

F123.18 /
95

Zhongmei

李立华 / 主编

Hongguan jingjiguanli

中美

宏观经济管理

Bijiao Fenxi

比较分析



武汉出版社

WUHAN
PUBLISHING HOUSE

主 编 / 李立华

中美

宏观经济管理

Billiao Fenxi

比较分析

武汉出版社

(鄂)新登字 08 号

图书在版编目(CIP)数据

中美宏观经济管理比较分析/李立华主编. —武汉:武汉出版社, 2006. 8

ISBN 7-5430-3519-7

I. 中… I. 李… III. 宏观经济 — 经济管理 — 对比研究 — 中国、美国 IV. F123.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 093202 号

主 编:李立华

责任编辑:邹德清

美术编辑:刘福珊

出 版:武汉出版社

社 址:武汉市江汉区新华下路 103 号 邮 编:430015

电 话:(027)85606403 85600625

<http://www.whcbs.com> E-mail: wuhanpress@126.com

印 刷:武汉中科兴业印务有限公司 经 销:新华书店

开 本:880mm×1230mm 1/32

印 张:10.5 字 数:282 千字 插 页:2

版 次:2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月第 1 次印刷

定 价:18.00 元

版权所有·翻印必究

如有质量问题,由承印厂负责调换。

序 言

本书所收录的 20 篇论文,是武汉市赴美国高级宏观经济管理进修班的访问学者在美国留学期间的研究成果,内容涵盖了美国工业化、城市化及美国政府经济管理的各个方面,是在搜集、整理和分析大量中英文文献资料的基础上形成的,具有较高的理论和应用价值。

宏观经济管理的核心是发展管理。本书所收录的 20 篇论文,紧密结合国内实际,特别是结合武汉市经济发展实际,对中美经济发展中的一些重要课题,进行了针对性很强的比较研究。这些论文重点研究了美国工业化与服务化、城市化发展规律、经验教训及其对我国及武汉的借鉴意义。同时,研究了美国联邦和地方政府管理经济的政策法规、运作机制和管理模式,美国城市规划、建设和管理中的一些值得学习的方法和经验,以及美国企业管理的特点、模式及其对我国的借鉴意义。这些成果,内容丰富,信息量大,在比较研究基础上提出的对策建议,操作性较强。相信本书的出版,对我国经济理论研究者和经济管理工作,都具有一定的参考价值。

本书的作者,是一批具有很强的责任感和使命感的年轻人。他们在美国进修期间,怀着满腔热忱,认真思考、潜心研究,短时间内完成了一批具有相当参考价值的成果,难能可贵。他们大部分在政府与企业从事管理工作,由于承担大量繁重的工作任务,加上学习研究时间有限,有些研究还有待进一步深化,论文中的缺点和错误也在所难免,请各方面批评指正。

李立华

2006 年 6 月 30 日

目 录

- 1 美国工业化制度变迁与结构变革特征及其借鉴
 意义 李立华(1)
- 2 他山之石 可以攻玉
 ——借鉴美国经验,完善武汉市财政支出管理
 陈 俊(13)
- 3 关于促进我市循环经济发展的若干思考
 ——美国发展循环经济的启示与借鉴 梁 智(33)
- 4 美国政府促进产业结构调整的做法及其借鉴 ... 党 蓁(47)
- 5 美国科技创新政策对构建武汉特色区域创新
 体系的思考 刘维华(60)
- 6 美国对外贸易管理法律制度和发展战略对我国
 外贸管理体制和发展战略的借鉴 瞿启文(78)
- 7 从美国零售业发展动态看中国零售业的未来 ... 颜逸群(96)
- 8 美国信息技术革命及其对我们的启示 邓绪海(114)
- 9 企业战略理论及所有制探索 彭新林(128)
- 10 努力提升企业的核心竞争力 段 跃(147)
- 11 美国城市化和小城镇发展的经验及对武汉市
 城市化发展的启示 桂永超(158)

