

第 1 章 政府干预与自由经营

—— “两只手”交替配合运用的历史演进

从 15 世纪末西欧封建制度逐渐瓦解，资本主义制度萌芽开始，市场经济经历了约五百年的发展历程。在这五百多年中，一直存在着国家干预与自由经营两大经济思潮及其政策主张此消彼长、相辅相成的发展和演变。自由经营论或者说经济自由主义，把引导协调千千万万人生产交换活动的市场经济机制称为“看不见的手”，形象地反映了市场机制的自发性和有效性。市场是一种分散决策、自发形成、自由竞争的交换体系；市场是一种神奇的力量，它无意识地协调着人们的经济活动。“看不见的手”有这样神奇的力量，在市场机制的作用下，用货币来度量商品的价格，为人们的生产和消费活动提供了正确的信息和激励，使人们做出合乎经济效率的决定。斯密认为，最能满足人类生活需要的经济体制，就是让人们自由劳动、自由交换的市场机制。在市场经济中，分工能够发展，消费能够有效地得到满足。“人人想方设法使自己的资源产生最高价值，一般人不必去追求什么公共利益，也不必知道自己对公共利益有什么贡献，他只是关心自己的安康和福利。这样，他就被一只看不见的手领着，去促进原本不是他想要促进的利益。在追求自身利益时，个人对社会利益的贡献往往要比他自觉追求社会利益时更为有效”。^[1]

国家干预论或者说国家干预主义主张削弱人的经济活动的范围，由国家干预和参加社会经济活动，在一定程度上，承担多种生产、交换、分配和消费经济职能。相对神通广大的“看不见的手”而言，政府对经济的干预，就被称为“看得见的手”。在市场经济条件下，实施政府对经济的适度干预，发挥“看得见的手”的作用，是不可缺少的，也是经济发展的内在要求。政府这只“看得见的手”之所以必然要介入市场经济，是因为存在“市场失灵”，即“看得见的手”存在无为之处。因此，市场经济的运行，实质上是无形的手和有形的手在共同发挥作用，有形之手弥补无形之手的缺陷。有形之手，只有顺应无形之手运行的规律，才能驾驭市场；有形之手，只有知道哪里应当无为，才能够有所为。两只手必须有机配合，缺少任何一方，市场经济都将难以运行。

要不要政府干预，有形之手要不要发挥作用，如何发挥作用，一直是经济学争论不休的问题，由此形成了国家干预与自由经营两大思潮的演变过程。

1.1 主张国家干预的重商主义

重商主义产生于 15 世纪西欧封建制度解体和资本主义生产方式产生时期。那时，人类社会历史上具有现代意义的民族国家将要建立，商业和商业资本不断发展壮大建立起来，引起了国内社会分工的扩大，促进了国内市场的统一，在客观上要求开辟世界市场，为商业资本寻找新的广阔的活动场所。但是，封建割据严重地阻碍了商业资本和社会经济的发展。为此，商业资本要求建立中央集权国家，消除封建割据，建立市场秩序，促进海内外贸易。

16、17 世纪，主张国家干预经济生活的重商主义学说在西

欧主要国家广为盛行，到 18 世纪下半期因工业革命的发展才逐渐消沉。重商主义可分为两个阶段：早期重商主义和晚期重商主义。早期重商主义主张国家应采取各种措施来保证货币不断增加，以保证任何时候在对外贸易方面都要收入大于支出，并要求国家加强对对外贸易的管制。晚期重商主义则主张应先将货币输出国外，扩大购买，鼓励输出，实现出超。为此，晚期重商主义将国家实行关税保护政策作为一个重要原则，以保护本国工业，扶植国内制造出口商品的工业和手工业。

