

本刊特稿

# 市场自由、政府干预 与“中国模式”

陈 宪

(上海交通大学 安泰经济与管理学院, 上海 200052)

**摘要:** 2008 年的金融危机在引发虚拟经济和实体经济的深刻调整的同时, 也促使人们重新认识若干经济学的重大理论问题, 其中, 市场失灵与政府失灵, 市场自由与政府干预的问题再次成为热点问题被提了出来。任何理论的建立都是具有一组假设条件的。新自由主义的假设是经济人假设、完全竞争假设, 如果这些假设不成立或需要放松, 那么, 结论当然要发生变化。从这个意义上说, 危机并不可能也不应该终结市场自由。在造成这场危机的原因中, 既有市场失灵, 也有政府失灵, 包括



利率失灵、监管失灵和货币政策失灵。通过观察这场危机中各国政府的救市行动以及产生的效应, 可以看到政府干预出现了“新综合”的趋势。凯恩斯的政府干预, 是指当市场不能自动出清时, 即有效需求不足时, 政府通过财政政策和货币政策, 增加和刺激有效需求, 以帮助市场恢复均衡。政府干预的“新综合”是指, 对凯恩斯政府干预的三个扩展: 常态的政府干预与非常态的政府干预; 商品市场的政府干预与资本市场的政府干预; 宏观经济的政府干预与微观经济的政府干预; 以及经济学与经济社会学两种意义上的政府

收稿日期: 2009-09-21

基金项目: 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 (06JZD0018)

作者简介: 陈 宪 (1954- ), 男, 江苏射阳人。上海交通大学安泰经济与管理学院教授, 博士生导师, 经济学院执行院长。

干预。纵观经济发展的历史以及经济发展模式的演变,不难发现,各种经济发展模式的异同主要是由政府作用所致;各种经济发展模式的成败,也是由在不同发展阶段,对政府作用的“度”的把握决定的。尽管现在还不存在一个经济发展的“中国模式”,但在未来的某个时期,“中国模式”也许将是与“盎格鲁—撒克逊模式”、“东亚模式”并列的一种经济发展模式。正确认识“中国模式”的政府作用和国有经济地位,对于中国经济和社会发展有着现实的指导意义。

**关键词:** 金融危机;市场自由;政府失灵;政府干预;中国模式

**中图分类号:** F015   **文献标志码:** A   **文章编号:** 1007-6522(2009)06-0005-20

2008年的金融危机在引发虚拟经济和实体经济的深刻调整的同时,也促使人们重新认识若干经济学的重大理论问题,其中,市场失灵与政府失灵、市场自由与政府干预的问题再次成为热点问题被提了出来。围绕金融危机的成因和治理,可以发现分析和研究这些问题的新视角。本文以美国金融危机为背景,并结合美国政府和中国政府在危机后的作为,对政府干预出现的新综合以及与此相关的“中国模式”的讨论作一梳理和阐述。

### 一、在金融危机及其治理中发现问题

从理论层面分析这场金融危机的成因时,人们比较集中地将目光投向了新自由主义。金融危机是新自由主义之过吗?与此相关的问题是,在金融危机的成因中,哪些是市场失灵,哪些是政府失灵?在对金融危机的治理中,我们又看到了哪些潜在的问题?

#### (一) 危机终结了市场自由吗

美国金融危机爆发后,对新自由主义的批判不绝于耳。一种颇有市场的观点是,新自由主义是自里根—撒切尔时代以来,美英等国政府经济政策的理论基础,进而是导致这场金融危机的罪魁祸首。事实上,这一观点是不能成立的。我们可以这样设问,中国和前苏联等一批国家在实行计划经济的年代,以马克思主义为其经济政策的理论基础,但最终都以效率低下而不得不放弃计划经济,进而向市场经济转轨,那么,我们是否可以将这一实践的失误归咎于马克思主义呢?答案显然是否定的。

类似的问题还有,怎样看待凯恩斯主义。凯恩斯经济学成功的年代是被称为“黄金时代”的20世纪50年代到70年代初,当时西方国家“混合经济”创造的经济稳定和增长速度是经济史上前所未有的。此后,经济机制再次出现故障,繁荣—萧条周期又开始了。“黄金时代”以“滞胀”结束,这是一种通胀上升和失业上升同时并行的现象。人们把这场灾难归罪于凯恩斯革命本身。有人要求,“回到市场自由”和“维多利亚时代的价值观”。以哈耶克为代表的新自由主义就是在这一背景下卷土重来的。然而,包括凯恩斯本人和以后的经济学家都认为,凯恩斯经济学是萧条经济学,它说明萧条是怎样发生的,以及提出应对萧条的政策主张。如果越出了这个范围,滥用凯恩斯主义的理论和政策主张,导致出现其他什么问题,那是不能把账算在凯恩斯主义身上的。

任何理论都是在—组假设条件下,解释某种现象的结论。马克思主义、凯恩斯主义和新自由主义的理论都概莫能外。我们来看看新自由主义的主要假设是什么。它的第一个假设是经济人假设,即每个人都会根据自己的经验,利用捕捉到的信息,有能力使他的经济决策和经济行为达到最优。它的第二个假设是完全竞争假设,即各类市场内部都能实现充分竞争,一旦市场出现供求失衡,价格和工资就会迅速作出调整,进而认为,市场机制具有自动调节功能,可以使经济总是在充分就业的均衡状态下运行。

在经济人假设中内有着完全信息假设,也就是说,经济人能够达到最优结果,是以获得“完全信息”为前提的。如果说放松经济人假设还存在较大争议,那么,完全信息假设已被彻底放松,信息不对称是现实经济的常态。市场制度(简称“市场”)能够使信息自动对称吗?这当然是不可能的。由此就提出了非市场制度(简称“制度”)的问题。新制度经济学经常这样解释“制度”:制度是信息不对称条件下委托人和代理人之间的一种合同安排。这些合同安排的重要作用就是使信息对称,或者是,当信息不对称存在时,制度规范委托人和代理人的行为。

完全竞争假设也同样存在条件过于苛刻的问题,如产品无差别,因此,现实的市场都是不完全竞争的。不完全竞争市场的竞争是不充分的,价格和工资的调整经常是滞后的,经济经常是偏离充分就业的均衡状态的。这也提出了通过制度安排解决非均衡状态的问题,尤其当非均衡状态比较严重时,一如当下的金融危机和经济危机,就更是如此。

在一组基本假设的基础上,新自由主义解释经济现象的主要结论是,自由选择是经济活动最基本的原则。应当自由地拥有私人财产,自由地交易、消费和自由地就业,自由选择程度越高,经济活动的效率越高;市场的自动调节是最优越和最完善的机制,通过市场进行自由竞争,是实现资源最佳配置和充分就业均衡的唯一途径;只要有可能,私人活动都应该取代公共行为,政府不要干预,即使不得不干预,也是愈少愈好。然而,这些结论是建立在这些假设都成立的条件下的,如果这些假设不成立或需要放松,那么,情形当然会发生变化。由此可见,市场自由在于给出了市场机制和市场运行的基准。基准的作用并不仅仅是理论上的,在现实经济生活中,它也可以作为目标、标准,或者是经济运行效率的一个参照系。从这个意义上说,危机并不可能,也不应该终结市场自由。事实上,凯恩斯经济学就是在放松上述假设,如市场的常态是不完全竞争,价格的常态是不完全弹性,(即凯恩斯的价格黏性)以至于修改某些结论的基础上,形成自己的理论体系的。现在我们所说的现代经济学,就是新自由主义和凯恩斯主义的结合,前者更多地是微观经济学的思想来源,后者则主要是宏观经济学的思想来源。

