同“盲人摸象”一样,不是象有问题,而是盲人的经验和看法有片面性,他们缺乏对事物的整体理解。

三、库特纳对市场自由主义的批评

几百年的世界经济实践证明,由于市场经济有自由和民主,有激励和竞争,从而比较有效率。无论什么模式的市场经济,特别是那些经济实绩比较优良,市场发育比较充分的市场经济,其首要原则是市场主体选择和决策自由。生产什么、生产多少和怎样生产,投资的方向和规模,买卖的数量,以及消费的方式,都由经济当事人自己决定。如果不这样,经济活动中自己的事情不由自己决定而服从于他人的意志,人们就不会有积极性,经济活动的效率就会降低,因为,经济人的本性是追求利己和自由。没有自由、民主、激励和竞争,就没有活力和效率。

但是,市场并不是完美无缺的,就像天上的月亮并不是每天都是圆的一样。

1998 年 9 月 6 日,美国学者罗伯特·库特纳在《波士顿环球报》发表了题为《自由市场的谬误》的文章,认为市场不是经济发展的万灵药。他说,最近美国股票市场暴跌,东亚经济崩溃,俄罗斯经济陷于混乱,所有这些都有一个共同的原因,就是我们这

个时代对自由市场乌托邦式的崇拜。在库特纳看来,1997年7月2日泰国铢贬值以来的东南亚、东亚和俄罗斯金融危机,以及1998年秋天美国资本市场的震荡,证明了斯密主义的破灭,自由放任的理论已经不灵了。

我并不赞同库特纳过分强调政府干预作用的论点,但是,他对“市场自由主义至上”思想进行批评,不是完全没有道理的。

20世纪上半叶,人们对1929~1933年的“大萧条”束手无策。后来有了凯恩斯理论,西方市场经济因此持续稳定增长了二十年左右。70年代西方经济几乎陷于停滞,这个时候的计划经济逐步解体,人们因此“重新对纯市场抱有近乎疯狂的崇拜,并且怀着救世主的心态想把它推广到世界各地”(库特纳语)。在全球一片“市场化、自由化”呼声的推动下,拥有高储蓄率的东南亚、东亚经济,企图进一步放松外汇管制,加快开放资本市场,弱化政府干预。结果,在国际投机力量的冲击下,陷入无法控制的深渊之中。国际资本投机商,先是在这些国家的货币、股票和企业大量投资,然后猛然釜底抽薪,引发危机。在治理危机的努力中,美国和国际货币基金组织用它们惯用的“极端自由市场准则”,不但未能及时让这些地方摆脱危机,反而使这场危机从亚洲延伸到俄罗斯、西欧和美洲等发达经济国家。资本的真正价值显然不会在几个月内上下波动80%,市场震荡的直接原因是投机家们的猜测和疯狂的投机行为。这对一个受外国投资冲击较强的国家和地区来说,这些投机家们的猜测和行为很容易发展成一场市场共振。美国股票市场同样是天真崇拜市场的受害者。就在1998年上半年,美国有名望的经济学家仍在称赞永久繁荣的“新经济”,令人不安地重复20年代的观点:走市场自由放任的路。他们以为,放松管制、全球化、低通货膨胀率以及技术进步加起来意味着股票只会上升。由于这种错误的估计,股

票市场就会定价过高,这是非常危险的。实际上,这种危险不仅潜藏在证券和其他金融市场,而且潜藏在整个经济的运行过程之中。库特纳说,在现在这个世界中,美国不是一座孤岛,亚洲、俄罗斯和拉丁美洲的灾难,在部分程度上是美国输出的意识形态造成的,而这反过来又必然对美国 and 欧洲造成影响。在所有这些事件中,最危险的是俄罗斯的经济崩溃。它让人们回忆起西方在第一次世界大战结束之后未能帮助德国经济复苏,结果导致了希特勒掌权和第二次世界大战的爆发。

库特纳这些言论的意思是什么呢?我想,他是在告诉人们:一国的经济,哪怕是一个大国经济,在现在的经济全球化中,只要它不是封闭自己,就不应当不顾条件地向他国输入只对自己有利的自由理念。当你在寻求更多的市场自由以求得经济发展中有更多创新精神时,不要以为别国也只能走你选择的自由之路,限制人家更多强调政府干预的自由,指责人家的货币、资本市场开放得太晚了。如果这样做,最后你会自食自己种下去的苦果。

