


政府治理丛书

政策透视

Policy Perspective

——政策分析的理论与实践

◎ 谢明 著

 中国人民大学出版社

政府治理丛书

政策透视

Policy Perspective

——政策分析的理论与实践

谢明 著

中国人民大学出版社



前 言

公共政策虽然不是一个全新的概念，但相关研究却是一门较新的学科。它发端于第二次世界大战后几个主要的工业发达国家，其后迅速扩展到世界其他国家和地区。可以认为，公共政策（科学）是二次大战以后社会科学领域里发展最迅速、影响面最大、应用领域最广、实证性最强、社会效用最明显的学科之一。

公共政策（科学）之所以会在较短的时间内迅速地兴起和发展，既与现代社会的管理特征相联系，也与公共政策自身的学科特征相联系。现代政府所面临的已不再是个别的、单一的、简单的、基本稳定的或一再重复出现的社会矛盾问题，而是大量相互关联、相互制约的，愈来愈具复杂性、尖锐性、普遍性、专业性、变化性和发展性的各种社会矛盾和问题。与此同时，公众所关心的问题和兴趣的焦点，也不再是抽象的理念或原则性问题，而是那些与现实的切身利益密切相关的特殊公共政策问题，比如犯罪与社会安全、公平与经济发展、种族与社会和谐、战争与外交方针、污染与环境保护，以及住房、卫生、社会保障、公共交通等一系列的实际问题。

由于这类问题直接关系到人们自身境况的改善，因而使人们对这类问题的关注与日俱增，并因此产生了对政府制定公共政策的能力、程序、方式以及公共政策的质量的疑问和不满。这就使一批具有一定的学术素养，同时具备相当实际经验

的学者、科学家和政府官员深切感到，应当建立一种既能够兼容各相关学科的优势，又能够解决各种现实公共政策问题的全新的学科。公共政策（科学）就是在这样的背景下产生的。包括社会科学和自然科学在内的诸多学科的不断发展为政策科学的形成提供了一定的理论基础和实用技术，现实压力和未来需要则为其提供了发展的动力。可以这样说，公共政策（科学）的形成及其发展有其历史的必然性。

一、为什么要研究公共政策？

研究公共政策多出于三种缘由，从科学角度看，分析公共政策的成因与结果，有助于增进和提高社会领域的知识，有助于了解社会与经济、政府与环境、政策与回应等多方面因素的互动关系。公共政策（科学）是一个综合性的学科，它涵盖了社会学、经济学、政治学、历史学、心理学、人类学、法律和行政等学科的理论与方法。公共政策的研究成果将极大地扩展社会科学的广度和深度。从专业角度看，掌握公共政策（科学）的理论与方法能够使我们应用科学知识解决实际问题。换句话讲，政策分析能够产生专业性建议，通过对问题的分析和描述，提供行之有效的解决办法。无论是政府内部还是政府外部的政策研究组织（即智库、智库或思想库等分析机构）通常更关心如何使理论与实践相结合，怎样用政策知识解决具体问题，而不是专注于理论的研究和学科的拓展。从政治角度看，公共政策（科学）不仅是为了科学和专业而存在，而且在政治领域也具有举足轻重的地位。它通过提供政治讨论的素材，促进政治意识的提高，从而完善政策制定过程，提高公共政策质量。当然，政治领域不存在价值中立，人们在判断什么样的政策“正确”、什么样的目标“合理”时，必然会产生大量的分歧。然而，即使在这样的情况下，有知也总比无知强得多。

二、什么是公共政策？

当我们为北京等国内大城市的交通拥堵感到万分苦恼时，当我们为遭遇非典型性肺炎（SARS）和禽流感而感到惶恐不安时，当我们为国内小煤矿频频发生的安全事故感到忧心忡忡时，当我们为“禁放”（鞭炮）政策的执行难状况感到困惑不解时，我们都不难体会到公共政策的直接影响，它在日常生活中表现得非常具体和形象，它离我们很近。然而，当我们坐在教室里讨论公共政策概念的时候，当我们在学术活动中为此发生激烈辩论的时候，当我们在阅读公共政策经典论著的时候，当我们提笔写作要给出公共政策定义的时候，我们又会感到公共政策似乎离我们很遥远，它在学术领域显得那样笼统和抽象。不仅如此，公共政策

