

# 第 1 篇

## 导 论





## 第 1 章

# 政府与市场

### 重点问题

- 政府的内涵与特点
- 市场的要素、机制与功能
- 政府与市场关系的理论演变
- 市场失灵的类型与原因
- 我国社会主义市场经济的特色
- 我国政府在市场经济中的角色

## 1.1 政府与市场的概念

### 1.1.1 政府的基本概念

#### 1. 政府的一般内涵

关于政府的定义，向来众说纷纭，难有一个统一的说法，但大致上可以分为

广义和狭义两类。

广义的政府 ( government ) , 泛指一切国家政权机关 , 包括立法机关、司法机关、行政机关以及一切公共机关 , 议会、内阁、总统、法院等机构都属于广义概念上的政府。有代表性的如英国《大众百科全书》的定义 : 政府是 “ 由政治单元在其管辖的范围内制定规则和进行资源分配的机构。政府的功能是 : ( 1 ) 立法 ; ( 2 ) 司法 ; ( 3 ) 执行、行政管理 ”<sup>①</sup>。对广义概念的政府又存在两种不同的见解 : 一种认为国家的总统、总理、国务卿、部长、司局长、外交官、海陆空军的军官以及各级地方行政官员 , 都是政府官员的一部分 , 把这些官员所在的办事机构加在一起 , 就构成了一个国家的政府 ; 另一种认为 , 司法部门的官员及其所在的机构也应包括在政府之内 , 因为这些官员的职责在于解释宪法和执行法律 , 这是执行国家意志即统治阶级意志的一种重要职能。

狭义的政府 ( administration ) 专指一个国家的中央和地方的行政机关 , 如外国的内阁、总统、政务院等 , 我国的国务院、地方各级人民政府。《美国百科全书》是这样界定政府的 : “ 政府一词适应管理团体和国家的机构及其活动。通常它指的是诸如英国或日本这些民族国家或其分支如省、市地方政府的组织机构及法定程序。就这一方面而言 , 政府对已经确认为某一民族国家中的成员的事务进行管理。由此可见 , 政府就是一个国家或社会的代理机构。 ”<sup>②</sup> 有的政治学辞典给狭义政府下的定义比较简练 , 如 : “ 政府就是处理整个国家事务的主要组织 ”<sup>③</sup>。又如 : “ 政府是行使国家权力的机关 ”<sup>④</sup>。我国宪法中的 “ 人民政府 ” 就是指各级行政机关 , 即狭义的政府。

## 2. 我国政府的内涵

《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)总纲第二条规定 : “ 中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民依照法律规定 , 通过各种途径和形式 , 管理国家事务 , 管理经济和文化事业 , 管理社会事务。 ” 《宪法》还规定 : “ 中华人民共和国国务院 , 即中央人民政府 , 是最高国家行政机关。地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关 , 是地方各级国家行政机关。 ” 《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定 : “ 地方各级人民政府对本级人民

① 转引自辛向阳 : 《新政府论》 , 3 页 , 北京 , 中国工人出版社 , 1994。

② 转引自徐争游等编 : 《中央政府的职能和组织结构》(上册) , 203 页 , 北京 , 华夏出版社 , 1994。  
P.H.Collin, Dictionary of Government and Politics, Second Edition, Peter Collin Publishing, 1997.  
《中国大百科全书·政治学卷》 , 479 页 , 北京 , 中国大百科全书出版社 , 1992。

代表大会和上一级国家行政机关负责并报告工作，县级以上地方各级人民政府在本级人民代表大会闭会期间，对本级人民代表大会常务委员会负责并报告工作。全国地方各级人民政府都是国务院领导下的国家行政机关，都服从国务院。”宪法和有关法律还明确规定了政府行政管理的对象和范围是：“依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城市建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作，发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。”

根据上述法律规定，我国政府的基本含义包括以下几方面的内容：

(1) 国家和地方各级人民政府都由相应的人民代表大会产生，是国家权力机关的执行机关。这体现着我国议行合一、一切权力属于人民的原则，各级政府的一切行政权力都来自人民代表大会的授予，都要接受本级人民代表大会的监督，并对其负责和报告工作。政府必须真正代表和反映以工人阶级为领导的广大人民群众意志和利益，在实施行政管理时，既要切实保证不违背人民的意志，坚决执行权力机关的决议，又要切实保障人民的民主生活，自觉接受人民群众的有效监督。

(2) 政府不仅要向本级权力机关负责，而且要向上一级政府负责，向其报告工作并接受其监督。各级政府的行政管理是整个国家行政管理的一个重要组成部分，地方各级政府都要接受国务院的统一领导，任何政府的行政管理，都不应当也不允许有悖于国家行政管理的基本原则和总体规划与要求，更不得各自为政、我行我素。

