

第一章 绪 论

政府经济学，顾名思义，就是研究政府经济行为的一门学科。我们已经知道，无论是市场行为还是政府行为，都是十分复杂的。由于存在市场失灵，政府必然也必须进行经济干预；但政府干预同样存在缺陷。因此，诸如下述的问题就需要进行科学的研究分析，给以正确的回答：政府何时进行干预？怎样干预？为什么政府应从事这项活动而不从事那项活动？政府从事经济活动的范围、方式、途径和效果是什么？这些都是政府经济学所要研究的问题。此外，作为一个经济管理组织，政府本身就是一个经济活动主体，自然成为政治学、行政学、经济学的研究对象。20 世纪 80 年代后期以来，经济制度在世界范围内发生了巨大变化，其主要特征是政府在管理经济时的作用遭到削弱，而市场作用得到强调并日益加强。在前苏联地区和东欧国家，斯大林模式的高度的中央计划经济被打破，代之而起的是以私有制为基础的市场经济；在广大发展中国家，经济体制亦纷纷由政府干预型向自由市场经济型转变；即使是发达国家也不能免于这席卷全球的市场化浪潮的影响，如滥觞于里根时期的新保守主义思潮，在实践方面则有美国放松对托拉斯的管制和刚在英国上台的英国工党改变立场，开始赞成将国有资产私有化等等。在这样的形势下，如何处理政府与市场的关系就自然成为学术界争论的焦点，而正确处理两者的关系也成为政府经济学研究的重点。

第一节 政府经济学概述

一、政府与基本经济问题

根据标准的西方经济学理论，每个经济主体都必须解决三个基本经济问题：生产什么、如何生产和为谁生产。对于具有较高独立性的、特殊的经济组

织——政府来说 还有如何决策这一基本问题。

（一）生产什么

在私人部门，生产什么由人们的消费偏好决定，通过市场价格信号引导企业进行生产选择。政府部门的生产选择要复杂许多。

首先，不同的主体的选择不同。政府内部经济主体有三类：既包括“非市场主体”的部门，如国防，又包括“市场主体”部门，如一般的国有企业，还包括“准市场主体”的部门，如教育。对于“非市场主体”部门，生产什么的问题完全决定于“公共选择”的结果；对于“市场主体”部门，生产什么的问题应该由市场价格信号来决定；对于“准市场主体”部门，生产什么的问题由“公共选择”和市场价格信号共同决定。在现实中，三种不同的部门可以有不同的融合方式，加上政府部门可以与私人部门结合，这种种情况都增加了政府部门生产选择的复杂性。

其次，不同产品的选择不同。政府部门生产的产品包括公共品、准公共品和市场产品。公共品如国防、公共安全，准公共品如教育、公共交通，市场产品如国有企业生产的各种产品。不同产品的不同生产选择途径与不同的生产主体的不同生产选择途径相似。一般来说，不同的产品不一定对应不同的生产主体。这涉及下一个基本经济问题：怎么生产的问题。

如果将社会产品简单划分为公共产品和市场产品，这里的公共产品简单定义为政府提供的任何产品和劳务，在社会资源确定的情况下，公共产品的生产与市场产品的生产之间存在相互替代关系。在公共产品与市场产品之间进行的选择是一个公共选择问题而不是市场问题。这种选择的结果对社会经济政治格局有时会产生深刻的影响。如在战争时期公共产品的生产大大超过市场产品的生产。在某些高福利国家，公共产品的产量较大，而在一些自由放任的市场国家，公共产品的产量可能极小。

此外，在社会价值标准与私人价值标准发生冲突时，政府可以对私人产品的生产进行强制性的限制，如政府禁止生产、销售假冒、伪劣商品。

（二）怎样生产

在私人部门，怎样生产的问题是相互竞争的企业在利润最大化原则的驱

动下，通过技术选择来确定。在这个问题上，政府部门的选择同样是复杂的。

首先，政府部门必须选择生产主体。在西方国家，对于公共品，政府可以选择由政府的“非市场主体”部门生产，也可以选择由政府的“市场主体”部门生产，甚至可以由私人部门生产；对于准公共品也有类似的生产选择问题，如教育。有些公共品或准公共品为符合社会价值原则必须由政府的“非市场主体”部门提供，如国防、公共安全和强制性的义务教育。这种生产主体的选择同样可以极大地影响社会的整体经济效益。例如，如果将强制性的义务教育交给政府的“市场主体”部门或私人部门生产的话，整个社会的教育范围和教育水平会发生根本性的变化，直至影响整个社会的发展水平。

其次，同私人部门一样，政府部门也必须选择生产技术。这里牵涉到政府部门或国有企业的效率问题与激励机制问题。一方面，政府部门所提供的公共产品的价值由于缺乏市场价格而难以估计，尤其是政府部门提供的服务；另一方面，政府部门或国有企业的目标事实上是综合目标，像私人企业那样用单一目标衡量是不准确的。这样，政府部门所选择的生产技术或管理方式就不能保证是经济意义上最有效的。而最重要，也是最复杂和难以处理的是激励机制问题。