- 12 借鉴美国经验 广开融资渠道 强大武汉中小
 科技企业之我见 卢 胜(176)
- 13 美国加州发展产业集群的经验及其启示 官华俊(212)
- 14 引领小船行大潮
 ——美国促进小企业发展政策借鉴 温 蕾(221)
- 15 美国公司审计委员会制度的演变发展及其对
 我国的启示 张友兵(235)
- 16 美国征地制度解析 廖明辉(247)
- 17 美国洛杉矶城市节水管理及启示 吕善功(257)
- 18 交通管理:转变观念才能赢得发展
 ——从美国交通管理状况看我国特大中心
 城市道路交通的可持续发展 刘秋鸣(277)
- 19 从美国的非营利性社会组织来看我国事业单位
 改革发展前景 胡 勇(297)
- 20 美国突发公共事件应急处理机制的启示 朱华乔(309)

美国工业化制度变迁与结构变革 特征及其借鉴意义

李立华

(武汉市政府政策研究室)

摘 要 本文以美国工业史为基础,分析和总结了美国工业化的制度变迁和结构变革特征,以及美国工业化七个主要方面的经验,提出了关于推进我国工业化的若干理论与政策建议。

关键词 美国工业化 制度变迁 结构变革 工业化与城市化。

美国是当代世界经济最为发达的国家之一。美国崛起与其工业化进程紧密相联。分析和把握美国工业化的特点特别是其制度变迁与结构变革特征,对于我们推进工业化,具有重要借鉴意义。

1. 美国工业化的制度特征

综观欧美工业化历史,可以说工业化实质上首先是一个制度变迁的过程,一个由传统农业经济和产品经济体制逐步向近现代工业经济和市场经济体制转变的过程。在这个转变过程中,美国的特征十分明显。

(一) 保护土地私有权,实行发明专利制度。保护私有财产权

利,实行土地私有制度,是美国工业化的典型特征。工业化初期,美国联邦及各州政府,将从印第安人那里掠夺过来的土地,无偿分配给殖民者,并通过法律形式使之合法化。1862年,美国政府通过《宅地法》,规定居住5年以上的移民,每个人可无偿从联邦和州政府获得160英亩土地。据资料统计,从1860到1880年,个人无偿获得的土地达到6500万英亩。美国政府还将大量土地无偿赠予资本家,鼓励他们发展工商业。截至1870年代初,美国联邦政府和地方政府就划拨了21500万英亩土地给铁路集团。这个面积,相当于当时法国、意大利和比利时国土面积的总和。同时,美国政府也非常重视保护法人和自然人的发明专利,鼓励工业发明和技术创新,促进了工业的发展,促进了劳动生产率的提高。1790~1800年,经政府批准的专利权为276项;1840~1850年,为6480项;1850~1860年,为25200项;1860~1870年,为71800项;1890~1900年,增加到234956项。历史数据说明,专利保护,极大促进了美国工业技术进步和工业发展。

(二) 实行赤字财政政策,大量发行政府债券。实行赤字财政政策,大量发行政府债券,是美国政府获取资金,促进工业资本积累和工业发展的重要途径。独立战争后,美国政府开始出现财政赤字,联邦政府共负外债1100万美元、内债4200万美元。为偿付债务,联邦政府实行赤字财政政策,发行政府债券,并规定债权人可将所持有的各种公债,兑换成政府统一发行的债券,由中央财政定期还本付息。1790~1826年,联邦财政支出的20%以上,用来偿付债券本息,最高时达到50%。通过政府债券筹集的资金,相当一部分投向了基础设施、重点产业和企业,促进了工业发展和工业资本积累。同时,美国政府还通过大量举借外债的办法,直接投资于基础设施建设,对重点产业或工业企业进行资金补贴和实物奖励,支持工业企业扩张。据统计,联邦政府外债,到第一次世界大战前已经达到60亿美元,其中相当大的一部分被用于基础设施

建设和工业发展。

(三) 建立央行制度,统一货币发行。建立中央银行制度,统一货币发行,创新金融工具,是美国政府促进储蓄转化为投资,支持工业发展的一个重要手段。南北战争后,美国联邦政府取代各州政府成为全美货币的主要发行者和货币政策的制定者。1863年,联邦政府制定《国民银行法》;1864年,制定《国民银行法修正案》;1865年,通过对州银行征收10%货币发行税的法案。由此,美国建立起全国统一的银行货币体制,统一了全国通货,确立了存款准备金和现金储备体制。联邦财政部门,履行中央银行职能,通过公开市场操作(买卖政府债券)调节信贷资金供给,为工业资本积累或积聚,创造了条件。第一次世界大战期间,财政部将货币决策权交给中央银行,最终形成了美国联邦储备体系。在这个体系中,投资银行和银行支票,对美国工业化产生了深远的影响。银行业兴起,投资银行充当中介将投资者和企业家联系起来,对钢铁、石油、铁路、通讯等工业的发展,起了重要推动作用。银行支票取代货币成为主要的交换媒介,使存款直接形成现实购买力,加快了货币流通速度,增加了货币供应,也节省了流通过费用。