还要强调,新自由主义关于政府不要干预的结论,是指政府一般不要干预市场,而且,对市场主体和市场结构都有严格的假设。这里至少有两个问题,第一,当这些假设不成立时,政府是否需要干预?事实上,我们现在看到的许多政府干预,是基于信息不对称的。尽管这里也有政府干预效果的问题,政府本身也有信息不对称的问题,但这毕竟提出了必要性,至于充分性,又要在另一个框架中讨论。第二,市场总是存在于特定的社会之中的,

即便市场有自动调节的能力,但是,有些市场不均衡的问题,在未能达到自动调节的目标时,就会对社会造成伤害,使社会难以承受,如过高的通胀率和失业率对穷人的伤害,此时,与其说政府是干预市场,倒不如说政府是干预社会。在现实的经济生活中,经济和社会是不可分割的。

## (二)金融危机:市场失灵,抑或政府失灵

经济学以往讲的市场失灵,主要是指这样几种情形:<sup>[1]</sup>

其一,根据福利经济学第一定理,竞争性市场的均衡一定是帕累托有效的。但是,垄断厂商的行为及其结果,意味着价格引导厂商实现资源配置机制的失灵,从而需要政府的干预,即对垄断进行管制。

其二,在现实的市场上,除了存在通过价格体系使任何一个参与者的利益和成本都得到相应评价的情形,还存在另一种情形,即不通过价格体系,或无法通过价格体系,使市场参与者的利益或成本得到评价的情形。在后者的情形下,经济当事人的活动对未参与市场交易的其他当事人产生了直接影响,但这种影响又无法反映在市场价格中,这就是出现了市场价格机制失灵的外部性。对此,有时可以通过“私了”,即通过创造出市场来解决外部性。但是,在更多的情况下,要通过制度安排来解决外部性。

其三,在现实的经济生活中,大多数物品或服务是通过市场买卖才能享用的,买者为得到物品而付钱,卖者通过提供物品而得到钱,价格是引导他们买卖的信号。但是,当个人能够免费得到物品或服务时,价格就不再具有信号作用了,也就是说市场机制不能有效调节没有市场价格的公共物品的配置。这就是为什么公共物品要由政府提供,或要由政府参与提供的理由。

其四,经济学对竞争市场均衡的分析,均假定“信息是完全的”,即消费者作为产品买者或要素卖者,厂商作为要素买者或产品卖者,对相关市场上的价格、客观环境、交易对手行为特征等,均有准确的了解。但是,现实情况是,消费者和厂商并不能对价格、市场环境和交易对手行为特征等具有完全的了解。并且,不同市场主体获取信息的能力存在差异,因此,信息分布是不均匀的。这都表明,信息不对称是市场的常态。由于信息不对称导致的市场失灵,斯蒂格利茨称之为“新的市场失灵”,与传统的由垄断、外部性和公共物品导致的“旧的市场失灵”相对应。经验表明,可以通过适当的政府干预,减少由信息不对称造成的效率损失。不过,经济学的研究发现,在很大程度上,市场可以演化出相应的方法和机制,解决信息不对称造成的问题。

在2008年的这场金融危机中,我们也看到上述的市场失灵,如信息不对称。在资本市场上,不同市场主体获取信息能力的差异是很大的,进而导致信息分布的严重不均匀,金融资产的买者和卖者之间,市场主体和监管主体之间,存在着程度不一的信息不对称。这场金融危机所表现出来的市场失灵,主要是资本市场不能定价的失灵。许小年认为:“(资本)市场可以分散风险,但前提是投资者知道如何为风险定价。CDO(债务抵押债券)这类的产品过于复杂了,在CDO的基础上又做出了CDO平方,层层切块组合,直到今

天也没人知道怎么定价。市场如果不能定价,当然就是失灵了。”<sup>[2]</sup> 这里的市场不能定价,显然不同于垄断、外部性和公共物品条件下的市场不能定价。

“在表述只要存在公共物品、外部性和其他类型的有害私人物品就需要政府来纠正这些市场失灵的观点的过程中,经济学文献常常暗在地假设:纠正这些市场失灵的成本为零。政府被视为是一种万能的、仁慈的机构,它控制着赋税、津贴和各种数量,以实现一种帕累托最优的资源配置。在六十年代,大量的公共选择文献开始对政府的这种‘天堂模型’提出了挑战。”<sup>[3]</sup> 由此就引出了政府失灵的问题,即政府在试图解决市场失灵问题时,自己也同样没有效率。这场金融危机对此做了最好的注脚。

美国政府在 2008 年的这场金融危机中表现出来的失灵,集中在三个方面:

其一,利率失灵。美联储扭曲了市场经济中一个非常重要的价格——利率。美联储长期执行低利率政策,超发货币,引起商业银行信贷失控,金融机构的杠杆率即负债率不断攀升。

其二,监管失灵。美联储放弃了对资本市场的监管。这次金融危机究竟在多大程度上是由放松监管和监管失灵所造成的,还需要更加深入的研究。但是,这场金融危机暴露了美国和国际监管体系的诸多漏洞和问题,是毋庸置疑的。

其三,货币政策失灵。在今天的经济生活中,流通中过多的货币,不仅会影响商品价格,同样会影响资产价格。在产能过剩的情况下,对后者的影响会更大。目前,各国的货币政策只盯住消费价格指数(CPI),而没有将资产价格水平的变动作为制定货币政策的依据。这里的“没有考虑”有两种情形:一是无法考虑,即缺乏评价资产价格过高或过低的标准。我们知道,当 CPI 走高或走低时,我们用当时的名义利率与其对比,可得出反映价格总水平(通胀水平)的评价。对于资产价格的波动,则没有类似的评价标准。所谓这场金融危机也有“天灾”的说法,就与此有关。二是不愿考虑。在 2008 年的这场金融危机爆发前,当资产价格及其相关指标高涨时,从监管当局到有关机构都宁可自欺欺人,将此视为效率的表现,而不认为其间存在巨大的泡沫和风险。这就是为什么人们也认为,金融危机源于道德风险失控,主体的行为趋于逆向选择。

至于在导致 2008 年金融危机的原因中,市场失灵和政府失灵孰轻孰重?许小年强调指出,对这两类失灵,不是各打五十大板,政府失灵是本与源,市场失灵是末与流。

金融危机的事实还清楚地表明,仅仅美国政府在上述三个方面的失灵,还不足以造成如此巨大的危机,国际货币体系的失灵才是压垮美国经济乃至全球经济的“最后一根稻草”,尽管美国政府不愿意承认这一事实。国际货币体系失灵,是放大的政府失灵,是政府间关系的失灵。寻求解决这一失灵的途径和方法,是国际社会在这场金融危机后面临的重要任务。

### (三)政府拯救危机的行为及其分析

通过讨论美国政府和中国政府在这场金融危机后的作为,我们可以发现其中的两难选择,以及需要进一步研究和改进的问题。

## 1. 美国政府的行为及其分析

2008年9月,金融危机爆发后,美国政府采取了一系列干预市场的措施:向濒临破产的房地美和房利美两家房地产公司分别注资1000亿美元,并接管两房;美联储向全球最大的保险公司——美国国际集团(AIG)注资850亿美元,接管AIG;美国政府提出了7000亿美元的金融市场救援方案,再加上1000亿美元减税和其它政策性措施,救援方案总价值8500亿美元,为20世纪30年代经济大萧条以来美国政府最大的市场救援行动;作为7000亿美元救市计划的具体举措,美国政府动用其中的2500亿美元直接购买金融机构股权,走向了将私营企业“国有化”的救市之路,等等。

奥巴马政府上台后公布的经济振兴计划,主要内容集中在五个方面:(1)集中对每年要耗费1200亿美元的电路损耗和故障维修的电网系统进行升级换代,建立美国横跨四个时区的统一电网。由于美国是联邦制度,这个统一电网的营造在非危机时代很难进行,由此也将引发国际电网体系升级的革命。(2)全面发展节能汽车和电动车。(3)最大限度发挥美国国家电网的价值和效率,将逐步实现美国太阳能、风能、地热能的统一入网管理。(4)创造世界上最高的能源使用效率。(5)建立美国独特的新能源经济。目前大规模运转能源体系革命计划的主要经济体只有美国,而且,目前执行这个计划的也只有美国。如果美国借此发展智能电网产业,8—10年内这个产业将超过10万亿美元;如果美国借此发展大陆超导电网产业,8—10年内这个产业将超过30万亿美元。在这个计划中,一半以上涉及到能源产业,每一项都与能源有关,因此,能源产业转型和发展是奥巴马经济复兴计划的核心。