政府部门还可间接影响私人部门生产方式的选择。政府可以通过税目和税率的结构变化影响私人企业生产方式的选择。政府可以制订劳动法、环境保护法、反托拉斯法等法规，制订产业政策，进行价格补贴等等方式影响私人企业生产方式的选择。

（三）为谁生产

按照西方经济学的观点，在私人部门，收入的分配是由各生产要素的边际贡献所确定。各个经济主体的收入由它所提供的生产要素的价格（边际贡献）和它所拥有的该要素的数量（资源禀赋）共同决定。政府部门的一个主要目标就是纠正私人部门的这一分配方式与社会公平原则之间存在的偏差。除此之外，政府部门生产的产品也存在合理分配问题。对于绝大多数公共产品来说，分配实际是个“公共选择”问题。原因在于除了极少数公共产品如国防和公共安全可以绝对平等地消费外，大部分公共产品只为一部分人提供着便利。这些公共产品，政府在决定生产的同时实际上即决定了它的分配，如政府决定在哪里建高速公路，实际意味着政府决定将该公共产品分配给主要使用该公

路的消费者。政府部门生产的公共产品的分配除了遵循大多数人受益的原则外，主要受不同的利益集团所支配。由于公共产品的生产必须耗费社会资源，公共产品分配的不公意味着社会资源分配的不公，而公共产品的消费是不需要付出经济代价的。因此，在一定的意义上说，公共产品分配的不公可能比私人部门收入分配不公在社会公平原则上来看更为恶劣。并且，由于公共产品的消费是不需要付出经济代价的，这可导致对公共产品的滥用。

（四）公共选择

公共选择的确定过程，是政府经济学的一个特殊主题。公共选择是指一个社会共同决定作出的选择。例如，选择法律制度，选择国防建设的规模，选择教育经费的多寡等等。一方面“众口难调”人们的偏好不同，对事物的理解、判断和价值观不同；另一方面，不同的公共产品有不同的受益人，不同的政策会给不同的人带来不同的好处，人们的利益会发生冲突。这一切都使公共选择比个人决策困难程度和复杂程度要大得多。

二、政府经济学的研究内容与范围

在现代西方经济学中，对政府经济行为的研究分散于微观经济学、宏观经济学、金融理论、管理学和公共财政理论等大部分分支学科以及制度经济学、公共选择理论等理论学派的论述之中，较系统的政府经济学的研究较为少见。施蒂格里茨的《公共经济学》以及《政府经济学》主要从公共财政的角度探讨政府的经济行为。相对来说，他对政府经济行为进行了相当有系统性的研究。综合现代西方经济学中有关政府经济行为的理论，大体上可以将政府经济学的研究内容概括如下。

（一）政府的制度安排及其经济意义

按照新制度经济学的观点，制度是一套涉及社会政治、经济的行为规则。实际上，制度不应仅仅只包含规则，更重要的应包括社会行为的组织方式。政府是一种特殊存在的组织，其中最重要的是政府拥有遍及全社会的强制性的权力。政府自然要运用这一权力来制定符合社会利益的、社会成员必须遵循

的行为规则，即进行制度安排。涉及政府的制度方面的问题至少有这样几方面：其一，国家的政治制度，即政体问题。政体是一国的基本制度，各种经济制度安排必然建立在这个基础之上。当然，这个问题主要是政治问题而不是经济问题。其二，政府自身的制度问题。政府自身是制度安排的结果。政府这一组织是怎样建立的？它的运作机制是怎样的？这种制度安排的经济效果如何？等等。政府最重要的经济活动是进行宏观经济管理与决策，这种管理的效果与决策的形成机制密切相关，而政府的决策形成机制就是某种制度安排。又如，政府与国有企业的关系问题，以及国有企业在经济生活中的地位、它的规模等实际都是制度安排问题。其三，政府的制度安排职能。政府可以制订政策、法规、条例来约束市场行为，并且运用国家赋予它的强制性的权力对这些政策、法规、条例等的有效实施进行监督。这项职能是政府最重要的职能之一。政府的三大经济职能都可以通过适当的制度安排来强化。此外，政府还可以通过建立新的组织机构等方式来为市场的有效运作提供帮助和保证。

具体来说，关于政府的制度理论涉及以下诸方面问题：

1. 政府、国家的产生、演变与性质。这实际上是国家理论。但与政治学不同，政府经济学试图从经济的角度研究国家理论。

2. 政府经济管理的运行机制。这里主要从制度安排角度探讨政府的制度安排及其经济后果。广义地讲，经济运行机制就是一种制度安排。例如，由计划经济向市场经济的转型就是一种制度创新。而具体的，如中央银行经济职能的安排也是一种制度的确立。