(四) 实行国内贸易自由政策,推行对外贸易保护主义。独立战争和美英战争,使美国历史地选择了“进口替代”的工业化战略。一方面,随着领土的扩展和人口的增加,美国国内市场迅速扩大,为统一和繁荣国内市场,美国对内实行比较充分自由贸易政策。另一方面,为了发展本国工业,保护幼稚产业,美国对外实行比较严格的贸易保护政策。1789年,通过了第一个保护性贸易关税法;1816年,通过新的关税条例大幅度提高工业品进口关税。南北战争后,北部工商业资本家和资本主义农场主,排除南部种植园主独掌政权,保护关税政策得到朝野人士的一致支持,联邦政府于是进一步将关税总水平提高到48%。这一高关税税率,一直维持到上世纪30年代美国经济大危机的时代,在相当程度上保护和

促进了美国的工业化。即使当美国已经实现工业化,宣称进入后工业化阶段以后,美国的这一基本政策也未改变。尽管美国在WTO谈判桌上鼓吹贸易自由主义,但实际上美国从未实行过真正的自由贸易政策。

(五) 建立现代公司制度,不断创新企业管理。企业制度和管理创新,是美国实现工业化,赶超英法的一条重要途径。南北战争以前,美国工业企业的组织形式,主要是家庭手工作坊和工场制度。创办股份有限公司,作为一种特权,由政府以特许状的形式,授与那些与国计民生密切相关的企业。直到19世纪50年代,股份制仍只在铁路等少数行业中被采用。但因为股份制是通过合股,将民间资金、企业资金、社团资金、金融资金甚至国外资金以发行和持有股票的方式集中起来,有利于用少量资本控制大量游资、扩大资本规模、企业经营范围和减少投资风险,因此到19世纪80年代,成为美国工业企业普遍采用的企业组织形式。股份制企业的兴起,推动了美国企业的收购兼并、资本集中和规模扩张。据统计,1860~1920年,每个工厂平均产值增加了15倍,资本额增加了28.4倍。到1919年,股份制企业占全美企业总数的31.5%,雇佣了86%的工资收入者,生产总值占全国的87.7%。与此同时,“泰罗制”、“福特制”等管理制度逐步形成。泰罗从对劳动定额的测定开始,开创了对生产效率进行定量化管理的先河,至20世纪初泰罗制使劳动生产率普遍提高了20~30%。1930年,美国福特汽车公司发明了与“泰罗制”齐名的“福特制”,使整个生产领域实现了部件标准化、零件通用化,实现了工厂专业化、车间流水化。这些新的管理制度,推进了专业化和标准化,提高了工业生产率。

(六) 推行义务教育制度,大力培养引进人才。美国绝大多数州法律中有义务教育条款。依照义务教育条款,年龄小于14或15岁的童工,每年必须有3个月的时间在学校接受教育。这一规

定,为提高美国工人的素质奠定了基础。同时,美国在相当长一个时期内,实行鼓励移民特别是鼓励引进技术人员的政策,通过移民或引进技术人员,美国人迅速从熟练的欧洲技工那里学到了本国工业发展所需的工艺和技术。加上由健全的教育体系所培养的人才,美国为制造业发展,奠定了坚实人才基础。

2. 美国工业化的结构特点

工业化也是一个生产要素逐步从传统农业部门向现代工业部门和服务部门转移与聚集的过程,是一个产业结构不断变革的过程。在这个过程中,美国工业化特征也十分明显。

(一) 产业结构逐步升级。工业化过程中,工业在国民经济中的比重逐步超过农业,重工业在整个工业经济中的比重逐步超过轻工业。美国工业化的这一特点十分明显。工业和农业的比重,1850年为39:61,1900年为73:27。同时,消费品制造部门(轻工业)比重持续下降,资本品制造部门(重工业)比重不断上升。1880年轻重工业的比例为2.8:1,1890年为1.6:1,1900年为1.4:1。在工业化过程中,美国农业快速发展。1860~1920年,棉花增长1.5倍,玉米增长2.9倍,稻谷增长12.6倍,羊毛增长2.8倍。农业的快速发展,一方面为工业品提供了市场;另一方面使农产品加工业在相当长一个时期内成为美国第一大制造部门。统计资料显示,美国工业在两次世界大战特别是“二战”期间,由于战争对重化工业品需求的强力拉动,才最终实现由轻而重的重化型转变,至上世纪70年代实现工业化,开始向后工业化时代转变。

