

■ 本书得到吉林大学“985”工程项目东北亚研究与东北振兴创新基地的资助

美国政府 经济职能及变化研究

MGZFJJZNBHJ

王晓峰 著

吉林人民出版社

■ 本书得到吉林大学“985”工程项目东北亚研究与东北振兴创新基地的资助

美国政府 经济职能及变化研究

MGZFJJZNJBHYJ

王晓峰 著

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国政府经济职能及变化研究/王晓峰著.

—长春:吉林人民出版社,2007.5

ISBN 978-7-206-05295-8

I.美… II.王… III.国家行政机关—经济职能—研究—美国

IV.F171.233

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 077072 号

美国政府经济职能及变化研究

著 者:王晓峰

责任编辑:关 静 封面设计:黄 鹤 责任校对:丁志辉

吉林人民出版社出版 发行 (长春市人民大街 7548 号 邮政编码:130022)

电 话:0431-85378028

印 刷:长春市华艺印刷有限公司

开 本:880mm×1230mm 1/32

印 张:8.25 字数:210 千字

标准书号:ISBN 978-7-206-05295-8

版 次:2007 年 6 月第 1 版 印 次:2007 年 6 月第 1 次印刷

印 数:1-2 000 册 定 价:15.80 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

目 录

绪论	(1)
一、本研究的意义	(1)
二、基本概念和相关理论	(2)
三、本书内容与结构	(5)
第一章 关于政府经济职能的主要理论	(10)
第一节 政府干预最小化的主要理论	(11)
第二节 政府积极干预经济的主要理论	(24)
第三节 自由放任与政府干预相结合的理论	(32)
第二章 美国建国早期政府的经济职能	(45)
第一节 美国政府在制度构建方面的作用	(45)
第二节 美国政府对经济发展道路的选择	(51)
第三节 美国政府在促进民族市场形成中 的作用	(61)
第三章 美国工业化过程中政府的经济职能	(83)
第一节 美国政府与关税保护	(83)
第二节 美国政府的移民政策	(89)

第三节	美国政府对教育科技的支持	(9 5)
第四节	美国政府与反垄断	(102)
第四章	战争与萧条时期美国政府对经济的全面 干预	(113)
第一节	“一战”与政府经济职能的加强	(113)
第二节	大萧条与罗斯福新政	(125)
第三节	“二战”战时政府的经济措施及成效	(139)
第四节	政府全面干预经济的意义和作用	(144)
第五章	战后鼎盛时期美国政府对经济的干预	(147)
第一节	“二战”后政府经济管理机构的发展	(147)
第二节	“二战”后政府的宏观经济政策	(153)
第三节	政府社会保障措施的加强	(161)
第四节	里根政府对经济的干预	(163)
第六章	全球化背景下美国政府对经济发展的作用	(178)
第一节	政府对外贸易政策的转变	(178)
第二节	政府的“国家出口战略”	(180)
第三节	政府对发展高新技术产业的支持	(184)
第四节	产业结构调整对美国的影响	(187)
第五节	政府适宜的宏观经济政策	(192)
第六节	政府干预经济的成效	(196)

第七章 美、德、日政府经济职能比较	(198)
第一节 美国政府规则型模式的经济职能	(198)
第二节 德国政府引导型模式的经济职能	(209)
第三节 日本政府主导型模式的经济职能	(218)
第四节 三种类型政府经济职能的比较	(226)
第八章 美国政府经济职能对我国的启示	(231)
第一节 维护市场经济秩序	(231)
第二节 对宏观经济进行调控	(233)
第三节 完善再分配制度及社会保障制度	(236)
第四节 政府提供公共物品	(239)
第五节 消除外部效应	(243)
第六节 全球化条件下政府的作用	(244)
结论	(247)
参考文献	(250)
后记	(257)