3. 政府的决策机制。政府是一个集体组织，它的决策是集体协调的结果。那么，这种协调的过程、结果和意义对于分析政府政策的经济意义与经济后果就是十分重要的。

4. 政府经济行为与产权问题。在微观经济领域，政府经济行为的许多方面都与产权有关。例如，政府应该如何参与微观经济活动，所涉及的产权问题及其后果如何。

当代西方经济学中新制度经济理论在许多方面探讨了政府的制度、制度安排及其经济意义。如“公共选择学派”将政治制度类比于市场制度进行分析，把政治家看成企业家，选民当做消费者，选举制度恰似交易制度，政府就是选民与政治家进行“选举交易”的结果。在这样一个政府形成的机制中，参与者无论是“卖方”的选民还是“买方”的政治家，都是追求利益最大化的“经济

人”。在这个交易的过程中，选民必然会选择对自己最有利的政治家，而政治家必然会采取最有利于他竞选的策略；由于普通选民对竞选的结果影响微弱，政治家必然取悦于某些特殊利益集团。

（二）政府的经济管理

在现代经济生活中，政府参与经济活动的广度与深度都在日益扩大。政府的经济管理职能也已成为现代各国政府的重要事务之一。这也是政府经济学研究的最主要内容之一。政府管理经济的方式与工具的运用与政府意欲实现的管理目标有关；不同的宏观经济目标可能运用不同的管理工具或各种管理工具不同的结合。政府宏观管理或微观管制的经济目标主要是保证可持续的经济增长、经济稳定和公平原则。在可持续经济增长方面，政府一方面可以通过运用财政与货币工具引导私人企业在高技术领域进行投资，一方面政府本身可以对科学研究、教育等部门投资，以推动长期经济增长。政府还可通过征税、强制管制来控制私人企业对环境的破坏以维持健康的经济增长。政府的大部分宏观管理是针对经济波动的，其管理的主要目标是实现充分就业与抑制通货膨胀。当然，随着经济学研究的发展，政府各种管理经济的工具的有效性得到了深入的分析。许多新自由主义经济学家十分怀疑政府宏观经济管理的有效性。例如理性预期学派认为政府宏观管理政策在人们形成有效的预期之后便会变得无效。20 世纪 90 年代以来，西方大部分宏观经济理论家已经普遍意识到宏观经济增长的重要性，他们已经将政府宏观管理的主要目标从维持经济稳定转移到强调政府在促进长期经济增长的重要作用上来。

（三）政府经济学研究的三个范围

政府经济学的研究一般可以包括以下三个方面的问题：

1. 政府经济活动的范围和组织方式。政府的运行机制十分复杂，许多政府活动很难条块划清。政府的收与支项目往往牵涉到许多部门、个人和不同层次的政府机构。一方面，一个项目可以由多家政府部门赞助，例如在美国，一项科学研究的经费可以来自国防部、国家科学基金会、国家卫生局、国家宇航管理局或其他部门；另一方面，同一部门可以从事多种经济活动，这些活动当中有些与其他部门联系是模糊不清的。政府从整体看是一个单一的实体，

实际上政府由许多部门组成，各部门之间具有相对独立性，政府内部的经济关系相当复杂。因此，要确定政府收入与支出的总量与结构便十分困难，需要理论上的仔细研究。

2. 政府各种经济活动的结果和效率。政府从事经济活动的主要目的是保证社会公平原则。但由于信息不完备、市场不完全以及政府操作上的官僚主义和某些特殊利益集团的干预，政府经济活动所达成的目标与愿望之间往往有很大的差距。这需从理论上进行考察，在理论上较为准确地分析与预测政府经济活动的全部后果，从而对政府的经济活动产生指导作用。例如，对于政府不希望发展的产业可以对其征收高额税收，希望通过降低其赢利水平来遏制其发展；但如果该产业是卖方市场的话，企业完全可以通过提高价格将这笔税负转嫁给消费者，政府政策实施的结果显然是会事与愿违的。

政府政策的实施必须通过各经济主体的行为加以贯彻，经济主体的行为是最复杂的，因此政府经济活动的各种后果必然是十分复杂和难以预测的。而且，对政府经济活动后果的判断还牵涉到规范的价值判断问题，到底结果如何以及怎样认识这种结果，往往众说纷纭，莫衷一是。

3. 政府各种经济政策的评价。为此，要对政府政策进行评价和选择，还要发展较为完善的评价标准，评判的标准并不是整齐划一的。不同的政府经济活动可以运用不同的评判原则，不同的评判尺度有不同的适用范围。某些政策可能适用成本—收益分析进行评判，某些可能就只能运用简单的价值判断原则。这些都是政府经济学要加以研究的课题。

