



新政府干预论

陈东琪/著



首都经济贸易大学出版社 北京



新政府干预论

陈东琪／著

首都经济贸易大学出版社 北京



图书在版编目(CIP)数据

新政府干预论/陈东琪著

- 北京:首都经济贸易大学出版社, 2000.2

(中国当代中青年经济学家论著文库)

ISBN 7-5638-0812-4

I 新

II 陈·

III 国家干预 - 研究 - 中国

IV F123.15

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 66981 号

Xin Zhengfu Ganyulun

新政府干预论

陈东琪 著

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙

电 话 65976483 65071505

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京宏飞印刷厂

开 本 850 毫米×1168 毫米 1/32

字 数 219 千字

印 张 9 125

版 次 2000 年 2 月第 1 版第 1 次印刷

印 数 1~6 000

书 号 ISBN 7-5638-0812-4/F·439

定 价 17.00 元



目 录

第一章 为什么需要政府	1
第一节 关于政府作用理论史的回顾.....	3
第二节 政府的“一般作用”	11
第三节 政府的“特殊作用”	17
第四节 案例分析:索罗斯假设及其应用.....	25
第二章 政府作用的局限性	30
第一节 关于“政府失灵”的理论假说	32
第二节 政府干预经济的成功案例和启示	44
第三节 中国:政府干预的成功和失误	51
第三章 政府规模与机构改革	57
第一节 政府规模选择和最优规模理论	58
第二节 政府规模扩大趋势与政府干预	63
第三节 政府规模扩大的原因	72
第四节 政府体制改革与政府职能转变	77
第四章 政府权威与市场秩序	88
第一节 制定和执行市场规则的一般理论	90
第二节 政府如何建立市场秩序	97
第三节 政府如何维持市场秩序	106



新政府干预论

第四节 “规则一元化”、“文件体制”改革与依法行政	111
第五章 政府怎样进行宏观调控	116
第一节 宏观调控的目标	118
第二节 宏观调控的基本手段	128
第三节 如何操作财政政策	134
第四节 如何操作货币政策	137
第五节 政府在结构调整中的作用和产业政策	144
第六节 煖平周期的政策与微调	147
第六章 “公”“私”配置与公共物品生产	152
第一节 “公”“私”配置假说和中国存在的主要问题	154
第二节 政府开支增长和扩大公共工程	162
第三节 公共物品生产和国有企业规模	167
第七章 政府怎样参与和管理对外经济	179
第一节 政府在对外经济中的作用和原则	181
第二节 政府在对外贸易中的作用	186
第三节 政府在资本国际化中的作用	192
第四节 政府如何管理汇率和外汇储备	204
第八章 政府高效与制度构造	209
第一节 现代政府制度及其构造原理	210
第二节 制度约束	215
第三节 政府公务员工资原理	221
第四节 政府公务员分工原理	228
第九章 政府干预的实证分析——韩国的“政府主导”和启示	235
第一节 “政府主导”战略的成就和意义	237



目录

第二节 “官治金融”和“低”利率问题 ······	247
第三节 发展大财团的途径和问题 ······	254
第四节 对“政府主导”下大企业发展的看法 ······	265



一、从经济学史演变中得出一个折衷的结论

关于“政府的作用”，实际上是一个老问题。从 1776 年亚当·斯密在《国富论》一书中提出“自由放任”思想，到 1936 年凯恩斯在《就业利息和货币通论》中提出“政府干预”主张，在这 160 年中从未停止过对“政府作用”问题的讨论。凯恩斯的《就业利息和货币通论》出版以后，这方面的讨论不但没有停止，而且对立的意见更为明确、更为针锋相对。

220 多年以前，英国经济学家亚当·斯密在他的《国富论》一书中，第一次系统地论述了经济自由发展的思想。在斯密看来，没有自由，就没有效率，就没有市场经济的存在和发展。一个半世纪之后，20 世纪 30 年代，英国伦敦学派的主要代表人物哈耶克，在批评当时的苏联社会主义计划经济的同时，进一步阐述了自由主义在现代市场经济发展中的意义。他在 1944 年的《通向奴役的道路》和 1969 年的《自由宪章》中，大力推崇斯密的自由市场经济理论，认为只有自由放任，才能实现人的本性，通过个人自由提高效率，并用斯密提出的“看不见的手”合理配置经济资源。以米塞斯为代表的前西德自由主义经济学派，特别推崇自由放任思想，他和哈耶克一起，在 20 世纪 30 年代，对前苏联“集中计划经济”模式进行了最早的批评，认为否定市场调节的“集中计划经济”是没有效率的。20 世纪后半期，在西方国家，特别是在美国，以里根总统命名的“供给经济学”派卢卡斯提出的理性预期学说等，都属于市场自由主义学派的范畴。其代表人物都和哈耶克一样，对凯恩斯和凯恩斯主义者的国家干预表示怀疑，他们认为自由（特别是要求发展中国家和发达国家之间自由贸易）才是市场的本质。前面已经提到，最近几年比较被人



途中,政府逐步从生产经营、收入分配和市场交易等微观领域中退出来,一些原来掌握在政府机构手中的事务逐步交给了市场、企业和个人。这样,重新研究政府与市场之间的分工问题就变得重要起来。正是基于上述考虑,我们就市场经济条件下,特别是社会主义市场经济条件下的政府干预问题,谈一些意见。关于对这个既古老又具有极强现实感的话题的讨论,不是一般地重复过去,在本章的分析中,我们将尽量加进一些“现代”的感觉。

本章分四节讨论“政府的作用”。第一节“关于政府作用理论史的回顾”,先从经济学发展的历史角度描述人们对政府作用的看法,并指出这种看法变化的阶段性特征。由于理论发展的主流即斯密式的市场自由主义已经被凯恩斯式的政府干预主义所取代,在20世纪的后50年中,经济发展的不同历史阶段只存在政府干预多少的差异,而不存在有无政府干预和要不要政府干预的问题。第二节“政府的‘一般作用’”,在说明人们的生活离不开政府这样一个简单事实后,从市场的缺陷不能用市场的办法来解决这个角度,证明发挥政府干预作用的理由,在此基础上分析政府在宏观、微观两个不同层次的不同职能。第三节“政府的‘特殊作用’”,主要讨论四个问题:一是指出为了有效地对付国际投机资本,需要发挥政府的监管作用;二是说明发展中国家为了在国际市场竞争中争取相对有利的地位,需要政府更多地引导、调节经济的发展路径;三是分析政府在经济发展周期不同阶段的作用程度和方式,在经济萧条时期,需要发挥政府的特殊作用,包括通过调节税率、利率、汇率等市场参数以达到抑制衰退、刺激经济回升的目的;四是将这三方面结合起来讨论中国的事情。第四节“案例分析”,通过对索罗斯“市场总是错误的”的假设进行分析,指出古典经济学关于“市场总是有效的”的假



设只是在市场的静态和短缺的条件下才有意义，在动态或长期的条件下，其有效性就受到挑战；为了提高市场动态发展的稳定性，减少因波动和萧条付出的代价，需要政府来“利用”或“纠正”动态发展中的市场错误。总之，现代市场经济的发展，需要与有效的政府干预相结合。

第一节 关于政府作用理论史的回顾

一、20世纪末的热点：回到斯密？还是回到凯恩斯？

在所有这些问题的讨论中，有两种意见格外引人注目：一种是以斯密自由放任为传统，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乎前两人之间的第三者。

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。

在中国，也时常可以听到类似这两种相反意见的争论。搞宏观经济研究的学者，比较重视政府干预对经济稳定发展的意义；搞制度分析和微观经济研究的学者，则对“政府能做好什么”表示怀疑。前者强调，市场不是万能的，存在自身难以克服的缺陷，需要发挥政府的作用；后者强调，市场有自己的运行和发展规律，这些规律不依人的意志为转移，如果考虑信息不完全和不对称性，以及由少数人组成的政府存在“能力不足”和“集团利益矛盾”等问题，就使得政府干预难以奏效。

为了摆脱当前的经济危机，保证未来国民经济发展既有效又稳定，我们是回到斯密？还是回到凯恩斯？是听克鲁格曼和斯蒂格利茨的，听宏观经济学派的意见？还是听赛克斯的，听制度学派和微观经济学派的意见？听前者的意见，就可以坚持对外汇和资本市场实行管制，政府对经济的干预可以多一些；听后者的意见，就应当放松和减少管制，政府干预应当少一些，有市场调节就够了。那么，政府到底应当听谁的呢？

不要从先验的原则出发来下结论，我们先来看看历史是怎样发展、变化的，它给我们提供了什么启示。



二、从经济学史演变中得出一个折衷的结论

关于“政府的作用”，实际上是一个老问题。从 1776 年亚当·斯密在《国富论》一书中提出“自由放任”思想，到 1936 年凯恩斯在《就业利息和货币通论》中提出“政府干预”主张，在这 160 年中从未停止过对“政府作用”问题的讨论。凯恩斯的《就业利息和货币通论》出版以后，这方面的讨论不但没有停止，而且对立的意见更为明确、更为针锋相对。

220 多年以前，英国经济学家亚当·斯密在他的《国富论》一书中，第一次系统地论述了经济自由发展的思想。在斯密看来，没有自由，就没有效率，就没有市场经济的存在和发展。一个半世纪之后，20 世纪 30 年代，英国伦敦学派的主要代表人物哈耶克，在批评当时的苏联社会主义计划经济的同时，进一步阐述了自由主义在现代市场经济发展中的意义。他在 1944 年的《通向奴役的道路》和 1969 年的《自由宪章》中，大力推崇斯密的自由市场经济理论，认为只有自由放任，才能实现人的本性，通过个人自由提高效率，并用斯密提出的“看不见的手”合理配置经济资源。以米塞斯为代表的前西德自由主义经济学派，特别推崇自由放任思想，他和哈耶克一起，在 20 世纪 30 年代，对前苏联“集中计划经济”模式进行了最早的批评，认为否定市场调节的“集中计划经济”是没有效率的。20 世纪后半期，在西方国家，特别是在美国，以里根总统命名的“供给经济学”派卢卡斯提出的理性预期学说等，都属于市场自由主义学派的范畴。其代表人物都和哈耶克一样，对凯恩斯和凯恩斯主义者的国家干预表示怀疑，他们认为自由（特别是要求发展中国家和发达国家之间自由贸易）才是市场的本质。前面已经提到，最近几年比较被人



们注意的赛克斯，同样属于市场自由主义学派的一员。如果单从放弃计划管制、减少政府干预的角度来看，20世纪最后20多年中社会主义经济的市场化改革，特别是前苏联和东欧“走回头路”的改革，实际上明显地受市场自由主义理论的影响。^①

相反的观点是强调政府干预的意义，认为市场的作用是有限的。从李嘉图到凯恩斯，再从凯恩斯主义到后凯恩斯主义，都持这一观点。1994年，联合国计划开发署(UNDP)在一份报告中指出，市场并不是完美无缺的，日本、韩国和新加坡经济的高速增长，以及90年代中期以前亚洲经济出现的持续繁荣，主要经验之一在于政府的作用。他们之间的区别在于：李嘉图注重政府运用贸易和税收政策对一国经济平衡增长的作用；凯恩斯明确提出用赤字财政和膨胀性的货币政策，解决由有效需求不足引起的资本主义市场经济的危机问题；克鲁格曼注意到新兴工业化经济由于市场的脆弱性，不得不实施外汇管制；而斯蒂格利茨是一个温和的政府干预主义者。

国际经济学界对政府干预问题可谓观点和流派多种多样。就市场自由论和政府干预论而言，既有同时代的横向争论，又有

^① 在20世纪，前苏联和东欧在经济制度的选择上，走了两个极端：一个极端是搞完全排斥市场调节的集中计划经济，在这个经济中，一切商品货币关系都不存在了，整个经济的运行仅仅靠一只“看得见的手”（国家计划）来调节，结果不仅牺牲了效率，而且带来了经济的大起大落，出现强周期波动；另一个极端是完全放弃计划指导，否定政府干预在一定程度、一定时期的有效性，企图只要一只“看不见的手”（单一的市场）来调节。尽管我们现在很难断定这种选择是正确还是错误，但是，至少可以指出的是：从1989年到现在，经过了整整10年，俄罗斯的经济还处在一次又一次“危机链”中。这样看来，在经济制度的改造、调整和变革中，不应当走极端，比较可行的办法是选择一个折衷的途径，走第三条道路，这样可以边改革、边总结经验教训。在不断探索中前行，可以减少因各项变革性措施出台带来的风险，从而实现制度变革的“稳中求进”。



不同时代的思想更迭。有的时候，市场自由论占上风，有的时候，政府干预论成为理论的主流。可以说，在不同时期，这两种理论被交替地使用。

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发展的历史可以发现，西方国家应用“政府干预论”大约有三十年左右的时间。两次石油危机之后，虽然回到了“市场自由论”（见图 1-1），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。

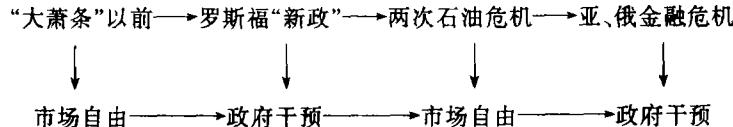


图 1-1 20 世纪西方经济发展中“市场自由”和
“政府干预”的交替变化



20世纪的经济史说明，有的时期，市场自由很成功，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道理，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，问题不在于强调市场重要或政府重要是“正确”还是“错误”，而在于“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。

三、库特纳对市场自由主义的批评

几百年的世界经济实践证明，由于市场经济有自由和民主，有激励和竞争，从而比较有效率。无论什么模式的市场经济，特别是那些经济实绩比较优良，市场发育比较充分的市场经济，其首要原则是市场主体选择和决策自由。生产什么、生产多少和怎样生产，投资的方向和规模，买卖的数量，以及消费的方式，都由经济当事人自己决定。如果不这样，经济活动中自己的事情不由自己决定而服从于他人的意志，人们就不会有积极性，经济活动的效率就会降低，因为，经济人的本性是追求利己和自由。没有自由、民主、激励和竞争，就没有活力和效率。

但是，市场并不是完美无缺的，就像天上的月亮并不是每天都是圆的一样。

1998年9月6日，美国学者罗伯特·库特纳在《波士顿环球报》发表了题为《自由市场的谬误》的文章，认为市场不是经济发展的万灵药。他说，最近美国股票市场暴跌，东亚经济崩溃，俄罗斯经济陷于混乱，所有这些都有一个共同的原因，就是我们这



个时代对自由市场乌托邦式的崇拜。在库特纳看来,1997年7月2日泰国铢贬值以来的东南亚、东亚和俄罗斯金融危机,以及1998年秋天美国资本市场的震荡,证明了斯密主义的破灭,自由放任的理论已经不灵了。

我并不赞同库特纳过分强调政府干预作用的论点,但是,他对“市场自由主义至上”思想进行批评,不是完全没有道理的。

20世纪上半叶,人们对1929~1933年的“大萧条”束手无策。后来有了凯恩斯理论,西方市场经济因此持续稳定增长了二十年左右。70年代西方经济几乎陷于停滞,这个时候的计划经济逐步解体,人们因此“重新对纯市场抱有近乎疯狂的崇拜,并且怀着救世主的心态想把它推广到世界各地”(库特纳语)。在全球一片“市场化、自由化”呼声的推动下,拥有高储蓄率的东南亚、东亚经济,企图进一步放松外汇管制,加快开放资本市场,弱化政府干预。结果,在国际投机力量的冲击下,陷入无法控制的深渊之中。国际资本投机商,先是在这些国家的货币、股票和企业大量投资,然后猛然釜底抽薪,引发危机。在治理危机的努力中,美国和国际货币基金组织用它们惯用的“极端自由市场准则”,不但未能及时让这些地方摆脱危机,反而使这场危机从亚洲延伸到俄罗斯、西欧和美洲等发达经济国家。资本的真正价值显然不会在几个月内上下波动80%,市场震荡的直接原因是投机家们的猜测和疯狂的投机行为。这对一个受外国投资冲击较强的国家和地区来说,这些投机家们的猜测和行为很容易发展成一场市场共振。美国股票市场同样是天真崇拜市场的受害者。就在1998年上半年,美国有名望的经济学家仍在称赞永久繁荣的“新经济”,令人不安地重复20年代的观点:走市场自由放任的路。他们以为,放松管制、全球化、低通货膨胀率以及技术进步加起来意味着股票只会上升。由于这种错误的估计,股



票市场就会定价过高,这是非常危险的。实际上,这种危险不仅潜藏在证券和其他金融市场,而且潜藏在整个经济的运行过程之中。库特纳说,在现在这个世界中,美国不是一座孤岛,亚洲、俄罗斯和拉丁美洲的灾难,在部分程度上是美国输出的意识形态造成的,而这反过来又必然对美国和欧洲造成影响。在所有这些事件中,最危险的是俄罗斯的经济崩溃。它让人们回忆起西方在第一次世界大战结束之后未能帮助德国经济复苏,结果导致了希特勒掌权和第二次世界大战的爆发。

库特纳这些言论的意思是什么呢?我想,他是在告诉人们:一国的经济,哪怕是一个大国经济,在现在的经济全球化中,只要它不是封闭自己,就不应当不顾条件地向他国输入只对自己有利的自由理念。当你在寻求更多的市场自由以求得经济发展中有更多创新精神时,不要以为别国也只能走你选择的自由之路,限制人家更多强调政府干预的自由,指责人家的货币、资本市场开放得太晚了。如果这样做,最后你会自食自己种下去的苦果。

库特纳显然是在宣传一种新管制主义思想,即发达国家不应当要求欠发达国家在任何条件下自由开放门户。20世纪90年代的实践已经证明,俄罗斯按照欧美意图盲目地搞市场自由化,得到的是“自由放任的黑社会资本主义”。“战后”的政府干预体制对私人资金流通实行管理并稳定货币,以便让国家发展。20世纪80年代以来,国际货币基金组织要求原来的计划经济国家和新兴工业化国家和地区向投机者更多地敞开大门,并且把这作为提供援助的先决条件。这实际上是在向受援国家和地区灌输自由金融流动的极端观点,这就是为什么国际上越来越多的人批评国际货币基金组织的做法,认为他们不是从病人的病情出发开出有效的药方,而是为了自己捞一把;不是为了给这



些国家和地区制定稳定和重建的计划,限制投机资本的流通和提供更多的援助,而是利用这个困难时期灌输“对我有益的自由”的观点。

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,开放和自由是必然的趋势。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。

第二节 政府的“一般作用”

一、人们的生活离不开政府

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,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。^①

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。在此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一种无政府状态的，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。

二、市场的缺陷不能用市场的办法来解决

在经济运行机制的选择上，人类花了几百年的时间选择了

^① 在中国，人们对政府的依赖更为明显，这不仅表现在原来的计划经济时期，而且表现在今天的社会主义市场经济条件下。我们在谈论“政企分开”时，其目标意愿是要政府不要去直接管企业，不要直接插手企业的投资、生产、就业、购销和分配等事务，但是，这并不意味着对企业的行为引导完全不要政府。实际上，政府通过参数调节企业行为，是现代经济发展的一个基本特征。不仅企业需要政府引导，家庭和个人行为也需要政府引导。



市场经济。从 20 世纪 20 年代到 70 年代,一些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地调控作用。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,靠市场是没办法解决好的。

1. 现实中可能产生社会难以承受的总量不平衡现象。市场的价格参数(包括狭义的商品、服务价格和工资、利率、汇率等),虽然可以在一定程度上调节供求关系,缓解供求非均衡程度,但是,由于信息不对称、信息传输既有时滞又有漏损,以及消费者的偏好不断变化,各单个市场总是会存在或多或少的非均衡。这些单个市场的非均衡集合起来,会在国民经济总量中产生不平衡,如通货膨胀和通货紧缩、失业、有效需求不足和过剩以及贸易赤字等。对这些表现在宏观层面上的“总量失衡”现象,靠市场本身无法解决,只有借助政府的宏观调控来缓解。

2. 除了上述静态意义上的不平衡外,经济发展过程中,还有可能产生经济景气的周期性波动,这种波动有时是常规的,有时可能是非常规的。对这种周期波动,市场的价格调节也是无能



为力的,这要靠政府运用财政、货币政策来缓解。

3.由于企业的营利行为倾向于短期化,产业的成长和竞争的发育在不同地区、不同部门是不均匀的,因此,现实中可能出现市场难以解决的结构性矛盾。比如:“私人物品”和“公共物品”的生产和增长有可能出现失衡,出现“公共物品短缺”和“私人物品过剩”并存的结构性矛盾,这是市场无法解决的,它要靠政府财政加大以公共投资为基本内容的直接投资的力度来解决。

4.由于历史条件、竞争能力等方面的差别,在收入分配过程中通常会出现社会难以承受的不平等现象,对这种不平等现象,市场的“看不见的手”也是无能为力的。

5.在完全自由的市场经济条件下,经济人的基本行为是利己,是使自身利益最大化,行为动机中的“利他”往往只会发生在对“利己”有益时才是可以接受的。这种强烈的“短期化”和“利己”行为,容易导致外部不经济,如环境污染、噪音等。在自由放任的市场经济条件下,这种外部不经济扩大有可能累积到危及人们自身的生存和发展,危及人类的安全。解决外部不经济的可供选择的途径是政府调节。

6.市场运行的基本特征是竞争,而保证竞争的和谐和效率的有序,其前提是要有一套行之有效的行为规则,这套规则既包括对“运动员”的约束,又包括对“裁判员”的约束,而制定规则的主体只能是政府,而不是市场本身。

上述这些现象在宏观层面上表现出来,属于集合现象,以“看不见的手”为主要调节手段的市场,对此无法应对和缓解,需要借助政府宏观调控的力量。我们说,无论是现代资本主义经济,还是现代社会主义经济,都离不开市场调节,离不开“看不见的手”的作用。现代经济发展没有市场调节是万万不能的,但



是，市场又不是万能的。

三、政府在宏观、微观层次上的不同职能

经济发展实际上是一个不断从非均衡到均衡过渡并实现质和量的扩张的过程。如果将我们的思维简化一些，可以将这种非均衡界定为微观非均衡和宏观非均衡两种基本形态。在凯恩斯以前，人们对宏观非均衡及其解决途径较少关注。

一般来说，市场的主要功能是通过价格等调节参数实现从非均衡向均衡的过渡。比如：当供大于求时，价格下跌，企业收缩生产，供给减少，同时，买者增加购买，需求增加，市场表现为达到或接近供求均衡（完全和持续的供求均衡是一种理论的追求，实际中的常态往往表现为供求非均衡，但是，这并不排除通过市场和政策操作追求均衡的努力的意义）；当求大于供时，价格上升，企业扩大生产，供给增加，同时，买者减少购买，需求下降，结果也会出现达到或接近供求均衡的趋势。但是，这种市场价格（这里讲的是广义价格，除了物品和服务的价格外，还包括作为资金价格的利率、作为劳动力价格的工资、作为外币价格的汇率等）的调节作用是有限的，尤其是在宏观层面上，价格调节不起作用，这就要靠非价格调节；在宏观层面操作非价格调节的主体应当是一个能代表全民意志的“集体”，这个集体就是政府。

在明确了政府的基本作用首先可以理解为解决宏观层面上的非均衡之后，我们就可以逻辑地研究政府在这个层面上到底能做什么。对这个问题，经济学家的意见很多。理查德·马斯格雷夫在《公共财政理论》中，把政府的经济作用分为三种：一是稳定经济，建设一种实现充分就业条件下的经济；二是收入分配，按平等和效率原则建立起人们基本能接受的个人收入分配结



构；三是资源再配置，减少从宏观角度来理解的资源浪费，提高全社会的资源使用效率。马斯格雷夫为政府界定的这三个职能，是各国政府正在做的事情，即使是强调市场作用多一些的美国政府也在做这些事情。

经济学家之间真正的分歧，主要是政府可不可以介入微观事务，如果可以，在什么范围内和多大的程度合适，以及与市场和企业之间如何分工。

我想，从一个比较全面的角度来理解，政府对经济的干预不仅可以涉及属于“长期”的经济领域，涉及总量平衡和收入的再分配等，而且包括在属于微观范畴的生产和消费两个方面发挥作用，这一点既适用于中国这样的转型经济，适应于市场竞争发育不很充分、处于加速发展的经济，也适用于生产力很发达和市场发育比较充分的经济。

在生产方面，政府的干预对“怎样生产产品”、“生产什么”和“为谁而生产”有影响。当然，这种影响一部分是直接的，一部分是间接的。直接部分主要是指公共物品生产，间接部分则是指通过参数调节影响私人生产的行为，以达到属于共同意志的目标。

在消费方面，政府不必给人们分配消费品，也不必告诉消费者“消费多少”和“如何消费”，但是，政府可以通过影响人们对储蓄和消费关系的处理来达到调节消费者的行为趋势、消费结构和消费数量的目的。因此，政府对微观经济行为也不是没有作为的，尤其是，面对市场运行，特别是包括证券和货币在内的金融市场运行风险的增大，政府怎么能够完全袖手旁观呢？



第三节 政府的“特殊作用”

一、谁有能力对付国际投机资本？

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。有一段时期，包括国际金融机构和强势政府在内的国家，都对其显得无能为力。也正是在这个时候，经济学家忽然重新对所奉行的理论和政策进行检讨，检讨的对象既包括实行了半个多世纪的国际金融体系，又包括近三十多年来一直被市场经济国家，特别是发达国家高高举起的“经济自由主义”旗帜。尽管以美国哈佛大学赛克斯教授为代表的新一代自由主义经济学家，还没有放弃让外汇市场完全自由，并称汇率的起落应当完全由市场自发地调节，政府不要去管它，而且也管不好，但是，以美国麻省理工学院克鲁格曼教授为代表的新干预主义者提出的新兴国家应当实行有管理的汇率，甚至不排除一定时期的资本管制的思想，似乎更容易得到受金融冲击国家和地区的政府支持。

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，特别是在面对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。

如果从国与国之间的竞争和一国经济稳定的角度来分析，我比较倾向于克鲁格曼的意见。在先不讨论“其他因素”的情况下，单纯从如何对付国际投机资本这一点来考虑，研究一国如何发挥政府对市场的积极干预，我认为是很有意义的。这里讲的意义主要是指保证一国经济发展和市场的稳定。尽管有的经济学家不大愿意听到“稳定”这个词，因为的确“增长”比“稳定”更能给人们带来直接的实惠，但是，对于加速发展的经济而言，长期的稳定是非常重要的。如果没有稳定，虽然可以获得短期的高速增长，但是随之而来的是大衰退、大萧条、大动荡，这种增长显然会失去它的意义。而且，如果我们讲的“稳定”从国内放眼到国际，就更为重要。

国际投机资本对搞活一国的市场而言，应当说是有积极意义的，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”也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”,而是反映其单方意见的行为。因为国际货币基金组织给予危机国家和地区的每一笔援助,都附加了满足该组织单方利益的条件,使援助者和受援者之间的关系体现为非常明显的给钱人和要钱人的利益关系,并使受援者处于不利地位。所以,在国际金融体系还是维持老格局的条件下,受援者付出的代价是很大的。减少代价的积极办法是灵活而有效地运用政府干预,政府出来建立和维持一种至少在本国政府看来是稳定的市场秩序。

1998年8月14日至28日,我国香港特别行政区政府与对冲基金之间的对阵,为我们提供了一个至少可供研究的案例,尽管在直接的市场博弈之后,政府改用调整市场游戏规则的办法,来对付索罗斯等国际资本投机商的围剿。有人担心这样做会使香港丧失市场自由的精神,并怀疑是否能将香港股市稳定下来。后来的事实证明,香港1998年8月的战役是比较成功的,它不仅保证了香港汇市和股市的稳定,9月至12月,恒生指数从6 000多点推到10 000点以上,而且,并未因此而牺牲市场自由。可见,在面对国际投机资本冲击的新金融背景下,政府的作用进一步显现出来。^①

^① 香港这场“政府与投机家之战”支持了10个交易日,政府运用了1 200亿港元,在期货市场上赚了20亿,恒生指数从7 000点以下升到9 000点以上。这种入市干预,目的是为了通过稳定货币和资本市场稳定联系汇率,从而稳定香港经济。在市场经济发展最自由的香港,不失时机地采取政府干预的方式抑制投机资本的投机行为,是不是意味着自由因此消失呢?不是的。市场自由的发展,应当随世界经济



二、发展中国家政府作用的定位

以上是从“一般”角度讨论政府和政府干预的意义，在这里，政府被看做是公共利益或公共意志的体现，这种“公共”性质决定了政府首先应当承担公共职能。

下面，我们从“特殊”的角度来作进一步的分析，来了解具有特殊规定性的政府作用的特殊定位。就是说，如果经济发展水平较低，同时面临经济加速增长、加速结构转换和制度改革的任务，与发达国家相比，“政府干预的作用是否应当多一些”？或者说，政府的经济职能是否应当“多出一块”呢？

在我国，对这个问题的讨论较早的是樊纲教授发表的《经济发展过程中政府作用的定位》^①一文。樊纲注意到，发展中国家的政府是否应该或者能够比一般意义上的政府，特别是比发达国家的政府，在经济增长和经济转型过程中“多发挥一块”作用，关键要看发展中国家作为一个整体是否拥有“多一块”的信息和知识，而一切关于东亚国家“集体行为”或政府作用的争论，都是假定政府可以在体制转型、发展战略上集中各种知识和信息，然

济最新变化而变化。香港在 20 世纪 50~60 年代采用“自由放任政策”，70 年代采用“积极不干预政策”，90 年代实行“共识资本主义”，这表明，现代政府对经济的影响方式是随着经济形势的变换而不断调整的。整个 20 世纪的世界经济发展表明，现代市场经济并不是一个完全无政府状态的，政府必须为商品贸易商和资本投资者提供一个稳定环境。至少，如董建华先生所说：“政府有责任采取果断措施，减少市场混乱”。（见苏东斌：《从东南亚金融危机看政府调控的必要与局限》，载《经济日报》1999 年 1 月 11 日）

① 《经济日报》1998 年 9 月 28 日。



后制定出相应的政策,利用政府(通过政府)的特殊权力加以贯彻,以便体制转型和经济发展的速度更快一些。实际上,由于这个假定的真实性存在一些问题,从“多一块知识”推论出“多一块作用”的观点要大打折扣。因为,发展中国家的政府所具有的知识、信息和政策操作技术的优势相对要少一些,所以要求“集体行为”或政府的直接领导与干预的作用要小一些,而由市场选择的领域要大一些。当然,从信息量的大小来确定政府干预程度的大小,并不能说明问题的全部,因为发展中国家要解决与发达国家的差别,不仅要处理“如何加速”(包括发展速度、结构调整和制度转换等)的问题,还要考虑在同发达国家竞争时存在的因先天不足而带来的“不平等竞争”问题。在这样的背景下,让市场自发演进,势必支付更长的时间代价。而加进政府作用后,演进的时间可以缩短,代价可以减小。

所以,从目的论角度出发,发展中国家的政府“多一些政府作用”是可以接受的。随着转型期的结束和经济发展水平的提高,政府干预的“多一块作用”应当逐渐消失。这样,从制度和发展角度来理解关于政府的“特殊作用”就消失了,剩下的就是“一般作用”了。

三、经济萧条时期政府的“特殊作用”

前面讨论政府的“特殊作用”是从“横向”来把握的。为了全面分析,我们还可以从“纵向”来把握。

这个问题可以这样提出:在经济萧条时期,政府的作用是否可以多一些?提这个问题时,我们自然联想到1929~1933年西方资本主义世界出现大萧条之后,为什么会有罗斯福“新政”和凯恩斯政府干预主义理论的诞生。或者说,当市场经济发展过



程中出现大萧条时,政府是放任市场自由演进,还是应当进行更多一些的干预,以达到缩短萧条延续的时间,减少因萧条给人们带来的如失业、贫困和生活质量下降的痛苦呢?这是一个非常现实的问题。我想,哈耶克和弗里德曼恐怕也不会愿意让自己的儿子失业的时间更长一些,他们本人也不会自觉地去选择没有面包的生活。尽管我在强调政府对经济萧条的干预时,并未忽视对政府干预能力和效果的关注,并未忽视实行经济干预的政府是否是一个廉洁为公的集体,但是,我担心的是如果没有政府积极而有效的干预,处于萧条之中的人民要遭受更多的苦难。

所以,我认为,反萧条需要政府,过去是这样,现在是这样,将来也是这样。

现在提供一个案例分析,对象是日本。20世纪90年代以来,西方世界中的欧美经济持续增长,尤其是美国经济出现连续8年的繁荣。这期间的日本经济一直低迷不振,特别是1997年7月开始的亚洲金融危机以来,日本的处境几乎是每况愈下,1997年国内生产总值增长率为-0.7%,1998年在-2%以上,用通货紧缩和萧条来概括日本目前的经济特征是不会遭到多少人反对的。如何振兴日本经济,最近两年,日本政府较多地从财政扩张政策上来考虑,比较偏向于凯恩斯的解决方案。但是,克鲁格曼教授在1998年上半年建议用货币政策的办法。在他看来,实行扩张性的财政政策对解决日本目前的问题不会有效应,应采取扩张性的货币政策。基于日本已跌入流动性陷阱的情况,利率政策已被证明无效,而且,日本的利率调降空间已经基本没有了,所以应当用增加货币供应量的办法来刺激消费与投资。克鲁格曼主张日本应大量印发钞票,借此激发通货膨胀,目的是让日本人知道他们手上的钞票增加了,而且是长期的,不必将它们储蓄起来,应该将它们消费掉或去投资。投资和消费需



求增加了，就会带来通货膨胀，适度的通货膨胀对复苏经济是有好处的，而这种通货膨胀正是当今日本经济所欠缺的。他没有明确说通货膨胀率应是多少，从他的言谈中似乎可以选择 5% 左右，而且这种通货膨胀政策不只是一个短期行为，可能实行大约 15 年左右。新加坡一家报纸著文说，这个建议很大胆，有可能吓坏日本政府。^①

我在这里描述克鲁格曼的观点，并不是想评价这个政策主张的可行性，也许日本政府的政策会选择“放松货币”和“放松财政”相结合，将凯恩斯 1936 年提出的理论和弗里德曼 1963 年提出的理论在同一个时期协调起来。我是想说明，如果不这样做，如果日本政府对日本经济的萧条坐视不管，日本经济的低迷局面就很难较快地改变，消费市场会越来越不振，失业率会进一步提高，最终有可能影响到全球经济的稳定增长。日本的情形是这样，东南亚和东亚的情形是这样，美国的情形也是这样。1998

① 日本经济在高速增长之后为什么会陷入长期的衰退之中？对这个问题，国际经济学界有不少的解释。现在，我有一个还不成熟但是想提出来与读者共同探讨的想法，这就是“过低利率的危害”。迄今为止，日本的利率是世界上最低的。这种低利率政策，在开始实行时的好处是，可以最大限度地刺激投资和消费，形成旺盛的市场需求，并因此带动经济高速增长。但是，相伴而来的负面效应是人们通过从银行大量融资的办法，对房地产、短期货币和资本市场进行大量投资，结果推动经济虚假繁荣，形成房地产和资本市场的泡沫现象。一旦这种虚假繁荣不能持续，泡沫破裂，投资者的房地产和证券资产将大幅度缩水、收入增长速度迅速下降，向银行还款的能力突然下降，银行因此而形成大量的呆账和死账。结果，银行崩溃了，企业投资和家庭消费崩溃了，市场需求陷入长期的低迷不振状态，出现持续的通货紧缩。保持经济增长的惟一途径是进一步扩大出口，在内需不足时出口的快速增长，势必造成巨额贸易顺差。在国际市场收缩，特别是有巨额顺差的贸易伙伴国的经济出现不景气时，整个国民经济的发展就至此停滞下来了，甚至出现持续衰退。所以，我想日本国民经济出现连续 3 年的负增长，陷入严重的萧条过程之中，与这一过程产生时的过低利率是有关的。中国应当汲取这个教训，不要走过低利率的路。



年7~8月，美国和欧洲几乎经受不起从亚洲刮来的冷风，股市暴跌，汇市震荡，经济增长出现放缓迹象，如果不是格林斯潘在9~11月连续3次降息，并且推动欧洲和其他国家用降息等办法刺激经济，就可能出现全球经济同时陷入衰退的局面，重蹈1929~1933年大萧条的情形。

因此，从经济周期的角度看，在经济下滑途中，为了避免全面萧条，政府的作用（主要是用扩张性的财政、货币政策刺激经济回升）是非常重要的。一国是这样，全球经济也是如此。

四、中国经济中的政府干预

中国经济是发展中的经济，面临加快发展，缩小与发达国家差距的任务，这就要求更多地发挥政府的作用。但是，中国经济中的政府干预在不同时期的程度是有差别的。

中国经济中的政府干预大致可以分成两个大的阶段：

第一阶段是1978年改革开放以前在计划经济条件下的政府干预。在这一阶段，社会生产和再生产的全过程都由政府决定的，它不仅直接决定生产什么、怎样生产，直接控制交换过程，而且包揽分配和消费的决策，以计划指令取代价格，行政分配取代市场选择，政府对经济活动的一切领域进行统一管制，政府的作用被推至极端。这种极端的政府干预，持续了25年之久，后来发现是不成功的，所以，不得不选择将计划经济改造成市场经济的道路。

但是，从计划经济转到市场经济不是一件容易的事情，需要一个过渡阶段。

1978年以来到现在，仍然属于这样一个过渡阶段，我们也可以将这20年理解为政府干预的第二阶段。这一阶段的基本



特征是,政府对经济活动直接影响的范围逐渐缩小,在直接生产过程中的干预力度逐渐减弱,干预方式逐渐改善,由直接调控为主向间接调控为主转变,参数调节的作用增大。应当说,相对于计划经济而言,这个时期市场经济运行中的政府作用被大大地限制了,至少现在有了价格制度,微观经济活动的基本方面交给了市场。

近 20 年的实践证明,从计划经济转向市场经济的选择是正确的,中国的加速发展并不一定要选择政府管制一切的计划经济模式。但是,走向反面的选择未必就是正确的选择,我们在强调市场的作用时,并不意味着政府完全退出经济舞台。尤其是在经济转型和国际化进程中,当我们的市场还很脆弱,产业和企业的国际竞争力不高,风险防范体系还不健全时,强调“多一些政府干预”还是有意义的。这个意义不仅表现在加强平等和社会公正,实现政治稳定方面,而且表现在对长期繁荣、可持续发展和反贫困等方面作出的努力。

第四节 案例分析:索罗斯假设及其应用

以上我们对为什么需要政府干预作了一个大致的描述。为了让读者加深印象,我想对作为近两年的世界级新闻人物索罗斯投机行为及其理论假设作一个简单分析。在我看来,索罗斯是一个利用市场缺陷发财最成功的人。我谈论市场缺陷和政府作用时提到索罗斯,不是要政府像索罗斯一样利用市场缺陷发财,更不是掠夺老百姓,而是减少由市场缺陷造成的代价,为百姓创造更多的收益和福利。



一、索罗斯假设：市场总是错误的

索罗斯在资本市场上投资，受他自己创立的盛衰理论(boom/bust theory)指导。这个理论的基本假设是“市场总是错误的”，这不同于古典投资理论中流行的“市场总是正确的”假设。从“市场总是错误的”假设出发，索罗斯努力寻找市场的错误，寻找市场的不均衡，并利用这种错误和不均衡来赚钱。我对索罗斯的赚钱行为并不关心，我关心的是他提出的“市场总是错误的”假设对我们的研究有什么意义。

对“为什么市场有错误”这个问题，索罗斯提供了一套听起来远离现实但实际上为他赚钱作出了贡献的哲学解释。在这个解释中，有两个核心概念：一个是“不完全理解(imperfect understanding)”，另一个是“反射”。

在索罗斯看来，人们对自己所处的世界的理解天生注定就不完全，对于作出的决定所需要了解的情况其实是受这些决定的影响。由于存在这种不完全理解，在参与其事者的期望和事件的实际结果之间就会产生一种歧异，使参与者的理想和现实之间出现一段差距。这种歧异和差距状态通常会以盛衰程序出现，盛衰过程不均衡：先是慢慢加速，然后在灾难性的趋势反转中达到顶峰，最后达到自我摧毁的形态。这实际上是经济周期理论所表达的表现为周期性循环的动态非均衡。索罗斯在这一点上的进步是，从人的行为及导致行为思想特征的角度，对市场周期运动的原因作了富有想像力的解释。由此我们可以看到“人”和“市场缺陷”之间的关系。

受波普哲学思想影响的索罗斯，还以更为哲学概念化的方式来解释“市场错误”的起源。他提出一个对他的理论体系非常



有用的“反射”概念,这个概念所表达的基本含义是:认知功能和参与功能从相反的方向作用,在某些情况下,彼此会互相干扰,两者间的互动以双向反射反馈机能的形态表现出来。在市场运行中,特别是在风险较大的金融市场中,流行的偏见和流行的趋势之间都有反射性的互动,尽管这种反射性互动只偶尔出现,但是,反射性结构是永久性的。这种反射性互动和反射性结构,会导致一个市场非均衡演变的过程。

从流行的经济学观点来看,现实的事件由一系列事实构成,在一组事件之后会出现另一组事件,形成永不中止的锁链。而索罗斯认为,在具有思考能力的参与者参与其间的状况下,锁链并不是由一系列直接的事实连接在一起。原因是,参与者不能够把思考局限于事实,他们必须考虑包括自己在内的所有参与者的思考,这样就带来不确定的因素。这种歧异和差别天生就潜藏在人们的不完全理解中,因此,索罗斯说,误解和错误在人类所做的事情中扮演的角色和生物学中突变所扮演的角色没有什么区别。所以,索罗斯得出的结论是,市场并不是完美的,是有错误的。市场的错误来源于人的不完全理解或误解,来源于人们之间行为信息的不对称,来源于据以抉择的信息不完全。看来,在索罗斯的概念世界中飘忽着莫里斯的影子,即任何一个国家,任何一个人,它永远只能生活在一个有限的世界中,既然是有限的,怎么可能得到一个理论上完全的信息呢?在作抉择时,所选用的信息怎么可能是完全对称的呢?

二、“利用”还是“纠正”市场的错误

市场有错误,我们怎么办?索罗斯的选择是利用市场错误赚钱,尽管他将赚来的钱用于慈善事业,用于构建他追求的开放



社会是无可指责的,但是,那些受害国家的政府对他这一做法带来的道德风险表示忧虑和抗议。在这里我对索罗斯理论和这一理论的运用给人类带来的后果不过多评价,我现在关心的是我们的主题,即政府如何对待市场的错误,采取何种有限的措施修正或减少市场的错误。

前面我在谈论市场主体的行为效率时,并没有忽视这些市场主体的短期目标动机,以及由这种动机带来的经济发展的长期不平衡趋势。虽然我到现在仍然认为表现这种长期不平衡趋势的“周期”将客观地永恒存在,无论外在于市场的力量多么强大,都不可能消除市场的周期;但是,我同时注意到,对市场经济运行施以有效的政府干预,并通过这种干预“矫正”由市场主体的利己动机带来的行为偏差,可以在一定程度上减缓周期波动的幅度,延长繁荣和缩短衰退的时间。我把这个结果叫做“调控周期的收益”。

尽管现在仍有不少经济学家怀疑政府调控周期的效果,而且我也认为不当的政府干预会使“调控周期的收益”为负,就是说会加剧波动、缩短繁荣和延长衰退,但是,我还是主张政府可以通过“预调节”方式改变市场运行的惯性,在“调控周期”上有一定的主动性。

索罗斯利用市场错误的做法给我们的启示是:政府可以调控市场,可以根据市场动态非均衡的变化顺应和改变趋势。这里的关键是,要密切注视市场运行向上和向下变化的趋势以及这种趋势可能衰竭的迹象,在趋势反转的临界点(从上升反转为下降或从下降反转为上升)到达以前,采取“逆势而为”的政策;在一种新趋势刚开始时,则应采取“顺势而为”的政策。这就要求我们准确把握临界点和新趋势开始的时点。尽管每一次事件和程序都具有独立性,重复的事件和程序比较少,不确定性决定



着趋势起点和长度不可能用计量经济模型来准确计算,但是,我们可以根据相机决策和微调理论在过程的某一个含有提前量的位置上贯彻政府的意愿。

本章参考文献

- [1] 陈东琪.微调论.上海:上海远东出版社,1999
- [2] 樊纲.经济发展过程中政府作用的定位.经济日报,
1998-09-28
- [3] 凯恩斯.就业利息和货币通论.商务印书馆,1963
- [4] 罗伯特·库特纳.自由市场的谬误.波士顿环球报,1998
-09-06
- [5] 乔治·索罗斯等.索罗斯:走在股市曲线前面的人.海口:海南出版社,1998
- [6] 斯蒂格利茨.政府为什么干预经济.北京:中国物资出版社,1998
- [7] 斯蒂格利茨.经济学.北京:中国人民大学出版社,1997
- [8] 威廉·普法夫.重新审视无形之手.波士顿环球报,1998
-12-14



第二章

政府作用的局限性

市场不是万能的，政府也不是万能的，我们既不要盲目的市场崇拜，也不要盲目的政府崇拜。尽管我们讨论“政府失灵”比讨论“市场失灵”可能会有更多一些理论的风险，但是，如果我们在强调政府作用的同时，对政府寄予过多的希望，其风险就不单纯是落在个人身上，而是落在全社会、落在整个国家和全体国民身上。

如同英国人和美国人一想到西方世界 1929~1933 年的“大萧条”就不寒而栗一样，对中国人来说，1958 年的“大跃进”和 1960~1962 年的“大跃退”记忆犹新，这是政府失误付出巨大代价的典型案例。除了这两个典型案例外，在中国还有很多政府失误的事例，有的属于政府体制设计有缺陷，有的属于政府选择发展战略失误，有的属于政策操作不当。

实际上，前苏联和东欧，以及中国改革开放以前强调政府统制的计划经济是不成功的。这种经济从政府体制设计上证明了政府失灵，因为它的突出特征是从体制上放大了政府的能力，将政府作用推至极端，以为政府是一个全部由无私、廉洁、勤奋、智



慧、公正，没有利益欲望的人组成的，可以像神一样正确地完成所有的事务，是完美无缺的集体。实践证明，这只不过是柏拉图式的社会理论空想和欧文式的社会试验乌托邦。经过几十年的痛苦实践以后，中国又不得不以支付巨大改革成本为代价，将原来政府包办一切的计划经济改造成政府和市场实行合理分工的市场经济，在客观评价政府特性和作用的基础上，重新设计政府和市场分工的体系，合理界定政府作用的范围。

为了系统阐述上述思想，本章集中研究政府作用的局限性，回答“政府为什么不是万能的”这个问题。如果说前一章讨论政府的作用，是在假定市场存在缺陷的前提下进行的，并且对政府作用本身的局限性存而不论，那么，本章讨论政府作用的局限性是建立在如下假定基础上：有的事情政府做不了，还得由市场去完成。

本章分三节。第一节“关于‘政府失灵’的理论假说”提出了四个重要假说：一是信息不足或信息丢失假说；二是决策过程的成本过大假说；三是决策者智慧不足假说；四是决策者利益约束假说。通过这几个假说说明，我们对政府决策者不能寄予过高的期望，就其能力的局限性来说，政府不可能把所有的事情做好。第二节“政府干预经济的成功案例和启示”，主要分析美国在政府干预上的成功之处，这一节主要介绍以格林斯潘为主席的美国联邦储备银行如何有效地干预经济。第三节“中国：政府干预的成功和失误”，主要对比分析两个经济时期，一是“大跃进”时期政策操作的失误；二是90年代中期以来政策操作的成功。通过对比回分析指出政府干预的有效性，不仅与制度选择有关，而且与政策操作的方式有关。并且指出，即使是比较成功的政府干预时期，也存在一些问题，这就说明政府干预本身是有局限性的。



第一节 关于“政府失灵”的理论假说

在研究政府作用的局限性之前,我们提出“政府失灵”的理论假说。就像过分夸大市场作用时反而会出现“市场失灵”一样,如果过分夸大政府的作用,我们就会面临“政府失灵”的事实。本节就“政府失灵”提出四个假说:一是信息不足和信息丢失假说;二是决策过程的成本过大假说;三是决策者智慧不足假说;四是决策者利益约束假说。通过分析这些假说,提出“政府作用有限性”原理,并从这一原理出发,证明发展社会主义市场经济要求对政府和市场之间的分工进行重新界定,政府在社会经济活动中不应充当全能角色。

一、信息不足或信息丢失假说

在谈论“市场失灵”时,我们也使用“政府失灵”这个概念。所谓“政府失灵”实际上是指政府作用存在局限性,政府本身有某些缺陷。这种缺陷首先表现为我们所讲的“信息问题”。一方面,政府不可能收集到完全的信息,在不完全信息基础上制定的政策只具有相对有效性。另一方面,与市场决策不同的地方是,宏观层面上收集到的信息通常要“累积”起来,只有在“多个同类信息”积累到一定程度后,政府才会做出决策上的反应。因为,政府每一次决策变化的成本较大,它的变化频率大大低于市场决策的变化频率,决策变换的时间间隔也要比市场决策的时间间隔长一些。



这就存在一个“二律背反”:为了降低政府决策的成本,只有减少决策次数;决策次数减少意味着即期调整减少,小调整变成大调整,而大调整必然使信息被“累积”的时间延长,在所积累的信息总量中势必有一部分已经陈旧、过时,根据部分陈旧、过时的信息作出决策的有效性必然大大降低。这种“二律背反”说明,政府要提高干预的效率,基本的途径是缩小对个人、企业等微观经济主体控制的范围,减少对市场进行调控的数量和次数。

信息不完全或信息不足,首先是一个信息数量问题。对于政府决策者来说,能否理性地解决信息数量问题,能否对某一现象的出现有一个完整的认识呢?理论上的答案是“能”,但是,需要时间,而同一信息“累积”的时间同时要付出代价;减少这一代价的途径是尽早确定同一信息“累积”链条中那个处于“第一顺序”的信息,但这对于政府决策人来说,几乎是不可能的。因为,他必须有把握地肯定这个处于“第一顺序”的信息具有完全的真实性和权威性。比如,政府决策者要确信“总需求不足”这样一个信息是真实的,就必须不止一个人这么说,应该有“很多人”这么说,这“很多人”中,既有经济学家,又有企业家,还有统计学家和其他权威人士。问题是,这些称做“家”的人们,由于其知识结构、对现实反应的灵敏度、对学术价值的追求和信息传递渠道等方面存在差异,不可能在同一个时点上发出同样的信息。我研究需求不足现象得出的认识是,政府一般不会相信“第一个人的信息”。我在1996年上半年发表的《从“适度从紧”转向“适度放松”》的文章中说,“中国开始出现并非暂时的总需求不足现象”,建议决策者逐步放松财政、货币政策,以避免企业生产、政府财政和银行金融陷入持续滑坡的境地。但是,对政府高层决策有直接影响的国务院发展研究中心,在1998年3月的一篇权威报告中还在说,“中国目前并不存在总需求不足”,建议政府的财



政、货币政策还可以继续紧下去。直到该年第二季度各项经济指标离政府年初的预期很远，甚至经济增长“确保 8%”的难度很大时，否定存在总需求不足现象的经济学家才将原来的观点改变过来，并影响政府宏观政策，在 7~8 月由紧转松，货币方面 M0 和 M1 增长率由第二季度的 6.6% 和 8.7% 分别提高到第三季度的 11.7% 和 13.2%，财政方面增发 1 000 亿元国债（使全年的财政赤字由年初计划的 450 亿元提高到 960 亿元，国债发行达到 5 900 亿元之多，创历史之最）。

在这里，我们不仅看到“信息累积”后实行大调整必然加大调整成本和经济震荡，而且也看到，政府层面上的“信息累积”有一定的必然性，因为，同一信息顺序的那个属于“第一”的信息通常容易被忽视。

决策者忽视同一信息顺序中的“第一”信息，不仅是因为“第一”信息相对来说缺乏权威性，而且还在于决策者认知“第一”信息并以其为依据制定出调整政策，也是有风险的。这不仅在于意识形态的风险，而且在于决策者很难判断“第一”信息的可靠性。因为它至少没有比较和验证的机会，按照决策者认为“不可靠”的信息来做出具有创新意义的决定是要冒可能失败的风险的，而这又是决策者通常不愿意做的事情。