库特纳显然是在宣传一种新管制主义思想,即发达国家不应当要求欠发达国家在任何条件下自由开放门户。20世纪90年代的实践已经证明,俄罗斯按照欧美意图盲目地搞市场自由化,得到的是“自由放任的黑社会资本主义”。“战后”的政府干预体制对私人资金流通实行管理并稳定货币,以便让国家发展。20世纪80年代以来,国际货币基金组织要求原来的计划经济国家和新兴工业化国家和地区向投机者更多地敞开大门,并且把这作为提供援助的先决条件。这实际上是在向受援国家和地区灌输自由金融流动的极端观点,这就是为什么国际上越来越多的人批评国际货币基金组织的做法,认为他们不是从病人的病情出发开出有效的药方,而是为了自己捞一把;不是为了给这

些国家和地区制定稳定和重建的计划,限制投机资本的流通和提供更多的援助,而是利用这个困难时期灌输“对我有益的自由”的观点。

如果从各国自身特有的发展情况出发,我们应当承认,不同国家在自由和干预的组合模式上,不是千篇一律的,而是丰富多彩的。从以中国为代表的社会主义市场经济的最新经验和以俄罗斯为代表的走盲目市场自由化之路的最新教训中,可以得出一个重要的结论:在世界经济全球化、网络化的新时代,一国经济发展既不可能没有市场,也不可能关起门来组织市场,开放和自由是必然的趋势。但是,市场有缺陷,市场经济的发展存在不平衡,这些缺陷和不平衡不能用市场的办法来解决,不能用无政府状态的市场来解决。政府干预的作用,是自由市场所无法替代的。

第二节 政府的“一般作用”

一、人们的生活离不开政府

在现代市场经济条件下,人们的生活离不开政府。当然,你刚一出生,是对父母的依赖,没有父母,你的成长发育就会有问题。但是,你的健康成长,是不是只有父母就够了呢?不是。你除了需要父母、需要家庭外,还需要社会、需要政府、需要代表国家和人民行事的政府。如在我国,孩子从出生开始,为了预防疾病,免费接种各种疫苗,2个月到4个月时,吃预防小儿麻痹症

的糖丸等,这些都是政府组织的。医院对低龄幼儿的定期检查,也由政府开支。到了上学的时候,政府提供从小学到初中的义务教育。除此之外还会享受到政府提供的医疗保障,低收入家庭还能享有津贴和其他的福利。可见,在现代社会,每一个人都需要政府,离不开政府的帮助。^①

作为单个人是这样,家庭是这样,一个地区也是这样。1998年,中国的长江流域出现了百年未遇的全流域性洪灾,松花江、嫩江出现了历史上罕见的大水灾。在如此严重的水灾面前,如果没有政府强有力的救助,灾民的生活、生产就难以很快恢复。从这个角度看,政府对国民的生活和生产是必不可少的。发展市场经济,应当减少政府控制的范围,有一部分职能可以交给市场去完成。但是,这种现代市场经济不是一种无政府状态的,而是有政府帮助的。除了为社会提供“公共物品”以及在总量平衡和结构优化上作出贡献外,从福利经济学的观点看,政府的作用同样不可忽视,尤其是实施反贫困政策,对贫困人口实行救助,为失业者提供失业救济和再就业机会等方面,政府的作用是非常明显的。

二、市场的缺陷不能用市场的办法来解决

在经济运行机制的选择上,人类花了几百年的时间选择了

① 在中国,人们对政府的依赖更为明显,这不仅表现在原来的计划经济时期,而且表现在今天的社会主义市场经济条件下。我们在谈论“政企分开”时,其目标意愿是要政府不要去直接管企业,不要直接插手企业的投资、生产、就业、购销和分配等事务,但是,这并不意味着对企业的行为引导完全不要政府。实际上,政府通过参数调节企业行为,是现代市场经济发展的一个基本特征。不仅企业需要政府引导,家庭和个人行为也需要政府引导。