(3) 各级政府的行政管理，从范围来说是全方位的，但其特定的任务就是领导、组织和管理国家公共行政事务。同中央政府相比，除不能管理外交、国防事务以及制定全国性行政法规外，各级政府要依法管理经济、政治、教育、文化、科学、建设、财政、民政、公安、行政司法和监察等各项事务。其中不仅有物质产品生产，而且有精神产品生产；不仅有管理，而且有监督；不仅有对物、财的管理，而且有对人的管理；等等。因此，我国政府行政管理的任务是相当繁重的，是保证经济生活正常运转、社会生活丰富安定以及各部门、地区、行业的关系的协调所不可缺少的。

(4) 政府拥有法定的行政管理和执行权力，运用行政手段对社会生活进行指挥。根据宪法和法律的规定，它有权采取行政措施，制定行政法规，发布决定和命令等，指导所属各部门、下级政府、企事业单位、社会团体和公民的社会活

动。它可以运用行政法规、行政措施、行政命令等手段，利用行政系统上下级隶属关系，对整个国家的组织和行政事务管理进行指挥，并且对整个社会都有着普遍的约束力和强制力。

(5) 为人民服务是国家和各级政府的宗旨，是一切行政措施的出发点和落脚点。人民既是被管理的对象（客体），又是管理的主人（主体）。因此，人民对于政府及其工作人员有进行监督，提出批评、建议的权利，对他们的失职、渎职和违法行为有向国家机关提出申诉、检举或控告的权利；人民违反了法律法规也要受到相应处罚。

### 3. 政府的基本特点

政府具有主权性和独立性、政治性和阶级性、强制性和约束性、执行性和实践性、综合性和动态性等基本特点。<sup>①</sup>

(1) 主权性和独立性。主权性是指各级政府依照法律的规定独立行使行政权，具有独立自主地处理本层级内外事务的最高权力。这是一个国家的统治阶级的统治权在政治上和法律上的表现。如果政府不具备这种主权性和独立性，就不能在国内活动和国际交往中贯彻统治阶级的意志，就不能强迫人们遵守它所制定的秩序和颁布的法规和命令等，也就不可能对整个国家实行统一的领导、组织与管理。

(2) 政治性和阶级性。政府是国家的一个基本要素<sup>②</sup>，它从属于国家权力机关。政府作为行政机关，必须执行权力机关制定的法律、法令和一切决议，必须对权力机关负责并报告工作，同时，必须接受权力机关的监督和质询。所以，与国家的本质特征相一致，政府在行使职权时，实质上也在实现着阶级统治的政治职能，表现出明显的政治性和阶级性。

(3) 强制性和约束性。作为国家权力机关执行机关的政府具有强制性，表现为统治阶级借助军队、警察、监狱等暴力工具强迫全社会服从它的统治。它所拥有的是国家最高行政权力，权力的影响对象涉及全体公民，无一例外；它所制定的各种行政法规、行政措施和发布的一切行政命令等，所有的政府管理对象都要遵守，即使是统治阶级的成员也不例外。这是实行阶级统治必不可少的条件。

(4) 执行性和实践性。政府是国家权力机关的执行机关。但在执行中，不只是消极被动地照章办事，而是积极能动地参与和影响国家的立法和政策制定。而

<sup>①</sup> 参见李善岳等主编：《中国政府管理概论》，5~7页。

<sup>②</sup> 一般认为，国家有三个基本要素，即领土、人口、主权。也有学者认为国家有四个基本要素，即领土、人口、政府和主权。

在现代国家中，政策制定已成为政府活动中的重要内容。政府管理的各项工作都同每个单位和个人有着直接或间接的关系，它提出的解决办法，都是从纷繁复杂的现象与事实中抽象提炼出来的、带有规律性的理论原则和艺术技巧，是经过科学分析和实践检验行之有效的方法。政府管理的全部过程，就是充分发挥行政工作人员的创造力，准确地把握和执行法律和政策的规定，审时度势，根据不同情况、不同任务，估量各种因素，处理好各种人际关系，运筹计划，作出抉择，并精心组织，周密安排而付诸实践，力求提高政府管理的效能和效率的过程。

(5) 综合性和动态性。政府按照法律的规定，综合领导和管理国家的各项公共事务，处理国内外各项重大关系问题，而这些工作又都处于不断丰富发展的动态之中。随着科学技术的发展，政府管辖范围逐渐扩大，管辖专业逐渐增多，管理机构相应增加，管理的体制日趋完善。因此，对政府工作人员的要求也越来越高，只有不断更新自己的知识，探求和掌握新的理论和方法，才能搞好政府管理工作。

### 1.1.2 市场的基本概念

#### 1. 市场的概念

所谓市场，是指商品和劳务买卖双方自由交换的场所和机制，它体现了商品生产者之间相互交换劳动的经济关系。

狭义的市场指有形市场，广义的市场包括了有形市场和无形市场。有形市场是指有固定的商品交换场所的市场，买卖双方在这种固定场所进行交易。一般的商店和集市都是有形市场。无形市场是指没有固定交易场所的市场。它一般通过某种中介（如广告、中间商等）来沟通买卖双方，实现交易行为。例如某些技术市场、信息市场、房地产市场就属于无形市场。