我们可以举一个例子。1997~1998 年亚洲金融危机之前，美国学者克鲁格曼和刘遵义教授在 1994 年就预测这场“危机在不久将要发生”，而在那个时候又有哪个政府的领导人甚至对政府决策有直接影响的经济学家对他们二人的预测感兴趣并采取防范对策呢？这个例子实际上告诉我们，“危机将要发生”这个信息的第一次提出默默无闻是必然的，因为大部分聪明的经济学家沉醉在研究“亚洲经济奇迹”之中，谁会相信在刚刚发生墨西哥金融危机后，会在正处于高速增长时期的亚洲出现人们实



际上不愿意看到的金融和经济衰退呢？如果某一政府能根据“第一信息”作出具有“预调节”特征的决策，那么，这个政府就是一个聪明而智慧的集体。

信息“累积”或信息陈旧、过时，是一个信息的质量问题，只不过这里的信息质量是从时间角度来看的。在讨论微观经济行为效率问题时，包括诺贝尔经济学奖获得者莫里斯在内的不少经济学家谈到“信息不对称性”问题。按照信息不对称的观点，在市场中活动的每一个人在作出决策之前不可能得到完备的信息，而根据不完备信息作出决策得到的效率总是小于帕累托最优决策效率。但是，我认为，微观行为中的信息问题，还不是那么严重的，因为信息发送和决策之间所用的时间是比较短的，在这个比较短的时间，信息漏损较少。宏观上存在的信息不完全或信息量不足问题，既与信息不对称性有关，又与时间延长造成信息漏损的“信息丢失”有关。

通常，影响信息完备程度的变量主要有三个：一是时间，二是空间，三是主观。信息源离信息收集中心愈远，所收集信息的完备程度愈低；信息中心离信息源愈近，所收集信息的完备程度愈高。信息量会随着时间的延长而出现漏损，时距越长，漏损概率越大，漏损量会越多。信息中心要想准确地知道由原始信息源发出的信息，除了中心本身对信息的理解没有障碍外，关键是有—个可供信息流动的渠道。在时间延长的情况下，信息渠道可能发生变化，甚至出现信息传输渠道消失的情形。

举例来说，中国在1958年掀起“大跃进”高潮时，决策人要想了解大跃进时期各地的真实情况，有两个主要渠道：一个是听地方官员汇报，一个是亲身调查。而通过这两个渠道了解大跃进的真实信息，可能会碰到来自主观的障碍：就汇报而言，汇报人通常会投其所好，如领导人喜欢大跃进，地方官员就会拣好的



说,没有好的也会以欺骗的办法将无说成有。这种造假汇报其实不仅是在大跃进时期。就调查而言,即使调查者非常务实,尊重现实,是就是,不是就不是,但因为个人的时间和经历是有限的,个人的调查只不过是一个局部,所以,得到的信息也不可能完全是完全齐备的。

这样看来,作为宏观决策所依据的信息不可能是齐备的,这就要求宏观决策的范围必须“适可而止”,不能涵盖太宽。如果忽视时间、空间和主观等方面对信息的影响,将政府服务的范围设计过宽,特别是让政府去做一些本来应该由市场去做的事情,比如微观上的事情,政府失灵的情形就会更为明显。由此,我得出的第一个基本结论是:提高政府行为效率的第一个要求,应该从信息效率的角度考虑在市场经济条件下政府能做什么。政府干预的有效性主要体现在宏观上,首先是因为,在这个层面所得到的信息的完全性,政府明显优于市场。^①

二、决策过程的成本过大假说

决策过程中存在成本过大的问题,是说明政府管事不能过多的另一个理由。

一般来说,影响决策效率(决策收益和决策成本之间的比率)最基本的因素有两个:一是时间因素,二是主观因素。我们说在微观层面上市场主体的决策是有效的,首先是因为由这两

^① 当我在谈论市场时,指的不是市场的统一行动,而是单个人的行动。从决策的角度看,市场的统一行动是一个“事后”的概括和加总,只有单个人的行动才属于“事前”的范畴。市场本身没有宏观调节功能,因此,在宏观层面的信息行为应当由政府来完成。



个因素使之成本较低,因为决策过程几乎是即时的。下面我列举一个关于买者购买决策的极端例子。假定你跑到自由买卖的农贸市场,准备购买西红柿,这时候你是一个完全自由的市场主体,买什么质量的西红柿,买多少,都由你一个人决定。当你发现某个摊位的西红柿的价格较低,质量较好时,你很快会作出购买决策。在这里,不仅获取、加工信息的时间很短,而且作出购买决策的时间也很短,不需要和别人“通气”、协调,因此,信息成本和协调成本在你的整个购买决策过程中几乎可以忽略不计。

如果决策是一个“集体行为”,情形就不一样了。作为“集体行为”的决策比“个人决策”要复杂得多。

首先,获取、加工信息的过程和决策过程被分离,决策者和信息员各司其职,这种“分工”的优势可以形成规模信息和规模决策,从而产生规模效益,但是,同时会出现“信息滞留”问题。就是说,在决策过程开始之前信息会被暂时搁置起来,这当然会出现前述信息成本提高、效率降低的情形。

其次,决策者在两个以上而且主要决策者因其“公共意志”的约束而不愿独立拍板时,“通气”和“协调”就成为必然的。这种“通气”和“协调”通常会产生两个问题:第一是要花时间,决策层次越多,“通气”和“协调”所需要的时间越多;第二是在“通气”和“协调”过程中通常会因为参与决策的人各有其自身利益和主观打算而出现摩擦,这不仅会由于缓解利益矛盾和统一“意见”需要时间而将决策过程延长,而且,平衡矛盾的过程实际上是一个妥协的过程,在这个过程中,如果第一决策者没有权威(树立权威需要能力,包括智慧的能力和资本的能力),就会降低决策的有效性。尤其是在强调“集体领导”的政府体制下,决策过程中因时间延长和利益摩擦而带来的决策效率较低的问题就更为突出。



决策过程问题的另一个表现是：由于“为谁决策”而引起的决策者的主观利益问题。前面列举的买西红柿的例子，其决策是一个完全的“为己”行为。在这种单纯的“为己”决策中，利益和风险完全由决策者自己承担，决策者知道他的决策有可能成功，也有可能失败。使决策成功的办法：一是保证信息的真实性；二是保证各个决策变量之间的一致；三是决策时间要短；四是决策目标要准；五是寻找使利益最大化、风险最小化的决策实施途径。在经过这些努力之后，决策者必然完全承担与利益相伴而来的风险。

但是，在“为他决策”或“为别人决策”的过程中，如果没有非常完善的权、责、利对应机制，这时候的决策者就很难达到“为我决策”的完全自觉投入甚至不惜牺牲的境界。有时可能出现只求利益不顾风险、只图眼前不顾长远、只顾个人安全（比如通常讲的为了保“乌纱帽”）不考虑集体利益的情形；有时还可能出现决策者利益体制缺陷并以“寻租”方式“损公肥私”的情形。由此分析可以解释，为什么在决策体制不完善条件下的国有部门干部贪污受贿行为严重，为什么国有部门的决策成本总是要高于同样规模的私人部门的决策成本，为什么在广泛公有化条件下“集体决策”一旦失误后总是很难找到责任者的原因。

政府决策首先是一个集体行为，在法治严明的政府体制条件下，决策过程中的问题当然不可能完全避免，但是，其严重程度要比“无法可依”或“有法不依”政府体制下的决策问题少得多。除了由于政府体制的差别引起决策过程中的问题差别外，政府活动的宽窄不同也会使具有不同经济职能的政府决策间存在差别，政府活动越宽，决策的问题就可能越多。

据此我认为，要想提高政府决策的效率，不能不考虑政府决策的体制和数量的选择。换句话说，对于一个有效的政府而言，



不仅要有—个权、责、利相互制衡的决策体制，而且决策的数量不能太多。因为政府的机构和人员是有限的，在决策供给资源有限的情况下，要承担过大的决策需求，势必出现决策的供求缺口或决策的供求不对称，这种不对称将会影响决策的效率。这是我关于政府决策效率理论研究的第二个重要结论。

三、决策者智慧不足假说

我们前面研究的是信息和决策的效率，是以假定决策者的智慧不存在问题为前提的。实际上，任何人的智慧都是有限的。在讨论个人智慧有限性这个问题之前，我们先来看构成智慧的基本因素。我们可以从先天遗传论、后天教育和环境论出发，对智慧的产生作一些遗传学家、教育学家和环境影响论者都可以接受的解释。就是说，一个人的智慧既有从父母那里遗传来的先天因素，又受一定的生产、生活环境和受教育程度的影响，同时，还与其各种见识(阅历)和见闻(包括旅游在内的经验)有关。但是，不管怎样说，一个人的智慧总量是非常有限的。

我们所讨论的决策，实际上是在假定其“预期收益”为无限的条件下进行的。比如：对耗资 10 万元的软件开发项目进行投资，在一定时期内(比如 1 年)的投资回报可以预期为 5 万元。这看起来是一个有限数，即“5 万元”的利润预期，然而，事实上，如果将两个因素考虑进去，就会发现“10 万元软件开发投资项目的预期利润”是一个无限的量。其原因，一是预期的时期变化，由“一定时期”改为“不定时期”；二是存在不确定性因素。一般来讲，“投资回报预期为 5 万元”是在假定影响因素是确定的前提下作出的。实际上，所有影响利润形成的因素是不确定的。按照严格的逻辑学和数学要义来解释，谁都不可能对“不定时



期”的“不确定因素”进行非常准确的预测和计算。

进一步看，上述预期相对来讲还是比较确定的，因为项目的规模小，决策参与者人数少，也许只是一个个体户的活动规模。如果项目规模很大，其资本投入不是10万元，而是100万元、1000万元、上亿元或几十亿元，那么，由不确定性带来的风险就更大。一个人的智慧在面对10万元项目投资决策时可能有很大的成功把握，那么，是不是由10个人作100万元的决策会得到同样的成功概率呢？不是。因为10个人的集体智慧决不是这10个人单个决策时智慧的加总。一般的规模经济论通常假定“ $1+1>2$ ”，这正是企业家们不断追求规模效益的缘故。其实，这个不等式的隐含假设是：不仅单个人的智慧得到充分发挥，而且互相取长补短。

问题是，这个假设的真实性是很难靠得住的，因为两个人以上的参与者总是会存在如后面所要讨论的或多或少的利益矛盾和认识上的摩擦，从而出现“智慧抵消”或“智慧丢失”的情形。

以往的计划经济由计划者包揽一切经济事务的决策，看不到“集体决策”可能产生“智慧丢失”的问题。10年前，我在《探索与创新：东欧经济学概论》一书中指出，建立在假定“集体行为”优越于“个人行为”基础上的计划经济制度，是一个失败的制度实验。为什么呢？因为这种权力过分集中的经济制度将计划者的智慧夸大到了极端的地步，不仅忽视了计划过程存在收集和加工信息、制定和执行决策的时间很长从而信息效率很低的事实，而且，以为计划者会在“大公无私”的胸襟下发挥其全部智慧，以为每一个计划者都像乌托邦哲学家柏拉图一样无所不能、无所不知。前苏联70年、东欧30多年、中国25年的计划经济实践证明，这只不过是一种空想。和其他人一样，计划者的智慧也是有限的。计划者是这样，政府官员也是这样。



我们可以假设政府公务员队伍中的每一个人都是比较优秀的,他们的公心要比一般人多一些,看问题要比一般人全面一些,但是,他们的智慧同样会因为个人在时间、精力、阅历、见识、知识、经验、能力等方面局限性而不能是全面的,他们中的每一个人不可能都像柏拉图那样完全凭智慧行动。既然决策者个人的智慧是有限的,我们又怎么可以要求他们去做一些属于“无限”范畴的事情呢?

因此,我对政府决策效率研究得出的第三个结论是:决策者的智慧是有限的,超越智慧的决策是无效的,所以,政府决策事务的范围应该是有限的,政府在经济中的作用并非越多、越大越好。

四、决策者利益约束假说

与“个人决策”不同的另一个表现是,“集体决策”的有效性还受参与决策者利益的约束。人类行为学告诉我们,人的行为的基本动机是趋利避害,是追求尽可能多的利益,这些利益包括权力、名望、物质财富等一切有利于满足个人欲望的东西。

马克思曾经设想存在一个生产力高度发达、物质财富像泉水一样涌出来以满足人类无限需要的社会。在这个社会里,市场机制不存在,商品、货币关系不存在,资本和利润不存在,物竞相争的行为不存在,社会的生产和再生产完全由社会中心计划管理,分配按照各人的需要进行,劳动成为人们的第一需要和最大的兴趣。到目前为止,对我们这些认为未来是不确定的经济学家来说,似乎没有足够的理由否定人类在未来的某一个时候真的要进入到这样一个美好的社会,但是,有一点我们可以说,马克思的这一设想至少不是指以社会主义市场经济为其基本框



架的社会。换句话说，在市场经济条件下，人们追逐利益的竞争是必然存在的，尽管我们深知逐利的社会总是存在这样或那样的问题。

在社会主义市场经济条件下，我们所要做的不是消除人们逐利的行为，在制度安排上不是鼓励人们完全放弃利益观念，而是要建立大家愿意接受的“在允许个人追求自身利益的同时不要损害他人利益满足”的规则和制度。^① 在这个制度下，让全体社会成员都明白：你追名逐利是允许的，但是这要建立在你的个人努力之上，而不是建立在侵害他人的利益之上，个人的幸福以个人的努力、付出和贡献为前提，而决不是以他人的痛苦为前提。只有这样的制度安排，才能既对社会成员有激励，又能保证大家和平共处、共同发展，使社会运行既有效又有序。

以上我们从“一般意义”上讨论了市场调节和利益行为之间的相互关系，证明个人逐利行为的合理性。现在，我们进一步从“具体意义”上来看决策者的利益行为及其对决策有效性的影响。

决策者（这里主要是指政府层次的决策者）在一般意义上的逐利行为应是无需指责的，因为决策者也是社会成员，他也有赡养父母、供养家庭成员的义务，我们不能要求政府官员做清教徒。但是应当看到，和一般老百姓不同的是，政府官员手中都掌握着或大或小的权力，他们在参与决策时即使不是代表某一个

^① 我们的宣传强调“大公无私”，它是无可指责的；如果要求每一个人都这样做，虽然这种想法是好的，但是很难做到。其实，从制度的安排来看，我们要考虑的是保护所有人“应该得到”的那份利益，应该约束大家在追求自己的利益时不要损害他人的利益。举一个简单的例子：公寓的楼道是公共用地，你不应当将皮鞋脱放在楼道里，而应当放在你家里，你将皮鞋放在楼道里，你的利益最大化了，却是以牺牲邻居的利益为代价的，这是公平制度所不能容忍的。



利益集团说话,往往也会在一定程度上考虑个人的意愿、欲望和利益。尤其是在公务员制度不健全,对政府官员行为的法律规范不严明的制度环境下,决策者在决策时更容易受个人利益动机的影响。这就产生一种情况:一方面,为了提高决策的有效性,要求决策者在作决策时完全抛开个人利益的考虑,因为只有这样的决策才是公正合理的;另一方面,实际决策过程中又很难在“个人利益”和“集体利益”之间作出明确的界定,法律条款和来自各级政府的红头文件的条例只能对明显的个人利益膨胀行为有所限制,而不可能完全杜绝这种行为。保障政府官员廉洁的途径,不是用办了多少贪污受贿案件的数量来衡量,而是应该用严明的法制来约束。这是成熟市场经济所必须具备的素质。

我们在这里讨论政府行为有效性所要注意的不是上述“官员犯法”行为,而是在“廉洁”和“犯法”之间的“边沿行为”。这种法律无能为力的“边沿行为”,对决策的影响总是会存在的。为了减少这种“边沿行为”及其给社会经济生活带来的影响,通常的选择办法为:一是实行高薪养廉的政策;二是进行廉政的思想教育;三是进行道德意识培养;四是进行责任和使命感等方面的规则约束。其实,还有一个办法,这就是让每一个官员手中的权力尽可能减少,缩小其管事的权力范围。权力少而精时,既容易监督,又可以尽可能减少滥用权力的机会。因此,我对政府行为有效性研究得出的第四个基本结论是:为了减少政府决策者在决策过程中受个人利益影响,应当使决策者的权力范围尽可能小,责、权、利尽可能明确,并有一个透明的制衡机制。



第二节 政府干预经济的成功案例和启示

上一节,从四个基本假说的角度,讨论了政府作用有限性和应对的途径。现在,我们从经验角度来分析政府管理经济可供选择的范围。这种经验分析旨在说明,解决政府作用有限性问题的基本途径是将政府管理和市场调节结合起来。为了提高这一结合的有效性,不仅让政府干预(有时用“政府管理”或“政府调控”)活动集中在市场无法涉及或无能为力的范围内,按“小政府、大市场”的思路来设计政府和市场之间的分工,而且政府干预方式的选择也是非常重要的。

一、美国政府干预成功的两个案例

在西方国家政府干预经济的历史上,美国的罗斯福“新政”,提供了一个政府干预比较成功的早期案例。尽管人们对“新政”的评价看法不一,尤其受到 60 年代和 70 年代在经济学理论和政策中占主流地位的货币主义的批评,但是,“新政”对遏制 1929~1933 年西方世界特别是美国经济“大萧条”延伸的贡献,是被后来所有尊重历史的经济史学家和经济政策史学家所肯定的。

从 1929~1934 年,美国内生产总值总量下降了 24%;消费价格指数下降了 24.6%;道·琼斯工业指数从 1929 年到 1932 年暴跌了 85%;失业率从 1929 年的 3.2% 骤升到 1933 年的 25%;从 1931 年到 1935 年,净投资为负;从 1929 年到 1932 年,



货币供应量减少了 20%，银行存款减少了约 30%。面对经济急剧衰退，美国和欧洲等国家如果不利用政府的力量干预经济，如果让当时支配经济操作的“市场可以自动实现均衡”和“经济和谐论”等市场自由主义理论继续指导经济实践，而政府袖手旁观，西方世界的经济可能会更糟。政府干预遏制了衰退，刺激经济走向复苏繁荣。

在罗斯福“新政”采取的政府干预措施中，重点是实施扩张性财政政策，包括：加强公共设施建设，如治理田纳西河流域、建立协调一致的铁路运输系统；成立国民工程管理署，成立公共工程建设局，以工代赈，修筑、改善公路和教学楼；增加工资和军事开支，包括建造航空母舰；降低低收入者的税率；对农民实行各种补贴，以增加农民的收入；对工会让步，以刺激工业生产；同时加强社会保障，保证全体公民的最低生活水平。在运用这些财政政策措施的同时，还有货币政策和其他政策的配合。这些措施的主要特征是，强化政府对经济的积极干预，而不是让市场放任自流。

由于“新政”采取了变“无政府状态”为“有政府状态”的措施，美国经济从 1929～1933 年的萧条之中走了出来，出现了 1935～1936 年的相对繁荣。1935 年美国农民的全部现金收入由 1932 年的 40 亿美元增加到 70 亿美元；失业人数比 1933 年初减少了 400 万；1936 年工业生产上升了 1 倍多；道·琼斯股票指数上升了 80%；国民收入和公司利润增加了一半以上。从 1933 年到 1937 年，实际 GNP 增长率接近 9%。我们当然不能因此而夸大政府干预的作用，但是，政府的确做了市场当时做不到的事情。

那么，是不是政府干预只能在“大萧条”这样的特殊时期发挥作用呢？不是。在罗斯福“新政”之后，美国的政府干预力度



在不断变化,有时干预力度大一些,有时干预力度小一些,但是,从未间断过政府对经济的干预。即使是在一再强调分权和贸易自由的里根政府时期,也从未停止联邦和各州政府对经济活动的影响作用。我们且不说美国利用政府的作用对粮食实行较明显的保护主义政策,在对包括纺织品等在内的进口产品的管理上,并没有放弃配额、准入以及所谓“301 条款”等政府管制办法,仅就联邦储备银行对经济的影响来看,也是非同小可的。

我甚至认为,美国近几年的经济繁荣可以看成是“格林斯潘景气”。就是说,如果没有格林斯潘非常好地运用货币政策调节经济,美国家庭的资产表上就很难出现直线上升的势头,美国经济就很难在亚洲金融危机时期免受持久性冲击。用最近的例子可以证明这一点。

1998 年第一季度,美国经济实现了 5.5% 的高速增长,但是,4~7 月出现明显滑坡,增长率只有 1.1%,比 1995~1997 年平均 3.3% 的增长速度下降了三分之二。纽约道·琼斯指数在 7 月 17 日创历史新高 9 334 点后开始走软,8 月 31 日暴跌 512 点(收于 7 539 点),单日跌幅为有史以来第二位,从 7 月 17 日到 8 月 31 日期间共下跌 19.3%,股市即将迈入熊途(下跌 20% 左右即为“熊市”)。美元大幅度升值,对日元的汇率在 8 月 11 日达到 1 美元兑 147 日元,创 8 年来新高(1990 年为 1 美元兑 149 日元)。面对经济增长快速下降和资本、货币市场急剧动荡,联邦储备银行巧妙地运用利率手段进行调控,在 9~11 月不到 3 个月的时间内连续降息 3 次。在联邦储备银行的适时调控(11 月和 12 月,亚洲、欧洲和其他国家也都相继降息以刺激需求,稳定经济增长)下,第三季度的经济增长明显快于第二季度,资本和货币市场也趋于稳定。在年中的时候,不少经济学家断言美国经济将步入“软着陆”,然而事实上,到我写作现在这一章的时候



(1998年12月10日),美国经济增长还未见明显衰退迹象。

尽管我认为一国的经济从其长期动态的观点看,在一个较长时期的持续繁荣后,必然出现衰退,经济的周期性波动规律不会消失,但是,从格林斯潘政策操作的效果来看,有效的政府政策可以推迟对繁荣(有时甚至是泡沫)的调整,延长繁荣的时间,减缓衰退的程度,从而可以起到熨平周期的作用。就如同驾车一样,一个好的司机可以将车开得既快又稳,一个差劲的司机可能让乘车人老是处在心跳加快的状态之中。从这个角度看,政府干预是有积极意义的。

二、为什么美国的政府干预比较有效?

如果仔细研究第二次世界大战后半个多世纪的美国经济,我们会惊讶地发现,这个号称以自由民主立国但是政府干预并不少的大国经济,获得了几乎可以称得上持续高速增长的成就。期间,虽然也受到过两次石油危机的影响,但是经济衰退的时间很短,持续增长的时间较长,以至于60年代末美国经济理论界出现了“经济周期还存在吗?”的讨论。如果我们采取唯物主义的态度,并时刻牢记国家利益至上,就不应该忽视这个可以引起我们深刻反思和检讨的事实。

在这里,我想探究的问题是:为什么美国经济中的政府干预比较有效?

也许回答这个问题的答案很多,但是在我看来,最基本的原因有以下三个。

1.有一个成熟的市场经济发展的环境。在一个成熟的市场经济发展的环境中,价格机制比较完善,约束微观主体行为的规则比较健全,任何一个经济人,不管是个人还是企业,是公的还



是私的，服从于同一规则约束。在追求利益并且受法律规范约束这一点上，没有权位轻重和职务高低贵贱之分，不仅法律面前人人平等，而且市场面前人人平等。你可以尽你的能力追求你的利益最大化，自由地积累资本等财富，就像长跑运动员比赛一样，你可以竭尽全力跑在别人的前面，但是，不能违反赛跑规则。在这种环境下，“利己的行为”和“不伤害他人的行为”可以有效地协调起来。政府的作用在于为这些行为制定规则，监督规则的实行，并对那些犯规的行为予以惩罚，而且政府不必花精力在微观行为者旁边监督他们多干活，考察微观行为者的行为效率高不高。比如：生产者的利润、消费者的效用、劳动者的收入是否最大化，是生产者、消费者和劳动者他们自己的事情，不需要政府去操心，不需要动用庞大的宣传机器要国民多劳动。在一个分配制度健全（表现为奖勤罚懒而不是鼓励偷懒、偷工减料、作假和权钱交易等），并且微观效率实行自我约束的机制下，多劳动和多收入是一致的，如果你想多收入，就要多劳动、多付出、多贡献。有了这样的微观约束，就不需要包括监工、宣传机器和其他政府机构等外在力量来为如何提高微观效率进行监督和激励。

微观不平衡问题由价格机制来解决，微观效率问题由自动的利益机制来解决，就可以使政府从微观事务中解脱出来，专注于解决宏观经济问题，而这正是与一个高效政府的基本特征相一致的。

2. 政府的经济职能少而精。由于政府的经济职能被限制在宏观事务（除了公共物品生产外）上，履行这些职能的机构就可以少而精。管的事情少了，管事的机构也就精干了。比如：在美国，企业的设立、公司的上市，不需要行政管理部门审批，而是实行注册制和资格制；投资项目的安排服从于市场竞争，而不需要



由掌握着这些项目的行政主管部门进行行政分配。我在这里不讨论企业和投资项目审批制会怎样导致以权钱交易为特征的“寻租”问题，从而导致资源配置在微观层次上的效率丢失，不对由权力分配不平等引起的收入分配不平等进行评价，而关心的仅仅是，这种审批制对政府行为效率的影响。

审批制存在的首要问题是设立审批的机构，为其安排人员编制。这就对效率带来明显的弊病，即要从社会总资源中分出承担审批任务的机构和人员，如果这些机构和人员不是用来审批企业、投资项目和其他本来可以由市场自发完成的事务，而是用作社会生产和再生产的其他领域，社会总资源的效率就会提高。这可以看成是无审批经济“多出来的效率”，也可以看成是有审批经济“丢失掉的效率”。所以，无审批经济的效率高于有审批经济的效率。

审批制存在的另一个问题是，多一个政府机构不仅多一层管制，多一块“管制成本”，而且为了实现审批者的意愿，审批者与微观经济主体之间需要协调，协调中既要付出协调成本，又有可能产生“权钱交易”。在对审批者的行为缺少严格制度规范的情况下，审批者很容易滥用权力，审批者有机会将属于“公共物品”的权力变为实现个人利益的资源。而事实上，要对一个审批过程、审批的权力范围（包括将得到项目的权力批给谁等）作严明的制度规定，是非常困难的事情。在政府公务员的薪水（公开收入）比较低的情况下，在设计约束权力者行为的制度时，从一开始就有可能给审批者留下钻空子的漏洞；在执行制度规定时，如果审批者滥用权力成为较普遍的现象，惩罚就可能只是针对少数，而对那些大量的所谓“打擦边球”但实际上属于犯规的行为不予追究。其原因一方面是因为法不责众，另一方面是因为对多数人处罚不仅会面临支付高额处罚成本的问题，而且还会



存在“谁来处罚”的问题。如果将这些审批的权力从政府行政机构的手中下放给市场,上述“成本过大”和“权力滥用”的问题就可以得到解决。从这个意义上说,机构少而精的政府要比机构庞大的政府效率高一些。这个看法可以用来解释市场经济比较发达、行政权力范围较小的美国的政府干预比较有效的现实。

3. 政府干预采取的是从市场有序运行角度出发的方式。我们讲的政府干预就其方式而言,主要有两种选择:一是经济手段还是行政手段;二是微调还是大调整。一般来讲,经济手段是指政府为了达到调控经济的目的通常采用参数调节,即我们常说的间接调控,包括采用薪水、税率、利率、汇率等市场参数。参数调节又可以叫做“用市场经济的办法调控经济”,其基本特征是从市场中来又回到市场中去。这种调节的有效性体现在它一般不会中断市场运行,不会打破竞争规则,而是起到矫正的作用。与此不同,行政手段的基本特征是借助行政的权威实行配额制和直接管制,又叫做“用计划经济的办法调控经济”,它很容易破坏竞争规则,中断市场运行。

所以,除了非常时期以外,经济手段比行政手段更有利于保障市场运行的稳定性和效率。因为经济手段较多考虑微观主体的意愿及其效果,而行政手段较多考虑政府的意愿及其效果。

从调控程度来看,运用经济手段调控经济一般多用微调方式,而不是脱离市场的基本轨道进行大调整。相反,出于信息、成本和协调等方面的考虑,运用行政手段调控经济一般多用大调整方式。根据我提出的微调理论,微调的时效快、成本低、稳定性好,大调整取得效果的时滞长、协调成本高、系统的稳定性较差。既然美国的政府干预方式基本上采用以调整参数为基本内容的经济手段,那么,从长期来看,它的政府干预效果是比较明显的。



第三节 中国：政府干预的成功和失误

一、“大跃进”政策：政府干预的负效应

对处在向社会主义市场经济过渡中的中国经济而言，谈政府干预问题，似乎并没有多大意义，因为中国经济中还存在着广泛的行政管制，社会经济资源的配置还有相当大的份额属于行政配置，市场机制发育还不很充分，尤其是在存在大量的实际上是政府从领导产生、项目安排、信贷供给、员工流动等方面直接插手的国有企业的情况下，政府对经济的直接参与程度是非常高的。但是，为了在同一概念下比较不同经济形态政府干预的效果，并从中找到一些对中国经济稳定增长有益的启示，汲取一些经验和教训，以使今后的政府干预减少失误，下面我们研究在微观经济分工为既定条件下，中国的政府干预的主要案例。

比较典型的案例，首先是 1958 年的“大跃进”政策。

中国人对“大跃进”政策的失误记忆犹新，这一政策虽然造成了 1958 年经济的虚假繁荣，但是，随之而来的是 1960~1962 年连续 3 年的大衰退，国内生产总值缩减 1/3。这一次中国经济的大衰退不亚于西方世界 1929~1933 年的“大萧条”。在总结“大跃进”的教训时，人们正确地看到了其原因首先在于脱离实际的政策指导，同时还应当看到以高度集权、行政强制和命令式为特征的政府过度干预，人为地取消市场发展规律，势必给经济发展造成巨大的损失。进一步看，“大跃进”不是一个孤立现



象,它只不过是将存在于整个计划经济时期的过度政府干预推向了极端。实际上,从1953年开始到1977年的计划经济证明,建立在完全取消市场机制基础上的政府干预向我们提供更多的是失败的教训。所以,有效的政府干预要以发育完善的市场机制为前提。在这个意义上可以说,“大跃进”时期政府对经济的影响不是一般意义上的“干预”,而是管制、统制,是包揽一切,因为这个时期已经基本取消了商品货币关系,取消了市场价值规律。

我们来看一下从计划经济向市场经济过渡的转型时期(从1978年到1998年)的政府干预。一般认为,这20年中有两次对比鲜明的政府干预:一次是1989年到1991年的“三年治理整顿”(实际上不足3年,因为1991年下半年政府政策操作的方向不是调整,而是放松);另一次是1993年至1998年的宏观调控。“三年治理整顿”期间,政府对经济的紧缩有几个重要特点:一是采用行政办法,无论是压投资需求还是压消费需求,都是用自上而下的行政方式。在压缩投资方面主要是通过减少审批的投资项目数量和银行的贷款数量,而不是通过加税和加息等参数办法间接地降低企业投资和居民消费的需求。这种直接紧缩的办法虽然主要是影响公有企业特别是国有企业,它不能直接影响基本上处于市场经济那一块的非公有制经济,但是,由于控制在政府手中的国有经济份额很大,国有和非国有之间形成了相互供求的关系,在国有经济处于下降的时候,非国有经济也随之下降。

所以,在“以公有制为主体、多种经济形式并存”的系统中,政府即使只对国有经济进行直接调控,也会很快将经济发展的“过热”势头压下来。这种直接调控一般很难采取微调方式,它和计划经济一样容易实行大调整,结果给整个国民经济带来的



是波动。

二、对近期政府干预的评价

与“三年治理整顿”相比，1993～1998 年的宏观调控效果明显。其原因：一是更多地运用经济手段，无论是 1993～1996 年的向下收缩，使国民经济运行实现“软着陆”，还是 1997 年和 1998 年采取刺激经济回升的“稳中求进”的政策，都是尽可能运用参数变动达到宏观调控的预期值。特别是 1996 年 5 月以来，政府尽管在总体上坚持“适度从紧的财政、货币政策”，但是在有弹性和灵活性的政策操作上，主要是通过下调税率和利率等市场参数来抑制增长速度的下滑，推动经济回升。在减税方面，包括提高出口退税率、取消税种、合并税费、对上市公司等维持原来 15% 的所得税率优惠不变等；在利率方面，从 1996 年 5 月 1 日到 1998 年 12 月 7 日 6 次降息；在价格方面，推出行业自律价措施（这明显不同于行政式限价），以抑制价格持续下跌。这样做，虽然带来的效果要慢一些，从 1996 年 5 月 1 日降息到国民经济在 1998 年 9 月开始在真正回升，滞期花了两年多，比改革时期的 1987～1988 年和 1991～1992 年的回升时滞要长一些，但是，运用经济手段调节经济的明显优点是波动幅度大大缩小，波动速度的峰谷落差较小。

我在这里并不是说中国的政府干预已经达到完善的程度，实际上，这种政府干预还有很多方面需要改进，需要强化运用市场参数的做法，在整个宏观调节活动中加大经济手段调节的力度，这样才符合发展社会主义市场经济的方向。

当然，从经济调节的意义来看，市场化改革的目标是要扩大市场调节的份额，减少政府干预的范围。这就要求从根本上缩



小和转换政府的经济职能，在经济调节活动中，合理安排政府和市场的分工。现在，有一些由政府完成的宏观调节任务，可以微观化，可以交给市场去完成。比如：前面所讲的对企业设立、投资项目的审批，对信贷资金、进出口数量的分配，政府完全可以放权，仅仅留下注册、登记等职能就够了。至于全国总财政中有一部分资金在中央和地方之间的分配，也可以通过税权的分解，部分留给中央，部分下放给地方政府。

当然，这首先要求缩小地方政府的经济职能，缩小地方政府的事权范围，从而缩小地方政府干预企业的领域。目前的问题是地方政府直接干预企业的范围太宽，要使企业从地方政府的直接干预约束中走出来，就必须大幅度缩小地方国有企业的规模，使松绑后的企业直接受宏观参数的调控。因此，在我们的“政府干预和市场调节合理分工”的模式中，不是不要政府干预，而是要什么样的政府干预。

最近，为了刺激中小型企业特别是民营企业和乡镇企业的发展，国家经贸委准备搞一个用于中小型企业的“担保基金”，在制定基金运作条例的基础上，打算从政府财政拿钱来组建这样的基金。我认为，政府可以搞条例、制定规则，但是，直接参与担保基金的组建，我担心会出问题。其一，这种行政式向中小型企业倾斜的做法，会加剧不公平竞争；其二，既然是政府财政参与的担保，可能会导致中小型企业用钱不负责任的后果；其三，担保基金会因财政资金不足而出现覆盖面不全的情形；其四，政府担保基金有可能将信用风险积聚到政府这里，加大政府承担金融风险的压力；其五，担保基金设立后，可能会加剧金融活动中的“寻租”现象，因为政府介入微观活动的通常做法必然是强化设租性管制。所以，我在 1998 年 12 月 24 日“中国经济 50 人论坛”上提出，政府最好是不要搞由财政出钱的担保基金，由像日



本“铁工团地”那样的企业、产业联合组织来组建担保基金会好一些。政府在这里的作用，一是制定规则，二是监管和防范基金运作风险。

由政府是否介入中小型企业融资担保基金这个案例可知，对于是否介入、在多大范围介入微观经济活动，政府要特别谨慎，在这一块，政府不能管得太多。政府不管（应当改“管”为“帮”，“管”就是限制，限制就会把企业、把市场搞死），不仅微观活了，而且政府还可以不花成本地收税。何乐而不为呢？

到目前为止，我们的一些政府主管，还是希望多管一管企业，多管一管市场。除了官员个人利益的考虑外，主要是因为他们担心企业和市场出问题。但是，他们没有想到，你在不应该管的问题上去插手，问题会更多，其中一个问题就是管理成本增加了，企业和市场的作用受到限制后，行为效率会降低。所以，政府对企业和市场不是管得越多越好，而是有选择的管理比较有效。

本章参考文献

- [1] 陈东琪,李茂生.社会主义市场经济学(第2版).长沙:湖南人民出版社,1997
- [2] 哈耶克.通向奴役的道路.北京:商务印书馆,1962
- [3] 哈耶克.个人主义与经济秩序.北京:北京经济学院出版社,1989
- [4] 李向阳.市场缺陷与政府干预.北京:中国金融出版社,1994
- [5] 罗宾逊.不完全竞争经济学.北京:商务印书馆,1964
- [6] 斯蒂格利茨.政府为什么干预经济.北京:中国物资出版社,1998



[7] 苏东斌.从东南亚金融危机看政府调控的必要与局限.
经济日报,1999-01-11

[8] 郑秉文.市场缺陷分析.沈阳:辽宁人民出版社,1993



第三章

政府规模与机构改革

前两章,我们分别从“政府优势”和“政府缺陷”两个角度,讨论了政府在现代市场经济中的作用和地位问题。我们在那里指出,市场虽然有能力解决微观效率问题,通过竞争促进经济增长,但是,市场也有做不了的事情,对分配不公、外部不经济、宏观不平衡、周期性波动和外部强力冲击等方面,市场几乎是无能为力的,需要政府的干预。因此,政府可以起到对市场的填空、纠正和引导的作用。但是,政府的作用是有局限的。这不仅是因为政府存在自身难以克服的缺陷,而且,从效率和分工的角度看,我们不能要求政府承担太多的责任,就像一个人的精力有限从而不可能完全替代他人的工作一样,政府的精力也是有限的,不能承担应当由市场去完成的工作。

所以,比较中庸的选择是:建立一个符合分工原则的政府和市场有效结合的经济组织模式。在建立这个模式时,我们不仅要从“政府能做什么”和“市场不能做什么”这两个角度界定政府的职能范围,尤其是在政府和市场的职能“交叉”处找到一个较优的解决方案,而且要对“政府规模到底多大合适”的问题有一



个比较清楚的认识。这就引出了本章的研究课题：政府规模的选择和机构改革。

本章分四节。第一节“政府规模选择和最优规模理论”，是论述在研究政府规模选择必要性的基础上，建立一个比较简单的最优政府规模理论；第二节“政府规模扩大趋势与政府干预”，是从动态角度考察政府规模变化的趋势，不仅讨论各国政府规模扩大共同的趋势性问题，而且从制度差异的角度分析制度不同的国家其政府规模扩大差异产生的原因，同时指出政府干预力度提高，并不一定要扩大政府规模；第三节“政府规模扩大的原因”，集中探讨政府规模扩大的原因，分别从就业压力、政府参与直接生产活动的范围、“对口”设置机构、官本位的社会心理等方面指出，中国的政府规模扩大有其特殊的缘由；第四节“政府体制改革与政府职能转变”，其主题是政府体制创新，重点放在政府的纵向安排上，先了解日本“双 S 政府”对我们的启示，在此基础上对中国历次政府机构改革进行回顾，指出不仅要进行机构调整，而且重要的是转变政府的职能，在政府组织的纵向安排上进行体制创新，最后，强调加快地方政府体制改革对建立高效、廉洁政府的意义。

第一节 政府规模选择和最优规模理论

一、政府规模选择

现代市场经济体制成熟的重要标志是，有一个规则清晰、分



工明显、纵横协调和运行有序的经济组织体系。在这个组织体系中,从协调关系来看,有两种重要的经济组织,一是政府,二是政府以外的“其他”组织,包括企业和家庭等。按照我在《社会主义市场经济学》中关于“经济学是研究资源配置及其行为规律的科学”的观点,我们讨论“政府”、“企业”和“家庭”之间的规模配置,最重要的是要研究“政府”这样一个特殊经济组织的规模大小的选择。

从经济组织的性质来看,作为以婚姻为纽带的家庭和作为以“利益共同体”(在企业的生产要素组合中资本需要劳动和技术、劳动和技术需要资本)为纽带的企业,是可以选择的。如果你觉得你目前服务的公司的老板给你的工资和其他待遇太低,可以离开这个公司,到工资和其他待遇高一些的公司去谋职。同样,如果你觉得目前和你生活在一起的丈夫(妻子)对你不好,你们感情不和,“合”比“分”的代价更大,你可以选择分手,重新组织家庭(当然,这里还有道德、责任、舆论的约束)。而作为“对全体社会成员具有普遍性的组织”和“拥有其他经济组织所不具备的强制力”的政府(斯蒂格利茨语),是不可以选择的。因为,一般来说,你不可以同时拥有两个国籍,从而不可以同时选择两个政府,就如同作为以血缘为纽带的家庭是不可以选择的一样,你不可以同时选择两个生身父母。

从经济组织的规模来看,不同的国家可以选择不同规模的家庭模式,一个人口相对较少的国家可以选择“一对夫妇、多个孩子”的家庭规模,而一个人口相对过剩的国家可以选择“一对夫妇、一个孩子”的家庭规模。不同国家的家庭规模是不同的。企业也是如此。如果按“大”、“中”、“小”的企业规模层次来判断不同国家的企业规模结构,几乎可以说,没有任何两个国家企业规模结构的选择是相同的。所以,就企业而言,不仅单个人可以



自由选择,而且国家的整个企业组织结构形态也是可以自由选择的。

政府呢?我们在前面提到过,从“对全体社会成员具有普遍性的组织”和“拥有其他经济组织所不具备的强制力”的经济组织的角度看,它是不可以选择的。在同一个时期,一个主权国家的国民只能有一个政府,不可以有两个以上的政府,这是不可选择的。

但是,从现代文明的观点看,在纵向的时间意义上,即在不同的时期,人们当然可以要求选择一个使国民利益最大化(尽管这一点是无法测算的,但是,经济学常常根据人们的这一追求作出这一判断)的政府。无论是美国以总统变换为代表的不同时期政府的更迭,还是中国改革以来以政府总理变换为代表的不同时期政府的更迭,都在理论上说明,不同时期一国政府的领导班子和运作机构是可以选择的。同样,政府的规模也是可以选择的。一般来说,从效率、公平和稳定的角度研究政府具体组织班子和运作机构形成机制的选择,是政治学和行政学的课题,研究政府规模选择才是经济学的课题。所以,我在这里只研究政府规模的选择。

关于“政府规模到底多大合适”的讨论,经济理论界意见不一。有的主张政府规模大一些好,认为一个国家是否强盛,首先取决于它的政府是否强有力。有的主张政府规模小一些好,认为许多事情可以交给企业、市场和社会去做,“看得见的手”不能取代“看不见的手”,我们的社会经济组织最好是实行“大市场、小政府”的模式。1991年10月,我和财政部、人事部的两位同志参加了一个由世界银行在东京举行的“日本政府公务员制度经验报告”的专题研讨会,这个会议的主要目的旨在推广日本政府的“双S”(Small and Strong,意思是“小而强”)经验。可见,人



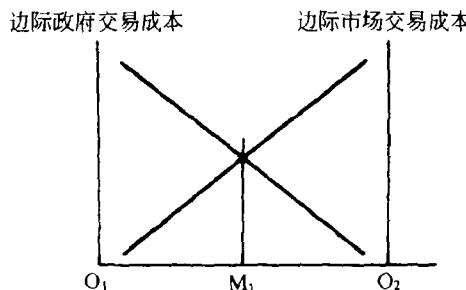
们希望政府一方面规模小一些,不要那么多的政府管理人员和行政机构;另一方面把市场做不好的事情做好,用尽可能小的成本获取尽可能大的收益,这是经济学的研究课题。因此,经济学应当研究政府规模的选择。就像研究经济活动中的所有其他选择一样,研究政府规模的选择,是一项非常有意义的工作。

二、最优政府规模理论

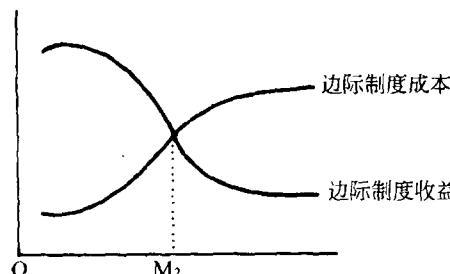
作为一种制度安排,政府规模的选择首先应当遵循效能原则。就是说,一个政府的规模选择是否合理,其判断标准可能有很多,但是,最重要的是这个政府能够在保持廉洁的基础上高效运行。它不仅表现在对控制过程有很高的权威、很强的力度,而且表现在控制的高效,令行禁止,言必行,行必果。这就是政府规模选择的效能原则。

体现政府规模选择的效能原则,在经济学上可以用一个简单的理论模型来解释。在这个模型中,政府规模选择的位置应落在它带来的成本最小和收益最大的那一点上,也就是边际政府交易成本和边际市场交易成本相等的那一点上(见图 3-1 的模型)。

模型 A 给出了互替性政府规模的选择。左纵轴代表边际政府交易成本,即该项交易由政府执行时所额外增加的成本,右纵轴代表边际市场交易成本,即某项交易由市场执行时所额外增加的成本。横轴表示所有交易活动,从左至右,表明由政府执行时成本渐增的交易(逐渐趋向政府失灵的某些交易)。反之,从右至左则表明,由市场执行时成本渐增的交易(逐渐趋向市场失灵的某些交易)。 M_1 点为政府和市场分界点,向右表示边际政府交易成本大于边际市场交易成本,则该项交易应由市场执



模型 A: 政府和市场互替性交易



模型 B: 政府和市场互补性交易

图 3-1

行。因而最优政府规模为 $O_1 M_1$ 。

模型 B 给出了互补性政府规模的选择。纵轴表示边际制度成本或边际制度收益，横轴表示交易量(政治型交易)。边际制度成本表示额外增加某项交易(提供制度安排)所费成本(公务员工资等)。边际制度收益则表明由于该项制度安排所带来的好处(安全、公平等)。 M_2 点表示最优规模分界点， OM_2 为互补型政府最优规模量。因此，政府规模最优量为 $O_1 M_1 + OM_2$ 。



第二节 政府规模扩大趋势与政府干预

一、政府规模扩大趋势：第一个指标

研究政府规模选择的目的在于，一国在一定时期确定一个合理的政府规模。这里的所谓“合理”是指大小适度，太大了，构成政府所投入的资源就会有浪费；太小了，该由政府做的事情，政府又做不了。

衡量政府规模的大小，通常可以采用两个指标：一个是公务员数量或公务员占全国人口的比重。按照这个指标，作为西方主要发达国家的美国、英国、法国、德国和日本，80年代中期分别为6.8%，7.8%，11.8%，6.9%和3.8%，日本最低。另一个指标是财政开支占国民生产总值的比重。按照这个指标，美国、英国、法国、德国和日本，80年代中期分别为18.4%，27.2%，21.5%，12.1%和15.8%，德国最低。总体来看，美国和日本的政府规模比较小一些，欧洲各国政府规模的平均水平高于美国和日本。在欧洲，德国的政府规模小一些。下面我的研究重点是中国的政府规模选择。

在中国社会主义市场经济条件下，实行公务员制度只有几年的时间，作动态分析所得结论意义不大。为了提高分析结论的有效性，我从国家统计局提供的统计指标体系中选用“国家机关、党政机关和社会团体工作人员”这个指标，作为类似于国际上通行的、单纯承担“政府行政”职能的“公务员”统计口径来对



待。因此，这个指标实际是指“广义的政府从业人口”，它比实际的“政府公务员”范畴要宽一些。这不仅是因为这个指标包含“社会团体”，而且因为它还包含比例很大的、其职能在一定程度上不同于国际上通行的“政府行政”的党政机关工作人员。但是，从目前中国的党务和政务不分，而且政务直接受党务决定和影响的实际情况看，用这个指标比用单纯执行政府行政的“公务员”指标更具有现实意义。

根据国家统计局提供的资料分析所得结论是，“广义的政府就业人口”占全国总人口的比重近 20 年来明显提高。1978 年，这个比重只有 0.485%，1990 年达到 0.994%，之后有所下降，但是到 1997 年仍然在 0.884%。就是说，100 个人中在政府从业的人口，1978 年不到半个，目前大约接近 1 个。^①

如果作简单的横向对比，这个比重不仅大大低于欧美国家，而且明显低于日本。照此看来，我们可以得出“中国的政府规模偏小”的结论。但是，得出这个结论未免太简单。其原因：一是在我们定义的“广义政府从业人口”中，不包括从事应当由政府承担的科研、部分国有企业管理、部分社会福利事业管理和其他可能列入政府行政事务的人员。在西方发达国家，只要这些人员的薪水来自政府俸禄，一般均算做政府公务员范畴，所以，我们的定义偏小。二是中国仍然是一个农业国家，到 1997 年，农村人口占全国总人口的比重、农村就业人口占全国总就业人口的比重分别为 70% 和 48%。一般来说，农业国家的政府管理人

^① 据有关资料显示，1997 年 6 月底全国机关事业单位人数比上年同期增加 135.2 万人，增长数与同期国有企业下岗的 126.9 万人几乎相当。截止 1996 年底，我国财政供养人员总数已达 3 673 万人，比 1978 年增加 82.3%，远远高于同期 27.1% 的人口增长幅度。



员占全国人口、就业的比重要比工业国家小一些。

所以,上面的分析数据对我们有意义的不是横向比较,而是纵向变化。从纵向变化来看,20年来,中国的“广义政府就业人口”占全国人口比重的提高幅度达80%。这个幅度明显地快于中国经济工业化程度提高的幅度。从这个意义来说,中国政府规模的扩大是非常快的。为了使政府规模的变化与经济发展的需要相协调,应当抑制这种过快的发展趋势。

二、政府规模扩大趋势:第二个指标

现在,我们来看第二个指标,即政府财政开支占国民生产总值比重的变化(见表3-1)。

表3-1 1978~1995年中国政府财政开支变化趋势

年份	总开支	其中:				
		经济建设	社会文教	国防	行政管理	其他
1978	30.96	64.08	13.10	14.96	4.75	3.11
1990	16.58	44.36	23.92	4.91	13.45	13.36
1995	11.87	41.85	25.74	9.33	14.60	8.48

注:表中第1项为政府财政总开支占国民生产总值的比重(%);第2~6项为财政总开支内部各项所占的比重(%)。

资料来源:参考国家统计局:《中国统计年鉴·1998》(中国统计出版社1998年,第277页)有关资料整理。

从表3-1可以看出,中国1978年以来政府财政开支占国民生产总值的比重明显下降,1978年大约为31%,到1995年不足12%。照此,我们又可以得出“改革以来政府规模缩小了”的



结论。但是，经过仔细分析，这个结论很片面。其原因主要有两个：

第一个原因是，“财政开支”范畴的内涵发生了一个重要变化，这就是 80 年代中期实行“拨改贷”前，国有企业的资金来自财政拨款，企业自行贷款后，原来的“大财政”变成了相对的“小财政”。

第二个原因是，20 世纪 90 年代特别是 90 年代中期以来，政府逐步从竞争性直接生产领域中退出来，从而它的直接建设性开支规模缩小了。这一点反映在表 3-1 的“经济建设”指标中，这个指标在 1978 年超过了 64%，1995 年时不到 42%，就是说，政府通过直接参与生产活动对“经济建设”投入的比重减少了 1/3。我认为，这是一个有利于转换政府职能的趋势，它意味着中国的政府干预正在逐步转到“集中于宏观调控和基本上只参与公共物品生产”上面来。当然，这一变化过程中也存在一些需要注意的问题：一是应当由政府进入的投资领域，如交通、水利、环保、教育、福利和其他公共基础设施及公用事业等，表现为投资不足。二是国防开支下降，1978 年，财政用于国防的费用接近 15%，1990 年不到 5%。目前虽为 9% 左右，但是，相对于经济发展和国家安全的需要来说，这个比重还是偏低，如果不改变这种格局，我们实行军队、公安、执法机构与企业脱钩的政策（这是一项非常正确的政策）就难以落实，或者即使落实了，也会对国防工作不利，所以我建议适当增加军费，提高国防开支的比重。但是，要扩大公共物品生产的投资，增加

原书缺字



个百分点的空间。

以上的分析表明，近 20 年来中国的政府规模扩大趋势，不是表现在“财政开支占国民生产总值比重”这个总量指标上，而是表现在财政开支内部的“行政管理费”这个结构性指标上。所以，对于中国来说，控制政府开支的重点是经常性开支。这正是以朱镕基总理为首的新一届政府一开始运作，就大刀阔斧地精简国务院各部委机构的缘故。政府规模扩大，主要是因为人员和机构膨胀，所以，要调整政府规模，就必须精简机构，减员增效。这实际上也是发达国家正在努力做的事情。当然，对于发达国家来说，政府规模扩大的原因，除了直接参与生产的范围有所扩大和公务员增加过多，还有福利增长过快的原因，从美国、加拿大、瑞典和其他发达国家自 20 世纪 80 年代以来推行以减少福利开支为主要内容的精简政府预算计划中可以看出，西方各国政府已经意识到，近半个多世纪以来，各国政府试图努力将经济快速发展的成果以福利等方式回报给自己的国民，但是这一政策也带来了政府承担了过多责任的负面问题。