法国的重商主义认为：政府的主要责任应是不断致富，主张制定有利于本国商人和限制外国商人的政策，力主国家干预经济生活。柯尔培尔是法国晚期重商主义的典型代表和实践者，他在担任路易十四财政大臣期间，制定和推行了一系列的重商主义政策。他主张按照官署各个机构的模式，来控制 and 调整一个大国的工业、商业和对外贸易，并力图实现国家干预主义的规章化。他大力扶植和发展资本主义工场手工业，尤其是官办手工工场，以便为其出口贸易奠定坚实的基础。他主张采取管制的办法，以提高产品质量，重视工业技术和管理问题，增强产品在海外的竞争能力。他认为金银货币是衡量国家富裕或贫困的标准，一国所拥有的货币数量决定着该国的军事和政治实力。他坚决实施保护关税的政策，利用关税税率的杠杆，一方面鼓励本国商品出口，另一方面限制外国工业品的进口，同时，他又鼓励工业原料的进口。他对国内关税实行改革，下令取消了国内林立的关卡和名目繁多的地方关税，统一了税率。这些措施和政策的推行，促进了法国工商业的发展，增强了工商企业在国际市场上的竞争能力。

英国晚期重商主义者强调：第一，对外贸易是增加财富和现金的重要手段，因此，国家应大力发展对外贸易，寻找世界新市场。第二，大力发展与英国殖民地的关系。第三，国家应采取措扩大本国工业和手工业，并采取保护关税政策。第四，主张对

外经济扩张，称霸天下。

重商主义是对资本主义生产方式和正在形成的市场经济制度所作的最初的理论考察，其主要目的是财富积累，财富主要形式是贵金属，对外贸易是获得金银的最好办法，而衡量一国经济政策的好坏或成败是对外贸易差额。因此，国家应积极主动地干预经济生活。

1.2 经济自由主义取得主流地位政府干预主义全面退却

1.2.1 以亚当·斯密为代表的古典经济理论

随着资本主义经济的不断发展，市场逐渐扩大，需求不断增加，工场手工业已不能满足日益扩大的需求。到了 18 世纪，产业革命兴起，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，自由放任主义开始抬头，重商主义理论及其政策已不符合经济发展的需要，对商业资本主义的发展曾发挥过重大作用的国家干预主义此时不仅不利于市场经济的进一步发展，而且日益成为社会经济体制障碍。经济自由主义取代重商主义，已是商业资本向工业资本转变的必然结果。英国古典政治经济学家亚当·斯密在 1777 年出版了《国家财富的性质和原因的研究》，这标志着经济自由主义时代的到来。由亚当·斯密确立的经济自由主义是古典派经济学说的灵魂。在此之后——直到 20 世纪 30 年代，在 100 多年的漫长岁月中，经济自由主义一直居于西方经济学的主流地位。在经济自由主义的经济学说中，政府扮演着“守夜人”和“警察”角色，并在这个前提下发挥作用。

亚当·斯密的《国富论》摧毁了重商主义的干预理论和政策，代之以自由放任理论和政府不干预经济事务的政策，并将

“自由放任”看做他所主张的经济政策的基本原则。亚当·斯密认为人类天性的交换倾向必将引起分工，而交换分工又必然引起国民财富的增长。他认为，排除政府的干预，听凭企业自由经营，不仅不会产生经济上的无政府状态，反而有利于市场经济的“自然秩序”规律发挥作用。在《国富论》中，他形象地把“自然秩序”规律比喻为“看不见的手”。

亚当·斯密对政府的作用和动机表示极大的怀疑，在其“自私的动机、私有的企业、竞争的市场”这个自由制度的三要素基础之上，他规定了国家的三个任务：提高分工程度，增加资本数量，改善资本用途。由此，他认为，不断增加国民财富的最好办法就是给经济活动以完全的自由，无须政府进行干预。基于这样的观点，亚当·斯密对政府的职能做了限定：“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，要设立严正的立法机关。第三，建设并维护某些公共事业及某些公共设施（其建设维护并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有余，但由个人或少数人经营，就决不能补偿所费。”^[2]从亚当·斯密的论述中可以看出，他没有完全否定政府对经济的作用。他提出的政府三项职能说明政府是有为经济运转提供环境保证的作用。第一项职能是保证国家安全的职能，第二项职能是维护社会安定的职能，这两项都是一国经济发展不可缺少的外部条件。第三项职能是指政府必要然而有限的经济职能，即政府必须为社会和公众提供公共产品。

