

中青年经济学家文库

透视 政府经济职能

周喜安 著



经济科学出版社

F20 1151

Z77

中青年经济学家文库

透视政府经济职能

周喜安 著

经济科学出版社

1999年12月·北京

责任编辑：周秀霞
责任校对：董蔚挺
版式设计：周国强
技术编辑：董永亭

图书在版编目 (CIP) 数据

透视政府经济职能/周喜安著. —北京：经济科学出版社，1999. 12

(中青年经济学家文库)

ISBN 7-5058-1932-1

I. 透… II. 周… III. 国家行政机关-经济职能-研究 IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 50890 号

透视政府经济职能

周喜安 著

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@public2.east.net.cn

(版权所有 翻印必究)

社址：北京海淀区万泉河路 66 号 邮编：100086

出版部电话：62630591 发行部电话：62568485

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

中国铁道出版社印刷厂印刷

永明装订厂装订

850×1168 毫米 32 开 6 印张 150000 字

1999 年 12 月第一版 1999 年 12 月第一次印刷

印数：0001--3000 册

ISBN 7-5058-1932-1/F·1385 定价：9.20 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

第1章 国家与市场：市场经济条件下 政府作用的理论与实践概述

政府经济职能属于国家作用的范畴，明确国家作用是政府经济职能的前提。研究市场经济条件下国家与市场关系，就是探讨国家如何干预社会经济活动，主要包括国家在市场经济成长过程中的作用，国家在经济发展（包括经济增长和产业结构升级）中的作用，国家对国民经济的调控，国家在经济开放过程中的作用等。至于国家对维护社会稳定、保障军事安全等方面的作用，不在本书的研究范围。此外，论及国家干预，就离不开政府的行为。国家对经济的干预在大多数情况下，都是通过政府的行为来具体实施的。在研究和探讨国家与市场的关系时，很难将国家与政府这两个概念进行明确而又严格的区分。因此，下文所使用的国家概念一般可以理解为政府，而国家与市场的关系可以理解为政府的经济职能及其行使与市场配置资源的基础性作用的关系。

1.1 市场经济的本质要求市场在资源配置中发挥基础性作用

市场经济作为一种通过商品交换实现分散决策的经济体制，或者说作为一种通过交换关系把各个经济主体连接在一起的经济类型，其发生作用的内在逻辑是追求自身经济利益最大化的个人，在 market 价格的引导下来实现资源配置的帕累托最优。一般地说，一个有效运行的经济取决于优良的管理、可靠的信息传递和稳固的常规基础结构三个因素，而在市场经济条件下，价格作为一种信

号机制、一种分配手段、一种激励机制和一个重要的行为信息^①，对这三个因素都产生着强烈的影响。

在市场经济条件下，价格的功能可以概括为以下几个方面：
(1) 引导生产者扩大或者减少产量，成为调节供应的信号；(2) 引导消费者增加消费或减少消费，或在竞争性的可替代产品之间进行选择；(3) 引导资源所有者最有效地使用资源；(4) 引导生产者选择最具竞争力的资源或资源组合；(5) 能使商品售给相互竞争的购买者中出价最高的买主；(6) 通过降低产大于需商品的价格可以减少对市场的威胁；(7) 为政策制定者提供投入产出信息及对某些商品和服务的需求加以调节的手段；(8) 影响对信贷和工资所做出的决定。

正因其所具有的上述功能，价格成为市场经济条件下最基本的调节信号和经济杠杆，引导、影响着经济主体的行为。

总结西方发达国家市场经济形成和发展的历史过程，市场经济的本质和基本特征可以概括为以下三点：第一，市场在资源配置和经济运行中起基础性作用，这是市场经济的最本质的特征。第二，产品、劳动力和资本的所有权都进入市场，商品生产和交换覆盖全社会。第三，生产要素市场化和市场经济发展突破国界，形成了相互联系、相互制约的由四大基本市场（产品市场、劳动力市场、资本市场和外汇市场）构成的市场体系，市场机制在国内各个领域以及在国际范围内都对资源配置起基础性作用。

