

# 经济政策的 政治经济学

我们应该更加关注政治、经济以及其他领域之间的相互影响

杰弗里·弗里登



新型冠状病毒肺炎 (COVID-19) 大流行清楚地说明了政治、经济以及其他考虑因素之间的相互影响。公共卫生专家早有告诫,世界可能会遭遇一场大流行,同时,他们也呼吁人们加强防范。然而,不得不关注下届大选的决策者们很难投入时间、金钱和政治资本来应对出现未来危机的抽象可能性。因此,面对新型冠状病毒所造成的如此严重的全球公共卫生威胁,大多数国家都没有做好准备。

虽然疫情已在全球范围内迅速蔓延,但是政策响应依然受到政治现实的影响。一些公众人物与一些决策者拒绝接受公共卫生专家的建议,希望在危机消除之前放宽限制,恢复常态。与此同时,企业界也在争取对自己有利的例外待遇,并且要求政府提供大量补贴(经济财政援助)帮助他们度过难关。

在国际层面,政府针对疫情的应对措施体现了全球合作的艰难政治。全球性大流行需要全球性的应对措施:微生物是不分国界的。协调一致的国际应对措施显然是处理国际性突发公共卫生事件的最佳方式。然而,决策者已在选民的压力下,将资源从其他国家转移出来,禁止食品和药

品出口,囤积生活必需品。尽管这些措施可能受到了国内公众的欢迎,但是其中的每一项都会给其他国家造成损失。归根结底,缺乏合作会导致所有人都陷入更加糟糕的境地。世界卫生组织等国际机构试图通过协调来促使各国合作应对这场全球危机,然而面对强大的民族主义政治压力,他们可能会显得无能为力(见 Goodman and others 2010)。

在哪些措施才算适当措施这个问题上,各国政府都面临着艰难的决定:应该施加哪些限制,何时放宽这些限制,应该将资金用于何处,如何筹集资金,以及对哪些国内问题加以限制从而支持国际合作。这些决定必须考虑公共卫生建议、经济因素与政治制约。正如2007—2008年金融危机期间,各国的政策响应因其当地的政治经济状况而异一样,如今各国针对 COVID-19 大流行的国家政策响应也因卫生、经济、政治等原因而有所不同。

## 政治因素

尽管针对全球威胁的政策响应引起了激烈争论,但对于政治经济学家来说,这



根本不足为奇。这种情况无时无刻不在发生。例如，几乎所有经济学家都认为，如果小国取消所有贸易壁垒，它们的境况将会好转。然而，单边自由贸易的做法几乎闻所未闻，当今世界没有任何国家追求这样的自由贸易。为什么呢？说得更普遍一些，为什么各国政府在制定正确的经济政策上会遇到如此多的困难？为什么独立观察家、分析师和学者的建议经常会被忽视？

常规的答案是政治，而且这个答案通常是正确的。但是这种说法过于含糊，就像说因为经济不同，有些国家富裕，而有些国家贫穷。政治究竟是如何阻止政府制定出更好的政策的，即使面对迫在眉睫的危机，也是如此？在能够以及应该如何制定经济政策这个问题上，我们可以从中获得怎样的启示？

政治经济学是关于政治如何影响经济，经济又如何影响政治的学科（见插文）。政府试图在选举前提振经济，这样一来，所谓的政治性商业周期就会在选举前后造成经济活动的波动。同样，经济状况也会对选举产生巨大的影响。政治经济学家揭示了一个简单（也许会令人不安的）的事实，即我们只需要根据经济增长率和通货膨胀率就能够相当准确地预测过去100年间美国总统选举的结果（见 Fair 2018）。那么，为什么选举无法促使政治家们选择最佳政策呢？

## 什么是政治经济学？

亚当·斯密（Adam Smith）、大卫·李嘉图（David Ricardo）和约翰·穆勒（John Stuart Mill）被誉为现代经济学鼻祖。然而，他们却自称是政治经济学家。穆勒的《政治经济学原理》从1848年问世到19世纪末一直是这门学科的基础教科书。这些早期的理论家们无法将经济与政治视作两个独立的世界。

两种趋势促成了政治分析与经济分析的分离。一是政府开始减少对经济的直接控制。二是出现了不同的政治形式：欧洲各国从几乎清一色的君主政体转变为日益采用代议制且高度多样化的政府