并且，斯密在经济自由主义的总体框架下，严格规定了政府有限度地适度地干预经济的前提条件。一是国防所必须的特定产业，可给予优惠；二是幼稚产业可以给予扶持；三是某些对自然的经济秩序有干扰的或个人无力经营的事业，可由政府出面干预

或经营。例如，邮政事业的国家管理，利息率的法律限制，实行强制性的初等教育，规定银行发行小额钞票的最低面值等等。斯密还对政府的开支作了较大限制，对赋税原则作了新的规定，要求尽可能清除与生产无关的非必需的开支，用以增大资本总量，加快资本积累，并使资本摆脱政治的宗教的束缚，使其自由地发展。斯密认为建立在居民和企业理性行为基础上的市场经济是有效率的、均衡的，政府没有必要深入经济生活内部直接干预，政府只是充当经济运行、经济增长的“守夜人”，管理得最少的政府就是最好的政府。

亚当·斯密是英国政治经济学的奠基者，在他之后，古典经济理论得到进一步发展。大卫·李嘉图是英国古典政治经济学的完成者，他认为，自由竞争既保证了个人利益与社会利益的结合，也为生产无止境的发展开创了可能性。因此，他也反对国家对经济生活的干预，认为这是违反“最大多数人的最大幸福”原则的。他相信市场机制是具有自动均衡、自动调节的功能的，所以人们在制定国外经济政策时，必须适应它的生产与交换的规律，才能促进它的顺利发展。他主张对内实行自由放任政策，对外实行贸易自由政策。他说：“在没有政府的干预时，农业、商业和制造业最为繁荣”，需要国家“做的全部事情，就是避免一切干预，既不要鼓励生产的一个资源，也不要抑制生产的另一个资源”。李嘉图强调国家在保障私有财产、革新政治、振兴教育等方面的作用。国家要为资本家创造良好的发展经济的环境，使他们在发展经济中充满信心。

19世纪上半叶，围绕着关于《谷物法》和经济稳定性，英法朝野卷入了一场经济自由主义和国家干预主义两大思潮的斗争。1864年签订的英法商务条约《科伯登—谢瓦里埃条约》是经济自由主义和国家干预主义两大思潮斗争史划时代的里程碑，标志着经济自由主义在英法等西欧国家已取得决定性的胜利。在

这场思想斗争中，以马尔萨斯与西斯蒙第为国家干预主义的代表，以萨伊和李嘉图为经济自由主义的代表。19世纪初在英国《谷物法》问题的论战中，马尔萨斯站在土地贵族一边，是《谷物法》和农业保护主义坚定的支持者。马尔萨斯是国家“酌量干预”理论的倡导者。他不同意西斯蒙第等人关于政府全面的、积极的干预经济生活的观点。他说：“管制过多的倾向肯定是无知的、鲁莽的标志，最能干的医师最能节约药物上的使用，最相信自己的诊疗力量。同样，最了解自己工作的政治家最不愿意干涉企业与资本的自然倾向。”^[3]同时，他又反对斯密的过度自由放任的“不干预政策”，他说：“完全的贸易自由恐怕是一种永远不能实现的幻想。”^[4]“一个政府不可能完全放任事物自由发展——有时候却需要这样的医师和政治家进行干预，他们具有的科学知识愈丰富，工作就做得愈适当。”^[5]

法国经济学家萨伊继承了亚当·斯密的经济自由思想，结合法国当时的具体情况，反对国家对经济的干预和保护关税等重商主义政策，提出了供给能够自动创造需求的萨伊定律。在萨伊看来，一种商品总量是用另一种商品来购买的，因此，“一种商品一经给出，从那时起就给价值与它相等的其他产品开辟了销路”。^[6]萨伊定律旨在论证市场经济具有内在的程序性和自我均衡的调节性，所以国家对经济的干预是不必要的，国家应多鼓励自由地发展生产，发展经济。这样萨伊定律成了经济自由主义者反对国家干预，否认经济危机的有力武器和理论支柱。萨伊认为政府干预生产的最大危害不是偶然违反既定的准则，而是由于对自然规律的不正确看法，以及在这些看法的基础上制定的准则，由此产生弊政和整个社会遭受损失。萨伊强调经济自由是资本主义发展的基本条件，在反对国家干预的同时，强调了政府职员应保证经济活动自由地进行。他认为，如果管理的目的在于防止那些对其他生产事业或公共安全有害的欺骗行为，以及保护消费者的