有时表现为理性的优化选择，有时表现为渐进的补充和修正，有时表现为利益团体间的讨价还价，有时表现为精英人物个人或群体的选择，有时表现为竞争状态下的博弈，有时表现为政府制度的输出，有时表现为政治系统与社会环境的互动，有时表现为由一系列政治活动组成的过程。有人形容公共政策就像一个万花筒，在社会面前展现出多姿多彩的画卷。的确，公共政策在社会政治生活中能够表现为许多种形态，其中既有相互重叠的地方又有自相矛盾的方面，以致我们很难用一个短语或一句话阐明其所包含的内容。

三、怎样研究公共政策？

有一个家喻户晓的古老童话，讲的是盲人摸象的故事。第一个盲人摸到了大象的牙齿，他说大象就像一支矛；第二个盲人摸到了大象身体的一侧，他说大象更像是一堵墙；第三个盲人摸到大象的一条腿，他说大象就像一棵树；第四个盲人摸到了大象的鼻子，他说大象真像一条蟒蛇；第五个盲人摸到了大象的一个耳朵，他说大象好像一把扇子；第六个盲人抓住了大象的尾巴，他说大象更像一根绳子。如果我们把这个寓言故事再发挥一下，想像这头大象正处在一个运动的状态，情况将会显得更为复杂。挂在大象腿上的那位盲人将会经历重复性的椭圆形运动；牢牢抓住大象尾巴的那位盲人将会体验被随机摆来摆去的滋味；其他的几位盲人自然也会随之产生各自不同的感受。运动中的大象将会完全摧毁这些盲人先前对大象的看法。由于面临这些更为复杂的情况，盲人们达成共识就变得更为困难。

看过盲人摸象的故事，我们不禁会这样问自己：公共政策像不像一只大象呢？有时我们像不像那群盲人呢？这种简单的类比能够引发我们很多的思考。盲人摸象的经历无疑告诉了我们这样一个事实：人是有很局限性的，受主观条件的限制和客观环境的影响，人们对同一问题的认识会有很大的差别。公共政策是一种非常复杂的社会政治现象。这种复杂性提醒我们绝不能片面地去理解和认识它，而应该从多个侧面和多种角度进行观察和分析。这里不妨作一个形象的比喻：当我们试着用自己的眼睛观察外界事物的时候，闭上一只眼和睁开两只眼显然有着明显的不同。尽管用一只眼进行观察，也能够捕捉到某种意义上的“真实”，但如果能够用两只眼睛去观察，看到的会是另一种意义上的“真实”。大家不妨都试着这样看一看，通过这一过程我们会从中得到一些启示，当我們都能意识到睁开两只眼睛可以看到更大范围、更高层面的“真实”的时候，为什么还非得闭上一只眼睛不可呢？同样的道理，当我们能够用多种不同的理论和方法解释和分析各种不同的政策现象的时候，为什么还非得把自己局限于一种思维模式、

一种分析方法呢？一旦我们能够综合运用多种不同的分析方法，就很可能获得一些新的发现，使自己的认识上升到一个新的理论高度。

谢 明

2004年6月于北京



目 录

第 1 章 公共政策	1
1.1 公共政策的含义——从概念角度理解公共政策	3
1.2 政治与政策——从政治角度理解公共政策.....	25
1.3 公共政策的具体表现形式.....	31
第 2 章 政策分析	37
2.1 政策分析的基本含义.....	37
2.2 政策分析的研究途径.....	44
2.3 政策分析的基本方法.....	46
2.4 政策分析人员.....	69
第 3 章 公共政策的特征、类型和作用	74
3.1 公共政策的特征.....	74
3.2 公共政策的类型.....	78
3.3 公共政策的作用.....	91
第 4 章 政策主体、政策客体与政策环境	95