## 观点决定立场

一个基本的经济学原理是，任何对整个社会有利的政策都可以成为对所有社会成员有利的政策，即使这项政策会将人们划分为赢家和输家。政府只要对赢家征收少量税收以补偿输家的损失，所有人就都能过得更好。经济学家会用强大的工具来阐明哪些经济政策对社会最为有益。那么，为什么经济政策会引发争议呢？

一个基本的政治经济学原理是，赢家不喜欢被征税来补偿输家。这场斗争的焦点不是什么对社会最为有利，而是谁将成为赢家，谁又将成为输家。对国家最有利的政策未必对我所在的地区、团体、行业或阶层有利，所以我会与之抗争。

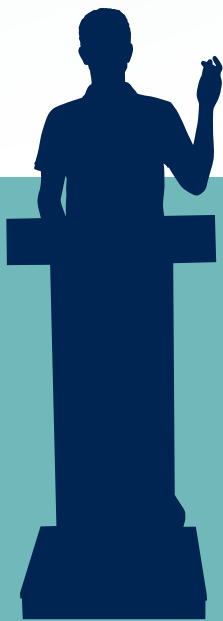
即使是在民主国家，可能也有很多公民认同，政治遵循黄金法则：手握黄金的人制定规则。无论民主与否，特殊利益集团似乎在全世界范围内发挥着巨大的作用。这些人包括富有的个人、强大的产业、大银行和大公司，以及强大的工会。

否则应该如何解释为什么美国的糖价是世界糖价的2—3倍？美国只有少数甘蔗种植园和几千名甜菜种植户，然而食糖消费者却有3.3亿人。你可能会认为，在政治上，这3.3亿人要比那几千人重要得多，然而事实并非如此。几十年来，补贴和贸易壁垒抬高了糖价，这种做法使糖农和种

形式。到20世纪初，经济学和政治学已经成为两门独立的学科。

在20世纪的大部分时间里，这种区分一直存在。随着大萧条与发展问题的出现，纯粹的经济问题令人生畏，并足以让经济学家们焦头烂额。出于同样的原因，那个时代的政治问题（两次世界大战以及法西斯主义和共产主义的兴起）十分严重，因此需要给予单独关注。

然而，到了20世纪70年代，经济领域和政治领域的分离显然出现了误导性。在这十年中，布雷顿森林货币体系崩溃、石油价格两次飙升、滞胀出现，一切都凸显出经济和政治问题相互交织的事



## 归根结底，缺乏合作会使所有人的境况变得更糟。

植户受益，却损害了其他人的利益。

为什么一小部分食糖生产商比其他人更加重要？政治经济学中一个常见的现象就是集中的利益集团通常会战胜分散的利益集团。食糖生产商组织严密，努力对政客施加影响。如果无法获得政府的优惠待遇，他们就会倒闭，因此，对他们而言，组织起来游说和资助政客就十分重要。估计每年转嫁给消费者的成本达到20亿—30亿美元。这是一笔不小的数目，但是对于普通美国人来说，每天只摊到几美分。没有消费者会因为每天多花了几美分而与民选代表谈话，或是威胁要改投他的对手。

生产者集中而消费者分散的事实有助于解释贸易保护。几家汽车制造商可以自己组织起来；但是成千上万的汽车购买者却不能。这还不是全部。汽车行业的管理层和劳动者可能在很多方面没有达成一致，但是汽车制造商和汽车工人一致认为，他们希望能够得到保护，不受外国竞争的影响。政客，尤其是来自汽车制造重镇的政客们，很难拒绝来自一个强大行业的工人和企业主的共同要求。

也许这并不是坏事。糖农和汽车工人的生计都有赖于政策的扶持。谁又能说他们的工作不如为消费者降价重要呢？没有什么广泛采纳的简单方法可以平衡利益与成本，便宜的糖价是否重要到足以让成千上万勤劳的农民破产？事实上，政治是社会对各种利益冲突进行裁决的方式，或许那些利益攸关的人应该拥有更大的发言权。

政治经济学家通常不会在这类复杂的道德和伦理问题采取立场。他们试图理解为什么社会会作出当前的选择。食糖生产商或汽车制造商涉及的利害关系更多，而且组织化程度也要比食糖或汽车消费者高得多，这有助于解释为什么政府的政策会向食糖和汽车生产者而不是消费者倾斜。

