

# 政府调控 模式 比较研究

跨世纪青年学者文库

陈秀山 主编 李清廉 秦跃晋 副主编  
北京出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

政府调控模式比较研究/陈秀山主编. -北京:北京出版社,1999. 2

(跨世纪青年学者文库)

ISBN 7-200-03692-7

I. 政… II. 陈… III. 国家干预-模式-对比研究-世界  
IV. F110

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 00539 号

跨世纪青年学者文库

**政府调控模式比较研究**

ZHENGFU TIAOKONG MOSHI BIJIAO YANJIU

主编 陈秀山

副主编 李清廉 秦跃晋

\*

北 京 出 版 社 出 版

(北京北三环中路6号)

邮政编码:100011

北 京 出 版 社 总 发 行

新华书店北京发行所经销

北京朝阳北苑印刷厂印刷

\*

850×1168 毫米 32 开本 10.5 印张 254000 字

1999 年 2 月第 1 版 1999 年 2 月第 1 次印刷

印数 1—3000

ISBN 7-200-03692-7

F·236(平)定价 22.00 元

## 《跨世纪青年学者文库》编辑部

主 任:王学勤

成 员:(按姓氏笔划排序)

公茂虹 王祥武 刘艺书

李海兵 陈 松 杨 钢

张文启 张兆民 梁立新

魏化纯

## 本书各章撰写人

|     |     |     |
|-----|-----|-----|
| 第一章 | 陈秀山 |     |
| 第二章 | 陈秀山 |     |
| 第三章 | 陈秀山 |     |
| 第四章 | 杨达伟 |     |
| 第五章 | 杨达伟 |     |
| 第六章 | 杨达伟 |     |
| 第七章 | 李清廉 | 吴 慧 |
| 第八章 | 秦跃晋 | 孙晓东 |
| 第九章 | 杨达伟 |     |

## 致读者

在推进建设有中国特色社会主义的伟大实践中，社会科学担负着重要的历史使命。北京作为全国政治、文化中心，发展和繁荣社会科学，更是责无旁贷。

跨世纪的伟大实践，需要能够发挥跨世纪作用的社会科学理论；跨世纪的社会科学理论，离不开一批能够担当跨世纪重任的社会科学工作者。近年来，中共北京市委宣传部会同有关部门，精心组织实施了“培养跨世纪理论人才百人工程”，到本世纪末，重点培养100名左右青年社会科学学科骨干。编辑出版《跨世纪青年学者文库》（以下简称《文库》），是“百人工程”的一项重要内容，目的是鼓励青年学者以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导，对社会科学领域的重要问题，特别是对改革开放和现代化建设的重大理论和实践问题进行深入研究，积极探索有中国特色社会主义经济、政治、文化的发展规律，力求产生一批能够代表世纪之交北京社会科学水准的研究成果，为北京市两个文明建设服务。《文库》的出版，既是“百人工程”青年学者研究成果的展现，又是北京市大力加强社会科学研究工作的结果。

我们希望：《文库》所研究的理论和实际问题是跨世纪的，理论水准及对人们的启迪也是跨世纪的。《文库》的作者群是一批跨世纪的青年学者，朝气蓬勃，思想活

跃，敢于迎接新世纪挑战，积极探索中国社会主义现代化的问题和规律，这是社会科学事业兴旺发达的一个重要标志。

作为多卷本文库，其出版需要一定的周期；周期长，使我们有可能精雕细刻出精品。入选“百人工程”的青年学者均为首都高等院校和北京市社会科学研究单位的具有副高级以上专业技术职务的教学和科研骨干。他们当中有的已是成果显著的后起之秀，有的已在某一研究领域崭露头角。尽管他们已具备较强的著述能力，我们仍然好中选优，优中择精——我们请由著名学者组成的专家评审组审定他们上报的著作选题和写作计划，淘汰率达70%，可见遴选之严格；且书稿完成后还要由专家审读通过，最后由“百人工程”领导小组决定能否进入《文库》。我们之所以这样不避烦琐，不惜拙工，所求无非是：将一批高水平的学术著作奉献给读者。

我们和作者期待着您的宝贵意见。

《跨世纪青年学者文库》编辑部

1998年1月

# 政府行为及其经济职能：我们的思考

(代序)