利益等，而不干涉产品的性质和制造的方法，这种管理是有益的、正常的。在政府使用的一切鼓励生产的方法中，最有效的是保证人身财产安全，这种保证不仅抵消了一切阻碍国家繁荣的束缚的影响，而且是国家繁荣的源泉。

19世纪中叶英国最著名的经济学家约翰·穆勒，他虽然基本上维护经济自由主义的原则，但是他也比较系统地阐述了折衷主义色彩浓厚的适度国家干预主义学说。^[7]他拓宽了政府职能和政府干预的范围。他把政府职能区分为“必要职能”或“一般职能”与“任选职能”。政府行使必要职能或一般职能所依据的共同理由是增进普遍的便利，主要包括税收、财产和契约、司法和执法等制度。任选职能是跨越公认职能之外的政府职能，其特点是，“政府有时执行这些职能，有时不执行这些职能，而人们对是否应该执行这些职能，也没有取得一致意见”。他强调政府必不可少的职能是“禁止个人在行使自己的自由权利时明显侵害他人利益，并惩罚这种行为”。

约翰·穆勒批判了六种以错误理论为依据的政府干预，将其排除于政府任选职能之外。在他看来，政府对于干预的对象抱有错误的看法，因而干预或多或少地对经济带来有害的结果。其一，保护本国工业，用高额关税禁止或阻止国内能生产的国外商品的进口。其二，对自由订立实业合同契约的干预，如制定法定利息率的高利贷法便是对工业活动自由发展的有害干预。其三，对商品价格进行强制性管制，力图压低物价。其四，用垄断的方法人为地使物品昂贵。其五，通过禁止工人联合的法律，如劳工法，阻止工人阶级获得较高的工资，穆勒认为，无论在干预的目的或手段方面这都是一种令人憎恶的政府干预。其六，对思想和言论自由以及出版的限制。

约翰·穆勒还区分了命令式和非命令式的两种政府干预形式。在他看来，命令式的政府干预就是政府可以禁止所有人做某

些事情，或规定没有他的允许就不能做哪些事情；也可以规定所有人必须做哪些事情，或规定必须以某种方式做那些可做可不做的事情。这种政府干预体现了干预的强制性。非命令式的政府干预就是政府不发布命令或法令，而是给予劝告和传播信息（这是一种政府本来可以加以广泛利用但实际上很少采用的方法）；或者，政府允许个人自由地以自己的方式追求具有普遍利益的目标，而不干预他们，但并不是把事情完全交给个人去做，政府同时也设立国家机构做同样的事情。但是，同非命令式的政府干预相比，命令式的政府干预所具有的正当活动范围要小得多。他在这里实际上提出和区分了宏观调控的两种方式，即直接调控（行政手段或立法手段）和间接调控（经济手段）形式。他非常赞同非命令式的政府干预，并进而规定了一个“良好政府”的主要标准：“其行政首脑，无论是永久性的还是暂时性的，都应对其管辖范围内的各种利害关系具有总的、全局性的调节控制权。”^[8]此外，他赞同政府兴办银行、工厂、邮政、医院（但严禁国有机构来进行垄断性经营），即采取公私企业共存并存的方针，从而把国家的政府职能扩展到一个新的高度。