在美国政府下一财年的预算中,直接刺激经济的投资主要集中在三个领域,能源和环保、医疗改革和教育。在能源和环保方面,除了启动碳减排工作之外,还包括在未来10年建立一个6450亿美元的能源基金,用于减少温室气体排放、清洁环境和推广可再生能源,以及改进低收入家庭住房的能源使用效率和提高联邦政府的能源使用效率。在医疗保障方面,奥巴马政府将一方面减少医疗开支,另一方面扩大医保覆盖面。美国政府计划在未来10年内拿出6340亿美金作为医疗改革的启动资金,改革的最终目标是全民享有医保。在教育上,奥巴马政府将拿出25亿美元用于帮助家庭贫困的孩子念大学。

与20世纪30年代大萧条时期的政府干预相比,在2008年的这场金融危机中,美国政府干预的“不变”表现在:利用积极的财政政策和宽松的货币政策刺激经济。这首先是“罗斯福新政”的作为,然后是凯恩斯主义的政策主张。到目前为止,这一政策主张仍然是世界各国政府在经济下滑或衰退时的“常用药”。“变”表现在:其一,政府投入的领域发生了变化,从主要投入基础设施,到投入能源和环保、医疗改革和教育。这一变化是顺应时代发展的,尤其是绿色能源新政,不仅对拉动当前经济增长将产生实质性的作用,而且,对转变人类社会的生产方式和生活方式有着深远的影响。其二,政府对一些“大到不能倒”或“太关联不能倒”的银行和公司实行“国有化”的救助措施。这一变化在很大程度上也是由这场危机的严重程度决定的,其影响是什么,还有待观察。

美国政府在如此大规模干预经济中,遇到了来自理念和操作两个方面的挑战。对于长期崇尚市场自由的美国政府来说,为了挽狂澜于既倒,不惜采取包括“国有化”在内的微观干预措施,这一方面表明其经济政策的现实主义,另一方面再次体现了美国政府的双重标准。10年前,东南亚金融危机时,时任美联储主席的格林斯潘说,亚洲应意识到“西方特别是美国运行的资本市场是一种优越的模式”。所以,当时美国开出的药方是,停止政府援助、实施紧缩性财政货币政策。前马来西亚总理马哈蒂尔在网络日志上说:“我还记得,他们当年如何告诉我们永不要为濒临倒闭的企业包底。”韩国经济学家容哲朴透露,当年 IMF 承诺以 200 亿美元协助韩国度过危机时,条件之一是韩国须让垂死的银行和企业倒闭。在政策操作上,美国政府遇到的两难选择是,巨大的当年财政赤字(2009 年将超过 1 万亿美元)和历年债务余额(已接近一年的 GDP)与救市所需资金的矛盾。继续大规模举债,释放流动性,无疑将带来新一轮通胀和美元的持续贬值。但是,为了解决短期的问题,美国政府似乎已经身不由己。

## 2 中国政府的行为及其分析

美国金融危机爆发两个月后,中国政府出台了进一步扩大内需、促进经济增长的十项措施:一是加快建设保障性安居工程。加大对廉租住房建设支持力度,加快棚户区改造,实施游牧民定居工程,扩大农村危房改造试点。二是加快农村基础设施建设。加大农村沼气、饮水安全工程和农村公路建设力度,完善农村电网,加快南水北调等重大水利工程建设 and 病险水库除险加固,加强大型灌区节水改造。加大扶贫开发力度。三是加快铁路、公路和机场等重大基础设施建设。重点建设一批客运专线、煤运通道项目和西部干线铁路,完善高速公路网,安排中西部干线机场和支线机场建设,加快城市电网改造。四是加快医疗卫生、文化教育事业发展。加强基层医疗卫生服务体系建设,加快中西部农村初中校舍改造,推进中西部地区特殊教育学校和乡镇综合文化站建设。五是加强生态环境建设。加快城镇污水、垃圾处理设施建设和重点流域水污染防治,加强重点防护林和天然林资源保护工程建设,支持重点节能减排工程建设。六是加快自主创新和结构调整。支持高技术产业化建设和产业技术进步,支持服务业发展。七是加快地震灾区灾后重建各项工作。八是提高城乡居民收入。提高明年粮食最低收购价格,提高农资综合直补、良种补贴、农机具补贴等标准,增加农民收入。提高低收入群体等社保对象待遇水平,增加城市和农村低保补助,继续提高企业退休人员基本养老金水平和优抚对象生活补助标准。九是在全国所有地区、所有行业全面实施增值税转型改革,鼓励企业技术改造,减轻企业负担 1200 亿元。十是加大金融对经济增长的支持力度。取消对商业银行的信贷规模限制,合理扩大信贷规模,加大对重点工程、“三农”、中小企业和技术改造、兼并重组的信贷支持,有针对性地培育和巩固消费信贷增长点。在这十项措施中,我们既可以看到政府职能转变,也可以体会到其中的改革深意。初步匡算,实施上述各项措施,到 2010 年底约需投资 4 万亿元。所谓“中国政府 4 万亿元救市”的说法,就由此而来。

在上述措施的带动下,2009 年上半年,我国信贷投放达 7 万亿元,是有史以来最快的

信贷增长。这一轮信贷投放的特点是:(1)投放时间和投放量相对较集中。(2)贷款的投向集中,主要在城建、轨道交通、高速公路、工程机械等行业,且主要投向有政府背景的项目(主要是“铁、公、基”)和国有企业。(3)单一客户贷款较集中。银行同业竞争激烈,多家银行对同一客户授信,导致重复授信、多头授信、交叉授信。(4)票据业务占比较高。(5)中长期贷款增幅高于短期贷款。固定资产投资增长,导致信贷需求旺盛,而且主要是政府融资平台的贷款。在信贷投放高速增长的背后,有着不少的隐忧:(1)中小企业融资难相对突出。(2)中小企业信贷支持比例很小,只占7万亿元的5%左右。(3)信贷资金未得到有效使用。由于项目贷款有工程进度问题,用款也有进度问题,地方政府和企业担心国家的宏观调控,有些项目还未开工就向银行提款,结果造成银行大量的派生存款。(4)潜在风险加大。在新增贷款中,大部分是中长期贷款,并且是信用放款。

根据对中国经济和全球经济态势的分析,中国政府目前的基本指导思想是,坚定不移地实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策,全面贯彻落实应对国际金融危机的一揽子计划,并根据形势变化不断丰富和完善。近一年来,中国政府采取的应对这场金融危机的政策措施取得了积极成效,这是必须肯定的。但是,一方面,这些政策措施本身就是“双刃剑”,在解决问题的同时,难免造成新的问题;另一方面,面对这场前所未有的大危机,政策措施为了矫枉过正,进而力度过大,抑或对一些困难估计不足,政策措施不尽到位,都是正常的。然而,问题在于,调控者的头脑要清醒,对方向的判断不能发生偏差。

必须看到,中国经济之所以率先回升,是因为中国金融体系在这场金融危机中所受影响较小,同时,中国经济在现阶段有着较大的成长空间和调整空间。当下有关“中国模式”(第三节专门讨论)带动中国经济率先复苏的言论是值得警惕的。特别是对近年来在竞争性领域出现的“国进民退”,以及如此短时间的大规模信贷投放可能产生的推高资产价格,引发新一轮通货膨胀的问题,都要给予高度的关注。