胡代光

西方经济学者认为，不存在所有经济决策都在自由市场中做出的“纯粹”市场经济。所有的市场经济都是“混合的”，因为在任何现代社会里，政府都要起重要作用。虽然市场经济中各个成员在经济活动方面所享受的自由比之在计划经济中更大些，可是国家必须保证一种适当制度框架的存在，其中包含有：(1) 要有适合的立法机构制定法律法规，使每个人的活动受到法律保障（每个人有自由来建立他自己的事业）；(2) 国家保证法律和秩序、合适的军事防御和福利制度以及与其他国家的各种类型的协定；(3) 要注意为工商部门制订“竞赛规则”，特别是要负责对经济活动的负面效应（如环境污染和损害等）进行干预；(4) 要保证低通货膨胀，保证物价总水平实实在在的、真正的稳定（只有如此，才会改善整个经济的运行）。但是，低通货膨胀并不意味着个别价格就应当低，也不意味着价格（包括租金、工资等）彼此间长期保持不变。但应当注意，通货膨胀的主要责任总是归于政府当局才具有钞票发行的垄断权；而从长期看，经济中的货币供应对物价水平总的变化将起决定性作用。当然，政府也要受到监督，要按法律法

规行事。<sup>①</sup>所有这些看法在很多方面都值得我们思考，结合我国国情加以吸取。

美国著名经济学家萨缪尔森指出：“为回答市场机制的缺陷，各国都采用政府的看得见的手，以与市场的看不见的手并行。政府凭拥有和经营某些企业（如军用业）以取代市场；政府控制一些企业（如电话公司）；政府花钱用于宇宙空间科学探索和科学研究；政府对其公民征税并再分配收入给贫穷人民；政府动用财政金融力量以促进经济增长和制服经济周期。”按照萨缪尔森的意见，政府的经济职能主要有如下三方面：

### （1）提高效率。

如前面已谈过的，有些时候，经济遭受市场失灵，例如，一个企业可以通过提高价格如同增加生产一样地赚取同样多利润，有些企业污染空气或者倾倒有毒废物，这些都导致低效率的生产或消费。要消除这些弊病，只有政府能起有用的作用。又如即使“公共品”的私人提供一般也是不充足的，所以政府必须介入提供公共品。政府必须取得税收来负担它提供公共品的费用和支付收入再分配规划的实现。

总之，政府这只看得见的手是完全合乎经济逻辑的。政府制定交通规则，征收税费来负担集体活动的费用，收买公共品，控制最坏外部影响。这些集体活动推进私人企业的平衡运行。当有些企业成为垄断的贪婪者时，这些集体活动就预防了滥用垄断权；而当有些企业的污烟废气威胁着生活和财产权时，这些集体活动就矫正那些企业的行动。

### （2）促进公平。

西方学者普遍地认为，即使市场制度完全起作用，这也仍

---

<sup>①</sup> 参见艾萨克森（A. J. Isachsen）等著：《理解市场经济》，1992年英文版，第4页。

会导致有缺陷的后果，其原因是：市场并非必然产生被认为是社会公平或公正的一种收入分配。纯粹自由放任的市场经济可能产生难以接受的高度不平等的收入和消费水平。

市场机制为何使得为谁的问题难以合理解决？据萨缪尔森的意见，原因就在于：收入决定于遗产、不幸事件、勤奋工作和要素价格的任意形式。这样产生的收入分配可能与公平结局不符合。而且，商品追逐美元投票，并不关注最重大需要。富豪人家的猫可以食用牛奶，而牛奶却是贫穷孩子需要保持健康的食品。发生这样的情况是由于市场失灵吗？全然不是，因为市场机制正起着它的作用——把商品放进那些拥有美元投票的人们手中。如果一个国家开支在供玩赏的动物食品的费用大于帮助穷人上学的费用，那就是收入分配的缺陷。甚至最有效率的市场制度也可能产生很大不平等。

收入不平等可能是政治上或伦理上难以承认的。一个国家不需要承认竞争市场的结局是注定的和不可改变的；人们可以检查收入分配，并判定它的是非与公平与否。如果一个民主社会不喜欢在自由放任市场制度下的美元投票的分配，那么这个社会就能采取措施来改变收入分配。

譬如说，投票人决定降低收入不平等，国会能使用什么工具？第一，它能实施累进税制，从而对高收入者按高税率征税。美国联邦的所得税和遗产税就是这种再分配的累进税制的例子。第二，由于低税率不能援助那些全无收入的人，最近几十年各国政府建立了转移支付制度（对人们实行货币支付）。这些转移支付包括对老年人、盲人和残疾人的援助，对依靠儿女的那些人的帮助，以及对失业职工的失业保险。这种转移支付制度提供了“安全网”以保护由于贫困而成为不幸者。最后，各国政府有时通过提供食品券、医疗补助金和低费住房来补贴低收入群体的消费。

