

中共湖南省委党校湖南行政学院学术著作丛书

政府干预理论 与政府经济职能

ZHENGFU GANYU LILUN
YU ZHENGFU JINGJI ZHINENG

谢自强 著

湖南大学出版社

政府干预理论与政府经济职能

谢 自 强 著

湖南大学出版社

2004年·长沙

图书在版编目(CIP)数据

政府干预理论与政府经济职能/谢自强著. —长沙:湖南大学出版社, 2004. 6

ISBN 7-81053-820-9

I. 政... II. 谢... III. ①国家干预—研究②国家行政机关—经济职能—研究 IV. F110

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 056609 号

政府干预理论与政府经济职能

Zhengfu Ganyu Lilun yu Zhengfu Jingji Zhineng

著 作 者: 谢自强

责任编辑: 王和君

封面设计: 张 毅

出版发行: 湖南大学出版社

社 址: 湖南·长沙·岳麓山 邮 编: 410082

电 话: 0731-8821691(发行部), 8821593(编辑室), 8821006(出版部)

传 真: 0731-8649312(发行部), 8822264(总编室)

电子邮箱: press@hnu.net.cn

网 址: <http://press.hnu.net.cn>

印 装: 长沙银都印务有限公司

总 经 销: 湖南省新华书店

开本: 850×1168 32 开 印张: 11.75

字数: 295 千

版次: 2004 年 7 月第 1 版 印次: 2004 年 7 月第 1 次印刷

印数: 1~2 000 册

书号: ISBN 7-81053-820-9/F·73

定价: 20.00 元

版权所有, 盗版必究

湖南大学版图书凡有印装差错, 请与发行部联系

目 次

第 1 章 政府干预与自由经营

——“两只手”交替配合运用的历史演进

- 1.1 主张国家干预的重商主义 (2)
- 1.2 经济自由主义取得主流地位 政府干预主义全面退却
..... (4)
- 1.3 现代国家干预主义 (13)
- 1.4 新自由主义兴盛时期的市场与政府 (26)
- 1.5 新凯恩斯主义、国家干预主义试图东山再起 (37)

第 2 章 市场经济及其缺陷

- 2.1 市场经济的性质和功能 (43)
- 2.2 完全市场竞争与帕累托效率 (54)
- 2.3 市场失灵与市场缺陷 (58)

第 3 章 政府经济职能

- 3.1 市场失灵是政府干预经济的必要前提 (67)
- 3.2 政府经济职能及其选择 (69)
- 3.3 宏观调控与微观规制 (76)

第4章 垄断与政府的反垄断

- 4.1 垄断概述..... (96)
- 4.2 政府对垄断的规制 (109)
- 4.3 自然垄断行业的政府规制 (115)

第5章 公共物品供给与政府的作用

- 5.1 公共物品的涵义与类别划分 (130)
- 5.2 公共物品的政府供给 (135)
- 5.3 公共物品政府供给的范围、方式与效率 (142)
- 5.4 中国政府公共物品供给的演变与改革 (152)

第6章 外部经济效应及政府的政策选择

- 6.1 外部经济效应的涵义、分类及经济影响 (163)
- 6.2 外部经济效应的矫正 (168)
- 6.3 搞好环境保护, 促进可持续发展 (180)

第7章 信息不对称与政府干预

- 7.1 信息不对称的概念、基本内容与经济后果 (185)
- 7.2 信息不对称问题的市场解决 (194)
- 7.3 信息不对称问题的政府解决 (197)

第8章 居民收入分配差距与政府调控

- 8.1 居民收入的内容及差距形成的原因 (199)
- 8.2 居民收入差距的衡量及后果 (203)
- 8.3 中国当前居民收入分配差距的表现及问题 (208)
- 8.4 政府调控居民收入差距的对策 (219)

第 9 章 政府与国有企业

- 9.1 政府与国有企业的关系及管理模式 (235)
- 9.2 国有资产管理 (241)
- 9.3 国有企业布局 and 结构管理 (255)

第 10 章 宏观经济运行与政府宏观调控 (一)

- 10.1 宏观经济运行 (261)
- 10.2 宏观调控目标 (277)
- 10.3 财政政策调控 (285)

第 11 章 宏观经济运行与政府宏观调控 (二)