4.1	政策主体	95
4.2	政策客体	102
4.3	政策环境	110
第5章	政策模型及相关理论	123
5.1	模型概述	123
5.2	政治模型——公共政策的分析途径	126
5.3	政策分析的相关理论	157
第6章	政策制定过程	170
6.1	社会问题的产生	170
6.2	政策问题的确认	174
6.3	政策议程的建立	183
6.4	政策规划	196
6.5	决策与心理	239
6.6	政策的合法性	262
第7章	政策执行	270
7.1	政策执行的含义、特点和作用	271
7.2	政策执行的相关条件	281
7.3	政策执行中需要注意的几个问题	304
7.4	政策执行的理念	309
第8章	政策评估	321
8.1	政策评估的含义和功能	323
8.2	政策评估的类型	327
8.3	政策评估要素	328
8.4	政策评估步骤	332
8.5	政策评估的障碍	334
8.6	政策评估实例	335
第9章	政策终结	354
9.1	政策终结的含义和作用	356

9.2 政策终结的对象与形式	357
9.3 政策终结的障碍和措施	361
第 10 章 相关衔接	366
10.1 公平问题研究	366
10.2 危机决策	378
10.3 互联网与政府决策	387
10.4 分析与思考	391
10.5 网站介绍	405
参考书目	409



第 1 章

公共政策

在现代社会中，政策可以说无处不在，已经渗透到生活的各个层面。我们到医院去看病，会受制于医疗卫生政策；孩子能进入学校读书，受益于国家的教育政策；出门旅行，开车上路，需要遵守交通管理规定；结婚生子不能违反计划生育政策。政策似乎与我们形影不离。的确，我们非常需要政策。没有政策的必要干预，就难以保证正常的社会生活秩序。俗话说：“没有规矩不成方圆”，讲的就是这个道理。

在我国，政策一词也经常为人们在日常生活中所使用。如“落实党的知识分子政策”，“计划生育是我国的一项基本国策”，“改革旧的住房政策”，“改革公费医疗政策”，等等，我们在说这些话或做这些事的时候，是如何理解政策一词含义的呢？

- 1993年10月北京市人大常委会第六次会议一致通过了《北京市关于禁止燃放烟花爆竹的规定》。1993年12月1日，该法规正式生效。继北京之后，国内其他一些城市迅速跟进，相继出台了一些类似的规定，限制或禁止燃放烟花爆竹。

- 1995年5月，在进行了大量前期准备工作的基础上，北京市政府开

始正式执行《关于严格限制养犬的规定》。“狗税”第一年登记费是5 000元，以后每年注册费是2 200元，试图通过高额的“狗税”达到“限养”的目的。

● 1999年5月13日，中国人民银行、国家教育部、国家财政部依据《中华人民共和国人民银行法》、《中华人民共和国商业银行法》和《中华人民共和国教育法》等法律，正式颁布了《关于国家助学贷款的管理规定（试行）》。其后，国务院办公厅向各省、自治区、直辖市人民政府和国务院各部委、各直属机构配合下发了《国务院办公厅转发中国人民银行等部门关于国家助学贷款管理规定（试行）的通知》，从最高行政层面确认了国家助学贷款这一带有扶贫帮困特征的金融产品。

● 1999年北京市交通管理局出台了一项规定：不论是买新车还是检验1998年1月1日以后上车牌的旧车，都要事先办理一个停车泊位证明，俗称“占地证”。办“占地证”就意味着每年要交1 500元~2 000元的占地费用。当时交管局声明：办“占地证”是为了规范停车秩序，逐步实行一车一位。

● 2000年初，辽宁省沈阳市率先实施新的交通管理办法，规定在五种交通事故中行人需要负全部责任，说得直白和通俗一点，这就是所谓的“行人违章，撞了白撞”。继沈阳之后，国内其他一些城市如上海、济南等迅速跟进，相继出台了一些类似的地方交通法规。

● 2003年5月开始，武汉市政府为治理十多年积累下来的痼疾“埋单”，通过“赎买”方式解决麻木（三轮摩托车和人力三轮车）问题，规定对车辆予以优价回收，帮助车主介绍工作，对自谋职业的进行一次政府补贴，对从事个体经营的减免有关税费。

以上所述的这些政府行动属于什么样的性质？它们表现了公共政策哪些特征？

如果让我们去认识形象、具体的政策，可能每个人都能举出很多生活中的例子，但要把多种具体抽象为一个概念，可能就不是那么容易的事情了。有些事物我们很好定义，比如医生、作家、画家、教师等。还有些事物我们就很难定义，比如，政府、政治、制度、政策等。即使容易定义的概念也会发生看法上的分歧，更不用说那些不容易定义的概念了。那么，我们究竟应该怎样去表述和理解“公共政策”这个概念呢？

