

论经济管制与宏观经济调控的关系

曾国安

摘要: 经济管制与宏观经济调控都是市场经济中政府的基本经济职能,两者在产生的具体原因、要达到的具体目标、出现的时间、实施机构、实施手段、实施方法、调控对象、对经济效率的影响、失效的原因、与产业政策的关系、对经济自由的影响等方面都存在着不同,但两者也具有多方面的相互联系,明确两者的关系对规范政府政策、规范政府行为和政府有效地履行经济职能都具有重要价值。

关键词: 经济管制 宏观经济调控 比较

多年来,经济学界将政府的经济职能统称为宏观经济调控,虽然已经有个别学者注意到经济管制与宏观经济调控的不同,但至今鲜见对经济管制与宏观经济调控之间的关系进行专门讨论的文献。产业经济学文献中有大量的讨论经济管制问题(主要是产业管制问题)的论著,管制经济学、反垄断经济学以及其他相关经济学领域的文献也有大量的讨论经济管制问题的文献,这些文献主要讨论的是产业管制、微观经济管制问题,而在宏观经济学文献中,则有大量的讨论宏观经济调控的论著。这些论著对经济管制和宏观经济调控的专门领域的问题的研究相当深入,但并没有对经济管制与宏观经济调控的关系进行深入研究。同时在政府经济学文献中,也鲜见对经济管制与宏观经济调控的关系的系统讨论。在专门讨论宏观经济调控以及讨论政府的经济职能的文献中,流行的观点是将宏观经济调控与政府的经济职能等同起来。这可能有两个方面的原因,一是将政府等同于宏观,凡是政府做的事,都成了宏观经济调控;二是对经济管制与宏观经济调控的研究还比较薄弱,还不能明确区分两者的异同。实际上,经济管制与宏观经济调控并不是一回事,宏观经济是有确定的涵义的,并不是任何经济活动都属于宏观经济活动,从而也就意味着并不是政府对经济进行的任何干预活动都属于宏观经济调控。明确经济管制与宏观经济调控的关系,不仅是经济理论研究的任务,而且对规范政府政策、规范政府行为和政府有效地履行经济职能都具有重要价值。本文拟对二者的相互联系与差别进行初步的探讨。

一、经济管制与宏观经济调控的不同之处

经济管制是指具有经济管制权的政府管制部门依照政府制定的法规对被管制者进行的(主要是)行政管理与监督行为。宏观经济调控则是指政府宏观经济管理部门在相关法规的约束下根据宏观经济运行的需要对宏观经济进行的调节。这里需要说明的是,宏观经济调控一词带有较浓厚的计划经济或者管制经济的色彩,“宏观经济调控”一词所表达的意思是政府对宏观经济的调节和控制。准确地说,这里探讨的是经济管制与宏观经济调节的关系。因为在市场经济中,政府对宏观经济只能是进行调节,目标是实现宏观经济的平衡,并不是对经济进行控制,对宏观经济进行控制的结

果是管制经济。但根据习惯或传统,这里笔者仍称宏观经济调控。经济管制与宏观经济调控是存在着多方面的不同之处的,以下将分别予以说明。

1. 经济管制与宏观经济调控产生的具体原因不同

虽然经济管制与宏观经济调控产生的根本原因都在于市场缺陷,都是由市场经济所内生出来的,但两者产生的具体原因是存在差别的。经济管制主要是由经济的外部性、垄断、信息的不对称、经济人的非理性行为以及收入分配不平等、非市场品、有害物品的生产与消费问题、产权保护问题、市场不完善问题等所引起的,宏观经济调控则是由宏观经济失衡(包括总供给与总需求的失衡,总投资、总消费的波动,总就业的波动,一般物价水平的波动,国际收支失衡,经济增长的波动等)所引起的。两者产生原因的差别导致了政府干预部门、干预目标、干预手段等等的不同。

2. 经济管制与宏观经济调控所要达到的目标不同

虽然总的来说,经济管制与宏观经济调控都是要通过政府对经济的干预,弥补市场的缺陷,充分发挥市场的优长(包括促进资源配置效率的提高,促进生产效率的提高,促进技术创新,促进积累的增长等),提高经济效率,增进社会福利,但两者的具体目标是存在着差别的。经济管制所要达到的具体目标主要是:(1)通过政府的干预解决外部经济效应问题,即限制、减少具有负的外部经济效应的产品的生产和消费,鼓励具有正的外部经济效应的产品的生产和消费;(2)通过政府的干预解决垄断问题,即政府在避减垄断的总原则下,通过对不同类型的垄断分别采取禁止、限制以及数量管制、价格管制和促进竞争的政策,以维持或者促进形成有效竞争的行业市场结构,促进企业和产业经济效率的提高;(3)通过政府的干预增加市场信息的供应量,减轻由信息不对称对经济效率带来的危害;(4)通过政府的干预约束经济人的非理性行为,如禁止非市场品的生产、交易和消费等;(5)通过政府的干预减少交易成本,促进市场交易,增进生产性活动;(6)通过政府的干预进行收入再分配,缩小居民收入差距,提高社会福利水平。宏观经济调控则旨在通过对经济总量的调节,实现经济总量的平衡。具体来说,宏观经济调控的主要目标是:(1)通过对总供求的调节,实现国民经济的总量平衡;(2)通过对投资的调节,避免或减轻总投资的波动;

(3) 通过对消费的调节,避免或减轻总消费的波动;(4) 通过刺激经济实现充分就业;(5) 通过调节宏观经济实现物价水平的稳定;(6) 通过调节国内经济和汇率实现国际收支的平衡;(7) 通过逆向的经济调节实现国民经济长期稳定的增长。