### (3) 支持宏观经济增长和稳定。

除促进效率和公平之外，政府还要承担促进经济增长和稳定经济的宏观经济职能。

本世纪 30 年代以后，由于凯恩斯及其后继者的智力贡献，西方经济学者们都懂得如何控制经济周期的最坏过度行为，像 30 年代资本主义世界经济出现的大萧条那样的情况。他们现在理解到政府靠精心利用其财政和货币的力量，能够影响产出量、就业和通货膨胀的水平。政府的财政政策就是有权力征税和有权力花费。货币政策包含决定货币供给，由此影响利率和投资以及其他对利息率具有敏感性的开支。通过宏观经济政策的这两种主要工具，政府就能影响经济中的开支水平、经济增长率和产出量水平、就业和失业水平、物价水平和通货膨胀率。

在先进工业国家中，由于扩张性的财政政策和货币政策的刺激，市场经济表明了第二次世界大战后一个时期内出现的经济增长的一个时代。但是，70 年代却面临着经济困境，高通货膨胀上升的失业同生产率增长的衰退一起存在，即所谓“滞胀”现象。因此，有些人对于财政政策和货币政策能起稳定经济的作用产生了怀疑。

长期宏观经济政策的目标集中于两点：快速经济增长和高度生产率，经济增长表示一国总产量的增长，而生产率代表每单位投入的产出或利用资源所具有的效率。

80 年代，各国政府已设计宏观经济政策来促进经济增长和生产率的长期目标。财政政策被设计来增进对生产的刺激。在大多数工业国家中都降低税率，放慢政府支出计划的增长。政府担心的是财政政策对储蓄、投资和创新的影响。在 80 年代后期和 90 年代早期，美国就是对减低政府预算赤字以便提高全国投资率和更迅速经济增长而进行斗争。同时，货币政策

在对付产出量、失业和通货膨胀的短期波动方面变成更加主动的。<sup>①</sup>

由上所述可见，国家干预的作用和目标是多重性、多领域的，因此，对国家干预的评估是困难而复杂的。有的经济学者提出，原则上可以确立国家干预的四项评估标准：

(1) 经济效益。这里包括公共部门（即非市场部门）本身管理的效益（在产出既定的条件下，争取最小的投入）以及补贴的效益（以最少的补贴获得最大效益）。

(2) 对公共财政和预算的影响。即包括对财政现状的影响，也包括对增加财政收入潜力的影响。由于许多公共部门处于垄断地位，利润就更容易来自价格的提高而不是来自良好的管理。因此，国家对于公共品价格的监督和限制是十分必要的。

(3) 收入再分配的作用。转移支付以及含有价格补贴的公共品和服务对整个社会经济生活的组织和推动作用以及对资源配置和生产要素供给的影响。

(4) 对通货膨胀率、失业率、国际收支平衡、经济增长率等宏观经济参量的影响。<sup>②</sup>

党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》（以下简称《决定》）是明确确定了“社会主义市场经济体制是同社会主义基本制度结合在一起的。建立社会主义市场经济体制，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用”。所以，国家宏观调控本是

---

① 以上论述见：萨缪尔森、诺德豪斯著：《经济学》，1992年英文版，第14版，第41—44页；1994年英文版，第15版，第30—40页。

② 参见艾蒂安·加拉特：《国家干预的根据与评估》，载〔法〕《经济问题》1992年9月16日，转引自《国外理论动态》，1993年12月1日。

社会主义市场经济的题中之义，更是这种体制建立中的必要的有机组成要素。我们从前面论述中，也可以看出西方经济学者们为何强调市场经济运行中宏观调控的必要性和重要性，从而政府应起重要作用。“他山之石，可以攻玉”。他们的论点多少可供我们思考、借鉴和吸收。

由于对市场经济理论缺乏真正的研究和正确的理解，有些舆论宣传和有些地方做法实际上是把实行社会主义市场经济庸俗化，甚至歪曲了。例如：

(1) 有的人认为，建立社会主义市场经济体制，不需要宏观调控，愿意怎么干就怎么干，甚至随心所欲减免税收，低费出让国有土地，贱价向内部职工配售股份，不规范地给企业以各种优惠政策，也都被视为一种“改革”，是“解放思想”的体现。他们力图摆脱任何行政管理和法律、法规的约束，要使市场经济还原为自由放任经济。这样的想法和做法，竟比 18 世纪亚当·斯密所提倡的“自由放任经济”（它是时代的产物，其时有它的进步性）还走得更远。亚当·斯密在强调他的“看不见的手”学说时，首先指出：“每一个人，在他不违反正义的法律时，都应听其完全自由，让他采用自己的方法，追求自己的利益”。同时，他还主张，利息率必须受法律限制；应对银行规定钞票的最低面额；实行强迫性的初等教育；由国家管理邮政事业；政府应“尽可能保护社会上各个人，使不受社会上任何其他人的侵害或压迫”<sup>①</sup>；等等。最近，萨缪尔森也认为：中国“如果实行完全的自由市场经济，那也是非常大的错