从上述理论研究和现实动向中，可以得出一个重要的提示：政府一旦形成，就有一种自发扩张的趋势，这种趋势来源于各种对政府的需求的压力，如果不是主动以改革的精神将这种需求转换为对市场的需求，政府规模膨胀就是必然的。^①

从理论史角度看，这一结论已经隐含在 19 世纪提出的“瓦

^① 从这个意义上说，以政府机构改革为内容对政府规模进行调整，需要从重新建立政府与市场关系的角度考虑，就是说，在减少政府机构的同时，要考虑将原来由政府机构承担的职能转交给市场，完成职能替代，在没有职能替代的情况下，精简政府机构是很困难的。



格纳法则”^① 中。这一法则指出，一国随着经济规模的快速扩张，贸易和投资规模扩大，资源稀缺程度提高，环境污染加剧，人们对健康和预期寿命长度的要求提高，使得企业与企业、企业与家庭、个人与个人之间的协调增加，人们在强调个人价值实现的同时，对政府的依赖性愈益增强。



新考虑政府规模的选择。东、西方国家共同的课题是如何缩小政府开支占国民生产总值中的比重。西方国家的重点应是如何减少包括高福利推动下的经常性开支膨胀的压力，东方国家的重点应是如何减少公有部门推动下的建设性开支膨胀的压力。对于中国而言，构成政府规模膨胀的主要原因不是经常性开支比重太大，而是参与直接生产活动的、可以分摊给非政府企业的建设性开支的比重太大。关于这一点，我将在后面论及。

三、导致政府规模扩大的制度因素

现实中，各国政府规模呈现出很大的差异性。这种规模差异产生的原因是多方面的，包括一国的文化传统、疆域大小带来的安全需要、市场成熟度、政体选择模式、社会福利系统、经济发展水平和长期形成的政府心理等。但是，除了这些可以解释发达国家之间政府规模差异的一般原因外，对于面临体制转换的中国经济而言，政府规模的扩大还有一些特殊的原因，其中最重要的是经济体制选择上的特殊性。

在这里，我不想一般地讨论纯市场经济体制和纯计划经济体制各自对政府规模的需求，我所关注的是，在从计划经济向市场经济过渡的“双轨制”中，对政府规模的需求是否“多出一块”。

一般来讲，“双轨制”并行地存在着两套经济协调机构，一套是市场机构，一套是计划机构。在成熟的市场经济条件下，虽然也有政府的宏观协调和它在部分领域直接参与生产活动，但是，这种“市场一块”和“政府一块”是按照分工法则进行的，不交叉、不重叠，相互取长补短，互为需要，因此，两块之间不存在直接的摩擦，符合资源有效配置的原则。



对于计划经济而言，尽管我们可以从信息漏损、决策时间长、智慧不足、缺乏成本约束和利益激励机制等方面，证明它的运行效率通常要低于市场经济，但是，从决策机构的规模选择角度看，和“双轨制”经济相比，它可以省出一块机构。

就“双轨制”经济来说，不仅和市场经济相比多出一块计划机构，和计划经济相比多出一块市场机构，而且这两块机构之间有很大一个部分是重叠的，形成比较典型的“机构重复建设”。这种“机构重复建设”会直接通过扩大政府规模表现出来。从这个角度看，在“双轨制”转换为单轨制——成熟的市场经济体制——的时候，用来解释政府规模“多出一块”的原因就不存在了。

四、政府干预力提高，并不一定要扩大政府规模

前面已经指出，西方发达国家的政府规模在 20 世纪特别是自罗斯福“新政”和凯恩斯主义产生以来有了明显的扩大。这就容易给读者一个印象：实行政府干预要求扩大政府规模。当然，我们并不否定政府规模的扩大与加强政府干预有一定相关关系，但是，我想指出的是，近半个多世纪以来政府规模的扩大不能完全由强化政府干预来解释，因为政府干预力提高，并不一定要求扩大政府规模，我们主张控制或缩小政府规模，并不意味着要降低政府干预力。下面，我们来讨论这个想法的正确性。

我还是想利用前面提到的斯蒂格利茨书中的资料。现在，将该书一个图显示的 10 个国家 11 个工业部门国有化程度的情况，整理为按 25% 以下，25%，50%，75% 和 75% 以上 5 个层次、7 个国家、10 个工业部门国有化程度的表格（见表 3-2）。



表 3-2 西方 7 国不同工业部门国有化水平比较
(1986 年)

部门 国别	邮电 (%)	电信 (%)	供电 (%)	燃气 (%)	煤炭 (%)	铁路 (%)	航空 (%)	汽车 (%)	钢铁 (%)	船舶 (%)
美国	>75	<25	25	<25	<25	25	<25	<25	<25	<25
英国	>75	<25	>75	<25	>75	>75	75	50	75	>75
法国	>75	>75	>75	>75	>75	>75	75	50	75	<25
德国	>75	>75	75	50	50	>75	>75	25	<25	25
日本	>75	50	<25	<25	<25	75	25	<25	<25	<25
意大利	>75	>75	75	>75	—	>75	>75	25	75	75
奥地利	>75	>75	>75	>75	>75	>75	>75	>75	>75	—

资料来源：根据斯蒂格利茨：《政府为什么干预经济》（中国物资出版社，1998 年）有关资料整理。

表 3-2 显示，到 80 年代中期，美国只有邮电的国有化程度在 75% 以上，其余都在 25% 或 25% 以下，由于美国工业的国有化程度低，从而按斯蒂格利茨口径计算美国政府的公共部门支出占国民生产总值比重的综合水平，低于表中其他国家。这个比重最高的是奥地利，其次是法国、意大利和德国。其中，所列奥地利工业部门的国有化程度几乎都在 75% 以上。在政策选择上更多倾向于私有化和市场自由化的英国，其工业国有化的程度，并不比号称“社会市场经济国家”德国的国有化程度低，德国只有邮电、电信、供电、铁路和航空等 5 个工业部门的国有化程度在 75% 或 75% 以上，而英国有邮电、供电、煤炭、铁路、航空、钢铁和船舶等 7 个工业部门的国有化程度在 75% 或 75% 以上。同期日本只有邮电和铁路两个工业部门的国有化程度在



75%或75%以上。

经济学家常说西方发达国家中德国和日本的政府干预最高,美国和英国的市场自由化程度最高。如果是指政府直接参与生产活动,那么,这个说法是不准确的;如果不是指政府直接参与生产活动,那么,可以得出这样的一个结论:政府对经济干预程度的大小,主要不取决于政府直接参与生产活动的大小,不取决于公共部门规模的大小,而可以通过强化政府的宏观调节功能来实现。日本的“有产业政策指导的市场经济”和德国的“社会市场经济”,能在尽量减少政府直接参与生产活动的同时,让政府对国民经济发挥更多的作用,这些向我们提供了这个结论的验证。

在我看来,美国也是一个具有一定规模公共部门(政府直接参与生产活动的部门)的政府干预比较明显的国家。在这个国家,政府财政和中央银行对国民经济活动的影响和调节达到了极限,只是这个言行不一的国家的政府不愿意给自己的经济贴上“干预”的标签罢了,它们需要在“自由”的旗号下更方便地进行干预。对本国是这样,对别国更是这样。

第三节 政府规模扩大的原因

一、对就业压力承担的责任

讨论中国的政府规模问题时,不能忽视中国是人口大国的特殊国情,要面临巨大的就业压力。这个压力自然会反映到政



府对就业岗位的安排上来。

近二十多年来，中国的社会劳动力年平均增长率为2.5%，政府部门劳动就业年平均增长率为5%，非政府部门劳动就业年均增长率为3.1%。政府部门吸纳劳动就业的年平均增长率超过了全社会和非政府部门吸纳劳动就业的增长率。造成这种状况的主要原因在于：政府不是仅仅被作为一个高效服务的机构来对待，而是作为一个劳动力蓄水池来对待，政府对就业承担了过多的责任。特别是，在福利仍然采取单位供给制的情况下，作为一个就业单位，政府裁员要比企业更难。主要原因在于：其一，和企业相比，政府不得不考虑裁员给社会稳定造成的压力；其二，政府工作人员中，干部的比重较大，一般来讲，因其安置条件较高，解雇干部比解雇工人要难一些；其三，在目前的干部体制条件下，对工作效率很低的干部通常是进行换位、调离、转移，而难以进行实质上的裁减。

所以，几乎每次机构改革后干部的总量反而增加了，这种情况可以从我国近几年三次机构改革的实践中得到证明。正是由于裁减干部难，政府机关才出现了官多兵少的现象。因此，我们可以得出一个这样的判断：在中国的政府机构内，人员膨胀的主要表现不是辅助人员太多，而是各种级别的官员过剩，官员岗位和辅助人员岗位的结构设置不合理，它在很大程度上带有原来计划经济的痕迹，不适应社会主义市场经济发展的要求。今后政府精兵简政的任务，不仅应包括对公务人员进行总量上的裁减，而且还应包括对官员岗位和辅助人员岗位进行结构调整，以适应建立高效能政府的需要。



二、直接参与生产活动的范围过宽

引起政府开支规模增长过快的另一个原因是,政府直接参与生产活动的范围依然过宽,国有企业规模过大。从1990年到1996年,国有资产年平均增长率为21.2%,高于同期财政收入、全社会投资和经济的增长。从一般的财富增长角度看,这种高速增长是有意义的。问题是,如果将推动这种增长的资源不是放在国有企业,而是放在非国有企业,其有效财富的扩展效应是不是会更好一些呢?如果更好一些,那么,意味着政府直接掌握的资源配置损失了一部分效益。

即使我们撇开这一点不说,单从政府的角度看,如果政府掌握的有限资金不是投在亏损不断扩大的国有企业上,就可以大幅度地减少对那些亏损的国有企业进行补贴的开支,从而可以相对减少政府的直接费用。因此,即使是从减轻政府财政负担的角度看,也有必要减少国有企业的数量,通过“放小”(将国有小企业的产权有偿转让给非政府机构和个人)等改革途径,减少政府对直接生产领域承担的责任。

三、“对口”设置机构和机构、职务虚置

中国的政府机构形成,具有较其他发达国家明显不同的特征。其主要特征之一是“对口”设置机构,即上级设置什么机构,也要求下级必须“对口”一一设置相应的机构。这种“对口”设置机构的做法,不仅通行于政府部门内部,而且通行于国有企业,



甚至不少大中型私人企业也被要求部分执行。^①

这种“对口”设置机构的做法,仅仅是从政府主管部门便于管理的需要出发,而不是从市场分工和企业发展的需要出发,这不但会促使企业机构扩大,造成由“多余的企业管理人员”组成的冗员,而且政府内部的机构也会因此“多出一块”。因为,从分工和效率的角度看,并不是所有下级都应该做与它的上级同样的事情,有的事情可以由某一个单一级层完成,不需要多级的纵向安排。这种“对口”做法,势必产生“同构”或“机构重复”现象。

与“对口”设置机构相类似的另一个现象是机构、职务虚置。所谓机构、职务虚置是指政府部门将某一行政级别或某一干部的职务级别向上虚设一级。比如:本来没有岗位了,但是,某些干部需要安排或提升,怎么办呢?办法是虚设职务。比如:有“正、副处级调研员”、“正、副局级巡视员”、“正、副部级待遇离休干部”等。这些岗位的设置,不是基于“事”的考虑,而是基于“人”的考虑,因人设庙,因人安排编制和机构。^②这种机构和职务虚置,必然造成不必要的人员增加。

^① 实际上,这种“对口”现象,不仅出现在政府内,也出现在企业内,而且企业的对口机构也是有关政府部门要求设置的。这也是一种政府干预,这种干预通常会产生经济学上的负效应,因为它不是从市场分工和企业发展的需要出发的。脱离市场分工和企业发展需要的政府干预,其效率是值得怀疑的。

^② 导致机构增加还有一个原因是地方升级,如县改市、市升级等。80年代以来,中国增设了14个副省级城市,其中一部分是省会城市,其相应机构级别上升。出于攀比心理,一些地级省会城市和非省会地级市也悄悄虚设机构和职务。这种级别“上浮”需要增设下级机构和人员,于是,干部岗位增加,人员和机构再度膨胀。



四、“官本位”的社会心理

研究政府规模的变化，除了可以从政府服务于市场的“劳动需求角度”进行分析之外，还可以从“劳动供给角度”进行分析。在这方面，我比较关心的是在社会中广为流行的价值导向。

在发达的市场经济国家，社会成员的就业结构一般服从于市场分工原则，每一个岗位对于社会和个人来说都是有价值的，无高低贵贱之分，社会并不认为扫马路的工人比总统低下。在这种讲究分工和公平利益导向的环境里，我们习惯讲的“官”（政府界），“产”（工商界），“学”（知识界）三大就业领域，各有利益的满足和价值的实现，相互平等，没有差别。

但是，在中国，社会价值导向比较推崇做官，“学而优则仕”，^①有成就者总是流向政府机构。国有企业如果出名，对财政的贡献大，其董事长或总经理就有可能升调到政府当官。甚至，一个私人企业老板在成为有名的企业家后，也有可能冠以人大代表、政协委员等类似于官的名。这种“官本位”导向，不仅会相对贬低“产”、“学”的地位，降低社会对人才资源配置的效率，而且必然推动政府机构和人员的膨胀。

^① 我在这方面有一个体验。我回到湖南老家，亲朋戚友总是希望我进京要当官，不要当学者。我说，我的背景、素质和特点适于做学问，当学者，但是，他们还是觉得可惜。为什么他们这么认为？因为社会流行官本位，当官的好处要比学者多一些。我们要改变社会价值导向，当然也要改革不同利益群体的利益对比机制。



第四节 政府体制改革与政府职能转变

一、从日本建立“双 S 政府”得到的启示

抑制政府机构和人员膨胀的有效途径是进行包括机构改革在内的政府体制创新的改革。改革的目标是尽可能建立一个小而精、小而强的政府。在这方面，日本的经验是值得研究和借鉴的。

日本的“小政府”有一个渐进形成的过程。战后初期，由于物资匮乏，通胀严重，日本实行高度集中的经济政策，成立了权力集中的“经济安定本部”，对经济进行直接管理和统一分配，这一体制对经济恢复发挥了很大作用。50 年代后，随着经济快速增长，日本开始对政府管理机构进行调整，取消了权力过大的“经济安定本部”，代之以制定经济规划的“经济企划厅”，并建立了以大藏省、通产省、经济厅三家为主的经济管理体制。这三个部门涵盖了国家大部分经济管理职能，其中，通产省的管理范围涉及国内贸易、产业发展、物资、专利、对外贸易、技术开发等许多方面。进入 60 年代，日本经济走向国际化和贸易自由化。在经济界呼吁和国际压力下，日本几届内阁均对政府部门进行过改革，其目的是缩减财政支出、减少政府对经济的干预，逐步提高政府行政管理水平。

日本行政改革始于 1964 年（第一次临时行政调查会成立），真正见效的是 80 年代以后，即 1981 年 3 月至 1983 年 7



月。这期间,成立了第二次临时行政调查会,此后成立了三次临时行政推进审议会(1983年7月至1993年10月),即“临调行革”。1981年至1993年,“临调行革”对国营铁路和电信电话公司等部门进行改革。国营铁路改革前每年亏损1兆日元,改革后将国营铁路分为7个公司,每年盈利1千亿元至2千亿元以上。1997年1月20日,桥本龙太郎在通常国会上发表施政演说,明确了桥本内阁改革方案。即所谓六大改革支柱:财政结构、教育、社会保障结构、经济结构、金融体系、行政改革等。日本人认为,世界正在进行着一体化,在人、财、物和情报可自由流动的时代,旧体制已限制了国家活力的发挥,因而需要从根本上改革已经膨胀、僵化并失去了活力的战后型行政体制,建立与国家功能相适应的简化、高效、透明的政府。

这次改革规模之大、范围之广均超过以往,其特征是对50年代以来形成的政府体制进行“大手术”,将22个政府部门减少一半,取消个别过时的部门,合并一些职能相近的部门,内阁人数从20个减少到15个,局级部门从128个减少到90个。为了适应经济发展的需要,重点对主管金融和财政的大藏省进行了改革,将其金融监管部门独立出来,修改其对金融机构的“过分保护”政策。此外,此次改革还涉及通产省等有关经济部门的管理权限,减少各种行政限制,进一步发挥民间企业的竞争机制。这次改革虽然因部分议员和官僚阻挠、反对而未能达到预想目标,但仍向“小政府”迈出了重要一步。尽管日本战后一直从财政和人员上限制政府机构的规模,但其对经济的宏观管理却是有效的,许多研究日本政府管理体制的人士认为,日本的政府是一个“小而强的政府”(又叫“双S政府”)。如果总结这个“双S政府”的经验和给我们的启示,有以下几点值得重视:

1. 日本政府与民间企业之间建立了一种“协调机制”。政府



通过经济计划和产业政策给企业指明发展方向,以“服务者”的身份经常向企业提供各种信息,并且从财政、金融和税收等方面帮助企业发展,而企业也能自觉自愿地接受政府的指导和帮助,因为在大部分情况下,企业感到接受政府的指导不会吃亏。这种政府和企业的“合力”,是日本经济快速发展的原因之一,也是“双 S 政府”能发挥作用的秘诀之一。

2. 日本政府能够根据经济的发展,适时地退出一些经济领域,放手让民间企业参与竞争。战后,日本为加快发展基础设施建设,成立了许多公营企业,并投入大量财政资金,这种做法虽然有利于基础设施建设,但同时也造成财政赤字加剧、公营企业效益低下、价格不断上涨等弊端。后来,日本政府对公营企业进行民营化改革,允许其他企业参与竞争,使许多基础行业迅速扩展。在竞争机制的作用下,服务质量上升,价格水平却有所下降。

3. 日本政府积极实行“行业管理”。日本的政府部门虽然不多,但其外围机构和行业组织却相当发达。据统计,协助中央政府部门工作的外围机构有六千多家,行业性组织也有近五千家。外围机构有的就是在政府授意下建立的,工作就是协助政府为企业服务。行业组织更是由企业组成的机构,政府分文不出,却可以通过它们向企业转达和落实政府的意图,并听取企业的意见,行业组织实际上是政府管理千万家企业的纽带和桥梁。

日本的政府改革虽然包括十几个方面的调整,但主题是不断创新政府管理体制,这是一条应当引起我们高度注意的基本经验。



二、中国的政府机构改革：历史的和新的课题

在我国社会主义经济发展的 50 年中，除了 1998 年的这次政府机构改革外，中国的政府机构进行了 6 次大的改革（见表 3-3）。1978 年以来主要有 3 次，第一次是 1982 年，从中央到地方各级机关，着眼于建立适应现代化建设需要的“革命化、年轻化、知识化、专业化”的领导班子，以及改革领导干部职务终身制。当时城市经济体制改革尚未进行，正处于计划经济时代，因而没有涉及转变政府职能。第二次是 1988 年，这次改革政府机构提出了“转变职能”的要求，主要是因为市场调节作用范围扩大后，有的事情不需要政府插手了，需要相应调整政府的经济管理职能，但是，实际的职能转换进展不大。第三次是 1993 年，这一次在明确改革的目标是建立社会主义市场经济后，金融、财税、外汇和投资等方面体制创新进展很快，在微观经济市场化的同时，要求改善政府宏观经济的调控，通过切实转变政府职能，将“政”和“企”彻底分开。

表 3-3 1954~1996 年中国的政府机构改革

时间	国务院机构	机关人数	原 因
1954~1956 年	64 个增至 81 个		大规模经济建设
1959~1961 年	60 个增至 79 个	减少 1/3 左右	权力下放及调整
1968~1970 年	减至 33 个	减少 2/3 以上	文化大革命
1982~1983 年	100 个减至 61 个	5 万减至 3.9 万	打破干部终身制
1987~1988 年	常设机构由 72 个减至 66 个，非常设机构由 75 个减至 49 个	5.25 万减至 4.48 万	扩大企业自主权
1993~1996 年	常设机构由 86 个减至 59 个，非常设机构由 85 个减至 30 个	3.67 万减至 2.92 万	经济体制改革深入发展



但是,由于各方面的原因,前三次机构改革后的政府体制,还是没有转到适应发展社会主义市场经济的轨道上来。政府机构规模过于庞大,人浮于事,财政吃紧。1998年的这次政府机构改革从3月开始到年底,国务院机构精简大约一半人员,准备用3年时间完成各级地方政府的机构改革。这次改革力度之大,涉及的机构和人员之多,是前几次机构改革所不能比拟的,而且,这次改革的目标是按社会主义市场经济的要求,实现政府体制创新,建立一个精悍有力、高效透明、公正廉洁的政府。

三、关键是转变政府的职能

政府机构的设置应服从于其行使职能的需要,因而,机构改革的关键在于转变职能。这就需要遵守以下几项原则:

1. 按照社会主义市场经济的要求,转变政府职能,实现政企分开的原则。关于市场经济中政府的职能作用问题的讨论由来已久,一种是“政府做得越少越好”的观点,一种是“政府适度干预”论。中国的市场经济不是西方资本主义市场经济,也不是东欧、俄罗斯新兴自由市场经济。尽管在所有制等基本经济制度

原书缺字



相互重叠,杜绝人浮于事、官僚主义和文牍主义,提高效率。

3. 按照事、权、责一致的原则,调整政府部门职责权限,明确划分部门之间的职责,按事设岗、设职,完善行政运行机制。政府部门的事、职、责一致,不仅有利于各部门管理效率的提高,而且有利于克服多头管理,政出多门的弊端。

4. 按照法制化原则,依法治国,依法行政,加强行政体系的法制化建设。以往,政府机构改革之所以陷入一种机构膨胀的怪圈,主要原因之一在于机构和人员岗位的设立随意性太大,一些机构存在“超编”和“剩编”并存的现象,就是因为编制的设立不是服从分工与效率的原则。

四、政府组织的纵向安排:重建中央和地方的关系

人们比较熟悉的政府组织模式是等级制政府的结构体系。在这个结构体系中,处于上、下层的中央和地方政府之间的职责分工,是维系一国政府机器有效运行的前提和基础。从效率的观点看,一国无论其政治制度如何,都不可能由中央政府包揽一切国家事务,有些事情需要地方政府去做。这就需很好地解决中央政府和地方政府之间的关系问题。处理中央政府和地方政府的关系,不同的国家,因社会传统、政治和经济制度以及国情不同,其方式也不相同。

美国选择联邦制,中央一级为联邦政府,50个州(state)有自己的州政府,78 000个市(city)和县(county)也有自己的政府。在这个模式中,三级政府的经济职能是有区别的,上下不重复,分工比较清楚。这个分工,不仅表现在联邦政府与州和市政府之间,而且表现在参与生产活动的领域划分方面。后两级政府不能直接参与宏观经济管理活动,这项工作仅仅由联邦政府



完成。联邦一级政府通过联邦预算调节自己的经常性开支和由联邦承担的公共工程建设投资，通过税收和税率、联邦债务、基础货币供应、利率、配额、市场准入等手段调节消费者和生产者行为，以达到实现由联邦政府执行的国家宏观经济指导的目标。对全国的“公共物品”的生产，哪些属于联邦政府，哪些属于州和市政府，也是有明确分工的，一般不会出现重复建设。对全国的“私人物品”的生产，基本上交给非政府企业，这些企业的行为在州和州之间、市和市之间不受区域限制，全国的市场统一，三级政府对它们只有税收范围上的不同，州和市政府对其生产活动不能直接干预。

在西方各国的政府体系中，美国模式属于一种类型，日本属于另一种类型。日本政府体系的基本特征是内阁和地方自治体制。在这个体制模式下，中央层面的内阁政府为一级政府，47个都道府县为二级政府，3 236个市町村为三级政府。这个三级政府体系，虽然在建构上有别于美国，但是其职能分工基本相似，关键是对全国经济事务实行了制度上的合理分工，避免了政府参与重复建设的现象。

纵观中国史，可以发现，其变数之大，改革之多，为世界之最。但是始终不变、历代延续的就是在形式上采取中央集权的、设有多级地方政府^①的政府体系。新中国成立以来，政府体系的级数有过一些改革，但是，到目前为止，就其是否有财政而言，政府体系至少还有5级：中央、省、市、县、镇。通过比较和分析

^① 在我国清代，曾有过“省”、“府”（相当于新中国成立以来政府体系中的“地区”）。新中国成立以来，政府体系不断变化，在中央政府之下的地方政府，有时为“省、地、县、区、社”，有时为“省、市（含直辖市、单列市、省会市、地级市和县改市后的县级市等）、县、镇、乡”，等等。可见，政府体系的级数繁杂，层次很多。



容易得到的判断是：与美、日等发达国家的三级政府体系相比，中国现行的政府体系表现为多级、繁杂的特征。

从这种繁杂、多级政府产生之起因来看，当然不能轻易否定其存在的合理性。但是，这种繁杂、多级的政府体系，不可避免地产生以下问题：一是政府内部工作不协调，或者协调的成本很高；二是政府行为效率很低，因为一件事情由多头来管，管理的效率就会下降；三是对老百姓的限制增加，因为多设庙就要多请和尚，和尚多了，不仅给和尚的供奉增加，而且这些和尚不得不找事情干，这些“多余负担”都会落到老百姓身上；四是造成“重复建设”等问题，特别是在各级地方政府采取地方保护主义的工作态度的时候，市场化分工受到影响，许多人去做同样的事情，结果“重复问题”就产生了。

人们习惯用中国人口多、幅员辽阔、地区之间发展不平衡、总量经济发展水平比发达国家落后等实际存在的国情，来论证现行繁杂、多级政府体系的合理性。但是，我认为，这种论据和论证是值得怀疑的。

新中国成立 50 年来，我们在如何处理中央和地方政府之间相互关系方面进行了多次改革，但是，由于每次改革的重点放在“收权”或是“分权”上，所得结果就变成了或者是在中央政府和地方政府之间或者是在政府和企业之间进行权利（包括人、财、物、事权）循环分配的变化上。由于计划经济暴露出政府过度集权的弊病，我们不得不进行分权化改革，我认为分权化改革是建立社会主义市场经济的必由之路。但这还很不够，尤其是，从提高政府的工作效率，特别是提高中央政府对经济的宏观调控能力，建立全国统一的市场体系，在全国形成公平竞争的市场机制等角度看，目前，中央和地方政府之间关系上存在的问题，主要不是权利大小不合理的问题，改革的重点应当调整到更深层次。



处理好中央和地方政府在现代市场经济运行中的相互关系,从而确定中央和地方政府协调运行的管理模式,重点是合理划分中央和地方政府之间对事权、财权和决策管理权的分配。从理论上来讲,各自职能的界定应以其在各自范围内对社会经济活动管理的有效程度为基础。一般而言,中央政府应拥有国民经济的宏观决策和管理权,而地方政府应拥有相对独立的地方事务决策权。根据这个思想,我们大体可以对中央和地方政府的主要职能分工作如下描述:

中央政府的主要职能是:

——制定国民经济发展的中长期规划和目标,推动宏观经济持续稳定增长。

——保证社会总供给和总需求的基本平衡,维持物价基本稳定,促进充分就业目标的实现。

原书缺字



能有效发挥的本质要求。功能有机耦合的重要性在于，在现实生活中，随着经济的发展，中央政府和地方政府之间必须维持一种动态的协调态势。

处理好中央政府和地方政府之间的关系，还应当强调，宏观调控权必须集中在中央，保持中央政府对宏观经济管理的权威。任何一个国家的国民经济作为一个整体，中央政府对有关全局、长远的经济发展规划和方针政策应保持统一。财政、货币、外汇、产业结构、对外贸易、收入等方面政策必须统一，以保持中央的权威。没有权威，各自为政，易形成“诸侯经济”。在转型期间，利益分配格局出现多元化，也需要由中央政府来加以协调。特别是在世界经济全球化过程中，国与国之间依赖性越来越强，需要中央政府统一指挥、参与双边和多边贸易合作和竞争，提高国民经济在世界市场上的整体竞争能力。

同时，还要合理划分中央和地方政府的事务管理和收入范围，在此基础上，合理确定各级财政支出范围，适当划分中央和地方财政收入来源。1980年以来，我国进行了四次较大规模的财政管理体制改革，其目的都是为了解决中央和地方政府财政收入的分配关系。第一次，1980年将“统收统支”的“一灶吃饭”改变为“划分收支，分级包干”的“分灶吃饭”；第二次，1985年进一步变为“划分税种，核定收支，分级包干”，将财政收入来源划分为中央收入、地方收入及中央地方共享收入三个部分，财政支出按隶属关系确定；第三次，1988年实行“财政包干”体制，采用“收入递增包干”、“总额分成”、“定额上缴”、“定额补助”等形式。这三次改革在预算管理体制上打破了以“条条为主”预算分配的旧体制，转变为以“块块为主”的体制，改变了过去财政高度集中的状况，调动了各级地方政府的积极性；第四次，1994年实行分税制，进一步打破了财政分级包干体制，建立了以增值税为主、



营业税和消费税为辅的流转税制，统一制定了企业所得税率和个人所得税上缴办法。新财税体制使中央和地方政府各自都有了稳定的收入来源，既有利于加强中央政府宏观调控，又有利于充分调动地方政府的积极性。但仍然需要进一步完善和规范中央和地方分配关系，建立中央政府对地方政府的转移支付制度，增强中央政府调节收入分配的能力。

但是，我国目前的中央和地方分税制度，离市场经济发展的要求还有一定的距离，主要是没有解决地方保护主义、市场分割、地方政府干预过多等方面的问题。因此，还需要通过加快地方政府体制的改革，重新界定地方政府管理及直接经营的范围，使中央、地方、企业之间的关系发生根本的转变。

本章参考文献

- [1] 方向明.改革政府.新华文摘,1998(7)
- [2] 王屹.一次需要勇气的心脏手术.中国改革,1998(4)
- [3] 杨晓升.政府机构改革之剑指向自身.北京青年报,1998-04-08
- [4] 胡敏.跨世纪的政府.中国经济信息,1998(7)
- [5] 李红颖.我国机构膨胀原因新探.湖湘论坛,1998(1)
- [6] 郭振英,张泰,雷世俊.论正确处理中央和地方的关系.管理世界,1996(3)
- [7] 增岛俊之.日本行政改革的最新动态.中国行政改革,1998(3)



第四章

政府权威与市场秩序

现代市场经济的有序运行取决于公平、有效的规则和执行这一规则的社会自觉性,而规则的制定、执行、监督和对违规的处罚,又取决于政府的权威。从这个角度说,没有现代政府的权威,就没有现代市场经济的秩序。现代政府首先充当着现代市场经济的“守夜人”角色。

在现代市场经济条件下,政府的作用首先表现为为市场运行制定“游戏”规则,以法律的方式,对所有参与经济活动的经济人行为进行规范,就像给参与竞赛的运动员确定比赛规则一样。在比赛场上,每一个运动员都想赢,都想夺取冠军,如果没有规则限制,比赛就会出现混乱,甚至在比赛者之间出现争斗。为了使比赛有序地进行,并且约束每一个运动员不以伤害他人为手段来提高自己的成绩,而是凭借各自的竞技实力去夺取名次,这就需要制定具有很强约束力的竞赛规则。市场竞争也是这样,没有规则就会乱套,参与市场活动的人就有可能损人利己,就有可能损害国家的利益。所以,作为规则制定者,政府承担着重大的责任。



不仅制定规则是这样,执行规则也是这样。我们可以将执行规则理解为裁判的职能。运动员犯规了,谁来裁判?谁来对违规者进行惩罚?当然是裁判。市场经济是一种典型的契约经济,企业和企业之间、个人和个人之间、企业和个人之间在发生经济关系之前,为了约束参与者在行使权力、分享利益时必须承担责任和义务,就必须签订一个参与者共同接受的“契约”或“合同”。问题是,如果参与者违约了怎么办?由谁来仲裁和处理?通常有两个组织:一个是社会性机构,一个是政府机构。一般来讲,政府作为裁判和仲裁者具有更大的权威性。

当然,参与政府活动的部门(如公共物品的生产者)和个人(拿政府薪水的公务员)在作为市场参与者的时候,他们同样接受同一法律规则的约束,如果有违规现象,同样要受到惩罚。

以上是本章要表述的三个基本思想。在表述这三个基本思想时,我主要关注以下问题:市场需要什么样的规则才能有序运行?政府怎样制定保证市场有序运行的规则?政府如何当好裁判?政府的部门、员工(特别是官员)犯规了怎么办?应当建立什么样的制度才能有效地约束政府及其部门和官员的行为?在讨论这些问题时,我想集中强调三个要素:效率、平等和稳定。在我看来,建立和完善以这三个要素为其基本框架的规则制度,是建设一个高效、廉洁政府的重要途径。

本章分四节。第一节“制定和执行市场规则的一般理论”,在指出市场经济是一种契约经济的背景下,论述这种契约经济需要一个旨在实现最大化个人利益和社会利益相结合的规则体系,强调建立于严明法律之上的市场规则的制定和执行需要政府权威。第二节“政府如何建立市场秩序”,先分析政府在建立市场规则体系中的作用,然后考察制定市场规则所要坚持的基本原则,主要包括平等、效率、稳定等原则。第三节“政府如何维



持市场秩序”，不仅对法治给予特别的关注，强调“规则性约束”对市场有序运行的必要性，而且指出“制度性约束”对市场有效运行的重要性。这一节对执法中的人情现象作了分析，提出执法者守法对建立有序秩序的意义。第四节“‘规则一元化’、‘文件体制’改革与依法行政”，讨论在市场经济条件下政府如何依法行政的问题，初步提出“文件体制”概念和“法律一元论”，并指出改革“文件体制”对建立公平、有序、高效运行的市场经济的意义。一个成熟的市场经济，应当是一个建立在“法律一元论”基础上的严明的“法治”经济。

第一节 制定和执行市场规则的一般理论

一、契约和以契约关系为基础的市场经济

人类社会发展到现在，大致可以分出两种基本的经济类型：一种是自然经济，一种是市场经济。市场经济的发展，又可以分为“古典”和“现代”两个阶段。在自然经济和古典市场经济（凯恩斯以前，包括斯密和马克思时代）条件下，人们之间的相互关系主要表现为人身依附关系，所不同的只是依附的表现形式不同。奴隶社会表现为奴隶对奴隶主的依附，封建社会表现为农民对地主的依附，早期的或古典的资本主义市场经济表现为无产者（除了劳动力外一无所有的工人）对资本家的依附。

在这些阶级社会中，特别是在早期资本主义市场经济社会中，虽然在依附者和被依附者之间也有“契约”，但是，这种契约



一开始就是不平等的，因为奴隶、农民和无产者以自己的人身作为“契约”中的等价物，他们没有土地和资本。一旦资本产权社会化进程开始，“契约”关系就开始逐步走向平等，或者说，人身依附关系开始转化为真正的、以平等为基础的契约关系，契约经济开始发育、成长。即使是在“企业”和“劳动者”签订“劳动合同”的情况下，只要“劳动者”不是一无所有，比如他持有债券和股票等，只要“企业”实行股份制，在这个股份制结构中包含“劳动者”持有的股份，就会使这种“劳动合同”成为签约双方身份平等的契约。

在这里，我关心的不是人与人之间关系变化的历史，而是想说明，一旦契约经济产生，为了防止签约双方中由一方主宰和垄断的现象发生，就要求有一个约束签约双方履行契约规则的权、责、利并使契约生效的权威。这个权威是什么呢？是法律，是由政府制定的市场规则。

所以，在人与人之间的相互关系表现为契约关系的市场经济中，政府首先承担着制定、执行契约的责任，承担着对违反契约实行制裁以保护契约者利益的责任。只有政府才有绝对的权威，让每一个参与签约的人感到所签契约的合法性和有效性，清楚一旦签约中有一方违约时，另一方的利益不会受到损害。尽管签约双方在签约前就对彼此的信誉有足够的了解，但是，人们还是担心存在信誉的不稳定性，还是要求有政府通过惩罚行为实现的履约权威。从这个意义上说，建立在契约关系基础上的市场经济，离不开作为保证契约生效的权威的政府。

二、市场规则和社会利益

在市场经济条件下，如何才能保证契约的有效性？如何才



能保证市场交易行为中符合参与交易活动的人的利益不受到侵害呢？这就需要制定签约、守约规则，需要有一套符合一致性原则的、规范人们之间交易行为的规则。

在这套规则中，所有参与交易的人都清楚，哪些事情不能做，哪些行为是不允许的，就如同交通规则对司机开车行为的规范一样。这套规则，实际上就是一组法律，如“公司法”、“税法”、“土地法”、“证券法”、“银行法”、“劳动法”、“社会保障法”、“债务法”、“价格法”以及“财产继承法”等。当然，经济法律和交通规则并不完全相同。交通规则不仅规定“不能做什么”，而且更多的规定是“‘能’和‘只能’做什么”，并且在这里，“能”和“不能”是没有选择的，只能按照当前的交通信号采取惟一行动。

由于经济行为非常复杂，经济法基本上只规定“不能做什么”或“什么事情不能做”，对“能做什么”一般不作过多规定。由此可以看出，在市场经济的法规中，由于主要是规定“不能”的范围，不仅可以避免在市场活动中发生“撞车”现象，而且也给参与市场活动的人留下了自由创造的空间。因为政府在划定“不能”的边界后，你便可以在“能”的范围内独立自主地采取行动，可以根据自己的意愿和客观条件的允许进行自由选择。

在强调自由意志和独立精神的现代经济社会中，社会的组织安排和行为规范的重要目标之一，是能够保障斯密所讲的“经济人”的自由价值得以充分体现，通过这种努力让全社会中的每一个人的潜能转化为对社会有用的效果。因此，严格说来，所有规定“不能”做什么的制约性规则，目的不是为管制而管制，不是促使人们“少做什么”，而是保障人们在“多做什么”时可以互不侵害，在允许你追求幸福最大化时不能让他人因此而痛苦，不能产生“你的幸福建立在他人痛苦的基础上”的情形。比如说，如果没有交通规则，当你驾车行驶在公路上，这时如果在你左边的



人先到十字路口并准备继续前行,但是你强行加速跨左线左转弯,你虽然方便了,但是在你左边的人将受到损害,或者你的行为会使大家撞车。这是典型的将你的幸福建立在他人痛苦基础上的例子。为避免此类情形的发生,就要有划定前行和左转弯的分界线,这样做的结果,会给所有人带来好处或避免损失。^①

当然,任何限制、规则都会在一定程度上约束人们的自由。但是,从全社会角度看,这种“个人自由的减少”是必要的,如果没有这一点,社会的损失就会增加。在我看来,个人自由的最大化、绝对化,只能发生在只有一个人的乌托邦世界里,而不能发生在拥有两个人以上的社会中,因为,社会利益最大化决不只是社会中所有单个人正利益的加总,还包括减去所有单个人行为的负利益(对他人的损害)。市场规则的起源就是要减少全社会市场行为中的负利益,使其总额最小化。虽然,规则实际上不可能使个人行为对社会的负利益为零,但是可以努力做到接近于零。这是那些反对各种规则和限制,反对政府干预的市场自由主义学派所不能理解的地方。

三、执法、重罚和市场秩序的建立

让人们在追求个人利益最大化时不损害他人利益,不仅要

^① 社会对人们的行为进行规范,符合经济学的效率观点。因为利己和利他可能一致,也可能不一致,单个人在追求个人利益最大化时,可能会损害他人的利益。当利己和利他发生矛盾时,要有共同接受的规则来制止因不一致和矛盾造成对他人,从而造成对社会总福利的损失。在这个意义上可以说,合理的规则可以产生效率。我将这种效率叫做规则效率。在一个社会中,如果没有规则,其社会行为的总效率就会减少,社会总福利就会减少。在强调个人意志的市场经济社会中,更需要规则来保证社会总效率最大化。



有规范人们行为的规则,要有市场经济的立法,要有属于“共同准则”的规矩,而且要让大家都守规矩,让参与市场活动的人自觉执行这些规则。这样,市场秩序才能建立起来。

在我们的日常生活中,可以随时看到,虽然公路的十字路口有红绿灯,每一个开车的人都懂得交通法规,但还是要有交通警站在十字路口中央指挥,这是一个典型的“交通规则双轨制”。在这个“双轨制”下,如果警察不在,当红灯亮时,司机看看左右没有人和车通过,常常闯红灯。因为有些人对遵守交通规则未能形成自觉行动,在没有警察时,又很少受到交通法规的制裁。即使警察在,有时我们也可以看到行人、自行车和汽车乱闯,这种混乱现象的出现主要是因为有法不依,制裁不严。

经济法规的执行也是这样。个人所得税的法律虽然有了,但目前收到的个人所得税实际上是很少的,关键问题是税法执行不严。这就表明,利用法律进行经济调节,不但要立法,而且更重要的是执法。就像维持交通秩序一样,不但要有交通规则,而且要执行交通规则,对违反交通规则的行为予以严厉制裁。可以设想一下,如果实行重罚制,谁闯一次红灯,罚款1 000元;谁不遵守税法且情节严重,就完全罚没其没有完税期间的全部收入。如果有了这种持之以恒的执法示范,绝大部分人就会守规矩,一旦守规矩成为自觉行动了,秩序因此也就建立起来了。在这方面,新加坡给我们提供了一个比较成功的范例。

凡是两个人以上的地方,就要有约束,就要有秩序,因为只有建立了有效的秩序,才能够保障不同个人行为之间的利益协调,减少因摩擦造成的损失。正如前面所说,这种约束和秩序的建立,不仅要有一套行之有效的规则,而且要建立促使人们自觉遵守规则的氛围和机制。如果这种自觉行为的机制还没有形成,那么,就要用强制的办法,比如,严厉惩罚促使这一机制形



成。

产生这种强制的力量从哪里来？我们当然不能忽视进行道德和思想方面的宣传、教育，也不要简单否定搞一些类似于“安全月”的活动。但是，我认为，这样做的效果是难以如愿的。如果将教育和宣传的成本算进来，有可能是不合算的。其理由是，这种“人盯人”的办法，只有在对象规模很小、透明、可以计量的前提下，才是有效的。如果对象规模很大，不可能透明从而不可能计量，采用“人盯人”的做法，要么是安排很多人去监督，这样成本很大；要么是监督的人手不够，有一块监管够不着的所谓“真空”地带。在没有严格的制度约束的情况下，一般人通常都有偷懒和自私的特性，道德的和思想的宣传教育对这种人类的共同特性的影响，在自然经济条件下，其效果比较明显，但是在市场经济条件下，其效果就会是非常有限的，更需要严格、严密的制度约束。在市场经济行为的规范中，制度约束的作用比道德约束的作用更为明显一些，尽管道德的约束是必不可少的。

如果我们对以德国人为代表的西方人守规矩的历史作一下分析，就会发现，他们像新加坡人一样，守规矩的制度是用严厉的惩罚换来的。经济学家在谈论资本主义市场经济早期发展时，只注意到了原始积累的残酷性，没有注意到市场秩序建立的残酷性，而这是西方现代市场经济有序运行的必经阶段。我这样说，读者可能会认为这种选择的代价太大，但是，应该明白，世界上没有免费的午餐，市场秩序的建立也是这样。所以，可以说，中国要搞市场经济，要改变目前的无序状态，建立与国际市场经济接轨的社会主义市场经济的新秩序，就要学习西方市场经济文明发展的经验（不是简单重复，但不可以背道而驰），要走严格执法的路。



四、严明法度，需要政府权威

在市场经济条件下，要做到法律完整、执法严明，需要一个强有力政府，需要有政府的权威。政府的软弱，势必给国民一个弱势的示范，而一个没有权威的弱势政府怎么能有效地号召国民呢？一个国家如果政府弱，不仅会使这个国家在国际上没有强势的威慑，容易被他国欺负，而且对国民也很难有昭示的力量。所以，政府的强势、权威，对一个国家的生存和发展是极为重要的。

我们在讨论重建政府与市场、政府与企业之间的关系时，强调政府要转换职能，通过机构改革精兵简政，将原来掌握在政府手中的一部分权利下放给市场和企业，其目的是将社会的经济事务在政府、市场、企业之间进行合理的分配，提高全社会的资源配置效率，提高政府行为的效率，让政府逐步从“私人物品”生产领域中退出来，集中精力抓宏观事务和“公共物品”的生产，而不是要弱化政府的权威和作用。实际上，越是政府退出“私人物品”的直接生产领域，越是需要政府的权威。因为微观主体之间的竞争秩序不是靠政府的直接参与来维持，而是靠具有间接影响效果的规则来维持。

在这种情况下，如果政府没有权威，如果政府做不到令行禁止，规则就会成为一纸空文，变为纸上谈兵，结果是有规则无秩序。因为违规行为得不到制裁，那些原来守规矩的人也会慢慢变得不愿意守规矩了。所以，政府有权威，能够做到令行禁止，是引导市场经济有序运行的重要保证。



第二节 政府如何建立市场秩序

一、政府在建立和维护市场秩序方面的任务

市场就如同一个竞技场所。就市场经济的有序运行而言，政府的基本职能是对市场的运行进行组织，建立和维护市场秩序，让参与市场活动的人在遵守规则的前提下最大限度地发挥自己的竞技潜力。如何建立和维护市场秩序？政府应当做什么？怎样做？一般来说，政府的主要任务：一是立法，包括制定各种法律、法规和条例；二是执法，包括对违法、违规行为进行严厉制裁。

在“参与市场活动的经济人”中，可以按“交易”的主体结构分成两类：一类是交易中的“卖方”，包括常讲的生产者、企业和营销者等；另一类是交易中的“买方”，包括常讲的消费者、劳动者、购买者等。政府通过规则规范这些市场参与者的行为，概括起来主要是做两个层次的事情：一是参与交易活动前的资格确认和验证；二是对交易双方的交易行为的约束。第一个层次解决交易或市场准入问题，不合格者不能参与交易；第二个层次解决交易的行为限界问题，行为不规范的必须退出交易。这样，交易过程就是一个交易双方利益受到保护的有序过程。

对任何具体交易准入资格和行为是否违规的裁定，必须有两个依据：一是用以裁定的规则；二是交易双方互相约束的“协议”（书面式的和证人式的）。前者是政府的职责，后者是交易双



方的职责,但是,政府需要对“协议”进行规范,包括界定交易双方权、责、利,需要发挥政府的作用。

在实践中,我们需要解决政府作为市场参与者时如何规范政府行为的问题。比如:当政府和农民之间进行粮食交易时,如果政府作为“买方”犯规了怎么办?当然应该是一样地照规则进行惩罚。在这个时候,政府(实际上多采取政府部门的形式)的身份是微观的市场参与者,是“运动员”。既然如此,政府不能被置于规则约束之外,而必须在规则约束之内。所以,我们应当将政府作为规则制定者、监督者、仲裁者、执法者的身份和作为市场参与者的身份区分开来。这个身份界限在理论上是很好分的,但是,在实践中经常被混淆,主要原因是我们缺少一个严明法度的环境,缺少对政府行为本身的实践界定和约束。关于这一点,我将在本章适当的地方进一步论及,现在我还是从政府作为规则制定者和执行者的角度,讨论如何制定规则,弄清楚制定市场规则需要遵循哪些基本的原则。

二、平等原则

要使市场有序运行,第一个要做到的是平等,让所有参与市场的人都拥有公平的权利、得到同样的机会、承担公平的义务、获取公平的报酬,比如:公平交易、平等竞争、公平分配和公平税赋等。具体来说,现代市场经济的公平含义基本上包括:①各个相同主体的权利和义务对称。没有无义务的权利,也没有无权利的义务。在要求某人履行义务时,必须让他获得与义务对应的权利。②参与市场活动者的地位均等,比如:签订交易协议,双方具有对等的权利和义务,不存在一方对另一方的歧视。③竞争机会均等,特别是在市场准入的资格认证上,不应有各种形



式的准入歧视,比如:相同的税收约束、男女同工同酬、国企和私企有同样的投资机会,所有人谋取职位受同一规则约束等。^①

在制定市场规则时执行平等原则,其核心是如何做到机会均等,建立一个让所有市场参与者都能充分发挥个人潜力的公平竞争的环境。如果机会不平等,那些有同样能力但得不到同样机会的人就不会持久地充分发挥自己的能力,因为他发现他向社会作出的贡献虽然较大,但由于机会不均等,所得回报要比那些能力弱但是机会优先的人低。如果这种机会的不平等不是源于个人选择的失误,而是源于制度、政策和规则本身的歧视性,那么,他就有可能“保留”自己的能力。这种个人能力的“保留”,对社会是一种损失。如果制度、政策和规则不存在歧视性,允许所有人获得平等发展(就业、财产占有、升迁等)的机会,人们之间的回报差别仅仅是产生于个人之间能力的差别,那么,所有人就会充分发挥自己的能力,为社会作贡献的同时获取与自己贡献相符的回报。所以,制定保证机会均等的市场竞争规则,可以提高市场主体的行为效率,从而提高社会总效益。这样看来,政府在制定市场规则时,首先要考虑的是如何贯彻机会均等的原则。

对劳动者而言,所谓机会均等首先是指就业机会均等,是指择职、岗位进出以及职称和职务升迁的机会均等。不论出身、性别、年龄(在劳动年龄范围内)等先天条件如何不同,只要能力(包括受教育程度、工作经验、技术和技能水平、敬业精神等)相

^① 这是从纯理论角度来说的。实际上,中国目前还没有建立起机会均等的机制,比如:国企改制后可以上市,而私人企业就没有平等上市的资格。这种融资机会不均等格局,在一段时期内是不得已的办法。在多元化所有制平等竞争的格局形成以后,这种融资方面的机会平等才能真正实现。



同，所有人应当有同样的就业机会。一个发达的市场经济，首先需要有一套能保障就业机会均等的制度规则。有了就业机会均等的制度规则，劳动者才能获得平等的劳动权力，而平等的劳动权力是实现其他权力平等的前提。

有了劳动和就业权力的平等后，人们关心的是收入分配或报酬获取的权力平等。关于这一点，我在《社会主义市场经济学》中提出了“两个平等原则”的思想。现在看来，如果贯彻这“两个平等原则”，就能实现收入分配权力的平等。“两个平等原则”中第一个指的是所有社会成员享有“平等的生存权”。按照这个原则，无论是有劳动能力的人，还是没有劳动能力的人，对社会有贡献者，还是对社会无贡献者，都得让他们生存。这是政府的责任，政府应当通过制度和政策实现这个原则。

但是，“平等的生存权”这个原则只能解决人们的生存权力的平等，不能解决人们行为的效率问题。从社会和经济发展的角度看，政府还要考虑从分配上确立一个能够刺激人们行为效率的原则，这就是我所讲的分配中的第二个平等原则，即“等量贡献获取等量报酬”的原则。关于“等量贡献获取等量报酬”的原则，我这里想强调以下三点：

第一，这里讲的“贡献”不仅指劳动贡献，而且指你在周一至周五去单位上班后领到的工薪，还包括你通过支付资本金入股办企业、买债券和股票、向银行存款、出租房产以及进行风险投资所获得的红利、利息、租金和风险收入等，这些收入虽然不是直接与劳动贡献挂钩的，但是，对于发展社会主义市场经济是必要而且是非常重要的贡献，这可以叫做“非劳动要素贡献”，但是和劳动要素贡献的性质、功能是一样的。

第二，两个“等量”之间是对称、一致的。如果搞平均主义，让贡献大的人得到的报酬和贡献小的人一样，这也是不平等的，



只是它表现为对贡献大的人不平等。一个社会的制度和政策选择,如果不能做到让这两个“等量”对称,贡献大的人和贡献小的人得到的报酬是一样的,这个社会就会抑制贡献大的人的积极性,最终是社会整体行为效率下降。

第三,既然两个“等量”之间是对称的,那么,实际的收入分配必然存在差别,因为人们之间因能力的差别必然造成贡献有差别。在我看来,这种差别是合理而有效的,在设计分配制度的组织和政策的选择时,应当容忍这种差别的存在。所得税制度要做的,应当是将超出能力差别部分而形成的收入差别尽可能缩小,而不是对差别进行简单的平均化。