交易主体、交易客体和交易行为构成了市场的三个基本要素。

(1) 交易主体。交易主体是指在市场上从事交易活动的个人或组织，可分为自然人和法人，也可分为买方和卖方。这些个人和组织是市场关系中的能动因素。交易主体可以分为四种类型，即：企业、居民、政府和其他非营利性机构。在现代商品经济中，企业是最主要的交易主体，市场上的交易行为绝大部分是由企业进行的。居民作为劳动力和资本等生产要素的提供者，是商品和劳务的购买者和最终消费者，也是重要而广泛的交易主体。政府在履行社会经济管理职能时，不仅要对经济运行进行宏观调控，而且担负着社会公共事务和重要经济事业的建设和管理任务，也是某些商品和劳务的购买者和消费者，因而也是重要的交易主体。非营利性机构主要是指某些事业单位，如学校、文化和体育单位等，它

们虽然不像企业那样以营利为目的，但也要向社会提供有偿服务，也要购买和消费商品和劳务，因而也是交易主体。某些中介机构，如律师事务所、会计师事务所等，也可以构成交易主体。

(2) 交易客体。交易客体也称交易对象，是指交易活动的标的物，即买卖的对象物。交易客体包括商品和劳务两部分。作为交易客体的商品分为两类，一类指的是具有一定使用价值和价值的有形的物质产品，如各种生产资料和生活资料。另一类指的是能够满足人们某种特殊需要的劳动服务，它不仅包括人们日常所说的服务性行业，还包括金融、科技、信息、文教卫生等行业提供的服务。第三产业的大部分行业所提供的都是劳务。劳务虽然是一种无形产品，但同样具有使用价值和价值，具有商品的一般属性。

(3) 交易行为。交易行为是指买卖双方的交易活动，它是连接交易主体和交易客体的中间环节。不同的交易主体通过交易行为完成对交易客体的交换，达到满足各自需要的目的。在商品经济条件下，完成交易行为的媒介是货币；完成交易行为的手段包括了各种必需的物质条件，如交易场地、计量工具、交通以及仓库等服务设施。交易行为的顺利完成还要靠交易规则来保证。交易规则是指市场管理部门制定的或是在市场运行中自动形成的各种规则、规章、制度等。

## 2. 市场机制

市场机制是市场运行的实现机制，它是市场中供求、价格、竞争三大构成要素之间相互联系、相互作用和相互制约的关系。

市场中的供求、价格、竞争三个要素共同构成一个相互联系、相互作用和相互制约的有机体系，其中任何一个要素发生变化，都会影响其他两个要素，使之发生相应的变化。例如，当某种商品的供求关系发生变化时，不仅会直接影响商品价格，同时也会改变竞争格局和竞争的激烈程度。假如某种商品的供给量增加或需求量减少，就会出现供大于求的现象，这时该商品的价格就会下跌，卖方企业之间争夺市场的竞争就会加剧。反之，假如某种商品的需求量增加或供给量减少，就会出现供不应求的现象，这时该商品的价格就会上涨，买方之间争夺货源的竞争就会加剧。同样道理，价格的变动反过来会影响供求和竞争；而竞争格局和激烈程度也会影响供求状况和价格变化。供求、价格、竞争这三者相互作用的最终结果，会表现在产品结构和产业结构的变化上，表现在生产要素的重新配置上，从而体现出市场对经济运行的调节。这种由市场机制的作用引起的对经济的调节称为市场调节。

与价格、供求、竞争三要素相对应，市场机制包括了价格机制、供求机制和竞争机制，其中价格机制是核心。

(1) 价格机制。价格机制是指商品价格的形成和变动及其对经济运行的影响，它是以价格形式发生作用，从而引起市场供求变化的市场机制。价格机制通过显示价格信号，调节社会资源的配置方向，调节市场的供求关系，推动经济发展。价格机制在经济运行中具有不可替代的核心作用，它是实现市场交换的前提条件，是市场运行的晴雨表，也是发展和开拓市场的重要手段。

(2) 供求机制。供求机制是商品供求关系使市场价格围绕价值波动的作用方式，是供求双方相互作用、相互制约，从而使供求趋于平衡的市场机制。它反映了市场供求关系同市场价格的内在联系和规律性，也称为供求规律。在经济运行中，市场价格是供给和需求相互作用、相互制约的结果。

(3) 竞争机制。竞争机制是指各种市场交易主体之间的竞争以及市场供求关系、价格、资金、劳动力等要素之间形成的相互作用、相互制约的联系方式。它反映了不同市场交易主体之间的各种经济利益关系。竞争机制是价格机制和供求机制借以实现的途径，它不仅调节着价值的形成，而且刺激和推动着价值的增值。