3. 经济管制与宏观经济调控出现的时间不同

基于经济管制与宏观经济调控产生的原因的不同,决定了两者出现时间的不同。虽然经济管制处在不断发展和完善的过程中,但由于经济管制主要源于市场的不完善,由于市场的不完善始终存在,伴随着市场经济产生、发展的全过程,因此经济管制伴随着市场经济产生、发展的全过程。而宏观经济调控源于宏观经济失衡,在市场经济足够成熟,宏观经济失衡对社会大众的经济利益产生了负面影响,损害了经济的正常运行,并危及社会稳定,而且社会充分认识到宏观经济调控的必要性,并且已经建立起了宏观经济调控的“基础设施”以后,才会出现宏观经济调控。从经济管制和宏观经济调控的演变历史来看,经济管制出现的时间要远远早于宏观经济调控出现的时间,市场经济出现之时,经济管制也随之出现了,在不成熟的市场经济阶段有经济管制,在成熟的市场经济阶段自然也有经济管制,而宏观经济调控是在市场经济进入到成熟阶段以后才出现的,在市场经济进入到成熟阶段以前不存在宏观经济调控,在市场经济出现以前也不存在宏观经济调控。在西方国家,只是在20世纪30年代之后才出现宏观经济调控,如果从16世纪算起,在市场经济阶段,宏观经济调控出现的时间要比经济管制出现的时间晚了400多年。

4. 经济管制与宏观经济调控的实施机构不同

经济管制涉及的具体领域很多,政府部门中实施经济管制的机构既包括司法机构,也包括行政机构,既包括中央政府司法机构和行政机构,也包括各级地方政府司法机构和行政机构,在行政机构中既包括纯粹的宏观经济管理机构(如中央银行、财政部等),也包括其他专门的经济管理机构(如证券监管机构、保险监管机构等)、非经济管理机构(如文化管理机构、环境保护机构、药品管理机构等)以及综合性管理机构。这些机构依照颁布的法规在各自管理的领域对被管制者依法进行管制。经济管制具有很强的行业性,即依照行业性质,由设立的政府主管机构对被管制者进行管理和监督(如商业银行一般主要由中央银行进行管理和监督,投资银行主要由证券监管机构进行管理和监督,保险公司主要由保险监管机构进行管理和监督),但经济管制的行业性并不排斥政府其他管理机构依法对被管制者进行管理和监督,同时也有许多行业同时受多个管理机构的管理和监督,这些管理机构拥有非重复的,但对被管制对象的活动的几乎具有同等的制约力和管制权。宏观经济调控的实施机构则主要是中央政府的行政机构,并且主要是中央政府行政机构中的宏观经济管理机构,在宏观经济管理机构中主要是中央银行和财政部。宏观经济调控的实施机构的数量远远少于实施经济管制的机构。

5. 经济管制与宏观经济调控的实施手段不同

虽然经济管制与宏观经济调控的具体实施手段都随着市场经济的变化、管制或者调控对象的特征与行为的变化、经济管制与宏观经济调控制度的演进等不断地发生着变化,

但两者的区别还是相当大的。经济管制的实施手段主要是行政、司法手段,因此具有强制性,虽然经济管制肯定会影响微观经济主体的经济利益,但政府主要并不是通过对市场的调节,改变市场信号来达到管制的目的,而主要是通过通过对微观经济主体的直接管制而达到管制目的。政府对经济当事人的经济处罚直接减少经济当事人的经济利益,但经济当事人由此造成的损失并不是来自于市场,对经济当事人的经济奖励会直接增加经济当事人的经济利益,但经济当事人由此获得的利益同样不是来自于市场,而是来自于政府,来自于政府的行政机构或者司法机构,这种直接来自于政府的经济处罚或者经济奖励在这里仍应归于行政或司法手段,因为它们行政管理、司法管理、司法管理和监督的工具。在经济管制中,政府的角色定位主要是“裁判”。需要说明的是,经济管制本身并不排斥经济手段的运用,有的领域也需要政府当“运动员”。最近一二十年来,无论在经济发达国家,还是在发展中国家,在许多领域,政府运用经济手段取得了过去运用行政手段和司法手段进行管制所没有取得的效果,经济手段的运用范围也有扩大的趋势,但基于经济管制的基本性质,经济管制的实施手段以行政手段和司法手段为主的格局并不会发生变化。

宏观经济调控的实施手段则主要是经济手段,因此具有非强制性。宏观经济调控是通过政府参与市场(充当“运动员”的角色),通过对市场的调节,改变市场信号,从而使微观经济主体的行为发生变化,从而使经济总量发生变化,来矫正宏观经济失衡,维持宏观经济平衡的。经济手段包括货币政策、财政政策等,这些政策的运用,会对商品市场、劳动力市场、资本市场、货币市场、外汇市场等市场的供求产生影响,继而会对市场价格产生影响,从而使微观经济主体的经济利益发生变化,从而促使其调整其行为,最终重新恢复市场平衡。在市场经济中,除非是在战争时期,政府是没有理由普遍采用行政手段和司法手段来进行宏观经济调控的,因为政府采用行政手段和司法手段来进行宏观经济调控从根本上是与市场机制相排斥的,这样做的结果是政府对市场的替代,从而也就必然导致市场优势的丧失,造成社会福利的根本性下降。同样需要说明的是,撇开特殊的战争背景,宏观经济调控目标的实现有的时候也是可以采取行政和司法手段的,例如在严重的通货膨胀条件下,政府可以采取直接控制收入增长的收入政策来抑制通货膨胀,但这类政策的采用除非迫不得已,应该禁止政府使用,并且政府要使用这类手段,也必须获得政府立法机构的授权。

从上面的分析来看,由于经济管制主要采用行政手段和司法手段,管制者与管制者多发生直接的联系,它是管制者直接对被管制者进行管理与监督,而且管制具有强制性,因此应该说经济管制主要是直接干预;而宏观经济调控主要运用经济手段,宏观经济调控机构并不与调控对象发生直接的联系,它是政府调节市场,市场影响或者引导微观经济单位的调节方式,不存在宏观经济调控机构对调控对象的行政管理和监督,而且宏观经济调控不具有强制性,因此应该说宏观经济调控主要是间接干预。