这里有必要谈谈“国民待遇”问题。国民待遇一词源于国际贸易,是指在国际贸易条约中,缔约国间互相保证给予另一方的个人、企业在本国境内享有与本国个人、企业所享有的同等待遇,它体现在税收上便是税收国民待遇原则。^① 国民待遇原则,实际属于无差别待遇原则。其内容概括起来:一是国籍无差别。对纳税人不得以其国籍不同为理由而予以差别待遇。二是机构设置无差别。缔约国一方企业设在缔约国另一方的常设机构,其税收负担不得高于所在国同样经营的国内企业。三是支付扣

^① 这个原则已成为《关贸总协定》基本原则之一。《关贸总协定》第三条第二款和第四款,分别规定国民待遇原则为“一缔约国领土的产品输入到另一缔约国领土时,不应对它直接或间接征收高于相同的国内产品所直接或间接征收的国内税或其他国内费用”;“一缔约国领土的产品输入到另一缔约国领土时,在关于产品的国内销售、推销、购买、运输、分配或使用的全部法令、条例和规定方面,所享受的待遇应不低于相同国内产品所享受的待遇。”这两个条款实质是对进口产品在国内税收上应不高于,在优惠待遇上应不低于相同的国内产品的要求。即对进口的产品除征收关税之外,其他一切国内税费都应是一致的,不得对进口产品和国内产品之间实施歧视待遇。这里所谓国内税,根据“国际贸易组织宪章”第十八条的“哈瓦那报告”,是针对进口商品的国内税,不涉及进口关税和所得税。



除无差别。在计算应纳税所得额时准予减除的支出，不应因支出对象是本国居民或外国居民而有所差别。四是资本无差别。在税收上不得以外国资本为理由而给予不利的税收待遇。税收无差别待遇原则要求缔约国一方国民在缔约国另一方负担的税收不应与缔约国另一方国民在相同情况下税收负担不同或更加繁重。

最近，国内工商企业界要求对所有企业实行国民待遇的呼声渐高，这也是人们要求机会均等的一个表现。不过，从中国目前在资本和技术还处于相对不足阶段的国情来看，还需要对外商投资实行一定程度的优惠，因为在外商资本的技术含量相对较高的条件下，没有一定的优惠，含有较高技术水平的外资引进就难以快速扩大，国民经济的技术改造进程就有可能放慢。当然，随着国民经济整体技术水平的提高，国家的高技术存量和扩张趋势加快，资本形成增长加速，这种政策性优惠就应当逐渐取消，最终实现“国民待遇”。所以，在考虑内资和外资之间的机会选择时，应当根据经济发展的阶段变化而作逐步的调整。从这个意义上说，内外资之间的机会均等是一个动态概念。

三、效率原则

从市场运行有效性的角度看，公平不是目的，而是实现高效率的手段。政府在制定市场有序、有效运行的规则时，之所以要考虑公平，不仅是为了个人价值的实现和保持社会稳定，而且是为了提高人们的行为效率。

经济学在讨论公平(或者平等)和效率(或者增长)之间的相互关系时，常常有“是将馅饼分配合理一些”还是“将馅饼做大一些”的争论。分配论者关心的是前一个问题，增长论者关心的是



后一个问题。其实，两个问题并不完全冲突。经济学所研究的当然是效率和增长，是如何尽最大努力将馅饼做大一些，是在快速增长的基础上提高人们的生活质量。但是，你得有一个大家能够接受的方式或手段。其中最重要的是分配要合理，如果不合理，搞平均主义，干和不干一个样，干多干少一个样，那些原来多干的人发现自己吃了亏，以后他就会少干，本来他可以作出更多、更大的贡献，但是由于制度倾向于压抑积极性，他的贡献就打折扣了。

这样，不合理的分配制度比合理的分配制度在效率和增长上就要“少一块”，反过来，就会“多一块”。我们可以将这个“少一块”看成是制度效率损失；将这“多一块”看成是制度效率获取。可见，分配制度选择什么样的原则，直接影响到效率和增长，分配制度的选择是决定制度效率高低的因素之一。

在讨论效率时，以往中国的经济学家习惯用“劳动生产率”这个概念，在我们逐步向社会主义市场经济过渡的过程中，用得更多的是“全要素生产率”。我认为，后一个效率概念更为全面、更为有用。在实践中，可能会出现这样的情形：在劳动生产率很高的时候，资本的生产率比较低，结果会出现劳动生产率不断提高而全要素生产率不断下降的情形。相反的情形也经常出现。所以，衡量效率的指标，用全要素生产率比单用劳动生产率要好一些。

对效率原则的细致理解，还离不开对宏观、微观两个不同层面的效率的理解。我们常讲的全社会资源最优配置、降低外部不经济程度和社会福利最大化等概念，都是从宏观层面来看问题的。有时，宏观效率和微观效率会发生不一致和矛盾，比如：企业在追求利润最大化时不得不扩大再生产，而扩大再生产的后果之一是排出污染物，社会要另外付出一笔成本治理污染，从



而降低了宏观效率。在这种情况下,政府如何制定市场规则呢?我想,应当是以保证宏观效率为前提,所有微观效率行为不能以牺牲宏观效率为代价。企业的利润最大化、消费者的效用最大化和劳动者的收入最大化行为,只有在与宏观效率基本一致时才是被允许的。当然,对宏观效率标准的理解要服从于市场分工的原则,而不仅仅是从计划者利益的角度来考虑。

我之所以强调效率原则对制定市场规则的意义,是因为衡量一个市场秩序优劣的标准在于这个秩序是否给市场参与者带来帕累托效率。如果违反了帕累托法则,我们就说这个秩序不是最优的,不应当选择它。

四、稳定原则

市场经济运行的效率概念,不仅要从静态方面来理解,而且要从动态方面来理解。从社会的角度看,动态效率的实现,首先依赖于稳定(尽管政治稳定是非常重要的,但是,这里关注的是经济稳定)。

在 1978 年以前,中国社会主义经济增长表现为强周期波动,周期的扩张阶段增长速度很高,但是持续时间很短,经常是大跃进后出现大衰退,经济周期采取古典形式(经济增长速度出现负值),结果,从 1950 年到 1978 年期间,年平均增长速度只有 6.8%,比 1978~1997 年这 20 年的 9.8% 少 3 个百分点。这说明,经济不稳定要以牺牲效率为代价。在宏观经济意义上,稳定和效率表现为函数关系。因此,即使是从效率的观点来看,稳定也是非常重要的。基于这一分析,政府在制定市场运行规则时,要充分考虑稳定原则;所设计的市场规则,应当符合稳定的精神。这个稳定,既包括社会政治的稳定,又包括经济系统运行的



稳定,后者是前者的基础。因为,如果经济秩序混乱,如果经常出现大跃进后的大萧条,失业率大幅度提高,当较多的生活受到威胁时,各种不安定的社会和经济现象就可能发生。

如何才能保证稳定呢?对于市场经济而言,首先是建立完全竞争的价格制度,在供求关系之间形成自调节的“内在稳定器”:供大于求时,价格下跌;价格下跌,推动需求上升;需求增长,引起价格上升;价格上升,促使企业增加产量;产量增加,又使价格下跌……如此循环往复的过程,是在价格法则作用下完成的。所以,价格法则是市场有序、有效运行的基本法则。政府的作用是通过反垄断等措施,建立一个达到或接近完全竞争的价格机制,推动价格法则充分发挥作用。请读者注意的是,我在这里讲的价格是广义的价格,除了一般意义上的产品和服务的价格外,还包括工资、利率、汇率等。

在实现微观稳定的同时,有可能引起宏观的不稳定,比如,通货膨胀和通货紧缩的交替出现。政府在坚持微观价格法则自调节时如何实现宏观上的价格稳定呢?如何降低通货膨胀和通货紧缩的程度呢?有两个原则必须遵守:一是维护价格法则的自调节;二是通过影响广义价格参数,如利率、汇率等熨平因微观经济推动的价格波动。这样,就有一个宏观政策选择的问题,就有一个政府自身行为的规则确定和选择的问题(包括如何操作财政、货币政策等)。^①

^① 关于政府如何进行宏观调控,我在《微调论》(上海远东出版社,1999年版)一书中已经作了比较详细的分析,这里不作过多描述。但是在这里应当强调一点,这就是,宏观调控也要遵循一定的规则,它不应当是随意的,不应当只考虑某一个时点,不能过分依赖个人意志。否则,宏观调控就有可能失误,就有可能对调控过程缺乏监督而增加调控的风险,最终降低调控的效率。



第三节 政府如何维持市场秩序

一、规矩、政府和“守夜人”

就如同大规模的游戏需要裁判一样，市场经济的运行也需要裁判。政府历来具有“裁判”的职能，只是不同国家的政府或一国在不同时期的政府，其作为“裁判”的职能，履行“裁判”的方式和作用程度有所不同而已。西方国家政府对市场经济活动的裁判方式较为公开、透明、不留情面，大家比较守规矩。即使是总统，如果开车没有系安全带，照样要受罚。东方国家特别是以孔孟儒家文化为背景的国家，其行为裁判方式较为隐蔽，讲人情关系，结果大家不太守规矩。那种人情代替规则、“刑不上大夫”的现象，同样反映在经济行为规范的管理之中。

产生人情代替规则的原因有很多，不过我认为，其中的主要原因之一是政府没有尽到责任，没有在自律的基础上履行应当履行的“裁判”职能。一个国家，如果官员比老百姓更不守规矩，这个国家的行为就不可能规范，所有的规矩就会被打破，就不可能有秩序。因为既然执法者可以犯法而不受或少受制裁，可以不守规矩“而天马行空、独往独来”，怎么可能让老百姓自觉守规矩、守法呢？由此可见，秩序的问题首先是政府自律问题，然后才是“守夜人”问题。



二、作为“裁判员”的政府

在经济活动中,政府的“裁判”职能最根本的是保持和促进有效市场竞争。它是通过法律、法规、条例及相应的政策实现的。作为“经济裁判”,政府应当像球场上裁判员对运动员行使裁判职能一样,其首要出发点是保证比赛的公平性,防止有的运动员用非正当的手段作弊取胜。裁判员不能在主观上偏向任何参赛者,不能认为谁应该赢、谁应该输,不能暗中偏袒比赛中的任何一方,更不能亲自下场帮助任何参赛者。作为“经济裁判”——政府的作用是维持市场运行的秩序,让参与市场活动的所有市场主体,在共同遵守规则的前提下,充分发挥自己的竞技能力,创造最好的业绩。

就其个人的观点看,谁都是利己的,谁都想以最少的成本获取最大的收益,以最少的付出换来最大的回报。但是,市场不是单个人的市场,它有许多参与者,不仅交易过程是一个两个人以上的利益讨价还价过程,而且市场上还存在许许多多的交易,这些交易之间必然相互影响,甚至产生摩擦和矛盾。当这些摩擦和矛盾激化到一定程度时,就会影响市场竞争的秩序。最后,这种无序将牺牲市场竞争。因此,有效竞争的前提是市场有序运行,而要保证市场的有序运行,就离不开政府的作用。这不仅需要政府从全体市场参与者的利益出发,制定符合市场一致性原则的规则,并让这些规则能够被所有市场参与者认可和接受,而且需要政府监督市场参与者执行已有的规则,对所有违反市场规则的行为予以严厉制裁,以保护遵守规则的市场参与者的利益。所以,在现代市场经济中,政府的“经济裁判”职能是促进市场竞争、保障市场经济有效运行的关键。



三、两种违规行为和反垄断

在市场经济活动中, 所谓违规有两种基本类型: 一类是以直接损害他人利益为特征的假冒伪劣、坑蒙拐骗; 另一类是以间接损害他人利益为特征的各种垄断行为。一般来说, 对前一种违规行为的惩罚要严一些, 对后一种违规行为的惩罚在经济学上是有争议的。

在西方发达市场经济条件下, 垄断是一个公司行为, 其出发点是为了提高公司本身的竞争力, 通过控制供给和价格等途径在相对宽的范围内控制市场。由于具有垄断地位的企业在资本、技术、销售、采购等方面的实力明显强于其他企业, 其他企业在竞争中当然会因此处于不利的地位, 而垄断公司在竞争中当然处于有利的地位。这实际上会在一定程度上破坏所有市场参与者竞争机会均等的精神。但是, 由于垄断公司靠的是市场途径, 用市场交易的行为(标准的市场并购、联合等)使其资本、技术、销售和采购扩大形成垄断地位的, 所以, 各国在对垄断公司进行调控时, 都表现出一定的弹性。

在中国社会主义市场经济条件下就不一样了。公司垄断地位的形成, 主要不是通过市场, 而是从两个途径来实现的: 一是原来计划经济遗留下来的所谓“条条垄断”; 二是封建农业经济传统遗留下来的“块块封割”。前者表现为大量部门性集团公司的形成, 后者表现为各个地方政府(省、市、县、镇、乡层层如此)直接控制资源和价格, 设置进入门槛, 使外部资源进来要付出更多的代价。各地独立控制一块市场, 市场与市场之间被封割开了。为了解决这一问题, 中国在建立和维持市场竞争秩序时, 还有一个任务, 就是在中央政府建立统一市场的基础上, 从根本上



打破“条条”和“块块”的垄断格局，反对部门式条条限制和地方的块块限制，让资源能够完全自由流动。

一个市场是否有效率，不仅要看单个市场主体行为的效率如何，而且还要看所有市场参与者行为之间协调的效率如何，而真正协调的有效性依赖于市场竞争的完全性。在一个垄断竞争特别是建立在“条条”和“块块”限制基础上的垄断竞争的经济中，市场的效率会受到明显的影响。^①

四、从“人治”到“法治”

一般来说，保证市场有序、有效运行的规则，是一套以横向约束为核心的法规体系。尽管制定和监督规则，对违规行为进行惩罚需要具有权威特性的政府，但是，任何一个团体（包括政府机构本身）和个人，在任何时候也不能脱离这些规则而生活。以参与制定市场法规的政府官员为例，在制定法规的过程中，政府官员只是代表参与市场活动的人们说话，通过共同语言再现法规，而不能将个人的独立意志体现在这些法规中，因为最终的约束市场参与者的法规是经他们投票赞同之后才是有效的。在法规正式宣布生效后，包括政府官员在内的每一个人，都必须受这些法规的约束，没有一个人可以例外。

就如同两个人在玩一个小小游戏一样，为了确定胜负和对“耍赖”行为进行制裁，就要制定一个规则。在游戏之前，每一个人都可以对所要确定的规则发表不同的意见，但是在达成“一致意见”的规则后，就不能有“不同意见”，不能根据某个人的独立

^① 在中国，由于广泛存在“条条”和“块块”的垄断式管制，资源流动不自由，部门之间、地方之间的市场封割现象比较突出，所以，建立统一市场显得尤为重要。



意志而改变比赛进行之前制定的规则。否则，规则就没有意义，比赛就无法进行。在游戏之前允许存在“个人意见”，而在游戏之中和之后必须强调“共同意见”，这就是以自由和强制相结合为特征的“法治”的本来含义。

“人治”不同于“法治”的地方主要在于：其一，游戏之前只有少数人能够对制定规则发表意见，多数人不能参与规则的制定，不能表达个人意见；其二，主宰游戏和对违规行为进行制裁的过程是一个少数人控制的过程，多数人的意志得不到体现；其三，主宰游戏过程的少数人的行为约束往往小于多数人的行为约束，有时前者游离于规则之外；其四，用以裁判参与游戏者行为的规则不是表现共同意志的共同规则，而是代表个人意志的个别规则。在这种典型的“人治”中，规则有名无实，过程的控制实际上取决于少数人的权力。一般来说，这种治理制度比较适应于以垂直控制为特征的经济，不适应于以水平协调和平等协调为特征的市场经济。因此，市场经济条件下的政府在决定选择什么样的治理制度时，首先要考虑的是如何建立一个与市场经济平等协调相一致的规则体系。这一点，对习惯于“人治”的中国来说，显得尤为重要。中国社会主义市场经济的发育和成长，需要一个良好的制度和政策环境，其中，重要的是加快从“人治”向“法治”的转变。

五、制度性约束

市场的有序、有效运行，不仅离不开法律规范，离不开建立行为约束的规则，而且也需要一个积极的利益导向机制。在这个导向机制中，最重要的是奖勤罚懒机制，其特征是通过利益分配机制将个人的行为和行为效率紧密结合起来，将回报和贡献



结合起来。我们在前面讨论制定市场规则的一般原则时,已经讲到“等量贡献获取等量报酬”的意义。现在,需要进一步指出的是,一个有效的市场经济,不仅需要“奖勤”,而且需要“罚懒”。这一点和对违规行为的处罚相比是有区别的,制裁途径不是通过法律进行惩治,而是通过机制进行约束。比如:失业机制就是这样。你不好好工作,老板就会炒你的鱿鱼,你失去工作后收入就会减少,结果你的满足会减少。这是一种制度惩罚,它虽然没有规定你“不能做什么”和“必须做什么”,但是,市场要求你“应该做什么”,而你没有去做,你虽然有“偷懒”的自由,但是,你却受到了失业的惩罚。

从以上角度来看,我们所讲的市场规则,不只包括像交通规则那样的“限制性约束规则”,还包括以机制形式出现的“制度性约束规则”。制度性约束规则,不仅可以对市场的有序运行发挥作用,而且还可以对市场的有效运行发挥作用。

第四节 “规则一元化”、“文件体制” 改革与依法行政

一、“规则一元化”

本章第三节已经提到了,在中国存在的执法留情面、执法者犯法、“守夜人”自己偷东西的现象。如何才能防止“守夜人”自己偷东西、执法者犯法和对自己的熟人留情面的现象发生?根本的途径是坚持“规则一元化”。所谓规则一元化是指,对某种



危害他人和社会利益的行为的裁判和制裁只能有一个尺度,只能遵守一个规矩,执行一个纪律,依据一套规则,这个尺度和规则就是法律。如果实行“二元尺度”,实行类似于“红绿灯”(属于“法治”)和“人手、指挥棒”(属于“人治”)两套交通规则并存的规则体系,不仅会增大执法成本,而且会产生规则打架、摩擦的现象,从而降低规则执行的效率。

人是一种有感情的动物,在对讲人情、讲面子没有行之有效的惩治性约束时,讲人情、讲面子就会成为普遍现象。在“人治”和“法治”两种规则并存的条件下,容易产生“法治”被“人治”代替的情形。因为,法要人去执行,当你的规则和制度允许执法者或有能力使执法者个人意志左右规则时,原来那套代表共同意志的规则和制度就会受到侵犯,“法治”的规则或法律就会被“人治”的规则所取代。这样看来,要消除“人治”现象,根本的途径是取消“人治”的制度和规则,将现行“人治”和“法治”并存的规则和制度体系改造成单一的“法治”规则和制度体系,实现规则和制度上的“并轨”。在规则一元化后,所有的个人和团体的行为毫无例外地受同一规则约束,其规范标准只有一个惟一的法律规则尺度。这样,就可以避免制定规则之后人为因素对执法的影响。

二、“文件体制”及其改革

在讨论二元规则一元化、二元尺度惟一化问题时,我们很容易想到中国的“文件体制”和由此产生的政策打架现象。在中国,对社会个人和团体行为的约束除了各种法规外,还有许许多多以“红头文件”形式出现的“条例”,这些条例通常不是由人民代表大会(全国人民代表大会和各级地方的人民代表大会)举手



通过的,而是由各级地方政府部门自上而下颁布的。这些“红头文件”上的条例,虽然在一定程度上体现共同意愿,其具体条款主要是维护共同的利益,但是,由于这些文件是由部门颁布的,它难免带上部门利益倾向。当人们从部门之间来考虑问题时,就会发现,虽然部门内部的利益协调了,或者保证了部门内部行为的一致性和利益的协调性,但是部门之间的行为可能是不一致的,部门之间的利益有时是相互摩擦的。还有,由于部门的主管领导经常调换、流动,在岗的主管领导行为容易短期化,他们主要只对本届的部门利益负责,而很难做到对未来,或者说当别的领导做主管时的利益负责。这样,在不同时期由主管领导审批、签发的文件精神可能不一致,出现文件之间相互矛盾的现象。

一般来讲,要保证不同时期政策的连续性,需要有促使政策连续演进的多数人的意愿反映,需要有约束人们行为在动态上连续的规则约束,而要做到这一点,只有靠法律。由主管领导签发的“红头文件”上的条例,一般很难做到在时间上保持连续性。另外,“红头文件”的条例虽然对人们的行为有一定程度的约束效应,但是实际上的约束力并不是很强的,因为在执行条例和对违反条例的行为进行制裁的实际过程常常会受到来自各方面的人情因素的影响,而且条例的约束时间长度的界定常常不是很明确的。实际的情形往往是:制定并实施条例之后,缺乏对效果进行检查,有时因为前后不同的条例彼此矛盾,缺乏一致性和前后连贯性,对实施效果进行评估也很困难。所以,用“红头文件”上的条例来约束和调节人们的经济行为,执行的时间比较短、操作难度大、监督成本高、实施效果不显著,“有令不止”的现象时有发生。因此,现行的“文件体制”需要改革,至少,目前和近期应着手做的是:尽可能减少签发文件的数量,突出规则透明、行



业之间不矛盾、容易执行的文件。

三、依法行政

前面的分析，重点关注政府作为“裁判”、“守夜人”和法律执行者所应当承担的责任和义务，同时也强调政府官员自身应当遵守规矩，以及注意政府通过什么样的方式来表达自己的意愿更为有效。这个规矩在现行阶段是双轨的，即表现为各种法规和“红头文件”的结合。今后改革的方向，是实行“法律一元化”。现在我们要进一步指出的是，即使是在法律一元化条件下，也有一个“政府如何行政”的问题。当然，“政府如何行政”的问题，在目前的规则二元化情形下更为突出。

政府如何行政？根据社会主义市场经济首先应当是一种法治经济的要求，政府必须依法行政。所谓依法行政，就是政府各项行政工作的展开，要依据法律，与法律规则一致，不能脱离法律轨道，特别是对社会经济活动中的违规行为的处理，只能采取法律方式，通过法律的途径解决。依法行政，从根本上否定了“人治”的做法，否定了行政中的裙带关系，否定了与法律精神相背的人情关系。只有依法行政，政府才能提高政务工作的效率，才能在法治的社会主义市场经济环境中，使政府变成高效、廉洁的政府。

本章参考文献

- [1] 马国贤.政府经济学.北京:中国财经出版社,1995
- [2] 杨灿明.市场结构与政府经济行为.武汉:湖北教育出版社,1997
- [3] 陆丁.看得见的手——市场经济中的政府职能.上海:



上海人民出版社,智慧出版有限公司,1993

[4] 戴园晨.中国市场经济——宏观经济运行过程与管理新论.北京:中国财经出版社,1995

[5] 陈东琪,李茂生.社会主义市场经济学(第2版).长沙:湖南人民出版社,1997

[6] 赵龙跃.社会主义市场经济中的政府职能.青岛:青岛出版社,1995

[7] 刘秀山,陈永民.市场运作与政府调控80问.北京:人民法院出版社,1995

[8] 卫兴华等.社会主义市场经济体制的基本理论与实践.北京:经济科学出版社,1995

[9] 盛洪.分工与交易.上海:上海三联书店,上海人民出版社,1994

[10] 叶青.中央税理论与实践.武汉:武汉大学出版社,1995

[11] 阿特金森,斯蒂格利茨.公共经济学.上海:上海三联书店,1992



第五章

政府怎样进行宏观调控

自第一次工业革命以来,世界经济发展日益加快,劳动生产率迅速提高,带来了商品供给的极大丰富,人类从自给自足的小农经济进入商品生产发达的现代市场经济社会。当人们正在享受这一自由经济带来的喜悦之时,却爆发了世界性经济“大萧条”。“二战”后,自由经济世界的神话被打破,政府成为经济活动中的重要角色,它不仅对维护国家整体经济安全和稳定有着不可推卸的责任,而且被要求对一定范围的生产和消费行为施加影响,要求对经济运行和发展的宏观事务进行合理而有效的管理。在不断追求更为开放和自由的 21 世纪,人们似乎进一步感觉到,一定时期的自由是有限度的,市场的自由需要政府的干预来补充。

这一观念,首先是在 1929~1933 年世界性大萧条给人们带来前所未有的苦痛中得到的。“大萧条”以前,在市场经济的理论和实践中,流行着斯密的“自由放任”和萨伊的“供给能够创造需求”理论。这一理论强调“看不见的手”的作用,认为在市场经济活动中政府的作用可以最小化,市场本身可以有效地调节



社会总供给与总需求之间的平衡。尽管后来马尔萨斯和马克思指出，资本主义经济存在产生以生产过剩为特征的经济危机的必然性，但是，影响政府行为的主流理论，一直是斯密和萨伊的理论。随着“大萧条”引来世界经济的持续性衰退，这一理论才发生根本的动摇，出现了凯恩斯提出的“政府干预理论”。在以凯恩斯为代表人物的“政府干预理论”看来，资本主义市场经济活动中存在着靠市场本身无法解决的“有效需求不足”现象，政府有责任利用宏观手段刺激和推动经济发展，并实现其持续稳定增长。这并不是说，凯恩斯主义产生以后就是“政府干预论”一统天下了。实际上，从20世纪中期到末期，“政府干预论”和“市场自由论”这两种理论从未停止过争论，它们交替影响着西方市场经济国家政府的政策导向。这种理论争论和政策导向变化的焦点是：“政府要不要干预、在多大范围内干预以及如何干预经济”。

如果我们要寻找自斯密以来特别是自凯恩斯以来经济学界争论的主线的话，我认为，这条主线就是“政府干预论”和“市场自由论”之争。本书各章，从不同角度围绕这一主线展开讨论。

前面，我们从一般理论角度讨论了政府为什么、怎样和在多大范围内干预经济的问题，探讨了在市场经济条件下政府在经济活动中最大和最小限度的作用问题，并对政府的“一般”和“特殊”职能作了界定。本章以这些讨论为前提，并以第三章所设定的政府规模为基础，分别从“总量”、“结构”和“周期”角度，集中研究“政府如何进行宏观调控”，对政府宏观调控的目标、手段、方式、财政和货币政策的有效搭配、产业政策的运用和局限性，以及如何根据经济的周期性变化对经济进行动态管理等问题进行系统分析。

本章分六节。第一节“宏观调控的目标”，在分析所有市场



经济共有的“一般目标”的基础上,先讨论对于发展中国家的经济而言政府需要做“更多的事情”,接着分析充分就业、稳定经济增长、物价基本稳定、国际收支相对平衡、相对平等的收入分配和再分配这五大目标。第二节“宏观调控的基本手段”,主要讨论了政府如何从计划引导、参数调节、政策指导、直接投资和购买五个方面调节和影响国民经济的发展。第三节“如何操作财政政策”,重点放在收入和支出调节以及赤字和债务的选择上,指出政府可以通过财政的办法实现宏观调控所要达到的部分目标。第四节“如何操作货币政策”,在研究货币传导机制变化的基础上,分析“三大工具”及其运用,对利率和信用调控给予了更多的关注。第五节“政府在结构调整中的作用和产业政策”,强调总量平衡和结构调整相结合的意义,分析了产业政策及其对结构调整的作用空间。第六节“熨平周期的政策与微调”,一方面强调周期现象不可能消灭,另一方面强调周期是可以调控的,政府政策可以起到熨平周期的作用,但是要采取微调的方式。

第一节 宏观调控的目标

一、一般目标

政府在实施经济干预之前,首先需要明确的是:干预的目标是什么?对这一问题的回答,不同的经济学家有不同的答案。以斯密、萨伊、哈耶克、赛克斯等人为代表的自由放任主义者认为,市场有自发调节经济达到均衡的功能,为保证市场的这一良



好功能,政府所能够做的就是,制定和维护市场规则,监督市场规则的执行,对违规行为施以惩罚,维持市场秩序,使市场经济能够正常地运行。这就是政府行为的目标,也是政府行为的一般目标。

但是,在“大萧条”打破了“市场完美论”的神话后,传统的自由经济理论受到现实的挑战,特别是在市场调节对失业、分配不公、贫困、通货膨胀和通货紧缩、环境破坏现象变得越来越无能为力的情况下,人们对政府作用范围的要求比自由市场经济时期要宽泛一些了。政府作为一国之全民意志的权威代表,其行为目标不仅在于制定市场规则和监督这一规则的执行,维护市场运行的秩序,而且还要在适当影响生产和消费领域的条件下,对属于宏观经济层面的目标承担责任。

那么,政府在宏观经济管理层面的行为目标是什么呢?如果从历史的角度来看,我们发现,首先是充分就业目标,它是由凯恩斯首先提出的也是为了推动经济增长而实行的灵活财政政策要达到的直接目的。凯恩斯从对1929~1933年“大萧条”的分析中发现,当时有效需求不足的直接根源有三个:一是由于资本预期利润率下降而引起的私人投资需求下降;二是由于预期收入减少引起的边际消费倾向下降;三是由于未来不确定性引起的人们对货币的灵活性偏好提高。这三方面的因素又受就业不足的影响,因为就业水平下降导致人均收入增长减速,收入增长减速导致消费需求增长放慢,市场的最终购买意愿不足,结果又导致投资需求不足,企业开工减少,最终使失业率进一步提高。所以,解决有效需求不足的关键是提高就业水平,实现包含一定自然失业率的“充分就业”。

以充分就业作为政府宏观经济管理的第一目标,不仅表现在凯恩斯理论的追求中,而且表现在一些发达国家的政府政策



操作之中。以美国为例,无论是1933~1935年罗斯福两个“百日新政”,还是后来各届政府工作的目标选择,都是以充分就业作为基本的政策目标的。在1946年美国国会颁布的《就业法》中提到,“国会特此宣告:联邦政府的持续的政策和责任,在于运用一切与其需要和职责相一致的可行的手段……来促进最大量的就业、生产和购买力。”^①可见,美国政府明确它的政策目标,首先是充分就业。

二、中国实现“充分就业”政策目标的压力

所谓充分就业,是指一国的全部生产要素都得到了充分的利用,它是与一定的自然失业率相适应的就业状态。因此,宏观经济学中所讲的充分就业并不等于全部就业,不是像社会主义计划经济所追求的那样让每一个有劳动能力的人都有工作,不是让全社会的实际失业率为零,而是存在“无法消除的失业”,包括摩擦性、结构性和自愿性失业等在内的“自然失业”。这是经济学家们的共识。这里的问题有两个:其一,一国的“自然失业率”多大才是合适的?是不是具有不同经济发展水平的国家有不同的“自然失业率”?其二,考虑到“自然失业率”应是一个在长期意义上属于失业均衡轨道上的失业率,因此,在短期意义上“实际失业率”总是会大于或小于“自然失业率”。而实际失业率多高社会才可以承受呢?当然,我在这里不想对各国的情况作全面的比较分析,而只是带着问题来考察中国的情况。

目前,中国正处在计划经济体制向市场经济体制转型的过程

^① 萨缪尔森、诺德豪斯:《经济学》(第十四版),第747页,北京经济学院出版社,1996年。



程中,传统的国有企业职工的工作技能单一,下岗职工再就业的机会明显减少,这会使失业人数“多出一块”,这可以叫做“制度性失业”或“由改革带来的失业”。对中国来说,首先要解决的问题是通过增加再就业计划让这种“制度性失业”尽可能少地沉淀在社会中,最大限度地使国有企业改革过程中的下岗员工得到合理的分流。其办法,一是对那些有能力再就业的职工实行合适的培训;二是对那些知识、技能水平不可能提高的职工尽可能安置他们到岗位技能要求低的部门或自谋适合于自己的职业。因此,目前迫切的任务是建立各类人才市场,通过政府的努力加速发展各类人才市场,让下岗人员有机会从“制度性失业”的忧虑中解脱出来。

对于中国而言,在一个相当长的时期内,除了减少上述“制度性失业”的压力外,政府实现充分就业目标的工作,还包括要花更多的精力减少由于工业化过程中产生农业剩余劳动力而带来的就业压力。一般来说,发达工业经济特别是后工业化经济中劳动供给超过需求的缺口,小于农业经济份额较大的二元经济中的这一缺口。因为,二元经济发展过程中的一个重要主题是,随着农业经济份额缩小和工业经济份额的提高,会产生大量剩余劳动力,这一情形在“出生潮”形成的劳动年龄人口膨胀阶段得以强化。这就要求由份额不断扩大的工业经济创造更多的就业机会来解决。因此,二元经济面临更多的就业压力,需要政府在解决就业问题上做更多的事情。

可见,中国政府在解决就业的问题上,面临三重压力:一是由“制度改革”带来的失业,二是由“发展阶段转换”带来的失业,三是由“‘出生潮’形成的人口过剩”带来的失业。在这三重压力下,单靠市场力量,很难实现“充分就业”目标。实现这一目标,要有政府的努力,而且要比发达国家的政府做更多一些努力,因



为发达国家没有这三方面的压力。从这个角度上说,将“充分就业”当做政府行为的基本目标,对中国具有尤为重要的意义。

三、持续稳定的经济增长

经济增长目标在各国的重视程度不一,尤其在一些落后的发展中国家,由于人民的生活水平很低,没有一定的经济增长速度,人民的生活水平不能得到较快的改善。但是,过高的速度要求又会导致资源的低效率使用,影响经济的可持续发展。如何处理好这一对矛盾的确是发展中国家面临的一大难题。中国人口多,农业劳动生产率低下,没有一定的工业发展速度就会产生严重的社会发展问题。例如:首先是农业人口的剩余问题将会无法解决,农业劳动生产率的提高只有通过将农村剩余劳动力转移出来才有可能实现;其次是人民生活水平的提高要求有一定的物质财富增长为基础,没有一定的增长速度,在人口增长的同时会导致整个社会生活总体水平的下降,使人民产生不满情绪,造成社会动荡,这也是中国政府强调短期经济增长速度的主要因素。

在卖方市场转为买方市场,经济总量关系表现为结构性有效需求不足,即一方面是一般性工业制造品供给过剩,另一方面是交通基础设施等公共物品还表现为明显短缺时,增加对基础设施的投入,实现可持续增长,就成为政府宏观经济指导的主要目标了。这是一个比较长时期的目标选择。因此,在 21 世纪,政府对宏观经济的管理重点,除了提高总量调控的质量和效率外,主要是加大对交通通信设施、森林水利、环境保护、公用事业等基础设施的投入,加快公共物品的增长,在长期动态上实现“私人物品”和“公共物品”的均衡发展。



四、物价总水平基本稳定

对于面临加快发展和体制转轨双重任务的中国而言，物价总水平基本稳定是非常重要的。这里讲的物价总水平基本稳定并不是指物价不变。在市场经济发展过程中，物价的涨落是客观存在的现象，因此，按照我的微调理论所讲的物价基本稳定是指在保持经济持续发展的同时，尽量使物价波动的幅度小一些，要把物价控制在经济运行、社会心理所能承受的范围内。

从经济发展的动态趋势来看，物价基本稳定是指总物价水平的变化趋势围绕其长期平均轨道上下起伏，在周期的扩张阶段表现为通货膨胀，即物价总水平持续上涨，有时可能出现螺旋式上升(像1992~1994年一样)；在周期的收缩阶段表现为通货紧缩，即物价总水平持续下降，有时可能在零值以下惯性下降(像1997~1998年一样)。我在《微调论》一书中，将这种现象概括为“通货膨胀和通货紧缩的交互换位”。政府政策当然不可能根本消除这种交互换位现象，但是，可以通过合理有效的政策操作降低通货膨胀和通货紧缩的程度，减少物价总水平波动的幅度，熨平物价周期，从而使价格变化的实际趋势较好地收敛于平均轨道。如果做到了这一点，就有利于实现经济稳定增长，延长经济持续繁荣的时间，缩短经济衰退的时间，一方面避免经济“过热”，另一方面避免经济萧条。

因此，对于政府而言，经济周期的不同阶段控制物价总水平变化的政策操作方向是不同的，在经济由复苏回升到扩张繁荣阶段，要注意控制物价过快上涨，降低通货膨胀的程度；在经济由扩张繁荣转向收缩和衰退阶段，要注意控制物价过快下跌，降低通货紧缩的程度。实现这种物价总水平的基本稳定，是政府



实施宏观经济政策操作最重要的目标。

五、国际收支相对平衡

前面所讲的“就业”、“增长”和“物价”目标，是从经济的内部运行系统来看的，如果我们从开放的角度来看，政府进行宏观经济调控的另一个基本目标是努力实现国际收支平衡。

世界正在进入一个新的经济时代，这个时代的基本特征是经济全球化和相互依赖程度提高。一国的经济发展是否能保持持续增长势头，不仅取决于国内需求和增长潜力能否充分发挥，而且取决于他国经济的增长和需求变化趋势，取决于国际贸易流量的增长速度。这一点，不仅适用于那些“出口导向型”的发展中国家经济，而且适用于发达国家经济。当世界的一角——亚洲爆发金融和经济危机时，俄罗斯发生危机，欧美经济出现动荡，以巴西为代表的拉美经济陷入危机和衰退等现象，不能单纯用传统的经济危机理论来解释，还要注意从经济全球化中去找原因。

中国也是这样。在 1978 年的时候，中国的外贸依存度不到 10%，到了 20 世纪 90 年代中后期，这个指标上升到了 35% 左右。就是说，在每增加一元钱的国民生产总值中，由外贸所带来的 20 年前不到 1 角钱，20 年以后增加到 3 角 5 分钱。中国经济的国际依赖程度大大提高了。在这种新经济格局下，如何管理好国际收支就变得十分重要。

在政府对国际收支的管理中，我比较倾向于“平衡”的观点。这里的平衡不是静态的绝对平衡，而是动态的相对平衡。就是说，在长期动态过程中，允许贸易流量有逆差或顺差，有时进口大于出口，有时出口大于进口。但是，从长期动态来看，这种非



均衡表现出向平均轨道收缩的趋势。政府要做的不是消除短期非均衡,不是让每一年的进出口绝对相等,不是消除赤字和顺差,而是降低长期动态意义上的进出口波动程度,使其向长期均值线收缩。当然,短期的非均衡程度也不能太高,特别是逆差不能太大,否则,就会造成比较明显的市场不稳定、通货膨胀或通货紧缩和由贸易赤字推动的经济危机。所以,在外贸管理中,政府的目标是实现国际收支在动态意义上的相对平衡。

与此相关的是,确定合理的外汇储备规模。一般来说,这个合理规模是3~4个月的用汇需求。但是,对中国而言,由于面临对国民经济的整体性技术改造,逐步实现人民币资本项目下的自由兑换,在适当的时候适当开放证券市场和外汇市场等方面的任务,政府手中掌握的外汇储备比常规规模应当大一些。比如,在1999年的时候,按照一般的合理外汇储备规模的标准,有500~600亿美元就可以了,但是,中国实际的外汇储备规模接近1500亿美元,是“常规合理标准”的3倍。如果国际资本市场趋于稳定一些,我们可以考虑多用一些外汇加快国民经济的技术改造。

六、相对平等的收入分配和再分配

严格说来,市场经济是一种以追求效率最大化为目标的竞争经济,在这种经济中,存在差别是一件自然的事情,有时可能出现两极分化,一方面是财富在富人群体中不断积聚,另一方面是贫困人口的不断产生。这不仅是一个制度现象,也是一个由人们之间存在能力差别所产生的必然现象。有能力差别,就会有贡献上的差别,而按照“等量贡献获取等量报酬”的原则,如果要完全消除这种差别,就必须以牺牲效率为代价。经济学在作



选择时，最重要的标准是效率优先，只有那种能够保持高效的制度才是经济学所推崇的制度。

但是，如果使人们感受的差别太大，不仅会使能力低的人丧失积极性，而且有可能导致社会不稳定。从宏观效率角度看，一个没有稳定作保证的经济，其效率也是值得怀疑的，因为，由不稳定带来的动态意义上的经济持续下降事实上要牺牲效率。所以，从保证稳定的目的出发，有必要对收入分配和再分配进行宏观的调节。其内容包括：一方面，对高收入者征收高额累进税；另一方面，给低收入者提供最基本的生活福利保障，这种“一收一付”实际上是完成一部分收入在不同人群中的转移。而这种分配和再分配需要由政府来完成，它是市场本身所不能及的。可见，政府作为实现相对平等的分配者角色，对增长和稳定具有重要意义。

七、“五大目标”的协调和惯性变化

在实际操作中，上述五大目标有时会相互矛盾，很难兼顾一致。奉行扩张的宏观政策，刺激了经济增长，就业会增加，但是有可能引起通货膨胀，影响币值稳定；奉行紧缩的宏观政策，稳定了币值，抑制了通货膨胀，但是会造成经济增长速度下降，失业率提高，有时甚至会出现持续的通货紧缩。这就需要研究静态和动态条件下政策目标的组合问题，特别是需要研究反通货膨胀和反通货紧缩政策在不同的时点如何搭配的问题。因此，政府在处理“五大目标”的关系时，既要注意在一定时期的相互平衡和协调，又要注意在不同时点上的组合和搭配。

当然，不同的目标，其变化惯性大小不同，按照某一趋势变化的时间也不同。一般来说，就业水平的变化快于经济增长的



变化,物价的变化慢于这两个指标的变化,而国际收支的变化在时间上既受国内经济增长景气变化的影响,又更多地受国际市场波动的影响。考虑到不同指标的时间起终点不同,在实际操作中,为实现某一目标而采取的政策措施要根据不同情况来制定,根据不同指标的惯性变化特征采取不同的对策。

尤其是,在通货膨胀和通货紧缩交互换位的新经济时期,不能一般地讲“控制通货膨胀”,而应当讲“保持物价总水平的基本稳定”。因为,当经济活动中表现出比较明显的有效需求不足,市场物价总水平持续下降存在惯性时,如果继续采取控制通货膨胀的政策,就有可能维持或加剧通货紧缩。1997年政府将物价总水平基本稳定的目标定为“将通货膨胀控制在6%以下”,全年的实际值是0.8%,第四季度为通货紧缩。1998年又将物价总水平的控制目标定为“将通货膨胀控制在3%以下”,而实际值却是比较明显的通货紧缩,全国零售价格水平为-2.6%。政府在这两年的着眼点是控制通货膨胀,但是,却走到了通货紧缩的路上。这说明,我们对通货膨胀和通货紧缩交互换位的变化趋势没有足够的认识。如果1998年初政府确定的物价水平控制目标不是控制通货膨胀而是控制通货紧缩,就有可能对物价总水平变化的惯性加以政策抑制,从而减缓这一年通货紧缩的幅度。因此,在物价方面,动态的宏观调控目标,不是单纯控制通货膨胀或通货紧缩,而是“保持物价总水平的基本稳定”。



第二节 宏观调控的基本手段

一、计划引导

如何实现宏观调控的目标呢？对于中国这样的社会主义市场经济而言，首先离不开计划的引导或指导。这个计划既包括中长期规划，又包括年度计划，即在年初对全年经济发展的基本宏观指标提出一个计划值。综合起来看，需要就以下(15项)指标提出计划值：

- 国内生产总值增长
- 全国零售物价上涨率
- 失业率
- 第一产业特别是农业增长
- 粮食产量
- 第二产业特别是工业增长
- 第三产业增长
- 全社会固定资产投资增长
- 全社会商品零售额增长
- 进、出口规模和增长
- 外资引进规模和增长
- 财政收支增长(包括赤字和债务规模)
- 货币供应量及其增长(包括M0, M1和M2)
- 储蓄和信贷投放规模和增长



——城乡人均收入增长

对这些指标的计划,在1998年以前是被作为控制指标,1999年开始作为预测指标,作为政府追求的意愿值。一年之中,实际的政策操作围绕计划的意愿值进行,但是可以根据情况作调整,实际值可以比计划值高一些,也可以低一些。因此,宏观经济的计划属于指导性的,只是指明一个大体的方向,具体的政策操作可以有弹性。这就在宏观经济管理层次上根本改变了“计划经济”的内涵,在社会主义市场经济中找到了“计划”的位置。这样的宏观计划指导,既区别于改革以前的社会主义计划经济,又不同于西方的市场经济,对于提高市场经济运行的效率和稳定,是有积极意义的。

二、参数调节

区别于社会主义计划经济的另一个特点是,政府对微观经济行为的影响采取参数方式,这些参数包括税率、利率和汇率等。^①为了达到宏观经济层面的效益和稳定,政府可以利用参数引导微观经济主体行为。比如:为了防止通货紧缩,可以采取减税、减息等方式刺激投资和消费,从而刺激经济增长;为了防止通货膨胀,可以采取加税、加息等办法减慢投资和消费的增长,从而抑制经济过热。

无论是增减税率和利率,还是提高或降低汇率,都属于间接调控范畴,不同于计划经济条件下经常采用的冻结工资、物价、

^① 作为劳动力的市场价格,工资也是一个重要的市场参数。但是,在社会主义市场经济条件下,政府只能调节机关事业单位员工的工资,企业的工资由企业根据效益决定。所以,这里不与税率、利率和汇率并提工资参数。



税率、利率和汇率的做法，不同于对生产资料和消费资料分配实行计划管制，不同于用统批项目和控制贷款额度来控制投资需求等行政的办法。尽管我国目前政府对经济的管理和引导还在较大程度上习惯于采用行政办法，还没有真正建立起间接调控机制，但是，间接调控正在越来越强化，直接调控正在越来越弱化。随着市场经济的全面发育，特别是随着微观经济走向自由化和民主化，直接调控机制将逐步向间接调控机制转变。

对政府而言，政策指导、直接和间接调控、参数管理以及直接投资等，其意义在于实现宏观调控目标。为了行文的方便，我们先讨论直接调控。

所谓直接调控，是指政府利用手中掌握的资源，用行政办法对经济运行进行直接的调节和控制，以达到政府意愿目标。其方式主要包括：定量配给、额度管理、行政调拨和其他非参数式的数量调节。这些调节方式与利率、税率、汇率、工资率、价格和其他参数调节的不同之处在于，它不受市场供求规律自发调节的影响，而是通过行政部门特别是主管部门来进行强制性调节。比如：对短缺物资实行定量供应，银行贷款实行额度控制，住房分配不是通过市场交易而是采取行政配给等等。间接调控则是通过市场参数本身来影响市场的运行和发展，由于价格是基本的市场参数，所以间接调控又叫价格调节。

直接调控的优点是控制速度较快，较容易在预定时期内达到政府所期望的目标值；缺点是经济当事人的自主决策权受到限制，忽略他们之间的利益差别及其变动，有时可能背离市场发展的内在规律并且使调整过程中的震荡加大，出现人为的非常规波动。一般来讲，直接调控的成本比间接调控的成本要大，因为以价格调节为主体的间接调控的即时性强，时滞短，不平衡的累积性不很显著；以数量调节为主要特征的直接调控往往发生



在非均衡达到相当明显的程度时,时滞较长。随着宏、微观调节机制的改革,我国原来以直接调控为主的模式正在向间接调控为主的模式转变,政府对经济的影响越来越多地借助于参数管理。

市场依靠价格变动调整微观经济过程中出现的不平衡,价格是微观经济从不平衡转化为平衡的调节器。国民经济过程中的微观不平衡无时不有、无处不在、随机出现,很难精确预见和测算。其原因不但在于生产过程是相当复杂的,产品和产业结构的变动每时每刻都在发生,而且在于消费者的偏好每时每刻都在变化,不同消费者对不同消费品的需要是千差万别的。既然如此,政府试图用指令性计划的办法来预见、测算和调节微观经济中的不平衡,是很不现实的,因为计划是一种集合式调节,缺乏随机性。与计划不同,价格调节是一种随机调节,可以更早、更快地推动不平衡向平衡的转化。

三、政策指导

就其约束力而言,政策是一种处于法律和计划之间的约束机制,它代表政府的意愿和偏好,而且这种意愿和偏好的实现有相应的实施手段予以配合,因此,政策不是蓝图,而是自上而下的行动。就时间长度而言,既有长期经济政策,又有短期经济政策。就具体内容而言,既有货币和财政政策,又有产业和外贸政策;既有收入政策,又有消费政策。国民经济运行的宏观协调,需要一个互补的政策体系,在这个互补的政策体系指导下,保证国民经济在政府预期的轨道上运行。

一般来说,政策对经济的调节可以有多种途径,但是,在社会主义市场经济条件下,政策调控应以市场参数为主。比如:当



经济出现“过热”、通货膨胀率居高不下时，政府可以采取紧缩政策。而为了不破坏市场机制的正常运行，实施经济紧缩可采用两个最基本的办法：一是提高利率，二是加税。提高利率的直接结果是通过增加存款减少贷款，控制广义货币供应量，抑制投资和消费需求，放慢经济增长速度，缓解由需求拉动的通货膨胀。提高利率属于货币政策，加税的办法则属于财政政策。如果对企业生产过程加税，结果是企业成本提高，生产收缩，投资需求减少；如果对个人、家庭或消费过程加税，必然降低消费者的购买力，减少消费需求。当经济出现严重的不景气，失业率居高不下时，政府应该采取扩张政策。通常的办法：一是降低利率，二是减税。降低利率会引致贷款扩大，从而增加广义货币供应量，扩大投资需求，加速经济增长。减税将使企业生产成本或消费者的购买成本下降，结果是投资和生产扩张，消费者的购买力提高，从而投资需求和消费需求增加。这两个办法侧重不同，有时又可搭配使用。

四、直接投资和购买

除了前面所讲的“调节”外，政府还可以通过财政的直接投资来实现宏观目标。在社会主义市场经济条件下，政府要从一些投资领域逐步退出来，但是，这并不排除政府对某些产业承担直接投资。

在市场经济条件下，宏观不平衡的结构性表现主要是，部分短期不盈利和长期利润预期不高的产业、行业和产品的发展滞后，形成制约其他产业、行业和产品持续增长的所谓瓶颈、短线，因为企业的投资动机服从利润最大化原则。目前，中国的瓶颈产业主要是交通基础设施、能源、部分原材料、水利、环保和公用



事业等。这些产业瓶颈的形成无疑与它们的价格缺乏弹性、行政管制、竞争发育不充分、部门垄断有关。这可以通过提高价格弹性，放松行政管制，加快建立健全竞争机制，打破垄断等办法改变它们的滞后状况。但是，增加政府对这些产业、行业和产品的直接投资是一条不可忽视的途径。政府增加直接投资不仅可以借助赤字性财政和膨胀性货币政策，而且也可以通过调整政府投资结构来实现。

以政府对国有单位的投资为例。国有单位固定资产投资中国家预算内投资的份额，由 1985 年的 24% 降低到 1998 的 6% 左右，在这个 6% 左右的投资中，有相当一部分是用在竞争性比较强、价格弹性比较高的长线项目上。如果改变这一格局，不仅要将这 6%（这个份额是很小的）全部投在瓶颈项目上，而且还应通过适当增加政府财政中的建设性预算来扩大对瓶颈行业的直接投资，这样才有可能加快瓶颈、短线行业的发展，使短线的缺口变小。

当然，扩大公共物品的投资，不能仅仅靠政府，还可以通过“引致投资”的办法，让非政府企业介入。所谓引致投资是指政府通过调整税率、利率和特殊信贷投放及包括补贴在内的措施，引导非政府企业按照政府的意愿进行投资。尽管由完全市场评价所得投资的回报不足以诱使商人投资，但如果加上优惠政策带来的实惠，非政府投资者便可以得到接近或达到市场平均利润率的投资回报，这样，他们对瓶颈和短线产品项目就会有投资兴趣。

将政府的“直接投资”和“引致投资”结合起来，是发展我国公共物品生产，特别是从根本上改变公共物品短缺形势的重要途径。因为，在从计划经济向市场经济过渡的时期，由于国有企业大部分实行独立核算、自负盈亏，在投资方向的选择方面政府



对它们的行政约束减少,企业由面向计划变成面向市场,其行为短期化是一个必然的趋势;另外,全社会固定资产投资中,个体和私人投资所占的份额增加,而这部分投资也往往受短期盈利预期引导。这两种情形都会使得对公共物品的投资份额减少,如果不采取政府“直接投资”和“引致投资”的措施,公共物品生产将更加落后。

第三节 如何操作财政政策

一、作为需求管理工具的财政政策

财政政策是通过改变政府支出与税收来调节总需求与经济活动总水平的经济政策,是需求管理中的一项重要内容。在 30 年代凯恩斯主义出现以前,财政政策的目的是为政府的各项支出筹资,以实现财政预算平衡,它的影响主要是收入分配,以及资源在私人部门和公共部门之间的配置。在凯恩斯主义出现之后,财政政策被广泛作为需求管理的重要工具,以实现既定的政策目标。