1.2 市场机制的不足必须由国家从市场外部加以补救

在市场经济条件下，市场仿佛是一只“看不见的手”，神奇地引导和调节着经济活动，在资源配置中发挥着基础性的作用。古

^① 华民：《不均衡的经济与国家——国家干预经济的目的和方法》，上海远东出版社 1998 年版。

典经济学家认为，市场是一部运作精巧、成本低廉、效益最佳的机器，有效地调节着经济运行和各个经济主体的活动。在那里，市场经济是社会走向普遍富裕的惟一正确选择，是形成共同资源和增进公共利益的必要的和有效的渠道，是迅速和准确传递信息的重要途径，是优化社会资源配置的最佳手段，是激励人们劳动、投资 and 创新的制度安排，也是实现利益协调和社会控制的重要工具^①。但单靠市场难以完全实现资源的最佳配置，价格机制并不能孤立地发挥作用，在配置全社会资源、实现全社会的一般均衡的过程中，还有赖于一些前提条件。除了市场经济内含的个人自由选择和个人之间激励相容原则性的假设以外，还要求经济信息完全和对称、市场完全竞争、规模报酬不变或递减、无外部性、交易费用为零、人的完全理性等前提假设。但市场本身存在着许多天然的缺陷，现实的市场经济无法满足上述严格的假设条件。

第一，现实市场经济条件下的市场经常处于不完全竞争的状态。无论是在欧洲、美洲还是在亚洲，完全竞争的市场体制并非现实社会的事实，并不是所有的决策者个人对市场价格上下波动无能为力，市场价格常常由一个或几个决策者控制着，这就必然影响或制约价格功能的正常发挥。如果实际上的市场不完全竞争严重扭曲了市场中的价格、信息和流动性的特征，市场作用的结果将很难有效。在由于种种原因导致价格、利率等信号不能及时指示某种资源短缺和要素价值的地方，在消费者没有平等的机会得到有关产品和市场信息的地方，在某些生产要素被限制流动的地方，市场配置资源就难以取得高效率。

第二，规模报酬递减导致垄断的形成。市场有产生垄断的倾向，从而抑制市场机制功能的有效发挥，妨碍资源的合理配置和效率的提高。由于规模经济的存在，企业在追求降低成本的过程

① 曹沛霖：《政府与市场》，浙江人民出版社1998年版，第233~240页。

中，可以通过扩大规模或兼并的方式降低成本，最终由一个企业生产市场上所需要的全部产品，实现产品成本最低，形成垄断。垄断的形成又冲击了市场发挥功能的完全竞争性假设。特别是在由于科学技术取得重大突破等因素引起报酬递增和减少边际成本的场合，市场配置资源有效性的前提条件更是受到强烈的冲击，市场机制作用的发挥受到制约。

第三，外部经济效果和公共产品的存在。市场个体在经济活动中与其他经济主体或社会之间不可避免地要产生一些相互影响，即外部效应。这些影响可能是积极的、建设性的，也可能是消极的、破坏性的，但在市场价格中却得不到应有的反映。市场自身没有对这些外部效应进行标价的机制，不能通过价格制度对资源在有好的外部经济效果和坏的外部经济效果的生产者之间进行分配，也没有促使边际社会成本等于边际社会效益的机制。公共产品与私人产品有很大的不同，它具有兼容性和非排他性，一经提供出来，其生产者就不能决定谁消费他的产品，消费者可以不经任何人同意免费享受该产品，具有明显的外部经济效果。对于公共产品，消费者通常不愿显示出自己的消费偏好，也不可能为消费公共产品付费。如果依然按市场原则进行公共产品交易，不是交易失败就是交易实现不了资源的最佳配置，最终导致无人生产公共产品。但公共产品又是经济社会发展所必需的，必须在市场原则之外，由政府来提供，并通过政府的权威以特殊的方式向受益者收取费用。

第四，交易成本、信息交流的障碍以及知识和理性的缺乏。在市场经济条件下，生产者往往不是直接面对消费着，他们直接打交道的是从事商业贸易的中间商，常常要通过几层中间商才能将产品最终卖给消费者。这就带来了交易成本的问题。随着经济关系的日益复杂，市场竞争的日趋激烈，交易成本呈现不断增加的趋势。在现实经济活动中，并不是所有参与市场交换的人都能够得到别人自愿提供的有关商品交换条件的各种信息，也不是所有