### 3. 市场功能

市场功能即市场的作用，它是在市场机制各要素的相互联系、相互作用、相互制约中形成的。市场功能主要有如下六大方面：

(1) 交换功能。交换功能是市场最主要的功能。商品生产者生产的商品或提供的劳务，只有投放市场，经过市场，才能到达消费者的手中；商品或劳务的价值只有通过市场交换才得以实现；消费者也只有通过市场交换，才能获得自己需要的商品或劳务。

(2) 信息传递功能。市场在生产者、经营者、消费者之间传递信息，就实现了市场的信息传递功能。市场是各种经济信息的集散地，生产者、经营者、消费者都可以通过市场上的供求、价格等信息的传导反馈，了解行情，从而做出自己的选择。

(3) 调节功能。调节功能是指市场对国民经济的供需结构、产品结构、企业结构、产业结构和地区结构进行合理化的调节。主要表现在四个方面：一是通过市场调节供给的增加或减少，调节需求的扩大或缩小，保持供求结构的平衡；二是通过市场调节生产的扩张或缩减，通过抑制或刺激消费，实现产品供给与需求结构的平衡；三是通过市场需求调节企业的规模结构，以提高企业的效率和效益；四是通过市场调节资源的流动，以促进产业结构的平衡和高级化。

(4) 约束功能。市场作为一种利益调节机制，不仅能激励各种市场主体，而且能约束各种市场主体。一方面，市场主体依据市场规律和自身条件来选择自己

的交易行为方式；另一方面，市场主体必须对自己的选择和行为结果承担全部责任。市场的这种约束功能，决定着市场主体在经济活动中趋利避害的实现程度。

(5) 检验功能。市场既是实现商品或劳务交换的场所，也是检验商品或劳务的使用价值和价值的场所。一种商品或劳务是否对消费者有用，是否能满足消费者的需要，是否为社会所承认，只有通过市场才能得到检验和评价。

(6) 促进技术进步功能。市场具有通过竞争促进技术进步的功能。市场竞争分为价格竞争和非价格竞争，两种竞争通过不同途径促进技术进步。价格竞争主要促使企业通过技术创新，降低现有产品成本，以实现资源的最优组合；非价格竞争主要是促使企业通过技术创新来开发新产品、开辟新市场，以适应消费需求的多元化和高级化。

## 1.2 政府与市场的关系：理论演变

依据西方经济学家对政府与市场的关系的认识，其理论的演变大致划分为以下五个阶段。第一阶段：从 15 世纪至 17 世纪的重商主义时期。这一时期主张政府干预的思想占据主流地位。第二阶段：从 1776 年亚当·斯密出版《国富论》至 20 世纪 20 年代。这一阶段强调市场作用和主张经济自由主义的思想占据主流地位。第三阶段：从 20 世纪 20 年代至 50 年代末期。这一阶段从分析“市场失灵”（market failure）出发，强调政府干预的必要性。第四阶段：从 20 世纪 60 年代至 80 年代。这一阶段，经济自由主义复兴，经济学家开始研究政府行为的内在动机，强调“政府失败”（government failure）或“政策失败”（policy failure）的可能性，主张重新以市场机制作为调节资源配置的主要工具。第五阶段：20 世纪 90 年代至今。这一阶段，新凯恩斯主义以重构凯恩斯微观经济学为出发点，复兴凯恩斯主义，在承认政府失败的可能性的同时，认为政府干预是对未来经济稳定的一种投资。

### 1.2.1 重商主义理论

重商主义产生并流行于 15 世纪至 17 世纪中叶的西欧。这一时期的西欧，中央集权制民族国家建立起来，原先各自独立的、有不同利益、不同法律、不同关税的各个地区，结合为一个拥有统一的政府、统一的法律、统一的民族利益和统一的关税的国家。随着中央集权国家的建立以及地理大发现，商业和商业资本不断发展壮大起来。商业和商业资本的发展促进了社会分工的扩大和国内市场的统

一，也促进了对外贸易的发展和世界市场的形成。但是，封建割据限制了商业资本的活动，成为商业和社会经济发展的严重障碍。因此，商业资本家坚决要求加强国家集权的力量，消除割据，以保证他们在国内市场上畅通无阻地进行商业活动，并实行对外扩张。重商主义就是在这种社会经济背景下产生和发展起来的，它反映了商业资本和新兴资产阶级进行原始积累的要求。

