

# 论西方政府干预经济理论的演变

马 奎

**摘要:** 西方政府干预经济理论自西方国家产生以来,就一直处于不断的变革之中,随着时常经济的发展而完善,并表现出不同的内容和特征。弄清西方发达国家市场经济条件下政府职能的演进规律,对我国社会主义市场经济条件下的政府职能转变具有重要的借鉴意义。

**关键词:** 政府职能 转变 模式

在市场经济发展的历史进程中,是实行自由放任还是采取政府干预,这一直是各国经济发展面临的严峻问题,也是经济学领域争论不休的热门话题。如何在社会主义市场经济条件下界定政府职能,处理好政府与市场的关系,这是大家十分关心的问题。因此,学习和研究西方发达国家市场经济条件下政府职能的演进规律,对我国社会主义市场经济条件下的政府职能转变具有重要的借鉴意义。

## 一、“政府干预”的涵义

在“政府干预”的涵义之前,我们须先了解政府职能与国家职能的关系。何为政府?根据《辞源》的解释,政府泛指国家政权机构,它包括立法机关、行政机关、审判机关和检察机关以及军事机关。这是广义的政府。我国宪法中的“人民政府”则指各级行政机关,这是狭义的政府。本文所指的政府是就广义而言。国家则是阶级性和公共性的有机统一,是经济上占统治地位的阶级进行阶级统治和社会公共管理的工具。国家具有三方面的职能:政治职能、经济职能、社会公共管理和公共服务职能。国家职能是通过一定的国家机关才得以实现的,因此政府职能是从属于国家职能的,国家职能包括了政府职能,并存在于政府职能之中。虽然政府与国家承担着共同的职责,但二者履行职责的重点有所不同,政府侧重于组织和干预社会经济生活以及管理社会公共事务,而国家则侧重于整体职能的把握。

在如何理解“政府干预”涵义的问题上,有以下几种代表性观点:(1)政府旨在弥补市场失败,促进经济活动效率、公平与稳定;(2)认为从最广泛的定义上,政府干预包含了政府对契约自由的一切干预,亦即政府干预在很大程度上等同于为重新分配利益和好处而修正法律规定的调节政策;(3)认为政府干预即是通过经济计划化和采取财政金融等手段,对经济生活进行必要而合理的调节或管理,相对于市场机制这只“看不见的手”,把政府干预作为“看得见的手”;(4)新古典经济学重要代表人物之一——施蒂格勒指出:“国家——国家机器和国家权力——是一个社会中每个产业潜在的资源和潜在的威胁。国家可以而且确实通过禁止或强制,

取走或给予资金等方式有选择地帮助或损害了许多企业。”

以上政府干预的定义从不同角度反映了政府干预的特征。这些定义的局限是只考虑了发达市场经济背景,忽视了发展中国家的特殊背景,只考虑政府干预为市场失败的权变之策,忽视了政府干预的其他作用。我们认为无论是在发达的市场经济还是不发达的市场经济中,一定程度的政府干预是必要的,并且它还体现为一种制度结构,对市场主体进行调控。

## 二、市场经济早期的政府干预

西方经济学是从重商主义开始的。马克思断言:“对现代生产方式的最早的理论探讨即是重商主义”重商主义产生的“那个时代是海盗式的帝国主义时代,贸易与开拓殖民地相联系,与毫无节制地剥削殖民地相联系,与非公开的战争相联系(各国政府尤其英国政府,往往拒绝为此承担责任),与长期濒于战争边缘的状况相联系。”15世纪下半叶,西欧地区的中央集权的民族国家开始兴起。它们强烈地要求以专制的中央集权的国家取代封建制据的地方诸侯,实现国家的强大和统一,而早期的以商业资本为代表的新兴资产阶级在这时也迅速崛起。新兴的民族国家需要财政力量来维持庞大的开支,商业资产阶级则需要借助国家权威,统一和开拓国内外市场,扫清市场发展障碍,加快原始积累,这样早期的封建王国和商业资本家建立起联盟关系,一种反映市场经济早期的政府干预的理论政策体系——重商主义就诞生了。