1.1 公共政策的含义——从概念角度理解公共政策

1.1.1 透视“公共”的概念

何为“公共”？这似乎是一个不难回答的问题。“公共”一词是日常生活中人们常挂在嘴边的字眼，如：

公共利益、公共舆论、公共物品、公共法律、公共部门、公共卫生、公共交通、公共教育、公共广播、公共责任、公共秩序、公共债务

上述这些约定俗成的术语，体现了人们对“公共”概念的基本共识。的确，公共政策所要介入的正是以上这些被称为“公共”的事务或领域。一般而言，建立公共理念的先决条件是：日常生活中存在一个不是私人或纯粹个人的，而是需要大家共同参与和处理的领域及其范围。公共活动是人类活动的一个重要方面，这种活动具有十分显著的社会性特征，它与私人性质的活动具有本质的区别。首先，它需要具备大家共同参与的条件；其次，它要求公共机构（政府部门）进行规范或干预。

显而易见，讨论“公共”就不可能不涉及“私人”，两者在概念和实践层面的对立带给社会科学家无尽的思考。要深入理解公共概念的实质性内涵就不得不从公私关系这一层面加以剖析。那么应该怎样处理二者之间的关系呢？这个问题对任何一个研究政治理论特别是公共政策的学者而言，都是一个再熟悉不过的问题。然而，它却是一个不朽的研究课题，在历史的不断争论中得到演变和发展。从理论与实践的角度来看，公与私的关系表现得极为复杂，两个领域的相互纠缠常常会使人感到眼花缭乱，无所适从。的确，正像一些政治理论家所强调的那样，就两者关系的协调而言，并不存在一元化的途径和方法。从历史和现代的大量文献中可以发现，为了寻求解决或调解公私间的矛盾和冲突，人们已经进行了艰苦不懈的努力，提出了许多非常有价值的学术观点和理论。这些为寻求缓解冲突的有效机制所做的前期探索，在当今的政治思想领域仍留有阵阵回声。

1. 市场至上

在如何认识公私关系问题上，古典经济学派所提出的市场理论作出了有力的解释。这些思想至今仍继续左右着有关公共政策作用的争论。

英国杰出的政治经济学家亚当·斯密在《国富论》中提出了其著名的“看不见的手”原理。亚当·斯密对市场的作用推崇至极。他认为：个人关心的只是自己的安乐与得失，但当他如此行事的时候，总有一只看不见的手操纵和引导他去促进另一种目标的实现。换句话讲，人们追逐自身利益的行为通过市场机制的作用经常会导致公共福利的增长，其效果往往还要比真正想促进社会利益的行为要好得多，正似中国古语所言：“无心插柳柳成荫”。亚当·斯密的经济自由主义从利益角度对公私关系进行了剖析，其观点得到许多经济学家的赞同。萨缪尔森指出：亚当·斯密最伟大的贡献就在于他在社会经济领域窥测到了牛顿在物质世界所观察到的东西，即自我调节的自然规律。哈伯墨斯强调^①，只有通过市场的力量满足个人利益最大化的需要，才能极大地促进公共利益的发展。个人选择的自主作用和自由化倾向不仅有利于个人利益的发展，而且还有利于公共物品和福利的增长。

根据经济自由主义的观点，解决公私间利益冲突的诀窍就是建立市场的理念。尽管带有强烈利己动机的个人理性并不可爱，但它却非常实用，能够成为社会经济齿轮运转的润滑剂。因为人们在实践中会发现，社会财富这块蛋糕在个人理性的市场博弈中越做越大。既然国家和政治的实质性作用就是要创造条件使公共利益得到保证，那么毫无疑问，政府做得越少就说明它干得越好。政府不应扮演“牧羊者”的角色，而应当做好一个“守夜人”。放任主义是政府经济政策的最佳选择，经济领域不需要政府的干预，市场能够解决所有的问题。出于良好动机的干预可能会导致一些灾难性的后果，通向地狱的道路有时可能就是由美好的愿望铺成的。