然而，有一些消费者也比较集中。食糖是甜的，甜味剂使用者协会的会员企业也希望能够调低糖价。可口可乐、好时等公司都曾极力推动美国食糖政策的改变。在这个问题上，双方都有强大的集中利益，这有助于解释为什么糖价没有继续上涨。工业产品也是如此。钢铁制造商希望得到保护，钢铁消费者，比如汽车制造商却不希望如此。贸易政策不仅是大企业分散的用户之间的斗争，

实。当时的经济是高级政治，而政治的许多内容都与经济有关。

50年来，政治经济学在经济学和政治学中的地位日益凸显，主要表现在以下三个方面。

它分析了政治力量对经济的影响。选民和利益集团几乎对政府可能制定的所有经济政策都有重大影响。政治经济学家尽力确定对相关群体及其利益集团，以及这些人对政策造成的影响而言，政治制度所产生的影响。

它评估了经济对政治的影响。宏观经济趋势可以增加或破坏执政者的机会。在更微观的经济层面上，特定企业或行业的经济组织或经济活动的特

征会对其政治活动的性质和方向产生影响。

它利用经济学工具来研究政治。可以将政客比作企业，选民是消费者，或将政府看作商品和服务的垄断者，为选民客户提供服务。学者通过建立政治与经济的相互作用的模型，从理论上对推动政治的潜在特征形成更为严格的理解。

这三种方法都对学者和决策者产生了深刻的影响。政治经济学可以为研究社会如何运作的分析家和希望改变社会的人提供很大的帮助。

## 民主社会中的决策者必须时刻关注下一次选举， 否则，他们很可能会离开决策者的位置。

也是大企业之间的斗争。否则，我们就会期望每个行业都能得到保护，各地的贸易都受到严格的限制。

事实上，有很多强大的利益集团支持国际贸易和投资。世界上的跨国公司和国际银行都依赖于开放的商品和资本流动。当今尤其如此，许多世界上最大的公司都依赖于复杂的全球供应链。如今，一家典型的跨国公司会在几十个国家生产零部件，再在几十个国家完成组装，并将最终产品销往世界各地。贸易壁垒会干扰这些供应链，这也是大多数世界上最大的公司也是自由贸易最大的支持者的原因。

### 复杂的网络

特殊利益集团与在每个问题上拥有各自立场的选民们在政治舞台上展开了斗争。但是，各国的政治规则存在很大的差异。政治经济的组织方式影响着谁能够赢得政策之争的胜利。选举是一个合理的出发点，至少在民主国家里是如此。无法令选民满意的政府不可能长久存在。因此，我们可能期望民主国家可以选择有利于整体经济的政策。然而，经济作为一个整体无法投票。

政客需要决定选举结果的人民投出的选票。决定性或关键性选民因各国的选举机构和社会分工而异。在大多数政治制度中，最优目标是中间选民，他们可能会根据在任者的政策或挑战者的承诺而改变自己的选票。例如，如果穷人将票投给左派，富人将票投给右派，那么中产阶级可能会起到决定性的作用。在近几年的美国总统大选中，最重要的中间选民都是中西部贫困的工业地区的选民。这些地区的许多选民认为是外国竞争

导致了制造业的衰退。这有助于解释为什么尽管大多数美国人支持贸易开放，但总统候选人的保护主义倾向却越来越强烈。

此外，民主社会中的决策者必须时刻关注下一次选举，否则，他们很可能会离开决策者的位置。这有助于解释为什么政府现在很难为流行病的预防和防备等政策买单，因为这些政策的好处在短期内无法实现。

社会中存在数量巨大的特殊利益团体和一般利益团体。制度有助于理解这些集团。首先是社会制度，即人们的自我组织方式。一些企业、农民和工人的组织化程度很高，因此拥有更多政治影响力。富裕国家中农民的数量相对较少，但是他们组织化程度高，几乎人人都能获得补贴和保护。贫穷国家中农民的数量很多，组织化程度低，几乎人人都要缴税。在有些国家，例如北欧的一些国家，工人结成集中的劳工联盟，在国家决策中发挥着重要作用。社会按经济部门、地区和种族等进行自我组织的方式会对其政治结构产生影响。