- 11.1 货币政策调控 (302)
- 11.2 产业政策调控 (320)
- 11.3 中国政府宏观调控体系的完善 (339)

第 12 章 政府失灵与政府效能改进

- 12.1 从市场失灵到政府失灵 (345)
- 12.2 政府失灵的涵义、表现、类型与成因 (348)
- 12.3 政府效能改进 (355)

- 参考文献 (367)

第1章 政府干预与自由经营

——“两只手”交替配合运用的历史演进

从15世纪末西欧封建制度逐渐瓦解，资本主义制度萌芽开始，市场经济经历了约五百年的发展历程。在这五百多年中，一直存在着国家干预与自由经营两大经济思潮及其政策主张此消彼长、相辅相成的发展和演变。自由经营论或者说经济自由主义，把引导协调千千万万人生产交换活动的市场经济机制称为“看不见的手”，形象地反映了市场机制的自发性和有效性。市场是一种分散决策、自发形成、自由竞争的交换体系；市场是一种神奇的力量，它无意识地协调着人们的经济活动。“看不见的手”有这样神奇的力量，在市场机制的作用下，用货币来度量商品的价格，为人们的生产和消费活动提供了正确的信息和激励，使人们做出合乎经济效率的决定。斯密认为，最能满足人类生活需求的经济体制，就是让人们自由劳动、自由交换的市场机制。在市场经济中，分工能够发展，消费能够有效地得到满足。“人人想方设法使自己的资源产生最高价值，一般人不必去追求什么公共利益，也不必知道自己对公共利益有什么贡献，他只是关心自己的安康和福利。这样，他就被一只看不见的手领着，去促进原本不是他想要促进的利益。在追求自身利益时，个人对社会利益的贡献往往要比他自觉追求社会利益时更为有效”。^[1]

国家干预论或者说国家干预主义主张削弱人的经济活动的范围，由国家干预和参加社会经济活动，在一定程度上，承担多种生产、交换、分配和消费经济职能。相对神通广大的“看不见的手”而言，政府对经济的干预，就被称为“看得见的手”。在市场经济条件下，实施政府对经济的适度干预，发挥“看得见的手”的作用，是不可缺少的，也是经济发展的内在要求。政府这只“看得见的手”之所以必然要介入市场经济，是因为存在“市场失灵”，即“看得见的手”存在无为之处。因此，市场经济的运行，实质上是无形的手和有形的手在共同发挥作用，有形之手弥补无形之手的缺陷。有形之手，只有顺应无形之手运行的规律，才能驾驭市场；有形之手，只有知道哪里应当无为，才能够有所为。两只手必须有机配合，缺少任何一方，市场经济都将难以运行。

要不要政府干预，有形之手要不要发挥作用，如何发挥作用，一直是经济学争论不休的问题，由此形成了国家干预与自由经营两大思潮的演变过程。

1.1 主张国家干预的重商主义

重商主义产生于15世纪西欧封建制度解体和资本主义生产方式产生时期。那时，人类社会历史上具有现代意义的民族国家将要建立，商业和商业资本不断发展壮大建立起来，引起了国内社会分工的扩大，促进了国内市场的统一，在客观上要求开辟世界市场，为商业资本寻找新的广阔的活动场所。但是，封建割据严重地阻碍了商业资本和社会经济的发展。为此，商业资本要求建立中央集权国家，消除封建割据，建立市场秩序，促进海内外贸易。

16、17世纪，主张国家干预经济生活的重商主义学说在西

欧主要国家广为盛行，到18世纪下半期因工业革命的发展才逐渐消沉。重商主义可分为两个阶段：早期重商主义和晚期重商主义。早期重商主义主张国家应采取各种措施来保证货币不断增加，以保证任何时候在对外贸易方面都要收入大于支出，并要求国家加强对对外贸易的管制。晚期重商主义则主张应先将货币输出国外，扩大购买，鼓励输出，实现出超。为此，晚期重商主义将国家实行关税保护政策作为一个重要原则，以保护本国工业，扶植国内制造出口商品的工业和手工业。