## 二、以市场自由为基准的政府干预的新综合

市场自由的经济学规定性,是供求决定价格,要素自由流动。新自由主义的基本主张就是以这一规定性为基础的。尽管这一基本主张是建立在一组近乎苛刻的假设下的,但是,其重要意义在于给出了市场机制和市场运行的基准,抑或参照系。基准或参照系的作用并不仅仅是理论上的,在现实经济生活中,它也可以作为目标、方向,或者是实际运作要达到的一种境界。因此,以市场自由为理念、为主体的资源配置,是任何经济体制的基础。在这个基准上,我们讨论政府干预的新综合。在这一新综合的合理补充下,市场经济的运行和发展也许将更加健康。

金融和经济危机一旦发生,政府干预上升为主导,市场自由就难免受到非议,对此,我们在上一节已有述及。然而,当我们在批评市场自由时,需要将经济学一般意义上的市场自由做一个澄清,(上面已经做了这个工作)并在这个基础上探讨在现实经济生活中市场自由与政府干预的冲突。还必须指出的是,在每次危机发生后,国家的力量都得以加强,



干预的边界都发生外移,进而形成新的政府干预经济的格局,这似乎已经成为趋势。因此,现在讨论要不要政府干预已经几乎没有实际意义,而是要将市场自由和政府干预视为经济生活的两极,中间则是并无定规的灰色地带,寻找和把握两者在其间的均衡点,是经济理论界和各国宏观经济当局的一项重要任务。显然,这些均衡点都具有新综合的特征。

凯恩斯的政府干预,是指当市场不能自动出清时,即有效需求不足时,政府通过财政政策和货币政策,增加和刺激有效需求,以帮助市场恢复均衡。凯恩斯将有效需求不足的原因归结为心理因素,即边际消费倾向递减、资本边际收益递减和流动性偏好。因此,政府干预是在增加需求的同时,帮助人们恢复对市场的信心。不过,也有观点认为,有效需求不足是政策的不当操作引起的,就像大萧条的起因,有研究指出,是货币政策不恰当的收缩,导致大萧条的爆发。而且,经验事实告诉我们,后续政府干预似乎总是对上一轮政府干预的纠错。由此可以部分地反证,在其他条件不变的情况下,尽量少的政府干预是有道理的。但现在的问题是,其他条件的变化是很快的、复杂的,如全球化及全球化逆转的问题;又如社会公正的问题。因此,面对今天的世界,我们所说和所做的政府干预,无论从内涵和外延都已经超出了这个涵义,所以,我们要从新综合的视角研究政府干预。

#### (一)凯恩斯政府干预的三个扩展

人们似乎在不经意间从三个方面扩展了凯恩斯的政府干预。这里,扩展就是一种综合。

第一个扩展是将凯恩斯的政府干预运用到有效供给不足时,即出现通货膨胀的情形。我们都知道,凯恩斯经济学是为经济衰退、萧条开药方的经济学。然而,后人将凯恩斯的政策主张用到经济繁荣时,进而交替地刺激或抑制经济,使之成为政府干预的两个方向。在现代宏观经济学的教科书中,综合这两个方向的政府干预被称作反周期。我们完全有理由怀疑,如此简单的相反操作,是否是可行的、有效的?在种种对凯恩斯主义的滥用中,我们可以得到对上述问题的否定回答。而且,经验事实还告诉我们,下一轮的政府干预在很大程度上,是在解决上一轮干预所导致和遗留的问题。面对如此的无奈,我们似乎可以用凯恩斯自己的话——长期我们都死了——解嘲。

第二个扩展是将仅用于短期的政府干预推广到长期,或者说,将干预经济波动扩展到干预经济增长和经济发展。从凯恩斯政府干预的目的和手段可见,其对经济的干预仅限于影响短期总需求,而不直接对经济增长起作用,亦即并不直接影响总供给。在早期的宏观经济学的著述中,是没有什么关于经济增长的内容的。现代经济增长理论表明,推动经济长期增长的因素主要是技术进步、人力资本和制度创新等。尽管这些因素的改善与政府的经济政策有关,如促进中小企业发展的政策,更重要的,是与政府的其他公共政策有关,如教育政策,技术政策等。因此,应当承认,现在我们所说的政府干预,包括针对短期波动和长期增长的政策措施。

第三个扩展是指相对于市场自由而言的政府干预,即在市场不能有效定价的地方,实行政府定价。例如,当垄断形成后,垄断厂商就会操纵价格,以谋取超额利润,政府则要通

过某种规制决定或影响价格的形成;又如,具有非排他性、非竞争性的公共物品,或具有非排他性的共有资源,抑或具有非竞争性的自然垄断,都有市场不能定价的问题,政府要么提供没有价格的公共物品,要么如上所述,通过某种规制决定或影响与自然垄断、共有资源有关的价格的形成。这是因为,市场的基本功能就是定价。一旦当一种产品或服务不能由市场定价了,即出现市场失灵。此时,就需要一个外部的力量,通常是政府,来帮助市场定价,或者设计一个机制,来恢复市场定价的功能。在屡屡发现政府定价也存在失灵的情况后,人们发现,后者是一个更好的方法。

事实上,凯恩斯的政府干预也是通过价格调整起作用的。这里的价格就是利率。通过引入IM市场即货币市场,利率既定的假设被放松,通过利率的上升或下降,可以调节商品市场的供给与需求,进而影响商品价格的形成。不过,在一个成熟的市场经济国家,央行无法直接决定商业银行的存贷款利率,它将通过各种间接的手段,如央行的再贴现率、公开市场操作等,影响商业银行的存贷款利率。因此,从根本上说,政府干预的目标总是通过对市场定价机制的补充或替代而实现的。

## (二)常态的政府干预与非常态的政府干预

“罗斯福新政”和凯恩斯的政策主张一经提出后,政府干预就逐步成为常态,亦即,一旦经济运行发生波动,政府就可以运用扩张的、稳健的或紧缩的财政政策和货币政策,以及不同的政策组合进行干预,以期达到相应的政策目标。尽管在1970年代发生“滞胀”后,凯恩斯主义遭遇了来自新自由主义的强烈挑战,但是,财政政策和货币政策已成为各国政府公共政策的一部分,是不争的事实。从这个意义上讲,财政政策和货币政策成为常态的政府干预。

这次金融和经济危机后,我们看到,即便在微观经济领域长期恪守市场自由的国家,如美国,也采取了重组企业债务和产权的干预措施,即所谓“国有化”的措施,哪怕这些措施是短期的。相对于常态的政府干预,这些措施就是非常态的政府干预。常态的政府干预和非常态的政府干预是政府干预的一次新综合。

随之而来的问题是,在什么情况下,采取常态的政府干预;在什么情况下,则要采取非常态的政府干预。在本文的第一节,我们认为,政府对一些“大到不能倒”或“太关联不能倒”的银行和公司实行“国有化”的救助措施,在很大程度上是由这场危机的严重程度决定的。那么,严重程度又如何度量呢?这样提出问题显然过于书生气了。这本来就是一个相机抉择的问题,而不是一个可以量化并给出标准的问题。我们观察小布什政府和奥巴马政府在面对这场危机的具体操作中,就看到凯恩斯主义相机抉择原则在微观干预中也得到了延续。

## (三)商品市场的政府干预与资本市场的政府干预

如上所述,政府干预的一般涵义是,当市场不能自动出清时,即有效需求不足时,政府通过财政政策和货币政策,增加和刺激有效需求,以帮助市场恢复均衡。显然,这里的市场是商品市场。也就是说,以往的政府干预,其对象是商品市场;干预的目的是试图帮助

商品市场的总供给与总需求恢复均衡。财政政策的干预手段——政府投资和购买、减税、转移支付等——会直接影响商品市场的产出和需求,进而对恢复市场均衡起作用;货币政策的干预是通过货币市场进行的,即通过货币市场的利率或货币供应量的变化,影响商品市场的产出和需求,以恢复市场均衡。在这里,货币市场具有工具意义。