愿意提供商品交换信息的人都能够有效地将信息传递给其他的交换者。信息交流的障碍是造成交易成本增加的另一个因素。信息的商品化在为打破信息交流障碍提供一条途径的同时，也加强了对信息的垄断和封锁，而且要收取高额的费用，在新的信息交流环境下，生产者和消费者不得不支付更多的费用。现实社会生活中的人并不都具有进入市场所需要的全面的知识和理性，而明哲保身、追求立竿见影的做法，从长远看也不利于资源的最佳配置。

第五、分配上的不公平。即使在市场作用发挥得很好的地方，分配的结果也不可能完全按照社会所接受的公平标准来实现，单靠市场机制的作用，财富分配过分悬殊和社会成员的两极分化是不可避免的。从长期趋势看，在财富日益向少数人倾斜的同时，穷人和富人在人力资本上的积累也将出现越来越大的差距，形成穷者越穷、富者越富的马太效应，这对于社会进步和人的全面发展来说不能不是一个大的缺陷。任凭分配的不公平长期存在下去而不加以适当的调控，将会引起社会的不稳定，最终也会导致经济增长的波动或停滞。这也是市场经济的根本缺陷之一。

第六、经济周期和经济危机。市场经济的运行总是呈现出一定的经济周期性，而市场经济下的个人理性行为往往导致“合成谬误”，顺周期而动，进而加剧周期的波动。特别是在发生经济衰退时，个人会减少支出，市场需求进一步萎缩，经济更加萧条，甚至导致严重的经济危机。当经济过热时，个人会扩大投资和消费需求，进一步为经济加温，甚至形成泡沫经济。市场经济就是在这样的个人理性导致的合成谬误下，始终摆脱不了经济周期和经济危机的阴影，而靠市场机制的力量走出危机则要花费巨大的成本，经历很长的时间。

从理论上讲，市场经济本身有一种自洽的功能，在价格机制和竞争机制的作用下，会自动趋向和谐、有序、均衡的最佳效率状态。但是，完全竞争的假设几乎没有一条符合生动活跃的现实经济生活，不完全竞争甚至个别领域的垄断成为实际市场运行的

常态。市场经济存在着内在的缺陷，在一些领域市场功能的发挥明显地缺乏效率。在坚持市场对资源配置的基础性作用的同时，在市场的缺陷、不足和作用失灵的地方，必须发挥国家能够帮助市场降低交易成本的作用。

总结以上论述，由于存在着市场功能的缺陷和不足，有必要进行国家干预：（1）维护市场的功能。反对垄断和不公平竞争是市场经济条件下各国政府的重要责任。（2）矫正市场机制的缺陷。市场调节经济运行具有自发性和盲目性的特点，为了克服和缓解市场机制作用引起的经济波动，保持经济稳定发展，需要国家对企业和个人的微观经济行为与决策给予指导。（3）弥补市场的不完全性。市场无法满足经济社会发展对公共产品的需求，而这些市场失灵的公共行业和公共部门又是经济社会正常运行不可缺少的，要求国家根据与市场一致的原则，将有关资源配置给它们。（4）纠正市场作用的偏差。市场机制自发地进行分配，会导致社会成员之间收入差距过大，进而可能引起社会不稳定。国家有责任通过有关政策措施维护分配的公正性，防止贫富差距过大，为经济运行创造稳定的社会条件。因此，市场机制与国家力量的融合是市场经济条件下必须研究解决的问题。

围绕自由市场与国家干预关系命题的讨论，事实上早在资本主义生产关系萌芽时期就开始了。古典经济学家以及后来各个时期的自由主义经济学家，始终崇尚自由市场的调节作用，对国家的作用和政府的动机表示出极大的怀疑。斯密在其“自私的动机、私有的企业、竞争的市场”这个自由经济制度的三大要素基础之上，规定了国家的三个任务：提高分工程度、增加资本数量和改善资本用途。他认为不断增加国民财富的最好办法，就是给经济活动以完全的自由，无须政府进行干预。他还对政府的义务作了三点限制：保护社会，使之不受侵犯；保护社会上的每一个人，使之不受其他人侵犯；建设并维护某些公共事业及设施。这就是说，要靠市场这只“看不见的手”来支配和调节社会经济活动，政府