法国的重商主义认为：政府的主要责任应是不断致富，主张制定有利于本国商人和限制外国商人的政策，力主国家干预经济生活。柯尔培尔是法国晚期重商主义的典型代表和实践者，他在担任路易十四财政大臣期间，制定和推行了一系列的重商主义政策。他主张按照官署各个机构的模式，来控制 and 调整一个大国的工业、商业和对外贸易，并力图实现国家干预主义的规章化。他大力扶植和发展资本主义工场手工业，尤其是官办手工工场，以便为其出口贸易奠定坚实的基础。他主张采取管制的办法，以提高产品质量，重视工业技术和管理问题，增强产品在海外的竞争能力。他认为金银货币是衡量国家富裕或贫困的标准，一国所拥有的货币数量决定着该国的军事和政治实力。他坚决实施保护关税的政策，利用关税税率的杠杆，一方面鼓励本国商品出口，另一方面限制外国工业品的进口，同时，他又鼓励工业原料的进口。他对国内关税实行改革，下令取消了国内林立的关卡和名目繁多的地方关税，统一了税率。这些措施和政策的推行，促进了法国工商业的发展，增强了工商企业在国际市场上的竞争能力。

英国晚期重商主义者强调：第一，对外贸易是增加财富和现金的重要手段，因此，国家应大力发展对外贸易，寻找世界新市场。第二，大力发展与英国殖民地的关系。第三，国家应采取措施扩大本国工业和手工业，并采取保护关税政策。第四，主张对

外经济扩张，称霸天下。

重商主义是对资本主义生产方式和正在形成的市场经济制度所作的最初的理论考察，其主要目的是财富积累，财富主要形式是贵金属，对外贸易是获得金银的最好办法，而衡量一国经济政策的好坏或成败是对外贸易差额。因此，国家应积极主动地干预经济生活。

1.2 经济自由主义取得主流地位 政府干预主义全面退却

1.2.1 以亚当·斯密为代表的古典经济理论

随着资本主义经济的不断发展，市场逐渐扩大，需求不断增加，工场手工业已不能满足日益扩大的需求。到了18世纪，产业革命兴起，立足已稳的资本主义展现出生机勃勃的前景，资产阶级完全能够依靠自己的力量发展经济。因而，自由放任主义开始抬头，重商主义理论及其政策已不符合经济发展的需要，对商业资本主义的发展曾发挥过重大作用的国家干预主义此时不仅不利于市场经济的进一步发展，而且日益成为社会经济发展的体制障碍。经济自由主义取代重商主义，已是商业资本向工业资本转变的必然结果。英国古典政治经济学家亚当·斯密在1777年出版了《国家财富的性质和原因的研究》，这标志着经济自由主义时代的到来。由亚当·斯密确立的经济自由主义是古典派经济学说的灵魂。在此之后——直到20世纪30年代，在100多年的漫长岁月中，经济自由主义一直居于西方经济学的主流地位。在经济自由主义的经济学说中，政府扮演着“守夜人”和“警察”角色，并在这个前提下发挥作用。

亚当·斯密的《国富论》摧毁了重商主义的干预理论和政策，代之以自由放任理论和政府不干预经济事务的政策，并将

“自由放任”看做他所主张的经济政策的基本原则。亚当·斯密认为人类天性的交换倾向必将引起分工，而交换分工又必然引起国民财富的增长。他认为，排除政府的干预，听凭企业自由经营，不仅不会产生经济上的无政府状态，反而有利于市场经济的“自然秩序”规律发挥作用。在《国富论》中，他形象地把“自然秩序”规律比喻为“看不见的手”。

亚当·斯密对政府的作用和动机表示极大的怀疑，在其“自私的动机、私有的企业、竞争的市场”这个自由制度的三要素基础之上，他规定了国家的三个任务：提高分工程度，增加资本数量，改善资本用途。由此，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。基于这样的观点，亚当·斯密对政府的职能做了限定：“第一，保护社会，使其不受其他独立社会的侵犯。第二，尽可能保护社会各个人，使其不受社会上任何其他人的侵害或压迫，也就是说，要设立严正的立法机关。第三，建设并维护某些公共事业及某些公共设施（其建设维护并不是为了任何个人或少数人的利益），这种事业与设施，在由大社会经营时，其利润常能补偿所费而有余，但由个人或少数人经营，就决不能补偿所费。”^[2]从亚当·斯密的论述中可以看出，他没有完全否定政府对经济的作用。他提出的政府三项职能说明政府是有为经济运转提供环境保证的作用。第一项职能是保证国家安全的职能，第二项职能是维护社会安定的职能，这两项都是一国经济发展不可缺少的外部条件。第三项职能是指政府必要然而有限的经济职能，即政府必须为社会和公众提供公共产品。