6. 经济管制与宏观经济调控的实施方法不同

这里所谓的实施方法是就政府干预的力度而言的。宏

观经济调控的力度依宏观经济失衡程度的不同而会有所不同,宏观经济失衡越严重,宏观经济调控的力度应该越大,失衡程度越轻,宏观经济调控的力度应该越小。市场经济中的宏观经济失衡具有周期性,因此国民经济无法避免短期性的周期性的波动,这样宏观经济调控的力度的选择直接与经济的短期性的周期性的波动有关。在市场经济中,宏观经济会经常性处于失衡状态中,为了防止宏观经济出现严重失衡,一般来说,政府应该逆对经济风向采取经常性的调节政策,这种调节属于微调。相对于有可能出现的宏观经济的严重失衡,这种调节属于预防性质的调节。微调是经常性的,大调则不是经常性的,而是周期性的(有时间周期,宏观经济严重失衡才应该进行大调)。相对于宏观经济调控的方法的选择性,针对于微观经济主体,经济管制一般来说并不存在微调与大调问题,因为经济管制是依律行事,按照法规应该受到什么处罚就给予什么处罚,应该受到什么奖励就给予什么奖励,同业者间的区别会相当大。当然对于一些经济活动,政府是加大管制力度,还是减轻管制力度,也需要政府做出选择,但这种选择与宏观经济调控力度的选择不同,它与宏观经济失衡的程度无关,与经济周期性运动无关,而是取决于公众的认识、技术水平的变化、产业结构的变化、外部经济环境的变化等方面的因素,力度加大或减轻一般会表现为长期趋势,而不是短期性的周期性的变化。

因此,我们就能发现宏观经济调控政策的运用具有典型的逆经济运行的特点,而经济管制则不具有这一特点,无论是在经济萧条时期,还是在经济繁荣时期,只要经济管制制度未变,管制政策就不会有变。

7. 经济管制、宏观经济调控与产业政策的关系不同

宏观经济调控可能会对产业发展产生影响,因为宏观经济调控可能会改变相对价格,如果宏观经济调控改变了相对价格,那就会改变产业的比较利益,从而会引起经济资源在产业间的重新配置。就其性质而言,可能产生有利于产业政策的效果,也有可能产生出不利于产业政策的效果。不过就宏观经济调控本身而言,其性质、目的等等都与产业政策无关,宏观经济调控并不是为了产业政策的目标而制定和实施的。

经济管制则不同,经济管制虽然并不是只服务于产业政策,但是它是产业政策的必备工具,要实施产业政策,就必须有与之相适应的经济管制,否则,产业政策就是无效的。例如政府要支持幼稚产业的发展,政府就要对外实施进入管制政策和其他相关管制政策;政府要促进一个行业的竞争,政府就要实行反垄断、鼓励进入和促进公平竞争的管制政策;政府要压缩有较大污染的行业生产规模,扶持污染小的新兴行业的快速发展,就要采取抑制前者、鼓励后者的进入管制政策、污染排放管制标准与排放数量的管制政策、污染排放税政策等。

8. 经济管制与宏观经济调控的对象不同

宏观经济调控的对象是无选择性的,它是通过对市场的调节而影响微观经济主体,宏观经济调控对国民经济的影响具有系统性、整体性和全局性,虽然市场的影响程度对不同的微观经济主体会有所差别,但由于宏观经济调控所要改变的是宏观经济变量,因此任何微观经济单位都难以避免地要

受宏观经济调控政策的影响,因此宏观经济调控的对象实际上是针对所有的经济主体。就宏观经济调控的影响的性质来看,可能使所有的经济主体受益,也可能使所有的经济主体受损,也可能使一部分经济主体受益,而同时使另一部分经济主体受损。从社会整体而言,一项正确的宏观经济调控政策能够得到有效的实施,将会增进社会福利。

经济管制的对象则是有选择性的,它所管制的是具体的微观经济单位。例如基于保护环境而实施的污染排放管制的管制对象只是污染排放单位,其他单位则不在管制之列。微观经济单位如果违规,将会受到管制机构的处罚。任何经济单位所从事的经济活动如果不在经济管制的范围之列,它就不会受到经济管制机构的约束。虽然经济管制造成的影响可能是全局性的,不过一般来说,其影响的局部性更强。

9. 经济管制与宏观经济调控对经济效率的影响存在着差别

无论是经济管制,还是宏观经济调控,都对经济资源的利用率、生产效率和资源配置效率具有影响。不过两者对经济资源的利用率、生产效率和资源配置效率的影响是存在着差别的。这种差别主要反映在以下方面:

(1) 影响的时间长短不同。宏观经济调控对经济效率的影响具有非持续性的特点。原因在于:第一,微调对经济资源的利用率、生产效率和资源配置效率的影响较小,大调才会明显地影响经济资源的利用率、生产效率和资源配置效率,而大调所具有的周期性的特点,使得宏观经济调控对经济资源的利用率、生产效率和资源配置效率的影响具有非持续性的特点;第二,宏观经济调控并不会改变经济制度,即不会改变经济活动的游戏规则,这样一旦宏观经济调控政策发生变化,其对经济效率的影响就会消失。经济管制对经济效率的影响则具有持续性的特点。因为:第一,经济管制总是表现为一种长期的趋势,一项管制制度确定以后,往往会在很长的时期内运行,有的持续几十年,有的持续上百年,有的经济管制制度一经确定,几乎就成为永恒性的了,这样就使得经济管制对经济效率的影响具有长期性;第二,经济管制制度的变化改变的是经济活动的游戏规则,这样一旦经济管制制度发生变化,新的制度会在长时期内影响微观经济单位的行为,从而对经济效率产生持续的影响。