重商主义体系的基本内容按照熊彼特的意见就是出口垄断主义、外汇管制和贸易顺差。其指导思想的核心就是君主掌握国家最高权力,君主有权统治经济和铸造货币,有权控制对外贸易。在这种情况下,重商主义认为国家要干预经济。国家财富的关键就是金银,输入金银可以润滑工商业的齿轮。在重商主义者看来,国家干预经济是保障财富增长的重要手段,也是国家致富的可靠保证。要想外国货币大量流入国内,就必须发展对外贸易,必须由国家来控制国民经济的活动,因此重商主义者极力主张国家采取各种立法手段和行政措施,制定工商业政策,保证整个国民经济活动符合扩

大出口和货币输入的要求。在对外贸易上不是自由贸易,而是建立高关税壁垒,实行关税保护政策。

重商主义者强调国家在经济方面积极干预是因为商业资本在资本主义刚刚产生时期已经占据重要、而且支配地位,真正的经济领域是商品流通领域。但在当时商业资本的力量还比较弱小,为保证获取大量的货币财富还需借助封建集权国家的力量,而封建统治阶级开支巨大,也把商业资本作为他们经济来源的强大后盾。不管怎样,重商主义的国家干预经济的目标是单一的,即增加金银货币,保持贸易顺差。手段是原始的,主要是一些贸易保护主义政策。因此它是一种不发达的、原始国家干预主义。由于重商主义研究的是封建社会晚期的商业资本,不同于资本主义社会商业资本,对资本主义生产关系的探讨只能局限在流通领域,因此马克思说:“真正的现代经济科学,只是当理论研究从流通过程转向生产过程的时候才开始”。

### 三、自由竞争时期的国家干预经济

18世纪五六十年代以后,英美等主要资本主义国家相继进入自由竞争时期。在此后的一百多年时间里,西方主要发达资本主义国家相继实行了自由放任的经济政策,提倡国家对经济不加干预。自由放任政策的理论依据就是经济自由主义。最主要的代表就是亚当·斯密、萨伊和马歇尔。

古典政治经济学开山鼻祖亚当·斯密在1776年出版了《国民财富的性质和原因研究》(以下简称《国富论》)这一划时代的著作。在《国富论》中斯密猛烈抨击了重商主义学说,提出反对政府干预经济,主张自由放任的经济思想。他强调了两个有利于经济发展的巨大推动力,即一是分工,它可以大大提高劳动生产率;二是个人的节俭或吝啬,它能增加储蓄,形成投资,扩大资本积累。他认为,资本主义经济的发展“受着一只看不见的手的指导”。因此要充分发挥市场的自由竞争、自由调节的作用,把国家这只手收回来。国家少过问经济,只是当好一个“看门人”或“守夜人”。因此在自由竞争时期,斯密认为国家的职能主要有三个方面:“第一,保护社会,使之不受其他独立社会的侵犯。第二,尽可能保护社会各个人,使之不受社会上任何其他他人的侵害和压迫,这就是说,要设立严正的司法机关。第三,建设并维护某些公共事业及某些公共设施(其建设与维持绝不是为着任何个人或任何少数人的利益。)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,但若由个人或少数人经营,就不能补偿所费。”<sup>10</sup>

按照亚当·斯密的经典理论,在自由竞争条件下,政府的职能活动范围是十分有限的,可以说,前两大职能属政治职能,即对外维护国家安全和对内确保社会安定的职能,第三大职能,属于政府的经济职能,它明确界定了政府干预经济的有限的范围和活动领域。在这些范围之外,都是市场机制发挥作用的地方,政府不应涉及。这一经典理论对资本主义经济的发展产生了巨大影响。