重商主义者既未完整地分析政府的行为动机和政府的作用，也没有分析政府、市场与企业之间的关系，因而他们关于政府干预的论述与其说是一种理论，不如说是一种政策主张。“其理论研究的领域也只局限于商业流通领域。因而这种研究并没有形成真正意义上的经济学理论。”<sup>①</sup> 他们把货币视为财富的惟一形式，把商品流通视为财富的源泉，把对外贸易视为增加一国财富的根本途径。早期重商主义者力图在国内把货币以贮藏货币的形式积累起来，达到积累货币财富的目的；晚期重商主义者为了鼓励输出，主张国家实行保护关税的政策并采取扶植生产出口商品的工场手工业的政策。重商主义的政策主张在历史上是起过进步作用的。英法等国当时所实行的重商主义经济政策有力地促进了商品经济的发展，促进了工场手工业的发展。

### 1.2.2 自由放任主义理论

在重商主义者那里，政府的经济职能是十分重要的。但到了 18 世纪，产业革命已经兴起，立足已稳的资本主义展现出生机勃勃的前景，资产阶级完全能够依靠自己的力量发展经济，因而自由放任主义逐渐抬头。当时法国的重农主义者认为，社会可以自行运转，政府没有多大必要存在，尤其是正常的经济秩序建立后，没有政府也行。听任社会独自运行，远比在政府管理之下更好。有位重农主义者说了一句名言：“不管也罢，管也罢，世界总是在自行运转”<sup>②</sup>。处于这个时代的英国古典经济学家亚当·斯密，也提出了与重农主义相似的主张。

1776 年，亚当·斯密出版了《国富论》一书，在英国摧毁了重商主义的政府干预理论和政策，代之以自由放任理论和政府不干涉经济事务的政策，并把“自由放任”视为他所主张的经济政策的基本原则。他认为，个人“通常既不打算促进公共的利益，也不知道他自己是在什么程度上促进那种利益。……由于他管理产业的方式目的在于使其生产物的价值能达到最大限度，他所盘算的也只是他自

<sup>①</sup> 胡希宁主编：《西方经济学与中国经济体制改革》，3 页，北京，中华工商联合会出版社，1996。

<sup>②</sup> 转引自 [日] 现代经济学研究会编著：《世界十大经济学》，20 页，北京，求实出版社，1990。

己的利益。在这种场合，像在其他许多场合一样，他受着一只看不见的手的指导，去尽力达到一个并非他本意想要达到的目的。也并不因为事非出于本意，就对社会有害。他追求自己的利益，往往使他能比在真正出于本意的情况下更有效地促进社会的利益”<sup>①</sup>。因此，对经济活动，政府无需干预，由市场这只“看不见的手”来自动调节就行。基于这样的观点，亚当·斯密对政府职能作了限定：“第一，保护社会，使其不受其他独立社会的侵犯。第二，尽可能保护社会上各个人，使其不受社会上任何其他人的侵害或压迫，也就是说，要设立严正的司法机关。第三，建设并维持某些公共事业及某些公共设施（其建设与维持绝不是为了任何个人或少数人的利益），这种事业与设施，在由大社会经营时，其利润常能补偿所费而且有余，但若由个人或少数人经营，就决不能补偿所费。”<sup>②</sup>但是，亚当·斯密并非完全否定政府对经济的作用。从他提出的政府三项职能可见，他认为政府具有为经济运转提供环境保证的作用。他反对的是政府深入经济生活内部的直接干预。

继亚当·斯密之后，在政府与市场问题上主张自由放任观点的还有19世纪英国经济学家西尼耳和穆勒。西尼耳说：“政府的惟一合理基础，统治权利和相应的服从义务的惟一基础是与人方便——社会的一般利益。政府的义务就是竭尽所能增进被统治者的福利，对此义务的惟一限制是它的权力。”<sup>③</sup>穆勒在论述政府经济职能时也遵守自由放任的一般原则。他认为，每个成年人的生活都有其个性，不应当受其他个人或公共集体的控制。如果政府职能增加，就意味着权力的增加，其间接影响力也增加；政府职能的增加，不仅增加了团体的负担，而且事情交由政府去干，结果还不如给那些与其有利害关系的私人去干。有些民众没有为集体利益而自发行动的习惯，而是惯于听从、依赖政府，要政府为他们包办好一切。这样的民众缺乏在最重要部门中受到的教育，他们的才能只能是半发展的。基于上述理由，穆勒主张限制政府的职能，促进个体自由发展。他认为政府的职能是：（1）保护不能维护自身利益的儿童和其他人。（2）当个人对他遥远未来的利益作出不可挽回的决定，例如签订永久性契约时，政府应当干预。（3）只能由代表来执行的事情，如联合股份公司或股份有限公司等，国家通常比个人干得好。（4）对个人判断有必要实施法律干涉的一些事情，如减少工人劳动时间等，政府应当干预。<sup>④</sup>显然，穆勒扩大了政府的经济职能，“为政府活动开辟了广