我们知道,资本市场并不存在商品市场意义上的出清问题,这是因为,资本市场产品的成本与收益受到风险、预期定价失灵的影响,是无法给出市场是否出清的标准的。然而,一旦风险过度、预期过高,就会出现这场金融危机所表现出来的问题。危机爆发前,在低利率等因素的推动下,美国有相当数量的家庭和企业,特别是投资银行,资产负债率(即杠杆率)高企,一旦宏观经济环境发生变化,具体地说,就是出现了通货膨胀的征兆,央行开始提高利率,系统性金融风险形成,高负债率中所隐含的资产估值过高即泡沫顷刻破灭。这是一个由资产市场和资本市场过度需求而引发的类似商品市场不能出清的问题。

我们目前观察到的一个现象是,由于资本市场是否出清没有一个或多个可供判断的宏观指标,因此,也就无法给出预警的信号,政府宏观经济当局就难以作出有针对性的应对。当资本市场一旦出现危机,即泡沫破灭时,社会直接面对的问题,就是资本市场上的大机构因不堪债务重负而面临破产,它们的破产将产生巨大的连锁反应,政府则面临救也不是不救也不是的两难选择。而且,金融危机迅速影响实体经济,一方面导致经济体的下滑或衰退,甚至陷入萧条;另一方面,使实体经济中业已存在的总量或结构问题变得更加严峻。此时,政府既要救实体经济,也要救虚拟经济,从而陷入十分被动的境地。

尽管以往也有因金融问题而引发的经济危机,但无论其规模和性质都与此次有很大不同。因此,以这次金融与经济危机为背景,研究政府对资本市场的有效干预,特别是与商品市场综合意义上的干预,这是一个全新的课题。需要指出的是,政府对资本市场的干预行为不同于监管行为,前者侧重从总量上预测和控制系统性风险,后者则从微观上防范和控制非系统性风险。

#### (四)宏观经济的政府干预与微观经济的政府干预

通常所说的政府干预,在没有特别说明时,都是指政府对宏观经济的干预。以往当中国政府进行宏观调控时,欧美的经济学家会批评中国政府的某些调控措施不是宏观调控,而是微观调控,即对微观经济进行政府干预。这场金融危机后,我们看到了美国政府的微观干预,也就是上面所说的非常态的政府干预。因为任何国家都会出现非常态。因此,尽管微观经济的政府干预弊端很多,要尽可能少用,但是,完全避免看来是不现实的。对于像中国这样的处于转轨经济中的国家来说,在进行宏观调控时,政府运用的行政手段都难免有微观干预之嫌,这些都还有待通过深化改革才可能逐步解决。

如果说反周期的政府干预是宏观干预的话,那么,相对于市场自由而言的政府干预也是微观干预。准确地说,相对于市场自由而言的政府干预,就是以克服市场缺陷为己任的政府干预。这里,政府干预主要是做规制、监管,或者为主体间的博弈和市场运作设计一个机制,从广义上说,这些政府行为也是政府的公共服务。而且,如果从公共服务的角度

来考虑和提供政府对市场失灵的规制、监管以及设计机制,那么,在常态条件下,所谓微观经济的政府干预也就不存在了。

#### (五)两种意义的政府干预:经济学与经济社会学

仅仅限于经济学意义上讨论政府干预,其局限性是显而易见的。譬如,一旦经济进入下行通道,特别是当衰退甚至萧条出现时,政府干预的一个重要考虑,是防止失业加剧、低收入人群生活恶化等社会问题。又如,市场失灵所导致的问题,也有相当部分是社会问题 and 环境问题,如负外部性所导致的问题。基于这一现实,经济学在研究政府干预时,借助一些其他学科的研究,如经济社会学的研究,可能会做出一些具有新综合意义的研究。因此,这里重点讨论经济社会学意义上的政府(国家)和政府干预。

无论经济社会学的组织制度学派,还是历史制度学派,都是在政府与市场的互动中阐述政府作用的,这与主流经济学基本将政府作为经济运行的外在存在有着根本的不同。经济社会学的组织制度学派认为,“国家建设与市场建设是一个互动的、不可分割的过程。技术进步和竞争使得市场经常处于不稳定的状态,而企业面临的一个重大任务是,维护它在市场中与竞争对手、供应商以及雇员之间关系的稳定。……在这层意义上而言,市场建设离不开国家建设。国家在创造市场稳定性的作用时,少则体现在允许企业使用各种机制去处理竞争和冲突,多则通过直接干预市场行为以达到稳定的目的”。<sup>[4]9</sup>“对于历史制度学派而言,国家通过直接或间接地影响治理机制的选择来构架经济。……国家既可以影响选择正式还是非正式的组织来治理经济,也可以影响双边和多边的交换形式。国家既可以影响经济生活中资源和信息的生产和配置,又可以通过操纵产权约束经济行动主体的行为。”<sup>[4]9</sup>

对于中国来说,在社会转型和全球化的动态过程中,经济社会学关注的三个自变量即理性的社会建构、国家与非市场治理结构都会发生变化。

首先,“中国正在经历的转型不仅是经济本身的巨大变化,更是在认知层面上理性的社会建构方面发生的深刻转变。这种正在建构下的新理性的本质特征之一,就是打破过去主流经济学以效率作为唯一的视角来关注经济,以GDP的增长作为衡量经济发展的唯一指标。人们开始认识到经济的确是镶嵌在社会结构之中,在分析经济现象时必须引入社会的变量。和谐社会和自主创新等新的经济理念的提出,体现了中国政府对这些变化的全新认识”。<sup>[4]15</sup>

其次,国家在经济治理中的作用,是目前经济社会学研究的重点。世界银行在1997年的《世界发展报告》里,列出一个国家的最低限度职能、中级职能以及积极职能。国家最低限度职能包括提供基本的公共物品和保护穷人。国家的中级职能包括支持教育,解决外部性问题和提供社会保障。国家的积极职能则包括培育市场和产业集群以及进行财产上的再分配。“按照这些标准,我们可以看出,中国政府在经济生活中扮演的角色与世界银行的标准相比处于一个倒置的状态。中国的各级政府在培育市场和产业集群等方面做得远远超过许多国家。这些在很大程度上恰恰是中国经济发展成功的重要

原因之一。在全球化的上升期,这种依靠政府的产业政策进行干预,在西方被广泛认为是落后于时代的发展的。然而,到了今天,中国政府的这种干预使得中国在国际竞争压力下的产业升级换代取得了迅速的发展,打破了过去依附理论和世界系统理论时代的发展中国家在国际分工中必然被锁定在产业链低端的定论。另一方面,在 20 世纪 90 年代的改革过程中,政府在向社会提供公共物品的这个基本职能方面全面撤退,把提供住房、教育、医疗以及养老等方面的责任统统转嫁给个人。这种做法导致了中国社会的高储蓄与低消费的并存。……至今为止,中国政府在行使其中级职能方面,还处于比较被动的局面。”<sup>[4] 16</sup>

再次,“政府与非市场治理机制之间的关系是我们理解经济治理结构的一个关键。在西方协调市场经济中,政府一方面支持非市场治理机制,鼓励私人企业的自律性,并为这种自律提供一定的自治空间。政府也经常把这些非市场治理机制作为实施公共政策的工具。对解决市场失败的问题而言,非市场治理机制是政府进行直接管制的一个替代。另一方面,在协调市场经济里,政府也必须监督非市场治理机制,以便确保非市场治理机制不会侵犯公共利益”。<sup>[4] 17</sup>非市场治理机制是中国人最不熟悉的一个领域,需要大力研究,并尝试利用非市场治理机制协调各种社会利益。

在全球化,尤其是全球化出现逆转的特殊时期,各国政府的作用已经在全新的层面展开,无法在原来的意义上讨论。与此同时,基于中国进入全球化的特殊时期,以及自身经济发展和改革模式,政府作用的价值和意义都需要重新认识。经济社会学能够为这种重新认识提供独特的分析视角。

