

HELIXING

DEXIANDU

XIFANGGONGYEGUOJIA-
ZHENGFUJINGJIGANYUDELI-
SHIYANBIANYUJIEJIAN

合理性的限度

——西方工业国家政府经济干预
的历史演变与借鉴

张志敏◎著

黑龙江人民出版社

合理性的限度

——西方工业国家政府经济干预的历史演变与借鉴

张志敏 著

黑龙江人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

合理性的限度 / 张志敏著. — 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2007. 6

ISBN 978-7-207-07378-5

I. 合… II. 张… III. 国家干预—市场经济—研究
IV. F014. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 087660 号

责任编辑: 魏杰恒

封面设计: 神龙制版

合理性的限度

——西方工业国家政府经济干预的历史演变与借鉴

张志敏 著

出版发行	黑龙江人民出版社
通讯地址	哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼
邮 编	150008
网 址	www.longpress.com E-mail hljrmchs@yeah.net
印 刷	黑龙江神龙联合制版印务有限公司
开 本	880 × 1230 毫米 1/32 · 印张 4.5
字 数	115 千
版 次	2007 年 6 月第 1 版 2007 年 6 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-207-07378-5/F · 1257

定 价 19.80 元

(如发现本书有印制质量问题, 印刷厂负责调换)

目 录

第一章 导论.....	1
一、问题的提出	1
二、相关范畴的解释	2
三、框架与结构	5
第二章 政府经济干预的理论回顾与分析.....	8
一、原始的国家干预主义	8
二、古典自由主义	11
三、现代的国家干预主义	17
四、现代自由主义	23
五、小结与分析	31
第三章 政府经济干预的实践演进及特征	33
一、原始资本积累阶段政府经济干预及特征	33
二、自由竞争阶段政府经济干预及特征	38
三、垄断资本主义阶段政府经济干预及特征	49
四、小结与分析	55
第四章 政府经济干预依据与合法限度	57
一、经济大危机催生了政府宏观经济调控	57
二、政府经济干预的规范化和法制化	62
三、政府经济干预的依据与范围	73
四、政府经济干预的范围和层次	79
五、小结与分析	82

第五章 政府经济干预的政策转型及功能定位	83
一、政府经济干预目标的转型与趋同化	83
二、政府干预目标的矛盾和协调	89
三、政府经济政策的演变和发展趋势	95
四、经济政策工具的功能定位	99
五、小结与分析	108
第六章 政府经济干预的合理性及改善路径	110
一、相关理论分析	110
二、改善绩效的实践探索	113
三、一般因素分析	117
四、改善路径——以中国的问题为视角	121
五、小结与分析	133
主要参考文献	134

第一章 导论

一、问题提出

西方工业国家经历了原始资本积累、自由放任、垄断和现代市场经济几个发展阶段,在几百年的发展过程中形成了不同派别的政府经济干预理论。纵览西方工业国家政府经济干预的理论演变,不难发现,国家干预主义与经济自由主义两大理论思潮一直贯穿始终,并成为了不同派别的交汇点和经济理论演变的主线。两大思想的分歧由原来的要不要政府对经济进行干预的问题,已经逐渐演化为干预多少和怎样进行干预的问题。

无论是古典的自由主义,还是现代的自由主义,他们都主张尽量减少政府的干预,管得越少的政府就是越好政府。政府“过度”干预破坏了自然秩序和市场机制的发挥;而现代国家干预主义认为由于存在市场失灵,通过政府干预可以得到弥补和纠正,但是,政府干预必须有“限度”,必须以尊重市场机制调节和法律的调节为前提。可见,政府干预的“限度”是国家干预主义和自由主义两大思潮共同关注的问题,而“限度”宽窄是两思潮争论的焦点。

西方工业国家的历史实践表明,政府经济干预也具有一定的规律性。尤其是在成熟的市场经济中,无论是政府经济干预的目标,还是经济干预的政策工具,都存在一定的共性和相似性。政府干预的范围虽然在不同阶段呈现不同的特点,但是,总体上呈不断扩大的趋势。政府的政策工具随着政府经济职能的扩大而不断丰富,而且更