第二节 政府经济学与相关学科的关系

一、政府经济学与福利经济学

政府经济学与福利经济学有着紧密的联系。政府经济学许多理论分析的基础建立于福利经济学理论。例如福利经济学中对“效用”及“效用函数”的概念便是分析政府税收政策对社会福利影响的基本工具。政府税收与转移支付政策的理论也是建立于福利经济学的有关思想基础上。在福利经济学看来，将适度的收入从富人手中转移到穷人手中可以提高社会的整体福利。由于转移支付必须借助政治权力方能实施，政府在通过收入再分配来减少贫富

差距、提高社会整体福利方面便起着重要作用。

政府经济学研究的一个方面是对改变公共政策的各种方案进行评价。经济学家必须通过实证经济分析描述每种政策的后果，并在此基础上判断何种政策是合适的，进而进行政策选择。而要进行价值上的判断就必须建立适当的判断标准。

判断政府经济政策合适性的福利经济学意义上的标准主要在效率与公平两方面。人们对效率与公平的判断往往因人而异。例如，在功利主义者看来，达到帕累托 效率的收入分配就是公平的；而在平均主义者看来，只有收入的绝对平等才是公平。这种判断标准的模糊性是对政府经济政策的后果进行评论时产生争议的主要原因。而效率与公平的相互替代关系又使政府在进行政策选择时面临两难境地。这些都是政府经济学在福利经济学基础上必须研究解决的问题。

公平与效率的替代关系在许多政府经济学中有关公共政策的讨论中起着中心作用。这些讨论涉及人们对这样两个问题的判断：第一，替代关系的本质是什么？为了减少不公平，牺牲多少效率才是适宜的？第二，人们判断公平与效率的价值观不同。有人认为不公平是社会的中心问题，社会应该不考虑效率而把不公平降到最低限度；另有些人认为效率是中心问题，做大蛋糕比分蛋糕对每个人更有好处，等等。

政府经济学的规范分析与福利经济学有着一定的差异。主要表现为两点：

第一，政府经济学研究各种政府经济行为的所有后果。政府在收入再分配领域的作用及其福利后果只是其中重要的部分之一。政府政策的经济后果并不仅仅涉及福利问题，政府经济学所研究的大量政府政策，其针对的是经济的稳定，如多数的宏观经济政策，这些是不能用福利的标准进行评判的。而福利经济学则研究各种经济因素对社会福利的影响，政府经济行为及其福利后果也只是其中重要的部分之一。

帕累托 (Vilfredo Pareto, 1848—1923) 意大利经济学家、社会学家 洛桑学派的主要代表人之一。生于巴黎，瑞士洛桑大学教授。运用立体几何研究经济变量间的相互关系，发展了瓦尔拉的一般均衡的代数体系；提出在收入分配为既定的条件下，为了达到最大的社会福利，生产资源的配置所必须达到的状态 这种状态被称为“帕累托最适度”。在社会学上 他属于“机械学派”。认为阶级在任何社会制度中都是永恒存在的 因而反对平等、自由和自治。主要著作有《政治经济学讲义》、《政治经济学提要》、《普通社会学》。

第二 西方国家政府实施的许多公共福利计划 其中“公共福利”的概念与福利经济学中的“福利”概念并不完全相同。福利经济学研究的“福利”是“经济福利”。而政府的公共福利常常指由政府提供免费的或低价的公共品或半公共品，如属于公共福利计划的教育、医疗卫生和养老保险等。这些计划是否能真正提高长期的福利水平，目前在西方经济学中存在争议。某些公共福利计划并不是出于经济福利的考虑。如近年的美国，政府在补助医疗服务方面的作用日益增强。这是因为，在美国人们认为健康是人的基本权力，它不能由于拥有金钱的多寡而有所不同。任何人，不论其收入多少，都应该接受充分的医疗保健，政府必须为人们提供医疗补助。这里，显然没有经济福利的意义，而仅仅是人们的价值观念起着作用。

二、政府经济学与政治学、行政学

政府作为一个政治组织，可以说它多数政策的出发点是政治。如果某项政策既有福利影响也有政治影响的话，政府决策多半会首先考虑政治影响。可见政治因素对政府经济行为的重要影响力。政府经济学的一些规范性问题常常是政治问题。

政府经济学与政治学、行政学有两方面的相互影响 其一 政府的许多经济行为可以借助政治学的框架进行分析。事实上，早期的经济学部分地乃发端于政治学。古希腊时期没有完整的经济学思想，那些哲学家们的经济思想大多散见于他们的政治学论著中。现代经济学的鼻祖亚当·斯密的多数论著也是论述政治问题的。可以说，在实证经济学与规范经济学没有得到明确区分之前，经济学与政治学基本上是一家的。因此，早期的经济学被称为政治经济学。新古典经济学兴起以来，经济学家努力摆脱政治学对经济学的影响，试图将经济学发展成为不进行价值判断的所谓“实证的科学”。这种传统今天仍是现代西方经济学主流学派的发展方向。然而，以布坎南为代表的公共选择学派的巨大影响，以及强调政府经济干预功能的新古典综合派的持久影响都说明，经济学要摆脱政治学的影响是困难的。更何况，政府经济学所涉及的许多问题实际上就是政治问题。其二 随着经济学的发展，经济学家对人类经济行为认识的深入，经济学的思想及研究方法越来越多地渗透于社会生活的各个层面。公共选择学派首先运用经济分析方法研究政治行为，发展出“新政治经济学”。他们把政治也看做交换的过程，将“经济人”假设加于集体、政府和

