

市场经济与政府职能选择

倪 星

作者 倪 星, 武汉大学政治与行政学院讲师; 武汉, 430072。

关键词 市场经济 政府职能 经济学 行政学

提 要 在促进社会经济发展的过程中, 市场与政府是两个基本要素。市场机制在优化资源配置方面发挥着基础性作用, 但存在自身无法弥补的缺陷, 需要政府干预。政府干预可以部分弥补市场缺陷, 但也存在决策偏差、政策结果扭曲、寻租腐败和官僚主义低效率等弊病, 必须慎之又慎, 严加约束。

作为一种资源配置方式, 市场经济体制已经成为现代社会经济生活中一个不争的事实, 不仅是西方发达国家早已实行市场经济, 广大发展中国家也正在以建立市场经济体制为目标进行广泛和深入的改革。市场机制在优化资源配置方面占有优势, 但本身存在缺陷, 需要政府合理的干预和规范; 政府调控可以部分弥补市场缺陷, 但不能替代市场的基础性作用。市场与政府相互配合, 相互促进, 忽视或贬低任何一方都会导致经济波动和发展停滞。因此, 如何适应市场运行规律, 完善政府职能, 规范政府行为, 成为人类社会普遍面临的重大理论和实践课题。本文力图从行政学的角度, 综合运用经济学和行政学两方面的专业知识, 对市场经济中的政府职能问题进行研究, 以求对我国市场经济体制的转轨和政府管理方式的现代化改革有些启发。

市场经济是一种竞争型经济体制, 市场对于社会资源配置起着灵活而有效的导向作用。进入市场的各种经济主体, 在自身物质利益的驱动下, 通过价格信号的引导, 自我约束, 自主发展; 社会的各种经济力量在市场竞争中聚集形成巨大的“合力”, 似“看不见的手”在推动着整个社会向前发展。然而, 市场并不是万能的、天然和谐的。市场机制这只“看不见的手”本身存在着缺陷, 即市场经济中存在着“市场失败”问题。

1. 市场不能消除垄断和非公平竞争

竞争是市场经济的精髓, “看不见的手”的有效性依赖于完全竞争的理想模式^①。而现实中, 不同的市场主体处于不同的竞争地位, 处于优势地位的竞争者为了自身利益, 必然竭尽所能, 力图独占市场, 操纵市场价格, 以获取额外利润。于是, 竞争的结果必然产生垄断。“在市场的形式缺陷中, 传统上认为更重要的是垄断。”^②在垄断市场上, 由于排斥了竞争者, 垄断厂商缺乏降低成本的竞争压力, 甚而能够在某种情况下向消费者转嫁成本的增加, 从而使垄断行业创新进程减慢, 其直接后果是束缚市场功能发挥, 阻碍生产要

素合理流动和社会资源优化配置,给整个社会造成潜在的效用损失。

2. 市场不能解决外部性问题

在市场经济中,进入市场的主体都把追求自身利润最大化作为具体的目标。这些经济当事人的活动不直接考虑社会利益、整体利益和长远利益的有效结合问题,他们的生产或消费行为有可能对其他人的利益造成影响,这种影响在经济学中称之为外部性。所谓外部性,规范的解释是指某人的经济决策通过非市场的价格手段直接地、不可避免地影响到其他人的效用函数,并成为后者自己所不能加以控制的变量^③。外部性的影响不是通过市场价格机制产生的,它独立于市场之外,扭曲市场价格。由于外部性的作用,即使在没有垄断的完全竞争的市场条件下,也不能使资源配置达到最优。市场机制对外部性的矫正无能为力,必须借助于市场以外的力量来加以干预和纠正。

3. 市场无法满足社会对公共产品的需求

市场机制依靠价格的变动来调节资源的流动,以实现资源的优化配置。但是在经济实践中,市场规律对公共产品领域却无能为力,或作用甚微。公共产品就是共享产品,它是由两个以上的群体或全部社区和全体居民共同享用的产品,在消费上具有明显的非竞争性和非排他性^④。因此,在公共产品领域普遍产生了“搭便车”现象,即大家都想从中受益,但谁也不愿为此付费。同时,公共产品不可能像私人产品那样,通过市场的买卖行为使产品的供应者与购买者之间建立起有机联系;公共产品的价格很难通过市场供求关系来确定,所以也就很难通过市场来提供。广泛地说,在国防、外交、公共设施、生态环境、文化教育、科学技术等领域,由于所需投资量大、回收期长及其产品和服务的非竞争性、非盈利或无盈利性等特点,私人资本无力也不愿进入。因此,单靠市场很难保证生产出适量的公共产品,更难以通过市场对其加以分配。

4. 市场不能解决社会福利和收入分配的公平化问题

效率与公平是衡量市场成败的两个标准。引入市场竞争机制,有利于提高效率、促进生产力发展。市场经济的运行不断追求着效率的最大化,在这一过程中,如果没有外力来维护收入分配的公平性,那么效率与公平的矛盾,以及其外部表现形态——社会的贫富差异将会变得严重起来,直至危及社会的稳定。公平和效率是辩证统一的。不能维护一定程度公平的社会是不稳定的社会。身受不公平待遇的人们不可能长期保持和提高工作的效率,最终整个社会将失去效率。事实上,收入分配公平是一个社会目标。因此,与其说收入分配不公平是一种市场缺陷,倒不如说是市场无功能。