绪 论

一、本研究的意义

自亚当·斯密为代表的古典经济学诞生开始,政府在社会经济运行中的作用一直是不同流派经济学家共同关注的问题。经济学家除研究政府履行最基本的经济职能以外,还要研究政府干预经济有无必要,进而研究政府如何干预经济、如何有效地干预经济。在实践中,各国政府无一例外地对经济活动进行干预,只是干预的程度、范围和方法有所不同而已,各国政府也在审视自身的作用和成效。

现阶段,政府的经济职能、政府的作用越来越成为人们关注的焦点,正如世界银行1997年世界发展报告《变革世界中的政府》所指出的:“在世界各地,政府正在成为人们关注的中心。全球经济具有深远意义的发展使我们再次思考关于政府的一些基本问题:它的作用是什么,它能做什么和不能做什么,以及如何最好地做这些事情。”正是由于政府在各社会生活生活中的重要性,关于政府经济职能问题的研究已经成为经济学研究中的一个重要课题。

美国是当今世界最发达的国家,也是典型的市场经济国家。在一般情况下,美国政府利用市场供求关系来决定生产的发展。然而,从建国开始,美国政府从来没有听任过市场经济自由发展。相反,为了克服经济发展中出现的各种问

题,加速本国经济的发展,美国政府有效履行其经济职能,采用了强有力的非市场经济的干预手段来控制其经济的发展。实践证明,美国政府对本国经济发展的干预是卓有成效的,在美国经济发展中起到了不可取代的重要作用。例如,美国民族市场的形成,不是通过市场自己的机制缓慢发展,而是通过政府正确的方针政策指导来迅速实现的。

研究美国政府与经济发展之间关系的著述有很多,如美国学者赫伯特·斯坦的《美国总统经济史》、费尔德斯坦的《20世纪80年代美国经济政策》,国内学者薛伯英所著《美国政府对经济的干预和调节》、李世安所著《一只看得见的手:美国政府对国家经济的干预》等,都是从某一个特定的时期或一个特定的角度研究了美国政府与经济发展的关系。这些成果无疑为本课题提供了研究基础。但是,研究美国从早期和工业化时期直到进入现代市场经济后,政府经济职能的作用、范围、履行及变化,这样的研究成果还不多见。

本研究以经济原理为基础,以历史事实为依据,研究美国经济的发展过程中不同时期美国政府经济职能、作用及演变特点,揭示美国政府与经济发展之间相互作用的特点和历史规律,对于我国市场经济体制建设中政府如何发挥职能提供经验和借鉴。

二、基本概念和相关理论

(一) 政府和国家

在政治学中,国家和政府是严格区分的。在政治理论中,作为一种历史的存在,国家是维护一个阶级对另一个阶

级的统治的机器。现代国家从权力结构上可以分为三个部分，即立法、司法和行政。所谓政府，按照韦伯的理论，是对力量的合法使用实施垄断并在一定的领土内制定规则的一套机构。政府有广义和狭义之分：广义的政府是指以公共权力为名义而建立起来的所有国家机构，即包括全部立法、司法和行政机构。从这个意义上，国家和政府是相同的概念。而狭义的政府一般只包括行政机构，即政府的行政部门。

在现代经济学中，国家和政府这两个概念并没有作严格的区分，两者经常混合使用。在本书中所提到的政府是经济学意义上的政府，是指上述的广义的政府。

（二）政府经济职能

所谓政府职能，指政府在一一定的历史时期内，根据国家和社会发展的需要而承担的职责和功能，是指政府活动的基本方向和任务。政府职能是国家职能的具体实施和国家本质的外在表现，其本质是通过国家行政权力的执行，实现国家意志，为其赖以产生与发展的经济基础服务。政府职能随着国家性质、历史时期和形势任务的变化而变化，早期国家的政府职能突出地体现在其镇压和保卫的政治职能上，随着资本主义制度真正确立，市场不断扩大，社会分工越来越细，政府的社会管理职能和经济管理职能越来越大。