政府对财政信用的调节,通常是根据中央财政预算,通过税收、发行公债、政府投资以及收入的再分配来影响信用过程。而政府对银行信用的调节,通常是通过中央银行利用“三大法宝”来调节社会信用。同时,政府也可利用政策指导、法律规范来引导全社会资金的流向,调节市场中可能出现的包括货币失衡在内的各种失衡。



财政政策的运用方式着重表现为提高或者降低税率、增加或者减少政府支出,以及调整财政投资的重点支持领域。而货币政策的运用方式着重表现为提高或者降低利率和存款准备金率、扩大或者缩小全国的信贷规模以及外汇储备的运用与调整。所有这些方式的运用归结为一点就是政府运用财政政策和货币政策推进经济结构的合理化,保证国民经济快速、持续、健康发展。政策操作的技巧就是通过财政政策和货币政策的有机结合,实现调整国民经济的目标。

财政政策的运用主要通过三种形式:

1. 内在稳定器,即由于经济制度上的特点,可以自动地调节经济的某些财政政策措施。如个人所得税、公司所得税,因其税率固定,征收的多少对经济发展有着自动的反向调节作用,可以保持经济的稳定,当然它的作用是有限的。

2. 补偿性财政政策,也称相机抉择的财政政策。其做法是:在经济萧条时期,采用增加政府支出、减少税收的扩张性财政政策,以刺激总需求,减少失业;在经济繁荣时期,采用减少政府支出、增加税收的紧缩性财政政策,以抑制总需求,制止通货膨胀。这种财政政策的基调是“逆经济风向行事”。同时,以繁荣时期紧缩性财政政策所引起的财政盈余来弥补萧条时期扩张性财政政策所引起的财政赤字,以求得中长期或整个经济周期内的财政预算平衡。

3. 赤字财政政策。其做法是增加政府的赤字支出,以便刺激总需求,实现高经济增长与充分就业。这种做法有一种弊端,就是增加财政支出的扩张性财政政策会引起挤出效应,也就是由于政府支出的增加而挤出了私人投资。这是因为,在货币量不足的情况下,政府通过发行货币或发行债券为支出筹资就会提高利率,从而抑制了私人投资。尽管这种挤出效应一般不是



全部,但也不会没有。“二战”以来的经济发展表明,这种财政政策的实施对经济增长起到了一定的刺激作用,但同时也引起了财政赤字严重、通货膨胀加剧等问题。

二、收入和支出调节

政府操作财政政策通常从两个方面着手:一方面是收入调节,另一方面是支出调节。在收入调节方面,主要是操作税收杠杆,通过调整税种、税率来改变微观经济中的市场主体行为。其方向选择是依据市场经济周期的变化趋势。当经济出现衰退甚至萧条时,其选择方向是减税,或者是调减税种,或者是降低税率,使企业的生产成本和消费者的购买成本降低,通过增加投资和消费需求来刺激经济回升;当经济出现过热时,其选择方向是加税,或者是增设税种,或者是提高税率,抑制企业的投资需求和消费者的消费需求,以达到收缩生产的目的。

通过操作税收杠杆来实现收入调节的效应,一般时间较长,从开始操作到产生效应需要一个较长的时滞,政府意愿的实现较慢。除了时滞问题外,还有对财政本身的影响问题。减税会使政府的财政收入增量马上减少,而靠减税带来的生产增加从而使税收能力的提高要在一段时期后才能反映出来。减税时,如果开支增长速度不变,收入增长下降,政府的负担就会增加。所以,减税对刺激经济的效应时间较长,但增加政府负担的时间较快,这和支出直接增加政府负担是一样的道理。所以,对经济的景气变化进行调节,是运用收入的办法还是运用支出的办法,都要求政府在一定时期内能够承受更多的负担,要求政府付出更大的代价。



三、赤字和债务的选择

减税和增加政府开支的直接结果是赤字规模扩大,为了当期的财政收支平衡,政府不得不采用增发国债的办法弥补赤字。一个显而易见的道理是,任何借债都是用现在透支未来,将当前负担留给子孙。在现代市场经济条件下,不借债是不可能的,问题是债务规模多大才是合理的,才是可以承受的?理论上虽然有一个警戒线,但是,在实际的操作中,总是会达到、接近或超过这个警戒线,所以,即使是考虑警戒线,也有一个实际规模的确定问题。

某一时期具体的赤字和债务规模选择,取决于具体而复杂的情况,我们要具体问题具体分析、具体对待。但是,在这里,我们可以提出一个一般的原理:在经济不景气时,赤字和债务规模可以大一些,这样既可以刺激需求,又可以抑制通货紧缩的深化;在经济过热时,应当尽量缩小赤字和债务规模,以避免加大通货膨胀的压力。由此可见,我们不能脱离经济环境来判断赤字和债务规模多大才是合适的,关键是要看经济环境的变化。

第四节 如何操作货币政策

一、从货币传导机制变化谈起

中国正经历着从计划经济向市场经济的转变。货币在两种



经济体制下,所起的作用是明显不同的,其中重要的一点就是货币的传导机制发生了重大的变化。在计划经济条件下,货币被当做交易的媒介和记账的工具、货币的供给是自上而下的分配,利率是固定的,谈不上货币对利率的影响,所以,货币向利率的传导在计划经济条件下是不存在的。在计划经济条件下,货币通过信贷在经济中的传导是直接的,即:

计划放贷→企业投资→经济增长和物价上涨

在这一传导过程中,投资增加很快,信贷和投资之间缺少中间环节的传导,货币供求关系变化的显示没有市场提示。当发现货币供给过多时,物价已经上涨过头了,对过热的经济只能靠迅速降温,从而出现快速增长后的快速收缩。

市场经济是根据市场供求,按市场价格来配置资源。市场制度的好处在于货币供求变动的传导过程能够得到较及时的反馈,它可以通过一系列市场指标信号较快地表现出来,可以比计划经济条件下较早地得到调整,从而,引起的经济波动要小。这一传导过程如图 5-1 所示。

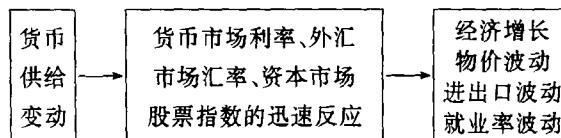


图 5-1

这一传导过程的顺利与否与各类市场是否完善有极大的关系,也就是说,与货币市场、资本市场、外汇市场对货币扩张或收缩的敏感程度有关,从而中央银行能够以此做出及时的判断。正是由于假定各类市场反应的快慢不一,才会对经济的影响过程有不同的解释。如果作这样的假设:“商品市场能够比货币市场反应更快的话”,那么,我们将会看到,货币供给的增加,首先



是在供求平衡的商品市场上,很快形成商品需求的压力,导致的结果只能是物价的同比例上涨(这里也暗示着商品供给的相对滞后)。这里的分析,使我们得到一个重要信息:越是市场完善的地方,各类生产要素市场反应的速度越快,从而货币供给的任何波动都会在市场上得到迅速的反馈,货币的影响被各市场的价格所吸收,对实体经济的影响则小。

我们利用卢卡斯的假设,即假设各类生产要素市场的主体对货币变动的反应迅速一致,使得货币变动对实体经济没有影响。对于不完备的市场,由于信息反馈不畅,货币变动将导致市场关系的混乱,早占有信息会获得超额收益。这种信息的寡头垄断获得的收益与全社会的福利损失相比会怎么样呢?这就相当于说,政府是垄断信息好还是让信息公开好的选择问题。从经济学的角度来说,信息公开要比信息垄断更能体现公平竞争的原则,对维护市场的持久发展有利。

二、货币政策的运用

货币政策是中央银行为实现一定的宏观经济目标所采用的调节货币供求的金融措施,是国家宏观经济政策的重要组成部分。在现代经济活动中,各国都利用不同的信贷工具和汇率的变化来影响货币供给总量,进而影响宏观经济的走势,这也就是人们通常所指的调节宏观经济的货币政策。在现代西方国家,中央银行调节经济的主要货币政策工具有三种:准备金率、公开市场业务和贴现率政策。

对于货币政策如何作用于经济,理论界一直是有争议的。针对货币政策对最终的现实经济的影响是直接的还是间接的,我们也可以把货币政策的效应分为直接和间接两种。货币政策



直接作用的模式是：货币政策变动，导致商业银行准备金变化，从而影响货币供给量变化。货币量的扩张或收缩只影响名义所得与名义供给的变化，不影响实际产量与实际需求，货币政策的作用是直接的，其效果是中性的。货币政策间接作用的模式是：当货币政策使商业银行准备金发生变化之后，不是直接影响货币供应量的变化，而是通过利率的变化对货币量和经济实体产生影响，利率被看做是货币政策影响经济的中介物。因此，把这一作用过程看做是间接的，因为，这一过程影响信贷总量和投资的变化，所以被认为对实体经济产生影响。在这里，货币政策的效果是非中性的。

在中国，货币政策对经济的影响是中性还是非中性也是有争论的，目前较为一致的看法是：货币政策对实体经济还是有影响的。但货币政策在具体执行过程中，存在扩张、收缩和中性三种政策倾向。不管哪一种倾向，正如弗里德曼所指出的一样，“不管货币变化和经济变化之间存在如何一致的关系，也不管在货币自主变动问题上存在多么有力的证据，除非两者之间相互联系的机制得到详细说明，否则就无法使我们相信货币变化是经济变化的根源”^①。弗里德曼的这一看法说明，对货币运行机制的研究是搞清楚货币政策是否有作用的前提。

总的说来，货币变动的效果取决于从货币到名义需求，从需求到价格、到产出的各种传导机制。由于货币条件的变化而引起名义需求的变化将改变价格与产量之间的关系，货币主义者根据所预期到的和未预期到的宏观经济政策的变化，来说明从货币到名义总需求水平的变化，从而引起对价格和产量的影响方式是不相同的。但是，这种理论将人们的心理预期引进了货

^① 弗里德曼：《最优货币数量》，麦克米伦出版社，1969年。



币传导的过程,使得对货币传导过程中理解更为复杂。所以,一些经济学家将注意力转向对经济运行过程的实际因素的研究,建立了各种较为复杂的数学模型。

一般来说,货币政策的传导机制与一国的金融结构有着密切的关系,货币政策工具在不同的金融结构下传导的路径不一定相同。同样的货币政策工具在一些金融环境中起作用,在另一些金融环境中却不起作用,从而使人们对货币政策的有效性提出了各不相同的看法。

三、利率调整

利率也是实现货币政策目标的重要手段之一。利率是联结中央银行、商业银行与企业的关键点。利率的变动影响人们的投资意愿,从而使国民收入发生变化。当利率下降,投资成本相对降低时,人们的投资意愿增强,总需求增加,国民收入增加;当利率上升时,借贷成本增加,降低了投资收益,导致人们的投资欲望下降,从而使总需求下降,国民收入减少。降低利率有助于刺激公司投资和个人消费,进而推动经济增长。

中国在计划经济年代不重视利率的杠杆作用,利率被人为地定在低水平上,不表示为资本的价格。从1965年6月1日到1980年4月1日,一年期定期存款利息率一直控制在4%以下。由于利息被看成是一种“剥削”,利率一直被紧紧控制在远低于均衡利率的一个固定水平上,完全失去了经济杠杆的作用。在改革时期,对利息的理解逐渐发生了变化,政府和中央银行开始承认利率政策是货币政策的重要组成部分。中央银行运用利率来影响总需求和总供给,从而用它作为调节宏观经济的工具。但是,由于中国正处于从计划经济到市场经济的过渡时期,市场



机制还不健全，在认识到利率的重要性的同时，在制定政策时，指导思想上仍然带有许多中央计划经济的特征。

首先，商业银行利率缺乏弹性。从1979～1998年7月人民银行曾17次调整存款利率，20次调整贷款利率，且规定的始终都是基准利率，1995年虽然允许对流动资金贷款利率浮动10%，但在实际执行过程中，商业银行为追逐更多的经济效益，大都是执行上限利率而很少有浮动。

其次，发展型资金“饥渴症”扭曲了利率的灵敏性。由于企业内部管理体制还不完善，预算又是软约束，“只怕借不到，不怕还不了”的思想在企业筹资过程中普遍存在，利率在一定程度上失去了对经济调整的真实意义。

再次，目前还缺乏一种有效的预测市场利率的方法，人为地制定一个利率，可能与市场利率相差甚远。这样，其结果不但不能达到稳定经济的目的，反而会搞乱市场秩序，影响资金的合理使用，并导致不合理的利益分配格局。

因此，利率在目前的经济结构中发挥的作用还很有限。从最近的连续数次下调利率来看，利率的下降并没有推动需求的明显增长，也就是说，需求对利率的弹性很小。

利率传导在当前受到限制的其他原因主要表现在：一方面，效益不好的国有企业或商业部门需要贷款资金，而银行不想贷给他们，因为这种贷款常常形成呆账；另一方面，效益较好的非国有企业或商业部门，由于银行目前的监管能力较弱，不想承担风险，造成想贷而又不敢贷的局面。其结果是，降低利率并没扩大投资需求。虽然银行存款增幅回落（绝对量是上升的），社会上流动资金增多，但是并没有形成有效的消费需求。



四、信用调控

在经济衰退时期,全社会的信用量会发生萎缩,此时为推动经济增长,应实行适当的信用扩张。在经济繁荣时期,全社会的信用量会发生膨胀,引起物价上涨,为保持经济的持续发展,就需要实行适当的信用收缩。

信用供求关系的调整,是对宏观货币政策的具体运用。宏观货币政策起作用的主要机制,是通过货币供应量的增减、利率的升降,从而影响投资。一般来说,中央银行的货币政策在宏观经济调控中有非常重要的作用,而中央银行的主要职能是“控制社会的货币与信用的供给”。

一般来讲,中央银行可采取一系列行动来控制活动力强大的准备金,从而控制社会的货币与信用的供给。如果经济情况恶化,就业机会又越来越少,中央银行应设法增加货币与信用。但是,如果由于支出过多引起价格上涨,而又存在着许多就业的空额,应尽力使用制动器来收缩货币与信用。货币政策“具有逆对现行经济风向的任务”,可以扭转不足的或过多的需求支出总额,以便保证最优的实际的经济增长和价格水平稳定。中央银行的货币政策需要和财政政策协调起来才能产生真正的作用,才能达到政府期望的目标,才能使我们的社会成为具有适当的稳定价格和能充分利用生产潜力的社会。



第五节 政府在结构调整中的作用和产业政策

一、总量平衡和结构调整相结合

国民经济运行中的不平衡现象，并不都是表现为总量失衡，有时主要是存在结构性矛盾。结构性矛盾意味着社会总供给的构成与社会总需求的构成之间，发生了足以影响国民经济正常运转的矛盾或不对称。一种不对称的表现形式是：由于某些关键性产品供给过剩或需求不足时引起的经济停滞不前；另一种不对称的表现形式是：由于某些关键性产品供给不足或需求过大时而引起的通货膨胀。^①这种结构矛盾既可能是生产结构与消费结构不对称，生产结构的转换落后于消费结构的转换；也可能是加工制造业增长过快而原材料增长太慢，交通设施的供给能力不能满足市场需要；还可能是在加速工业化过程中产生了农业危机特别是食品危机。

在这种情况下，用控制需求、紧缩银根的办法不但无益于矛盾的解决，而且很有可能使矛盾加剧。因为，在结构性矛盾比较突出的情形下，单纯的需求控制最容易对短线产业和部门产生影响，结果长线没有压下来，短线反而更短。如果政府政策不是从控制总量需求出发，而是从调整结构出发，其重点就应该是对

^① 刘鸿儒：《金融调控论》，中国金融出版社，1991年。



短线产业实行宽松的信贷和投资计划,用加快发展短线的办法来达到结构均衡化的目的。在结构升级的过程中,实行有效的结构管理,是社会主义市场经济中政府进行宏观调控的特殊任务。

二、产业政策及其对结构调整的作用空间

所谓产业政策,是指通过政府对产业内和产业间资源配置的介入,以实现资源有效配置的政策。产业政策在广义上同时包括产业组织政策和产业结构政策两个方面。所谓产业组织政策,主要是指产业内部资源配置的各项经济政策。它主要由以促进竞争为核心的反垄断政策和以限制竞争为核心的直接限制政策所构成。所谓产业结构政策,则主要是指不同产业之间资源配置的各项政策。它除了包括对新兴产业的保护和对夕阳产业的改造等与特定产业有关的政策以外,还包括地区政策以及中小企业政策等,同时涉及多种产业的政策。

在一定时期内,哪些产业需要扶植,哪些产业应该加快发展,不同区域之间的产业分布、收入分配及资本成长需要进行哪些调整,长期经济增长的速度以及速度与稳定的关系等,都可以在经济发展计划中表现出来。中国每年年初制定的年度计划和每五年一次的五年计划,就是给每年或每五年经济发展的大体进程提出一个可以参照的轨迹。这个轨迹代表政府的意愿。

以调整产业结构为目标的产业结构政策,除了能够实现资源在产业间的有效配置以外,还能有助于经济增长、经济稳定以及收入分配的公正等政策目标的实现。比如:当产业结构政策以保护和培育正在增长的新兴产业的政策形态出现时,由于这样的产业保护政策也能有助于提高整个经济的增长率,因此,它



也可以被理解为经济增长政策的一部分。又如：以中小企业或特定地区为对象的产业结构政策，又可以保证这些企业和地区的生产和收入的稳定，从而有助于收入差距的缩小和经济乃至社会的稳定。

产业结构政策调整的手段，通常有以下几种：首先是减税、免税以及直接投资等财政政策手段。比如：对政府希望发展的产业减免所得税，或者增加政府支出以建立研究机构等。其次，作为金融政策，也可以采取政策性银行的低息贷款、债务负担、利息补贴等手段。

必须指出的是，与产业组织政策不同，产业结构政策的调整会直接影响一国经济的进出口结构和数量。因此，几乎任何产业结构政策的实施，都会对国际市场构成直接影响，从而影响他国经济。这就要求我们在制定产业结构政策的时候，充分考虑其国际性，注意与国际惯例和有关国际协定之间的协调，以避免不必要的国际贸易摩擦。

与产业组织政策相似的是，产业结构政策的制定和实施也取决于经济政策主体对市场机制的认识。通常，在较为重视市场机制自身作用的情况下，政策主体将更多地偏重于较为消极的产业结构政策。这样的政策主体，将会更多地采取诸如取消对某一产业的进入限制，取消对价格和数量的限制等较为中立的产业政策，而尽量避免采用产业保护政策等非中立性政策。相反，在较为重视政府作用的情况下，政策主体将会更多地采取财政和金融的介入，甚至采取政府管制等积极的产业政策。

但是，也应当看到，产业政策是有其局限性的。一般来讲，实际的产业组织主要靠市场的竞争规律调节而形成，政府的产业政策只不过是起一个宏观的引导作用。在经济的转型时期，强调多一些产业政策是可以理解的，但是，在市场充分发育后，



政府的产业政策对产业组织的直接影响就会减弱。

第六节 熨平周期的政策与微调

一、周期现象不可能消灭,但周期形态可以调控

经济周期不是资本主义特有的现象,它是与社会化大生产相伴随的。因为现代机器大工业使生产规模具有了巨大的、跳跃式的膨胀力和收缩力,这种力量使整个社会经济活动出现经常性的膨胀与收缩相交替的现象。人们已经发现,自从有了工业大机器生产,主要的市场经济国家,无一例外地经历着经济波动。

中国自 1953 年开始大规模的经济建设以来,就加快了工业化进程,从而也就出现了现代工业化国家共有的经济周期现象,自 1956 年以来,中国经济的周期现象极为频繁,共有 9 次长短不同的周期。^① 从周期的振幅来看,波峰与波谷之间的落差有逐渐减小的趋势,这表明中国在社会主义建设初期的冒进行为,随着社会主义经济建设的深入,经验的积累,逐步提高了宏观调控和宏观决策的能力。

既然经济周期是现代工业化社会所共有的经济现象,那么,是不是政府在经济周期面前就无能为力,任其自身对社会造成动荡呢? 在 1929 年世界性经济大危机之前,西方工业化先进国

^① 刘树成:《中国经济周期波动的新阶段》,上海远东出版社,1996 年。



家都相信亚当·斯密的市场竞争机制会使市场得到自身的修复，然而，大危机的爆发，其影响之大、危害之深、时间之久是历史上不曾有过的，市场固有的缺陷已经达到人们不能忍受的程度。这时凯恩斯提出了政府干预的理论主张，指出政府有能力和有责任对经济萧条采取相应的措施，随后的实践证明，政府的积极干预对经济走出萧条起到了好的效果。

凯恩斯提出的政府干预主张是在经济萧条时期产生的，当时他认为，财政政策比货币政策更有效。现在的问题是在经济周期的不同时期，我们应如何采取相应的反周期性政策呢？是主要靠财政政策？还是靠货币政策？在当今世界经济全球化的过程中，汇率政策是否也很重要？还有一个重要因素，就是我们是发展中国家，我们要不要重视产业政策？应该把它放在什么样的位置上？这的确是中国政府要认真考虑的事情，对待这样一个具有自己特色的经济发展阶段，没有现成的理论可以照搬，惟一的方式是借鉴和探索。

二、熨平周期的政策操作

正是基于这一想法，我们总结出反周期调节的几条可供选择的原则。

1. 在经济处于上升时期，要考虑到经济自身上升的惯性，容易产生资源的“瓶颈”制约，引起物价上涨，这时以控制信贷为主的货币政策将更为有效。但由于货币政策的时滞性，我们就要学会预测提前量。

2. 在经济处于萧条时期，人们的投资意愿会降低。随着中国市场化程度的提高，国有企业改革的推进，原来那种软约束的投资机制会改变，市场的投资欲望受对未来经济的收益预期影



响较大。要提高人们的投资信心,不应只是靠资本的使用成本,更多地要靠资本的最终收益。因而,此时政府投资拉动经济回升就更重要了,财政政策成为更为直接、更为迅速的手段。不要等到人们已经丧失了投资信心,才意识到问题的严重。但是,财政政策只能是一种短期政策行为。因为,财政政策一方面要受财政赤字的限制,另一方面,过多的使用会造成政府投资挤压私人投资,对市场的发展将造成不利后果,还可能因争资源导致物价上涨。

3.由于中国处在特殊的经济调整时期,产业结构调整也是政府的一项重要任务,不能像发达国家那样将这一任务交由市场自身去调节。其根本原因有两点:一点是目前中国的市场还不是规范的市场,国有工业比重较大,一些客观环境和主观环境都使某些重要行业受到不平等待遇;其二是中国的现代工业还比较落后,许多高科技产业和新兴产业的投资能力和国际竞争能力与发达国家相比差距较大,没有政策支持难以较快发展起来。

4.在经济处于平稳发展时期,要善于把握经济的走向,做到及时地微调。微调的最好方式就是使用货币政策,而这一方式也是政府在“度”上最难把握好的。大家似乎在赞美格林斯潘的同时,不免有些遗憾,因为毕竟中国的市场对货币政策的反应不同于美国市场。

三、微调的意义

无论在计划经济条件下还是在市场经济条件下,政府对信用过程的影响都是重要的,但影响的方式是不同的。在计划经济条件下,政府控制信用过程的特征是直接管理。政府直接参



与信用的数量控制，对贷款的数量、性质和范围都有严格的限定。在这一体制下，信用几乎成了单独的国家信用，信用的扩张与收缩过程都是直接的。这种方式对信用过程所发生的作用来得快，但往往由于信息不对称，其结果使信用的扩张和收缩比较强烈，容易造成经济的剧烈波动。

在市场经济条件下，政府可以通过两种主要的宏观调控政策——财政政策和货币政策——来影响全社会的信用。对信用过程的管理，既可以通过财政手段，也可以通过中央银行的货币供应量、基准利率、商业银行存贷款利率等参数式手段来实施。这种影响方式是间接的，往往是通过中间参数的变动来调节全社会的信用量，所以，信用的作用过程所需要的时间一般比较长，对经济的影响作用是缓慢的。

为了使经济波动幅度减小，政府宏观调节还应注意超前性。这有两个方面的情形：第一种情形是，在经济“上升到一定高度之前”就要考虑选择信用收缩政策。这种政策不应当在“问题不

原书缺字



工具对信用量适时微调,避免信用量的过大波动,减小经济波动的幅度,熨平经济周期。

本章参考文献

- [1] 袁志刚.中国宏观经济运行及其调控.上海:立信会计出版社,1995
- [2] 刘树成.中国经济周期波动的新阶段.上海:上海远东出版社,1996
- [3] 陈东琪.微调论.上海:上海远东出版社,1999
- [4] 萨缪尔森,诺德豪斯.经济学(第十四版).北京:北京经济学院出版社,1996
- [5] 刘鸿儒.金融调控论.北京:中国金融出版社,1991



第六章

“公”“私”配置与公共物品生产

通过对 20 世纪西方资本主义市场经济中政府和市场关系的历史演变进行分析，我们发现一种趋势，这就是政府对经济活动影响的范围扩大、干预程度提高、政府作用增强。其突出表现是，政府对国民经济发展总量平衡的调控力度更大，财政、货币政策调节表现出更多的主动性。无论是在经济发展的特殊时期还是在常规时期；是在高度工业化的美国、英国、德国、法国、日本和瑞典还是在新兴工业化的东亚、东南亚；是在市场经济已经发育成熟的美洲、西欧、北欧还是正处在从计划经济向市场经济过渡途中的前苏联、东欧和中国，政府都在积极地调控本国经济发展的路径和冷热变化，而不是让市场“看不见的手”自发调节周期波动趋势。尽管被强化的政府干预并不能消除经济发展的周期性波动，但是，它可以改变周期波动的轨迹、形态、时间、长度和阶段性变化的方向；不仅可以在一定程度上抑制过度繁荣和通货膨胀，而且，可以在一定程度上抑制过度衰退和通货紧缩，从而起到熨平周期的作用，使经济波动出现收敛趋势。

值得注意的是，各国之间的政府干预存在愈来愈明显的互



动影响。比如：当亚洲金融危机使这个地区的需求和进口减少并且波及周边国家和地区，使这些国家和地区的经济表现出一定程度的衰退迹象时，为了抑制衰退，避免陷入持续的通货紧缩之中，美联储 1998 年 9 月至 11 月连续三次小幅减息，期间，美国政府也要求亚洲金融危机所波及的亚洲国家和欧盟国家减息。尽管欧盟成员国一度不接受美国的要求，但是在国际经济互动的影响和压力下，他们也不得不在 11 月下旬和 12 月初相继减息，同时，中国人民银行也于 12 月 7 日在过去两年连续 6 次减息的基础上再度减息。在欧元启用后，不仅欧元区内各国之间的政府干预互动，特别是货币政策调整的互动更为明显，而且，具有较高程度经济国际化的国家之间的货币政策变化的互动也日趋显著。由此我们得到一个重要的结论是：市场经济的全球化、国际化推动政府干预的国际化，各国市场经济发展过程中的政府作用，不仅要比凯恩斯以前的斯密—哈耶克模式的市场自由主义时代要强，而且比凯恩斯主义和后凯恩斯主义时代也要强。这个趋势当然会不可避免地继续在 21 世纪显示出来。

在国民经济发展的总量平衡方面政府影响力提高，对于中国似乎并不是一个问题，因为在原来计划经济条件下政府早已充当了无所不能的角色。正如人们所看到的那样，中国的努力不是让政府影响范围扩大，而是在适当缩小其影响范围的前提下改善政府干预的方式，比如：通过市场参数来传达政府的意愿，使政府干预方式与国际接轨。这一思想既可以体现在宏观层次上，又可以体现在完全微观和宏、微观交叉的层次上。其中最突出的是，在“公”和“私”之间的选择、配置中，政府应当干预什么、干预多少和在哪些范围内进行干预。这是本章研究的课题。

本章分三节。第一节“‘公’‘私’配置假说和中国存在的主



要问题”,先提出“公”“私”配置假说,然后讨论“公”“私”配置的选择范围和西方的做法,接着以教育为例分析中国在“公”“私”配置上的失误。第二节“政府开支增长和扩大公共工程”,先对政府公共开支增长进行比较,在此基础上考察生产性和人本性基础设施建设对实现持续增长的意义。第三节“公共物品生产和国有企业规模”,着重论述政府如何通过扩大公共物品生产来实现“参与型干预”,并指出政府参与公共物品生产既包括共享性消费物品的生产,又包括完全排他性消费物品的生产,政府企业经营的范围选择应遵循一定的原则。为了缩小政府在生产领域中的作用范围,中国面临非国有化的任务,并指出这种非国有化无论是对企业还是对政府都是值得的。同时指出,非国有化不等于国有资产流失,如果拖延非国有化进程,国有资产的无形流失将是巨大的。本章还提出了一个比较简单的非国有化操作方案。

第一节 “公”“私”配置假说和中国存在的主要问题

一、“公”“私”配置假说

我们在讨论政府干预什么、干预多少、在哪些范围进行干预的问题时,除了宏观层面的总量平衡外,一个容易被忽视的领域是经济物品、财政、福利和消费等领域中“公”“私”之间的选择和配置。西方的公共选择理论和福利经济学,讨论了公共选择、公



共财政、公共福利和公共消费的行为及其规律,而政府干预经济学在一定程度上研究了政府如何有必要对这些领域进行介入,但是,将这两种分析结合起来,特别是从公共物品生产、交换、分配和公共财政、公共福利和公共消费的规模选择角度,来讨论这些领域中政府作用的范围界定,是需要进一步研究的问题。

对于我来说,比较重要的是提出“公”“私”之间的技术选择和配置的假说,在这一假说的基础上,论述在资源配置条件下政府干预什么、干预多少、在哪些范围进行干预更合理、更有效。

在寻找我们所需要的答案之前,有必要提到向市场经济过渡以前的社会主义经济学文献是如何论及这一问题的。在改革以前的社会主义经济学(以“完全公有制+集中计划+单一按劳分配”为基本内容)的文献中,由于“私”被作为社会主义的“异己物”而被拒之门外,那时的经济物品都是“公”品,生产、交换和分配都是“公”的行为,消费活动也被打上“公”的烙印。在这种条件下谈标准市场经济学中所讲的公共物品、公共选择、公共财政和公共福利是没有意义的。因为没有“私”的概念,就谈不上在“公”和“私”之间的选择和配置。^①

① 尽管“十五大”明确“非公有制经济”是社会主义市场经济的“重要组成部分”,但是,迄今为止,人们仍对“非公有制”中的私有制存有戒备和抵抗心理,认为发展它,就是搞资本主义。持有这种心理的人们没有看到,改革二十多年来,中国经济之所以能保持平均9.8%的增长速度,其中,包括私有制在内的非公有制作出了重要贡献。特别是20世纪90年代中期以来,在世界性经济不景气的冲击下,中国的国有企业对国民生产总值的贡献呈现不断下降的趋势,而包括私有制在内的非公有制经济却在稳定增长。所以,包括私有制在内的非公有制经济对“增长”和“稳定”都是有意义的。此外,它还可以吸纳大量劳动力,创造就业机会,向政府交税,为加速建立完善的市场竞争机制作出贡献。包括私有制在内的非公有制经济在作出这些贡献时,政府不要付出什么代价,而在亏损的国有企业身上,政府付出的代价非常大,每年信贷的大部分流到这些企业里,但是,不仅没有收益,国有银行因此收不回



我们在这里讨论“公”和“私”之间的选择和配置，并从这个角度回答政府干预什么、干预多少、在什么样的范围内进行干预的问题，是在假定从效率、稳定和公平的角度看，“公”和“私”的选择和配置已成为现实的必要。就是说，我们以经济物品、财政、福利、消费这四个领域为例，哪一些应当是“私”的，哪一些应当是“公”的？由政府控制（部分是直接控制、部分采取托管形式进行间接控制）的公共物品、公共财政、公共福利和公共消费的范围，到底选择多大规模比较合适、有效？我的研究不是着眼于受过强意识形态影响的“价值判断”和过分原则化的“理想追求”，而是从我们认为经济学中最重要的“效率、公平、稳定三个基本原则”出发。如果某一种“公”和“私”配置不仅降低了效率，而且造成不稳定和更为不公平的现象，我们就认为是不合理、不可取的，就应当放弃。一个无效、不公、造成经济大起大落的“公”“私”配置模式，即使它表面上看来符合书本上的原则和传统观念，也是我们所要抛弃的。反之，就应当采纳。

本息，拖垮了国有银行，使国家的金融隐藏着巨大的风险，而且每年政府还要拿出大笔资金用做亏损补贴，用做亏损企业发工资，以保证社会稳定。这种无收益的付出如果持续时间过长，对国民经济的发展是不利的，对社会主义市场经济的持续增长是不利的，对提高中国在国际经济舞台上的整体竞争力是不利的。当然，并不是包括私有制企业在内的非公有制企业就没有问题，而国有企业就一定有问题。实际上，西方不少私人企业陷入困境，中国也有一些国有企业搞得比较好。我在这里的意思是想说，对不同所有制的发展应当采取比较客观的态度，在目前国有企业规模偏大的情况下，适当多发展一点包括私人企业在内的非公有制企业，让部分国有企业通过股份制改造等方式实现转制，建立现代企业制度，不仅可以为社会主义市场经济的发育成长创造一个多种所有制经济平等竞争的环境，而且仍然可以坚持“公有制为主体”，在改革中坚持社会主义的方向。



二、“公”“私”选择范围和西方的做法

如何进行经济活动中的“公”“私”配置,政府在这一配置中发挥怎样的作用,多大的范围由政府来经营比较合适,既是西方公共选择理论和福利经济学研究的最新课题,又是西方各国政府在实践中努力寻找的答案,当然,也是我们在进行社会主义市场经济建设时要从理论和政策上解决的问题。在从理论上回答这个问题之前,先来看看“公共物品”、“私人物品”选择的范围。

我在《社会主义市场经济学》(第2版)中曾经对公共物品的特征作了比较简单的界定。你每天消费的东西,包括食品、衣服、家用电器、自行车、小汽车、书柜中的所有书籍以及家庭购买的房地产等,都是私人物品,它们是你花钱买来的。这些物品在消费行为中的基本特征是有争夺性、排他性和独立性。在市场总量为既定的条件下,张三购买并消费一种私人物品,就会减少或干扰李四对它的购买和消费。

有一类物品的特征在消费行为中具有无争夺性、不可分割性和共享性。比较典型的是国防和公安,它由“对收入进行再分配的政府支出”提供,私人完全不能自己购买和提供。所以,这一部分公共物品具有永久共享性,不可能选择私有化目标,各国都如此。

类似于国防和公安的也许是中央银行和邮电。到20世纪80年代中期,包括私有化程度比较高的美国、英国在内的西方10国(还有瑞典、西班牙、日本、意大利、荷兰、德国、法国和奥地利),不仅中央银行均是中央政府的,而且邮电也是中央政府的,属于典型的公共物品。尽管人们消费邮电不像消费国防和公安那样免费,你利用邮电系统发信、寄包裹是要付费的,但邮电资



产是公共物品。

教育可以进行“公”“私”选择。西方发达国家的教育分成“公”和“私”两部分，一般而言，大学以前的教育主要由各级政府提供，开支由政府负责，属于公共物品，极少量的由私人部门开支，属于私人物品。大学和大学以后的教育则主要由私人提供，政府只负担其中的小部分，比如：在所有大学中，州（或省和市）立大学只占小部分。似乎可以说，在发达国家，大学以前的教育属于强制性义务教育，其公共属性是一定的，无需讨论在“公”“私”之间进行比例配置的问题。这样一种制度安排比较合理，因为它让每一个人都有机会完成大学前教育，有利于提高国民的整体教育素质。

另外有一类物品类似于教育，既可以是私人物品，又可以是公共物品，在作为公共物品时，开支由政府提供，消费是私人的。这种物品主要是指养老、医疗保健、低收入家庭津贴和失业救济。瑞典和加拿大等国在教育、养老、医疗保健、家庭低收入和失业救济等方面的福利公共化程度较高，其中很大份额是由政府提供的。公共福利水平的提高，是解释发达国家政府开支加速增长的重要因素。虽然以瑞典、加拿大为代表的国家对因为福利过高而引发的“福利病”（所谓“瑞典病”就是一种典型的福利病）进行了一定程度的改革，但是，福利这种类型的公共物品的分配和消费具有很强的刚性，上去容易，下来难。

除了邮电以外，上述类型的公共物品的费用，来源于“对收入进行再分配的政府支出”，钱花出去后，其行为活动表现为私人消费，没有利润回报。

与此不同，政府公共开支中还有一部分，它被用于生产，有经营活动、有利润回报。这就是电信、供电、煤气、石油产品、铁路、高速公路、航空、港口、环保、煤炭、钢铁和船舶制造等。有趣



的是，在80年代中期以前的奥地利，这些物品全部是公共物品，是由“直接购买物品和服务的政府支出”提供的。这个时期的英国，政府财政全部负责对供电、煤炭、铁路和船舶制造等方面的开支。美国政府也在“提供交通基础设施、道路、航空、港口等方面负有主要责任”。尽管从80年代中后期开始，以英国为代表的西方国家，对原来一部分由政府开支的具有营利特征的项目实行了私有化，但是，这些领域在“公”和“私”之间是可以选择的，有时选择公有，有时选择私有；有的国家选择较高的公有化程度，有的国家选择较高的私有化程度。

西方公共理论研究中的争论和西方国家“公”“私”政策的变化，主要体现在“‘公’‘私’可以选择”的领域，而不是在国防、公安、中央银行、邮电等“选择公有已经成为共识”的领域。

在这个意义上，提请读者注意的是：在现代市场经济条件下，公有制以及由公有制决定的社会主义的选择，不是我们的专制品，不是个别国家的现象，而是各国经济发展到一定程度的共有现象。除了“选择公有成为共识”的领域外，西方国家在“‘公’‘私’可以选择”的领域，包括教育、养老、医疗保健、低收入和失业救济等福利领域和交通基础设施、道路、航空、港口、环保和其他具有公共物品特性的领域，显示出公有化程度提高的趋势。这个趋势告诉我们，西方国家的“公”“私”配置模式正在发生用传统的、教条式的理论原则所不能解释的新变化。

三、中国在“公”“私”配置上的失误：以教育为例

现在我将研究的视野转到中国来。在“公”“私”配置的问题上，要讨论解决的课题是什么呢？应当说，问题不是发生在“选择公有成为共识”的领域，而是发生在“‘公’‘私’可以选择”的领



域。要解决的主要课题是,如何在第二个领域减少政府承担的责任,减轻政府在这个领域的开支负担,缩小政府在这个领域中的直接经营和管制的范围。

现以教育为例。中国存在的突出问题是,对应该承担的大学前教育的责任没有完全承担,学生家庭私人自费过多;对不应该完全由政府承担的大学及大学后教育的责任承担过多,私立大学教育严重不足。到目前为止,中国的义务教育的现状是,农村还停留在小学,因为要付费和学校太少,不少农民的孩子只念了初中甚至小学,只有少数念了高中,正在形成新一代文盲;城市还停留在初中,因为要付费和大学供给不足。在全球进入知识经济时代的背景下,中国还有一部分人上不了学,这说明教育是非常短缺的。

有人解释说,中国经济发展水平还比较落后,财政还比较困难,政府要做的事情还很多,顾不过来。在我看来,这种解释是不够负责任的。我不知道在什么时候财政可以摆脱困境,不知道要到哪个经济发展阶段才可以达到足以扩大教育开支的份额。实际上,中国的教育供给不足不是由于经济发展水平不高,而是因为在教育体制和管理——对大学建设进行行政限制、对大学招生名额进行分配、对学位授予实行集权管理等,教育部仍是用计划经济的方式办教育,在明显落后的机制约束下,不同层次的教育在“公”“私”配置上存在如下失误:

第一,政府对大学和大学后教育承担公费开支的范围过大,将本来可以以“私”的方式实现全部自费的,却采用了公费方式,最近两年有改革的迹象,但是改革政策的意图不明显,进展不快。

第二,不注意高等院校中的“公”“私”结合和配置,将建立大学作为政府独家垄断的事情,由教育部按传统方式来管制,抑制



了大学的正常增长,特别是限制了私立大学的建设,从而造成大学供给严重不足。

第三,政府对大学前教育开支不足的问题之所以产生,主要不是由于政府财政的开支占国民生产总值的份额太低,而是财政开支的用途不合理,它们被过多地用于可以由私人去完成的营利项目上。在“公”“私”之间的比例配置可以选择的方面,政府插手太多,在这种情况下,挤占了应该用于教育的开支。

所以,教育供给不足问题的实质,不是政府没有钱,不是经济发展水平低,而是由于传统教育体制限制下的“公”“私”配置有缺陷。财政拨给教育部的钱,很大一部分用在对招生、学位等方面管制所需要的人、财、物的投入上,而不是用在办学,特别是办大学前的义务教育上。结果,中小学资金不足,许多学校或者是通过从学生那里一次一次收费(通过办“收费辅导班”等方式)来创收,或者是通过留出招生名额给“赞助生”(一学期几百元甚至几千元,占到普通职工年工资的20%甚至更高)来创收。这种“市场经济进中小学教室”的现象,表明我们的公共物品——教育体制和管理不正常,也说明我们的财政开支结构存在明显的问题。学校是一个进行德、智、体、美教育的场所,是一个学习的场所,而不是挣钱的场所,我们的学校(主要是指中小学)花不少精力搞创收,是不符合国际教育发展趋势的。我认为,“教育”(至少中小学教育)和“市场”应该有不同的职能分工,不能将其混淆起来。



第二节 政府开支增长和扩大公共工程

一、政府开支增长趋势的比较

我们在讨论政府干预什么、干预多少、在哪些范围内进行干预的问题时,必须注意到一个重要指标,即国民生产总值中政府支出(包括政府开支的公共福利费用)的份额。在成熟的市场经济中,这个指标包括对公共部门特别是国有部门的支出。根据斯蒂格利茨的研究结果,20世纪美国的政府开支规模呈扩大趋势。1913年,美国政府开支占国民生产总值的比重为10%,1930年为11%,目前高达1/3强。在主要的工业化国家中,美国这一指标的比重还是比较低的,法国、德国和意大利还要高一些,目前达到1/2强。

从表6-1可以看出,在西方各国政府开支比重提高的过程中,中国财政开支比重呈下降趋势。在实行计划经济(1953年编制第一个国民经济计划)之前的1952年,中国的中央和地方各级政府财政开支占国民生产总值的比重接近26%,计划经济时期占1/3左右。从开始改革的1978年到90年代后半期,这个比重由近31%降到12%左右,下降了一半多。1997年开始的最近两年有提高的迹象,但是,从目前财政开支规模来看中国的政府调控能力,不要说明显弱于政府干预范围较宽、公共福利化水平较高的欧洲,就是与政府干预程度较低的美国相比也有很大的差距。



表 6-1 1952~1997 年中国财政支出比重的变化

项 目	1952 年	1970 年	1978 年	1980 年	1990 年	1995 年	1996 年	1997 年
财政支出(亿元)	176.0	649.4	1 122.1	1 228.8	3 083.6	6 823.7	7 937.6	9 233.5
国民生产总值(亿元)	679.0	2 252.7	3 624.1	4 517.8	18 598.4	57 494.9	66 850.5	73 452.5
财政支出比重(%)	25.92	28.83	30.96	27.20	16.58	11.87	11.87	12.57

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴·1994》和《中国统计年鉴·1998》，中国统计出版社，1994 年和 1998 年。

如果我们以美国作参照，中国政府开支规模的扩大还有不小空间，但重要的是，这种扩大应当在调整开支结构的基础上进行，而不是在维持开支结构不变下进行。

我的这一判断，似乎与“增强市场调节力量、缩小政府干预范围”的主张是矛盾的，眼下在中国要做的似乎不是努力建立一个“小政府、大市场”模式，而是提高政府的干预能力。然而，我做出上述判断，并非单纯强调加强政府干预。我虽然赞同逐步提高政府财政开支占国民生产总值的比重，但是，我关心的问题的重点是在哪些领域增加政府干预，在某些领域政府干预范围扩大的同时，是不是还要在另一些领域缩小政府干预的范围。在为这些问题找出比较理想的答案之前，我们先来看看西方国家政府开支加速增长的原因，也许是有益的。

二、生产性基础设施建设

西方国家政府开支明显增长的原因是什么？前面的分析表明，在西方国家总经济物品的增长中，完全的私人物品份额缩小，公共物品所占份额有所提高，私人生产活动量增长出现减缓趋势，公共生产活动量增长出现加速趋势。消费中，排他性私人消费的扩张赶不上共享性公共消费的扩张。由于公共性生产活



动量增长加快,政府财政开支在国民生产总值中的份额便随之提高,公共财政职能扩大。

从支付项目来看,影响西方国家政府开支增长加快的首要原因是,政府在交通基础设施、道路、航空、港口等生产性公共工程建设方面承担了更多的责任。这可以从1935年罗斯福“新政”和1936年产生的凯恩斯主义理论找到根源。它们的共同点是用增加公共开支,强化政府干预的办法,在市场经济自发产生需求的基础上,让政府再创造出一块需求,以缓解像1929~1933年大萧条为典型形式的需求不足现象。在政府创造出来的需求中,有两个重要的构成部分:一部分是公共福利,它由政府通过社会保障体系提供;另一部分是公共工程,包括水利、交通和环保等生产性基础设施建设。在美国是由联邦、州和市各级政府的财政开支来提供。在罗斯福“新政”之后,西方发达国家政府开支快速增长与其扩大生产性基础设施建设显著相关。

政府用增加开支的办法扩大生产性基础设施建设,有两个重要效应,第一是弥补私人投资需求之不足,直接增加总有效需求,这有利于就业和收入增长,降低失业率,提高购买和消费水平;第二是为可持续增长打下基础,当国民经济快速增长时,不会遇到来自交通等基础设施短缺带来的瓶颈约束。当你走到美国、加拿大、荷兰、德国、英国、澳大利亚等发达国家时,你就会发现这些国家近半个世纪高速增长的奥秘。那里的公路、铁路、民航、机场、水利设施等供给充足。

20世纪初,列宁预测资本主义将在被称为帝国主义的阶段变成为垂死的、腐朽的。后来,斯大林进一步下结论说,西方资本主义将进入总危机。如果我们以马克思主义唯物史观来看问题,就会看到近半个多世纪的实践表明,西方资本主义在这一时期不仅没有垂死、腐朽,没有出现总危机,而且有两个重要特征:



一是经济增长的平均速度加快,出现持续增长的势头,二是增长过程的稳定性能提高,周期波动的幅度小于同期社会主义计划经济增长的波动幅度。之所以有这样的业绩,其重要原因是政府的积极作用,通过扩大公共福利和公共投资刺激了需求增长,特别是政府推动生产性基础设施建设,大搞公共工程,为经济的持续增长创造了有利条件。

这就给加速发展但是遇到了需求不足困扰的中国经济一个重要的提示:摆脱需求不足困境的重要途径是增加政府开支,特别是增加对目前处于短缺的基础设施建设的投入,实施有效的公共工程计划,要大力兴办交通、水利、环保等生产性基础设施。在全社会经济物品的“公”“私”配置比例中,提高这一部分物品的“公”的份额,是一种现实的而不是空想的、有利于持续增长的而不是短期行为的社会选择。

三、人本性基础设施建设:公共福利

除了生产性基础设施建设速度加快以外,扩大人本性基础设施建设也是西方国家近六十多年来政府开支占国民生产总值比重提高的重要原因之一。我们在这里所讲的生产性基础设施,是指具有经营效果甚至有盈利的基础设施,政府提供费用之后,存在的是生产活动,其目的是实现经济持续增长;所谓人本性基础设施,是指以人为中心、没有经营和盈利考虑的基础设施,政府在提供费用后,存在的是消费活动,其目的是实现人的价值,包括提高教育程度和文化水平,保健和延长寿命等。

西方国家政府开支增长加快的另一个重要原因,是人本性基础设施建设的速度加快。在这一政策的指导下,以人为中心的福利设施供给充足。我们从罗斯福“新政”的公共投资计划中



可以看到有一项规模很大的学校工程。在实施的公共工程计划中,不仅有治理田纳西河流域,建立协调一致的铁路运输系统,修筑、改善80万公里二级公路的生产性基础设施工程,而且有修建5万栋教学楼,建立近500个教学机构和为5万名教师及几千名劳动者支付工资的计划。同时,还增加了许多公共福利机构和设施。其实,重要的不仅是我们看罗斯福“新政”做了什么,而是这一做法为后来各届新政府提供了一个成功的政策示范,即政府在大力发展生产性基础设施的同时,大力开展人本性基础设施。

现在,在发达国家,学校、医院、养老院、公园、博物馆和其他社会福利机构很多,而且医院、学校比宾馆漂亮,孩子上学还有校车接送,做父母的不用为孩子进一个好学校而走关系,因为大家都平等地就近入学。由于公共福利设施供给的充足,减少了人们“寻租”的机会。

正如斯蒂格利茨在研究政府开支增长的原因时所提出的问题一样,是不是随着不断富裕,人们倾向于消费更多的公共物品呢?尽管我们根据统计资料很难得出“较富裕的国家用于政府方面的费用较多”的结论,但是,我们看到,在以美国、加拿大、英国、德国、法国、瑞典、奥地利、意大利、挪威、澳大利亚和日本为代表的发达国家,政府在青少年教育、老年人照顾、残疾人和低收入家庭津贴、文化环境建设等方面承担了更多的责任。近半个多世纪以来,在这些国家的政府开支中,增长最快的是老年人收入保障金和医疗保健费用的支出。

中国是人口大国,整体教育和文化素质较低,人口老龄化趋势愈益明显,人们对教育、医疗、养老保健、公共文化消费等方面的需求增加,而目前满足这种需求的供给仍然处于短缺之中,尤其是公共福利的短缺程度很高。比如:目前在农村,农民没有或



很少有公共福利保障,养老靠子女,就业靠土地,教育机会少,医疗费用在很大程度上靠自己。面对这种状况,在政府开支中,增加以实现人的价值为目的的人本性基础设施投入,具有更为重要的意义。解决公共福利短缺问题的重要途径之一是增加政府福利开支,实施有效的教育、养老、失业救济和低收入家庭津贴的公共工程计划,大力建设学校、医院、养老院、博物馆等人本性基础设施。在全社会经济物品的“公”“私”配置比例中,提高这一部分物品的“公”的份额,是一种现实的而不是空想的、符合老百姓需要的而不是仅仅满足书本原则的社会主义的选择。

第三节 公共物品生产和国有企业规模

一、“参与型干预”与共享性消费物品的生产

讨论社会总经济物品的“公”“私”之间的比例配置,争议较多的问题是,政府要不要直接介入竞争性物品的生产。间接介入没有争议,因为我在从宏观调控的角度研究政府干预什么、干预多少、在哪些范围内进行干预时,实际上已经指出,在理论上,政府对所有生产领域实行间接介入是必然的、完全必要的。在现代市场经济发展过程中,没有哪一个国家的政府不对企业生产和消费者的消费进行间接影响,实际上,运用税率、利率和汇率调节经济就是间接影响生产和消费的过程。

政府通过法律调节、发“红头文件”等行政的和经济的政策手段,比如:通过减免税、降低税率、增加直接和间接的补贴(如



出口、亏损补贴等)、直接贷款和贷款担保、减息和贴息、增加配额等途径,可以影响非政府企业的生产。政府这样做,不需要直接提高费用,不会增加政府开支,属于“参与型干预”。对于这种干预的争议很少,各国政府一般不会放弃这种干预,尤其是在国与国之间发生技术、产品、产业、贸易、价格、资本等方面的竞争时,几乎所有的国家都会利用“参与型干预”方式保护本国的利益不受侵害。

除了“参与型干预”外,政府对生产的直接干预主要表现在前面所讲的公共物品生产,即直接经营生产性基础设施。在界定公共物品的范围时,经济学并没有提供一个共同的标准。有些物品,如邮电、供电、供气、供热、水利、交通、地下管道和其他城市公用事业,其消费在实物形态上一方面具有私的性质,另一方面又不得不采取共享消费形式。当然,这里的共享消费与森林公园、国立博物馆的共享消费有一定的区别。以供电为例,从总量角度看是共享的,但是,居民用电可以安电表,消费一度电,花一度电的钱,可见单个消费是独立的、排他性的,具有私的特性。但是,一度电的消费排他性毕竟不像一台冰箱的消费排他性那样突出,一度电在总供电量中是不可分割的,这就为选择公有生产提供了技术上的依据。当然,由于现代市场经济中出现了所有权可以和经营权、控制权分离,从而经营者不一定是所有者,同时,所有者也不一定是单一的,可以是多元的、股份化的;在股份模式中既可以选择控股,又可以选择参股。