并且，斯密在经济自由主义的总体框架下，严格规定了政府有限度地适度地干预经济的前提条件。一是国防所必须的特定产业，可给予优惠；二是幼稚产业可以给予扶持；三是某些对自然的经济秩序有干扰的或个人无力经营的事业，可由政府出面干预

或经营。例如，邮政事业的国家管理，利息率的法律限制，实行强制性的初等教育，规定银行发行小额钞票的最低面值等等。斯密还对政府的开支作了较大限制，对赋税原则作了新的规定，要求尽可能清除与生产无关的非必需的开支，用以增大资本总量，加快资本积累，并使资本摆脱政治的宗教的束缚，使其自由地发展。斯密认为建立在居民和企业理性行为基础上的市场经济是有效率的、均衡的，政府没有必要深入经济生活内部直接干预，政府只是充当经济运行、经济增长的“守夜人”，管理得最少的政府就是最好的政府。

亚当·斯密是英国政治经济学的奠基者，在他之后，古典经济理论得到进一步发展。大卫·李嘉图是英国古典政治经济学的完成者，他认为，自由竞争既保证了个人利益与社会利益的结合，也为生产无止境的发展开创了可能性。因此，他也反对国家对经济生活的干预，认为这是违反“最大多数人的最大幸福”原则的。他相信市场机制是具有自动均衡、自动调节的功能的，所以人们在制定国外经济政策时，必须适应它的生产与交换的规律，才能促进它的顺利发展。他主张对内实行自由放任政策，对外实行贸易自由政策。他说：“在没有政府的干预时，农业、商业和制造业最为繁荣”，需要国家“做的全部事情，就是避免一切干预，既不要鼓励生产的一个资源，也不要抑制生产的另一个资源”。李嘉图强调国家在保障私有财产、革新政治、振兴教育等方面的作用。国家要为资本家创造良好的发展经济的环境，使他们在发展经济中充满信心。

19 世纪上半叶，围绕着关于《谷物法》和经济稳定性，英法朝野卷入了一场经济自由主义和国家干预主义两大思潮的斗争。1864 年签订的英法商务条约《科伯登—谢瓦里埃条约》是经济自由主义和国家干预主义两大思潮斗争史划时代的里程碑，标志着经济自由主义在英法等西欧国家已取得决定性的胜利。在

这场思想斗争中，以马尔萨斯与西斯蒙第为国家干预主义的代表，以萨伊和李嘉图为经济自由主义的代表。19世纪初在英国《谷物法》问题的论战中，马尔萨斯站在土地贵族一边，是《谷物法》和农业保护主义坚定的支持者。马尔萨斯是国家“酌量干预”理论的倡导者。他不同意西斯蒙第等人关于政府全面的、积极的干预经济生活的观点。他说：“管制过多的倾向肯定是无知的、鲁莽的标志，最能干的医师最能节约药物上的使用，最相信自己的诊疗力量。同样，最了解自己工作的政治家最不愿意干涉企业与资本的自然倾向。”^[3]同时，他又反对斯密的过度自由放任的“不干预政策”，他说：“完全的贸易自由恐怕是一种永远不能实现的幻想。”^[4]“一个政府不可能完全放任事物自由发展——有时候却需要这样的医师和政治家进行干预，他们具有的科学知识愈丰富，工作就做得愈适当。”^[5]

法国经济学家萨伊继承了亚当·斯密的经济自由思想，结合法国当时的具体情况，反对国家对经济的干预和保护关税等重商主义政策，提出了供给能够自动创造需求的萨伊定律。在萨伊看来，一种商品总量是用另一种商品来购买的，因此，“一种商品一经给出，从那时起就给价值与它相等的其他产品开辟了销路”。^[6]萨伊定律旨在论证市场经济具有内在的程序性和自我均衡的调节性，所以国家对经济的干预是不必要的，国家应多鼓励自由地发展生产，发展经济。这样萨伊定律成了经济自由主义者反对国家干预，否认经济危机的有力武器和理论支柱。萨伊认为政府干预生产的最大危害不是偶然违反既定的准则，而是由于对自然规律的不正确看法，以及在这些看法的基础上制定的准则，由此产生弊政和整个社会遭受损失。萨伊强调经济自由是资本主义发展的基本条件，在反对国家干预的同时，强调了政府职员应保证经济活动自由地进行。他认为，如果管理的目的在于防止那些对其他生产事业或公共安全有害的欺骗行为，以及保护消费者的