加地“技术化”和“隐蔽化”。尽管如此,政府经济干预的原则和依据却没有太多的改变,“市场至上”、“法律至上”是政府干预的基本原则。合法化是对政府经济干预的基本要求。

如何认识和把握市场经济中政府经济干预的规律、原则和特征,对后发的市场经济国家意义非常重大。学界以往的研究更多地侧重于二战以来西方市场经济一般模式的分析,对原始资本积累、自由竞争、垄断和现代市场经济不同发展阶段政府干预范围、目标、政策演变和特征变化研究不足,尤其是从历史演进的角度揭示政府经济干预“合理性”和“合法性”的研究还处在起步阶段。这些都为本文的研究提供了广阔的空间。

本文采用历史的和比较分析的方法,通过对西方工业国家工业化以来政府经济干预的理论和实践的历史透析,揭示了政府经济干预的规律性和不同阶段的特征;揭示了政府经济干预的合理范围及调控政策的功能特点;揭示政府干预如何走向规范化和法制化的过程,以昭示现代市场经济中政府干预的核心问题就是合理性和合法性的限度问题。

中国还没有实现工业化,市场经济还处于起步阶段,西方工业国家市场经济发展和工业化过程中政府经济干预的规律和规范做法,对于中国来说无疑具有重要的启示意义。

二、相关范畴的解释

(一)政府经济干预

目前,一些发达的市场经济国家政府经济干预主要分为宏观经济调控和微观经济规制两个部分。前者主要依赖于宏观经济政策手段实现政府的经济目标,后者主要是通过法律等手段规范经济主体的行为。事实上,“宏观”与“微观”的概念来自西方经济学。宏观经济的本意仅指国民收入的决定。与宏观经济学的产生相伴的是政府的系统干预。正像胡代光教授所指出的:“宏观调控自 30 年代以后

是世界各国实行市场经济体制中所包含的必要组成部分,它是凯恩斯主义的产物”。^① 在西方,政府宏观调控最初只是总量概念,确切的说是反周期的需求管理政策和行动,即通过需求的改变以实现总供给与总需求的平衡,干预的目标比较单一。随着社会经济的发展,越来越多的经济问题需要政府出面解决,政府的经济干预已经超出总量的范畴,更多的结构问题也逐渐被纳入政府干预的范围内,政府的干预目标多元化,政策工具丰富化和技术化。

“宏观经济调控”在我国理论界形成了“宽派”和“窄派”两种观点。“窄派”认为宏观经济调控主要是指经济运行中的总量平衡问题;“宽派”则认为,我国政府的宏观经济调控不仅包括总量,也包括结构,不仅包括政府宏观经济管理,也包括微观管制。这和西方政府经济干预几乎是一个对等的概念,二者都是为了弥补市场失灵而存在,其干预和调控的范围就是市场失灵的范围。^②

(二)经济干预合理性的限度

综观西方工业国家的政府干预的理论发展过程,可以看出,尽管学派林立,争论纷繁,但是,政府干预“限度”是争论的焦点,国家干预主义和自由主义对此给出了不同的答案。通过理论回顾和实践的考量,本文认为合理限度包括层面:一是政府经济干预的合理性,二是政府经济干预的合法性。

政府经济干预合法性是指政府干预必须有法律依据。早期的西方启蒙思想家认为,自然秩序或者自发秩序是决定人的行为举止并受到理性驱使的法则,它的特征是自由、平等和自由地支配自己的私有财产,不存在奴役和压迫。立法者应该充分尊重这种原则。法治和法律是自由的保障。在市场经济自发运行中个人利益的能够形成自动的平衡机制,资源组合和配置无须政府更多的干预,因此,政府