政府的经济职能，是指以政府机构为行为主体，从社会生活总体的角度，对国民经济进行全局性的规划、协调、服务和监督的职能。它是政府为达到一定的经济发展目标而采取的协调和组织经济活动的各种方式和手段的总称。政府经济职能的作用应该是：促进市场竞争、维护经济秩序、推动经济增长，制定适宜政策等。

（三）政府职能的范围

一直以来，关于政府职能的问题有很多不尽相同的理论，它们从不同的角度论述了政府在国家政治和经济生活中充当的角色。从历史发展的角度来看，政府经济职能是不断演进和变化的。

亚当·斯密认为政府的经济职能有：国防职能；司法职能；公共服务职能；维持公共机关职能。美国经济学家布坎南在他的《公共财政》一书中则把共同防御、法律和秩序、环境控制、货币稳定、管理措施以及再分配等都视为政府干预的范围。

经济学家萨缪尔森认为，政府在现代混合经济中要完成的主要经济职能有四个方面：一是为市场经济确立法律框架；二是影响资源配置以改善经济绩效；三是制定改善收入分配的计划；四是通过宏观经济政策来稳定经济。

理性预期学派的代表人物罗伯特·卢卡斯认为，政府的唯一职能是确定最理想的一般物价水平，同时解决通货膨胀和失业问题。

新制度学派的代表人物道格拉斯·诺斯认为，政府必须在两个方面努力：其一，它必须制定合理的产权制度，保证公平竞争和市场规则的实施，从而带来社会成员和经济组织的报酬递增即收入最大化；其二，它必须把自己的报酬递增建立在经济组织和社会成员报酬递增的前提下，政府部门必须把自己的行为纳入制度化轨道。

世界银行 1997 年世界发展报告把政府的职能分为两大类：解决市场失灵和促进社会公平。根据政府能力的大小及对经济的干预程度，又将政府职能分为小型职能，中型职能

与积极职能三种不同类型。小型职能主要指政府能力低的国家首先提供的一些基本职能，包括：提供纯粹的公共物品，如法律和秩序，财产权保护，宏观经济稳定，国防，公共医疗卫生，道路设施及保护穷人等。中型职能指的是政府除完成以上职能外，还必须提供的中介职能，如解决外部效应问题（提供基础教育和环境保护），制定垄断行业的法规以及提供养老金，失业救济金等社会保险，制定有关金融法规等。积极职能是指有较强能力的政府所发挥的更积极的功能，如通过帮助协调来解决绕过市场的问题，实行积极的产业和金融政策等。

三、本书的内容与结构

美国是当今世界的头号经济强国。然而，在二百多年前，它还只是英国的一块小小的殖民地。美国之所以能有今天的政治、经济地位，是因为在建国后政府为经济发展安排了合理的制度环境，在不同的发展阶段采取行之有效的政策，使其迅速实现了工业化，一跃登上了世界霸主地位。因此，研究美国在不同的发展阶段政府的经济职能及变化具有重要的理论意义和现实意义。

本书研究美国政府经济职能及变化，对美国经济发展变化的历史划分为五个阶段：1774年至1860年内战前为建国早期，1860年至19世纪末20世纪初为工业化时期，20世纪初至1945年为战争与萧条时期，1945年至20世纪80年代末为战后鼎盛时期，20世纪90年代开始为全球化时期。当然，在论述中相邻阶段有一定的交叉，不是截然分开的，

因为经济发展本身是连续的。

本书主要内容由以下几个部分组成。在绪论中，明确了政府、政府经济职能、政府经济职能的范围等基本概念，以及该选题的研究意义及基本研究思路。

第一章是关于政府经济职能的主要理论的回顾，分别对古典经济学、新古典经济学、凯恩斯经济学、新制度经济学、新自由主义经济学等的政府经济职能理论进行了梳理。尽管各个学派对政府经济职能的认识有所不同，但它们都从各自的角度发现或认识到了市场经济的某些特点，都具有一定的科学性和合理性。因此，把这些理论观点综合起来，就会使我们对市场经济与政府经济职能的关系问题把握得更加全面：市场经济发展是有规律的，无论哪一个国家都必须尊重市场经济的基本规律；市场机制不是万能的，需要政府的干预和调节来弥补市场的缺陷，以保证市场经济的健康发展；政府也可能失败，所以，政府政策和法律的实施应该视市场的具体变化情况做出及时的调整。