所以,对这些具有消费共享特性的物品的生产,选择私有(国家参股或干脆不拥有股份)或国有控股下的私营,实际上没有什么困难。问题是,实践中采用国有形式的效率总是不很理想,这就是一些国家对其选择私有形式的动因之一。

根据这些分析,我得出的结论是:对这些消费共享性物品的



生产,是选择公有还是私有,并没有一个从效率角度来判断的固定答案,既可以采用公有形式,也可以采用私有形式。这样看来,有些物品生产存在效率上的差异,其原因不完全在于所有制的差别,可能还有管理效率不同的原因。

二、完全排他性消费物品的生产

为了弄清楚政府直接影响生产的范围的合理性,我们需要认真研究完全排他性消费物品的生产所有制形式选择。在这个领域内,要不要政府直接所有和经营?如果要的话,多大范围才是合理的?1978年以来的国有企业改革实际上向我们提示:中国目前的国有企业规模太大,政府直接所有和直接经营的生产领域过宽,21世纪国有企业改革的主要任务之一,是大幅度缩小政府直接所有和直接经营的规模,逐渐从完全排他性消费物品的生产中退出来,将其转给非政府企业去所有、去经营。

为了说明这一思想,我们先来看看现行国有企业的效率。

在所有的国有企业中,国有独立核算工业企业与政府财政有更为直接的联系,我们从这些企业效益的变化趋势,可以了解政府以所有者身份直接对它们承担责任是不是一件值得的事情,可以了解如果将它们中的一部分转给非政府企业去所有和经营,是不是一种既对提高企业资产效率又对提高政府干预效率有益的选择。从简单的统计调查分析看(见表6-2),近二十年来,国有独立核算工业企业的效益下降,政府对其承受的负担加重。从1978年到1997年,亏损企业的亏损额占净资产和利税的比重明显提高,这两个比重分别提高了1.32和23.26个百分点。自1992年加大国有企业改革力度以来,亏损额快速增加,这两个指标明显提高。其中,亏损额占利税总额的比重,



表 6-2 1978~1997 年中国国有独立核算工业
企业亏损情况变化

项 目	1978 年	1990 年	1992 年	1993 年	1994 年	1995 年	1996 年	1997 年
净资产(亿元)	2 225.7	8 088.3	10 982.7	13 304.4	15 677.5	21 363.9	23 860.7	25 883.0
亏损额(亿元)	42.1	348.8	369.3	452.6	482.6	639.6	790.7	831.0
利税额(亿元)	790.7	1 503.1	1 944.1	2 454.7	2 876.3	2 874.2	2 737.1	2 907.2
亏损额/净资产	0.018 9	0.043 1	0.033 6	0.034 0	0.030 8	0.029 9	0.033 1	0.032 1
亏损额/利税额	0.053 2	0.232 1	0.190 0	0.184 4	0.167 8	0.222 5	0.288 9	0.285 8

资料来源：国家统计局：《中国统计年鉴·1998》第 461 页，中国统计出版社，1998 年。

1997 年比 1993 年提高了 10.14 个百分点，目前这一比重达到 1/3 以上。这一现象必然产生两个直接的后果：

第一，亏损国有企业的存在将慢慢拖垮目前还处在盈亏平衡和略有盈利的国有企业，在整体上损害国有企业的形象，最终有可能导致国有亏损危机。

第二，增大政府财政负担和银行经营风险。现在，政府财政要为两大块补贴安排开支，一块是给城镇居民提供的价格补贴，另一块是给国有亏损企业提供补贴，这是造成最近几年来虽然个人所得税快速增长但是财政越来越困难的原因之一。政府给亏损国有企业提供补贴，要么是直接拨付补贴性资金（比如给亏损企业员工发补贴性工资等），要么是允许企业拖欠所得税以外的税款，税款多年挂账，从而使政府总财政中有一部分空转。长期这样下去，势必拖累政府，使本来有一些应当由政府做的事情（义务教育、福利性和公共性基础设施等）只好少做或不做，从而影响政府对经济的调控能力。从银行方面看，因为几乎所有的亏损国有企业的信贷资金都来源于国有银行，一旦它们亏损，势必使这些银行的呆账、死账不断增加，导致本来可以盈利的银行



也到了亏损或微利的地步，使国有银行的整体风险加大，而这些风险最终要落到政府身上。

还有一点人们没有意识到，这就是时间越长，亏损国有企业的数量就会越多，亏损规模就会越大，积累的问题和矛盾就会越严重，到那时，政府解决这些矛盾和问题的难度也将越大。从1996年末以来国有企业扭亏为盈不尽理想。这两年，政府或者通过优先上市让部分亏损国有企业得到无利息成本的资金，或者用注入优质资产的办法以达到盘活这些企业的存量资产的目的，或者干脆批准核销这些企业在银行的债务和财政欠款。虽



哪些领域的产品、产业。

从目标效率原则来看,凡是民间能做的事情,特别是容易形成横向竞争的产品生产和经营,政府就不宜插手。因为一般来说,政府企业因其通常享有税负、信用、许可权等方面的优惠,一开始就在它和非政府企业之间形成机会不平等,这虽然对政府企业有利,给政府带来短期收益,但是,这种政策性机会不平等付出的代价,不仅相对提高了非政府企业的成本,而且还会抑制竞争机制的正常发育,结果,这种对政府企业的特殊待遇最终会造成总量效益的损失。一个显而易见的事实是,中国单位社会资本的总收益一般要低于西方国家单位社会资本的总收益,其最终根源不在单个企业的要素组合和管理水平不高,而在于影响要素组合优化和管理有效化的资本在“公”“私”之间的制度安排不当,以及由这种制度安排不当带来的政府对政府企业的过分偏向。

为了改变这一状况,我想,比较有效的办法是尽可能将政府企业的规模设计得小一些,在国有企业改革结束的时候,仅仅留下不得不保留的政府企业。这就要求实施一项有利于所有企业公平竞争、有利于政府职能转换的非国有化计划。

四、非国有化:对政府和企业都是值得的

非国有化是指将现行国有企业资产,通过公开、透明、竞争、等价的产权交易方式,将所有权从政府手中转移到非政府机构或个人的手中,其中的非政府机构既可以是共有性的集体,又可以是股份制公司。产权交易之后,国有资产的原有价值形态变现进入国库,新的所有者用等量价值购买到该资产并拥有其产权。这里的非国有化和非公有化是不同的,因为非国有化后的



资产占有仍然可以采取集体所有制形式。非国有化也不是将所有国有企业都进行产权转换,其中有一部分可以留存下来。

经验表明,非国有化有以下好处:

1. 因为留存下来的国有企业规模很小,政府承担责任的范围比较窄,对其人、财、物的管理比较简单,容易到位,这可以提高其行为效率包括资产使用效率,在一个较小的规模下真正发挥国有企业在国民经济中的优势。

2. 有利于政府财政和银行化解由亏损国有企业欠税和欠本息带来的风险,不必为亏损国有企业给财政和银行增加的负担担心。亏损补贴减少后,银行的呆账、坏账规模缩小了,风险就会随之有所化解。

3. 在减少甚至取消对亏损国有企业的财政补贴、银行债务核销等优惠政策后,政府的政策偏向范围缩小了,对非国有企业事实上存在的歧视减少,各种所有制形式的企业之间可以按照同一规则参与竞争,有利于建立一个机会均等的企业竞争机制。

4. 有利于政府从繁杂的微观事务中解脱出来,集中精力做那些应当由政府做的事情,比如:集中精力抓市场规则、总量平衡、稳定增长、收入分配和再分配的相对公平化、对外战略、环境改善以及前述生产性和人本性基础设施建设等,提高政府行为的效率。

所以,无论是对企业而言,还是对政府而言,进行有选择的非国有化是一件值得做的事情,是一件有利于发展社会主义市场经济的事情。



五、改变设租性权利管制和减少“国有资产流失”的时间定理

人们对非国有化的担心是怕国有资产流失。其实，这是一个静态的观点，是一个默认不公平地将产权交易变形为权钱交易的观点。如果我们算一个账，就会很清楚地发现，在以公开、透明、等价为基本交易法则的产权交易条件下，将部分国有企业非国有化，并不会造成国有资产流失。一台价值 100 万元的国有机器在市场竞争下完成交易，交易完结后，这 100 万元的资产价值不会在政府国有资产账户上消失，变化的只是：在交易之前，价值和使用价值相统一，政府不仅要管理这 100 万元机器的价值财富，而且要对其使用价值形态进行管理；交易之后，原来资产形态的产权所有者主体变化了，国有变成了非国有，国家将资产变现后得到的是价值，新的所有者用 100 万元将原来价值和使用价值相统一的资产买走了。在这里，政府将 100 万元变现拿走了，怎么会有流失呢？如果有流失，那一定是说这种交易违反了等价交换的法则，一定是某交易方用 80 万元将 100 万元的资产“买”走了。这里要检讨的不是交易本身，而是谁在代表国有资产所有者参与交易以及交易的公正性、合理性。

一个对国有资产有强烈责任心的、公正的政府官员，应该要求自己和买者在内的交易者执行等价交换原则。如果他将按公正、透明法则评估的 100 万元的国有资产以 80 万元“卖”给别人，也就是说，白送 20 万元给买者。这里很容易提出的假设是，这个所谓的国有资产所有权代表有可能将这 20 万元在他和他以权利内定的买者之间分掉了。这就是我在《社会主义市场经济学》中讲到的“设租制交易”，对国有资产有控制权的权利者虽



然没有资产,但是有权利,在对官权没有法律限制的情况下,他们有机会将权利和货币进行交易。但是,这个权利的价值不是无中生有,而是从对国有资产价值“折扣”(100万元 - 80万元 = 20万元)中来的。

这里的问题并不是出在交易本身,因为,如果读者真正懂得马克思的等价交换理论的话,就会知道,“流通中既不创造价值,也不流失价值”。所以,问题出在流通以外,出在官员对国有资产进行设租性管制和封闭式定价的权利体制上。因此,为了让国有资产不“流失”或少“流失”,有利于而不是妨碍社会主义市场经济发育成长的选择途径,不应取消国有资产非国有化过程中按公开、透明、等价原则进行的非国有化产权交易,而应改变官员对国有资产进行设租性管制和封闭式定价的权利体制。

退一步说,即使现在很难根本改变官员对国有资产进行设租性管制和封闭式定价的权利体制,也有将问题尽快解决的必要。因为时间越长,国有资产经营会因亏损率提高而使其现价总量减少。

如果我将亏损的国有企业亏损额与其利税总额的比率定义为亏损率,将每年亏损增加额与这个亏损率的比率叫做亏损加速系数。从1994年到1997年,这个系数大约是25%左右。如果假定国有资产为100万元,亏损系数为一个不变数,那么,各年末国有资产的价值很容易得到如下的计算结果:

$$\text{第1年: } 100 - 100 \times 25\% = 75$$

$$\text{第2年: } 75 - 75 \times 25\% = 56.25$$

$$\text{第3年: } 56.25 - 56.25 \times 25\% = 42.187$$

$$\text{第4年: } 42.187 - 42.187 \times 25\% = 31.640\,125$$

$$\text{第5年: } 31.640\,125 - 31.640\,125 \times 25\% = 23.730\,094$$

$$\text{第6年: } 23.730\,094 - 23.730\,094 \times 25\% = 17.797\,571$$



$$\text{第7年: } 17.797\ 571 - 17.797\ 571 \times 25\% = 13.348\ 179$$

.....

根据这个计算可以看出,在年亏损加速系数为 25% 的情况下,100 万元的国有资产到第 7 年将仅仅剩下 133 481.79 元,如此下去,最终将变成接近零值。如果亏损系数是逐年增大的,就如同经济增长速度持续下滑时期一样,国有资产真正的内在价值的减少时间会进一步缩短。因此,从维护国有资产利益的角度出发,我们要努力做到让国有资产不“流失”,在不“流失”很难做到的情况下,则应当努力做到让国有资产少“流失”。达到这一目标可供选择的办法是,国有资产非国有化产权交易宜早不宜迟。因为时间越长,亏损国有企业数越多,设租性交易导致的国有资产流失越多。我把这个选择原理叫做减少“国有资产流失”的时间定理。

六、非国有化的操作方案:时间和阶段性

我在上面提出的减少国有资产“流失”的时间定理,并不是要求非国有化一步到位。实际上,非国有化进程是需要时间的,比如 5 年、10 年或更长一点。但是应当胸中有数,应当有计划、有目标,有一个时间表。我们的国有企业改革不能过于短期化,不能忙于“救火式改革”,要立足长远目标,要将短期性扭亏为盈和长期性机制创新结合起来。

根据这一思路,我选择一个 10 年的非国有化计划,分 3 个阶段进行,每阶段用 3~4 年时间。其操作方案见表 6-3。

在表 6-3 中,按两个口径划分国有企业的类型:一个口径是“规模”,分大、中、小三种基本类型;另一个口径是“产业”,分完全竞争和垄断竞争两种类型。两个口径中的每一种类型的企



表 6-3 非国有化操作方案

	第1阶段(4年)	第2阶段(3年)	第3阶段(3年)
A. 规 模			
1. 大 型		▲	▲▲
2. 中 型	▲	▲▲	▲
3 小 型	▲▲▲	▲▲	
B. 产 业			
1. 完全竞争型	▲▲▲	▲▲	
2. 垄断竞争型		▲▲	▲

业量假定为 100%，一个“▲”为 20%。设想非国有化进程用 10 年分 3 个阶段完成，第 1 阶段 4 年，第 2 和第 3 阶段分别为 3 年。同时设想，只将 60% 的大型和垄断竞争型企业，80% 的中型国有企业实行非国有化，小型、完全竞争型国有企业实行完全非国有化。表 6-3 还未将特大型和完全垄断型国有企业包括进来，因为，我设想即使在国有企业规模改革完全结束时，这一部分企业还是要保持国有性质。

按照这个非国有化操作方案，到改革过程结束时，保持现行国有产权制度不变，政府保留直接干预职能的国有企业包括如下：

- 现行特大型、完全垄断型国有企业的 100%；
- 大型、现行垄断竞争型国有企业的 40%；
- 现行中型国有企业的 20%。

这个非国有化操作方案的特征，一是比较简明，粗线条式，只是提供一个大体的思路，没有详细考虑行业、部门、地区在国有企业拥有量上的差别；二是有选择，非国有化不是针对所有国有企业；三是分阶段，非国有化比重因不同类型在不同阶段的选择是不同的，这样，可以将非国有化过程中带来的风险分散在不



同阶段上。

按照这个方案来操作国有企业的改革，既会使全社会产权结构体系发生明显的变化，有利于各种所有制企业之间的平等竞争，提高全社会资产、资本的配置效率，又可以为改善政府干预提供一个较好的微观基础。因为，政府以所有者身份直接管理的国有企业规模已经小而精了，在这种情况下，政府可以将更多的精力用在提高宏观调控的质量上，可以为提高政府行为的效率做更多的工作。

本章参考文献

- [1] 陈东琪,李茂生.社会主义市场经济学(第2版).长沙:湖南人民出版社,1997
- [2] 黄有光.福利经济学.北京:中国友谊出版公司,1991
- [3] 加尔布雷斯.经济学和公共目标.北京:商务印书馆,1983
- [4] 布坎南.自由市场和国家.北京:北京经济学院出版社,1989
- [5] 鲍莫尔.福利经济及国家理论.北京:商务印书馆,1982
- [6] 阿罗.社会选择与个人价值.成都:四川人民出版社,1987



第七章

政府怎样参与和管理对外经济

在经济全球化、贸易和资源流动网络化的大背景下,一国经济特别是以市场机制为其基本制度建构的“发展中经济”,在其发展过程中,政府的作用显得特别重要。一方面,政府不仅要从公平、效率和稳定角度对国内经济发展承担责任,发挥修正和补充市场缺陷的作用;另一方面,政府要从保护和扩大国家利益,提高国家整体竞争力,以及改善贸易和投资环境的角度,对对外经济发展承担责任,其中包括如何有效地参与和管理对外贸易,如何有效地参与和管理一国的总资本在世界市场上的运营(引进外资和资本输出),以及如何有效地参与和管理国家的技术引进和转让,以达到扩大外贸总量、提高资本国际化程度、提升对外生产和交换的技术素质等方面的目的。

对中国这样的人口众多、地区发展不平衡、人均资本形成和技术水平较低、在相当长时期内还将延续“双轨制”和“二元结构”的经济而言,研究和解决这方面的课题,显得尤为重要。所以,我在本书中,专用一章来讨论“政府怎样参与和管理对外经济”的问题。



在前几章我们对“政府为什么、怎样、在多大范围内参与和干预国内经济”问题进行了论述，本章以这些论述为基础，集中研究“在对外经济条件下”政府“应该做什么”和“怎么做”。因此，我在这一章除能给读者提供的，主要是一些属于“方法论”上的一般看法。我注意的重点：一是政府直接参与对外经济的范围界定；二是政府如何提高管理对外经济的技巧；三是政府如何提高干预对外经济的能力。在这里，我只能在一个篇幅不大的一章中描述我的主要看法，实际上，对这些问题的系统解释，需要一整本书的篇幅才能完成。

本章分四节。第一节“政府在对外经济中的作用和原则”，先讨论对外经济商贸活动为什么需要政府，然后指出政府行为的最高原则是国家利益至上，接着指出现实中存在的“兄弟竞争”不符合国家利益至上的原则，政府应当努力改变“兄弟竞争”的状况，在保护和提升国家利益上做得更好一些。第二节“政府在对外贸易中的作用”，在研究对外贸易的战略和策略基础上，讨论贸易自由化的必要性和调节，强调政府应将主要精力放在外贸秩序的建立、维护和宏观环境的改善上，在直接参与外贸活动时，应当遵循一定原则。第三节“政府在资本国际化中的作用”，先分析国际资本流动的特征，然后指出政府需要更有效地管理国际资本的流动。一方面，调整引进外资的政策指导，另一方面，管理好资本流出和向海外投资。第四节“政府如何管理汇率和外汇储备”，着重研究汇率制度的选择以及汇率、外汇储备的管理内容和方式。



第一节 政府在对外经济中的作用和原则

一、对外经济活动为什么需要政府？

如果说自由放任主义学派对政府在国内经济中的作用和能力表示怀疑还是可以理解的话，那么，在对外经济问题上怀疑政府的作用就没有道理了，至少，这种观点是脱离现实的，表现出比较明显的“市场乌托邦”色彩。

在现实的国际经济舞台上，没有哪一个国家的政府不在对外贸易、人口和资本的国际流动、技术的引进和转让等方面进行直接或间接的干预和管理。号称“以自由立国”的美国，尽管会在各种立法、《总统经济报告》、国会文件中反映市场自由的精神，要求各国完全开放门户，实现产品、服务、资本、技术等方面贸易的自由，但是，它也有非常突出的政府干预行为。政府对作为一个整体的美国经济承担着“爱管闲事的家长”的角色。无论是用“301 条款”对别国特别是发展中国家给予或不给予“最惠国待遇”，还是对美国农产品市场实行保护，无论是用一般配额的办法限制别国产品进入美国市场，还是对不利于美国的其他国家（特别是与美国相抗衡的国家）实行经济制裁，都说明美国从来就不是一个在服务、产品、资本、技术和其他项目贸易和移民等方面完全自由的国家。严格说来，美国的贸易自由理论要求的是美国以外的其他国家，而不是美国自身。既然被人们称作“自由之邦”的美国都如此，更何况其他市场自由程度较低的



国家呢？

从国家主义的角度看，各国之间的经济交往实际上是实力的竞争，由于不同国家的经济实力存在差别，强国要求弱国开放市场，减少政府管制，目的是为了强国自身的利益，为了让强国可以通过无障碍途径向弱国输入产品、资本、技术以获取更多的利润。但是，对于弱国来说，为了保护本国利益不受损害，势必要抵制强国的这种要求，要在比发达国家更宽的范围内发挥政府在对外经济活动中的作用，包括实行更多的补贴、进口配额限制，采取更严格的准入证制度，选择较高的关税税率，以及采取更多一些的其他形式的政府管制等。如果不这样做，比较弱的国家特别是发展中国家就会在不平等竞争中处于不利地位，被发达国家掠夺走更多的利益。

要说明发达国家在对外经济活动中也需要政府干预的理由，实际上可以从斯密的所谓“经济人”法则中去寻找。不过，我这里所讲的“经济人”，不是一般经济学家所讲的个人、家庭和企业，而是一个国家。因为当我们把国家作为一个单一整体来理解时，对于其他国家而言，它就具有“私”或“排他”的性质。我们常讲的“爱国”，从根本上来说是爱“自己的国家”，而不是爱别人的国家和爱世界。我说“我爱国”一定是指“爱中国”，而决不是“爱美国和日本”，尽管我们的经济交往需要美国和日本。在这里，“爱国”体现的是保护国家利益的行为，实际上就是保护一个“大我”或“大私”的利益，就是实现“经济人”的“利己”追求。然而，对一国而言，最能代表“大我”或“大私”利益的是政府。因此，政府适当参与和有效管理、干预对外经济是必要的、必然的，符合斯密的“经济人”法则。这样我们才能理解，为什么各国之间会在国际经济活动中产生争夺甚至发生经济战，在国际经济舞台上，每一个国家都会维护自己的利益，不管参与国际经济活



动的主体是企业还是个人,是政府团体还是非政府团体。所有这些主体中最能代表国家利益的是政府。

二、最高原则是国家利益至上

从以上分析可以看出,当我们把国家作为国际社会经济关系中的一个独立个体来理解时,就会自然地发现,作为一个整体的国家具有自己的利益属性,它可以被定义为一切满足全体人民物质和精神需要的“国家利益”。在物质上,国家需要安全与发展;在精神上,国家需要国际社会的尊重与承认。在现代社会,随着多中心的主权国家群体逐步形成,人们对国家利益的认识也在不断深化。第二次世界大战以后,国家利益观念得到进一步强化,人们在实践中逐渐认识到,国家利益实际已经成为现代国家对外政策(包括经济的和非经济的政策)的基本出发点。

国家利益、主权利益可以分为政治利益、安全利益、经济利益和文化利益等。国家的政治和安全利益是各种利益的集中体现和基础,其核心是国家主权;国家的文化利益包含了国家利益的主要精神方面;国家的经济利益是根本或最终利益,是国家对外政策所追求的最主要利益。我这里关心的是国家经济利益的实现,是强调在国家之间的经济往来中,各国政府行为的惟一目标是追求本国经济利益的最大化。

尽管国家利益会随历史条件的变化而不断发生变化,这一方面是因为一国的政治经济条件不断变化,另一方面是因为一个国家的具体的国家经济利益内容在不同历史条件下会不一样,但是,任何一个对国民负责的政府,无论在什么历史背景下,都会以国家利益作为行为的最高宗旨。如果不是这样,这个政



府就会做出一些有损本国国家利益、伤害本国国民尊严的事情来,比如签订各种牺牲本国利益的条约等。

国家经济利益就其本质来说,是指一个国家的整体经济利益,它的基础是一国国民的个人经济利益。国民个体、部分国民集合体以及全体公民的经济利益形成国家经济利益的层次结构。由于国家经济利益是具体而现实的,它必须由具体的操作者来实施和维护。现代国家政府作为国际交往和国际法权体系中国家的代理者,当然地成为实施和维护国家经济利益的主体机构。而且,政府也只能以相应的国家的经济利益作为其活动的基点,正如美国首任总统华盛顿所指出的一样:“除了国家利益别指望政府能在其他的基础上采取行动,政府无权那样做。”对于发展中国家而言,这个信念应得到更多一些的强化。

为了保护中国的国家经济利益至少不受侵害,在对外经济活动中,更需要政府的参与、管理和干预。在提高整体的国际竞争能力的基础上,加强政府的权威,在一个强有力的政府率领下积极参与国际贸易、技术和资本竞争,通过经济竞争中的强势提高整个中华民族在世界所有事务中的地位和作用。这是中国在与别的国家进行商品、服务、技术、资本、人才和信息等方面交往中所必须强调的。

三、“兄弟竞争”与政府的责任

在对外经济交往中,如何才能使国家的整体利益最大化,如何才能使我们的每一次对外交往活动都是在保护和提升本国国民的尊严、利益和价值的同时,给国民带来尽可能多的利益,是我们中国人特别是政府要特别认真考虑的问题。在某些历史发展时期,我们忽视了这个问题,或者,在重视这个问题时缺乏足



够好的技术和策略,不大重视利用各种有利于我们的资源以达到国家利益最大化的目的。在中国的对外经济发展史上,政府曾经发动过抵制洋货的运动,但是也有过牺牲国家利益的行为,结果使我们的国家和民族付出了巨大代价。

新中国成立以来,我国政府在国际舞台上的一举一动都是在保护和扩大国家利益,都是为了提高中国人在国际上的尊严、地位和价值。但是,在对外开放相对自由以后,也产生了一些问题。其中,最突出的是所谓“兄弟竞争”。一个典型的例子是,在对外贸易和引进外资等对外经济活动中,一些地方政府和企业,为了使自己的产品在国际市场上具有更多的价格优势,得到更大的商品市场份额,获得更多的外资合同,常常与本国的地方政府和企业竞争,有时甚至与外商联手同本国其他的地方政府和企业进行市场竞争,压低价格,搞资源控制和垄断,限制本来属于“兄弟”的本国地方政府和企业进入市场。

对“兄弟竞争”现象的根源有许多解释。在我看来,“兄弟竞争”的主要原因是一个制度问题,是缺乏统一的对外规则问题,是一个如何将国家利益观融会到全体国民的行为习惯中的问题,当然也是一个缺乏中央政府权威以及由这种权威带来的集中协调的问题。因此我想,“兄弟竞争”的存在主要与制度规则、政府的行为有关,与政府的责任有关。



第二节 政府在对外贸易中的作用

一、对外贸易管理的战略和策略

在国际经济活动中,一国保护和提升国家利益的首要领域是对外贸易,包括进口和出口两个方面。政府如何管理对外贸易才能符合国家利益原则?对于发展中国家的中国而言,政府管理对外贸易的战略和策略应当怎样选择?

在对外贸易管理的战略选择方面,可以考虑从以鼓励出口为主的出口导向型战略向兼顾出口和进口的战略转变。一方面,中国目前达到的进出口规模对世界贸易量增长和国际市场价格影响日益明显,对外贸易依存度很难像1978~1993年那样快速提高,^①全球金融动荡对世界贸易产生负面影响,国际贸易的扩张势头有所减缓,国际贸易条件趋于恶化,这对中国的对外贸易扩张是一个限制;另一方面,根据中国消费者规模占世界1/5以上的情况,在贸易战略选择上过分依赖国际市场,有可能加大市场风险。另外,对于中国来说,在外贸依存度达到一定水平后,外贸发展需要从单纯的数量扩展转向结果改进和质量的

^① 用进出口总额占国民生产总值份额来衡量的中国对外贸易依存度,1978年不到10%,1993年接近40%,1994年以来,这个指标的数字在30%~35%之间波动,说明中国的外贸扩展遇到了国际市场的限制。在全球经济景气回升和繁荣时期,情形可能会好一些,但是,贸易扩展要想像20世纪80年代至90年代上半期那样快是相当困难的。



提高,有选择地加大引进技术和技术含量高的设备和产品,以加速整个国民经济的技术改造。这样看来,中国外贸经济发展政策需要作适当调整,其方向是适当加速进口,尤其是在1998年下半年以来出口出现明显衰退的短期形势下,可以考虑采取“用进口换出口、用商品换技术”的策略,在增加贸易伙伴的出口的同时也增加中国自身的出口。但是,增加的进口那部分一定要是高技术含量的东西,而不是一般的、国内企业自己可以制造的一般工业品。^①

除了调整对外贸易总量管理的政策外,调整对外贸易结构管理的政策也是非常重要的。今后相当长一段时期内应当做好以下几方面的工作:

第一,变普遍的出口优惠为有选择的结构性优惠,包括调整出口退税政策,有选择地对技术含量较高的机电产品实行提高退税率的优惠。

第二,加快出口市场多元化进程,避免出口市场集中于少数国家和地区,这可以减缓因局部地区金融和经济危机带来的贸易波动,通过有效利用国际贸易景气交叉的新特征,保证本国外贸的持续增长。

第三,在商品出口结构中,大力提高工业制造品的出口份额,降低资源型商品的出口份额。这样做的结果是,高附加价值的出口商品份额提高必然带来出口效益的提高,因此,在相同的实物出口情况下,出口商品的结构调整有利于国家总出口收益的提高。

^① 实施“用进口换出口、用商品换技术”的策略,既可以在一定程度上缓和同贸易伙伴如美国和欧洲的贸易关系,又可以促进中国出口和内需的扩大,加快经济回升。



第四,逐步扩大出口商品的技术含量,提高高技术含量商品的出口份额,只有这样,才能逐步提高中国在国际市场上的地位。

中国政府提高对外贸易的管理水平,不仅要在改善“总量”和“结构”上做文章,而且要注意在“体制”上做文章。其内容主要包括:

1. 有选择地逐步扩大进口市场,特别是那些对产业升级和竞争力提高能起到关键作用的技术和设备的进口。
2. 加快下放出口权,打破由国有企业垄断外贸的格局,充分给予各类外贸企业经营自主权和平等竞争地位,允许包括私人企业在内的多种形式的企业经营出口业务。
3. 逐步实现进出口“审批制”向“登记制”的转变,提高贸易主体的自由程度。政府的职能主要是登记、提供贸易信息、进行引导、提供服务等。
4. 促进外贸出口由创汇型向效益型转变,用盈利指标代替创汇指标作为外贸企业的主要考核指标。
5. 为建立大企业外贸集团创造一个自由的环境,让中国的外贸逐步形成规模优势,提高在国际市场上的竞争力。
6. 通过制度和政策调整避免国内多家卖主追逐外方买主的问题,扶持和发展外贸信息收集、研究和指导的咨询性机构,避免外贸中的“兄弟竞争”。
7. 结合国内产业组织结构的优化,为形成中国在国际市场中的特色竞争产业群创造条件,既要抓“外贸一般”,又要抓“外贸特色”,有的方面靠特色在外贸中取胜。
8. 不断改善外贸条件,用更为巧妙而富有弹性的方式减少同贸易伙伴的贸易摩擦,在外贸谈判中贯彻“有利、有节”的方针,通过调整来达到预期的外贸目的。



9. 积极创造条件加入世贸组织(WTO),通过加入这个组织,可以将外经贸中与其他国家的多对双边协定关系变为单一双边协定关系,从而大大减少在外经贸活动中的谈判成本和贸易摩擦(特别是那些因非经贸关系引发的贸易摩擦),这可以大大改善中国和WTO成员国之间的不平等竞争状况,增强中国在国际经贸关系中的发言权。

10. 积极推动和参与区域经济合作进程。当今国际社会区域贸易组织的兴起使区域贸易集团之外的国家和地区与区域贸易成员国之间的竞争处在不平等的地位,而且,现在各种区域合作组织已使世界市场四分五裂,因此,中国应积极推动和拓展同一些国家特别是亚洲国家间的各种区域合作关系,全方位改善对外贸易条件,促进我国的外贸发展。

二、外贸自由化:必要性和条件

一般来讲,一国要提高外贸活动的效率,最大限度地利用国际市场来推动国民经济的发展,实行贸易自由化的政策是非常重要的。这里讲的“贸易自由”,有两方面的含义:一方面是指国内市场对外开放,让外商比较自由地进出本国市场;另一方面是指减少政府对贸易的直接管制,打破政府垄断经营外贸的格局,允许各类经济主体外贸选择自由、经营自主、公平竞争、共同发展。

但是,中国一方面是一个人口、市场的“大国”,另一方面又是技术水平较低、企业竞争能力较弱、市场发育不充分、人均国内生产总值较低、整体生产力水平不高的“小国”。由于存在这种“大”和“小”的矛盾,中国在实行国内市场对外开放时要特别谨慎。为了使中国经济平稳运行和企业在国际交往中不至于经



常处于不利的地位,政府对外商以商品、技术和资本方式进入中国市场的管理应当较发达国家更严一些,市场开放的速度不能太快,在某一个时期的管制(如对资本、外汇市场的管制)的放松不能太多、太急,否则,风险太大。

比如:在货币、资本市场的发展还很不规范,风险防范体系还很不健全,对这两个市场主体的约束机制还很不完善的情况下,不能急急忙忙开放市场,不能一下子实行人民币资本项目下的自由兑换。即使是对商品和实体资本产业市场的外商准入管理的放松也只能是有步骤、分阶段的,不能突然开放。20世纪90年代以来全球货币、资本市场的发展证明,政府在管理商品、货币、资本和产业等方面的市场时,既要考虑到如何提高市场运行的效率,又要考虑到稳定,注意防范市场风险。在一定时期,后者比前者更重要。

三、外贸秩序的建立、维护和宏观环境

政府不应仅是国家贸易战略的制定者和实施者,还应是形成一国对外贸易规则制度的建立者和维护者。这套制度规则体系,应能保证本国参与国际贸易以发挥自己的比较优势,最终有助于保护和提升国家利益,在保证国家利益的基础上,让本国经济的发展融进国际经贸的现代化进程。在一国经济素质所能及的情况下,放松贸易管制,扩大贸易自主权,建立一个引导所有市场参与者在国际贸易中自由创新和发展的秩序,可使本国大受裨益。从这个意义上说,一国的政府,是在经济运行质量和贸易制度之间的微妙平衡之中尽可能地从国家制度的建立、维护方面推动贸易自由化的操作者。

此外,政府应是为国际贸易创造良好的宏观经济环境的参



数调节者。一国要持久从贸易中获利,国际收支必须是动态平衡的,尽管短期内国民经济的发展中会不可避免地产生诸如通货膨胀、通货紧缩、经济过热和衰退、税率和利率的变化等经济现象,这都会从不同角度影响对外经贸活动的方向和规模。政府在运用参数时要充分考虑到这些现象的变化与对外经贸活动如何有效的协调,为对外经贸增长的稳定和发展创造良好的宏观环境。

20世纪以来国际贸易的实践表明,正是国际贸易中长远利益和近期利益、贸易的共同利益和单个国家的自身利益的相互冲突与妥协,导致了各国政府既有贸易摩擦又寻求合作,不断寻求适合自身的贸易战略,共同寻求能够约束各国贸易行为的规则和制度,国与国的政府间在管理的相互冲突中也进行宏观环境的相互协调。这样,国际贸易关系在20世纪的演变中既发生了一战后、二战后和70年代中期受石油危机的冲击后三次较大的贸易保护主义高潮,也在国家间的相互协调中产生了关贸总协定(ITO)、世界贸易组织(WTO)和一系列区域性合作组织;既表现出贸易战的硝烟密布,也表现着政府间的对话、合作、协调的意向不断增强;既有国家间因战争创伤和意识形态差异导致的相互封闭、隔离及基本互不相关地进行的经济道路探索,也有在改革潮流和世界市场作用的推动下,各国政府在制度和管理上推动着贸易的自由化。在这样一种贸易格局的再演化中,今后相当长的时期内各国政府仍是世界贸易舞台上的主要角色。

四、直接参与外贸活动及其原则

政府在外贸活动中,除了运用市场参数和某些直接调控工



具(如补贴等)进行管理,建立外经贸秩序和宏观环境外,还可以直接参与,包括直接经营部分商品和技术。比如:以政府组织等方式向外国采购商品、技术和推销商品、技术等。这些直接的外贸活动,可以起到对市场的补充、引导、推动的作用。

但是,政府参与直接的外贸活动,应当遵循一些基本的原则:一是范围不能太宽,更多的是做那些单个企业不愿意和不能做的事情;二是参与竞争的身份应当是微观主体而不是宏观主体,应当防止因权力不同而产生的外贸歧视现象;三是政府所参与的外贸活动的领域应当是属于长期范畴的领域;四是政府直接参与外贸活动可以作为一种调节周期性波动的工具,在经济景气变化的不同阶段,政府参与外贸活动的范围应当是不同的,有时多进入一些,有时少进入一些。

第三节 政府在资本国际化中的作用

一、国际资本流动的新特征

在讨论政府在资本国际化中的作用这个问题时,了解一下国际资本流动的新特征应当是有益的。20世纪90年代以来,国际资本流动表现出以下特点:

1. 全球对外直接投资保持有所反复状态下的增长态势,发达国家之间相互投资显得更为活跃。1991年和1992年两年,西方发达国家经济陷入衰退,使80年代对外直接投资蓬勃发展的态势有所变化。1985~1989年,国际直接投资年均增长



29%，但 1991 年和 1992 年两年全球国际投资分别负增长 17.1% 和 2.6%，1995 年以后才开始出现连续的大幅度正增长，1995 年、1996 年和 1997 年三年分别正增长 40%，10.8% 和 18.6%。1997 年全球对外直接投资量达到 4 000 亿美元。1995 年，国际直接投资流量增长的 90% 都发生在发达国家；发达国家在世界吸收国际投资的份额也从 1994 年的 59% 增加到 65%，其对外投资流量的份额也从 83% 增加到 85%。

2. 国际资本流动呈现出明显的区域内部相互流动加快的倾向。1995 年，在北美自由贸易区，美国对外投资的 1/5 流向了加拿大，而加拿大对外投资的 1/3 流向了美国；在欧盟，成员国之间的相互投资约占其对外投资的 1/3。5 个最大的对外投资国（美、德、英、日、法）占世界对外投资总量的 2/3，10 个最大的东道国（其中含美、德、英、日、法）吸收的对外投资约占世界投资总流量的 2/3。1995 年，以英国和德国为首的西欧跨国公司通过兼并和收购等方式流向美国的股权投资增长了 50%，利润再投资增长了 78%，同年，美国对外直接投资的 54% 流向了西欧。日本对外直接投资对象主要集中在东亚和北美。

3. 在信息革命和金融自由化浪潮的推动下，证券投资的比重日益上升，成为国际资本流动的又一主要方式。1995 年，外国政府和私人购买的美国政府债券净额达 1 340 亿美元，比 1994 年增长 70%。来自国际清算银行的数据显示，国际资本流动中明显表现出债券增长超过银行贷款增长的趋势，金融机构将贷款等金融资产证券化，各种非银行金融机构，如投资基金、股票基金、证券公司等在资金融通方面的作用已超过了银行。来自国际互惠信贷和金融衍生商品协会的数据显示，1995 年全球金融衍生商品交易总额达 6.69 万亿美元，年底未清偿的利率互惠信贷、货币互惠信贷和利率选择权合同总额达 17 990 亿美



元,比6个月以前增加29.8%。美欧强劲的经济增长,经济转轨国家和发展中国家资产私有化和民营化改革,全球证券投资方便的二级市场,世界金融创新的发展,以及国际通信和信息技术的突飞猛进,分别成为国际资本流动证券化趋势增强的主要经济和技术的原因。

4.跨国公司的国际化程度进一步提高,投资动机发生显著变化,收购兼并成为跨国公司对外投资的主要手段,跨国公司对外投资急剧增长。1995年世界跨国公司数、其拥有海外子公司数、跨国公司全球销售额分别比1993年增长8%,35%和25%。跨国公司在全球范围内推行复合一体化战略,即在全球范围内构筑跨国公司的垄断优势,使开发研究、生产、销售等各个环节服务于跨国公司的整体利益。随着高科技的迅速发展及其对传统产业改造的基本完成,发达国家传统产业的竞争力进一步提高,廉价劳动力对国际直接投资的吸引力相对减弱;相反,东道国劳动力的熟练程度、东道国的研究和开发水平则成为吸引跨国公司投资的重要因素。跨国公司对外投资的战略性意图明显增强,扩大市场份额和占领潜在市场成为跨国公司对外投资的主要目的。这样,跨国公司对发达国家的投资更偏重于高科技部门和服务部门,对发展中国家的投资则主要集中在基础设施部门和重要的日用消费品领域。跨国兼并与收购在80年代后期曾达到高潮,但在90年代初期有所减少,90年代中期又掀高潮。1995年跨国兼并收购达2294亿美元,比上年增长16.8%。跨国公司再一次以收购兼并作为核心经营战略,目的在于尽快适应技术变革导致的国际竞争格局的变化,在全球范围内形成新的技术、产品和市场优势。

5.国际资本流动中私人、民间资本比重迅速上升,游资化倾向增强。80年代,各国政府和国际经济组织等官方机构提供的



资金在国际资本流动中曾占了主导地位。进入 90 年代,以各种基金、大银行、非银行金融机构和一些大企业为主体的私人、民间资本逐渐取得了国际资本流动的主导地位。1995 年发展中国家吸收的民间资本占流入资本总额的 72%,全球民间资本的流动额占总流动额的 3/4 左右。基本不受官方机构监控的巨额私人资本在国际资本市场上的自由流动,是当代国际资本流动的主要特征。伴随国际私人资本的发展,国际资本的游资化倾向显著增强。包括各种短期证券和短期银行存款在内的巨额国际短期资本,通过各种基金在国际股票和外汇市场上迅速流动,目的在于赚取利差和汇差。目前,活跃在全球金融市场上的各类短期资金在 7.2 万亿美元以上,相当于全球国民生产总值的 20%。

国际资本的游资化倾向和金融工具迅速创新相结合,加大了国际金融市场风险,导致了一些国家特别是发展中国家的金融危机频繁发生。国际游资投机性强、流动快,且有较强的隐蔽性。大量国际游资通过投资基金由专业人员进行管理,使用现代化的通信手段,掌握大量信息,能够对国际市场作出快速分析,从而获取甚至制造汇差和利差。1996 年仅活跃在美国股市和汇市的共同基金(主要包括货币市场基金、股票基金和债券基金)就达 3.5 万亿美元。由于金融衍生工具的快速发展,各种金融期货期权等杠杆式交易又使国际游资的规模成倍放大。金融交易和实物交易的脱离程度大大加剧了国际金融市场的风险。据估计,目前,与生产和贸易有关的资金活动仅占全球金融活动的 2%,98% 的资金在国际资本市场上进行投机活动。巨额的国际短期资本,由于其趋利性和对风险的高度敏感,非常容易在国际资本流动中引发动荡,加上一些国际投机资本有意兴风作浪,金融危机爆发更加频繁。早在 1982 年,就发生了拉美国家



的债务危机,90年代对世界金融牵动较大的有1992年英镑危机、1994年墨西哥金融危机、1997年亚洲金融危机。90年代还不断发生包括一些在发达国家局部的因支付和融资问题引起的银行和公司倒闭。

亚洲新兴市场经济国家在较长期繁荣之后遭受国际金融风暴的袭击,经济被迫进入较长时期的调整期,国际资本流向也相应受到影响。在亚洲“四小龙”快速发展之后,中国、泰国、印度尼西亚、马来西亚等亚洲国家又在90年代创造了较高的经济增长率。90年代前期流向亚洲发展中国家的外资也大为增加,1995年亚洲发展中国家吸收国际直接投资达650亿美元,约占发展中国家吸收总额的2/3。1997年以前,亚洲国家对外投资,特别是对亚洲本身发展中国家的投资也很活跃,1994~1996年,亚洲发展中国家对外投资的一半流向了本地区其他发展中国家。

然而,亚洲国家经济在实物和金融方面都存在不少问题。从实物方面看,出口导向型经济受劳动力成本上升、贸易结构单一、产品技术含量低、生产相对过剩的影响,竞争条件和竞争力有恶化迹象;从金融方面看,银行、债权尤其是短期的债权融资比重过大,呆、坏账导致金融风险累积,实行盯住美元的固定汇率制在美元升值的条件下使贸易条件恶化。以上两方面问题的实质是由于受到了国际产品和金融市场的变化,当这些国家的国际收支状况趋向不利时,原来流入这一地区的短期资本就纷纷撤离,再加上国际投机游资兴风作浪,终于导致了席卷亚洲、震动全球的亚洲金融危机。

1997年以后,亚洲国家的经济普遍进入或强或弱的调整期。经济增长速度在3~5年内也会放慢。受此影响,原来看好亚洲地区的国际资本流向开始发生变化。泰国1997年外资净



流出 164 亿美元。在亚洲金融危机期间,国际资本纷纷撤离亚洲证券市场,在亚洲证券市场一路下跌的同时,拉美和中东的证券市场悄然上升了 20% 和 100%。国际资本对亚洲市场的信心将取决于亚洲国家经济今后的发展,取决于这些国家和地区的政府如何提高对国际资本流动管理的水平,如何根据新的形势实施一套既有利于发展又有利于稳定的政策。

二、更有效地管理资本流动

以上的分析表明,资本加速流动是现代资本国际化进程中表现出来的基本特征。这种加速流动之所以发生,主要原因是各国、各地区之间的资本收益存在差距。这不仅表现在产业资本上,而且表现在金融资本上。由于金融资本的转换和变现能力相对较强,而且各国、各地区之间的资本收益总是会存在明显的差异,这会引起金融资本相互流动加快。当一国的资本收益相对高于其他国家时,国际资本会更多地流向这个国家。一般来说,不同国家的资本收益差距是不断变化的,因为各国政府在发现国际资本从本国流出加快时,它会通过调整利率、税率和资本投资政策等办法提高资本收益水平,以阻止资本过快流出,吸引更多的资本流入。从这个意义上可以说,要使国际资本流动对本国有利,关键是适时、灵活地调整资本收益差距。

除了资本收益差距外,现代国际资本流动的另一个原因是市场风险的快速变化。然而,对于任何一种资本而言,包括投资资本和投机资本,在选择其投向时,除了追逐高收益外,也追求低风险。一般来说,分散资本风险的通常做法是进行组合投资,相当多的投资者自觉不自觉地将其资产分散在不同国家和地区。但是,如果某些国家和地区的资本风险有扩大之势,这些资



本所有者就会很快将资本从这些国家和地区撤出，实行投资的地区分布重新组合。可见，一国的政府如果要使国际资本持续流入，或者至少不出现大的资本流出现象，最重要的是建立一个稳定的投资环境，在资本市场的管理方面，将更多的注意力放在防范风险、减少波动上，让投资者对资本收益有一个比较稳定的预期。

另外，不同地区因其自然和人力资源条件不同、社会环境不同，投资机会也会是不同的、不确定的。有时，国际资本流动可能是因为贸易、旅游和其他国际交往活动引起，而非有意的投资动机而产生。对国际资本而言，相当一部分投资机会的获得是随机的。为了使随机性投资选择机会变为现实，政府在为外商营造投资环境时，不要忽视了文化、传统、资源等方面的形象塑造和表现。

实际的国际资本流动可能是以上原因的衍生或综合。最近十多年来，国际投机性金融资本利用一些发展中国家资金实力薄弱、经济运行质量不佳、监督管理乏力等所谓“结构性毛病”，以人为制造高风险的方式获取高收益。这可以看成是国际资本正常流动下衍生的流动。在国际资本市场产生了各种形式的金融衍生工具的背景下，政府需要努力采取有力措施，防范它们对本国商品、货币和资本市场的冲击。当然，对待各种衍生的投机资本，合理而有效的策略不是完全拒绝其流入，而应当将重点放在有条件的选择和严格监管上，使其进出流动符合政府推动国民经济良性发展的意愿。

对一国而言，国际资本流入最有利的是外商直接投资（FDI），它不仅可以弥补国内投资中资本不足的缺口，通过资本载体吸纳本国缺少的技术，而且，这种资本在参与国内经济发展过程中的稳定性较好。因为这种资本通常要与一定的厂房、设



备、技术投入相结合,即使是在市场发生一定的动荡时,除了利润的流出加快外,资本的大规模流出不易发生,因为这种流出势必会伴随资本的移动成本提高。所以,在进行国际资本流动的政策选择时,对直接投资给予更多的支持是有益的。

“二战”以后,全球对外直接投资的增长速度超过了国际贸易的增长速度,其中以发展中国家为目标的直接投资在反复中表现出增长的趋势,以发达国家为目标的直接投资则持续增长。全球对外直接投资增长的原因主要在于以下几个方面:

1. 对外直接投资可绕过各种贸易壁垒,这是资本过剩国家更多选择资本输出而不是贸易输出的重要原因。

2. 投资对象国家和地区在劳动力、知识、信息和技巧等方面有比较优势,在这些国家和地区直接投资设厂,然后将部分或全部产品在该国销售,不仅可以节省生产成本,而且可以节约以商品流动为特征的贸易成本。

3. 为了使企业和个人减少生产、经营和投资方面交易成本的不确定性,将企业乃至国家之间外部交易成本内部化也促使企业选择对外直接投资。

4. 一些相对发达国家实现其产业调整、升级和技术转换大部分在国内进行,但是,也有一部分可以向国外转移,这对双方所获得的交换利益可能要大于通过直接商品贸易带来的收益,并且风险也可能要小一些。

20世纪80年代以来,发展中国家对外直接投资的不断发展,除了有以上对外直接投资的共同原因外,还和发展中国家的低生产成本、民族个性与文化特征等等经济与非经济的特征有关。对于发展中国家的政府而言,要努力做的一件工作是:创造一个有利于发挥自身文化传统、民族个性、低成本和未开发市场等方面优势的外商直接投资环境,借助外商直接投资的扩大来



加快国民经济的发展。

三、中国在引进外资中，政府应当做些什么？

根据以上关于国际资本流动规律和状况的认识，对中国吸引外资和对外投资而言，政府的战略和策略选择可以从以下几个方面作更多的考虑。

1. 吸引外商直接投资战略应逐步从目前注重数量向注重数量与质量、效益并重的方向转变。中国以前大规模吸引外商直接投资是与其产品市场还没有完全形成，也没有完全摆脱短缺经济束缚的体制相联系的，这种以优惠条件为手段的数量型引进外资战略，牺牲了一些其他利益，但是解决了资本不足和外汇短缺对国民经济发展的限制。目前，国内资金从量上有了一定实力，今后的重点是提高其技术含量。在引进外资方面，越来越需要加强选择性，要选择那些包含先进技术和先进管理方法，能为提高国内企业竞争力作出贡献的国外直接投资。对一般的外资，可以考虑逐步向“国民待遇”过渡。

2. 吸引外资的类型应从目前基本上是以单一吸收实业投资向实业投资和证券投资并重的方向转变，尤其是促使外商增加

原书缺字



积累了不少不良金融资产,因此,对外资银行进入经营存款要相对谨慎。在涉外金融自由化的顺序方面,应先鼓励和帮助国内企业多到海外上市,包括发行企业债券和股票;在国内投融资改革和银行的不良资产引起的风险减少到一定程度时,再放开外资银行经营一般金融业务,促进竞争局面的形成。

3. 在对外借债方面,在基本稳定增长的前提下,应适当调整债务结构。不仅要调整期限、品种结构,增加中长期债务,减少短期债务,而且对债权国家也要注意选择。比如:在 80 年代,中国对日本借债较多,对欧洲国家借债较少,这样风险较大。优化债务结构,在同样的债务率条件下,风险会小一些。

四、资本流出和向海外投资

随着经济的发展,国民储蓄水平的提高,国内资本所有者必定会产生寻求外部资本投资的动机,这不仅表现在私人资本方面,而且表现在政府资本方面。

20 世纪 90 年代以来,中国的资本流出增长加快。一方面,政府每年要向海外提供一定数量的贷款,或者到海外直接投资,包括向发达国家直接投资;另一方面,企业以收购、兼并、资本联合和独资等方式向海外投资。就中国仍然是资本相对不足的发展经济而言,这种海外投资倾向似乎与国内经济发展不协调,但是,看问题不能绝对化。由于结构、比较优势等方面的原因,在国内资本形成速度加快的同时,有一部分资本流向海外,寻求利润最大化是一个必然的趋势。政府所要做的不是完全限制资本流出,而是对资本流出进行有效管理和监督,使所有隐蔽形流出变成为公开、透明的流出。同时,对于政府所掌握的资本流出部分,应当使其收益最大化。当然,投资的渠道也需要拓宽,包括



购买发达国家，如美国和欧洲的政府债券等。

中国目前还不具备“资本过剩”引起的对外大力扩展投资的条件，但是，有些产业已具备一定的技术优势和国际竞争力，可以向国外开拓市场。有的产品，中国具有明显的优势，例如：有相当数量的中药、丝绸、陶瓷等特色产业，具备直接到海外发展的工艺和技术优势。在国内大多数产品买方市场已经形成的条件下，可以将有的产业推向海外发展，以增强对国际资源市场和产品市场的控制力。