此外，约翰·穆勒还阐述了自由放任与国家干预这二者的关系。他认为自由放任是一般原则，他说：“一般说来，生活中的事物最好还是由那些具有直接利害关系的人自由去做，无论是法令还是政府官员都不应对其加以干预和控制。那些这样做的人或者其中的某些人，很可能要比政府更清楚采用什么手段可以达到他们的目的。即便政府能够最全面地掌握个人在某一时期内积累的有关某一职业的全部知识（这实际上是不可能的），个人也要比政府对结果具有更强烈得多、更直接得多的利害关系，因而如果听凭他们选择，而不加以控制的话，则手段更有可能得到改进和完善。”^[9]他列举了反对国家干预的五条具体理由：（1）干预本身是强制性的，从而限制个人自由；（2）政府职能的增加会增加

政府的权利和影响，从而限制了政治自由；（3）增加了政府的工作和责任，从而导致了官僚主义；（4）个人是自身利益的最好判断者，没有政府干预的私人自由经营具有较高的效率；（5）政府干预的扩大化会扼杀人民的主动性和创造性，无法使人民养成共同行动的习惯，从而习惯听命于政府的监督和指导，从而导致专制主义。

同时，他又指出：“自由放任有许多例外”，换言之，“不干预原则在一些情况下不一定适用，或不一定普遍适用”。^[10] 约翰·穆勒概括了七种例外情况。其一，应该由政府向人民提供教育，社会才能得以不断向更高的文明前进。其二，保护低能儿、儿童和青少年，政府应禁止招募童工，反对虐待儿童，因为后者未能或暂时未能对自身利益做出最好的判断。其三，对签订永久性契约进行限制，法律应允许在一定条件下解除这种契约。其四，政府应对某些在实际上存在着很大程度垄断的私人公司（如公共服务行业以及从事道路、运输和铁路经营的企业）的经营方式进行干预，因为在许多与此相类似最适宜于私人经营的领域，光有经营者的利益，尚不足以确保社会得到适当的服务，还需要有另外的保障；政府应从一般利益着想，使这些领域中的经营活动遵守合理的规定，或保留控制这类经营活动的权力，如国家对于这类公共事业应保留将来收回的权利，或保留或自由行使规定最高收费的权利和经常变动最高收费权利。其五，政府可通过立法手段实现某一阶级和阶层的愿望，如通过工厂法缩短雇佣工人的劳动时间。其六，政府为他人利益进行干预，如救贫事业属于一种公共救济的利他行为，政府为此制定济贫法。类似的还有殖民事业和公共工程、公益服务或公共事业。其七，凡人民无力承担的需要大力投入人力和财力的事情，政府应真心实意地承担，旨在最大限度地增进国民的幸福。穆勒的结论是：“在某一时期或某一国家的特殊情况下，那些真正关系到全体利益的事情，只

要私人不愿意做（而并非不能高效率地做），就应该而且也必须由政府来做。”^[11]

总而言之，约翰·穆勒对 19 世纪上半期关于国家干预限度、范围和方式的争论，以调和折中的方式作了系统的阐述，这在经济自由主义与国家干预主义两大思潮斗争史上是第一次大综合。一方面，他极力维护经济自由主义的一般原则，鼓吹“社会事务最好是由私人自愿去做”。^[12]因此，他对阻碍私人自由经营、妨碍市场机制正常运行的政府干预持反对态度；倡导自由经营、自由贸易，并力图完善李嘉图的比较成本学说；崇尚自动调节的市场力量，否定普遍过剩经济危机；赞美自由竞争。另一方面，他大量列举自由放任原则的“例外”和强调政府职能的“多样性”，鼓吹“政府干预实际上并非无论如何不能超出其固有的适用范围”。主张自由放任原则应该是有一定限制的，政府在经济活动中应有更大更多的权利。

约翰·穆勒对他的上述折衷主义见解作了如下总结：“被普遍承认的政府职能具有很广的范围，远非任何死框框所能限定，而行使这些职能所依据的共同理由除了增进普遍的便利外，不可能再找到其他理由；也不可能用任何普遍适用的准则来限制政府的干预，能限制政府干预的只有这样一条简单而笼统的准则，即除非政府干预能带来很大便利，否则决不允许政府进行干预。”^[13]英国经济学家埃里克·罗尔对穆勒及其在自由放任问题上的前后不一、出尔反尔和折衷调和的态度和方法作了辛辣的评论：“穆勒一直是折衷主义和妥协的象征，在政府干预的反对者看来，穆勒丢弃了放任自由的理论，不仅仅是变节的行为，而且这也使他作为 19 世纪初期自由主义的代表人物的意义大为降低。而在放任自由的严峻反对者看来，穆勒的妥协似乎太软弱，因而也是不能令人满意的。”^[14]