[英] 亚当·斯密：《国富论》（下卷），27页，北京，商务印书馆，1974。

② 同上书，252~253页。

[英] 埃德蒙·惠特克：《经济思想流派》，216~217页，上海，上海人民出版社，1974

泛的园地”。但无论如何，从亚当·斯密的理论的提出到 20 世纪初，自由放任主义一直占统治地位，政府的职能是充当“守夜人”。

### 1.2.3 政府干预主义理论

人类进入 20 世纪以后，自由竞争的资本主义过渡到垄断资本主义。由于资本主义固有矛盾的加深，1929 年西方世界爆发了一次大的经济危机。经济危机向人们表明，自由放任主义者所说的资本主义经济具有的自律性调节机制失效了。因此，经济学家不得不寻求新的经济理论和政策。新的经济理论一般以凯恩斯主义为标志。但是，新的经济理论并不是随着大危机的出现才成为必要的。关于这一点，萨缪尔森在一篇论述凯恩斯主义的文章中写道：“1929 年 10 月，这个昏暗的日子突兀地改变了整个世界的性质。但并不是这一天才使新的理论变得迫切。早在繁荣时期，旧理论已经难以适应现实的需要并表现出其缺陷。30 年代的大危机并不是导致古典学派理论体系解体的最初力量。古典学派的理论是随着经济活动的大起大伏、动荡发展而由盛到衰的。而正是 30 年代的这场大危机，使古典学派的理论体系直接面临瓦解重建的危机。”<sup>①</sup>

比凯恩斯稍早一点，英国的福利经济学家庇古于 1920 年出版了《福利经济学》一书，论述了政府参与资源配置的经济职能。庇古认为，在完全竞争的条件下，虽然竞争有利于实现生产资源的最优配置，但由于种种原因，仍然会出现边际私人纯产值和边际社会纯产值相背离的情况，如由于某些耐久性生产设备的使用权和所有权不一致而引起的背离，由外部原因而引起的背离，由于收益变动或成本变动而引起的背离。种种背离的情况表明，仅仅依靠自由竞争不能导致生产资源的最优配置。因此，庇古提出了政府干预的必要性。他认为，政府干预经济的职能，主要是采取适当的经济政策来消除客观上存在的边际私人纯产值和边际社会纯产值的背离。<sup>②</sup>在庇古之后，福利经济学发展成为新福利经济学，并成为适应国家垄断资本主义需要的全面干预国民经济生活的政策理论。<sup>③</sup>

给自由放任主义画上休止符的是凯恩斯。1926 年，英国著名经济学家凯恩斯发表《自由放任主义的终结》一文，公开表明放弃自由放任主义原则。他力图论证对资本主义经济实行明智“管理”的必要性，力图证明借助政府对货币流通

[日]现代经济学研究会编著：《世界十五大经济学》，19 页。

<sup>②</sup> 不过，在庇古看来，实现生产资源最优配置的基本机制仍然是私人经济的自由竞争。他所说的政府经济干预也只局限于征税和补贴，他反对政府直接经营企业，认为那样会压抑企业的生产和经营的积极性，并导致自身的腐化和官僚主义。但无论如何，庇古主张政府干预资源配置的影响力是很大的。

<sup>③</sup> 参见汤在新主编：《近代西方经济学史》，610~613 页，上海，上海人民出版社，1990。

和信贷的调节，可能消除资本主义固有的失业和危机。所以，凯恩斯的理论体系可以说是沿着如何解决资本主义失业问题的思路而展开的。1936年，凯恩斯最主要的著作《通论》出版。这本书确立了凯恩斯主义的基本原理，成为现代资产阶级经济学的经典著作。凯恩斯在书中提出国家的政府要为实现充分就业作出努力的主张，认为政府有必要对经济进行干预，政府的经济职能在于通过财政政策，增加政府支出，增加需求，以消除失业；通过税收来鼓励投资；通过货币政策，利用利息率的升降来控制货币供应，间接地影响私人投资和影响消费。凯恩斯理论体系的“革命”之处在于否定总需求恒等于总供给的传统教条，提出了有效需求不足原理。他认为，失业是有效需求不足的结果，要实现充分就业，就必须填补总需求与总供给之间存在的缺口。而“要达到离充分就业不远之境，其惟一办法，乃是把投资这件事情，由社会来总揽”，“国家必须用改变租税体系、限制利率以及其他方法，指导消费倾向”。他的结论是：“除了消费倾向与投资引诱二者，必须由中央统制，以便二者互相配合适应以外，实在没有理由要使经济生活比以前更社会化。”<sup>①</sup> 由于凯恩斯主义适应了国家垄断资本主义的需要，在20世纪30年代的大危机中，对资本主义制度曾起过起死回生的作用，第二次世界大战后以来，凯恩斯主义一直是西方各国政府执行和扩大经济职能的理论依据。实践证明，凯恩斯主义的政府经济职能学说中的某些合理成分，不仅适用于发达国家，而且对发展中国家同样适用。比如：（1）在政府经济管理对象上，主张政府运用财政支出手段对宏观经济进行间接干预，而对国有企业的日常经济活动，则让企业自己去处理，政府不宜插手。（2）在经济分析方法上，反对传统经济学从局部分析问题的方法，强调要从整个宏观角度来论证经济问题，即总量分析方法。（3）在经济调节手段上，提出把财政政策、货币政策和收入政策等配合起来使用的主张，即经济政策“松紧”搭配法。