当然，经济自由主义强调市场理念并非是要摒弃政府的作用，经济上的放任并不意味着国家不该参与公共设施的提供和公共秩序的维护，但参与的范围必须要以经济自由化作为重要的分界线。从这个意义上讲，政府不能无所作为，它应该恰当扮演自己的社会角色。当国家使市场和经济自由的利益更为便利时，公共利益才最有可能得到实际的保证；而当国家更多地运用限制与控制手段时，其对公共利益带来的危害可能会远远大于贡献。从本质上看，秩序是个人选择的自然结果。公共干预的存在主要是为了保证法律、权利和秩序的合理架构，并不是为了要干涉由自利结果促成的自然均衡状态。私人利益在市场机制作用下完全能够被聚敛为公共利益。市场派理论家把公共领域定义为不干预经济与商业活动的实

^① J. Habermas, *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Polity Press, London, 1989: on the development of the public sphere.

质性空间。这样的定义看似能够比较明确地划分公共领域与私人领域的界线。

2. 国家干预

然而，从19世纪末叶开始，明确划分公共领域与私人领域的自由主义理念受到严峻的挑战。公共政策逐渐渗透到了一些一直被自由主义经济学派视为私人性的领域，这种趋势几乎发生在中国社会生活的各个角落。教育、健康、福利、住房、城市规划都成为国家干预和规范的主题，这在海登海默的《比较公共政策》^①一书中随处可见。虽然在不同的工业国家里公共领域的这个聚合过程发生在不同的历史阶段，但是它们都有一个共同的原因，即某些一直被视为纯粹私人领域的问题逐渐演变成了公共领域的问题。约翰·斯图亚特·穆勒（1806—1873），是英国哲学家、功利主义代表人物之一詹姆斯·穆勒的长子，后又把他称为小穆勒^②，在19世纪中叶就已经为这种界线的转移提供了一个基本的标准：伤害。他认为，私人领域是指那种对其他人不会造成任何伤害的领域。然而，随着社会活动的日益复杂和有关信息的不断增多，人们对伤害这一术语的见解也在不断变化和扩展。在此之前，功利主义学说创始人，英国哲学家杰里米·边沁（1748—1832）和詹姆斯·穆勒（1773—1836），所主张的功利主义也同样为解决公共问题提供了另一个检验的标准：最大多数的最大幸福。他们认为，政府应该以此为出发点考虑和处理公共事务、制定和颁布公共政策。

20世纪初叶，以美国的杜威、英国的霍布斯和凯恩斯为代表的理论流派对放任主义提出了新的质疑：市场能否引发公共与私人利益的汇集？单靠市场自身的力量能否推动一个自发秩序的形成？市场是否存在这样或那样的缺陷？市场失灵能否自发达愈？杜威和霍布斯认为只有知识（杜威称之为系统化的情报）的运用才是能够提供经济平衡机制并推进公共利益增长的有效途径。凯恩斯在“放任主义的终结”一文中提到，由新知识和新智慧武装起来的国家应该对社会和经济方面的问题进行更多的干预，国家这只“看得见的手”应该在社会经济生活中发挥更为重要的作用。国家干预能够从科学角度处理市场失灵问题并协调公私之间的矛盾。从杜威等人的观点出发，一个更具知识性的统治形式才是解决私人要求与公共要求间冲突的关键。当然，这并不是什么非常新颖的思想，很早以前希腊哲学家柏拉图就曾断言：只有哲学家才能创造出最为杰出的统治。

国家机器作为协调公共利益与私人利益的一种有效工具，其力量增强的典型

^① A. Heidenheimer, H. Hecl and C. T. Adams, *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe and Japan*, St Martin's Press, New York, 3rd edn, 1990.

^② J. S. Mill, *Utilitarianism, Liberty and Representative Government*, Everyman, London, 1968.