第二章主要分析了在美国建国早期政府如何确立产权制度、确立市场运行的基本规则及政府对美国早期经济发展的作用。美国政府通过宪法确定保护私有产权的原则，还通过各州的财产法对私人的动产、不动产产权进行保护。美国政府在建国早期就开始重视知识产权的保护。美国政府早期在制定市场运行规则方面，通过发展契约法，确定契约规则，来保护承诺人的利益，保障交易的自由进行。美国政府对企企业规则的制定和实行也起了非常重要的作用，创造了具有美国特色的企业法。这些制度和规则的确立为美国经济的发展提供了良好的保障。美国立国之初政府对于经济发展道路的

选择,经历了激烈的争论,结果是美国建立起了一种较为完善的政府制度,同时也使美国最终选择了正确的发展道路——努力实现工业化。正是由于选择了这种正确的发展路径,才有了美国后来的长期经济发展。此外,美国政府在扩张领土、支持铁路建设、加速民族市场形成过程中发挥了决定性的作用。

第三章主要分析了美国工业化时期政府的经济职能及对美国经济发展的作用。这一时期美国处于传统市场经济的发展阶段,政府主要行使基本的经济职能,包括实施保护关税政策保护国内市场,为美国工业化的发展创造条件。政府还在提供基础教育、发展科技、吸引移民、制定垄断行业的法规维护市场秩序等方面发挥了重要的作用。

第四章分析了美国在第一次世界大战、大萧条、第二次世界大战等非常时期,政府根据经济环境的变化要求,扩大政府的经济职能,扩充政府机构,开始对经济进行全面的干预,并取得成效。如两次世界大战中政府以行政手段直接控制经济,在限制垄断企业的同时,利用其高效率的生产,与政府合作为战时需要服务。再如罗斯福政府在大萧条后采取的恢复经济的措施和政策,使美国摆脱了经济危机。“二战”后,美国世界第一大国的地位得到了加强。当然,在这一时期,也有政府错误的政策为美国经济带来的危害,如大萧条的一个重要原因就是政府改变税收政策导致生产和消费的脱节。这一阶段,特别是美国20世纪30年代大萧条给我们留下的主要经验教训是,政府干预经济是发展现代市场必不可少的一部分内容,只有当市场机制和政府干预经济的制约机制相协调,国民经济才可能走上健康发展的轨道。

第五章分析了战后鼎盛时期，美国政府经济职能的显著变化是，政府的宏观调控不仅仅是非常时期的措施，而是成为美国市场经济的制度性特征，通过对经济的调控，使供需平衡，减少经济波动，保证了美国经济在“二战”后的很长一段时间稳定发展。但由于政府长期扩张经济政策，导致20世纪70年代开始美国经济陷于财政赤字急剧上升和通货膨胀的恶性循环之中。政府的经济职能相应做出了调整，里根政府干预经济的重点从刺激需求转向推进供给，具体实行了减税、放松对企业的管制、紧缩通货等措施，美国经济也从20世纪80年代初开始复苏，通货膨胀得到了抑制，经济保持了六七年的稳定增长。但是，里根政府的经济政策在取得成效的同时，也使财政赤字持续猛增。政府为了弥补赤字，大量举债，引发高利率，高外贸赤字，1990年美国再次陷入萧条。“二战”后美国政府经济职能的一个特点是，根据经济发展的实际与变化，政府相应调整各种政策，解决通货膨胀、失业等问题，保持经济稳定增长。