五、调整国际资本战略和对付国际投机资本

由于现代国际资本流动从本质上说也是一种市场交换行为，那么和国际贸易一样，代表国家利益的政府也应是这种交换发生中国家利益的寻求者和保护者，是利用外资和对外投资战略、策略的制定者和实施者，涉外投资制度的制定和维护者，国际资本流动条件下宏观经济环境的调控者。需要指出的是，由于国际资本流动的一些特殊性，使得政府在履行以上职责时负有特别重要的责任。其特殊性主要表现在以下方面：

1. 当今世界经济发展中货币方面与实体方面分离的趋向日益加剧，但各国政府在管理、监控虚拟经济方面又缺乏协调，没有形成统一而权威的管理机构，这就为国际投机资本兴风作浪提供了可能。防范国际投机资本对国家经济的破坏，只能由各国政府自己密切监视，及早预防。在遭到投机资本袭击、国家利益面临明显威胁时，政府应采取有力措施予以回击。

2. 在资本的交换关系中，由于资本实力不同，给双方带来的交换地位可能是非常不平等的，在金融和实业资本投资中都是如此。为此，特别是发展中国家政府在关于金融资本的交换开



放上应根据自己的抗风险能力坚持遵循渐进、有序、稳妥的原则；在关于实业资本的引进上既要提升民族工业的竞争力，又要适度保护自己的幼稚产业。这既要体现在涉外投资制度的制定和维护中，又要体现在日常经济的管理和调控中。

3. 国际资本的战略和策略往往是和国际贸易战略相连的，因此，在一国按比较利益参与国际分工，按资源、技术，乃至先入为主的优势尽快形成自己在国际市场上的竞争规模优势和适度垄断的地位中，在各个具体产业实施出口导向或进口替代战略和策略中，如果采用投资的方式，可以比贸易的方式大为减少交易成本和风险。这就是近年来跨国投资增长快于国际贸易增长的重要原因之一。因此，一国政府在考虑对外经贸战略调整时，更要注重国际投资，这是非常重要的。

目前，世界金融市场受到国际投机资本的威胁。为了对付投机资本在国内兴风作浪，避免因“泡沫经济”破裂带来的风险，政府应当为建立统一、权威、高效的货币、资本市场监管体系作出努力。在国际金融危机频繁的情况下，考虑国内货币、资本市场稳定发展，国民经济持续增长的问题时，我们不能对所谓的准国际中央银行——国际货币基金组织（IMF）抱有过多的希望。这个国际金融机构首先是追求自身利益最大化的机构，它不可能以牺牲自己的利益来更多地帮助那些陷入危机的国家。它通常是站在发达国家的立场上，对国际投机资本采取庇护乃至怂恿的态度。在危机发生后，对有的国家为渡过危机而提供帮助所开出的条件是异常苛刻的。在这种情况下，作为发展中国家的中国，应和亚洲周边国家加强货币政策和监管措施的协调，推动局部地区统一监管措施和监管组织、工具的形成，在这个基础上促成全球统一的国际监管体系向有利于发展中国家的方向建立和发展。当然，从目前国际资本关系格局上看，要达到这些目



的需要包括中国政府在内的世界各国政府的不懈努力。

第四节 政府如何管理汇率和外汇储备

一、汇率制度选择

根据弗列明—蒙代尔模型，在选择汇率制度时，资本的自由流动、固定汇率和货币政策的有效性这三者不能同时兼顾。从原则上讲，一国政府在任何时候都不能放弃货币政策的有效管理。考虑到中国的资本项目将渐进地走向开放，汇率制度的前景应当是一个有管理的浮动汇率制。完全自由浮动汇率制的弊端在于：在资本大量流入和经常性项目出现顺差的情况下，会造成本币升值的压力，影响出口的继续增长，因此，中国在今后相当长的时期内将实行有管理的浮动汇率制度。坚持汇率浮动有一定的区间，一方面可以减轻维持固定汇率的压力，另一方面可以防止汇率因过大幅度波动造成对出口和其他经济层面的损害，防止国际游资的冲击。随着对资本项目开放程度的增大，汇率变动的区间（汇率变动的“政策箱”）可以逐渐扩大。

二、对汇率变化的管理

有管理的浮动汇率制的特征是有政府的管理。那么，如何管理汇率呢？什么时候让本币贬值，什么时候使其升值或者维持稳定呢？1998年，中国政府许诺“确保人民币不贬值”。回过



头来看,这个政策是正确的。1999年,政府又强调保持人民币基本稳定是必要的、有基础的。但是,还是有不少人不相信。那么,一国币值的稳定与否条件是什么?我想,可以概括出以下几点:

1. 一国货币对外币是贬值还是升值,首先要看国内物价总水平的变化趋势。在本国通货膨胀率高于他国时,本国货币内在价值相对降低,本币对外币有贬值的压力;在本国物价总水平表现为通货紧缩而他国即使只有低通货膨胀时,本国货币的内在价值也会相对较高,本币有升值的压力。从1998年中国和美国的物价总水平的对比来看,美国存在通货膨胀,但是,这一年中国的物价总水平变化率为 -2.6% ,是典型的通货紧缩,因此该年人民币的币值在周边国家和地区货币竞相贬值的情况下保持稳定是有其道理的。

2. 一国货币对外币是贬值还是升值,还要看国际收支平衡情况。一般来说,在存在顺差的情况下,有升值的压力;在存在逆差的情况下,则有贬值的压力。1998年,中国的出口出现了明显的衰退,尤其是9~11月,出口连续3个月大幅度负增长,全年的出口增长为 0.5% ,比上年的 20.8% 下降了20多个百分点。但是,这一年的进口以更快的速度下降,幅度达到 -1.5% 。结果,进出口相抵,贸易顺差接近436亿美元。在贸易存在如此大的顺差条件下,保持人民币币值稳定是有坚实基础的。

3. 一国货币对外币是贬值还是升值,还可以看外汇储备变化的情况。通常,在外汇储备增长甚至增幅很大的情况下,一国货币对外币的币值有升值基础;反之,则存在贬值的压力。1998年,中国外汇储备从上年的1399亿美元增加到1456亿美元,这说明,这一年外汇供求关系变化的特征是供给增长快于需求增长。而这正是保持人民币不贬值的重要条件。



所以,无论是从物价总水平看,还是从进出口增长、贸易收支平衡和外汇储备变化等因素来看,1998年人民币保持稳定是非常合理的。1999年如何呢?从这几个因素看,的确找不到要求贬值的原因。当然,如果这一年的出口形势继续恶化,出口增长的大幅度下降不仅会影响国民经济增长的速度,而且会加剧国内市场供大于求的压力,造成企业生产出来的东西卖不出去,生产收缩导致失业率进一步提高,政府对人民币采取贬值的做法也不是不可以考虑的。但是,这种情况出现的概率似乎并不大。因为,这一年政府已经准备进一步采取扩大出口的措施,比如:采取提高出口退税率、下放出口经营权、用进口还出口等办法刺激出口,这些会对出口增长有积极作用。在外汇储备略有增加、贸易实现略有顺差的情况下,只要这一年的出口增长能保持在零增长以上,就可以达到保持人民币币值稳定的目标。

一国货币贬值的目的主要在于增加出口,然而,如果出口增长放慢的原因主要是世界经济不景气、区域贸易保护主义的综合影响,那么,贬值未必能直接带动出口。另外,在中国的出口中,加工贸易占50%以上,如果人民币贬值,将相应增加进料加

原书缺字



益,以弥补贡献和回报不对称的“差额”。用行政和法律方式反腐败,是必要的,但这只是事后的治标办法,要从根本上解决腐败的问题,重要的还是治本。反腐败既要治标,又要治本,实行标本兼治,治本是主要的,是铲除腐败产生的根源的根本途径。从经济学理论上说,要消除一些政府官员在岗位上的偷懒行为,要防止某些权位较高的人搞腐败,一个重要的解决途径是建立岗位—责任—利益对称的制度。什么样的岗位赋予什么样的责任,什么样的责任代表什么样的贡献,什么样的岗位、责任和贡献获取什么样的报酬。这样,才能从根本上解决政府行为的效率问题,将现行的政府体制转变为高效的政府体制。

二、高薪养廉制

从分配角度看,一个合理而有效的制度安排应该遵循两个平等原则:一是平等的生存权,就是说,每个社会成员无论他有没有贡献,都应该得到一份能满足与这个社会最低生活水平相一致的生存资料,以实现作为人的生存权力的平等;二是“等量贡献获取等量报酬”,就是说,一个人的生活要想不只停留在简单的满足生存上,而是要求生活得比别人好,就得努力为社会多作贡献,而要做到这一点,社会必须建立一个等量贡献获取等量报酬的制度。^①第一个原则是解决个人的生存问题,第二个原则是解决个人的发展问题,激励人们多作贡献。

^① 这里讲的“贡献”系指资源权利的让渡和风险的投入等,不仅包括劳动贡献,而且还包括土地、资本、知识、信息和技术等方面的贡献。参见陈东琪、李茂生主编:《社会主义市场经济学》(第2版)第四章第一节“两个平等原则”,湖南人民出版社,1997年。



出版社, 1997

[3] 刘多奕, 毕少菲. 全球贸易格局与中国出口战略研究.
现代金融导刊, 1997(6)

[4] 吴先明. 九十年代中期以来国际资本流动的重大变化.
投资研究, 1998(9)



第八章

政府高效与制度构造

如何提高政府行政的业绩？怎样才能使政府干预更为有效？

前面几章，我们从政府与市场的分工、政府规模的选择、政府职能及干预范围的界定、宏观调控的方式等方面，分别讨论了这些问题。讨论中，提出了建立“小而精”、“小而强”的政府对发展社会主义市场经济的重要性的思想。提出这一思想的基本考虑是，既然我们选择了社会主义市场经济体制，要实现从计划经济向市场经济的转变，那么，原来计划经济条件下由政府做的事情的一部分可以交给市场和企业，政府的经济职能特别是直接参与生产活动和直接经营的职能可以缩小，对经济的调节职能有一部分也可以转给市场。在政府、企业、市场之间完成了职能的重新分工之后，政府不仅要及时精简机构和人员，按照新的经济发展要求重新确定政府的规模，而且还要努力改善宏观调控方式，以达到提高政府行政效率的目的。

现在，让我们从政府和参与政府行政的角度，来分析这一问题。如果说前面的立足点是“要求”政府“做什么、怎么做”的话，那么，现在则是从政府角度指出“你要给政府和参与政府行政的



人员什么样的相应条件”,因为参与政府行政的人也有自身的利益要求和其他追求,我们不能要人家做事但又不给他条件和约束。本章的重点旨在提出这种“条件”和“约束”。

本章分四节。第一节“现代政府制度及其构造原理”,先指出现代政府制度的基本特征是高效和拥有高知识水平的知识行政,接着指出保证精英行政高效性的重要途径是实行专业化和严明的职能分工,同时需要建立一个能进能出、进退自由的人才机制。第二节“制度约束”的研究目的是寻找保证政府行为高效的制度选择,这一节描述了四个基本的制度选择:一是岗位—责任—利益对称制,二是高薪养廉制,三是等级提升制,四是机会均等的公平竞争制。第三节“政府公务员工资原理”先讨论政府公务员总量工资的确定,然后分析公务员之间工资差别的制度确定,强调加快政府公务员实物收入货币化、工资化的意义,提出应当建立奖勤罚懒的制度。第四节“政府公务员分工原理”,在提出按职能行事、按事设岗、按岗定人的原则基础上,论述建立体现权威、利益差别的等级职务制对提高政府行政效率的意义,同时对“决策者”、“辅助者”和多级政府公务员之间的职能差别给予了重视。本章的主题是政府高效与制度构造的关系。

第一节 现代政府制度及其构造原理

一、现代政府制度的特征:高效和“知识行政”

现代市场经济的发展,要求政府体系具有精干、高效的素



质,用尽可能少的人在尽可能短的时间内办尽可能多的事情。政府的运作就如同时刻面临竞争风险的公司的运作一样,其原因主要是国与国之间的竞争愈益加剧,在这种竞争中能否占优势,首先取决于各国政府的能力和行为效率。

传统经济学研究的主体是企业,主要课题是如何提高作为生产者的企业、作为消费者的居民、作为劳动者的个人的行为效率,主要关心的是资金、物品、人力的配置和使用效率。其实,从现代市场竞争延伸到国与国之间竞争的角度来看,一国的资源配置和使用效率,首先取决于政府行为(或政府行政)特别是政策指导的效率。一个国家,如果它的政府办事效率很低,这个国家的经济发展水平是不会很高的,是不可能在国际市场竞争中取得优势地位的。可以说,政府行政的效率是衡量一国经济发展水平高低的一面镜子。

那么,如何才能提高政府行政的效率呢?

这首先需要从效率的来源进行分析。知识经济时代的效率概念与农业和工业经济时代的效率概念有一个质的区别,正如马克思在《资本论》里专门论及的是“简单劳动”还是“复杂劳动”,是粗放型劳动还是集约型劳动,是简单时间的物化还是知识和智慧的物化。所谓知识经济是以知识为基础的经济,经济增长和效率的源泉是知识和智慧。^①

^① 最近两年,东亚、东南亚金融危机几乎对世界所有国家都有直接影响,特别是对亚洲国家和地区、俄罗斯和东欧、南美和其他发展中国家和地区的影响更为明显,而对以德国为代表的欧洲,以美国和加拿大为代表的北美受影响就小一些。这里一个重要的原因是,前者的知识经济发展水平落后于后者,以技术进步为核心的效率低于后者,因此,在国际竞争中,前者处于劣势,后者处于优势。惟一的例外似乎是日本。日本是一个高度发达的国家,但是在此次危机中,日本的萧条程度特别引人注目。然而,我们应当看到,日本是一个主要靠运用别国技术致富的典型案例。



在知识经济时代,政府行政的效率也主要取决于参与行政的人员的知识和智慧。要想使政府行政高效,首先要求参与政府行政的人员有现代的知识和应对知识经济时代变化的智慧。他们办事的主要依据,不是凭借经验,不是用古典经济的思维来局限自己,而是用知识经济时代的思维,用新的眼光、谋略、方法和技术手段来开展行政工作,进行宏观管理,指导微观活动,协调社会行动,开拓国际事务。因此,知识经济时代的政府行政,应当是个人的经验、能力和现代知识技能相结合条件下凭知识和智慧进行的行政,是“知识行政”。

原书缺字



二、专业化和严密的职能分工

效率不仅与“个量”的素质有关，而且与不同“个量”之间的组合或配置有关。要提高政府行政的效率，既要在提高“个量”的素质上下工夫，也要对不同“个量”进行合理安排，这里的“个量”包括“人”和“事”。无论是对“人”还是对“事”，都有一个如何安排或分配的问题，安排或分配不合理，效率就会下降；安排和分配合理，效率就会提高。

如何做到安排或分配合理呢？重要的原则是按照职能进行严密的分工，实行专业化行政，专业和专业之间不重复、不交叉，让每一个人都专心于他所从事的专业，这样，他可以对所管理的项目进行精深研究，以达到提高行为效率的目的。

为了提高分工的有效性，不应搞“按人定事”或“按人设岗”，而应当坚持“按事定人”或“按岗设人”的原则。

搞“按人定事”、“按人设岗”，容易出现两个弊病：一是本来无事可做，但是为了让某人有一个位子，根据这个人的要求和特征另设一个岗，一般来讲，这个另设的岗是多余的，根据职能要求是不需要的，因而是无效的；二是多余的岗必定有多余的人，这个人就会没事找事，在同下级发生关系时，这种没事找事就有可能变成额外的管制，这会增加下级的行为成本，降低他们的行为效率。

在“按事定人”、“按岗设人”的原则下，“事”和“岗”是既定的，按照效率要求预先已经定好工作量，不会因人的多寡而发生增减；并且，已有的“事”和“岗”对人的经验、知识、能力和其他素质有固定的要求，不会因人而异，安排谁到这个岗位做这件事情，首先不是出于人的喜好，而是出于事情和岗位本身的需求。



根据这一原则,政府要考虑的是把事情做好,让每一个岗位充分发挥其职能,而不是把人安排好,更不是将政府作为劳动力的“蓄水池”,允许“隐性失业”或“在职失业”现象存在。

在 1998 年的政府机构改革以前,中国的政府体系内“人”和“事”的安排,有不少是“按人设岗、设事”,人员越来越多,岗位也就越来越多,机构因此也就越来越庞大。1998 年改革以后,国务院组成部门“人”和“事”的安排基本上坚持“按事、按岗定人”的原则,结果在国务院工作量不变甚至有所增加的情况下,各组成部门从 40 个减少到 29 个,部门内设机构减少 1/4,移交给企业、社会中介机构和地方的职能达 100 多项,人员编制总数减少一半。国务院各部门人员减少了,工作反而干得比以前更有效、更有成绩、更务实、更符合人民的需要了。由此可见,“按事、按岗定人”是提高政府行政效率的一个重要途径。

三、进入—退出自由的机制

坚持“按事、按岗定人”的原则,在理论上讲可以提高效率,但是,在目前个人的失业、医疗、养老等保障没有社会化、市场化、全国同一化,下岗失业率有所提高的情况下,在实际操作中有一定难度。1998 年的政府机构改革之所以能够成功,重要的原因是,从有效工作岗位上分流下来的多余人员可以向国有企业、地方政府进行安排,可以有一个回旋的余地。一旦地方政府普遍开展“精兵简政”的改革,他们的多余人员分流就会遇到更大的困难,因为地方政府规模大,按有效岗位安排后分流出来的人员多,而企业和社会的再就业岗位增加少;同时,失业、医疗和养老等保障制度全国还不统一。

这样看来,在地方政府这个层面,根据“按事、按岗定人”原



则进行“精兵简政”的改革，会遇到计划经济条件下形成的“进入一退出”机制的限制。为了使这项改革如期进行，并做到像国务院机构改革那样有效，应当在近期创造一个能促使就业机会增加的发展环境，加快建立、健全全国统一的市场型失业、医疗、养老保障制度。^①有了这样的环境和制度，政府工作人员可实行进入一退出自由，地方政府的机构改革就会容易、顺利一些。^②对于政府工作人员来说，既可以自由进来，也可以自由出去，但是，要给他一个自由进出的条件和环境。这是政府要考虑的问题。

第二节 制度约束

一、岗位—责任—利益对称制

一般来讲，提高效率的途径是很多的。在计划经济条件下，刺激人们行为效率的主要方式是精神鼓励，比如：评选“五好社员”、“劳动模范”、“先进集体”、“优秀干部”等，给获得这些荣誉称号的个人和单位发奖状。这些激励方式与经济利益脱钩，有

^① 参见陈东琪著，《全球社会保障制度考察》，广东人民出版社，1995年。

^② 1998年，政府机构改革的任务是精简国务院组成部门的机构和人员；1999年开始，主要任务是精简省、市两级地方政府的机构和人员，这项工作的难度更大，但必须进行。因为，我们说政府行政效率低，其主要表现是在地方政府这个层面。在中国，中央政府的行政效率一般高于地方政府的行政效率，从市场经济角度看，政府对企业的过多干预，也主要表现在地方政府这个层面。



一定的鼓励作用。但是，这种单纯的精神激励方式有两个缺点：一是“优秀者”不完全是贡献大的个人和集体，因为在评选过程中通常有人情因素，有时为了平衡一个单位人与人之间的关系，或者是为了让多次没有评上“先进”的个人有机会晋升职称、职务，那些本来更优秀的个人不得不让出名额给他们，结果，“优秀者”和“不优秀者”名实不一；二是起不到持久激励的作用，不要说是被让与的“优秀者”，即使是名实一致的“优秀者”，也会因为激励缺乏制度保障而放弃做“优秀者”的动机，结果由精神激励创造的效率会出现波动，不能持久。

由于存在这两个缺点，人们的动态行为效率是很低的。这就是为什么改革前 28 年中国国内生产总值年均增长速度只有 6.8%，而改革时期的 1978~1997 年却达到了 9.8% 的增长速度的缘故。如果说辛苦，实际上改革以前要比改革以来更辛苦一些。比如：种粮食，过去起早摸黑，可还是发展缓慢缺吃少穿。搞农业联产承包责任制以后，种粮食的人大大减少，吃粮食的人大大增加，但是中国城乡居民丰衣足食了，粮库长年储备的粮食明显增加了。这说明和经济利益相结合的制度约束，对持续提高人们的行为效率是非常重要的。解释政府行为效率的道理同样如此。因为在政府部门工作的人，不管他的知识有多丰富，职位有多高，追求利益的动机总是会或多或少地存在。我们可以严格要求他们，要他们寡欲，要他们多作贡献、少要回报。但是，在设计制度时，要作全面考虑。

我们应当假定，制度设计者有责任让每一个参与社会活动包括参与政府行政活动的人拥有“用等量贡献获取等量报酬”的权利。如果没有建立在制度基础上的利益刺激，对于一般的人来说，可能容易产生两种行为：一种是偷懒，多拿钱少干活，人在岗位上，心在岗位外；另一种是腐败，用手中的权力换取经济利



益,以弥补贡献和回报不对称的“差额”。用行政和法律方式反腐败,是必要的,但这只是事后的治标办法,要从根本上解决腐败的问题,重要的还是治本。反腐败既要治标,又要治本,实行标本兼治,治本是主要的,是铲除腐败产生的根源的根本途径。从经济学理论上说,要消除一些政府官员在岗位上的偷懒行为,要防止某些权位较高的人搞腐败,一个重要的解决途径是建立岗位—责任—利益对称的制度。什么样的岗位赋予什么样的责任,什么样的责任代表什么样的贡献,什么样的岗位、责任和贡献获取什么样的报酬。这样,才能从根本上解决政府行为的效率问题,将现行的政府体制转变为高效的政府体制。

二、高薪养廉制

从分配角度看,一个合理而有效的制度安排应该遵循两个平等原则:一是平等的生存权,就是说,每个社会成员无论他有没有贡献,都应该得到一份能满足与这个社会最低生活水平相一致的生存资料,以实现作为人的生存权力的平等;二是“等量贡献获取等量报酬”,就是说,一个人的生活要想不只停留在简单的满足生存上,而是要求生活得比别人好,就得努力为社会多作贡献,而要做到这一点,社会必须建立一个等量贡献获取等量报酬的制度。^①第一个原则是解决个人的生存问题,第二个原则是解决个人的发展问题,激励人们多作贡献。

^① 这里讲的“贡献”系指资源权利的让渡和风险的投入等,不仅包括劳动贡献,而且还包括土地、资本、知识、信息和技术等方面的贡献。参见陈东琪、李茂生主编:《社会主义市场经济学》(第2版)第四章第一节“两个平等原则”,湖南人民出版社,1997年。



贡献有大小之分。前面我们讲到，参与政府部门工作的人，特别是除了辅助人员以外的政府官员在综合素质上应当是社会的高级人才和优秀分子，属于我们所讲的“精英”。如果按照“等量贡献获取等量报酬”的原则，在制度的安排上就应当让他们获得高薪。在一定意义上可以说，高薪可以养廉，可以从人们行为的动机上抑制偷懒和腐败。

举例来说，在我们的政府行政中，处级政府官员对制定和执行政策起着承上启下的关键作用，在提想法、拟方案、写报告、制定各种各样的政策文件，以及实施宏观调控的具体操作等方面，贡献也是很大的。他们要把工作做好，不仅与其强烈的责任心、丰富的经验和鲜明的原则性有关，而且与其知识、智慧和技能等有关，高效的工作效率取决于综合的素质。他们应当是社会“白领群”中最优秀的一族，如果贯彻“等量贡献获取等量报酬”的原则，就应当给他们支付比一般“白领”高一些的报酬。但现实是，处级政府官员特别是在中央和国务院服务的处级官员的月薪1 000元左右，这样的薪水在北京这样的高消费地区生活是比较辛苦的。在这样的薪水下，他们主要靠党性和精神追求来工作。有时，为了解决大家在生活收支中的不平衡，防止有非分之想，抑制腐败行为，单位不得不搞一些实物性福利。这样做，势必让个人和单位分心，不能集中精力于政府行政和为人民服务。

我们在这里不是说不需要鼓励人们有精神追求，而是想说明，我们应当建立一个让所有政府官员安心工作的工薪制度。如果处级干部的月薪不是1 000元而是6 000元，与外企白领族的月薪基本一致，这些干部在经济上就不会有那么多非分之想了。

所以，从长期来看，高薪养廉制是一个比较好的制度选择。



三、等级提升制

在现代社会中,人们自我价值的实现有多种多样的方式和途径,包括社会地位和名望的获得、受到公众良好的道德评价、获取经济收益、受到各种奖赏、得到职务和职称等方面提升等。对于政府官员而言,除了薪水外,人们关心更多的是职务或级别的提升。这是一个有利于提高工作效率的动机,也是一个应当在社会主义价值观中占一席地位的、值得推崇和鼓励的正面动机。在实行“等量贡献获取等量报酬”的社会主义市场经济条件下,一个志愿并且已经在政府部门服务的工作人员,应当是求上进的,衡量这个上进的重要指标之一就是由科员提升到处长、由处长提升到局长、再由局长提升到部长等。

社会应当推崇这样一种精神:如果某个官员虽然在政府做事,但是不求进步,每天得过且过,工作没有责任心,没有创新精神,既不努力当好上级领导的参谋,又不愿意与平级和下级协调配合工作,对职务提升毫无兴趣,那么,他的行为效率是值得怀疑的。一个高效的政府不应当让这样的官员久留,应当通过优胜劣汰机制将其分流出去。想当将军的士兵才是一个好士兵,想当带“长”字的政府官员才是一个好的官员。

我在这里宣传“政府官员应当想当官”,是从个人动机与行为效率的关系角度来说的,不是纵容其通过金钱、裙带、帮派关系等途径往上爬,而是说,在政府制度的设计上,要建立一个能鼓励所有人有同样机会在不同岗位追求进步的、具有严格等级特征的职务晋升制度。让每一个政府官员感到,职务的提升是与个人的责任心、业务能力和工作业绩相一致的;让每一个政府官员感到,只要全心全意努力工作,就有机会被提拔、晋升,就有



可能当上处长、局长或部长。在这样一个机会均等的公平竞争制度下,结果会是所有人都努力工作,通过各种各样的途径提高自己、改变自己,以达到提高自己的工作业绩的目的。这种机会均等制度不仅对每一个个人是有益的,而且对社会、对政府、对国家、对人民都是有益的。因为大家努力工作,会使全社会所有人的行为效率提高,最终为社会创造更多的财富,为国民创造更多的福利。

在这里,我想强调的是,为了形成竞争、提高效率,政府官员职务的晋升应该反对平均主义,严格按能力和绩效选拔人才,要有严格的等级之分,通过等级职务的差别体现能力和工作绩效的差别。如果搞平均主义,干和不干、干多和干少一个样,职务差别仅仅和年龄、资格相关,与能力、绩效是脱钩的,这就会产生一种无声的示范:鼓励大家少干活、限制能力强和绩效优秀的人,使以后那些能力强、绩效优秀的人也会变得偷起懒来。在这种行为示范下,政府整体运行的效率就会下降。

四、机会均等的公平竞争制度

“不患寡,而患不均”,这是每一个社会、每一个个人共有的心理。

人类经过几千年的实践,为什么选择了市场经济?为什么社会主义国家在实行计划经济几十年后又不惜代价地转而选择市场经济?原因当然很多,但是,其中最重要的原因是市场经济形态的基本特征:一是有一个内生的效率刺激机制,在微观层面,不需要任何外在的力量来为其效率操心,政府不需要像计划经济那样采取一次又一次的思想动员来为效率问题煞费苦心,因为市场经济存在可以自动刺激效率的竞争制度;二是这种经



济形态提供了一个相对的机会均等制度，在这个制度下，对于每一个人来说，求官、求名、求利的机会是相对均等的，只要你付出，就会有回报。我们说，计划经济的最大问题是人为的机会不均等，城乡差别、吃“商品粮”和不吃“商品粮”的差别、“干部”身份和“工人”身份的差别等，人为地造成一部分人得到这种机会而另一部分人得不到这种机会。比如：当农民的如果不当兵、不顶职就拿不到城市户口，就提不了“干”（“干部”的简称），而农民户口和城市户口的机会是不一样的，“干部”和“工人”的机会是不一样的。这种机会不均等的制度，只能刺激少数人努力工作，大多数人会因为得不到自己经过努力想得到的机会而丧失上进心，结果是整体行为效率降低。

根据上述正反两方面情形的分析，可以推断：要想建立一个高效的政府，重要的一条是建立一个机会均等的公平竞争制度，让每一个有志于在政府部门服务的人有机会发挥自己的才能、有机会提升。机会均等、公平竞争是对所有人的最好奖赏。

第三节 政府公务员工资原理

一、公务员总量工资的确定

前面两节从政府行为效率出发，着重讨论了政府制度构造及其原理，现在，我们来讨论在这一制度条件下公务员的行为。我们先讨论政府公务员薪水或工资确定的一般原理。

作为为社会公众服务的政府职员，公务员承担的是社会职



业分工体系中典型的公职，服务期间从政府拿到的薪水源于国民交上来的税。这就产生一个逻辑的要求，即公务员的一举一动应该符合纳税人的利益，想纳税人所想、做纳税人所望。在一个制度严密、纪律严明的国家里，公务员的收入和开支行为应该是透明的、公开的，其花销多少应当经过纳税人同意，其途径是通过公众选出的代表（在美国是参、众两院，在中国是人大和政协）对政府财政的预、决算进行审议和批准。就是说，在一定时期比如一个财政年度内，由于政府开支总量是一个经批准的固定量，在这个量中用于公务员的那部分也是一个固定的量。

一般来讲，无论是西方议会制国家的两院，还是中国的人大和政协，在确定一定时期政府公务员薪水总量时，要遵循一个基本原则，这就是：薪水开支总量和公务员承担的政府公务量是一致的，同样遵循“等量贡献获取等量报酬”的原则。

在政府公务员工资和全社会各类人员的平均收入水平之间的关系已经确定并被认为是比较合理的前提下，要提高公务员的薪水，在本源上应参照两个指标：第一个是国民经济增长的速度，第二个是政府公务总量与政府公务员数量之间比率的变化。在第二个指标为既定的前提下，国民经济增长了，公务员的薪水应当同步增长。在第一个指标为既定的前提下，政府公务员数量减少，其薪水的增加应当在以下两种情况下发生：如果政府公务总量不变，因政府进行机构改革，减员增效，这时应当增加公务员的薪水；如果政府公务员和公务总量都增加，但是公务员人数的增长慢于公务量的增长，这时也应当增加薪水。

以往的社会主义经济学在谈论工资增长的依据时，较多强调“劳动生产率”，这和我们上面讲的原理并不矛盾，因为上述原理中提到的“国民经济增长”和“政府公务总量与政府公务员数量之间比率的变化”，实际上包含了劳动生产率的提高。一定时



期政府公务员工资总量的确定不同于同期企业工资总额的确定。在企业分配权下放以后,工资总额的确定完全和效益挂钩,一年中总收入多少,总成本(含税)多少,扣除成本后的税后收入就是可供投资者(或股东)、经理(承包者)、员工分配的部分,在扣除投资者收益、经理薪金后的部分就是员工的工资。因此,企业员工的工资确定可以直接依据企业的效益指标,非常直观、容易把握。但是,政府公务员行为的结果不是表现在直观、易把握的效益指标上,而是表现在国家整体利益和社会效益上,这里很难直接用“劳动生产率提高或下降”来测量政府公务员行为效率的变化。

上面提出了政府公务员工资总额的确定及其变化的原理,在实践操作中困难的是如何确定“政府公务总量”。一般来讲,政府在一定时期的公务活动不容易量化,有时公务活动多一些,有时少一些,有时根本就不需要,这些变化的细节是很难计量的。不过,我们说“难”,是说不像企业的经营活动及其效果那样非常直观,而不是说完全不可能估算。实际上,对政府活动量在不同时期的变化进行估算时是可以做到的。比如:从整体上看,在计划经济转向市场经济之后,原来由政府承担的一些直接投资经营活动交给了企业,原来由政府承担的一些属于“调节”性的活动,如价格确定、定量配给、招收干部职工、统一分配、分配住房等,现在交给了市场和社会,政府不再插手,政府现在在这方面的工作量就缩小了。另一方面,进行体制改革;治理官员腐败;对各类市场进行监管以防范风险;在直接调控为主转变为间接调控为主后宏观调控力度加大;由封闭转向开放后对外管理扩大;失业现象出来后实施再就业工程、建立失业救济等社会保障制度;等等,都是改革开放以来政府要承担的新的工作。由制度改革引起政府工作量的“增加”和“减少”是可以计量的。



当然，在确定政府公务员的工资总量时，还可以以“全社会各类人员的平均收入水平”为参照，在提出是“相当于”还是“略高于”（如果是“略高于”，应当“高多少”的标准基础上进行选择。如果我们确认政府公务员的工作是一种需要较高综合素质（包括责任心、经验、学历、知识、技能、智慧、谋略、组织和决策能力、宏观判断能力等）的工作，那么，他们的工资就应当高于全社会各类人员的平均工资水平。这样，可以使公务员在全心全意为国家服务时有更高的积极性。

二、公务员之间的工资差别和实物收入货币化、工资化

确定一个合理的政府公员工资总规模的目的是：在纳税人能够接受的前提下，激励公务员安心、努力、高效地从事政府公务活动，一心一意为国民服务；让他们在社会地位、名誉等个人价值实现的同时，在经济利益（工资）上比较满意，而不是整天想着找“第二职业”，进行“职外创收”，或者贪污受贿。

在社会主义市场经济条件下，要建立一个廉洁、勤政、务实、高效的政府，强调公务员要廉洁、不贪图名利、讲理想、讲天下为公、讲奉献精神是非常重要的，因为作为社会的“优秀分子”，首先应当在精神文明上是优秀的。但是，我们在设计政府体制和公务员的一般行为规范时，要充分考虑到任何个人都是社会的人，因养家糊口不得不有利益的追求，不得不在工资多少上有所考虑。如果所设计的政府公员工资体系，充分考虑了社会各利益群体的利益平衡，考虑了公务员的一般利益需要和意愿，那么，这个工资体系就是有效的。

在公务员的工资总额确定下来之后，在分配上要讨论的另一个问题是如何确定公务员之间的工资差别。首先应当指出的



是，政府公务员的工资分配，不能采取平均主义的做法，而应当有差别。有了差别，有了收入上的多少之分，才会有竞争，有了竞争才能刺激单个公务员的行为效率。如果没有差别，或者差别太小，干多干少在分配上差不多，大家就会偷懒，整天坐在办公室聊天、看报纸，或者干脆用办公室的电话办私事。所以，差别是一个重要的刺激手段。

在政府部门，如何确定收入差别？^① 主要途径是确定职务的等级高低，高职务者拿高薪，低职务者拿低薪。在政府部门内，你要想得到高薪，就得努力工作，争取提拔，由较低一级职务晋升到较高一级职务。如果你觉得提级很难、时间太长，只有一个办法，那就是离开政府部门到别处去。在政府部门内，工资的高低应当与职务的高低是一致的。

^① 公开讲允许存在差别，似乎不符合社会主义的精神。其实不然。一个现实的唯物主义者和务实的社会主义者，并不忌讳收入“差别”，而忌讳的是收入分配上的平均主义。只要收入“差别”是建立在贡献大小不同的基础上，这个“差别”就符合社会主义的平等观。因为社会主义平等观的基本内涵是“等量贡献获取等量报酬”，贡献大的人多得报酬，贡献小的人少得报酬。贡献大的人所得报酬和贡献小的人一样，这是典型的平均主义，违反了社会主义的平等观。在这种情况下，怎么可能鼓励贡献大的人继续多作贡献呢？当然，在社会主义条件下，不是说差别越大越好，更不是纵容两极分化，而是努力做到相对平等。关于这一点，我在《社会主义市场经济学》一书第四章关于“相对平等原理”那一节已经作了系统分析。在这里，我只是想强调，调节现实的差别以达到相对平等，可以通过税收和社会保障制度两个再分配途径来实现。政府在设计制度时重点要考虑的是，在社会生产和再生产过程的分配环节之前，让社会成员在收入获取上完全按照“等量贡献获取等量报酬”的原则进行，贡献差别有多大，报酬差别就有多大，这可以刺激人们努力工作，提高行为效率。但是，在分配和再分配过程中，政府一方面可以用高额累进税的办法向高收入者征收累进税，另一方面将收税所得的一部分以社会保障的途径转移给低收入群体，这样两个办法的结果是使差别缩小到社会能承受的程度，从而实现社会主义的相对平等。



在中国,情形发生了一些变化,工资的高低和职务的高低不对应。一个50岁处长的工资可能要高于一个40岁的局长,一个48岁部长的工资和一个58岁处长的工资差不多。在这里,处长、局长、部长的工资差别被工龄平均化了,没有体现等级职务的实际差别。当然,他们之中有另一种形式的差别,这就是包括实物收入在内的等级工资之外的差别。比如,每月岗位津贴,处长、局长、部长分别是60元、80元、100元;部长有专车、专门司机和秘书,而局长以下没有;在住房、电话、差旅费、医疗待遇等方面,处长、局长和部长的标准也是有差别的。显然,中国政府官员的收入包括工资和非工资两个方面,工资收入的差别小而非工资收入的差别大。

这样看来,在中国要建立政府官员之间的收入差别制度,不能仅仅从工资表上的“工资”入手,而应当从工资表上的“工资”和工资表外的“非工资”两个方面入手。这就要求先要实行政府官员的实物收入货币化、非工资收入工资化,建立单一的货币工资制。尽管这一改革过程的结果势必是职务越高者工资“增加”的幅度越大,职务越低者工资的“增加”幅度越小,^① 在某个时

^① 1998年下半年,我国在政策研究过程中在刚开始议论官员用车这项改革时,有一种意见主张:各单位撤销公车,开公车的司机另作安排,官员用车待遇改为直接进工资表,方案是副局级每月1500元,局级每月2000元,部级每月3000元,等等。根据测算,这样下来,政府财政一年在这方面的费用将减少一半多。这是一项十分有益的改革,它不仅可以减少财政开支,而且可以增加税收,因为官员工资表的工资大大超过月收入1000元的纳税起点了;同时,政府官员的工资完全透明后,对其收支行为便于监督。但是,后来因为群众有议论而没有实行。从改革的趋势来看,这项改革必须进行,否则,现行的实物化福利制度就不可能取消,这会阻碍社会主义市场经济的发育,也不利于建立一个规范、易操作的税制,特别是不利于建立规范、易操作的个人所得税制度。因为,在对实物收入不纳税时对货币收入纳税是不公平的。



期,公众还难以接受,但是,从发展社会主义市场经济的需要来看,这项改革势在必行。

三、建立奖勤罚懒的制度

衡量一个分配制度是优还是劣要看两个指标:一是效率,二是公平。这在中国的学术界和政府决策部门已经成为了共识,但是在理解时,有的人似乎仍然认为二者是矛盾的、存在“菲力普斯效应”。实际上,二者不矛盾,是一致的、相辅相成的。如果公平表现为平均,效率就会受到损失,而没有效率的平均最终难以实现更高层次的公平;如果效率不是以“等量贡献获取等量报酬”为基础的,这个效率就不能持久。正是由于二者之间存在相辅相成的关系,所以,中国改革以来的政策文件明确提出,社会主义市场经济条件下的分配制度要贯彻“效率优先、兼顾公平”的原则。

落实“效率优先、兼顾公平”原则的重要途径是建立奖勤罚懒的制度,这个制度同样适合于对公务员的行为管理。在政府公务员管理中如何做到奖勤罚懒?在完成实物收入货币化、工资化改革任务的前提下,可以考虑这样几条:一是实行严格的等级职务制,拉开不同等级职务之间的工资档次;二是政府部门工作岗位的进出实行优胜劣汰制,对能力强、业绩好、贡献大的优秀者进行提拔,对那些多年来墨守成规、能力较低、没有业绩、贡献小的人,在一定时期予以辞退;三是在对部门机构、岗位进行合理核定后,机构和岗位保持不变,形成竞争上岗、竞争保岗的格局,实现岗不变、人变、工资变(随经济增长而增长);四是在实行公务员高薪制后,要求每一个公务员做到廉洁自律、务实勤政、高效工作,凡是达不到这一要求甚至违反公务员守则的,实



行永远没有资格当公务员的制度。有了这几条,政府公务员方可尽职尽责,努力为人民服务。

第四节 政府公务员分工原理

一、按职能行事,按事设岗,按岗定人

和其他机构一样,政府高效运行的重要途径之一在于对公务员的合理组织,对公务员岗位进行合理分工。如果根据“按人设岗”原则来安排公务员,就会出现同一件事情多个人干的现象,出现如同生产过程中的重复建设一样的“岗位重复”。这种“岗位重复”不仅会降低政府行为的效率,而且会降低微观经济主体的行为效率。因为同一个“媳妇”受多个“婆婆”调控,“媳妇”对付调控的成本势必提高。

为了提高政府行政的效率,在进行公务员的组织时可以考虑:按政府职能行事,按事设岗,按岗定人。其重要途径之一是按照严格的分工原则设岗,按岗位的多少来安排公务员。

按职能行事是指,在一定时期内,政府公务员要做的事情是一个可以计量的固定数量,这个数量的规模由政府在这个时期的职能决定。一般来讲,市场经济条件下政府所需要的公务员应当少于计划经济条件下政府所需要的公务员,其原因如前所述。在经济转轨后,原来由政府承担的一些直接投资经营活动转移给了企业,属于“调节”性的活动如价格决定、定量配给、招收干部职工、统一分配、分配住房等转交给了市场和社会,这都



会使政府工作量缩小,使公务员需求量“缩小一块”。当然,由于加强对市场经济进行宏观调控,这会使政府工作量和公务员需求量“增加一块”。从现实情况看,“缩小一块”和“增加一块”相抵,理论上所得结果是政府工作量和公务员需求量相对减少。

在市场经济条件下,政府的职能和工作量缩小了,实际的公务员需求量缩小了,政府岗位总量就应当缩小,有多少事,设多少岗。这就是我所讲的“按事设岗”。根据“按事设岗”原则进行机构改革后,岗位总量减少了,怎么办?从效率观点出发,必须减人,有多少岗位,安排多少人,让多余的人员下岗分流。这就是我所讲的“按岗定人”。

可见,在一定时期,政府雇用多少公务员,其最终的有效依据是政府职能的大小。如果要政府承担多一些责任和义务,多做一些事情,职能界定范围可宽一些,公务员岗位和安排的人员就可以多一些。反之,公务员就可以少一些。所以,控制政府公务员规模的根本途径是合理界定政府所承担的职能。如果将中国和美国作一比较,由于中国国有部门规模较大,部分本来应当由市场完成的经济调节活动现在还是由政府完成,要完成体制转轨的改革任务等等,所以,中国政府公务员的相对规模(公务员占全国总人口的比重)应当比美国大一些。^①但是,随着国有部门规模缩小,部分经济调节活动逐步从政府手中转移给市场,体制改革任务逐步完成,政府的职能就会逐步缩小。在这种情况下,中国政府公务员的相对规模就应当缩小。

^① 一般来说,工业化程度较高的国家比工业化程度较低的国家所需公务员规模要大一些。考虑到中国的农业份额比美国大,在其他条件相同的情况下,中国的公务员规模应当小于美国。我们在研究中国公务员规模的合理性问题时,要考虑这一点。



二、体现权威、利益差别的等级职务制

在根据效率原则确定了政府公务员的总量规模后，接着要讨论的是如何建立一个能够保证单个公务员行为高效的制度。从各国的经验看，还是应当选择充分体现权威、利益差别的等级职务制比较好。

在形式上，中国政府公务员的职务安排采取了等级职务制，这个等级职务制大体可以用图 8-1 表述。



图 8-1 中国政府公务员职务等级

图 8-1 表明，中国政府的公务员职务组织是一个垂直的等级式宝塔结构。但是，与发达市场经济国家的等级式公务员职务结构相比，它存在两个明显的问题：一是上级不能直接决定下级职务的升降，上级对下级的权威不足，上、下级之间的关系通常被作为“同志式关系”来对待。在这种权威不足的情况下，下



级对上级可以阳奉阴违,执行任务讲价钱、打折扣,或者背地里偷懒。维持这种格局的结果是效率下降,不得不多配干部。二是职务等级的贡献差别与利益差别不对称,上下级之间的工资差别太小,在这种级别和利益不对称的情况下,难以充分激发各级公务员的上进心。

为了解决效率和激励问题,应当改革现行的权威不足、级别和工资差别不对称的等级职务制,^①使新的等级职务结构充分体现权威、利益差别。

三、“决策者”和“辅助者”之间的分工

从一个合理而有效的政府公务员组织角度来看,并不是所有政府公务员都是官员,实际上,应当有直接进行决策的“官员”和仅仅完成政府部门内辅助工作的一般性“辅助员”的分工差别。

官员的职责是制定和执行政策,在各自岗位实施政府决策。决策的有效性如何取决于官员的决策水平,而决策水平的高低又与政府官员的素质相关。在现代信息技术高度发展、市场经济的联系和互动非常复杂的情况下,政府决策具有相当强的综合性、科学性,承担的责任非常大,如果有失误,代价则非常高,所以要求那些主持和参与政府决策的人要受过高等教育,具有较高的文化水平。通常,在中央政府层次,直接主持和参与政府决策的官员主要在处级以上,这些官员(新一代)应当受过高等教育,比如具有研究生学历和硕士或博士学位。

^① 同时要改革干部收入双轨制,变工资收入和实物化收入并存的制度为单一货币工资制度。



在政府部门工作的辅助人员，因其职能不是直接参与制定和执行政府政策，而是为制定和执行政府政策提供辅助性服务，如打字、文档管理、办公室的一般文秘以及其他辅助性工作，工作的综合性相对低一些，承担的责任和产生的影响也相对小一些。对这些公务员的素质要求可以低于承担决策任务的政府官员，因此，在学历和学位的要求上可以低一些。

各级政府部门，都需要决策者和辅助者两级公务员，缺一不可。只有实行上下等级职务之间、决策者和辅助者之间的严格分工，各司其职、各尽其能，才能提高政府公务员各级、各岗位的专业化水平。分工和专业化水平提高了，政府的工作效率也就会随之提高。如果分工不清楚，各级之间、各岗之间、各种事务之间相互交叉、彼此包含，政府工作中就会出现重复现象，这会降低政府工作的效率。

四、多级政府公务员的职能

现代市场经济条件下的政府通常是一个多级政府。在本书第三章，我已经提到。在中国，除了中央政府外，地方政府还有省、市、县、镇，^①因此，中国的多级政府主要表现为五级政府体制，有的地方政府官员还保留了计划体制遗留下来的以地区为依托的专员。在这五级政府的每一级之间，其公务员的岗位有

^① 有的地方实行了撤区、并乡为镇，原来的区和乡都没有了，农村基层政府一级到镇为止。据调查，撤区是正确的，但是并乡为镇带来许多问题。一是镇政府管理的范围太宽，政府和农民联系不紧密；二是农民多年来习惯于乡政府管理，原来的乡政府直接投资和管理了一些乡镇企业，有稳定的财政收入来源，乡镇企业也可以直接得到乡政府的支持，双方利益联系紧密。这种联系打破后，原来的乡和乡镇企业对新的镇政府在心理上有抵触情绪，因此，镇政府内部隐藏着利益矛盾。



些雷同,比如:中央政府有司局级、处级、科级。省、市、县也有司局(省是厅)级、处级、科级。尽管中央政府和地方政府同名称级的真实工资级别有差别,比如:地级市的市长为正司局级,而它的局级只相当于中央政府的处级。但是,各级政府内同名称级承担的工作尽管范围不同,职能性质却是相似的。

因此,各级政府公务员的职能,在范围上有差别,在性质上没有什么差别,这种职能范围上的差别是由各级政府承担的服务总量的大小决定的。今后,深化政府体制改革的趋势是,中央政府的职能范围适当扩大,地方政府的职能范围适当缩小。因为,随着社会主义市场经济的发展,宏观调控需要加强,政府直接参与的国有经济活动范围要相对缩小,前者要求中央政府发挥更多的调节作用,后者要求地方政府除了参与本地的“公共物品”生产外,应逐步从生产领域退出来。当前,在中国经济中政企不分的突出表现是地方政府对各地企业的直接干预太多,直接参与生产和经营的范围太宽。从这个角度看,加快地方政府的机构改革,推动各级地方政府减员增效,是一个有利于企业自主经营、打破各地之间的行政分割、发展全国同一市场、提高政府行政效率的重要举措之一。

本章参考文献

- [1] 舒马赫.小的是美好的.北京:商务印书馆,1985
- [2] 托夫勒.论企业改革.北京:国际文化出版公司,1986
- [3] 赫格杜斯.大企业与社会主义.东欧经济学,1986秋季
(1)
- [4] 锡克.论社会主义经济模式.经济研究参考资料,1981
- (5)增刊
- [5] 赵人伟,陈东琪,王忠民.市场化改革进程中的实物化



倾向. 经济研究, 1984(1)

- [6] 陈东琪, 李茂生. 社会主义市场经济学(第2版). 长沙: 湖南人民出版社, 1997
- [7] 陈东琪. 微调论. 上海: 上海远东出版社, 1999
- [8] 斯蒂格利茨. 政府为什么干预经济. 北京: 中国物资出版社, 1998



第九章

政府干预的实证分析 ——韩国的“政府主导”和启示

前面几章，我们主要从一般理论的角度，探讨了政府“为什么、怎样、在什么范围内”干预经济的问题，在讨论中，提出了一些有关政府干预的操作原理。本章转到对政府干预进行实证分析。通过这个实证分析证明这样几个思想：其一，任何国家的政府对经济的干预并不总是成功的，在某一个时期的失败是不可避免的，但是，我们不能因此而否定政府干预的实践意义，更不能否定改善后的政府干预给国民经济发展带来的好处；其二，任何形式的政府干预总是要付出一定的代价，同一时期的不同国家或不同国家的同一时期的政府干预所付出的代价只有大小不同；其三，政府干预的效果在经济发展周期的不同阶段会发生变化，政府干预效果本身也有周期性变化的趋势；其四，在各种政府干预形式中，我们可以找到其中更为有效的一种。

前面几章的研究，主要集中于肩负着“发展阶段”和“经济体制”双重转换任务的中国，在涉及其他国家时，仅仅是出于比较的考虑。本章想以 1997 年 7 月以来亚洲金融危机中受冲击较



大，在面对危机袭击时政府和国民合作精神较好，较早从危机中走出来，危机前后政府干预方式改变较明显的韩国为例，对政府干预进行实证性的综合分析。

自亚洲金融危机爆发以来，国内外经济界不仅对“要不要政府干预”有各种意见，而且对“政府如何干预”更是众说纷纭。而对后一个议题的争论，人们经常要提到韩国。这样看来，在回答“政府如何干预”这个问题时，以韩国做案例，是比较有代表性的。

本章分四节。第一节“‘政府主导’战略的成就和意义”，在说明“政府主导”、“政府干预”和“政府包揽”概念区别的基础上，先分析韩国的“政府主导”型战略及其成就，接着提出较落后经济容易选择“政府主导”的做法，并指出这一做法存在的矛盾和问题。第二节“‘官治金融’和‘低’利率问题”，先描述韩国“官治金融”发展的历史过程，然后考察“低”利率和政策性金融对财团发展的正面作用和产生的负面后果。第三节“发展大财团的途径和问题”，在讨论大财团一般发展过程和垄断地位形成的基础上，接着研究大财团是如何在多角化和过度借贷经营中扩张自己的。第四节“对‘政府主导’下大企业发展的看法”，先论述企业体系构造中“大”和“小”的关系，指出一国的企业体系构造中企业规模的选择应当是大中小合理组合，政策上不能有歧视，并认为韩国大财团的主要问题不是出在“大”上，不在于政府干预不对，而在于政府干预不当。



第一节 “政府主导”战略的成就和意义

一、从“政府主导”与“政府干预”、“政府包揽”的区别谈起

回顾 20 世纪世界经济史得出一个重要的结论是：“二战”后加速成长的国家和地区，几乎无一例外地选择了“政府主导”这条路。尽管各国、各地区“政府主导”的范围、程度和持续的时间有差别，但是，与欧美发达国家的“政府干预”相比，这些国家和地区政府对经济的作用更为明显。一般来说，欧美发达国家在贯彻政府意图时，其基本手段不是像亚洲加速成长的国家和地区那样直接运用产业政策等手段，而是通过调节政府掌握的部分市场参数，如税率、利率以及扩大和收缩公有部门的生产经营来实现。与此不同，亚洲加速成长的国家和地区在实现政府目标时，还强调产业政策等手段的作用。