要扮演一个“守夜人”的角色。作为当时最先进生产力代表的产业资产阶级，强烈要求打破封建制度的羁绊，实行自由放任的政策，而斯密的理论正好适应了这种要求，于是产业资产阶级的现实要求与自由放任的政策理论相结合，有力地推动了资本主义经济的发展。斯密学说征服了整个欧洲100多年。

经过了一次又一次严重的经济危机，甚至由此引发了世界大战的惨痛损失，到了20世纪30年代，一场更加严重的世界性经济危机终于导致了西方经济学说的重大转变，长期占统治地位的以斯密自由市场经营论为中心的经济自由主义学说让位于凯恩斯的经济干预主义。虽然凯恩斯承认市场配置资源的基础性作用，总体上认为自由市场制度是有效的，可以保证个人自由并激发个人释放其创造性，但他认为，市场本身存在不足，只有扩大政府机能才能改正市场缺点，以维护市场的正常运转。他认为，由于心理消费倾向、心理灵活偏好、心理上资产收益预期的存在，有效需求不足成为经常性现象，矛盾积累到一定程度就会导致经济萧条，失业人员增加。如果政府不对经济运行加以干预，就会使有效需求不足的状态继续保持下去，形成严重的经济和社会危机。政府必须采取积极的财政措施以刺激消费和增加投资，弥补自由市场的有效需求不足。凯恩斯的国家干预思想体系从宏观经济分析的角度证明了市场缺陷的存在，构成了西方正统经济学的理论核心，经济学和经济政策进入到了凯恩斯主义时代。

70年代的世界经济危机不但宣告了战后空前繁荣的经济快速增长时代的结束，也破天荒地出现了经济滞胀的现象。凯恩斯主义对此无能为力：若采取扩张性的财政政策来刺激需求，就必然给通货膨胀火上加油；若采取紧缩政策以抑制通货膨胀，就会进一步加剧经济危机。西方学者逐渐怀疑凯恩斯的国家干预政策，开始倒向自由放任的理论，要求经济体制向自由市场制度“复归”。凯恩斯主义经济学的主流地位受到严重挑战，在对国家干预的鞭斥声中，“回到斯密和萨伊去”的自由放任的调子一浪盖过一

浪，一场对凯恩斯革命的反革命爆发了。以弗里德曼为代表的新货币主义、以拉弗尔等为代表的供给学派、以华莱士为代表的合理预期学派、以科斯为代表的产权学派、以加尔布雷斯为代表的新制度学派、以布坎南为代表的公共选择学派等新自由主义思潮逐渐活跃起来，开始向凯恩斯经济学发起强有力的挑战。这些学派相互之间在理论观点上有比较大的差异，但在反对凯恩斯主义过度干预、主张充分发挥市场对经济活动的自动调节与矫正机制方面则是共同的。他们都相信，“目前的危机不是资本主义的危机，而是国家资本主义的危机，我们的问题不是市场太多，而是市场不足”，“必须实行私有化政策，取消官僚垄断，排除束缚市场机制运转的一切障碍，揭穿保护人——国家的骗局，重新创立所有权^①”。

新自由主义经济学的基本经济主张可以概括为以下几个方面：（1）古典经济学的“看不见的手”的原理仍然是正确的；（2）资源的有效配置只能由市场来执行，任何市场以外的力量都不能代替市场的作用，相反会对市场正常发挥功能起破坏作用；（3）即使市场本身具有难以克服的缺点，但克服与纠正市场缺点的惟一办法在于通过产权明晰等措施予以完善，决不能依赖市场以外的国家干预来解决；（4）之所以会出现市场失灵的情形，原因在于国家干预破坏了市场功能的发挥，而不是市场本身的原因；（5）国家干预本身也有不可克服的致命缺陷，也存在着“国家干预失灵”的问题，与市场调节相比较，国家干预更缺乏效率。