^① 晏智杰:《西方市场经济的政府干预》(序),中国计划出版社1997。

^② 马洪:《什么是社会主义市场经济》,中国发展出版社1993年,第197页。

的干预权力和范围被限定在严格的范围内。而充分尊重人的自由和保护私人产权是政府干预最基本的范围。

随着市场经济发展和政府经济职能及权力的扩展,随之也带来了政府失灵的出现。如何约束“干预者”的行为,成为解决政府失灵的关键。市场经济即是法治经济,不仅意味着市场中的商业行为要依据法律,更重要是政府的行为也必须依据法律。对国家权力或者政府的行为进行限制成为“宪政”的基本原则和核心特征。宏观调控法和微观规制法成为为经济法的重要组成部分。无论是“市场导向型”的国家、“政府主导型”国家,还是“社会主义市场经济”国家,都先建立了规范政府宏观经济调控和微观规制的法规体系。例如,德国和美国分别在1967年和1978年就颁布了《经济稳定增长促进法》和《充分就业和平衡增长法》。这两部法律不仅规定了宏观干预的目标,经济增长增长率,充分就业,价格稳定和国际收支的经济平衡,而且还规定了经济干预的主体及其权限和相应的经济干预决策程序。与此同时,各国政府还先后颁布了反垄断法和反不正当竞争法等规制市场主体等法规,微观经济规制的法律体系不断完善。由此可见,合法化是完善政府经济干预的必然要求。

政府经济干预的合理性在经济学上是指政府干预的效率依据。效率是市场经济的根本目标和价值所在,但是,由于市场存在失灵,这不仅为政府经济干预提供了重要的法律依据,也为政府经济干预提供了经济依据。政府干预不仅体现在合法性,更应该保证效率的提高。政府应该介入多大的空间和领域,采用什么样手段进行干预,才能保证经济的正常运行,才能有效地实现宏观经济的目标,这些都关系到政府干预的效果。

合法性是合理性的基础,只有合法的才是合理的。合法是为了追求合理。只有合法化的政策干预才能赢得社会各界的支持,才能带来良好的效率,即经济学的合理性

改革开放以来,特别是确定实行市场经济体制以来,中国对于经

济运行的宏观调控及相关立法都非常重视。从立法上看,宏观调控已被提升到宪法的层次。同时,在一些重要法律中,也加入了宏观调控的目标或内容,从而使宏观调控被转化为一个法律概念,使宏观调控行为具有了法律上的合法性,进而确立了贯穿于相关法律之间的宏观调控法律制度。^① 由于中国的市场经济是在计划经济基础上建立起来,因此,政府调控行为具有传统的路径依赖,能否限制政府的权力,依法对经济进行调控,对于中国政府来说意义更非寻常。它决定中国市场经济是否走向成熟和规范。

总之,政府经济干预的合法化和合理化是完善市场经济中政府行为的必然要求。对于政府管理者来说,关键在于如何把二者结合起来。这是市场经济中任何类型的政府都不能回避的现实问题。

三、框架与结构

本书由六章组成:

第一章 导论。介绍本文研究目的和意义,对相关范畴进行解释,确定本书的研究基本框架。

第二章 政府经济干预的理论回顾与分析。本章采用历史的分析方法,对西方工业国家政府经济干预相关理论进行回顾和梳理,揭示国家干预主义和自由主义两大学派交替发展的规律,不同各学派内部关于政府干预的范围、政策工具的不同认识。基本结论是:无论是传统的国家干预主义,还是现代国家干预主义都强调政府必须对经济进行干预。但是,现代国家政府干预主义更强调政府干预必须有限度;无论古典自由主义者还是新的自由主义者,都反对政府对经济的“过度”干预。他们崇尚“市场机制”的调节,主张要尽量减少政府的干预。政府的干预要以不破坏“自然秩序”为前提条件;现代国家干预主义和自由主义有交叉的区域,他们都坚持“法律至上”和“市

^① 张守文:《宏观调控权的法律解析》,《北京大学学报》(哲学社会科学版)2001年第3期。

场至上”的原则。合理性和合法性是他们共同诉求。

第三章 政府经济干预的实践演进与特征。本章按照历史的演绎过程,先后分析原始资本积累阶段、自由放任、垄断和现代市场经济几个发展阶段政府经济干预,分析不同阶段政府经济干预的目标和政策侧重点,揭示政府经济干预演变特征。基本结论是:在原始资本积累阶段,政府干预目标比较单一,政府干预力度比较强;在进行工业化以来,政府逐渐消除封建的壁垒,尤其是逐渐建立了保护自由财产为核心的相关的法律体系,为市场经济的发展,自由主义的政策得到逐渐推广奠定了制度基础。但一些重商主义的法规才很晚才被取消。自由主义政策推进具有渐进性,真正自由贸易的时间比较短暂;政府不仅为教育、卫生等公共事业进行立法,而且还采用直接经营投资、补贴等手段直接介入到电话电报、铁路等公共领域,政府干预范围不断扩大;市场经济的建立和发展需要法规体系支持,哪怕是自由竞争阶段。