20世纪50年代以后，凯恩斯主义的追随者分裂为两大派别，即新古典综合派和新剑桥学派。新古典综合派的主要代表人物有萨缪尔森、托宾等，新剑桥学派的主要代表人物是罗宾逊、卡尔多等。两大派别在主张政府干预方面是一致的，但在政府的具体经济职能上的观点则有所不同。“新古典综合派”把凯恩斯的宏观经济理论和古典的微观经济理论结合起来，形成“混合经济”理论。如萨缪尔森所说：“我们的经济是私人组织和政府机构都实施经济控制的‘混合经济’：私有制度通过市场机制的无形指令发生作用，政府机构的作用则通过调节

<sup>①</sup> [英]凯恩斯：《就业、利息和货币通论》，321～322页。

性的命令和财政刺激得以实现。”<sup>①</sup>那么，政府的具体经济职能是什么呢？他们认为，“有三个作用，即效率、平等和稳定。有关效率的政府行为试图矫正垄断一类的市场失灵。政府促进平等的方案使用诸如收入再分配等工具来反映社会对穷人和残疾人的关心。稳定化政策试图削平经济周期的高峰和低谷，减少失业和通货膨胀，并且促进经济增长。”<sup>②</sup>新剑桥学派反对新古典综合派的观点，认为要解决资本主义各种社会问题，必须解决收入分配的不合理性，因而政府的主要经济职能是对分配进行干预。他们特别强调税收政策的作用，主张实行没收性的遗产税，只给孤儿、寡妇留下适当的终身财产所有权，以便消灭历史所形成的财产的集中，使食利者阶层逐渐消灭，并把政府由此所得的收入用于公共目标与改善穷人的地位。<sup>③</sup>他们反对听任市场机制发挥作用，同意凯恩斯关于政府干预经济的观点。

在现代西方经济学中，主张政府干预经济的还有新制度学派和瑞典学派。新制度学派以美国的经济学家加尔布雷斯、鲍尔丁以及瑞典经济学家缪尔达尔为代表。这个学派认为，资本主义社会应该通过“结构革命”，使不完善的结构完善起来，使公共目标受到执政当局的重视，使权力和收入的分配均衡化，这是政府长期的、根本的纲领。此外，政府应该把实行其他经济调节措施作为短期政策，如工资—物价管制政策、计划经济政策、人力政策、反托拉斯政策、环保政策和各种福利措施。但这个学派同时认为，政府经济调节的重点是限制大公司的活动，而不是小企业和个体经营者，相反，小企业和个体经营者应该成为政府补贴、津贴的发放对象和政府优先照顾的对象。<sup>④</sup>瑞典学派也称北欧学派或斯德哥尔摩学派，以瑞典经济学家为主体。维克塞尔是奠基人，著名人物有林达尔、缪尔达尔、伦德堡、林德伯克等人。瑞典学派认为，政府的经济职能主要是运用货币政策和财政政策调节经济，通过公共投资政策直接调整投资量，通过人力政策解决充分就业，通过收入政策调节财富的均衡化。政府的经济政策的基本目标是：国有化（主要部门的国有化）、福利国家（收入再分配政策，提供集体服务，政府稳定政策）、市场经济（建立企业一级的分权化，改进竞争，反垄断化）三者的混合物。<sup>⑤</sup>

① [美]保罗·A·萨缪尔森、威廉·D·诺德豪斯：《经济学（第12版）》（上册），68页。

② 同上书，79页。

③ 参见梁小民：《西方经济学导论》，374页，北京，北京大学出版社，1984。

④ 参见胡代光、厉以宁编著：《当代资产阶级经济学主要流派》，190~191页，北京，商务印书馆，1986。

参见上书，238~243页。

#### 1.2.4 新自由主义理论

20世纪六七十年代以后，面对资本主义社会严重的经济“滞胀”危机，凯恩斯主义关于政府干预经济生活的主张和政策显得于事无补。于是，主张修复“看不见的手”、反对政府干预经济的呼声日渐高涨。在这样的背景下，产生于30年代的新自由主义经济学获得了较大的发展。

新自由主义经济学有广义和狭义之分。广义的新自由主义包括新货币主义在内，狭义的新自由主义特指哈耶克的新自由主义和德国的新自由主义。从理论观点、分析方法和政策主张来考察，三者同异皆有。相同之处是：三者都认为资本主义市场经济是完善的，私人企业经营制度有很大优点，政府对经济的干预政策有害无益。区别在于：新货币主义以现代货币数量理论为基础，主张实行货币供应稳定增长的政策；德国的新自由主义宣扬“社会市场经济理论”，提出以自由市场经济为主、国家的调节措施为辅的方针；哈耶克的新自由主义则是最彻底的经济自由主义，它反对一切形式的政府干预，倡导实行竞争性私人货币制度下的自由市场经济。<sup>①</sup>