政治制度可以调解选民施加给领导人的压力。即使在专制国家，统治者至少也必须关注一部分民众的意见。政治经济学家称之为“代表选举团”，即对决策者而言，至关重要的那部分人口。在威权政体中，这部分人可能是经济精英或武装部队。而在选举民主制中则是选民和利益集团。无论这部分人是谁，决策者都需要得到他们的支持才能继续执政。

在民主国家，选举制度的多样性影响着决策者对来自选民的压力的感受。有组织的政党有助于延长政客的政治生涯：政客个人可能只会担心

下一次选举，但是政党必须关心自己的长期声誉。另一方面，在以色列或荷兰等国家，政客是由整个国家选举产生的，因此他们关注的重点是国家政策。在美国众议院等地，政客代表的地域更为有限，因此他们的普遍观点是“所有的政治都是地方政治”（人们通常认为这是 20 世纪七八十年代民主党众议院议长提普·奥尼尔 [Tip O' Neill] 的名言）。这些不同的选举制度可以将政治推向更多全国性或地方性问题。

美国的选举团制使中西部工业州的中间选民成为总统选举的关键，推动了政府对保护制造业的重视。在多党制议会制中，关键选民可能是某个在其联盟伙伴之间摇摆不定的小党的支持者，比如支持组建以色列政府的边缘政党。无论选举制度使得哪些选民成为关键选民，他们都可能对政治和政策产生巨大影响。

立法制度的性质也很重要。例如，单一制议会制度可能会发生巨大而迅速的变革，而美国三权分立制度的变革则更为温和和缓慢。澳大利亚、巴西、加拿大、德国、美国等国家的联邦制赋予了省政府或州政府很大的权力，而中央集权制使得国家政府的统治可以不受质疑。一些政府将重要政策的控制权交给了不太容易受日常政治压力影响的独立机构，如中央银行和公共卫生机构。

这些制度之所以重要，是因为它们影响着政客赋予社会不同群体的权重。一些社会政治制度赋予工会很大的影响力；一些则将特权给予了农民；还有一些则由商业协会所主导。政治经济学家分析的是其中的利益，以及社会制度如何将其传递和转化为政府的政策。

## 次优可以成为最优

对于决策者或观察家，甚至只是关心经济的人来说，所有这些都很重要，因为这可以深刻地改变我们思考政策和政策建议的方式。

经济分析表明，对经济最为有利的政策也许

在政治上并不可行。为了重新实现自由贸易，几乎所有经济学家都会建议小国的最佳选择是单方面取消所有贸易壁垒。然而，几乎可以肯定的是，如果政府试图推行单边自由贸易，那么它将面临来自特殊利益集团和许多认为这种做法十分危险的公众的强烈反对。其结果很可能是政府垮台，取而代之的是一个可以借以维持甚至扩大贸易壁垒的政府。在这种情况下，追求最优政策，可能会导致更糟糕的结果。

政客、分析师、观察家以及对经济政策感兴趣的普通人最好不仅要评估政策举措的经济影响，还要评估其政治可行性。如果一味地追求最优政策必然会导致失败，并有可能引发反对，那么事实上治疗带来的结果可能会比疾病本身所导致的后果更严重。考虑政府面临的现实，并在此基础上制定政策才更有意义。宁可退而求其次，也不要因为执着于最优政策而导致结果变得更糟。或者正如民间智慧所言，至善者，善之敌。

## 要旨

政治经济学是我们对现代社会的分析中政治和经济因素的结合。几乎所有人都认同，政治和经济错综复杂、不可逆转地交织在一起，即政治影响经济，经济影响政治，所以这种方法似乎十分自然。事实证明，它在理解政府和社会方面具有强大的力量；对于那些对改变政府和社会感兴趣的人来说，它也是一个有力的工具。决策者在应对 COVID-19 大流行时，应该牢记这些重要教训。FD

杰弗里·弗里登（JEFFRY FRIEDEN）是哈佛大学政府学教授。

## 参考文献：

- Fair, Ray C. 2018. "Presidential and Congressional Vote-Share Equations: November 2018 Update." Yale Department of Economics Paper, Yale University, New Haven, CT.
- Goodman, Peter S., Katie Thomas, Sui-Lee Wee, and Jeffrey Gettleman. 2010. "A New Front for Nationalism: The Global Battle against a Virus." *New York Times*, April 10.