### 三、基于经济发展的“中国模式”解读

在我们做这一“重新认识”时,遇到了一个似乎有着较强解释力的概念或提法,即“中国模式”。也就是说,要做这一“重新认识”,“中国模式”可以提供认识的视角和范式。尤其在这场金融危机后,“中国模式”成为一个热门的话题,并被赋予丰富的内涵。对于中国来说,未来要在正确的道路上继续推进改革和发展,就必须科学审视“中国模式”的内涵,以及它的现在和将来。

#### (一) 一个有关“中国模式”的简述

目前,有关“中国模式”的表述,大多停留在“中国经验”的层面。布鲁塞尔当代中国研究所研究主任乔纳森·霍尔斯拉格经过潜心研究,总结出“中国模式”的四条成功经验。第一,邓小平在 20 世纪 70 年代末,通过将中国的廉价劳动力与东亚市场充裕的资本相结合,为中国打开了一扇独特的机遇之窗:一项被证明非常有效、足以将中国带出政治与经济危机的战略。第二,邓小平指引中国进入全球市场后,中国领导人显示了巨大的政治勇气,继续实行开放政策,尽管改革的过程有痛苦。工业化从来都不是一个容易的进程,然而,与许多 19 世纪的工业化国家相比,中国的过渡期治理相当成功。第三是中国的外交。中国外交有效地使其他国家认可中国的发展。中国政府成功地让其他国家相信:中国的

发展对世界是机遇而非挑战。第四条经验也是最为重要的,是中国人民巨大的创造力,正是许许多多中国企业家与工人日复一日的劳动,为中国的经济增长作出了不可磨灭的贡献。<sup>[8]</sup>

中国著名学者俞可平以比较的方法研究了“中国模式”。他认为,“中国模式”不同于改革开放前传统的社会主义模式,即“苏联模式”。但是,“中国模式”也不同于西方发达国家的社会发展模式。“中国模式”与西方社会发展模式的区别是极其明显的。在所有制方面,中国不实行全面私有化,而实行以公有经济为主导的混合所有制,公有经济仍然控制着国家的经济命脉,而且,土地和森林、矿山等资源也不实行私有化。在资源配置上,虽然我们采用了市场经济,但政府调节和干预的程度比西方国家要强大得多。在政治上的区别就更明显,中国不搞多党制和议会政治,不搞立法、行政、司法的“三权分立”。在意识形态上,中国仍然坚持马克思主义在政治意识形态领域中的主导地位,但已经允许不同思想流派的存在。这些都是与西方发展模式的基本区别。但这并不是说在社会发展战略方面,中国与其他国家没有任何共同之处。“中国模式”的成功之处,恰恰就在于它是立足于中国的具体国情,充分学习和借鉴人类文明的优秀结果。俞可平从成功的经验和鉴戒的教训两个方面来概括“中国模式”的基本要素:以经济发展为核心,追求社会和自然的协调发展和可持续发展;坚持市场导向的经济改革,同时辅之以强有力的政府调控;把效率和公平放在同等重要的地位,追求人与人、地区与地区、城市与乡村之间的平衡发展;将对国内的改革与对外部世界的开放有机地结合;根据自己的国情,主动积极地参与全球化进程,同时始终保持自己的特色和自主性;正确处理改革、发展与稳定的关系;推行增量的经济与政治改革,以渐进改革为主要的策略,同时进行必要的突破性改革;在全面推行经济改革和社会改革的同时,适时进行以民主治理和善政为目标的政府自身改革和治理改革。<sup>[9]</sup>

日内瓦外交与国际关系学院张维为教授对“中国模式”做了相对完整的阐述。他认为,“中国模式”主要是指,在改革开放30年中形成的比较独特的一种发展模式。当然,这个模式的背后有改革开放前30年的基础以及经验教训,还有中国文化的底蕴。因此,这个模式有独特的地方,他概括了八个方面的特质:有一个具有现代化导向的比较强势、比较有效的政府;实事求是,一切从实际出发;消除贫困,民生为大;较好地处理了稳定、改革与发展的关系;渐进改革;渐进过程是一个有轻重缓急,并逐步积累的过程;经济模式是社会主义市场经济;有一个非常开放的态度。强势政府、民生为大和渐进改革是“中国模式”的关键词。在这一概括的基础上,他还指出了“中国模式”的主要成就和理念。<sup>[7]</sup>不难看出,这些表述主要还是经验层面的。

## (二)经济发展模式的主要类型和特征

有关发展模式的研究,大多是从经济、政治(含狭义的社会)和文化三个角度展开的,进而有经济发展模式、政治发展模式和文化发展模式之分。这里,有关“中国模式”的讨论,仅限于经济发展模式意义上的讨论。到目前为止,能够被基本公认为经济发展模式的

只有两种,一是“盎格鲁—撒克逊模式”,二是“东亚模式”。

“盎格鲁—撒克逊模式”源于“盎格鲁—撒克逊人”的说法。“盎格鲁—撒克逊人”一词,近代常被用来泛指英吉利人、苏格兰人以及他们在北美、澳大利亚、南非等地的移民。在“盎格鲁—撒克逊人”所在的国家,即今天的大部分欧美国家形成的市场经济模式,被称作“盎格鲁—撒克逊模式”。“盎格鲁—撒克逊模式”又称为“欧美模式”、“美国模式”。该模式的基本特征是,尽量少的政府干预、鼓励自由竞争、推动贸易自由化和资本流动的便利化。由此可见,“盎格鲁—撒克逊模式”就是人们现在所说的自由市场经济模式。

第二次世界大战以后,特别是 20 世纪 70 年代以来,东亚部分国家和地区经济迅速崛起,这一现象引起世人关注,进而有了“东亚模式”之称。“东亚模式”的特征是,较强的政府干预,建立行政引导与市场调节相结合的经济体制;实行以出口导向为主的外向型经济战略和政策;东亚地区经济呈互补性梯级发展,内部联系比较紧密,即所谓“雁行模式”,地区内部贸易比重较大。“东亚模式”的这些特征,主要是由发展阶段、资源条件和文化传统等因素决定的。相对于自由市场经济的“盎格鲁—撒克逊模式”,“东亚模式”也被称为政府主导的经济发展模式。不过,由于这两个模式的国家和地区都是以私有制为主体的,所以,在经济制度的基本面上,它们是相同大于相异。只是在政府作用这一点上,两者有着较大的差异。这恰恰与东亚国家和地区处于后发阶段、资源短缺,以及历史上有政府集权倾向有关。

最后,我们还要提到“拉美模式”。一般认为,“拉美模式”的演化大致经历了三个阶段,它们分别是,初级产品出口型发展模式,进口替代型发展模式和后进口替代发展模式,也称为新自由发展模式。在前两个阶段尚有国家对经济生活的干预和对国内市场的保护,但实施一系列自由化政策后,这些干预和保护不复存在,拉美国家的技术创新对外依赖越发严重。自由市场经济以及对外资的严重依赖的一个结果,就是与大多数国家工业化发展过程中产业结构演进的路径不同,在拉美国家,技术密集型产业和劳动密集型产业占制造业产值的比重,在 1980 年以后的 20 年间一直都在下降,而农业以及矿业、能源等资源密集型工业的产值则明显增加。由此,一方面说明,“拉美模式”资源驱动型增长的本质始终没有改变,这对其经济发展的制约是不言而喻的;另一方面,“拉美模式”在进入第三阶段后所暴露出来的矛盾表明,如何认识和把握政府作用,是“拉美模式”没有很好解决的问题。

### (三)经济发展模式:成也政府作用,败也政府作用

纵观经济发展的历史,以及经济发展模式的演变,不难发现,各种经济发展模式的异同主要由政府作用所起;各种经济发展模式的成败,也是由在不同发展阶段,对政府作用的“度”的把握决定的。