第四章 政府经济干预的合法与合理限度。本章主要分析现代市场经济及政府宏观调控的产生,分析政府经济干预的合法化过程,揭示分析政府干预的依据和原则及政府的基本经济职能限度。基本结论是:现代市场经济是有政府宏观调控的市场经济,宏观调控和微观规制构成了现代市场经济的重要内容;政府经济干预的合法性在现代市场经济中得到强化。不仅体现政府经济干预法规的完善,还体现在政府干预的范围和政策工具具有合法的限度。

第五章 政府经济干预的政策转型及功能定位。在现代市场经济发展阶段,西方工业国家在不同阶段实行了不同的政策。本章对政策调整和转型过程进行分析,揭示目标和政策工具之间的矛盾。基本结论是:在现代干预目标不断扩大,政策手段日益丰富,在经济全球化的背景中,政策目标和政策手段具有趋同化的倾向,一些主要政策工具发挥着定向的功能。

第六章 政府经济干预的合理性及改善路径。政府经济干预合

理性,在经济学上即政府的经济干预的绩效问题,是西方工业国家学界和政府机构广泛关注的问题,也是政府干预经济的核心问题。为改善政府干预的绩效,西方政府做了多方努力,提出了诸多改革和治理政府的方略。本章通过西方工业国家改善政府的相关理论和实践进行分析,提出影响政府干预效果的一般因素,并以中国为研究视角,提出改善政府干预绩效的路径。基本结论是:政府自身包括目标设定及政策组合,市场发育程度,信息技术等是限制政府绩效的重要因素。这些因素也同样影响我国政府干预的效果。对于中国政府而言,为了改善政府的绩效,要充分借鉴西方工业国家新的公共管理的治理方略,最为关键是要消除政府自身的限制因素,依法进行干预。

第二章 政府经济干预的 理论回顾与分析

政府作为国家意志的代表,它对经济生活的干预并非始于现代,早在资本主义原始积累时期就已开始,至今已有 500 年的历史。本章对 500 年的政府经济干预理论与政策进行回顾,一是为我们本文的深入研究提供更为广阔的历史背景;二是从错综复杂的理论与政策中寻找政府经济干预内在的规律性,揭示政府经济干预的合理性与限度。

一、原始的国家干预主义

原始的国家干预主义即原始资本积累阶段的政府干预理论,是指资本主义生产方式处于原始积累阶段有关国家干预理论与政策主张,是商业资本与封建国家政权相结合的产物。重商主义是这一阶段的主要理论学派。

15 世纪后半叶,重商主义在西欧等国先后产生,经历早期和晚期两个发展阶段。无论是早期的还是晚期的,是英国的还是法国的重商主义,尽管他们的思想观点和政策主张各有侧重,但是,在主张国家对经济干预的原则、范围,甚至干预的目标和手段上都有很多的相似性。他们都认为国家政策的基本目标就是为了实现国民财富的增长,^①而推动国民财富增长的主要途径是积极开展对外贸易。英国重商主义代表托马斯·孟曾经指出:“对外贸易是增加我们财富和

^① 许多重商主义者在其著作中论述了这一思想:“国家要强大,首先要富有”,“只有一个国家拥有大量金钱时,才会比其他国家更加伟大和强盛”。

现金的通常手段,在这一点上我们必须时时谨守这一原则:在价值上,每年卖给外国人的货币,必须比我们消费他们的为多”。^① 他主张通过调节对外贸易的商品运动达到货币增殖的目标。这种思想在早期重商主义的“货币差额论”和晚期重商主义的“贸易差额论”中都得了充分的体现。所以,尽管重商主义体系庞杂,文献浩瀚,但研究的范围却主要集中在如何通过对外贸易增加财富积累这一领域。