(2) 影响的途径不同。宏观经济调控对经济效率的影响主要是通过改变市场环境,或者说宏观市场结构,从而改变微观经济单位的外部环境(压力),来影响经济效率。经济管制既通过改变微观经济单位的外部环境(压力),也通过影响微观经济单位的动力机制和能力,还通过对相对价格或者成本、利润率的影响而影响经济效率。简而言之,宏观经济调控对经济效率的影响途径具有单方位性,而经济管制对经济效率的影响途径具有全方位性。经济管制对经济效率的影响途径的全方位性预示着经济管制会通过渗入到经济机体的内部而在深层次上影响着经济效率,这就意味着一个社会的经济效率的高低主要取决于经济管制制度,低效率社会要提高经济效率就应该主要从经济管制制度的改革入手。

(3) 影响的结构不同。虽然宏观经济调控对经济资源的利用率、生产效率和资源配置效率都具有影响,但宏观经济调控对经济资源的利用率影响最大,而对生产效率和资源配

置效率的影响则比较小。在经济不景气时,政府采取扩张性的经济政策会使经济资源的利用率得到提高,这是宏观经济调控对经济效率的最主要的积极影响。在经济繁荣时,政府采取紧缩性的经济政策会使经济资源的利用率下降,也会增加微观经济单位面临的市场竞争压力,这有利于提高生产效率,但由于宏观经济调控并不会增强微观经济单位提高生产效率的动力和能力,因此并不一定能够使微观经济单位努力提高生产效率。虽然宏观经济调控可能会改变要素或者产品的相对价格,从而具有提高资源配置效率的可能性,但一方面相对价格的变化可能会出现不利的变化,从而出现恶化资源配置的可能性,另一方面要素的流动性等影响资源配置效率的条件并不是宏观经济调控所能改变的,因此即使要素或者产品的相对价格有利于资源配置效率的提高,也会因为其他条件不具备而不能改变资源配置,从而不能使资源配置效率得到提高。而要具备这些条件恰恰需要经济管制制度的改革。

与宏观经济调控一样,经济管制对经济资源的利用率、生产效率和资源配置效率都具有影响,但与宏观经济调控不同的是,经济管制不只是主要对经济资源的利用率产生影响,而是对经济资源的利用率、生产效率和资源配置效率都具有至关重要的影响。首先,经济管制对经济资源利用率的高低具有至关重要的影响。进入管制、过程管制等都会影响经济资源的利用率。例如,中国实行了几十年的排斥农村劳动力进入城市非农业部门的劳动力进入管制政策就造成了中国农村劳动力资源的大量闲置,实行了几十年的排斥非国有经济进入金融、汽车等现代产业部门的产业进入管制政策也造成了金融发展能力、汽车发展能力的闲置。一般来说,进入管制的领域越广,管制越严厉,经济资源的利用率越低。其次,经济管制对生产效率的高低具有至关重要的影响。生产效率的高低主要取决于企业有无提高生产效率的内在动力、能力和外部压力,经济管制对这几个方面都有着极为重要的影响。经济管制可以削弱企业提高生产效率的内在动力和能力,减轻企业提高生产效率的外部压力,也可以增强企业提高生产效率的内在动力和能力,增强企业提高生产效率的外部压力,好的经济管制制度应该是能够增强企业提高生产效率的内在动力、能力和外部压力的制度。其三,经济管制对资源配置效率的高低具有至关重要的影响。经济管制既会影响生产要素和产品的相对价格,也会影响产品生产的成本,影响不同产品生产的利润率,还会影响资源的流动性,因此就会影响经济资源的配置。经济管制可以促进经济资源的配置效率的提高,也可以导致资源配置效率的下降。好的经济管制制度应该是能够促进经济资源配置效率提高的制度。

简而言之,宏观经济调控对经济效率的影响结构具有局部性的特点,而经济管制对经济效率的影响结构则具有全面性的特点。

(4)影响的程度不同。由于经济管制与宏观经济调控对经济资源的利用率、生产效率和资源配置效率的影响在时间长短、途径、结构方面存在着差别,因此两者对经济效率的影响程度也存在着差别。由于经济管制对经济资源的利用率、生产效率和资源配置效率的影响时间所具有的持续性、影响

途径所具有的全方位性、影响结构的全面性,而这些是宏观经济调控所不具有的,因此经济管制对经济效率的影响程度自然要超过宏观经济调控对经济效率的影响程度。

由上可以得出结论,一个社会的经济效率的高低主要取决于其经济管制制度,如果要想提高经济效率,就必须改革经济管制制度。

10. 经济管制与宏观经济调控失效的原因存在着差别

经济管制与宏观经济调控的失效存在着共同的原因,但是也存在着差别。最主要的差别在于两者在被调控对象俘虏的可能性上存在着差别。宏观经济调控的失效不是因为被调控对象俘虏了调控机构,因为在宏观经济调控中,政府机构并不与微观经济单位发生直接的联系,而且宏观经济调控的影响是系统性的、整体性的、全面性的,具有非排他性,因此不存在政府机构设租和被调控对象向政府机构寻租的条件。宏观经济调控的失效主要在于政府能力不足,而一般主要不在于政府权力的滥用。而管制者被被管制者俘虏却是经济管制失效的主要原因之一。因为在经济管制中,政府管制机构要与微观经济单位发生直接的联系,管制的利益是可以排他的,而且管制机构是一个庞大的体系,每一级管制机构、管制机构的每一个职能机构都有其独享的管制权,并且这些管制权又是被分配给一个一个的作为管制者的自然人手中,管制权都是人格化了的,管制者与被管制者之间的直接联系使得管制具有了一对一的“交易”的性质,这样就存在着管制者设租和被管制者寻租的条件,从而也就出现了管制者被俘虏的可能性,一旦管制者被俘虏,就会出现管制失效。在经济管制中,不仅管制的执行者存在着被被管制者俘虏的可能性,而且管制规则的制定者也有着被被管制者俘虏的可能性,在管制规则的制定中,所谓政治上的“看不见的手”(特殊的利益集团等等)发挥的作用往往相当大,这样就使得管制规则本身与管制应该实现的目标相背,即管制规则背离效率和公正而出现的管制规则的扭曲。由于管制规则的制定者被被管制者俘虏而导致的管制规则的扭曲对经济效率和社会公正的损害比由管制者被俘虏对经济效率和社会公正的损害更大。