“盎格鲁—撒克逊模式”在很长时期中的成功,与“尽可能少的政府干预”有关。正是因为市场自由的作用,微观主体的活力和动力得到充分释放,这在很大程度上解释了在

“盎格鲁—撒克逊模式”的国家,企业家精神即创业、创新精神彰显,使它们的企业在产业、产品和服务上都处于全球价值链的高端。然而,“盎格鲁—撒克逊模式”的失败,尤其是美国在这次金融危机中暴露出来的问题,在很大程度上是政府作用失灵所致。这里,政府作用失灵是指政府的不作为,如放弃对资本市场的监管,以及错误的作为,如低利率和只盯住商品价格的货币政策。

这个模式备受质疑的焦点,就是“尽量少的政府干预”,特别是在每次经济和金融危机时,更是遭遇来自现实的挑战。不过,值得注意的是,自研究 1929—1933 年大萧条时就有人提出,“大萧条的起因是货币政策不恰当的收缩”以来,人们可以明显地感觉到,后续政府干预都是对上一轮政府干预的纠错。由此可以部分地反证,在其他条件不变的情况下,“尽量少的政府干预”是有道理的。当然,其他条件不是不变的,而是变化的。正是根据这些变化,“盎格鲁—撒克逊模式”有了诸如“北欧模式”的分支。“北欧模式”就是基于接受全球化,以及社会保障和社会公平公正的要求,并以“盎格鲁—撒克逊模式”的基本点为基础,形成了该地区的经济发展模式。在今天看来,全球化、逆全球化和社会公平公正已经成为政府干预的主要理由。

在“东亚模式”上,最为集中地反映了“成也政府作用,败也政府作用”的逻辑。“东亚模式”的崛起,与强势的政府作用有关,这一点毋庸置疑。但是,无论是日本在 20 世纪 90 年代以来的“迷失”,还是其他东亚国家和地区在 1997 年亚洲金融危机后出现的问题,都暴露了这一模式在高速成长时期,政府的过度作用或不当作用所种下的祸根。也许有人会说,如果没有政府的强势作用,就没有这些国家和地区的高速成长,连出现这些问题的机会都没有。此话听起来似乎很有道理,但是,不能忘记的是,“东亚模式”的国家和地区实行的都是市场经济体制,政府强势作用始终是在与市场机制的互动中起作用的。如果说在经济高速成长的初期,政府的强势作用有着边际递增的效应,那么,在市场机制逐步成熟的后续时期,政府作用就将呈现边际递减的效应。这是因为,与市场主体的决策机制相比,政府决策的信息不对称更加严重,决策失误的可能性大大增加。而且,公共权力、公共资源进入竞争性的经济活动,将不可避免地产生对私权的挤出或侵犯,以及寻租等问题。因此,对于“东亚模式”来说,进一步的成功就与政府作用在竞争性领域的适时退出有关。这一点同样适用于转型中的中国。

“北欧模式”给我们的两点启示是,其一,在一个开放的经济中,政府作用不仅限于在封闭经济中涉及到的三个基本原因,即:“(1)通过纠正市场失灵,改善经济效率;(2)通过改变市场的结果,追求公平和平等的社会价值;(3)通过强制消费某些商品(称为公益品)并禁止消费另一些商品(称为公害品),追求其他一些社会价值”,<sup>[8]</sup>而是要在全球化进程中,代表和维护国家利益,处理和协调国家间经济关系,同时,要充分考虑国家战略优势的形成。在金融和经济危机的背景下,出现全球化逆转,如贸易和投资保护,以及区域化格局的重构,也会将政府作用推到更加重要的位置。事实上,当今的发达国家在全球化和全球化逆转意义上的政府作用都在不断得到强化。其二,经历经济较为迅速的发展后,社会



都会出现程度不同的贫富差距问题,而且,仅仅依靠政府的再分配或抑制通货膨胀,已不足以解决这些问题。在更大范围和更高层次考虑社会公平公正问题,成为政府作用的重要组成部分。尽管北欧国家实行的高福利体制和政策,在本国有难以为继的问题,其他国家也难以效仿,但是,它们毕竟将人类社会的一些更为根本的命题,如以人为本,以更加正确的方式提了出来。对照当今的包括中国在内的发展中国家,不难看到,在提高公共资源利用效率和公共服务均等化水平方面,都还有着诸多亟待解决的问题。这显然与政府职能的合理性和政府作用的有效性密切相关。

“拉美模式”则告诉我们,处于后发地位的国家,在全球化背景中,政府的重要作用之一是正确地选择自身的发展模式,并根据外部环境的变化,适时地调整发展战略,进而通过有效的政策措施,以实现本国的发展模式和战略构想。

#### (四)今天我们应当怎样认识中国的经济发展模式

有人认为,“中国模式”是“东亚模式”的一种,对此,需要有所辨析。就经济制度的基本面,即国有经济地位而言,中国和东亚其他国家有着根本性的区别。在人们通常概括的“东亚模式”的上述三个特征上,我们和“东亚模式”确实有着较大的相似性。但是,中国幅员辽阔,人口众多,还有从计划经济到市场经济的体制转型,这些就决定了“中国模式”有着自身的独特性。由中国经济的规模和这些独特性所决定,若干年以后,“中国模式”也许将是与“盎格鲁—撒克逊模式”、“东亚模式”并列的一种经济发展模式。

当然,到目前为止,我们不能认为已经存在一个经济发展的“中国模式”,(如上所述,我们现在所说的“中国模式”,大多是“中国经验”,抑或是正在进行时的“中国道路”。本文在这个意义上使用“中国模式”的提法)尤其是对当下解析“中国模式”时,特别被强调的两个因素:较强的政府干预和较高的国有经济比重,我们更不能简单地认同为“中国模式”的特征。必须看到,1978年以来,中国经济取得的成就,一方面是我们实行了改革、开放和发展的正确政策,另一方面,与我们学习、借鉴欧美成熟市场经济国家,以及东亚国家的经验有关。这就足以说明,尽管各国的基本国情、发展阶段和传统文化都不尽相同,但是,在经济发展的体制、机制中,抑或在经济发展的模式中,还是存在着一般,存在着共性的。例如,市场机制对于资源配置都发挥着基础性作用。又如,在竞争性领域,民营经济都有着比国有经济更高的效率。鉴于经济发展模式和其他任何事物一样,都是普遍性与特殊性的统一,因此,过分地强调其中的任何一方,都会造成实践的偏差。以往的经验教训充分地说明了这一点。

正确认识“中国模式”的政府作用和国有经济地位,对于中国经济和社会发展有着现实的指导意义。用“盎格鲁—撒克逊模式”或“东亚模式”作为基准来讨论“中国模式”中的政府作用和国有经济地位,有一定的参考价值,但难免会有失简单和偏颇。我们必须在充分考虑当代背景和中国国情的基础上,作出自己的判断。就经济发展模式而言,有关中国政府作用的讨论,以下两个问题比较重要,其一,政府作用应当主要体现在哪里?其二,我们应当如何考虑当下转型的现实?