1.2.2 以马歇尔为代表的新古典经济学

自亚当·斯密的《国富论》问世以来，经过他的后继者的补充和发展，古典经济学的自由放任的经济主张，不仅在理论上，而且在政府实践中占据了主导地位。19世纪后期，由于城市工业的不断发展带来了许多亟待解决的问题，如劳动时间问题、工会问题、人口迅速增加问题、公用事业的发展问题等，这些客观现实问题迫切需要有一种新的理论来解释。此时的英国经济学界分为两派：以约翰·穆勒为首的一些人主张生产费用决定价值，而以杰文斯为代表的另一些人则主张边际效用决定价值。马歇尔则是把古典经济学派的供给分析和边际效用学派的需求分析加以综合，创立了新古典学派，形成了一个以生产成本分析为中心的供给理论和以边际成本分析相结合的新经济学体系。新古典学派不是一个单一的学派，而是以马歇尔为首的剑桥学派、以瓦尔拉斯为首的美国边际学派的结合体。新古典理论的共同特征为，它以微观活动为分析对象，使用边际概念，以均衡价格为核心，以消费、生产、市场、分配为分析框架，强调对市场竞争的研究。很显然，新古典经济理论更适合资本主义竞争的需要。

所谓均衡价格就是指市场供求平衡时所实现的价格。马歇尔认为，供求、价格、生产三者是相互联系的，供求引起价格变动，价格变动又引起生产变动，生产变动又引起价格变动。由于这三者的相互作用，会产生一种趋势，使价格停止波动，供求趋于平衡，生产达到稳定状态，所以，在完全竞争市场条件下，短缺和过剩的失衡现象是暂时的，市场总会恢复平衡的状态，实现均衡价格。在价格不变的情况下，供给扩张强于需求扩张，新的价格就会下降；如果需求扩张超过供给扩张，新的均衡价格就会上升；如果供需之间变动程度相同，那么均衡价格不变。所以完全竞争市场是最优的市场、均衡的市场，没有资源被闲置或浪

费，所以它同时又是个“充分就业”的市场。

在边际效用和边际生产成本的指导下，消费者和厂商的理性选择是完全可以操作的。对于消费者来说通过边际效用的比较就可以知道其消费选择是否最优；对于厂商来说，他只需判断其生产的边际效益与边际成本是否相等，就可以知道利润是否最大。也正是这样，经济运行中的各类主体在理性的牵引下实现了资源的合理流动和优化配置。

综上所述可以看出，新古典经济学继承了古典经济学派对资本主义经济的评价，即资本主义是一个自由竞争、自动调节、不需政府干预的市场经济体系，但同时他对市场的分析从生产转向消费，从供给转向需求。

以马歇尔为中心的新古典经济学在 19 世纪末 20 世纪初占据了资产阶级经济学界的统治地位，直至 1936 年后被马歇尔的学生约翰·梅纳德·凯恩斯的经济学说所代替。

1.3 现代国家干预主义

1.3.1 罗斯福“新政”政府干预主义应运而生

19 世纪末 20 世纪初，资本主义由自由竞争阶段发展到垄断阶段。由于垄断打破了原来自由竞争的局面，原来维护市场均衡的价格规律、供求规律、竞争规律不能充分发挥作用，社会生活中的不协调性日益突出，以至经常爆发经济危机。尤其是进入 20 世纪 20 年代后，整个资本主义世界陷入了深刻的政治、经济危机中。1929~1933 年爆发的一场空前的世界性经济危机，使生产大幅度下降，贸易空前萎缩和失业人口猛增。1932 年，整个资本主义世界的工业生产比 1929 年下降 1/3 以上，总失业人口由 1 000 万增至 3 000 万，加上半失业者共达 4 000~5 000 万