标志就是官僚制度的建立与发展。正像社会学创始人马克斯·韦伯所言，官僚制度作为法理型权威的典型表现形式，能够确保知识统治的有效实施。官僚制非人格化的特点有力促进了公共行政的成熟与发展。公共行政作为知识统治的组织形式，主要是通过文官这个政治中立的阶层来完成其管理使命。文官只对上级和工作负责，任务是贯彻和执行民选代表们的意志，保护公共利益是其义不容辞的责任。因为官僚制的初始动机是保护公共利益而非私人利益，所以它与存在于私人部门（商业、贸易、工业）的管理目标截然不同。文官的自利动机往往会受到官僚制强有力的制约。对于那些对经济自由主义情有独钟的政治经济学家来说，只有市场才是平衡公共利益与私人利益最为有效的手段，而国家干预主义流派对此却有着完全不同的看法，他们相信公共行政才是促进公共利益发展的更为理性的手段。

无论是在杜威和凯恩斯等人所提倡的知识统治的内容里，还是在罗斯福新政和第二次世界大战期间的行政改革实践中，都清楚地表现了国家政策干预的各种迹象：国家的作用主要体现在公共事物的安排及社会问题的处理方面，其目的是解决那些在社会和经济生活中因市场作用失灵而产生的各种问题。国家干预的主张打破了传统自由主义对公与私的分界，使政府管理的触角得到了极大的延伸。

经济自由主义与国家干预主义：市场与政策的比拼，一场没有结局的争论

古典经济学的代表作是英国杰出的政治经济学家亚当·斯密 1776 年出版的政治学巨著《国民财富的性质和原因的研究》，即《国富论》。该书的核心思想是经济自由主义，斯密认为：每个人都力图应用其资本从生产品中获取最大的价值。一般而言，他并不试图增进公共福利，也不知道他所增进的公共福利是多少，他关心的只是其个人的安乐与得失。当他这样去做的时候，有一只看不见的手操纵和引导他去促进另一种目标的实现，而这个目标并不是他实际所要追求的东西。换句话讲，人们追逐自身利益的行为经常会导致社会利益的促进，其效果往往比他真正想促进社会利益时所得到的效果要好得多。亚当·斯密的这种观点当时得到许多经济学家的赞同，他们将其形象地概括为“看不见的手”原理。斯密的经济自由主义向人们传达了这样一种信息：利己动机是社会经济齿轮运转的润滑剂，放任主义是政府经济政策的最佳选择，经济领域不需要政府的干预，市场能

够解决所有的问题，出于良好动机的干预可能会导致灾难性的后果，通向地狱的道路可能是由美好的愿望铺成的。

新古典学派在 20 世纪初从古典学派手中接过了自由主义的大旗，他们继续鼓吹“市场万能”的神话，其代表人物是英国经济学家马歇尔。他所提出的社会发展观及其均衡思想深受达尔文生物进化论的影响，他以“物竞天择，适者生存”的进化观分析社会经济问题，认为社会发展是连续和渐进的，不存在跳跃和突变。经济理论不过是广义生物理论的一个组成部分，企业也和自然界中的生物一样，需要在自由竞争中寻求自身的生存与发展。由此他积极倡导自由竞争，认为市场的竞争机制是克服经济危机最为有效的手段，也是使社会各阶层获取最大福利的必要条件。在马歇尔看来，市场机制具有自发的调节功能，因而经济自由应是社会的必然选择，政府对经济的干预只会起破坏作用。他认为“均衡价格”是市场竞争机制的核心所在，所谓“均衡价格”，指商品的需求价格与供给价格相一致时的价格，这个价格往往不是一次就能形成的，它需要经过买卖双方的反复协商，而协商及其调整是建立在供求关系变化基础上的。只有通过“讨价还价”的过程，“均衡价格”才能够实现。而“均衡价格”会使生产者拿到自己的最大利润，使消费者得到自己的最大满足，从而使社会在市场机制的作用下实现资源的最优配置。