先回答第一个问题。除了经济学理论和经济活动实践已经告诉我们的政府作用外,在当今社会,在经济发展方面,政府作用有两个重要体现:根据科学技术发展和经济形态演变的趋势,政府制定长期发展战略,引领和把握发展方向。在战略性的发展部门和领域,适当地投入资源,以形成动态的比较优势;在当今世界,全球化是主流,逆全球化是浪花,在这一进程中,政府既代表国家参与全球化,同时也是国家利益的维护者,为此,政府是国家全球化战略的制定者和执行者。

从经济发展模式的角度看中国社会的转型,主要表现在三个方面,一是发展方式转型,以实现资源节约、环境友好的发展;二是产业结构转型,以实现以服务经济为主的产业结构;三是政府职能的转型,以实现建设服务型政府的改革目标。在转型背景下理解其三,在改革开放初期,我们向世人宣布,国家以经济建设为中心,至此,中国政府的职能实现了一次转型。这是到目前为止,“中国模式”之所以被认为是“政府主导发展型”的基本原因之一。具体地说,就是“中国模式”中政府作用和国有经济比重有着特殊性,政府作用进入的领域较广,除了宏观调控,政府在产业政策、市场准入等方面都有广泛的干预。现在的问题是,在商品市场和要素市场逐步成熟的背景下,以及高速增长时期资源环境、收入分配的矛盾凸显后,政府职能如何再次实现转型,成为一个服务型政府,即以提供公共服务和社会管理为主的政府。

有关国有经济比重,同样是一个中国社会主义市场经济体制条件下,具有特色的、特殊性的问题。尽管如此,我们目前仍然没有证据可以证明,在竞争性领域,国有经济有着比民营经济更高的效率。当然,我们可以说,国有经济的存在有着超经济的意义,譬如,解决就业问题;又如,提供公共物品,以及在某些特定时期、特定领域,帮助政府解决具有社会全局性的问题。不过,这些说法本身是不严密的,国有经济能够比民营经济更好地解决就业问题,并没有实证的支持。公共物品可以由国有的公共企业提供,也可以由政府向非国有企业购买。因此,我们对这场金融危机后,在竞争性领域出现的“国进民退”表示忧虑。但愿它们都是临时性的措施,而不是实质性的行为。

在质疑竞争性领域“国进民退”的同时,我们也看到了在非竞争性领域发生的另一类“国进民退”。对于这一类“国进民退”怎么看?舆论也有着不同的声音。有报道称,一场规模宏大却低调推进的“国进民退”行动,正在拥有13条干线、总长634公里的上海高速公路网展开。有市场传闻,继2008年沪杭、沪青平高速公路的民营股权相继为国资背景企业接管后,上海市政府有意将更多民营资本参与承建及运营的高速公路“收归国有”,最新目标是上海连接浙江的主动脉之一——莘(庄)奉(贤)金(山)高速公路。有人说,这是对民营企业参与公路建设的方向性调整。我们认为,政府公路投融资和建设管理体制作出这一重大调整,今后将不再对外招商或上市筹资建设经营性高速公路,而改为政府收费还贷方式,是符合长远将公路作为公共物品的改革方向的。就中国的实际情况而言,通过银行贷款或发行专项债券,完全可以解决高速公路建设资金的问题;通过设立非营利的收费机构,解决收费还贷的问题,也是最经济的。以目前的方式(指上市筹资、经营权转让和

BOT 解决建设资金,是将一个具有公共服务性质的问题过度市场化了。

另有一些来自非竞争性领域的“国进民退”,发生在义务教育和基本医疗领域。2000 年前后,国内不少城市在义务教育阶段(主要在初中)形成产业化的“小高潮”,通过新建或转让原有公办学校,建立了一批民办学校。近年来,由于这些学校高收费、占用优质教育资源等问题,受到各方诟病;与此同时,政府在推进基本公共服务均等化的过程中,加大了对义务教育的投入,使得越来越多的公办学校上了水平。因此,义务教育阶段的“国进民退”提上了议事日程,并在一些城市付诸推行。最近出台的《中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》提出,坚持公共医疗卫生的公益性质,把基本医疗卫生制度作为公共产品向全民提供,逐步实现人人享有基本医疗卫生服务的目标。这是一项大规模的、典型的“国进民退”。当然,因为基本医疗服务可以采取需求方补贴的形式,因此,允许民营医院和国营医院同时提供这项服务,并不会影响其公共服务的性质。在义务教育和基本医疗领域采取这些措施,都是符合广大人民群众根本利益的“国进民退”。

我的基本看法是,在竞争性领域,现在的基本矛盾是市场化、民营化不足,我们要加大改革力度,继续加快市场化、民营化进程。应当承认,在非竞争性领域,即提供公共物品的领域,前些年有市场化、民营化过度的问题,我们也要作出相应调整,使之回到公益性、非营利性的方向。当然,在处理这方面具体问题时,要保护原先进入的民营企业和相关人员的正当利益。

为什么要用一定的篇幅强调后一类的“国进民退”?因为这个问题与中国的社会主义市场经济体制有关,进而与“中国模式”有关。做好这些领域的“国进民退”,才能满足社会主义市场经济体制对“中国模式”的规定性。

#### 参考文献:

- [1] 陈宪,韩太祥. 经济学原理与应用[M]. 北京: 高等教育出版社, 2006
- [2] 许小年. 华尔街金融危机的根源[EB/OL] (2009-01-23)[2009-08-10]. [http://hi.baidu.com/yjr\\_2007/blog/item/a4b7d06eb58bf030881d.html](http://hi.baidu.com/yjr_2007/blog/item/a4b7d06eb58bf030881d.html)
- [3] [美]丹尼斯·C·缪勒. 公共选择理论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1999: 7.
- [4] [美]弗兰克·道宾. 经济社会学[M]. 上海: 上海人民出版社, 2008
- [5] 李永群. 中国模式 举世瞩目[EB/OL] (2009-05-07)[2009-09-16]. [http://blog.163.com/szzjw\\_6688/blog/static/9864598420094744344760/](http://blog.163.com/szzjw_6688/blog/static/9864598420094744344760/)
- [6] 俞可平. “中国模式”并没有完全定型[EB/OL] (2009-09-02)[2009-09-16]. [http://cxxx.org.cn/commentary/comment\\_2009-9-2\\_18397/](http://cxxx.org.cn/commentary/comment_2009-9-2_18397/)
- [7] 张维为. 中国模式有八大特质、七个理念、四大成就[EB/OL] (2009-07-20)[2009-09-16]. <http://theory.people.com.cn/GB/40557/149513/>
- [8] [美]约瑟夫·E·斯蒂格利茨,等. 经济学: 上册[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 336

## Market Freedom, Government Intervention and the "China Mode"

CHEN Xian

(Antai College of Economics and Management, Shanghai Jiao

Tong University, Shanghai 200052, China)

**Abstract:** While the current financial crisis brings about a deep adjustment of virtual economy and real economy, it also promotes a new awareness of several important theoretical issues on economics. Among them, the issues on market failure and government failure, or market freedom and government intervention, once again, as hot topics, have been raised. Any establishment of theory requires a set of assumptions. For neo-liberalism, there are assumptions of economists and perfect competitions. If these assumptions do not hold or need extension, the conclusion is sure to change. In this sense, the crisis can not—and should not—put an end to the market. The reasons that cause the crisis are not only attributed to market failure but also government failure, including interest rate failure, regulation failure and monetary policy failure. By analyzing the bailouts of governments in the crisis as well as the resulting effects, can be seen a tendency to the "new comprehensive" in government intervention. Keynes' government intervention means that, when the market can not be clear automatically, that is, lacking of effective demands, the government, through fiscal and monetary policies, increases and stimulates effective demands to help market to restore balance. But the government intervention of the "new comprehensive" refers to three extensions of Keynes' government intervention, including the normal government intervention and abnormal government, the government intervention in commodity markets and government intervention in capital markets, the macroeconomic government intervention and microeconomic government intervention, and two different government intervention both in economics and economic sociology. Throughout the history of economic developments, as well as the evolution of economic development modes, it is not difficult to discover that all sorts of economic development modes, whether different or similar, mainly depend upon the role of the government. And their success or failure is also dependent, at several stage of development, on some "degree" role of the government. Although there is no the "China mode" in economic developments, but it will probably exist sometime in the future, parallel with the "Anglo-Saxon mode" and the "Eastern Asia mode". It has a practical directive significance for China's development of economy and society to have a correct understanding of the government role of the "China mode" and the status of state-owned economy.

**Key words:** financial crisis; free market; government failure; government intervention; China mode

(责任编辑:周成璐)