80年代是新自由主义经济学风光的岁月。货币主义和供给学派分别成为英国和美国的官方经济学，其他一些主要的西方国家也纷纷采用了新自由主义经济学的理论和政策。在自由放任的经济理论指导下，各国相继减少了国家干预，加强了市场机制的作

^① [法]亨利·勒伯曰：《美国新自由主义经济学》，北京大学出版社1985年版，第326页。

用。主要做法是：（1）实行私有化，把国有企业变为私人企业，重塑市场产权主体；（2）大规模减税，刺激私人投资；（3）减少财政支出，降低赤字占国内生产总值的比重，以防止出现排挤效应；（4）放松行政管制和立法管制，废除一系列阻碍自由竞争的规章条例，实行市场自动调节，强化竞争机制；（5）调整福利制度。新自由主义经济学的政策主张对纠正国家过度干预的弊端、促进西方发达市场国家经济的发展起到了积极的作用，美、英和其他各主要资本主义国家陆续走出了滞胀的泥潭，转入低通货膨胀下的低速增长时期。但是，即使在新自由主义经济学大行其道、风景独好的年代，凯恩斯主义也没有完全退出历史舞台。新自由主义经济学在政策上取得了成功，可在理论界并没有引起更多的共鸣，远未达到被公认的程度，反而从一开始就受到主流经济学及其他一些经济理论的批评。新自由主义经济学在一些具体领域和具体问题的论述上不乏真知灼见，所提出的对策也比较有针对性，可操作性也比较强，但总的来说，其自身在理论上存在着许多不足和漏洞，意识形态的局限经常妨碍他们客观地分析政府干预的效果，往往片面强调某一因素的重要性而无视经济运行和经济政策的其他方面。新自由主义经济理论的缺陷很快就在实践中暴露出来。尽管在新自由主义经济政策的指导下，西方国家纷纷走出滞胀，但并没有踏上低通货膨胀下的充分就业的快速增长之路，到80年代末，各国再次进入严重的、战后持续时间最长（1990～1993）的经济萧条。通货膨胀消除了，但经济增长速度更慢，失业率更高^①。这说明，新自由主义经济学虽然解决了滞胀问题，但并没有克服资本主义周期性的经济波动，也没有克服市场机制本身所固有的种种缺陷。历史在否定凯恩斯主义（不是凯恩斯）过度扩张的干预政策的同时，又证明了凯恩斯怀疑新古典经济学前提的正确性，也证明了国家对宏观经济进行干预的必然性。实际

^① 曹沛霖：《政府与市场》，浙江人民出版社1998年版。

上,即使在新自由主义经济学大行其道的时候,国家对经济的干预仍然存在。如里根总统 1981 年上台执政,强调充分发挥市场机制的作用,减少政府对经济的干预,实行减税政策,以刺激个人和企业增加投资。布什继续沿袭里根的政策,但美国联邦政府开支始终维持在比较高的水平,相机抉择的货币与财政政策并未被放弃,对国内经济的干预一个方面减少了,另一个方面则增加了,对世界经济的干预更是与日俱增。从 1980 年到 1992 年,美国联邦政府总支出由 5966 亿美元增加到 14442 亿美元,财政赤字由 762 亿美元增加到 2893 亿美元,财政赤字占国内生产总值的比重由凯恩斯主义时期的 1.94% 上升到 4.93%,其中 1985 年为 5.34%^①。里根和布什的做法实际上是在反凯恩斯主义的名义下继续实施凯恩斯的政策措施。

毫无疑问,市场经济不可能回到自由竞争时期,经济学也不可能再回到斯密和萨伊的理论上去,市场本身的缺陷和不足已经为世人所共识,任凭自由放任将会带来严重的甚至是灾难性的后果。市场机制的不足和缺陷,必须由国家从市场的外部加以补救。

1.3 “国家干预失败”的存在及国家干预与市场结合的必要性

与存在着市场失败一样,国家干预绝不是十全十美的,也有不足,也存在着产生浪费和无效率的“国家干预失败”。从发达市场经济国家的实践来看,“国家干预失败”主要表现在两个方面:一是政府对经济的干预过度,干预的范围和力度超过了弥补市场失败和维持市场机制正常运作的合理需要,结果阻碍了市场功能的正常发挥。二是国家干预力度不足,不能满足特定经济发展阶段弥补市场失效和维持市场机制正常运作的合理需要,或者干预内容和干预方式不适应经济发展的要求,一些环境因素使得市场