政治家身上，用利益最大化原则分析这些行为主体的行为动机。这种全新分析方法产生了迅速而广泛的影响。人们开始不仅对政府的一般行为进行经济学意义上的分析，甚至像民主制度、选举等纯粹的政治制度都被用经济学的方法进行解剖。

当然，政府经济学与政治学、行政学毕竟是不同的学科。政府经济学主要探讨政治制度的经济意义或政治过程中有关经济方面的问题。

作为现实的政府经济学，离开政治来分析政府经济行为必然是脱离实际的并且是不深入的。反过来，政治事实上也就是各种不同利益间冲突的过程，离开对经济利益进行分析的政治也只能是一种空中楼阁。

三、政府经济学与法学

新制度学派 特别是其中的产权学派，十分重视法律、契约、权利等基本制度因素对市场行为和经济发展的影响。他们把这些因素看做经济运行的微观基础，甚至把例如产权的是否清晰界定看做是经济发展的基本条件。

市场经济在法的框架下运行。“规则”的建立及其权威性是市场经济有效和高效运行的基础。建立与维护“规则”必须借助国家的政治权力。政府在其中起着决定性的作用。政府（国家）的重要职能之一便是建立与维护法律秩序。政府在经济生活中所充当的“守夜人”的角色在古典经济学那里便得到确认。政府本身就是法律的产物。我们知道，契约论认为人们在公共契约的基础上组成政府并赋予它政治权力。社会契约的具体形式就是法律。法律与市场、法律与政府的关系都是密不可分的。

市场是一种经济秩序。在经济自由主义者看来，市场的自发运行就是一种秩序。这种秩序是在外部约束下形成的，这个外部约束就是法。“法”也是一种秩序。“法是人的行为的一种秩序”。这种对“法”的规则体系的认识几乎可以完全搬用于“市场”。区别在于，“法”的秩序是强制的，“市场”的秩序是自发的。市场秩序必须借助“法”的秩序来维持。原因在于，市场中的行为人是理性的“经济人”，他们是利己主义者。同时市场的交易又是自发的。这两点使得市场交易中的契约不能由市场自身保证得到履行，而市场交易契约的完全履行是市场秩序的基础。法律由于它的强制性可以克服上述两个困难。法律依靠惩罚的威胁来抵挡人们过分的利己主义行为，并建立某种市场规范。当然，如果法律的这种惩罚的威胁不足以抵挡人们过分的利己主义行为，或法律

自身缺乏规范的话，市场秩序便无从建立。法学为政府经济学研究提供了基本的法理基础。在政府经济学中，规范地判断政府的经济行为范围及其职能具有相当的理论难度。政府应该做什么，不应该做什么？什么是政府行为，什么不是政府行为？这些问题的解决应当可以通过法学的探讨来进行研究。实证主义法学把“国家”等同于“法律规范”，不承认存在一个可以感觉了解的、人格化的实在的“国家”。

事实上，许多政府对经济的干预多是通过法律手段实施的。如微观管制中最重要的是反垄断，反对垄断的政府干预形式就是制订反托拉斯法。制订与通过反托拉斯法是较早的政府直接干预市场经济活动的行为。美国最早的反托拉斯法——谢尔曼法于 1890 年通过，而主张政府进行宏观经济管理的凯恩斯的著作只是在 1936 年才出版。可见，通过法律手段干预市场经济活动是政府管理经济的重要手段，并且是更为规范的手段。

第三节 政府经济职能的地位和作用

一、政府参与经济管理的必要性

亚当·斯密在《国民财富的性质和原因的研究》中较为详细地论述了政府的三大职能。第一，“君主的义务，首先保护本国社会的安全，使之不受其他社会的暴行与侵略”；第二，“君主的第二个义务，为保护人民不使社会中任何人受其他人的欺侮和压迫，换言之，就是设立一个严正的司法行政机构”；第三，“君主或国家的第三种义务就是建立并维持某些公共机关和公共工程”。值得注意的是，斯密强调，即使是必须由政府提供的公共产品，其运作也应尽量通过市场的方式加以解决。例如，“维持良好道路及交通机关，无疑是有利于社会全体，所以其费用由全社会的一般收入开支，并无不当。不过，最直接地享受这费用的利益的人，乃是往来各处转运货物的商贾，以及购用那种货物的消费者。所以，英格兰的道路通行税……完全由这种人负担”。