重商主义还涉及到了国家政策要实现就业方面的目标。托马斯·孟和爱德华·米塞尔登等都涉及到了就业问题。^② 其中,托马斯·孟所提出的 12 条重商主义的政策主张中就有 2 条提到了如何增加就业机会问题。他认为,“富人的奢侈可以增加穷人的就业机会”,“应发展沿海渔业,增加就业机会”。爱德华·米塞尔登等还进一步提出了通过间接形式实现就业,即流入的现金会刺激工商业,从而达到刺激就业的目的。约瑟夫·熊彼特对此给予了高度评价:如果用现代的评价标准来评价重商主义,他们的理论可以被认为是粗糙的、经验的、甚至“缺乏阐明基本原理的技巧”,但它当时所涉及的一些问题,至今仍然是政府调节与干预经济所应关注的问题。权且撇开它的军事论点、工业论点、贸易保护论点,它的就业论点不能不表现出一种超前意识。甚至有些重商主义作家对就业论点的研究很深,达到了惊人的水平,实际上达到凯恩斯主义的水平。^③

许多重商主义者直接向国王献计献策,要求国家利用法律、法令、外汇管制、关税以及在海外建立殖民地等手段对经济实行全面干预,实现国民财富的不断增长等目标。早期的重商主义尤其强调通过纯粹的行政手段来实现“出超”大于“入超”。如英国重商主义代表马利内认为,要设立皇家汇兑管理所,禁止金银出口,实现对外汇的

① 托马斯·孟:《英国得自对外贸易的财富》,商务印书馆 1965 年版,第 13 页。

② 涉及到就业问题的论著主要有:安德鲁·亚伦顿:《英国通过海上和陆上的改进,不用战斗战胜荷兰,不用货币就偿还债务,使英国的所有穷人都工作……》(1677 年);克莱门特·阿姆斯特朗:《论英王国的贸易中心城市和商品》;托马斯·孟:《英国得自对外贸易的财富》(1644 年)等。

③ 约瑟夫·熊彼特:《经济分析史》(第一卷),商务印书馆 1991 年版,第 520 页。

管制。晚期的重商主义者还提出了更多手段包括经济手段实现贸易顺差。如爱德华·米塞尔登建议鼓励出口,雇佣穷人制造出口货物;限制进口,特别是奢侈品的进口;用货币升值的办法来补充铸币的下降,达到克服经济萧条的目的。

重商主义还提出应该创立国家经济管理机构等思想。例如,偏重于政府行政技术研究的德国“官房学派”提出了一整套替皇家管理财富的政策主张,包括经济政策、立法、行政管理和公共财政等;法国柯尔培尔主义则倡议按官署的各个机构模式来控制 and 调整国家的工业、商业和对外贸易。并成立了贸易委员会和工场督察局来行使制订法规和章程的职责。这些机构和规章制度成了国家干预经济的基础。

对于重商主义的政策手段,亚当·斯密作过精辟的概括:限制输入和奖励输出是重商主义的两大手段。这些不同的限制有时采取高关税的方法。有时采用绝对禁止的方法、奖励输出的方法,有时是退税,有时是发给奖励金,有时是同“主权国家”订立有利的通商条约,有时是在遥远的国家建立殖民地^①。

总之,在人类思想史上,重商主义者第一次较为系统地论述了政府在经济中的作用。它崇拜国家主义和国家干预的强权政治。反对封建割据,主张国家统一和强大。国家要强大,首先要富有,财富产生强权;它崇尚民族主义国家和经济,认为开展对外贸易是国家致富的主要甚至唯一渠道。国家要对外贸贸易实行保护,保证“出超”大于“入超”。国家的一切经济活动都应该服从于增进国家财富和打败国外竞争强敌这一目的;它认为通过国家政权和相关的法令来达到国家致富的目标,主张不仅要使用保护性关税等经济手段,而且要采用直接行政立法手段,甚至野蛮的、赤裸裸的暴力手段。