利益等，而不干涉产品的性质和制造的方法，这种管理是有益的、正常的。在政府使用的一切鼓励生产的方法中，最有效的是保证人身财产安全，这种保证不仅抵消了一切阻碍国家繁荣的束缚的影响，而且是国家繁荣的源泉。

19 世纪中叶英国最著名的经济学家约翰·穆勒，他虽然基本上维护经济自由主义的原则，但是他也比较系统地阐述了折衷主义色彩浓厚的适度国家干预主义学说。^[7]他拓宽了政府职能和政府干预的范围。他把政府职能区分为“必要职能”或“一般职能”与“任选职能”。政府行使必要职能或一般职能所依据的共同理由是增进普遍的便利，主要包括税收、财产和契约、司法和执法等制度。任选职能是跨越公认职能之外的政府职能，其特点是，“政府有时执行这些职能，有时不执行这些职能，而人们对其是否应该执行这些职能，也没有取得一致意见”。他强调政府最必不可少的职能是“禁止个人在行使自己的自由权利时明显侵害他人利益，并惩罚这种行为”。

约翰·穆勒批判了六种以错误理论为依据的政府干预，将其排除于政府任选职能之外。在他看来，政府对于干预的对象抱有错误的看法，因而干预或多或少地对经济带来有害的结果。其一，保护本国工业，用高额关税禁止或阻止国内能生产的国外商品的进口。其二，对自由订立实业合同契约的干预，如制定法定利息率的高利贷法便是对工业活动自由发展的有害干预。其三，对商品价格进行强制性管制，力图压低物价。其四，用垄断的方法人为地使物品昂贵。其五，通过禁止工人联合的法律，如劳工法，阻止工人阶级获得较高的工资，穆勒认为，无论在干预的目的或手段方面这都是一种令人憎恶的政府干预。其六，对思想和言论自由以及出版的限制。

约翰·穆勒还区分了命令式和非命令式的两种政府干预形式。在他看来，命令式的政府干预就是政府可以禁止所有人做某

些事情，或规定没有他的允许就不能做哪些事情；也可以规定所有人必须做哪些事情，或规定必须以某种方式做那些可做可不做的事情。这种政府干预体现了干预的强制性。非命令式的政府干预就是政府不发布命令或法令，而是给予劝告和传播信息（这是一种政府本来可以加以广泛利用但实际上很少采用的方法）；或者，政府允许个人自由地以自己的方式追求具有普遍利益的目标，而不干预他们，但并不是把事情完全交给个人去做，政府同时也设立国家机构做同样的事情。但是，同非命令式的政府干预相比，命令式的政府干预所具有的正当活动范围要小得多。他在这里实际上提出和区分了宏观调控的两种方式，即直接调控（行政手段或立法手段）和间接调控（经济手段）形式。他非常赞同非命令式的政府干预，并进而规定了一个“良好政府”的主要标准：“其行政首脑，无论是永久性的还是暂时性的，都应对其管辖范围内的各种利害关系具有总的、全局性的调节控制权。”^[8]此外，他赞同政府兴办银行、工厂、邮政、医院（但严禁国有机构来进行垄断性经营），即采取公私企业共容并存的方针，从而把国家的政府职能扩展到一个新的高度。

此外，约翰·穆勒还阐述了自由放任与国家干预这二者的关系。他认为自由放任是一般原则，他说：“一般说来，生活中的事物最好还是由那些具有直接利害关系的人自由去做，无论是法令还是政府官员都不应对其加以干预和控制。那些这样做的人或者其中的某些人，很可能要比政府更清楚采用什么手段可以达到他们的目的。即便政府能够最全面地掌握个人在某一时期内积累的有关某一职业的全部知识（这实际上是不可能的），个人也要比政府对结果具有更强烈得多、更直接得多的利害关系，因而如果听凭他们选择，而不加以控制的话，则手段更有可能得到改进和完善。”^[9]他列举了反对国家干预的五条具体理由：（1）干预本身是强制性的，从而限制个人自由；（2）政府职能的增加会增加