(二) 劳动生产率不断提高。工业化初中期,美国不断向西南拓展,攫取了印第安大量的土地、矿产资源,为工业化低成本推动,供给了丰富的土地、资源和能源。相对而言,劳动、技术和资金

比较短缺。根据资源禀赋特点,美国建国后大力发展教育,推行尊重知识、引进人才、奖励发明等政策,努力提高劳动力的专业化素质,提高劳动生产率。特别是南北战争后,美国政府制定《移民奖励法》,1820~1928年,移民就达到3800万人,其中相当大的一部分是从西欧移居北美的熟练工人。据历史资料,整个19世纪,美国以工资率和利息率表示的资本收益率都较英国高。虽然19世纪美国的劳动成本和资本价格一直高于竞争对手英国,但美国的劳动生产率优势基本弥补了劳动成本和资本价格劣势。美国的人均实际产出(以钢铁工业为例),从1850年的100美元提高到了1914年的3180美元。

(三) 产业集聚逐步加速。美国工业化进程与产业集聚过程几乎同步展开。工业化初中期,全美制造业逐步集中到了华盛顿-波士顿-芝加哥三点联成的区域之内。到1950年代,这一广阔的三角地带集中了全美制造业的68%和人口的43%,尽管这一地区的国土面积只占全美的7.7%。制造业向东北地区的聚集过程,与农业的产业化过程同步,最终形成“一国三方”的产业格局:东南地区在工业化初期开始形成以棉纺织业为主的专业化农产品产业带,西部地区依托铁路网随后也形成了工农结合的专业化产业带。1870年代之后,在密西西比河西岸,北起得克萨斯、南到达科他的几百万英亩土地上,形成了著名的小麦生产带;在俄亥俄到依阿华的广阔土地上,则形成了广阔的玉米生产带;沿着东西走向的铁路和公路,自东徂西、由北而南,也形成了若干牛肉产业带、猪肉产业带和石油化工、机器制造以及采掘产业带。

(四) 要素和商品市场发达。制造业的发展,与商品和要素市场的发育密布可分。美国的经验表明,发达的要素市场不仅为工业发展提供源源不断的资金来源,也为工业的发展提供源源不断的其他生产要素。在美国工业化过程中,资本市场具有特别重要的地位。工业化早期,美国为促进纺织业发展,建立了大量的储蓄

机构和金融机构,为纺织业提供了有效的融资服务,也为工业重组提供了重要的途径。如 1818 年以后,由于航运业比较利润下降,新英格兰地区的航运巨头,通过资本市场顺利地将资本从航运领域转移到了纺织行业。同时,美国建立了高效的劳动力市场。工业化中期,西部的农产品因运输费用的下降而更具有竞争优势,新英格兰地区的农业劳动力通过劳动力市场,顺利流向西部农场和本地工厂。随着移民和人口的增加特别是劳动力市场的发展,美国不仅较好地解决了劳动力短缺问题,也使美国国内市场成为当时世界规模最大的市场。据历史资料,1790 年美国人口 393 万人,到 1920 年达到 10570 万人。随着工业化和城市化的推进,特别是人口的增长,美国国内消费品市场迅速扩展,并拉动资本品需求不断增加,逐步形成了全国性的石油、化工、机械等资本品市场,以及纺织、服装、鞋帽等消费品市场。