重商主义成为了欧洲工业国家原始资本积累时期政策的理论基

^① 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》(下卷),商务印书馆 1974 年版第 22-23 页。

础,各国凭借这一理论指导,获取了资本主义的生产方式确立所不可或缺的资本因素。

二、古典自由主义

理论界一直把 1776 年斯密的《国富论》的出版视为自由主义理论体系创立的标志,然而,斯密《国富论》的出版,并没有对英国和其他西方各国的政策产生立竿见影的影响。一直到 1860 年英法两国才签订具有自由贸易标志的《科布登-谢瓦利埃条约》,随后,英国又和其他国家签署了降低关税的商贸条约,西欧各国才真正走上了自由贸易的道路。

自由主义在实践中获胜的同时就开始遇到巨大的挑战。从 19 世纪 70 年代开始,各种垄断组织不断出现,并在各国逐渐取得主导地位,进而为国家垄断奠定了基础。德国率先实行贸易保护,法国和美国分别于 1881 和 1890 年重新设立了关税法,意大利、奥地利和瑞士等国也相继实行贸易保护主义的政策。进入 20 世纪以来,国际市场的竞争更加激烈,整个资本主义世界存在生产过剩的危机,为了摆脱危机,各国互相用高关税封闭本国市场,互相用货币贬值及降低工资等方法提高本国经济竞争力,使各国内部和各国之间的矛盾日益加深,最终导致了自由放任的终结。

如果以理论的划分为标志,自由主义体系始于 1776 年斯密的《国富论》的出版,终结于 1936 年凯恩斯《就业利息与货币通论》的出版。而在这 160 年的历史发展过程中,自由主义经历了古典到新古典的发展,尽管遭到了国家保护主义的挑战,但一直占据理论的主流地位。

(一)古典经济学先驱者的质疑

早在斯密《国富论》出版之前,在经济史上就出现了与原始国家干预主义相对立的观点。这些观点主要来源于两个方面:一是在重商主义内部产生的与重商主义体系相脱离的自由主义观点;二是以

魁奈为代表的重农学派的观点及其他古典经济学先驱配第、霍布斯、洛克、孟德维尔等人的观点。这些学者对原始国家干预主义提出了质疑,并提出了政府干预经济的有限范围。他们的理论要点如下:

1.政府对经济的“过度”干预从而抑制了经济“正常”发展,因此,要恢复经济正常发展,必须实行“自由放任”,让市场机制发挥作用。

2.政府有限的经济干预要以不破坏“自然秩序”为前提条件。例如,重农主义的创始人魁奈针对法国干预主义政策提出了批评,认为它违反了“自然秩序”。在他看来,自由秩序是“一切人类行为的规律”,“这些规律的优点就在于增进更大的自由”。他认为,“对于国民和国家最有利的国内商业和对外贸易的政策在于保持竞争的完全自由”。英国古典经济学的创始人配第也持有类似的看法,他把国家干预经济的法律归为两类:一类是遵循自然规律的法律,另一类违反自然规律的法律。他认为重商主义的国家干预主义政策是违反了自然规律的,因此是“行不通的”。^①英国学者洛克也同样认为,自然法是一切行为的永恒指南。

3.重商主义只盯住流通领域,忽视了生产领域,是比较片面的,因此必须从生产领域寻找支配一国经济发展的动力。

4.反对“君权神受论”,主张“君权民受”。霍布斯《利维坦》一书中,吸收了早期的自然法和国家契约起源说的进步意义,提出用国家契约论取代封建的家长制的伦理观,用“君权民受”取代“君权神受论”。国家不是永恒的范畴,国家的权力不是无限的。主张经济立法。洛克在《政府论》中对“君权神受论”进行了批判,但与霍布斯不同,他认为自然状态并不像霍布斯所描述的那样是一个弱肉强食、充满不安的状态,而是一个有自由、平等、有自己财产的状态,但是,它并不是放任的状态。自然状态缺乏一种公共裁判者,以致使一切权

^① 威廉·配第:《赋税论献给英明人士货币略论》,商务印书馆1978年版,第46页,第124页。