萨伊作为亚当·斯密最忠实的信徒,把经济自由主义思想在法国进行了很好的发挥。提出了著名的供给自动创造需

求的“萨伊定律”,并与斯密的“看不见的手”的原理一并成为西方资本主义国家自由放任政策的理论基础。萨伊激烈反对国家干预经济,但与此同时,他对自由竞争条件下政府的职能和活动范围也进行了深入的研究分析,对国家的职能进行了规定,即主要保证经济活动的自由进行。这包括:第一,政府所能使用的促进生产的一切方法中,最有效的是保证人身安全和财产安全,这种保证是国家繁荣的源泉。第二有些事业由国家经营,如军火工业和公共工程,政府可以通过制定计划,办理妥善和维修得当的公共土木工程,强有力地刺激私人生产。第三,政府创办各类学校,图书馆,博物馆,并提供资金,来鼓励科学研究,促进科学技术知识的传播,从而促进财富的增长。第四,政府为了防止明显有害其他生产事业或公共安全的欺诈行为,对关系到人民生命安全的各类医生,药剂师的业务技能进行考核和资格审查,并禁止厂商滥登名不符实的广告。第五,在节制消费和鼓励储蓄方面,政府可以起到重要的促进作用。

萨伊的国家观可以说是对亚当·斯密经典理论的具体化和细化,没有超出亚当·斯密国家理论的范围。同重商主义国家干预理论相比,自由竞争时期的国家职能和活动范围则要大一些,手段也相应多一些。虽然自由竞争时期反对国家干预,但是经济自由主义的国家理论贴近资本主义市场经济发展的实际,因而对资本主义的发展具有巨大的促进作用。

### 四、现代市场经济条件下的国家干预经济

20世纪30年代资本主义国家爆发的严重的世界性经济危机彻底地粉碎了经济自由主义的神话,以萨伊定律为基调的新古典学派的经济理论已无法解释这场灾难性的资本主义危机,因此主张国家干预经济的凯恩斯主义应运而生。后经过希克斯、汉森和萨缪尔森等人的发展,使凯恩斯国家干预经济的理论体系逐渐完整,并成为30年代至70年代占统治地位的经济学。70至80年代是国家干预论失灵而新自由主义卷土重来的时期,80年代末90年代初的经济衰退及新自由主义的失误,为凯恩斯国家干预论提供了东山再起的条件。其标志是新凯恩斯主义的国家干预政策等成为美国克林顿经济学的基础。

从现代市场经济的发展来看,政府干预经济的原因主要是市场机制存在缺陷,即市场失灵造成。因此,国家对经济活动的干预,以便弥补市场的缺陷和不足。正是由于市场失灵,才使政府干预经济的领域不断扩张。具体来说:

第一,市场难以实现充分就业,从而决定于政府必须利用财政政策,调节社会需求,消除通货紧缩或通货膨胀现象,恢复充分就业。凯恩斯认为,只要存在摩擦失业、自愿失业和不自愿失业,就说明资本主义社会就是一个不存在充分就业的社会。尽管事实上存在三种失业,但只要没有不自愿失业的存在就应认为已实现充分就业,但是资本主义经济体系不能自动实现充分就业均衡,在现实生活中不可避免地存在着不自愿失业,而充分就业的均衡只不过是一种特例,经常状态则是小于充分就业均衡。因此,资本主义社会存在失业的

原因是就在于有效需求不足。随后萨缪尔森等人创立了现代国民收入决定论,进一步发展了凯恩斯的有效需求不足论。解决有效需求,凯恩斯提出了利用政府财政政策,即在经济萧条时,政府采取扩大性财政政策,增加财政支出,减少税收,刺激总需求的扩大,消灭失业。在经济膨胀时采用紧缩性财政政策,减少财政支出,增加税收,以抑制总需求,消灭通货膨胀。正如萨缪尔森提出:“积极的财政政策即决定政府税收和开支的方法,有助于削弱经济周期的波动,维持一个没有过度通货膨胀和通货紧缩的不断成长和高度就业的经济制度。”<sup>11</sup>