人。在美国，这期间内失业、半失业人口由 150 万人增至 1 700 万人。这场危机不仅席卷工农业和商业，而且扩及金融市场、资本市场和整个流通领域。很明显，“供给自动创造需求”的萨伊定律无法解释这场灾难性的资本主义危机，无法解释为何大量的资源闲置不用，也提不出有效的对策来让这些资源重新投入生产。1932 年，美国进行总统选举，弗兰克林·罗斯福抛弃传统的国家不干预经济的理论和政策，提出了国家调节经济的新政纲领，结果当选美国总统。1933 年 3 月，罗斯福就任美国总统，为了对付严重的经济危机，他要求国会授予他以“紧急全权”，并宣布执行新政，新政的核心就是政府对经济运行进行干预和调节。

新政整个计划有 3 个目的：即所谓“3R”：复兴（*recovery*）、救济（*relief*）和改革（*reform*）。所有这些措施都是通过美国国会立法授权，采取强有力的政府干预而发挥作用的。新政的主要内容，有货币金融方面的“紧急银行法”、“存款保险法”、“黄金法”等；有关于调节工业方面的“全国产业复兴法”；有关于调节农业方面的“农业调整法”等。

在货币金融方面，罗斯福就职的第二天，采取紧急措施处理银行危机，援引战时法令，下令全国银行“休假”4 天。4 天以后，匆促通过“紧急银行法”，再度延长银行缓期兑付现款的期限，并规定银行领取营业执照的办法，由财政部集中对停止银行复兴的批准权力，借以淘汰小银行。接着，政府公布“存款保险法”，建立“联邦存款保险公司”，企图恢复储户对银行的信任，防止新的挤兑和银行倒闭风潮的发生。罗斯福还签署“黄金法令”，强制全国私人银行和个人把储备和黄金交到联邦储备银行，停止银行券兑换黄金，禁止黄金出口，重建财政金融体系。

在调节工业方面，1933 年 6 月，罗斯福批准公布“全国产业复兴法”。这个法令的主要内容是：（1）通过强制卡特化，

反对“不公平的竞争”的办法，来实现内部关系的调节和消除“生产过剩”；(2) 调节劳资关系，实行社会保险，加强工会的力量；(3) 通过政府举办的公共工程，采取“以工代赈”的公共工程政策，由政府出资雇佣失业工人从事各种公共工作，大量缩减失业大军的人数。

在农业方面，1933~1938 年通过了各项农业方面的立法。一方面，新政府通过立法恢复农民的购买力，减少农产品过剩，并由国家拨款支付农产品的价格，增加农民收入，提高农场主利润；另一方面，减轻债务，提供便利的信贷，同时解决农业抵押贷款问题。

“新政”的主旨在于政府对财政、货币、金融、产业部门等进行干预和调节，来克服危机，缓和矛盾。“新政”的推行，对于解决经济危机，促进经济复苏，减少失业人数，确实收到了一定的“疗效”。然而，“新政”毕竟没有一套成体系的理论作思想基础，应对措施也没有系统化地提到政策的高度。罗斯福推行反萧条新政，没有受到凯恩斯经济学说的影响。但是，凯恩斯创建就业一般理论、建立其经济学体系的时候，正值罗斯福推行新政的时候，凯恩斯对美国这一重大实验方案的实施密切关注，高度赞扬。凯恩斯在英国呼吁了好几年的公共工程理论和政策，此刻在美国由罗斯福总统进行大规模实验，如果行之有效，那就足以证明凯恩斯经济学的正确性。因此，罗斯福新政的实施，对凯恩斯就业一般理论的创建起了先导、促进、借鉴和印证作用。可以认为，新政的推行和凯恩斯经济学的创立，是西方经济思潮从经济自由主义转向政府干预主义的一个重要里程碑。