---

<sup>①</sup> 亚当·斯密著：《国民财富的性质和原因的研究》下卷，商务印书馆 1974 年版，第 252 页、第 253 页。

误。我认为，应该保护政府在经济中的重要角色”<sup>①</sup>。

(2) 有人断言，加强宏观调控是“强化了中央集权体制”，是与“搞市场经济必然是地方分权化”不相容。因此，当1993年下半年国务院开始加强和改善宏观调控时，他们就煞有介事地呼吁，谨防利用宏观调控而走回头路，变相恢复旧的集权的计划经济体制。事实上，这种论调不是无知，就是误解。江泽民同志曾强调指出：“加强和改善国家宏观调控是建立社会主义市场经济体制的重要内容，也是深化改革的重要方面。市场经济不仅不排斥宏观调控，而且必须有完备有力的宏观调控体系。”后来，《决定》中又指出：“转变政府管理经济职能，建立以间接手段为主的完善的宏观调控体系”；“宏观调控的主要任务是：保持经济总量的基本平衡，促进经济结构的优化，引导国民经济持续、快速、健康发展，推动社会全面进步”。这些任务都是在宏观经济领域中政府应发挥其作用的责权，也是任何现代国家的中央政府所具有的类似的经济职能。实事求是地说来，何来中央政府要收权集权之举？无数事实不是已说明了市场经济中的全体人员比在计划经济中普遍地享有更大的活动自由吗？

(3) 有人积极主张，应实行中央和地方“两级宏观调控”，或“分层宏观调控，以中央为主”。这种主张实质上不过是受传统计划经济体制的观念影响。在当今要建立统一的、开放的、竞争的、有序的社会主义市场体系时，如果实行“两级宏观调控”。那是根本行不通的。因此《决定》正确指出：“宏观经济调控权，包括货币的发行、基准利率的确定、汇率的调节和重要税种税率的调整等，必须集中在中央。这是保证经济总

---

<sup>①</sup> 参见刘洪潮等主编：《外国要人名人看中国》，中共中央党校出版社1993年版，第262页。

量平衡、经济结构优化和全国市场统一的需要。”当然，由于我国国家大和人口多，为发挥地方积极性，各省、自治区和直辖市也有权“能够按照国家法律、法规和宏观政策，制定地区性的法规、政策和规划；通过地方税收和预算，调节本地区的经济活动；充分运用地方资源，促进本地区的经济和社会发展”。这是《决定》也明确的，但这只属于地区性经济管理问题，而非国家宏观经济调控的一个层次问题。

(4) 不顾社会目标，不择任何手段，只要捞到巨额钞票在手，就是好样的，被表扬为“杰出企业家”。这样的“杰出企业家”事后不是已有很多倒下了吗？国际著名经济学家熊彼特、凯恩斯、罗斯托等都断定，伟大的创新型企业都不是单纯的追求最大利润的追逐者。什么是企业家？按西方经济学家的界说，企业家不等于普通经理，企业家是富有冒险精神的创造革新者，或“创新”活动的倡导者，生产方法或生产要素“新组合”的实现者。一般说来，“企业家被定义为专门就稀缺资源的配置做出判断性决策的人”。故企业家不是发明家而是发明的应用者或实践者；“企业家精神”是超越利润观，出于事业进取心和社会责任感。可见，我们更不能也不应将社会主义条件下的企业家这个称号庸俗化了。

(5) 不受任何法律、法规的约束，以为开放市场和放开价格，就不用行政部门管理和过问了，于是漫天要价，欺行霸市，宰坑顾客，竟被赞誉为“市场经济观念强”。这种对市场经济实质的歪曲真令人愕然！所以，中国传统商业道德：“买卖公平，童叟无欺”不多见了；而短斤缺两、假冒伪劣的商品销售现象则是较普遍的，尽管也在“打假”，而且还搞了质量万里行，可是收效却不大，甚至“打假”变成“假打”。所有这些怎能与我们的社会主义市场经济相容呢！