美国经济学家弗里德曼是新货币主义的著名代表。他主张建立这样一种社会，“它主要依靠自愿的合作来组织经济活动和其他活动，它维护并扩大人类的自由，把政府活动限制在应有的范围内，使政府成为我们的仆人而不让它变成我们的主人”<sup>②</sup>。他在亚当·斯密关于政府职能的三点主张的基础上，增加了一条政府职能。他说：“政府的第四项义务，是保护那些被认为不能‘负责的’社会成员。亚当·斯密没有明确提到这些义务。”“我们不能断然拒绝照管那些我们认为不负责的人们”，如“疯子”或“孩子”。政府除了执行上述四项职能外，其作用将大大减少，它仅能为自由市场比较无妨碍地运动提供一个“稳定的支架”<sup>③</sup>。至于“货币当局”，即中央银行，除力求使货币适度稳定地增长外，应听任经济自由调节，恢复亚当·斯密的“看不见的手”——价格机制的作用。在新货币主义看来，私人经济有其内在的稳定性，政府的各种干预政策破坏了这种稳定性，不仅不能稳定经济，反而加剧了经济的不稳定性。无论是财政政策还是金融政策，对经济的刺激作用都是短期的。也就是说，政府干预政策在短期内也许可以

参见胡代光、厉以宁编著：《当代资产阶级经济学主要流派》，141页，北京，商务印书馆，1986。

② [美] 米尔顿·弗里德曼、罗斯·弗里德曼：《自由选择——一个人声明》，41页，北京，商务印书馆，1982。

③ 同上书，31~37页。

降低失业率，但是从长期看，将引起灾难性后果。基于此，新货币主义认为，政府在经济中的作用并不是通过经济政策来干预经济活动和市场机制，而是为市场经济的正常运行创造一个良好的环境。不过，他们又认为，这个良好的环境除了法制秩序、基础设施和社会保障外，还包括稳定物价。所以，新货币主义最终没有彻底否定政府的经济职能和作用。<sup>①</sup>

德国新自由主义，也称弗莱堡学派，其奠基人是 W. 欧根，主要代表是缪勒·阿尔玛克、罗普克、艾哈德等人。他们提出“社会市场经济”的体制模式，并认为这是一种既非资本主义、又非社会主义的特定形式的经济，力图在自由放任与政府干预之间寻求“第三条道路”。他们认为在“社会市场经济”中，政府既不应像计划经济中那样配置资源，调节经济，也不应像凯恩斯主义所主张的运用经济政策干预经济，而是应该仅仅维护市场经济的秩序，就像在足球比赛中那样，政府仅仅作为裁判员维护比赛秩序，绝不是作为运动员参加比赛。<sup>②</sup> 具体地说，这种体制的政府职能主要是：（1）维持通货的稳定，因而货币调节政策是必不可少的；（2）发展交通、运输、人才培训和服务部门，因为私人企业家不便或不愿经营这些事业；（3）实行某种程度的收入再分配，使社会上的贫富悬殊不致过大；（4）采取某些福利措施，使人们的生活得到保障，而不至于重走资本主义的“不人道”的老路；（5）制定某种计划来指导、安排长期的经济活动，以弥补私人企业家和自由市场经济的考虑不周或力量不足。<sup>③</sup> 显然，德国新自由主义有其独特之处，但就其经济自由主义的主张而言，它与其他新自由主义是一致的。

在西方经济学流派中，最彻底的经济自由主义是哈耶克的新自由主义。它不像其他经济学流派那样多多少少承认自由市场经济有缺陷，而是高唱“自由胜于一切”的调子，声称失业和通货膨胀并非资本主义所为，而是资产阶级的政府干预的结果，因而反对任何形式的政府干预。哈耶克认为，私人自由企业经济是最合理的，市场机制是完善的，因而用不着国家去实行收入再分配或“福利国家”措施，“混合经济”也是不必要的，甚至是有害的。他提倡货币非国有化，主张取消政府对货币的垄断和国家货币制度，而用私营银行之间的竞争来代替，实行自由货币。而且，在哈耶克的新自由主义那里，对于国内问题的分析和对于国际问题的分析是一致：对国内，它鼓吹自由竞争，反对垄断，反对政府干预；对国际，它同样鼓吹自由竞争，反对垄断，反对各国政府插手。这种极端的反对政府

① 参见 [日]长谷川启之等：《经济政策的理论基础》，297~299，北京，中国计划出版社，1995

② 参见上书，304页。

③ 参见胡代光、厉以宁编著：《当代资产阶级经济学主要流派》，157~158页。