18—19 世纪的一些思想家都把私有制的产生和发展看做国家产生的基础。国家的产生是与保障财产权紧密相连的。可以这么说，国家及其代理人——政府——有着与生俱来的管理经济的职能。

在现代西方资本主义国家，随着凯恩斯宣布“自由放任”的市场经济的终

结，各国政府日益渗透于经济生活的各个方面，对整个社会的经济活动进行范围广泛的干预，这是即使是新自由主义者也徒唤奈何的既定事实。据统计，以美国为例，即使经过新保守主义泛滥的里根时期，1989年美国政府支出仍占GNP的三分之一强；这一数字在1913年不到10%在1930年也不过11%。不仅如此，西方国家政府还大量参与直接的生产活动。

（一）政府参与经济管理的特性

现代西方学者认为 第一 政府是由一些社会成员组成的、在社会上从事经济活动的各种组织机构之一。政府的一切行为必须从人民的利益出发。政府代表着公共利益也仅仅是公共利益，这意味着政府的行为原则及其效果的判断以公共意志为转移。

第二，政府作为经济活动的组织机构具有两个显著特征：其一，其成员构成来自于社会全体成员；其二，政府对社会成员拥有强制性的权力。政府可以“命令”其成员从事各种经济活动。

经济自由主义者所主张的自由放任的经济原则的一个重要理论根据就是政府拥有强制性权力。隐藏在“看不见的手”背后的是这样一个理念：只有双方自愿的交易才能保证双方都从交易中获利。这种理念是自然的。因为，任何一方不能从交易中获利的话，交易便无法达成。但政府干预可以产生双方都不利的交易。在这种情况下，分工和交易的结果就不一定是国民财富的增加。事实并非如此。例如，在信息不对称的情况下，即使是双方都自愿的交易也不能保证交易双方都能从中获利。

第三，政府组织方式的独特性与复杂性。政府是一个代理机构，同一般代理问题一样，它存在代理人的选择、代理人的权利与义务、对代理人的监督等问题。但它有自己的特殊性。在所谓民主国家，政府的决策者一般是通过民主选举过程产生的。这样产生政府领导者的方式从政府所应该执行的经济职能来看，至少存在两个问题。一个是，这样选举的是政治领导人，而不是经济领导人；另一个是，这样选举人们依据的是政治权利而不是经济权利。由于政府组织成员遍布全社会，委托——代理关系的程度与选举代理人的成本都是一般经济组织如公司所无可比拟的，这造成了对代理人权利和义务的界定和对代理人进行监督的困难。

（二）政府的经济管理职能

第一，立法与司法。这是广义的、基本的政府职能。政府制定一系列构成体系的法律使得个人与企业之间可以进行经济交易。虽然经济学家与哲学家都试图设想在没有政府的情况下生活会怎样，但假如没有法律来规定财产权，那么只有暴力才能制止人们的相互偷窃；假如政府没有能力保护个人财产，那么个人就不会有积累财富的积极性。不用说，经济活动就会被严重地限制了。立法机构的职能远不只是保护财产。它保证了个人之间契约的生效，同时也对一些法律上成立的合同加以限制。

第二，微观经济管理。对于西方国家来说，政府微观管理活动包括：其一，政府作为生产的直接参与者。一方面，政府直接创办企业或参股经营；另一方面，政府还通过对私有企业进行直接或间接的补贴来影响微观经济的运行。其二，政府利用其国家信用在金融市场上弥补私人资本的不足并为社会成员提供各种风险保险。其三，政府通过在市场上进行购买间接影响社会资源的配置。仍以美国为例，每年政府购买量约占全美国总生产量的五分之一。其四，政府通过制订针对微观经济运行的法律、法规和条例对微观经济活动进行管制。其五，政府还通过价格补贴或发放补贴性贷款来支持某个产业或某个企业的生存和发展。

第三，维持宏观经济稳定和推动宏观经济增长。由于市场失效，资本主义国家的经济通常表现为频繁的经济波动，这种波动有时会给国民经济毁灭性的打击。通过采取宏观经济措施，政府可以达到“熨平”经济波动的目的，减少经济波动带来的损失。当然，20世纪80年代以来，在宏观经济学方面，西方一些经济学家对政府在稳定宏观经济波动方面的作用有所怀疑。他们转而强调政府在推动长期经济增长方面的作用。例如，供给学派强调降低税率和削减政府支出以激励人们储蓄、投资与创新，从而提高劳动生产率，推动经济增长。

第四，参与再分配，维持社会公平与社会稳定。前面提到，市场公平原则与社会公平原则是不同的。政府可以通过征收累进所得税、转移支付、公共补贴、收入增进计划和提供社会保险等方式参与再分配，以达到改善分配机制的目的。这个问题较多的是规范问题而不是实证问题；它不仅涉及经济学，更多的是涉及政治学。