(五) 与城市化同步推进。1790 年,美国的城市化水平只有 5%。城市规模较小,人口都在 5 万人以下。19 世纪 30 年代以后,随着工业化的迅速推进,城市人口的增长速度加快。1840 ~ 1850 年城市人口数量翻了一番,1850 ~ 1860 年又翻了一番。到 1920 年,城市人口已经超过了农村人口。城市化加快的同时,人口的工业化水平随之提高。1910 年,农业劳动力占美国总劳动力的 36.3%,制造业、矿业占 26.1%;1920 年,这两个比重分别变为 28% 和 31.2%。与制造业就业人数不断增加相适应,1790 ~ 1950 年间,美国城市人口比重(城市化率)不断提高,从 1790 年的 5% 迅速提高到 1950 年的 51%。这一时期,形成了 New York、Boston、Pittsburgh、Chicago、San Francisco、Los Angeles 等大都会和都市经济圈,从根本上改变了美国城乡经济社会面貌。

(六) 开放引进灵活多样。在工业化的过程中,美国充分利用后发优势,采取多种灵活方法,从英国、法国、德国获得了大量的人才和技术,直接引进和购买了大量的先进装备和设备。同时,实行

鼓励外资投资政策,大量吸引外商投资美国工业。从1843年到1914年,美国利用外资总额扩大了33倍!发展进出口贸易也是美国实现工业化的重要手段。1790~1914年,美国的进出口除个别年份稍有减少外,一直稳步增加。19世纪初,美国掌握了世界贸易的1/3;上世纪中期,美国掌握了世界贸易的1/2以上,至1970年代美国终于成为世界上最大的贸易强国。

3. 美国工业化的借鉴意义

虽然美国工业化所处的时代背景与我国的工业化有着很大的区别,但美国成功地实现了对老牌工业化国家的赶超,其经验为后起工业化国家树立了榜样,值得后起工业化国家认真思考和借鉴。我国正处在工业化的中后期,美国工业化经验,也值得我们认真分析与借鉴。

第一,制度选择对工业化的成败得失具有十分重要的作用。上述分析表明,正确的制度选择既是对传统经济制度的扬弃,也是工业化的必要条件。美国工业化之所以取得成功,与工业化过程中的一系列制度选择有着密切联系。如美国选择了有利于工业化的土地制度、专利制度、企业制度、管理制度和教育制度等,这些制度选择经验在我国推进工业化进程中具有借鉴意义。如我国的土地所有权还没有落实到真正关心它的人身上,还不能实现顺畅流转,专利制度等产权保护制度尚待完善,现代企业制度和现代企业管理制度尚待普及,教育人才制度急需健全。所有这些都已成为我国进一步推进工业化的重大障碍,因此必须加速建立和健全这些已被历史经验证明行之有效的制度。

第二,市场化是工业化最为重要的体制基础。美国的工业化是由市场化来保证的,其工业化过程也是市场不断发育、规范、扩大和完善的过程。资本和劳动力等要素市场的发育和发展,国内

市场的扩大、国际贸易的发展,都为美国的工业化提供了重要体制条件和现实支撑。我国过去通过计划制度虽然使工业产值比重在较短的时间内提高了,但事实证明这种工业化是难以持续的。美国和其他国家工业化的经验表明,只有同时实现市场化,工业化才能取得最终的成功。因此,我们在推进工业化的过程中,要继续推进市场化改革,培育和完善各类市场特别是生产要素市场,制定和完善各种市场制度,将市场化与工业化有机地结合起来,充分发挥市场在要素配置中的基础性作用,发挥市场在工业化中的基础性作用。

第三,产业结构变革是工业化的本质要求与本质特征。美国工业化过程中的产业结构变革,是在三大产业协调发展的基础上推进的,这对我们推进工业化具有十分现实的借鉴意义。我国曾经长期实行计划经济,试图通过政府计划而不是通过市场来配置资源,发展重点产业和重点企业。实践证明,这个模式往往事与愿违。工业化过程中,各个产业是通过国内国际市场而相互关联的,只有在协调发展的基础上,通过技术创新、消费升级和结构变革,才能逐步推进产业升级。尽管制造业的发展壮大,是工业化的最为显著的产业特征,但工业化不仅仅是一个制造业发展的过程,也是一个多产业协调发展的过程。美国工业发展是与农业、商业和基础设施等产业的发展相辅相成的。从工业内部来看,尽管美国重工业在工业化后期起着越来越重要的作用,但轻工业一直占据着重要地位,且重工业是在轻工业发展的基础上发展起来的。我国过去在农业和轻工业没有很好发展的情况下优先发展重工业,成败得失值得认真反思。目前,我们在推进新型工业化的过程中,也要防止出现过分强调信息化,过分强调高新技术产业的发展,过分强调产业结构升级等倾向。