^① 刘洪:《国际统计年鉴》,中国统计出版社 1997 年版。

机制功能无法正常发挥。

市场经济发展的进程证明，现实经济生活中存在着“市场失败”，要求政府对经济运行进行适当的干预和调节。计划经济国家的经验教训和一些发达市场经济国家政府过度干预经济运行所引起的不良结果也说明，即使存在着“市场失败”，市场机制仍然是配置资源的最有效的方式，国家干预不能取代市场机制，有限的国家干预必须以发挥市场配置资源的基础性作用为前提，顺应市场，引导市场，弥补市场之不足，只有在市场不能有效发挥作用的地方和领域，国家干预才能介入进去。另一方面，尽管存在着“国家干预失败”，但国家干预在市场经济中仍具有不可替代的重要作用。在多种所有制经济共同发展的条件下，国家干预是毋庸置疑的。市场机制和国家干预各有优势和弊端，都有其存在并发挥作用的必要性。没有适度的国家保护和干预，没有国家提供基础性的秩序和公共设施，市场自身根本不能有效发挥配置资源的作用。在现代市场经济阶段，国家干预和市场机制的结合是经济运行的基本模式。市场功能的缺陷和不足决定了国家干预的必要性，同时由于国家已经从市场外部进入市场内部，国家与市场的关系已经从外生变量变为内生变量，国家干预和调节经济必须遵守与市场保持一致的原则。正确处理国家干预与市场机制关系的问题，在于如何从各国的具体条件出发，把市场经济与国家干预有机地结合起来，把握国家干预的方式、程度与合理界限，尽可能减少“国家干预失败”和“市场失败”，实现经济社会的稳定发展。

1.4 市场经济与国家干预结合模式的比较

二次大战以后，国家宏观调控与市场调节相结合的经济体制逐渐成为世界主流，似乎任何一个西方发达国家都实行了混合经济体制。各国普遍认识到，必须实行市场经济体制，以市场机制

为配置资源的基础，国家干预为市场服务，使市场经济得以有效运行并不断完善。当今世界各国的经济体制，既不是单纯地依靠“看不见的手”调节经济，也不是仅仅依靠“看得见的手”来筹划发展，而是普遍地采取“两只手”并用。由于两只手结合方式的不同，形成了不同的市场经济模式，即不同的市场经济与国家干预融合的模式。两只手的结合方式，或者说国家干预与市场机制的关系是区分经济模式的基本标准^①。

一、美国：有宏观调节的市场经济

一讲到美国模式，许多人都会记起所谓的“自由主义的市场经济”。美国十分强调市场对配置资源、引导经济主体行为、促进经济增长的作用，认为在经济发展中政府只能起次要作用。美国没有全国的经济计划，甚至在经济界和学术界还对一些国家普遍接受的产业政策持有疑义，反对者不在少数。但有的州、县、镇却在编制计划，国家往往通过政府订货和采购影响经济运行，并对能源、尖端技术、农业和环保等领域施加影响甚至是直接的干预和管理。总的看，虽然有时加强，有时减弱，政府对经济干预具有不断加强的趋势。美国的经济模式可以说是一种有宏观调节的市场经济。

美国政府对经济的干预大致经历了三个发展阶段。

第一阶段，从美国建国到1860年南北战争爆发前，美国经济干预处于萌芽状态。这一阶段，美国确立了联邦、州、地方三级政府，以州为主的经济管理体制。1789年美国宪法规定联邦政府有权制定税法，管理税收，有权制造货币，管理通货，为联邦政府调节经济提供了法律根据。美国政府进行经济干预的重点放在财政金融领域，初步建立了以关税为主的财税制度，设立了国家

^① 田春生：《美、德、日三种经济模式的调整与改革——从国家与市场力量变化的角度观察其走向》，载《世界经济》1997年第12期。

银行，并对从事银行经营业务规定了一定条件。根据本国产品竞争能力的状况，美国通过了外贸禁运法令，禁止当时经济比较发达的英国和法国的工业品进入美国市场，以保护和促进本国工业品的生产。颁布法令鼓励开垦西部土地，刺激农业发展。吸引外国技术工人移居美国，奖励发明创造，促进科技发展。