第五，在国际经济领域代表一个主权国家的经济利益。现代世界，国际经济交流和合作越来越频繁，国际贸易迅速扩大，各国金融市场日益融合；这意味着政府在国际舞台上所起的代表一国经济利益的关键作用越发突出。国家在国际经济交往中所起的作用可有以下几方面：其一，制定贸易政策。一国政府可以通过制定贸易政策来推动本国与其他国家之间贸易的发展；同时通过制定一些保护性政策和采取保护性措施以保护本国幼稚工业的发展。其二，参与国际组织，为世界范围内的经济增长作出贡献。其三，结合宏观经济管理目标，参与世界经济的协调。政府宏观经济管理部门可以借助于汇率的调节、公开市场业务和利率的变动等宏观管理工具影响贸易收支，甚至达到稳定世界经济目的。其四，针对国际性的外部效应，与其他国家共同制定国际公约或协议以保护全球的整体利益。如保护生态环境、保护世界性自然资源等。

二、政府行使经济职能的作用

（一）两种对立的意见

在政府行使经济职能的作用问题上，有两种意见格外引人注目：一种是斯密的自由放任传统，后经米塞斯·哈耶克加以发展，再由弗里德曼的货币主义加以充实的市场自由主义理论；一种是凯恩斯主义的政府干预理论。在整个 20 世纪特别是自 1929—1933 年资本主义世界发生大萧条以来，几乎在每一个大的经济周期转折时期，都可以找到这两种对立的观点。这种理论的对立在今天仍然存在。

现年 45 岁的美国麻省理工学院教授克鲁格曼，在亚洲金融风暴发生前就曾一再警告危机可能爆发，他支持新兴市场经济实施外汇管制，这显然是凯恩斯主义观点的现代反映。而现年 43 岁的哈佛大学教授赛克斯则认为，与其用紧缩性的预算政策与高利率来维持汇率，还不如放手让货币贬值。这当然是斯密主义观点的最新表现。在克鲁格曼和赛克斯之间，还有一个人，这就是斯坦福大学的斯蒂格利茨教授。我国台湾的《工商时报》1998 年 9 月 29 日发表了一篇题为《金融乱世 谁是当代凯恩斯》的文章，认为斯蒂格利茨属于介于两者之间的第三者。

作为比较典型的政府干预主义代表者——斯蒂格利茨认为，现代市场经

济的基本特征就是存在比较明显的政府干预。一个完全无政府状态的市场经济虽然可以比较好地解决经济的微观效率问题,但是很难从总体上提高国民经济运行的效率。同时对经济的长期持续增长也是无能为力的。斯蒂格利茨的政府干预主义思想不仅表现在他的专门讨论政府作用的论文《政府的经济角色》中,而且系统地体现在他的《经济学》教科书中。

对于实际操作而言,一个时期的政府总是接受一种对自己有用的理论。回顾 20 世纪走过的历程,我们可以看到市场自由主义和政府干预主义“失灵”和“有效”的交替循环变化。20 世纪上半叶,爆发了两次世界大战,发生了全球性的“大萧条”,失业、经济衰退、贫困等接踵而来,令各国政府处于恐慌之中。凯恩斯在李嘉图、马克思和卡莱茨基等人思想的启发下,在“大萧条”不久就提出了被认为可以救治市场经济危机的药方——政府干预思想;与此同时,1935 年罗斯福“新政”的成功实践向人们提示,政府干预理论不是不可以用的,在一定时期,政府用它来作为政策指导的基础,并不是一件坏事。从这之后六十多年世界经济的历史可以发现,西方国家应用“政府干预论”大约有三十年时间。两次石油危机之后,虽然回到了“市场自由论”,但是在新旧世纪之交出现了靠自由市场无法控制的金融风暴,特别是对索罗斯等人掌握的大量国际投机资本无法控制的条件下,越来越多的国家和地区,尤其是新兴工业化国家和地区,又不得不加强政府干预,重新使用资本管制的工具。

20 世纪的经济史说明,有的时期市场自由盛行,有的时期政府干预很成功。由此我们可以得出一个折衷的结论:无论是市场自由主义者,还是政府干预主义者,都具有从各自角度来理解的依据,他们在强调自身意义的同时,看到了对方的缺陷和不足。所以,问题在于“角度”不同,在于侧重点不同。就如同“盲人摸象”一样,不是象有问题,而是盲人的经验和看法有片面性,他们缺乏对事物的整体理解。

如果从各国自身特有的发展情况出发,我们应当承认,不同国家在自由和干预的组合模式上,不是千篇一律的,而是丰富多彩的。从以中国为代表的社会主义市场经济的最新经验和以俄罗斯为代表的走盲目市场自由化之路的最新教训中,可以得出一个重要的结论:在世界经济全球化、网络化的新时代,一国经济发展既不可能没有市场,也不可能关起门来组织市场,开放是必然的趋势。但是,市场有缺陷,市场经济的发展存在不平衡,这些缺陷和不平衡不能用市场的办法来解决,不能用无政府状态的市场来解决。政府干预的作用