第六章分析了经济全球化趋势下，美国政府经济职能适时做出调整。主要体现在：政府的对外贸易政策发生的重大转变，从倡导和奉行“自由贸易”转向所谓“公平贸易”，从多边贸易谈判转向加强有针对性的双边贸易谈判，以利于美国保证其在国际竞争中获得经济利益；实施“国家出口战略”，鼓励跨国公司加速向外扩张，占有外部资源；支持高新技术产业的发展，确保美国在基础研究和高技术领域的世界领先地位；调整产业结构，促进产业结构升级；以及灵活配合财政政策与货币政策，实行了不同组合，促进经济发展等。这些措施的实施有效地促进了美国经济的恢复和发

展，取得了较好的成效。

第七章对当今世界三种典型的市场经济国家政府的经济职能，即美国政府规则型模式的经济职能、德国政府引导型模式的经济职能、日本政府主导型模式的经济职能进行分析。通过对美、德、日政府经济职能进行比较分析，可以看出，在现代社会中政府对国家经济事务发挥着重要的影响；尽管这三种类型国家的政府干预经济的模式有差别，但其共同特点是它们都实行政府调控下的市场经济；比较不同类型国家的经济模式，政府对经济的干预不再是一种局部的、暂时的举措，而是对社会再生产各个环节的全面干预，已经成为社会经济生活的内在因素。

第八章分析美国政府的经济职能模式的借鉴，并提出了对我国政府在经济中有效发挥作用的启示。具体包括：提供制度环境，维护市场经济秩序；对宏观经济进行适时调控；完善再分配制度及社会保障制度；提供公共物品；消除外部效应；全球化条件下政府的作用等几个方面。

第一章 关于政府经济职能的主要理论

在人类社会的发展过程中，不同的社会生产方式在不同的发展阶段产生不同的经济理论，在很多问题上也存在着激烈争论。政府与市场的关系就是一个争论了很久的理论问题，其中重要的一个方面是对于政府经济职能的定位、范围、履行、调整和作用等的认识。有的学者把这种争论概括为两大思潮：一派主张经济自由主义，政府只应履行最低限度的经济职能，反对政府对经济的过多干预；另一派则主张政府积极干预经济，反对放任的市场经济。

历史的发展和现实的经验证明，政府干预不会去破坏市场经济这个基本原则，相反，是视这些原则为理所当然的前提；而任何一个经济自由主义者都不会认为所谓自由是可以自动产生、自我维持且不需要政府保护的。本章从经济学的角度对各个时期市场与政府关系的理论进行必要的回顾，进而，对若干具有代表性的学说中关于政府经济职能的理论进行比较分析。

第一节 政府干预最小化的主要理论

主张政府干预最小化是经济自由主义的观点。所谓经济自由主义，是指主张最大限度地利用市场机制和竞争力量，由企业（私人）来协调一切社会活动，而只赋予政府以承办市场和竞争所不能有效地发挥作用的极少量的经济活动的经济思想和政策。在自由市场经济条件下，经济活动是由各个“私人”（经济人）来决定经济活动，并通过市场机制这只“看不见的手”自动调节经济运行，政府则不直接介入经济活动。

在资本主义形成的初期，资产阶级的经济实力较弱，需要国家的扶持才能发展，因此，对于伴随着资本主义的萌芽而出现的重商主义来说，政府职能是十分重要的。到了18世纪，产业革命已经兴起，西欧等国从工场手工业向机器制造业过渡，资本主义立足已稳。对于资产阶级来说，首要的任务是彻底消除封建残余及重商主义的消极影响，保证资本主义的顺利发展，经济自由主义正是适应了这种发展的要求应运而生的。

从亚当·斯密开始到凯恩斯之前这一百多年的时间里，经济自由主义不断发展，成为西方社会的主流经济思想。在这一历史阶段里，古典经济学的代表性人物，英国的亚当·斯密、法国的让·巴蒂斯特·萨伊，新古典经济学的代表人物马歇尔等杰出的经济学家用敏锐的眼光观察市场与政府的关系，提出了有关政府职能的理论观点和政策主张，后人的