11. 经济管制、宏观经济调控对经济自由的影响存在着差别

经济自由是指微观经济主体从自身利益出发,按照自己的意志独立地做出经济决策的自由。经济自由是市场经济最基本、最重要的性质和特征,是市场经济存在的前提,没有经济自由,就没有市场经济。经济自由使得市场经济具有多方面的计划经济体制所不可能具有的优越性,但同时无约束的经济自由也会使市场经济难以避免地产生多方面的缺陷。经济管制与宏观经济调控都是市场经济中政府对经济的干预,它们都会对经济自由产生影响。无论是经济管制,还是宏观经济调控,实质上都是市场以外的力量——政府对经济自由施加的约束,但是两者对经济自由的影响方式、影响程度是存在着差别的。宏观经济调控对经济自由的影响是间接的,它并不直接对微观经济主体的经济决策进行干预或限制,它是通过改变宏观市场环境而对经济自由产生影响的,其对经济自由的影响具有整体性、系统性的特点,除非宏观经济调控采取直接的经济管制的手段,否则宏观经济调控并

不会直接剥夺或限制经济自由。因此以间接干预为主的宏观经济调控对经济自由的影响程度也要小一些。经济管制则不同,它对经济自由的影响主要是直接的,因为它要直接对微观经济主体的经济决策进行干预或限制,因此经济管制会直接剥夺或限制经济自由,经济管制对经济自由的影响主要是差别性的。例如进入管制直接剥夺或限制了投资者的投资决策自由,价格管制直接剥夺或限制了卖方和买方的价格决策自由,出口管制直接剥夺或限制了出口商的出口决策自由。不过管制也会对经济自由产生间接影响,因为管制会影响产业环境。由此,经济管制对经济自由的影响要比宏观经济调控的影响大。因此,在市场经济中,尤其要对经济管制的边界给予明确的界定,对政府的经济管制权予以明确的规定,否则就会导致经济管制的无限延伸,就会不正当地侵害经济自由,从而损害经济效率。

由上可见,经济管制与宏观经济调控是两个不同的概念,虽然两者都是政府的重要经济职能,但是两者的差异是明显的、多方面的。

二、经济管制与宏观经济调控的相互联系

经济管制与宏观经济调控存在着明显的、多方面的差异,但是两者也存在着多方面的联系。两者的联系并没有为将两者混同提供依据,但是明确两者的相互联系也是经济理论研究应该关注的,并且两者的联系也是两者关系的不可忽视的重要方面。两者的联系主要反映在以下几个方面。

1. 经济管制与宏观经济调控的必要性和范围都是由市场缺陷所规定的

市场经济条件下的经济管制与宏观经济调控的必要性都是由市场缺陷所产生的,虽然与经济管制和宏观经济调控相联系的市场缺陷存在着差别,但都源于市场缺陷。如果不存在市场缺陷,那就不需要经济管制和宏观经济调控。市场缺陷是市场经济内生的,市场经济内生的缺陷使得市场机制充分发挥作用的条件遭到破坏,或者市场经济本身不能保证满足市场机制发挥作用所需要的条件,或者市场机制发挥作用的结果导致经济效率的下降或者低下,从而使使得仅仅有市场力量并不能使社会的生产能力得到充分的有效的利用,不能实现社会在已经拥有的可资利用的经济资源的条件下社会福利的最大化。某些市场缺陷可以由第三种力量的作用得到或多或少的弥补,但第三种力量的作用存在着根本的缺陷,并不能作为弥补市场缺陷的依靠力量,因此只能由政府充当弥补市场缺陷的依靠力量,政府弥补市场缺陷需要根据市场缺陷的不同领域分别通过实行经济管制与宏观经济调控来实现。虽然政府实行经济管制与宏观经济调控并不一定能够弥补全部的市场缺陷,但它却是一个社会弥补市场缺陷的最终依靠力量,而且只要经济管制与宏观经济调控的有效性能得到不断的提高,就可以与市场力量这只看不见的手一道不断增进社会福利。

市场缺陷导致了经济管制与宏观经济调控的必要性,也同时规定了市场经济条件下经济管制与宏观经济调控的范围。经济管制与宏观经济调控都在于弥补市场缺陷,因此,无论是经济管制,还是宏观经济调控,都不能渗入到市场机制能够有效地发挥作用的领域,而只能进入市场机制不能有

效地发挥作用的领域,这从根本上规定了经济管制与宏观经济调控的边界。虽然两者在市场机制不能有效地发挥作用的领域起作用的“领地”有不同,但从它们都只能在市场机制不能有效地发挥作用的领域发挥作用这一点来看是相同的,经济管制与宏观经济调控的范围都是由市场缺陷所规定的。

2. 经济管制与宏观经济调控的实施主体都是政府,都是政府的基本经济职能,最终目标都在于提高经济效率

经济管制与宏观经济调控都是由市场缺陷所引起的,都在于弥补市场缺陷。尽管实施经济管制与宏观经济调控的具体的政府职能机构有不同,但都是政府机构。实施经济管制与宏观经济调控的主体既不是企业、居民,也不是第三种力量,而是政府。