第二阶段，从南北战争到罗斯福新政，奠定了美国国家干预经济的基本框架。在这一阶段，美国建立了以公司和个人所得税为主的财税制度，对货币和银行制度进行了改革。1863年国会通过了国民银行条例，规定开办银行必须具有的最低资本额，并对银行资金的使用与发行钞票作了规定。1913年建立了联邦储备制度，国会授权联邦储备委员会控制国家的货币流通和贷款。

需要指出的是，第一次世界大战使美国联邦政府控制经济的能力空前扩大，国家干预经济成为美国现代市场经济的一个特点。然而对于这一特点，经济学界长期以来并没有加以注意，人们多认为这一时期美国仍然是自由放任的经济。战争时期，美国联邦政府几乎对所有的重要经济部门都进行了控制，建立了管制机关或统制机关，把全国绝大部分自然资源和劳动力分配给各经济部门生产各种军需品。实际上，这种不得不以行政手段直接控制经济的做法，为国家指导经济发展提供了有益的经验。战争结束后，美国政府又不得不保留战争期间成立的许多经济管理机构以对付一些过去单纯依靠市场难以解决的经济问题。虽然进入20世纪20年代后，美国进入了经济大繁荣时代，开始削减经济管理机构，减少政府对经济的干预，这种做法在当时也没有立即暴露出灾难性的后果，但是，20年代美国政府把经济自由放任作为指导思想，则对美国经济造成了巨大的损害，成为导致30年代大危机的主要原因之一。30年代经济大危机爆发时，一次大战时政府调节经济的手段又被再次使用，以后的罗斯福新政不过是一战时期美国政府管理经济手段的继承和发展，区别的地方只是在于实施的环境不同，一个是战时，一个是和平时期；一个是自由主义一统天下

的时候,一个是凯恩斯主义经济学开始成为官方经济学的时候。因此,深刻影响美国经济体制的不是 30 年代的大危机,不是二次大战,而是一次大战。一次大战是美国干预经济和加强对经济的调节与控制的重要分水岭。

第三阶段是 1933 年实行罗斯福新政后,美国经济干预制度确立,并进入逐步完善时期。面对空前严重的经济危机,美国政府在相当程度上放弃了传统的不干预经济的做法。罗斯福上台以后,从 1933 年 3 月开始,在百日之内,通过法律和行政手段,进行了一系列重要改革。重组了联邦储备委员会,建立了联邦储备保险公司,改革银行制度。设立了民间保护团,吸收失业青年从事植树造林、修沟筑坝、水土保持及兴建国家级与州级森林公园以保护自然资源,并提供资金修建机场、道路、学校与市政公共设施。通过了农业调整法,控制粮食播种面积,以稳定粮食供求关系和价格,保护农民利益。设立房屋贷款公司,支持居民购房。通过了证券法,建立了证券交易委员会管理证券业。通过了联邦紧急赈救法,建立了社会保险委员会,保障退休人员维持基本生活标准。建立了田纳西河流域管理局,促进区域经济发展。

20 世纪 30 年代的经济大危机说明,在现代市场经济条件下,如果仍然单纯采取自由放任的经济政策,政府不积极对经济进行调控,就可能引发严重的经济危机。经济危机爆发后,政府不积极采取有效的干预措施,危机会进一步恶化,甚至带来难以弥补的损失。而政府采取有力的措施,积极干预和调控经济活动,则可以减轻危机带来的损失,治愈和缓解危机带来的创伤。罗斯福新政在美国国家干预经济的历史上具有划时代的意义。首先,它促使美国政府的作用发生了彻底的转变,联邦政府对经济的全面调节不断加强。政府决策成为影响农业、交通运输业的价格和分配资源的重要力量,一些工业领域也被纳入到调控范围。银行和证券市场,作为经济运行的不可或缺、地位和作用越来越显著的重要媒介,早已纳入了政府强有力的调节之中。通过为失业者提