(6) 有些人不从国情出发，完全照搬资本主义市场经济，

甚至把人家的弊端也拿了过来，还振振有词地说什么“先发展经济，后反对腐败”；“腐败是现代化的‘必要成本’”；“过去干革命靠红色娘子军，现在搞建设靠黄色娘子军”；“黄色服务也是一种服务，没有它，就搞不活经济”；于是色情服务竟被视为“发展经济的‘润滑剂’”！显然，像在这样那样误识、误解之下，安得不走向、乃至走入误区啊！

(7) 大街小巷、人行道上四处摆摊摊，建亭棚，于是，道路拥挤难通，行人不堪噪音刺耳，臭味冲鼻。像出现这样的情况，且莫说卫生环境污染和交通秩序混乱，而仅就城市居民交纳了城市建设费用和拥有各类车辆者交纳了养路费或车牌照费等而言，他们竟行走无路或路不畅通。这样的现象的出现难道不是实质上背离等价交换或费用补偿原则么？

由此可见，在顺利而快速达到我国社会主义市场经济体制这一改革目标的进程中，为了少走弯路和少交非必要路费，我们一定要全面、系统、准确地理解和实践邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论，始终发扬解放思想和实事求是相统一的精神。只有如此，我们才能真正抓住机遇，深化经济改革，加快经济发展。

## 前 言

迄今为止，市场经济的发展大体经历了两个阶段，即早期自由竞争的市场经济和现代有政府干预调节的市场经济。划分这两个阶段的一个重要标志，就是政府在市场经济运行过程中的地位与作用，发生了根本变化。在早期市场经济中政府只充当一个“守夜人”的角色，并未参与对市场运行过程的干预调节。在现代市场经济中，政府已经成为经济主体之一，不仅直接参与市场运行过程，而且担负起全面干预调节经济和社会发展过程的任务。

政府对市场运行过程的干预调节，按其作用的领域对象划分，有三类：一是对市场竞争制度及其市场微观主体的规范和管理；二是对宏观经济总量与结构的调节与控制；三是对市场分配结果，即社会发展过程的干预调节。我们把政府在这三个方面的行为、措施，统称为政府调控。

在西方市场经济国家，各国政府或一国政府在不同发展时期调控的侧重点是不同的，因而形成了不同的政府调控模式。例如，战后德国政府更侧重于对竞争制度及其市场微观主体的规范和管理，而美英等国更侧重于对经济运行总量的调节，瑞典等福利国家较重视对市场分配结果的调节，日本、法国则运用指导性计划调节国民经济结构，等等。当然，这种划分是相对的，实际上，各国政府都在不同程度上对市场竞争制度、市场运行过程的总量与结构、市场分配结果进行全面调控，只不过在某些方面更有侧重。总体来看，战后以来，西方各国政府

调控的范围和力度都呈不断扩大的趋势。在这一过程中，“政府失灵”问题便不可避免地产生了。如何矫正“政府失灵”，如何处理政府与市场关系，既克服“市场失灵”，又避免“政府失灵”，成为经济理论和政策研究的重点和难点。

在我国，社会主义市场经济正在建立与发展过程中。社会主义市场经济是现代市场经济，它与西方发达市场经济既有某种共同性，又有不同性质和特征。因此，我们既要研究西方国家市场经济的历史和现状，特别是西方国家政府调控的不同模式，以资借鉴；又要研究我国特殊制度条件下和经济发展阶段上市场经济的特性，特别是经济体制转型期的政府调控问题，加快建立与完善社会主义市场经济体制。

本书正是沿着这一思路进行研究和写作的。第一篇阐述了市场经济条件下政府一般的经济功能，探讨了“政府失灵”的成因及矫正对策，在此基础上分析了我国体制转型期的政府功能。第二篇分别从政府对微观经济的规范和管制、政府对宏观经济的调节和控制、政府对社会发展过程的干预和调节三个方面，集中研究了美国、德国和日本三个具有代表性的政府调控模式。第三篇专门探讨我国宏观调控理论与实践的发展演变过程，最后对我国与西方政府调控的差异性进行了比较、分析。

本书是由我主持的国家社科基金项目“社会主义市场经济中宏观调控与西方市场经济中宏观调控比较研究”的最终成果，书中提出的一些观点和看法带有尝试性和探索性，不当之处，欢迎读者批评、指正。

全书的研究思路和写作大纲是由我拟定的，李清廉、秦跃晋同志协助我参与了组织和定稿工作。

陈秀山

1998年7月10日