第二,市场无法实现完全竞争,因此政府必须制定法律法规,限制垄断,保护竞争,维护市场秩序。自由竞争条件下的市场经济是完全竞争的市场经济。随着自由资本主义进行到垄断资本主义后,完全竞争被不完全竞争所取代。不完全竞争可以说是现实市场的常态,它包括三种形态:完全垄断市场,寡头垄断市场和垄断市场。这三种形态的垄断在不同程度上限制了竞争。由于垄断者可以人为地操纵价格,价格信号已不完全具有自动调节的功能,因而在完全竞争条件下假设的厂商完全受市场支配的原理在这里不完全适用。萨缪尔森说:“一旦不完全竞争出现于现实世界,我们就会失去理想的乐园。随后就会出现如何减少竞争的不完全性所带来的恶果和消费的问题”,<sup>12</sup>这样就要政府来调节垄断和不完全竞争。最主要的方法就是制定法律,限制垄断,保护竞争。这方面美国最为典型。为了维护市场秩序,保护竞争,美国政府制定了反托拉斯法,主要包括谢尔曼反托拉斯法,联邦委员会法,克莱顿反托拉斯法等,通过实行这些法律,美国的市场秩序得到了很好的维护,限制了企业者施行垄断力量的动机。

第三,市场无法提供公共产品,因此政府必须通过公共财政,提供公共产品,满足公共需要。公共产品是提供集体消费或使用的物品。作为公共物品,每个消费者消费这种物品时,不会导致别人对该物品的消费有丝毫的减少。一个社会所需要的产品绝大部分是由市场提供的“私人产品”,公共产品同私人产品相比具有3个主要特征,即消费的非竞争性,提供的非排他性,生产的边际成本很低甚至为零。因此如果将具有上述特征的公共物品通过市场制度来供给,就会产生供给失效,无法满足人们对公共物品的需求。因此公共物品只能由政府来提供,而不能由市场供给。如国防是典型的公共物品,不是提供给某个人的,其受益涉及一个国家的所有人,具有效用的非排他性与利益的非占有性特点,其好处已经以特殊方式提供给社会的各个成员,无法指望每一个社会成员积极主动地去购买,相反会出现大量的对这种物品免费使用的情况。如果依然按市场等价交换的原则进行交易,就会导致交易失败,无人进行公共物品的生产。

第四,市场无法消除外部经济效应,因此政府必须利用征税、补贴或明确产权等手段消除外部经济负效应,恢复市场的效率与活力。外部性或外部经济是指整个行业生产规模扩大时给个别厂商带来的收益增加或成本减少。<sup>13</sup>市场交易一般是指人们自愿地以货币来交换物品或劳务的活动。一个

企业用鸡肉制作冷藏鸡腿时,它从鸡肉市场上向所有者购买鸡肉,卖鸡者得到了鸡的全部价值。但是,许多相互作用发生在市场外。一方面航空公司制造了大量噪音,它们一般不会因干扰了机场附近的居民而向他们进行补偿。另一方面,一些公司大量投资于研究和开发,这也会对社会其他成员产生正的外部效应。这就说明,一个行动可能在市场交易之外有助于也可能有损于其他人利益。随着社会人口日益稠密,随着能源、化学和其他原料产量不断提高,外部的负效应已逐渐由微小的麻烦发展成为巨大的威胁,而这是市场无法消除的。因此,政府就必须对此进行干预。政府干预的目的是控制住外部性,如空气和水的污染,药物、食品以及放射性物质等所造成的不安全问题。那么政府采取何种措施来控制外部负效应呢?

英国著名的经济学家庇古早就注意到了市场的外部性问题。他认为,外部效果的产生主要是由于私人成本和社会成本、私人效益和社会效益的差异。从社会的角度看,要使整个社会的资源配置达到最优的状态,就必须使市场价格等于社会成本,否则就会使产品的生产量低于或高于最佳水平。因此,当市场的外部经济正效应出现时,政府就应该给当事人以一定的津贴,使私人效益与社会效益相等,以鼓励其发展。相反,当市场的外部经济负效应出现的时候,政府就应该对当事人课以赋税,转补给相应的受害者,以便使私人成本与社会成本相等,以抑制加害于人的经济单位的发展。这就是西方发达国家解决市场外部经济负效应的传统思路,即著名的“庇古方案”。