在市场经济中,政府要履行多方面的具体的经济职能,主要包括:维护产权;抑制、限制或消除垄断,促进市场竞争;解决外部经济效应问题;提供和鼓励提供公共物品;提供信息和促进市场信息供应量的增加;补充市场的不完善,提供或鼓励提供市场供应不足的私人物品;进行收入再分配,缩小居民收入差距,促进收入分配的公平;限制非市场品的生产和消费,禁止有害物品的生产和消费;矫正宏观经济失衡,维护宏观经济平衡,促进宏观经济稳定;调节经济结构,促进结构平衡等。任何实行市场经济制度的国家的政府都应该履行上述经济职能。而这些经济职能可以归结为两个大的方面,即经济管制和宏观经济调控。由此可见,在市场经济中,政府要充分弥补市场缺陷,使社会的经济效率达至最优,既需要实行经济管制,也需要进行宏观经济调控,政府只有有效地实行经济管制和进行宏观经济调控,才能有效地解决市场解决不了的问题。由于市场缺陷内生于市场经济本身,因而具有长期性,政府对经济的干预,离开了两者中的任何一个方面,社会的经济效率都会无法达到最优水平,所以经济管制和宏观经济调控是政府的基本经济职能。

虽然经济管制与宏观经济调控的具体目标不同,两者的干预对象、方式、方法等等都存在着差别,影响经济效率的时间长短、途径、结构、程度也存在着差别,但是不管是经济管制,还是宏观经济调控,从它们的最终目标来看,都是要通过政府对经济的干预促进经济效率的提高,增进社会福利。

3. 经济管制与宏观经济调控是相互补充的

经济管制与宏观经济调控都是政府的基本经济职能,由于两者源于市场缺陷的不同方面,由两者的性质决定了两者功能上的差别,决定了各自适于弥补不同类型的市场缺陷,也就是说,应该实行经济管制的就不适于采取宏观经济调控,归属于宏观经济调控的就不应该采取经济管制,经济管制不能代替宏观经济调控,宏观经济调控也不能代替经济管制,两者的关系不是相互替代,而是相互补充。两者这种相互补充的关系决定了只有既能有效地实行经济管制,又能有效地实施宏观经济调控,政府才能实现有效地履行政府应该履行的经济职能的目标,市场缺陷才能得到有效地解决。

4. 经济管制与宏观经济调控制度都需要不断地发展

市场机制不能有效地发挥作用的领域是经济管制与宏观经济调控能够进入的领域,但这并不意味着在这些领域政府就一定要无条件地实行经济管制与宏观经济调控。这里涉及到政府的能力。如果政府进入这些领域不仅不能起到

弥补市场缺陷的作用,使社会的经济资源完全浪费,反而因为政府在这些领域实行经济管制与宏观经济调控而损害了市场机制在其能够有效地发挥作用的领域的作用的充分发挥,那么政府就不应该在那些领域实行经济管制与宏观经济调控,因为政府实行经济管制与宏观经济调控的结果不是增进社会福利,而是减少了社会福利。政府能力是人类生产能力的组成部分,人类生产能力的增长包含着政府能力的增长。政府能力的增长使得政府可以进入市场机制不能有效地发挥作用的领域中的更多的领域,经济管制制度和宏观经济调控制度也因此要相应地发展。

市场力量作为人类生产能力的一部分,也是随着人类知识的增长而不断增长的,这就使得市场机制能够有效地发挥作用的领域与不能有效地发挥作用的领域的结构会发生一些变化,基于经济管制与宏观经济调控的必要性和范围都是由市场缺陷所规定的,经济管制与宏观经济调控的对象、手段等都应该做一些相应的调整。

随着经济管制与宏观经济调控实践的发展,人类会发现和掌握实行经济管制与宏观经济调控的更有效的方法,更有效的具体的手段,更恰当的干预力度和时机,更好的决策制度,更好的机构设置,更好的机构协调机制等等,人类自然就应该利用这些新的知识来改进经济管制制度与宏观经济调控制度。

经济管制制度与宏观经济调控制度的不断发展是经济管制与宏观经济调控有效的必要条件,也只有经济管制制度与宏观经济调控制度能够得到不断发展,经济管制与宏观经济调控才能成为增进社会福利的手段。

5. 经济管制的有效性以间接干预为主的宏观经济调控的有效性存在着相互制约的关系

(1) 经济管制的有效性会影响以间接干预为主的宏观经济调控的有效性。如果经济管制的范围、程度等超越了其应该有的边界,宏观经济调控不可能有效地发挥作用。例如如果存在着普遍的市场进入管制、普遍的价格管制、普遍的投资管制、普遍的分配管制,那么无论政府如何努力,以间接干预为主的宏观经济调控都不可能有效。经济管制制度所影响的是宏观经济调控的微观基础。以间接干预为主的宏观经济调控要有效地发挥作用,需要微观经济单位享有独立的经济决策权,有自己独立的经济利益,自己承担经济风险,需要有灵活的价格机制,经济资源能够自由地流动,需要有发达的高度竞争性的市场,这些条件在存在普遍的严格的经济管制的经济中是不可能得到满足的。经济管制既可以为以间接干预为主的宏观经济调控有效地发挥作用提供有利的条件,也可以成为以间接干预为主的宏观经济调控有效地发挥作用的障碍。

(2) 宏观经济调控的有效性也会影响经济管制的有效性。例如如果国民经济处于总需求严重超过总供给,通货膨胀高居不下,政府的反垄断管制政策就难以奏效。有效的宏观经济调控能够为经济管制的有效性提供有利的条件,宏观经济调控的失效则会使失衡的宏观经济成为经济管制有效性的不利因素。如果宏观经济调控本身导致了宏观经济失衡或者加剧了宏观经济失衡,这样的宏观经济调控就成了经济管制有效发挥作用的障碍。