这里，有一点需要说明的是，20 世纪后半期加速发展起来的国家和地区的“政府主导”，不同于中国在 1978 年前计划经济时期的“政府包揽”或“政府统制”。其突出区别在于政府发挥作用的基础一个是市场经济，一个是计划经济。就前者而言，政府除了对市场作补充、修正外，更多的是强调政府的宏观调控和运用产业政策等手段影响产业组织的形成和生产活动，从而比发达国家的政府干预“多出一块”影响范围。但是，这些“多出一块”的影响，并没有放弃市场调节，并不是像计划经济那样由政府包揽宏、微观层次的一切活动，不是用计划取代生产者和消费



者的决策，而是在保证市场有序运行的前提下发挥政府的作用。就后者而言，政府的作用性质严格说来不是一般所讲的“调控”、“干预”和“主导”，而是“统制”、“管制”和“包揽”。在这种条件下，不存在商品货币关系，完全没有市场的调节作用，消费者、生产者主权完全被计划者主权所取代。所以，我们在谈论韩国的“政府主导”时，不要和中国改革以前的计划经济的政府行为相混淆，甚至可以这么说，它和现在中国社会主义市场经济条件下的“政府管理”也是有一定区别的。

二、韩国的“政府主导”型经济发展战略及其成就

在对韩国的“政府主导”型战略进行较深入的分析前，我们先来看这一战略产生的历史背景及其所取得的不可忽视的成果。

在 1961 年前的相当长时期内，韩国经济一直处于停滞状态。1962 年以后，韩国推行由政府主导的经济发展政策，取得了被称为“江汉奇迹”的经济成果。韩国经济的快速发展是在十分薄弱的基础上开始的。在这个薄弱的基础上，如果走市场自由放任的路，经济加快发展的目标就不可能实现，韩国采取了政府积极干预发展的战略。这一战略的基本思想是：

——发展等于增长，通过增长国民生产总值的量来加快经济发展，所以，增长是一切政策中第一位的目标。

——要有高水平的就业必须有高增长，为了高增长又不得不承受高通货膨胀。

——加快工业化是实现高增长的根本途径。

——国民经济高增长需要出口支持，所以需要扩大出口。

——要扩大出口就要提高国际竞争力，为达此目的，必须实



行持续的低工资政策，并通过企业的规模化，降低企业生产的成本。

——提高出口收益也是很重要的，而提高出口收益的重要途径是提高出口产品的附加值，这就需要扶持重化学工业。

——加速出口增长，要有为出口而进行的政府介入和支援。

——经济发展所需的资金来源由强制性储蓄和海外储蓄(外债)来解决。

以上内容表明，60年代以后，推动韩国经济加快增长的最重要因素是政府的主导。在产业顺序安排上，发展的战略重点不是农业、内销产业和中小企业，而是支持工业、出口产业和大企业，所以，政府选择了非均衡增长理论作为政策指导的理论基础。从客观评价的角度来看，以这个理论为基础的政府主导型发展战略，加速了韩国经济的发展。

从经济开始加速发展之前的1961年到危机爆发之前的1996年的三十多年间，韩国的经济平均每年增长率为8.6%，人均GNP由82美元提高到10000美元以上。这三十多年间，韩国经济唱主角的是出口。从1960年到1996年，出口总额由3300万美元增加到1300亿美元(见表9-1)。1996年末，韩国成为世界第11个经济强国。

表9-1 1961年和1997年韩国经济发展比较

年份	GNP总额 (亿美元)	人均GNP (美元)	主导产品
1961	21	82	轻工制品
1997	4000	11000	半导体、汽车、船舶

资料来源：麦肯锡(Mckinsey)报告；《韩国再创之路》，每日经济新闻社，1998年。
金圣寿：《韩国经济的理解——理论与实际》，学文社，1993年。



高速的经济增长给韩国带来的好处：一是因出口激增而使国民经济发展的外部扩张力增强；二是提高了国民经济在国际上的整体竞争力；三是引进先进技术和资本而迅速补充了所缺技术和资本；四是促进了产业、行业结构的优化和再组合；五是因生产设备和企业规模扩大而吸收了失业者；六是综合上述成果而得到的国民经济规模的持续扩大。

正如汉城大学宋丙洛教授所指出的，韩国经济之所以高速发展，其原因主要在于：高级人才的引进和合理利用；政府主导的经济管理和政策的运用；儒教文化的背景；国民高涨的教育热；韩国人的勤劳和新韩国人的精神；韩国国民意识结构的变化。除了宋教授指出的原因外，我们还可以列举一些其他的原因。不过，我们在这里不准备全面概括韩国经济高速增长的原因，而重点是关心如何评价政府干预在经济高速增长过程中发挥的作用及其意义，以及当韩国近两年陷入金融和经济危机时，我们应当如何客观地评价政府干预的作用。我们的基本想法是：既要看到政府干预对经济发展的负面影响，又不要因危机否定了政府干预对推动经济快速发展所作出的贡献。只有采取这样的态度，我们才能够做到在加速经济发展的过程中恰如其分地运用政府干预。

三、较落后经济的发展，为什么容易选择“政府主导”？

在本书第一章，实际上已经提出了一个这样的思想：比较落后的经济在其发展战略的选择上，比较容易选择“政府主导”，在加速发展过程中倾向于更多地发挥政府的作用。现在，以韩国为例来进一步展开这一思想。

在研究韩国经济加速发展的背景时，不得不考虑属于所有



发展中国家共有的情况：在加速发展起步时，存在“低储蓄率—低投资率—低生产水平—低就业水平^①—低收入水平—低储蓄率”的低水平平衡陷阱。在存在这样一个低水平平衡陷阱的情况下，加速扩大再生产所需要的社会资本积累不足，加速提升国民经济素质的技术和外汇短缺，作为经济发展主体的民间企业没有达到足以参与现代市场经济竞争的规模水平。

在这样一个背景下，如果单纯跟进市场自身发展的脚步，所需要的时间就会很长。为了缩短时间，使国民经济的成长产生“加速”效应，比较便捷的途径是由政府来主导经济发展。这并不是一个凭空产生的思路，也不是个别国家的特殊选择。

那么，为什么比较落后经济的发展战略更倾向于选择“政府主导”呢？这有以下几个方面的原因。

1. 与发达国家竞争的需要。世界经济发展史一再证明，一国经济要想获得较快的发展，必须放弃闭关自守、对外封闭的发展模式和政策，选择对外开放、积极参与国际竞争的战略。但是，国际市场的竞争是无情的，一国、一地区要想在竞争中获得有利的竞争地位，就必须有足够的经济实力，这是比较落后经济在进入国际市场、参与国际竞争一开始就面临的挑战。

为了应对这一挑战，比较落后经济首先要解决的是如何迅速提高其在国际市场上的竞争力，如何努力做到使本国进入国际市场的产品不仅具有以低劳动成本为基础的低价格优势，而且逐步具有高技术含量、高质量的优势，让更多的海外用户接受本国产品。这就需要迅速提高本国产品的技术含量和质量，需要提高国内企业的整体技术素质，而要做到这一点不是一件轻

^① 无论是在农村，还是在城镇，普遍存在较高的隐性失业率，劳动过剩大军的存在导致劳动生产率水平很低。



而易举的事情。如果继续走市场自由放任的发展道路,企业的技术进步和产品质量的提高就需要一个比较长的过程。

如果政府更积极地进行干预,通过各种方式,包括,通过实行主办银行制度等推动大企业财团的形成,用加速提高企业规模水平的办法加速技术攻关、降低成本、提高质量,就可以缩短技术改造和提高质量的进程,从而比较快地提高国际竞争力。

2. 加速大企业的形成和发展。韩国主办银行制度下的大企业财团发展尽管在后来逐渐暴露出一些问题,但是,在其发展过程中和诸多问题暴露前,对提高企业和出口产品在国际市场上的竞争力是作出了贡献的。我们不能否认小企业及其产品在出口上也有某些大企业不可替代的好处,诸如因其调整弹性较大而能比较好地分散市场风险,在这个意义上我们可以说“小的就是美好的”。但是必须看到,一国要想确立其在国际舞台上的竞争优势地位,要想成为贸易和经济强国,没有一个具有较大资本规模、现代化的技术水平和拥有较大市场份额的大企业财团几乎是不可能的。

因此,在强调“小的就是美好的”时,不应当轻易下结论说“大的就是很糟的”。在 20 世纪 90 年代后半期发生的亚洲金融危机,中国的台湾受冲击较小,的确与其中小企业的稳定作用有关。但是,台湾能在危机中比较稳定还与短期债务率较低、外汇储备较大、政府对市场的管理和干预比较得力、银行的问题较少等原因有关,我们不能在谈论大企业存在一些问题时过分夸大中小企业的作用。实际上,比较好的选择是大、中、小企业合理搭配,在大、中、小企业之间建立起合理的业务分工关系。欧美国家经济在国际上的强大竞争力,并不是体现在中小企业上,而主要是体现在大企业。最近以来,欧美国家企业的大型化趋势越来越明显,我们怎么可以因周期性危机的影响而轻易否定大



企业财团的发展呢？怎么可以轻易否定大企业在市场上的竞争优势呢？韩国在危机中首先是大企业财团陷入困境，并不是大企业财团本身必然存在不可克服的矛盾，而是还有别的原因。

也许读者会说，欧美的大企业是靠市场行为，比如自发的兼并、收购、联合等方式而形成的，而不是靠政府的推动，更不是政府主导的结果。这一判断没有什么错误，不过，读者应当注意到，和所有其他比较落后的经济一样，20世纪60年代初期的韩国，国民的储蓄水平很低，存在相当典型的低水平平衡陷阱，社会资本积累明显不足，技术和外汇也是很短缺的。在这种情况下，其加速发展的模式不能模仿欧美，不能仅仅依赖市场，而应当主动发挥政府推动的作用，只是韩国在运用政府干预这个手段时，力度较其他国家更大一些。

在分析韩国为什么选择“政府主导”发展战略时，我们联想到中国改革以前所选择的发展模式。在我们看来，在选择加速发展模式时强调政府的作用并没有什么错误，甚至在发展之初多强调一点政府集中动员资源的意义也是必然的、必要的，而真正的错误是选择了完全排斥市场的计划经济，走上了一条用政府管制取代市场调节的道路。

正是基于这一考虑，我们在评价韩国的“政府主导”型发展战略时，更为注意到选择这个战略的客观必然性和长期性及其产生的有效性。

同时我们也想到，中国如果不发展大公司，没有几个像韩国的三星、现代、大宇和LG这样的大财团，没有几个像发达国家的IBM、微软、洛克菲勒、通用、波音、爱立信、摩托罗拉、ABB、AT&T、丰田、本田这样的大企业，就很难显示中国企业在国际市场上强大的竞争力。

3. 加速资本集中和发挥政府的优势。对于比较落后的经济



来说,发展大企业财团面临的首要问题是社会资本积累不足、资本小而分散,要解决这个问题,就必须加快社会资本的积累,将部分小而分散的资本集中起来。谁来解决这个问题呢?从市场和资本发达的欧美国家的历史演进看,早期原始积累为后来的资本快速积聚和集中打下了基础,而战后比较落后经济国家不具备这个基础。为了给经济起飞准备这样的基础,借助政府的力量是一种可行的选择。

从韩国的情况来看,政府对经济的影响主要通过以下途径:

- 制定和实施扩张性资本发展计划和政策。
- 建立和扶持国有企业,政府直接参与部分生产活动。
- 扩大财政开支,对道路、港口等基础设施进行直接投资。
- 增加预算,大力发展卫生、教育、环保等公用事业。
- 设立经济科学等领域的研究机构和促进贸易的机构等。

为了推动资本形成的加速进行,政府采取一些有利于提高国民储蓄率的政策,同时,通过影响金融机构给予优惠政策,在财力上支持大企业财团的快速发展和扶持特别产业的迅速成长。政府在这些方面的努力,目的是建立像三星、现代、大宇和LG这样的大财团。到目前为止,我们认为,政府在推动大财团发展过程中的努力实际上是对韩国经济长期增长的贡献。即使是在金融危机时,个别大财团遇到了困难甚至破产,也不能否定政府在发展企业规模经济中的贡献。如果没有当时的三星、现代、大宇和LG这样大财团的崛起,就不可能有危机前三十多年韩国经济的辉煌业绩。

据此我们想,企业走规模发展的道路,不会因短期的困难而永远中止,政府在发展大企业规模中的优势也不会因暂时的危



机而消失。一国在资本形成水平不很高的情况下,要加速社会资本的积聚和集中,形成大企业财团,没有政府的主导和推动是很困难的。

四、“政府主导”战略的矛盾和问题

韩国经济高速增长后出现了令国民痛苦不已的危机,人们于是回过头来反思“政府主导”战略和政策的利弊得失。这一战略和政策,对实现经济高速增长作出了重要贡献。但是,也带来了结构、制度、总量和市场运行上的新问题、新矛盾。一些主张自由市场调节,怀疑政府干预作用的学者,对这一战略和政策提出了批评。

应当承认,这些批评不是没有道理的,我们从很多资料中可以发现韩国在实施“政府主导”战略和政策的过程中,在干预企业和市场方面,有某些不当的做法。政府在将自己的意愿加给企业和市场时,不仅损伤了企业和市场的自由,而且未能将经营风险在不同个体、不同时点上分散,而是被不断累积起来,有的风险转嫁到了政府身上。当风险累积到非常严重时,一遇到外力(如投机资本等)的影响,累积的风险就转化成了具有较长时间惯性的危机。

一般来讲,“政府主导”型战略和政策,存在如下明显的矛盾和问题。

1. 结构性矛盾突出。一般来讲,经济加速发展时期的结构性矛盾要突出一些,这在没有“政府主导”的欧美经济高速成长期亦是如此。但是,在“政府主导”型经济发展战略下,结构性矛盾更为明显一些。这种结构性矛盾,首先表现为工农业发展不对称。在工业经济快速增长过程中,农业表现出明显的低增长,



这种过分倾向工业而忽视农业的趋势不利于国民经济协调稳定增长。其次是出口产业和非出口产业发展的显著不平衡，工业部门的急剧扩展以及由其推动的国民经济的规模扩大和数量快速增长与其他产业失去了有机联系，形成只依靠加工进口原材料销往国外市场的对外型经济结构。其三是贫富差别扩大，因为政府对一些产业、行业、地区特别支持，而对另一些产业、行业和地区比较忽视，结果是不同产业、行业和地区之间出现了因政府的政策倾向程度不同而引起的收入差别，而这种差别在社会层面表现为不同收入阶层的贫富悬殊和两极分化。

2. 企业过分依赖政府。韩国的企业特别是大企业拥有依赖于政府主导型经济发展的经营体制，在这种体制下，企业通过政治权力可以获得特惠利益和额外支援。由于有了这种依靠政府的经营，企业不重视通过市场进行的合理经营或提高自我生产能力，以至于出现企业经营能力全面下降的情形。另外，得到政府保护的大企业，通过政经结合，实行垄断和无所顾忌的扩张，结果，这些大企业成了特殊形态的企业集团财阀，阻碍了创业企业和中小企业的发展。在政府保护伞下成长起来的大企业的毛病，一是惰性和自我经营能力下降；二是垄断和限制市场竞争的发育。

3. 市场运行系统的不稳定性提高。市场运行系统的不稳定性提高主要表现在贸易赤字和债务增加，金融出现体制性漏洞。由于国民经济的技术改造步伐加快，在出口增长的同时，进口扩张要求突出，这就容易引起赤字和债务增加。韩国在加速发展期的三十多年中，除 1986 年和 1989 年外，每年的国际收支均表现为赤字，赤字又推动债务增长。爆发危机的 1997 年，负债总额达到 1 300 亿美元。这就强化了市场的非均衡运行，形成不稳定因素。



导致市场运行不稳定的因素还有很多,如农民负债增加、慢性的物价高涨等,但是其中值得特别提到的是金融系统的不稳定。韩国在经济加速增长过程中,政府利用主导的资本积累手段处理金融问题时伴随着“官治金融”和资本垄断化,金融系统的运作带有明显的政治操纵色彩。这种“政金勾结”所引发的问题比一般所讲的“政经(主要是进出口权利等贸易活动)勾结”所引发的问题更为隐蔽,不易监督防范。这就使金融系统不仅会出现新的不稳定,而且等到不稳定问题明朗时,几乎是积重难返了。

但是,要特别指出的是,我们在用“政府主导”的失误和弊端来说明政府干预的无效性时,需要特别的谨慎。我们不能在繁荣时说政府干预如何如何好,在危机时说政府干预如何如何坏。实际上,一国经济或世界经济的繁荣和危机循环交替出现,几乎是一个铁律。在重建政府与市场的关系时,我们要努力的是,如何尽可能通过政府的有效干预,改变繁荣和危机循环的时间长度比例,降低危机的程度,减少因危机给国民带来的痛苦。

第二节 “官治金融”和“低”利率问题

一、“官治金融”的发展过程

在现代市场经济的发展过程中,承担着资金分配任务的国家金融系统,它起着非常重要的作用。在韩国,因为政府对金融系统的干预和控制比较明显,政府和金融相互连通,所以,人们



又将韩国的这一特征性体制概括为“官治金融”。现在，我们来对“官治金融”的发展过程作一个概略的回顾和评价。

1960年，韩国政府为了掌握国家金融而制定了《有关金融机构的临时措施法》，此法赋予银行监督院以金融机关人员的人事决定权。到1962年，政府根据此法，完全掌握了金融机关的人事权。1962年修改《韩国银行法》^①，其内容主要包括：韩国银行隶属于财政部；银行总裁的任命同意权由原来的国务院总理手中转至财政部长；对于金融通货政策的最高议事机构——金融通货运营委员会的决定，财政部长可以要求再审议；银行业务原来只接受监察院的会计监察，现在要接受监察院的会计监察和财政部长官的业务监察；原来由金融通货委员会来决定的韩国银行的预算和决算改为要得到内阁会议的承认。就是说，银行法修改后，韩国银行受财政部的约束更多，受政府行政意愿的影响更多，中央银行自身的独立性受到了限制。

这一时期，韩国实施政策性金融的代表性例子是确立了出口支援金制度。按照1962年2月制定的“出口金融规定”，出口金融的各项利率由政府来主导。1962年4月和1964年两次下调出口金融利率，均比一般利率明显要低一些，这就确定了出口方面特惠金融的性质。

1960年以后，韩国政府通过优惠利率、资金优先分配等金融政策，直接干预银行的资金操作。这种特惠性金融政策在经济条件已经发生变化的70年代和80年代继续执行。为引进经济发展所需要的资金，韩国政府实行了高储蓄存款利率和低贷款利率的政策。1965年，银行的储蓄存款利率由原来的15%提

^① 1962年以前的韩国银行法，其基本内容是模仿美国的法律制度，主要内容是中央银行对行政部门有其独立性。



高到 26.4%，贷款利率由原来的 14% 提高到 24%。存贷差别体系的形成和地方银行的设立，使银行存款大幅度增加，国内周转资金中银行存款所占比重由 1963 年的 16.4%，分别提高到 1964 年、1966 年和 1967 年的 19%，37.7% 和 53.3%。这一时期是韩国银行的成长期，但是在后来，获取信贷者的经营遇到了困难，还不起银行的贷款时，留在银行账本上的信用就变成一堆呆账、死账了。

60 年代实行商品市场依靠出口、资本依靠外债、给大企业提供低息金融和优惠税负等措施，刺激了投资，支持了经济发展。同时，也出现低效率的过度投资现象，过度投资导致经济过热、进口激增和通货膨胀。在这种情况下，韩国政府不得不采取紧缩政策，而在紧缩之后，经济不景气发生，国外生意锐减，出口减慢，企业总资金利润率由 1968 年的 5.3% 降低为 1970 年的 2.5%。1972 年，政府颁布“紧急命令”，鼓励以高利贷方式把借出去的钱投资于企业或三年后企业以低息偿还借款，以此方式大量减少企业负债。此“命令”颁布后，私人债务高达 3 456 亿韩元，为当时 M1 的 80% 的水平。政府为了在制度化金融圈内代替高利贷市场，后来制定了《相互信用金库法》，设立了互相信用金库和综合金融社这样的特殊形式的金融机构。通过这种措施，政府不仅掌管了银行，而且控制了包括第二金融圈和资本市场在内的全部金融市场。

80 年代，韩国实施金融自由化，金融产业开放和金融体制改革取得了一定的成果，主要表现在政府对金融活动的直接干预减少。这期间，政府对金融机构的限制规定由 617 项减少到 12 项，赋予银行监察院长很大权力的《关于金融机构的临时措施法》被废除。同时，实行城市银行的民营化，政府所有的 4 个银行（韩一、第一、汉城和朝兴）的股票也可以卖给私人，利率自



由化得到一定的发展。1982 年开始规定政策性金融的利率与一般利率应相同,1988 年商业银行和非银行金融机构的贷款利率实行自由化(但是因利率增加而引起债务恶化,一年后废除了此项措施)。可见,80 年代,韩国的金融受政府直接影响的范围缩小,程度大大降低。在这种背景下,政府的通货政策的效率有所降低。^①

为了解决 80 年代金融中存在的问题,韩国政府 90 年代继续对金融体制进行改革。1991 年,储蓄存款利息继续由政府控制,但是,贷出利率由金融机构自己决定,因此政府将手中的部分金融直接控制权转移给了金融机构,但是,政府对金融的影响还非常明显。这期间,韩国为了加入欧洲经合组织(OECD)完成了经常项目和资本项目的自由兑换。1995 年,又允许外国投资者对国内证券直接投资。1997 年,为了推动中央银行独立,解决财阀拥有银行与金融监督机构的合并问题,成立了总统直属的金融改革委员会。从这些改革措施可以看出,韩国政府对金融的直接管制体制在不断变化。但是,全部金融机构隶属于政府的“官治金融”基本框架没有发生大的变化,行政和经济、行政和金融的相互关联一直没有发生大的变化。历届政府为了确保各自政权的正当性和民心导向,以经济发展作为最高目标,充分利用了金融,用“官治金融”为其政权服务。

^① 中国 20 世纪 90 年代后半期的情况有点类似于韩国 80 年代。中国在 1997 年年初将信贷额度限制取消,中央银行从 1996 年 5 月 1 日到 1998 年 12 月 7 日连续 6 次减息,但是,没有刺激投资需求的增长,没有刺激经济回升。从市场物价总水平看,不仅没有带来像以往那样的通货膨胀,反而使通货紧缩不断深化。从 1996 年到 1998 年,中国的全国零售物价上涨率从 6.1% 降低为 -2.6%。显然,中央银行通货政策的效率下降了。这当然与宏观上的需求不足有关,但是,我们想,这种政策效率的下降可能还与制度的转换有关。



二、“低”利率和政策性金融

韩国“官治金融”的特征之一是“低”利率。我们之所以在“低”字上加一个引号,是为了让中国的读者注意到,韩国的利率并不比中国低,只是它的贷款利率比存款利率、高利贷利率更低一些。1964年,银行贷款利率为14%,高利贷为61.4%,前者不到后者的1/4。政策性金融的贷款利率明显低于一般贷款利率,政策性金融和出口金融的利率只有一般贷款利率的1/4或1/2(见表9-2)。

表9-2 1978年韩国政策金融利率和一般利率的比较

贷款种类	年利率(%)	贷款种类	年利率(%)	贷款种类	年利率(%)
一般贷款	19	旅游业	11.5	国外建筑业	15
出口业	9	造船业	11.5	国防业	16
农业	9	钢铁业	15		
水产业	9	中小企业	15		

资料来源:金圣寿:《韩国经济的理解——理论与实际》,学文社,1993年。

在欧美发达国家,政府对金融市场的干预,不是直接决定利率,而是通过增减货币供应量来实行控制,其实际的利率水平被认为一般不会超过均衡利率,因为自由化的市场利率是由资金的供求关系决定的。但是,在韩国,政府的做法是直接决定低利率,这导致了高利贷,造成了获得低利率企业和其他企业之间在资金获取成本上的不平等,甚至造成了两极分化,降低了货币的利用率。同时,也阻碍了银行的利润创造和稳定性,使银行能力降低。另外,由于利率、资金利用率水平较低,结果不仅出现了银行国际信用等级下降的危机,而且出现了如美国麻省理工学



院克鲁格曼教授所讲的银行“道德性松懈”的问题。当银行在利率和自主经营权上受到限制时,按照政府的政策无条件地给政府指定的企业提供贷款,并由政府来担保,就会发生对银行经营不负责任的“道德性松懈”。这种松懈又会恶化银行经营,使企业和国家的投资收益减少。

如果低利率是由市场上资金供求关系以及中央银行的货币供应量调节的周期性变化决定的,而不是由政府直接控制的结果,那么,它就不会产生上述“道德性松懈”的问题,因为它刺激的投资需求增加隐含的未来风险被分散在企业身上。如果低利率是政府实施政策性金融的结果,“道德性松懈”的问题就会发生。

在韩国,政策性金融的含义是指:当金融机构的资金供给少于需要时,政府为了扶持特定经济领域和企业的发展,以低利率将资金优先贷给政府指定的特殊领域和企业,同时提供担保、偿还期的优惠。在这种条件下,能得到政策性金融支持的领域和企业将不断强化对政府的依赖性,在提供资金的使用效率上也不像其他领域和企业那样有必须承担全部风险的压力。作为政策性的指定资金贷出对象,只要理由充分就不必经过贷出审查而自动贷出,这种政策性金融(表 9-3 描述了它的变化)取消了银行在资金贷出过程中的审查制度。

表 9-3 韩国政策性金融和一般金融对比关系的变化(%)

类 别	1972~1976 年	1977~1982 年	1983~1990 年
一般金融	54.9	49.8	49.6
政策性金融	45.1	50.2	50.4
进出口支援金融	11.8	11.1	10.2

资料来源:金圣寿:《韩国经济的理解——理论与实际》,学文社,1993 年。



本来，信贷投资至少有两次重要的审查。第一次审查是投资方在计划投资、寻求信贷资金时，要考虑资金的有效性，但是，这一次审查的前提是资金需求者承担对资金运用的全部风险。在韩国，由于政府对信贷过程的插手，第一次审查比较主观，缺乏严密的客观性。第二次审查是银行的专家靠专业知识和丰富经验、有关资料，更客观地评价贷款申请者的投资计划，以确认投资的有效性。在政策性金融体制下，因为信贷需求者是政府直接扶持和指定的，资金使用的风险由政府作担保，这个第二次投资计划审查就容易被忽视。这些势必导致社会资金的无责任、无风险和低效率的使用。

低利率和政策性金融不仅会导致优先资金的低效率使用，还会导致通货膨胀。从资金供给方面看，低利率政策导致缺乏自发的储蓄，要寻找经济发展所需的投资源，中央银行（韩国银行）不得不增发货币；从资金需求方面看，因金融机构的储蓄不能满足资金需求，金融机构不得不从中央银行借款，这种借款成为通货增加的重要因素。

此外，低利率和政策性金融比较容易导致银行不实债权^①的扩大。1985年，朝兴、商业、第一、韩一和汉城信托等5大“市中银行”^②的利率为5.6%，比同年制造业的资本平均收益率15.2%要低很多，而同期，外国银行汉城支行的利率高达62.4%。从1978年到1985年期间，市中银行的借入资金增长了7.2倍，其资产、贷出额等只增长4倍。这种市中银行从韩国银

^① 在中国的银行文献中，对那些放出去以后在规定时间回不来的款项叫做银行的“不良债权”，韩国叫做“不实债权”。从字义看，用“不实”比“不良”更准确一些，所以，我们在这里还是用“不实”二字。

^② 相当于中国的商业银行，它们是以营利为目的的银行。韩国银行是韩国的中央银行。



行借入资金的提高,主要是因为韩国银行根据政府政策贷出了利率大大低于商业银行贷出金利率的资金。银行不顾收益下降而获取贷款,是由于贷损冲销金的扩大。1985年,5大市中银行把当时纯利润5倍以上的1256亿韩元资金用于贷损冲销金。银行贷损冲销金迅速增长的原因在于,根据政策性金融丧失了贷出审查机能和银行的支付保证。银行给予保证但企业不及时偿还,使得给予保证的银行的替还资金1985年底累计达到5649亿韩元,银行债权不变化达到相当的程度。

银行不实债权来源于不实金融,不实金融来源于不实产业或不实企业,这些不实企业都是大企业,不实产业在政府的经济高速增长政策中被指定为战略成员,得到政府各种租税和金融方面的优惠。后来,韩国的这种以大企业为中心培养特种产业的政府经济政策被认为没有取得成功,所以,从1985年开始,韩国采取产业合理化措施,对不实产业、不实企业、不实金融相互联系的体制进行改革。下面,将对韩国的大企业发展战略及其存在的问题进行集中分析。

第三节 发展大财团的途径和问题

一、大财团发展和垄断地位的形成

韩国从1962年开始推动经济加速增长,其牵引车是由政府扶持和发展起来的大企业或大财团。为了推动经济加速增长过程,政府将有限的社会资金集中支援发展特别产业(出口产业



等)和大财团,通过实施倾斜的财税和金融政策,让大财团享受租税和金融的特惠,包括减免税、以低利率贷款获取政策性金融资金等。

在韩国,划分大财团的标准是变化的。1970 年以前,指职工在 200 人以上的企业;1970 年以后,指职工在 300 人以上的企业。到 1985 年底,韩国 30 家大财团的贷款占全部银行贷款的比率为 35.8%,其中,现代、大宇、三星这 3 个大财团的贷款占 16.3%。除了贷款份额的优势外,大财团还参与金融机构的所有权控制。20 世纪 60 年代后期建立起来的地方银行和 70 年代建立起来的综合金融社、证券会社等都是大企业所有,单纯由政府掌握的 5 大市中银行也在民营化过程中被大企业挤占。

在政府扶持下成长起来的大财团,在生产领域起着主导作用,尤其是在政府持续推进以出口主导型为特征的产业重新组织和资本循环过程中,出现了部分大财团垄断经济的现象。

从表 9-4 可以看出,70 年代,韩国大财团在企业总数中所占的比重不大,但是在生产额、附加价值和发货额中所占的比重都在 60% 以上,就是说,占全社会 3% 左右的大财团控制着 2/3 左右的生产领域。

表 9-4 韩国大企业比重变化趋势(%)

项目 \ 时 间	1970 年	1975 年	1980 年	1985 年	1987 年
在企业总数中	2.9	3.8	3.4	2.5	2.4
在生产额中	69.7	69.3	68.1	64.6	62.2
在附加价值中	71.2	68.3	64.8	62.4	60.6
在发货额中	—	69.2	68.0	64.7	62.0

资料来源:韩国经济计划院:《矿工业统计调查》(内刊),1971~1988 年各年。



图9-1显示,韩国包括4大财团(三星、现代、大宇和LG)在内的30个大财团在制造业创造的附加价值的比重,1985年分别只有10%和20%多一点,1995年提高到30%和40%。在后面的40%中有2/3是由4大财团占有,这比10年前增长了两倍多。从制造业的纯利润来看,有50%是由30个大财团创造的,而这50%基本上由4大财团完成的(见图9-2)。

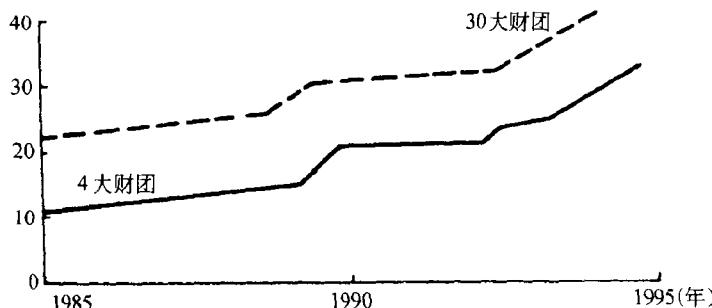


图9-1 韩国大企业在制造业中附加价值的比重变化

30个大财团基本都在产业部门中占主导地位,特别是其中的4大财团在电器、电子和服务行业中更是如此,形成了以大财团为中心的生产格局,大财团通过大规模的生产设备扩张和为追求利润形成的系列企业间的特惠金融,相互出资,加快了资本集中。这样,在事实上大财团不仅主导了韩国的产业经济,而且统治着韩国的金融活动,即产生了对金融的控制性所有。尽管政府在促进民营化的同时为防止市中银行的私有化修订了《银行法》,规定禁止同一人占总发行股份的8%和事实上的支配,但是,实际上,大财团往往对系列企业的股份进行伪装分散而使规定无法执行。

表9-5描述了7大财团的系列企业(社)从5大银行获取

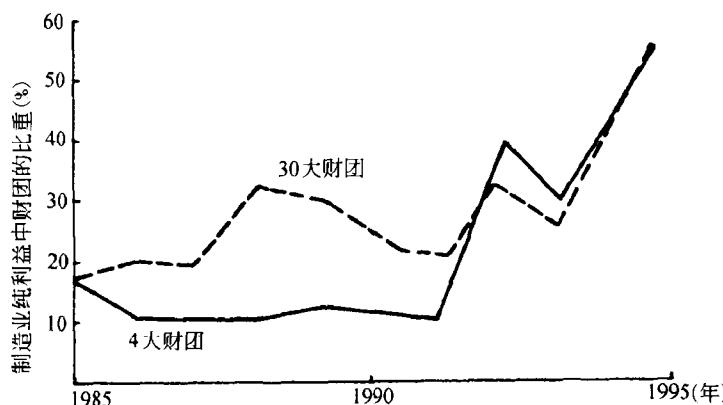


图 9-2 韩国大企业的利润在制造业纯利润中所占的比重变化
贷款的总规模, 最低的 18.5%, 最高的 45%。这说明, 大财团对银行的依赖、控制或所有程度。

表 9-5 1985 年大企业在市中银行的股份所有(%)

企业名	朝兴银行	商业银行	韩一银行	第一银行	汉城信托
三星	2 个系列社 7.99	3 个系列社 13.35	东方生命 7.05	东方生命 6.64	东方生命 1.75
新东亚	大韩生命 7.99	—	—	大韩生命 8.00	大韩生命 8.00
泰光	2 个系列社 7.80	—	—	—	兴国生命 4.81
大宇	大宇证券 1.28	大宇证券 3.77	大宇证券 2.63	5 个系列社 14.64	大宇证券 6.25
现代	—	国一证券 1.38	国一证券 7.46	2 个系列社 8.76	2 个系列社 9.71



续表

企业名	朝兴银行	商业银行	韩一银行	第一银行	汉城信托
韩进	—	—	5个系列社	—	—
	—	—	6.68	—	—
LG	—	—	2个系列社	2个系列社	—
	—	—	6.52	—	—
东亚建设	—	—	—	—	崔元锡
	—	—	—	—	7.72
合计	25.06	18.50	30.34	38.04	38.24

资料来源：《东亚日报》，1986年5月9日。

美、日、英等发达国家的大中型银行在创业时就属于大企业所有，韩国这5个对国民经济有着绝对影响力的商业银行大财团所有是从国家所有转移来的，在从中央银行可以获取直接优惠贷款（中央银行的贷款利率和商业银行的贷款利率有很大差距）的情况下，如果银行被少数大财团支配，银行贷款也就会集中于它们身上，这样，大银行的行为就完全受大财团影响和控制。

二、多角化及其成因

韩国大财团在经济领域里愈益多极化，有5大财团平均进入140个以上的部门，包括生产和流通等领域。随着大财团规模的不断扩大，其产业亦多角化，即使在非关联领域里，其多角化程度以及生产项目也远远超过中小企业。

1994年，30个大财团的系列社总数为616个，1996年底发



展为 767 个,两年间增长 24.5%。1994 年以后,作为多角化的组成部分——海外投资热潮兴起了。但是,这种多角化经营并没有带来诱人的回报。49 个财团的利润增长只有 0.2% 的水平,其中 30 个财团中有的处于亏损状态。三星电子在海外的 85 个分社之一的美国电脑公司 AST 于 1997 年亏损 1 745 亿韩元;接管加拿大 HACI 的现代汽车公司 1996 年也亏损了 2 800 亿韩元。大财团的多角化经营,只注意了企业规模和业务的不断扩展,以大量初期资本投入大规模的系列企业群;只注意了冒险性很大的新事业拓展,即使到了 1997 年经济不景气时,这种以冒险性事业扩展为内容的系列社投入还在继续进行。

大财团为什么如此热心于多角化经营呢?现在回过头来看,多角化不单纯是追求经济收益,而是更多地追求规模扩大、市场份额增加和在业界排名顺序的前移。这是第一个原因。

第二个原因是,通过所谓“催肥”的“互相支给保证”可以收集大量资金,而“互相出资”起到了很好的“催肥”作用,这样可以节约设立新系列社的必要资本。这里的关键,一是“互相出资”,通过这个手段,可在没有别的资金来源情况下扩大财团规模;二是“互相支给保证”,在银行向财团提供信用时,为以防万一,要求由企业内信用高的核心股东做保证,财团股东内有内部往来,与多角化相关联的投资,可以借用系列社的资金来源。在“互相支给保证”存在的情况下,财团每增加一个系列社,就可以通过核心企业的债务保证继续增加投入。如果不存在“相互支给保证”,即使系列社增加,而编入系列社的新股份从银行借入资金也相当困难。所以,财团热衷于多角化。

第三个原因是,多角化经营和“危险分散化”有着密切联系。财团在实施专业化的龙头项目时,如果遇到不景气,就有破产的危险。但是,如果进入多角产业并形成系列,就能减少相当部分



的风险,其媒介要素就是互相支给保证和内部往来。实现互相支给保证常规化,在经济不景气时也可减弱危机企业的债务偿还负担,因为可以通过内部往来,让盈利企业用直接保全亏损企业的办法补救危机企业。如果进入多角产业,在经济不景气时,进行结构调整就更加容易。因此,不管市场状况如何,在多角化条件下,可以用上述办法来维持所有系列社,缩小破产的危险,保证企业持续经营。但是,这种多角化中的互相支给的实现,会影响各企业特别是危机企业的财务结构。由于系列社的相互关联性,某一家或某几家公司倒闭会影响到其他企业,包括影响财团的主力企业。而且,系列社之间财务结构恶化,以及非主流业的不实化导致主流业的不实化,都会导致财团财务结构的恶性循环。由于系列社之间财务结构的相互关联,在某一两个企业出现问题时,要想单独处理它们也是很困难的。

三、过度借贷经营

从上面的分析可以看出,韩国的单个企业用“互相支给保证”和“互相出资”的手段扩大产业和业务,强化了借贷经营,实际走上了过度借贷经营的路。这就是为什么韩国企业的负债率非常之高的缘故。到危机产生时,韩国制造业的负债率在300%左右,财团企业的负债率远远超过了300%,汽车产业的负债率超过了400%。这些都高于美国、日本和中国的台湾(见表9-6)。

测定企业资产固定化危险程度的固定负债率,韩国高于发达国家,这说明韩国企业对市场的投资不是靠自有资本,而主要是靠贷款实现的。过高的固定负债率会严重影响企业的财务安全性。



表 9-6 负债率和年利息率的国际比较

年 份	负 债 率 (%)						年利息率 (%)	
				韩 国				
	美国	日本	中国台湾	制造业	企业集团	汽车	日本	韩国
1990	148.7	226.8	83.4	286.3	—	398.8	6.7	12.7
1991	147.3	220.5	97.9	306.7	369.8	454.9	6.9	13.0
1992	168.2	216.5	93.0	318.7	—	459.9	5.7	12.3
1993	174.5	215.5	88.0	294.9	348.4	395.6	4.8	11.2
1994	166.5	209.8	87.2	302.5	—	451.9	4.3	11.4
1995	159.7	206.8	85.7	286.8	348.4	443.5	3.6	11.7
1996	—	—	—	317.1	387.8	463.3	—	11.2

负债率 = (流动负债 + 固定负债) ÷ 自有资本 × 100%。标准负债率为 100%。

资料来源：韩国银行；《企业经营分析》，1991～1997 年。

韩国企业和产业的流动负债率也是相当高的。一般来说，流动负债率的标准值为 100%，即自有资本和短期借贷的量是相等的。但是，20 世纪 90 年代韩国的制造业和汽车产业这一指标都大大超过标准值。1993 年以来，钢铁的流动负债率也在标准值之上（见表 9-7）。在 90 年代中期后，汽车和钢铁两个有代表性的扩张性产业难以找到合适的长期借贷，投资主要依靠短期借贷，而这是风险很大的选择。在汽车和钢铁产业中，以短期借贷为主支撑的借贷经营的主要代表就是财团，典型的是韩宝财团。这个财团每年的销售额不过 3 000 亿韩元，在年亏损数百亿韩元的情况下，借贷足有 5 兆韩元。它的支持银行是第一银行，其贷款额占该银行总贷款额的 4.5%。企业和产业流动负债率高，短期债务和外债急增，影响了韩宝财团经济运行的短期稳定性。



表 9-7 韩国三大产业的流动负债率变化(%)

年份	制造业	汽车	钢铁
1990	176.4	138.1	73.9
1991	190.2	187.9	77.4
1992	200.0	314.8	88.4
1993	182.3	257.5	102.2
1994	188.5	275.1	106.8
1995	179.1	287.8	103.7
1996	191.6	294.0	120.8

流动负债率 = (流动负债 ÷ 自有资本) × 100%。流动负债的标准值一般为 100%。

资料来源：韩国银行：《企业经营分析》，1991～1997 年。

在债务增加过程中，韩国企业加快了票据发行。从 1981 年到 1990 年海外债券发行额为 8 000 亿韩元，1994 年不受政府货币当局限制的各种海外债券入海外股票委托证书(DR)、可转换私人债券(CB)和新主人首权私人券(BW)等大幅度增加。此外，从 1994 年到 1997 年金融危机爆发前，从外国金融机构贷款大幅度增加，其中大部分是短期贷款。

负债率高和外债的增加，不仅加剧了经济的不稳定性，而且过重的贷款经营(负债经营)导致了过多的重复投资，这势必影响企业的投资收益，而投资收益的下降又会影响企业的到期还贷能力，最后使企业和银行一起陷入困境。

四、财团与政府的关系及其改革

在经济快速增长进入到一定阶段后，韩国财团内部的监督



制度逐步减弱，同时，银行和资本市场等外部监督与防范机制的作用也随之减弱。这时，财团通过银行获得的资金仍然占相当大的比重，这就使财团对银行贷款的依赖性很大，而银行作为财团的主要贷出者或债权者没有履行应有的监督职能。当然，这是政府保护财团进行资本扩张的必然结果。

政府以政策性金融与“官治金融”等方式利用银行，使银行丧失了自我约束与责任经营的能力。虽然说政府直接干预大量减少，但是，银行行长的任命权还在政府手中，在主要的贷款项目中政治圈的影响力仍起决定性作用。^① 银行给财团贷款，主要不是根据事前的审查和对项目收益的判断，而是依据财团的外在规模和政府的主观决策。在处理不实债权时，银行通常期望政府的支援，因此，谈不上银行对财团的监督与约束。由于软弱的金融制度缺乏对企业的监督，财团不断进行不良经营，银行默许过多贷款，这又强化了不良经营。所以，由于政府的不恰当保护，银行和财团之间处在一个大家都叫苦的恶性循环之中。

1997 年的金融危机，促使韩国用改革的方式摆脱这种恶性循环。主要改革什么呢？

第一，废除互相支付保证制，通过减少债务保证抑制财团贷款偏向，增加自有资本，防止过度的多角化，提高真实信用贷款的比重，改善财务结构，减少财团无益的投资。公正交易委员会在 1998 年 3 月，将财团的保证范围限制在自有资本的 100% 以内。尽管现在还存在互相支付保证的现象，但是，情形有所改

^① 事实上，在韩国财团和政府之间的关系中，存在非常重要的“政治资金”问题。政府通过政治家给财团特惠金融，企业作为回报付给政治家“政治资金”，尽管很难准确测算“政治资金”的大小，但是，“政治资金”的存在是一个客观的事实。这就是所谓“政经结合”和“政金结合”的含义之一。



变。

第二,引入联合财务报表,^①以提高企业业务的透明度,限制企业膨胀时的过分借贷。

第三,实施结构调整,促进行业专门化,使财团缩减庞大的多角化经营规模,清理不良企业,专门促进有竞争力的3~4个主力行业的发展。当然,这种企业结构改革,不能解决非效率性的决策问题,需要超出结构层次从根本上改革财团体制。

第四,健全和改善企业内部监督机制,首先是强化财团内部的理事会和监事会的职能,同时引入外部理事会,增加小股东的权利。

第五,搞活外部监督机制,通过协调资本市场,提高经营效率,简化破产手续,让企业灵活进出。积极开展财团外部多种经济主体(如市民团体、工会和舆论等)对财团的监督。通过多种机制的作用,监督财团总裁的行为。同时,通过改革所有制结构,调整企业的控制结构,使那些对经营不良负有责任的总裁真正退出。

第六,改变“官治金融”、“政经结合”和“政金结合”的格局,努力废除政府对金融市场的过度干预,强化事后监督和建立防范风险(包括防范腐败)的机制,努力实现金融自律化和企业经营自主化。

^① 就是在财团所属的系列企业(社)的财务报表中将有关的内部交易项相结合的财务报表。它能够反映总裁和特殊相关人士所有的企业经营成果及资金流动变化,可使某一系列企业通过另一系列企业出口时,避免因计算所有企业销售而导致的重复计算。



第四节 对“政府主导”下大企业发展的看法

一、是“大的好”还是“小的好”？

对韩国的“政府主导”模式，中国经济理论界有不少的讨论。在这里，我们不涉及“发展战略”角度的“政府主导”，因为这方面的研究实际上在关于中国社会主义市场经济条件下发展模式的广泛讨论中已经有了共识，观点一致了，就不必多说了。在这里只从“企业规模”角度，就我们对“政府主导”和关于企业规模选择中“大”和“小”的关系问题谈一点看法。

从 20 世纪 90 年代中期以来，中国国内对韩国“政府主导”下大企业发展的评价，有两个阶段的变化。

在亚洲金融危机之前，几乎是一片赞扬声，认为这个模式是推动韩国经济全面起飞成为亚洲“四小龙”的重要原因，并将大宇、现代等大财团作为中国企业学习的典型范例。在这种思想支配下，国内于 1996 年和 1997 年上半年掀起了企业并购的浪潮，出现了所谓南京“四鹤”的大并购案例。一段时期，各地竞相搞企业兼并、收购和联合，试图用快速的资本集中方式建立起在资本规模、营销总额、市场占有率等方面都可以和国际大公司竞争的大企业集团，一些行业主管和地方政府急于想培育出可以进入世界 500 强行列的大公司。

自亚洲金融危机爆发以来，人们忽然发现韩国“政府主导”下的大财团成长之路，不仅不能作为中国模仿的典范，而且是使



韩国卷入金融危机的重要原因之一。意思是说,为了避免金融危机,就不能走“政府主导”下的企业发展之路。原来的赞扬声变成批评声了,对韩国大财团的评价贬多于褒。在这一思想的影响下,1997年下半年以来,理论界和管理层对企业并购的研究和推动突然淡化了。在这个时候,有些原来大讲大公司规模效益的学者,忽然发现还是近半个世纪以前英国学者说的“小的是美好的”。^①这些学者,从研究我国台湾在这次危机中受冲击较小的原因中发现,台湾的经济发展中小企业起着重要作用。这些中小企业的成长主要靠自有资本,对银行不构成危险,对整个国民经济的成长具有稳定的作用,这和韩国是不同的。特别是,当政府从1998年单纯放松政府主导下的基础设施投资政策,转到1999年实行政府主导下的大企业、大项目投资和放松对中小企业的投资刺激相结合的政策时,似乎又强化了“小的是美好的”观点。

上述一正一反的变化,并不是个别学者的个人观点的改变,而是代表中国主流经济学和政策操作导向的变化。对这一变化,我们的看法是:改变看法过于匆忙、草率。在现代市场经济条件下,一国在进行企业体系选择时应注意两点:第一点,不能片面强调是“大的好”还是“小的好”,比较现实的选择是实行“大”、“中”、“小”的合理组合;第二点,企业体系中规模结构的选择,应当主要是市场的事情,而不是政府的事情,如果硬要用“扶持”二字的话,我们认为,对于发展中经济而言,更需要扶持大企业的成长,要不然,造就有规模优势的大企业就会是一个比较长的过程。不过,从市场运行的公平、有效性原则来看,政府要做

^① 这是出自舒马赫1973年出版的《小的是美好的》(英文为“Small Is Beautiful”)一书,商务印书馆,1985年。



的事情主要是创造一个没有政策歧视、可以平等竞争的企业规模发展环境。

二、企业规模的选择：引证和结论

在进一步讨论这个问题时，我忽然想到 11 年前，我在《探索与创新：东欧经济学概论》一书中，对舒马赫、托夫勒和东欧经济学家关于企业规模看法的评论。为了研究的方便，下面直接引用该书“企业规模”一节的主要文字：

“现代社会主义经济存在的种种问题几乎都发生在国营大中型企业中，改革的头等任务也主要是在于如何搞活大中型企业。在回答怎样才能把大中型企业搞活这个问题时，许许多多改革设计者关心的是两种解决方式：一种是‘所有权变革’，另一种是‘经营权革命’。除此以外，是否还有其他可供选择的解决方式？从浩繁的东欧经济学文献中，我们还可以发现另一种富有启发性的思路，这一思路就是主张‘规模革命’，其基本思想是：主张按照现代商品经济发展要求和需求变动特征，在规模组织上，对原来的大型国营企业进行改造、重组。”

“70 年代以前，在西方资本主义那里，企业领导信奉一条原则：企业规模越大、越强、越集中越好，企业越大，则‘规模经济’越发达。但是，上述信条受到了瞬息万变的新的世界市场经济的冲击，以美国‘贝尔系统’分化改组为重头戏的大公司改组分治的企业规模革命随之发生，美、英、日、德、法等高技术产业中那些以‘大’著称的企业深感有必要在组织规模上接受一次外科手术。1973 年，英籍德国经济学家舒马赫(E. F. Schumacher)出版了《小的是美好的》一书，到 1979 年止，该书再版 12 次，成为 70 年代论经济发展问题的一部畅销书。作者一反传统的‘规模



经济理论’,对经济学中的‘大而优’的观点进行了有力批评,他说,大型化与自动化的经济理论是19世纪思想遗留下来的产物,完全不能解决今天的任何实际问题。今天我们尝到了盲目崇拜巨大规模的苦头。所以,必须强调在可能采取小规模的情况下小规模的优越性。”

“无独有偶,在舒马赫的书出版的前一年,即1972年,我们熟知的以写《第三次浪潮》、《预测与前提》、《未来的冲击》等书而闻名遐迩的托夫勒(Alvin Toffler),开始起草给‘美话’董事会的报告。他在近四年研究的基础上,在报告中提出了大公司改组分治的思想。他的思想和舒马赫的思想是一致的。他指出:‘规模经济,无论对企业和政府机构来说,都有一个上限’,企业领导层过去信奉的原则都是:企业越发达,‘规模经济’也越发达。但自70年代以来,此辈渐渐体会到这个所谓‘规模经济’的问题了:通气困难,缺乏灵活,创新无术,干劲不足。总之,企业规模一大,超越某种限度,种种弊端就来了。可见,西方企业家和经济学家向传统的‘大经济优越论’提出了挑战。”

“锡克认为现代经济的发展,生产社会化的发展,并不会导致单一的资本集中化和企业的大型化,而是资本集中化和分散化、企业大中小并行发展。”“社会主义企业体系必须包括三个成分:①小企业;②中企业;③大企业。”

在介绍了这些之后,我还对匈牙利经济学家马库斯和赫格杜斯关于小生产、小企业、小企业家对社会主义经济的贡献的观点作了分析,最后,我这样写道:“我们无疑不能否定大企业对建立和发展社会主义经济的作用,但是,在社会主义国家的确流行着‘大而优’的所谓‘规模经济’观点,大企业的确享受各种优惠,而中小企业常常处于被歧视的地位,大企业具有左右政策的作用,而中小企业则受各种苛刻条件的限制。各社会主义国家的



改革实践证明，中小企业在市场上具有很大的灵活性，而且效率也比较理想，而大企业显得臃肿、无生气、不灵活，有点像恐龙化石。我们改革社会主义大型企业，无疑可以选择所有权改革、经营权变革的道路，但是，难道不可以企业在企业规模改革上做一些文章吗？”^①

^① 陈东琪：《探索与创新：东欧经济学概论》，陕西人民出版社，1988年。