是自由市场所无法替代的。

（二）政府的一般作用

在现代市场经济条件下，人们的生活离不开政府。当然，你刚一出生，需要的是对父母的依赖，没有父母，你的成长发育就会有问题。但是，你的健康成长，是不是只有父母就够了呢？不是。你除了需要父母，需要家庭外，还需要社会，需要政府，需要代表国家和人民行事的政府。如在我国，孩子从出生开始，为了预防疾病，免费接种各种疫苗，2个月到4个月时，吃预防小儿麻痹症的糖丸等，这些都是政府组织的。医院对低龄幼儿的定期检查，也由政府开支。到了上学的时候，政府提供从小学到初中的义务教育。除此之外还会享受到政府提供的医疗保障，低收入家庭还能享有津贴和其他的福利。可见，在现代社会，每一个人都需要政府，离不开政府的帮助。

作为单个人是这样，家庭是这样，一个地区也是这样。1998年，中国的长江流域出现了百年未遇的全流域性洪灾，松花江、嫩江出现了历史上罕见的大水灾。在如此严重的水灾面前，如果没有政府强有力的救助，灾民的生活、生产就难以很快恢复。从这个角度看，政府对国民的生活和生产是必不可少的。发展市场经济，应当减少政府控制的范围，有一部分职能可以交给市场去完成。但是，这种现代市场经济不是无政府状态的，而是有政府帮助的。除了为社会提供“公共物品”以及在总量平衡和结构优化上作出贡献外，从福利经济学的观点看，政府的作用同样不可忽视，尤其是实施反贫困政策，对贫困人口实行救助，为失业者提供失业救济和再就业机会等方面，政府的作用是非常明显的。

在经济运行机制的选择上，人类花了几百年的时间选择了市场经济。从20世纪20年代到70年代，一些经济上比较落后的国家走上了计划经济的道路。应当说，这些国家的计划经济实践并非一无所获，并不像有的学者说的那样“只有失败，没有成功；只有教训，没有经验”。至少，这些国家在不同的经济条件下证明，现代经济发展不能走“无政府状态”的路。尽管有政府干预的经济不一定要选择计划经济。迄今为止，各国都有自己的政府，被认为市场自由主义色彩最浓的美国，也有包括联邦储备银行和财政部在内的这些“政府机构”，也经常发挥对经济进行强有力的调控作用。如此看来，即使是比较自由的市场经济，也没有忽视政府在经济中的作用。

从历史的角度看，政府在经济运行和调节中发挥作用，首先并不是基于“政府优越”的考虑而是基于“市场缺陷”的考虑。在经过几百年市场经济的发展后人们发现市场愈益表现出自身无法克服的缺陷，有一些事务特别是属于宏观范畴的事务，单靠市场是没有办法解决好的。

（三）政府的特殊作用

在我们使用“现代市场经济”这个名词时，最容易想到的就是国际投机资本即人们近年来经常讲到的以索罗斯“量子基金”为代表的“对冲基金”。据说到现在，全球投机性对冲基金有几千亿美元，这些资本在最近七八年中到处袭击。1992年袭击英国；1994年袭击墨西哥；1997年下半年袭击东南亚和东亚；1998年年中袭击香港和俄罗斯。

新政府干预主义者与凯恩斯主义的政府干预主义者不同之处在于：不是一般地考虑“公共领域”的投资需求不足，不是一般地考虑市场经济在私人竞争之间还有一块需要由政府来填补的“真空”，而是考虑到新兴工业化经济的脆弱性、经济实力不强、市场体系不成熟、结构方面存在严重的问题。在这样的经济背景下，特别是在巨额无约束的国际投机资本冲击下，政府干预和管制是非常必要的。

国际投机资本对搞活一国的市场而言，应当说是具有积极意义的，但是，它的最大问题是给市场带来几乎难以控制的动荡。我们当然不能因此而完全否定投机资本的存在和发展，黑格尔讲的“存在的就是合理的”可能适用于现代市场经济中的投机资本。问题是，我们应当想一想，如果对投机资本没有管理和约束的办法，代价会是多么大，谁有能力并且可以更有效地约束投机资本呢？

有两种选择方案：

一是重建国际金融体系，这个体系包括防范和控制金融风险的措施，包括国家之间的协调行动，甚至包括成立如索罗斯所建议的全球银行（或全球金融投资保险公司），以实现各国金融方面的协调行动，减少投机资本行为带来的突发性市场风险。

二是合理运用政府的干预，包括调整游戏规则和积极的市场参与。亚洲金融危机爆发以来，这两个办法均被不同程度地使用了。不过以国际货币基金组织为代表的所谓“监控”并不是代表“共识”的“集体行为”而是反映其单