而美国著名经济学家、诺贝尔经济学奖获得者科斯则认为,征税或补贴并不是解决市场外部性的最好办法。他提出要通过明确产权的方法。他认为只要谈判、签约等交易费用为零,那么政府只需要明确产权,然后听任有关各方在市场上自由地进行交易或协商,自由的市场机制能使资源达到最佳配置,这就是旨在解决市场外部经济效应的著名的科斯定理。科斯认为,市场的外部经济效应是相互的,因此,对优化资源配置来说,产权给予哪一方是次要的,而产权明晰化或产权界定是最重要的。在科斯之前,庇古一直认为,外部经济效应是单向的,政府只能规定当事人向受害者支付赔偿。科斯认为这是错误的,问题的关键在于衡量消除有害效果的收益与允许这些效果继续下去的收益。按照科斯定理,由于市场的外部性是相互的,因此,政府只需要明确产权,不需要直接干预,以私有制为基础的市场经济能够自发消除外部经济负效应,即市场机制能纠正市场失灵。

第五,市场无法兼顾效率与公开,这就决定了政府必须通过税收、补贴、转移支付等办法,缓和社会分配不公,实现社会公平。在市场经济制度下,收入和财富的分配是不平等的。早在自由资本主义时期,亚当·斯密就意识到了。他认为:“有大财产的所在,就有不平等的所在。有一个巨富的人,同时至少必有五百个穷人。少数人的富裕,是以多数人的贫穷为前提的。”<sup>14</sup>经济学上用洛伦茨曲线来衡量一个国家各收入阶层在收入和财产上的不平等程度。而且一般说来,表示

财产所有权分配的洛伦茨曲线比表示收入分配的洛伦茨曲线具有更大的不平等程度,造成收入水平不平等的重要原因表现为财产的差异,个人能力差异,教育和机会差异,年龄和健康状况的差异等等。随着资本主义从自由竞争向垄断过渡,两极分化越来越明显,这种社会问题市场本身是无法解决的,只有政府采取政策措施解决。

产生于19世纪末20世纪初的社会福利思想是解决资本主义国家日益严重的贫穷和不平等问题的主要思想。它由庇古最早建立。他认为社会福利思想的核心目标是如何增进个人乃至整个社会的福利。他以物品的效用来比较和计算个人福利和社会福利,他认为个人的福利等于个人收入,个人经济福利的总和等于一国全部经济福利,整个社会的福利就等于国民收入。意大利经济学家帕累托依据庇古观点创立了著名的“帕累托最优配置”理论,即从资源配置变动的角度,判断对福利最大化的影响,而美国经济学家卡尔多和希克斯则在帕氏理论的基础上,找出了“假想补偿原理”,试图从经济政策的受害者对受益者实施补偿的角度来探讨如何使个人福利和社会福利最大化。随着社会的发展,同贫穷和不平等现象作斗争的思想争论还在继续。

总之,在现代市场经济条件下,政府发挥的作用范围主要在以上五个方面,正是这五个方面的作用发挥,纠正了市场机制的缺陷,促进了市场经济的进一步发展,使得英美等发达国家在相当长的一般时期内,基本上摆脱了严重经济危机困扰,经济大体上保持了较为稳定的发展。

通过以上理论的演变,我们可以得出以下几点结论:

1. 在市场经济条件下,政府干预的范围是不同的。政府职能的强弱和活动范围的大小是随着生产力发展水平和市场发育程度不同而不断变化的。一般而言,在工业化初期,或者说资本力量还比较薄弱的时候,政府则主要发挥“拐杖”的作用,而在工业化取得一定的成就,或者说市民社会强大的时候,政府则主要发挥“手夜人”的作用,政府职能的主要作用侧重于为市场机制发挥作用创造外部环境和条件。正是这样,主张政府只管“法律”和“秩序”的洛克出于法国,深信“看不见的手”的神奇作用的斯密就出于英国,而法国则不得不依靠政府这根“拐杖”,后起的德国、日本对政府的依赖就更大了。今天,已经有越来越多的学者们承认政府与市场的作用是同等重要的,要选择处理好政府与市场两者的关系。