政府的权利和影响，从而限制了政治自由；（3）增加了政府的工作和责任，从而导致了官僚主义；（4）个人是自身利益的最好判断者，没有政府干预的私人自由经营具有较高的效率；（5）政府干预的扩大化会扼杀人民的主动性和创造性，无法使人民养成共同行动的习惯，从而习惯听命于政府的监督和指导，从而导致专制主义。

同时，他又指出：“自由放任有许多例外”，换言之，“不干预原则在一些情况下不一定适用，或不一定普遍适用”。^[10] 约翰·穆勒概括了七种例外情况。其一，应该由政府向人民提供教育，社会才能得以不断向更高的文明前进。其二，保护低能儿、儿童和青少年，政府应禁止招募童工，反对虐待儿童，因为后者未能或暂时未能对自身利益做出最好的判断。其三，对签订永久性契约进行限制，法律应允许在一定条件下解除这种契约。其四，政府应对某些在实际上存在着很大程度垄断的私人公司（如公共服务行业以及从事道路、运输和铁路经营的企业）的经营方式进行干预，因为在许多与此相类似最适宜于私人经营的领域，光有经营者的利益，尚不足以确保社会得到适当的服务，还需要有另外的保障；政府应从一般利益着想，使这些领域中的经营活动遵守合理的规定，或保留控制这类经营活动的权力，如国家对于这类公共事业应保留将来收回的权利，或保留或自由行使规定最高收费的权利和经常变动最高收费权利。其五，政府可通过立法手段实现某一阶级和阶层的愿望，如通过工厂法缩短雇佣工人的劳动时间。其六，政府为他人利益进行干预，如救贫事业属于一种公共救济的利他行为，政府为此制定济贫法。类似的还有殖民事业和公共工程、公益服务或公共事业。其七，凡人民无力承担的需要大力投入人力和财力的事情，政府应真心实意地承担，旨在最大限度地增进国民的幸福。穆勒的结论是：“在某一时期或某一国家的特殊情况下，那些真正关系到全体利益的事情，只

要私人不愿意做（而并非不能高效率地做），就应该而且也必须由政府来做。”^[11]

总而言之，约翰·穆勒对19世纪上半期关于国家干预限度、范围和方式的争论，以调和折中的方式作了系统的阐述，这在经济自由主义与国家干预主义两大思潮斗争史上是第一次大综合。一方面，他极力维护经济自由主义的一般原则，鼓吹“社会事务最好是由私人自愿去做”。^[12]因此，他对阻碍私人自由经营、妨碍市场机制正常运行的政府干预持反对态度；倡导自由经营、自由贸易，并力图完善李嘉图的比较成本学说；崇尚自动调节的市场力量，否定普遍过剩经济危机；赞美自由竞争。另一方面，他大量列举自由放任原则的“例外”和强调政府职能的“多样性”，鼓吹“政府干预实际上并非无论如何不能超出其固有的适用范围”。主张自由放任原则应该是有一定限制的，政府在经济活动中应有更大更多的权利。

约翰·穆勒对他的上述折衷主义见解作了如下总结：“被普遍承认的政府职能具有很广的范围，远非任何死框框所能限定，而行使这些职能所依据的共同理由除了增进普遍的便利外，不可能再找到其他理由；也不可能用任何普遍适用的准则来限制政府的干预，能限制政府干预的只有这样一条简单而笼统的准则，即除非政府干预能带来很大便利，否则决不允许政府进行干预。”^[13]英国经济学家埃里克·罗尔对穆勒及其在自由放任问题上的前后不一、出尔反尔和折衷调和的态度和方法作了辛辣的评论：“穆勒一直是折衷主义和妥协的象征，在政府干预的反对者看来，穆勒丢弃了放任自由的理论，不仅仅是变节的行为，而且这也使他作为19世纪初期自由主义的代表人物的意义大为降低。而在放任自由的严峻反对者看来，穆勒的妥协似乎太软弱，因而也是不能令人满意的。”^[14]