在 20 世纪 30 年代以前，自由主义的经济理念有着辉煌的经历，西方主要的资本主义国家大都推行和实践着“看不见的手”原理，并因此取得了经济发展的繁荣景象，使人们对幸福的前景充满了希望。然而，乐极生悲，在 1929 年 10 月，世界范围的经济大危机爆发了，由“看不见的手”所创造的神话开始破灭。在当时的政策制定者看来，一切似乎只有等待，因为经济学的教科书上明明白白地写着，市场机制具有自发的调节作用，它能够创造自然的秩序。而且根据历史的经验，由外部因素冲击所造成的经济失衡往往是局部或偶然的，在市场的作用下完全可以自我修复。然而这一次神灵好像无法再现，在经历了一个漫长而痛苦的等待之后，经济仍毫无复苏的迹象。最让政府感到头痛的莫过于失业问题，成千上万找不到工作的人终日在大街上游荡，对社会的稳定构成了极大的威胁。而经济自由主义对此却一筹莫展，无计可施，因为他们找不到问题的症结所在。他们认为这种病态现象是十分荒谬的，可它又的确确实存在着。市场的失灵使经济学家们对 20 世纪初占据经济活动主导地位的自由主义论开始进行反思。他们发现市场垄断与自由竞争虽相互对立却不可分离，二者就像是一对总在打架的孪生兄弟。当垄断的痼疾不能由自由竞争所制约时，政府对经济活动的介入就成为必然的选择。由此，一股主张政府干预的思潮悄然而起，1933 年新上任的美国总

统富兰克林·罗斯福大刀阔斧地开始了他的新政计划。正当美国公众对罗斯福总统的改革措施满怀期待而又忐忑不安之时，正当多数经济学家对国家干预经济的做法抱怀疑和观望态度之时，一位住在英国剑桥的经济学家却为此欣喜若狂，颌首不已。他就是政府干预主义理论大厦的奠基人，被后人誉为“战后繁荣之父的”的凯恩斯。

约翰·梅纳德·凯恩斯 1883 年 6 月出生于英国剑桥的一个中产阶级家庭。他的父亲是一位学者，主要研究哲学、经济学和逻辑学，在英国学术界颇有影响。他的母亲是一位神学博士，热中于公益事业，曾任剑桥市的参议员和市长。良好的家庭氛围造就了凯恩斯严密的逻辑和敏锐的才思。凯恩斯生性聪颖，天赋很高，在 1897 年 14 岁时他就以总分第 10 名和数学单科第 1 名的成绩考入英国最著名的伊顿公学接受中学教育。在 1902 年 10 月，他考入剑桥大学的皇家学院主修数学，并获得学院颁发的“数学与古典文学”奖学金。在毕业前夕，为了准备参加英国的文官考试，凯恩斯开始学习经济学，他受到马歇尔教授及其忠实信徒庇古教授等人思想的影响，逐渐对经济学产生了非常浓厚的兴趣。凯恩斯于 1905 年秋季结识马歇尔并在其指导下研究经济学。通过两人的交往，马歇尔发现凯恩斯在经济学方面具有非凡的才能和潜质，他对自己的这位学生寄予了厚望，力劝他成为职业的经济学家。尽管凯恩斯后来曾先后任职于英国政府的印度事务部和财政部，但他也一直在剑桥大学担任教职，并没有间断对经济学的研究。作为政府官员的那段经历，使得凯恩斯对实际经济事务更加理解，为自己今后在理论上的建树奠定了基础。

凯恩斯最初受马歇尔思想的熏陶，信奉新古典经济学，认为资本主义经济是完美和谐的，通过市场的自由竞争，社会能够实现充分的就业，保持良性的运行。但是，发生在 20 世纪 20 年代的长期经济萧条和 30 年代的世界性经济危机打破了资本主义自由经济的神话，使凯恩斯不得不重新审视和思考自己的信仰。经过数度徘徊，这位承袭了新古典理论的人最终背叛了传统的经济学理论。

在第二次世界大战后的 20 多年中，凯恩斯理论风靡资本主义世界，成为各国政府制定公共政策的理论依据。由于在相当长的一段时期里，资本主义国家的经济没有再现 20 世纪 30 年代那样的危机，所以人们很自然地把这一奇迹归功于凯恩斯，誉他为“战后繁荣之父”。然而，好景不常，经济学领域的“凯恩斯革命”并没有给资本主义经济带来永久的繁荣，从 70 年代中期开始，经济萧条又一次光临资本主义世界。但这次萧条与以往有很大的不同，一方面生产萎缩，失业率攀升，另一方面通货膨胀却居高不下，这种一反常态的现象被人们形象地概括为“滞胀”，即经济停滞与通货膨胀并存。“滞胀”的出现给予凯恩斯主义沉重