1.3.2 凯恩斯革命 经济运行机制在理论和政策上的重大变革，现代政府干预主义思潮兴起

在 20 世纪二三十年代经济大危机和自由放任学说陷入困境

的时代背景下，凯恩斯在 1936 年出版了其代表作《就业、利息和货币通论》，提出了以政府干预为基础的一般就业理论及政策措施。这本书轰动了资本主义世界，在英美等国，有人认为是“凯恩斯革命”。他的信徒们对“凯恩斯革命”歌颂备至，甚至把它比做哥白尼在天文学上、达尔文在生物学上、爱因斯坦在物理学上的革命。

凯恩斯的理论及其政策主张在西方经济学说史上，确实背离了自由放任经济学的传统教义，对经济运行机制在理论塑造与政策措施方面确实是一种改弦更张的重大变革，影响巨大而深远。他把经济学分析的重点由供给方面转向需求方面，正是需求重于供给的分析方法，有助于凯恩斯创立有效需求原理和政府需求管理政策，从而完成了经济学说史和经济政策史上的“革命”，否定了传统的“萨伊定律”，否定了自由放任政策，明确承认经济危机和失业现象的普遍存在，自发调节是有缺陷的，扩大政府的经济职能是避免资本主义陷于全面毁灭的惟一有效办法。所以，凯恩斯经济学取代传统的古典经济学的主流地位，成为西方经济学的新正统。

凯恩斯《通论》提出的就业一般理论及其政策措施，相对于经济自由主义来说，具有多方面明显而重大的变革。

第一，摒弃自由经营论，倡导国家干预论。传统经济理论以“萨伊定律”为前提，认为资本主义经济依靠市场机制的自发调节便可实现“充分就业均衡”，因而主张自由放任，自由经营，反对国家干预经济。凯恩斯则认为，充分就业只是一种特例，“低于充分就业均衡”是现实社会的常态和通例，在没有政府干预经济生活的情况下，不能达到充分就业。要扩大政府机能对经济生活进行干预，这才是可以使现行经济制度免于“全部毁灭”的惟一办法。

第二，摒弃把资本主义社会看成完美无缺的社会的传统理

论，承认资本主义还有失业和分配不均等“缺陷”。新古典经济学从“萨伊定律”和完全竞争两个假定前提出发，认为在产品价格、工资和利息率具有充分伸缩性的市场机制的自发调节下，储蓄支配投资，整个资本主义经济能够自动实现就业均衡，而不存在失业和普遍的生产过剩经济危机，因此强调其战略目标为稳定价格。凯恩斯经济学则承认资本主义失业问题严重，新古典派只承认摩擦失业和自愿失业，不承认非自愿失业，这是不符合实际情况的。在现实经济生活中，存在着愿意接受现行货币工资而仍然找不到工作的失业者。因此，应把保证充分就业、消除经济危机和经济增长作为经济政策的首要目标。

第三，摒弃萨伊“供给会创造它自身的需求”的理论，提出“有效需求不足”理论。凯恩斯认为经济危机以及产品大量过剩和严重失业等经济现象，都是由有效需求不足引起的。他认为就业量取决于“有效需求”，需求大，生产就发展，失业就会减少；而有效需求不足必然导致失业和经济危机，有效需求不足是由于边际消费倾向、资本边际效率和流动偏好这三大心理规律作用的结果。

第四，在政策上，凯恩斯极力主张政府干预经济生活。他认为，自由市场制度是一种有效的机制，他能够保障个人自由并激发人们的创造性。但市场机制本身存在缺陷，市场机制的自动调节，已无法实现充分就业的均衡状态。他确认在没有政府干预经济生活的情况下，必然会出现有效需求不足，要发挥“看得见的手”的作用，政府必须承担起调节需求的职能。因此，他主张国家对经济实行全面干预和调节，要求摒弃传统的收支平衡的财政政策，实行扩张性的财政政策、金融政策，以增加投资，刺激消费，扩大有效需求，解决危机和失业问题。他认为政府出面对经济进行干预可以弥补私人有效需求不足，实现总需求与总供给、投资和储蓄的均衡，从而达到充分就业的水平。在经济政策的具