6. 某些经济管制在特殊条件下也可作为宏观经济调控的手段

与实现宏观经济调控目标相关的经济管制可以作为宏观经济调控的手段。例如为实现国际收支平衡而对汇率进行管制,为解决通货膨胀而对利率、银行的贷款规模、企业的投资规模和薪酬进行管制,为提高就业率而对雇主辞退在业者进行限制等。不过这里需要说明的是,这里所说的某些经济管制在特殊条件下也可作为宏观经济调控的手段,实际上是说为了达到宏观经济调控的目标政府可以采取管制手段,而不是说这些管制是正常的经济管制的现成的组成部分,因为这些管制本身是不应该存在的。因此经济管制作为宏观经济调控的手段是应该受到严格的限制的,只有在间接干预无法矫正业已出现的宏观经济失衡,而宏观经济失衡对于国民经济发展造成了严重的损失,对社会稳定构成了严重的威胁,也就是说出现了严重的经济和社会危机时,政府才可采取管制手段矫正宏观经济失衡,因此经济管制只能作为市场经济中特殊条件下宏观经济调控的临时性手段,而不能作为宏观经济调控的常用手段。经济管制手段的运用应该有严格的法律程序,有严格的范围限制和时限,一俟危机缓和,政府就应该撤消管制,而完全采用常规性的间接干预手段。

三、关于经济管制与宏观经济调控政策的几点思考

基于上述对经济管制与宏观经济调控的关系的讨论,考虑到经济管制与宏观经济调控政策存在的种种问题,笔者认为在经济管制与宏观经济调控政策方面,需要关注以下问题。

1. 不能混同经济管制政策与宏观经济调控政策

经济管制政策与宏观经济调控有相互联系的地方,但两者的差别也是明显的。政府在制定经济调控政策时,应该考虑两者的差别,在政策工具的选择、职能部门的分工等方面都应该有相应的差别。如果将经济管制政策与宏观经济调控政策混同起来,在政策工具的选择、职能部门的分工等方面就会出现错误的选择,导致的结果要么是经济管制的目标和宏观经济调控的目标无法实现,要么是使政府对经济的干预不仅不能弥补市场的缺陷,反而会强化市场缺陷,而且会使政府对经济的干预成为导致效率下降的因素,总的来说会导致政府失效。如果政府失效由此引起,这样的政府失效比市场失效更糟。

2. 政府应该不断完善经济管制政策与宏观经济调控政策

市场经济需要政府对经济实行经济管制和宏观经济调控,政府也应该成为弥补市场缺陷的主要力量和最后依靠力量,但政府是否能够有效地实行经济管制和宏观经济调控呢?这取决于多种因素,除了受政府政策性质的影响外,政府干预方式的选择、政策工具与力度的选择、政府实施政策的能力等都会影响政策的效力。政府不是万能的,不可避免地会在政府干预方式的选择、政策工具与力度的选择等方面出现或多或少的错误,甚至政府制定的政策本身就是错误的。减少错误才能提高经济管制与宏观经济调控的效力。政府应该不断学习,不断探索经济管制和宏观经济调控的规

律,不断改进和完善经济管制制度和宏观经济调控制度,不断提高政府制定和实施经济管制和宏观经济调控的能力,从而不断完善经济管制政策与宏观经济调控政策,不断提高经济管制政策与宏观经济调控政策的效力。

3. 经济管制和宏观经济调控应该法治化

在市场经济中,政府应该通过实施经济管制和宏观经济调控弥补市场缺陷,促进经济效率的提高,但与企业、居民、民间组织等不同,政府是一种特殊的力量,它是公共权力的垄断机构,它享有立法权、司法权,它是唯一合法享有暴力的机构,它能够动用强制力贯彻它的意志,这为政府实施经济管制和宏观经济调控来弥补市场缺陷提供了前提,也是它作为弥补市场缺陷的主要力量和最后依靠力量的根本原因。但它作为公共权力的垄断机构也同时造成了它不作为和滥用权力的可能性。无论是它不作为,还是它滥用权力,都会造成经济管制和宏观经济调控失效。要防止政府不作为和滥用权力,不断提高政府有效实施经济管制和宏观经济调控的能力,就应该为此提供制度保障,根本的唯一可行的制度保障就是法治化。政府进行经济管制和宏观经济调控从性质上来说受托行为,即它作为公共利益的代表,公众赋予其公共权力,它运用这种公共权力,代表公共利益,贯彻公共意志,进行经济管制和宏观经济调控。因此,首先应该通过立法明确政府进行经济管制和宏观经济调控的权力和责任,无论是政府的行政机构,还是政府的司法机构,其履行经济管制和宏观经济调控的权力和责任都应该由法律予以明确的规定,政府应该干什么,不能干什么,政府各层次、各职能部门所享有的权力和应该履行的职责,都应该由法律予以明确的规定,从立法上防止政府缺位和越位;其次,应该通过立法和司法对政府各层次、各职能部门所享有的进行经济管制和宏观经济调控的权力和责任进行监督,并进行相应的激励和惩处制度,一方面防止政府不履行进行经济管制和宏观经济调控的责任,另一方面一旦出现政府滥用经济管制和宏观经济调控权,就及时予以纠正;其三,应该通过法律对政府进行经济管制和宏观经济调控的程序予以明确,保障经济管制和宏观经济调控政策制定的民主性和科学性,一方面防止政治中的看不见的手起作用,另一方面防止政府机构出于自身利益而无限扩张经济管制和宏观经济调控范围的行为和政府随意制定政策而扰乱经济正常运行的行为。只有将经济管制和宏观经济调控纳入法治化轨道,方能限制政府权力的无限扩张,经济管制和宏观经济调控才能被限制在弥补市场缺陷的范围内,才能促使政府切实履行它所应该进行经济管制和宏观经济调控的责任,经济管制和宏观经济调控政策才能成为弥补市场缺陷、促进经济效率提高的有益的手段。