第四,工业化本质上也是一个生产专业化的过程。美国的工业化首先表现为劳动力专业化素质和劳动生产率的提高,表现为

生产专业化。这一特点在美国推进工业化,赶超英国的过程中得到了充分体现。美国独立以后,一直十分重视教育发展,重视人才培养和引进,重视科技进步和技术创新,可以说这是美国成为世界第一工业强国的根本经验。因此我们推进工业化的过程中,一定要牢固树立人是工业化决定性因素的观念,绝不能见物不见人,忽视教育发展和人才培养。我们过去在推进工业化的过程中,重视工业项目、机器设备、工业产量,忽视人才培养使用、职工需求满足等等,忽视人的积极性和创造性的发挥,忽视产业后备军——农民的权益,付出了重大代价。在推进新型工业化的过程中,我们要借鉴美国等先行工业化国家的经验,重视教育和人才培养,重视科技进步和技术创新;将人作为工业化的主要依靠力量,把农民纳入到工业化轨道上来,保护和发挥好人的积极性和创造性。

第五,工业化是一个产业聚集与人口集聚的互动过程。如前述,美国工业化过程中的产业聚集和人口集聚——城市化特征十分明显。美国和其他工业化国家的经验说明,工业化过程中人口、要素和企业或产业都会在利益最大化法则的引导下,流向最佳位置或岗位;禀赋不同的区域因比较优势不同,在工业化过程中起到不同的作用,一些区域因具有明显的比较优势而成为产业和人口的聚集地。这也进一步说明,市场体制条件下,人口和要素自由流动,产业聚集和人口集聚不可逆转。禀赋不同的区域,在比较优势基础上,分工、竞争和合作的结果,是最终形成专业化区域或者产业聚集区与人口集聚区,最终完成工业化和城市化的双重历史使命。我国计划经济时期的人口和产业布局是按计划进行的,事实证明布局不尽合理。美国的经验告诉我们,必须促进人口、要素和企业或产业在全国各地自由流动,由其自主地选择区域。只有这样,才能逐步形成较合理的产业聚集和人口集聚区,避免地区分割和市场分割,杜绝诸侯经济现象,使城市化与工业化协调推进。

第六,工业化也是一个经济国际化或积极参与国际竞争与合

作的过程。在这一过程中,美国的经验说明,贸易竞争与合作特别是贸易保护对成功实现赶超具有不可替代的重要作用。虽然美国的工业化较英法等国起步晚,在工业化起步时期其国内的幼稚工业一度受到英国商品的沉重打击,但美国政府通过颁布禁运令和提高关税等措施,成功地保护了纺织业等幼稚工业。在美国成为世界第一工业化强国后,仍然维持了相当长时期的高关税。可见,即使是极力倡导自由贸易和自由精神的美国,在推进工业化过程中,所采取的仍然是对内强调自由贸易、对外强调贸易保护的机会主义政策,目的是使本国利益最大化。我们面临经济全球化的新形势,在已加入 WTO 的背景下,要从我们仍然是发展中国家这一现实出发,保护和发展自己的幼稚产业,争取适用发展中国家贸易保护条款,保护应有权益。同时,尽快消除国内的地方保护、区域封锁现象,加快实现全国贸易自由化,形成国内统一大市场。

第七,政府干预是推进工业化的重要力量。美国工业化的成功,与美国政府的宏观调控紧密相联。在工业化过程中,美国政府并没有采取古典经济学家鼓吹的放任自流政策,而是采取了一些必要的和积极的干预政策,如实行赤字财政、发行政府债券、奖励补贴重点产业等行政手段,以及通过加强基础设施建设、设立中央银行、统一货币、设立存款准备金、买卖国库券、使用银行支票、发展投资银行等经济手段,加速了美国的工业化进程。这些都说明,在存在“市场失灵”的情况下,发挥政府的积极调控作用,对推进工业化十分必要。我们在计划经济时期,政府发挥了过多的作用。在体制转轨时期,政府仍然在许多方面发挥了过多的作用。目前,我国市场经济体制已基本建立起来,市场失灵不可避免,应该充分发挥政府的积极调控作用,一方面防止市场失灵和政府失灵,另一方面在市场失灵的领域发挥好政府的积极干预作用。