2. 从政府职能的演进规律可以看出,不管政府职能如何扩张,经济运行都坚持了以市场机制为基础,不损害市场竞争的基本规律。这是因为政府的各种经济职能要通过市场机制去落实和起作用,国家发挥作用的机理必须与市场逻辑所规定的市场经济内在法则相吻合。只有这样,市场才能发挥基础性的、持续性的作用,国家与市场的功能才能相互补充。否则,就会导致政府失败。

3. 赞同“国家干预论”的任何一个派别都有一个致命的弱点,那就是:它们尽管发现了市场自发调节的缺陷,但是他们并没有认识到这种缺陷是资本主义方式的基本矛盾在市场经济运行过程中的反映,因此他们所提出的国家干预主

张,也就不能从根本上克服这一缺陷。只要资本主义的基本矛盾存在,它就必然在新的市场经济运行机制中表现出来,转化为资本主义社会国家干预同市场自发调节之间的矛盾。

4. 综观当代国外市场经济和政府经济职能模式,可以说是色彩纷呈,形态各异。有美国的自由市场经济模式,法国计划市场模式,德国社会市场模式,东亚政府主导模式等。面对众多的模式,是全部“拿来”还是有所选择?我们不能脱离中国的国情去幻想一个完美的政府。世界银行副行长劳伦斯在中国访问时曾指出:世界经济的总趋势在20世纪70、80年代是减少政府干预,但在90年代则流行强化政府干预,这一结论是对西方资本主义国家政府职能演变过程的准确概括,因为大多数国家80年代在新自由主义的影响下,沿着减少政府干预的道路走了很长一段时间。进入90年代以后,市场带给他们的困惑甚至灾难,使他们再次认识到市场的局限性和不足,寻求增加政府干预经济的发展道路确实成为世界趋势。这一趋势变化为中国政府职能的定位无疑起到了重要的借鉴作用。但是如果以此机械地规范和塑造中国经济的政府职能是不切实际的。在此之前,中国面对的不是西方国家过于自由放任而导致经济滞胀的失败和痛苦,而是固若金汤的计划经济统治下的宏观微观交汇、政企不分,管得过宽过细的长期束缚,同时由于中国经济发展的不平衡,政府在经济的发展过程中因国内经济发展水平的差异其职能也各异。因此对中国来说,减少政府不必要的干预,清理各种关系,塑造政府职能作用是中国政府的一项长期而艰苦的任务。

#### 注释:

转引自赵锡斌、邹薇、庄子银著:《政府对市场的宏观调控》,80、80页,武汉,武汉大学出版社,1995。

此词最早由伯林纳(J. S. Berliner)于1957年提出,1960年由纽伯格(E. Neuberger)在《利伯曼主义计算眼光与看得见的手》中作了阐述。转引自赵锡斌、邹薇、庄子银著:《政府对市场的宏观调控》,80页,武汉,武汉大学出版社,1995。

[美]施蒂格勒:《产业组织与政府管制》,中文版,210页,上海,上海三联书店,1989。

马克思:《资本论》,第3卷,376页,北京,人民出版社,1975。

[美]约瑟夫·熊彼特:《经济分析史》,第1卷,中译本,506页,第7章,北京,商务印书馆,1991。

10 14 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》,下卷,27、252~253、272页,北京,商务印书馆,1974。

11 [美]萨缪尔森:《经济学》上册,中文版,505页,北京,商务印书馆,1988。

12 [美]萨缪尔森:《经济学》中册,中文版,166页,北京,商务印书馆,1988。

13 陈岱孙主编:《市场经济百科全书》,1360页,北京,中国大百科全书出版社,1998。

(作者单位 武汉大学经济学专业博士生 武汉 430072)

(责任编辑:金萍)