注释:

参见曾国安:《政府经济学》,武汉,湖北人民出版社,2002。

实际上,如果不限于市场经济,经济管制在国家或政府出现之后,市场经济出现以前就已经存在。可以说,经济管制是随国家或政府的出现而出现的。市场解决不了的问题,如外部经济效应问题、垄断问题、信息不对称问题、居民的非理性行为等等,在市场经济产生以前就存在,只不过其规模、影响等小一些而已。

否则,就属于经济管制范畴,因为如果宏观经济调控主要依靠行政手段和司法手段,即主要采取直接干预的手段,那么市场经济的基础就会受到破坏,这样的经济也就不再是市场经济了,而是计划经济或者管制经济了。因此,市场经济下政府的宏观经济调控与直接

干预是相冲突的,换句话说,市场经济下政府的宏观经济调控只能主要采取间接干预手段。近20年来,中国国内经济学文献中大量提到的市场经济中政府对经济的干预应该以间接干预为主(或者市场经济中政府对经济的调控应该以间接调控为主)的理论应该说针对宏观经济调控是正确的,而且只是针对宏观经济调控才是准确的。

在中国经济体制改革过程中,曾经有过还要不要经济管制的疑问。应该说,经济体制改革要解决的问题并不是要不要经济管制的问题,而是要什么样的经济管制的问题。1950年代初开始形成的中国传统的经济管制制度与市场经济是相背的,必须对这种经济管制制度进行根本的改革,这是建立市场经济的前提条件。中国市场经济的建立比较缓慢,根本原因就在于对传统的经济管制制度的改革过慢,市场化改革过程从实质上来说也就是废弃传统的经济管制制度的过程,废弃传统的经济管制制度的进程越快,市场化改革的进程越快,市场化改革每向前推进一步,也意味着废弃传统的经济管制制度的进程向前推进了一步,市场经济的完全建立要以传统的经济管制制度的根本改革为前提。但是市场经济与传统的经济管制制度势不两立,并不表明市场经济与经济管制制度势不两立,市场缺陷要求建立经济管制制度,政府的经济管制是市场经济所内生出来的要求,是实现经济的高效率和社会公正的必要条件,但是这必须是与市场经济相适应的、弥补市场缺陷的、有着明确的管制边界的经济管制制度。从市场经济国家来看,宏观经济调控制度方面的差异远较在经济管制制度方面的差异小,借鉴各国在宏观经济调控和经济管制的经验时,选择更困难的是在经济管制方面的经验。各国的经济管制制度相当复杂,而且合理性差异也很大,因此在研究市场经济国家政府调控经济的经验教训时,虽然研究宏观经济调控方面的经验教训是必要的,而研究各国经济管制方面的经验教训更为迫切,应该避免(也是在实践中最容易出现错误)的是将别国特殊的经济管制制度,并且是不合理的经济管制制度当作市场经济的具有共性的一般经济管制制度。对各国经济管制制度进行比较、甄别、判断、改造对改革传统的经济管制制度和建立与市场经济相适应的经济管制制度是十分重要的。

无论是市场缺陷,还是第三种力量的缺陷,亦或政府缺陷,从根本上说,都是由人类的生产能力的有限性所决定的,因为市场经济、第三种力量以及政府都是人类社会的事情,没有人,便无所谓市场经济、第三种力量和政府。虽然人类的生产能力随着人类科学技术的发展,社会生产实践的发展,社会制度的不断改进(简而言之是随着人类知识的增长)而不断增长,但相对于人类的需要,相对于社会福利最大化的要求,仍然存在着巨大的缺口。即便是进入到所谓的知识经济社会,人类所掌握的知识仍然是极其有限的。因此,如何使经济资源得到充分的有效的利用,实现社会福利的最大化,是人类社会面临的永恒挑战。

中国自实行改革开放政策以来,政府在宏观经济调控方面一直在努力从改革开放前的直接干预过渡到间接干预,在出现宏观经济失衡时,力图依靠间接干预矫正宏观经济失衡,政府的这种意愿是好的,是正确的,但每次都达不到预期的目标,以致于每次都要通过直接干预来最终矫正宏观经济失衡。出现这一现象并不奇怪。原因就在于中国传统的经济管制制度没有根本性的变化,在这种传统的经济管制制度下,市场信号是扭曲的,资源不能自由地流动,微观经济单位应该享有的经济决策权和经济利益都被经济管制所侵蚀或者说被剥夺,应该承担的经济风险也因为经济管制而无法通过新的经济安排而转移或者被经济管制自动地转移到其他的经济主体,这就使微观经济单位对于政府宏观经济调控政策所传达的信号缺乏反映,因此使得间接干预失效。在传统的经济管制制度下,宏观经济调控只有采取直接干预才能达到预期目标,间接干预的宏观经济调控与传统的经济管制制度是相背的,因此只有根本改革传统的经济管制制度,以间接干预为主的宏观经济调控才能有效地发挥作用。以间接干预为主的宏观经济调控的有效性也可以作为判断传统的经济管制制度改革进程的一项指标。

参考文献:

1. 斯蒂格里兹:《政府经济学》,中文版,北京,春秋出版社,1989。
2. 斯蒂格里茨:《政府为什么干预经济》,中文版,北京,中国物资出版社,1998。
3. 吴易风、王健、方松英:《市场经济和政府干预》,北京,商务印书馆,1998。
4. 王俊豪:《政府管制经济学导论》,北京,商务印书馆,2001。
5. 李向阳:《市场缺陷与政府干预》,北京,中国金融出版社,1994。
6. 曾国安:《政府经济学》,武汉,湖北人民出版社,2002。

(作者单位:武汉大学经济学系 武汉 430072)
(责任编辑:Q)