5. 市场不能确定和控制宏观经济总量平衡

市场机制的作用主要是依靠反应灵敏的价格信号和优胜劣汰的自由竞争。但价格信号是在商品投放市场以后形成的,因此,市场调节是一种事后调节^⑤。这种事后调节具有自身的弱点:一是调节的滞后性。从价格形成、信号反馈到产品生产有一定的时间差,调节上自然也有滞后性。二是调节的盲目性。市场的经济主体以分散自主决策为特征,在市场自发性的基础上对供求关系的变化趋势缺乏科学预测,若一味随着市场信号转,极易陷入盲目状态,影响经济的发展。这在那些生产周期较长的部门,如粮食生产、畜牧养殖等部门表现得尤为明显。可见,自由市场经济具有内在的不稳定性,单靠市场调节并不能保持经济总量的综合平衡和经济的稳定增长。

二

市场经济本身存在的弊端和缺陷,是政府实行与不断完善对经济的间接干预、宏观调控的重要原因。事实上,在现代市场经济国家中,那种完全由“看不见的手”自发调节市场运行的经济模式已经不存在了,而普遍采用的则是政府宏观间接调控这只“看得见的手”和市场机制这只“看不见的手”的有机结合^⑥。那么,政府究竟应该或者说可以在哪些方面介入市场,介入多深,以什么样的方式介入呢?这就是市场经济中的政府职能问题。下面,本文将就其中几个较为突出的方面加以阐述。

1. 限制垄断和促进竞争

自由市场本身不能保证竞争的完全性和彻底性，市场机制本身孕育着潜在的垄断因素，垄断将阻碍社会资源的优化配置。因此，确立竞争秩序和规则，防止和消除垄断，为市场公平竞争创造和保持必要的制度环境，是现代市场经济中政府职能的一个重要方面。比较当今各国政府在限制垄断实践中的经验和教训，可以得出以下几点结论：^③第一，一个行业中垄断企业的存在本身并不违法，只有垄断企业应用其垄断力量开展不公平的竞争时才算违法。第二，实施限制垄断措施的依据，不应只看行业生产的集中程度，而应看行业中实际竞争的性质和程度。即使由于规模经济效应的缘故只允许很少数的企业占有市场，只要此行业自由进出的障碍不大，就存在行业外潜在的竞争对手，行业内企业也会象竞争性的企业一样进行经营。第三，对于某行业中的企业数量和规模，政府不能主观设计、强行规定，而应让公平的市场竞争来选择优胜企业的数量，决定企业的合理规模。第四，政府对不公平竞争的限制，应当严格掌握“以效率竞争以外的手段取胜”这条标准，不可错将效率竞争的经营方式当做不公平竞争的手段来处理。如果政府对于企业的经营方式是否属于公平竞争一时还看不准，宁可等候一段时间观察其后果，而不要贸然下判断作出错误的干预。

2. 界定和维护财产权，克服外部性

财产权是规定资源归属和使用处置的权利。明确界定的财产权是市场有效运作的基本前提，因此，对财产权的界定和保护是国家法制的一项基本内容。前文所述的外部性问题，在经济学看来，其本质是财产权界线不明确。只要能把外部效应的影响作为一种财产权明确下来，而且谈判的交易费用不大，外部效应问题可以通过当事人之间的自愿交易“内部化”而圆满解决^④。但现实中，外部效应所涉及的财产权往往很难界定，谈判的交易费用也因涉及面太广而非常高昂，使谈判交易无法实现。因此，由政府出面代表社会定义和维护有关当事人的权利就成为一条减少交易费用的有效途径。

通常，政府用来纠正外部效应的有经济措施、法律措施、行政措施和社会措施。经济措施主要指征税，如对车主征收公路使用税以解决交通拥挤的外部性，征收污染税或拍卖污染排放权以解决污染问题等。法律措施是指通过立法来解决外部效应问题，保护受害者利益。行政措施是指政府的强制干预，如调整高污染工业的生产布局，强行建立自然保护区，规定在公共场所不准吸烟等。社会措施是指道德教育，树立文明的道德风尚等。不可否认，在消除外部效应方面，政府发挥着重要作用。

3. 提供公共产品

单靠市场无法有效地满足人们对公共产品的需求，因此就需要政府来决定其生产并对其使用进行监管^⑤。政府提供的公共产品主要包括为社会经济正常运转所需的、由社会投资所形成的各种软件和硬件。其软件指法律制度、行政服务、会计、审计、海关和税务管理等；其硬件则包括供水、供电、邮电通讯、道路交通设施等。此外，政府提供的公共产品还有国防、外交、警察、消防、社会卫生保健、文体教育等等。

有关公共产品的决策过程比一般产品的决策过程更为复杂。因此，政府在有效地生产和提供公共产品时，要注意以下问题：第一，一般产品的生产和提供由企业来完成，这是政府有效地生产和提供公共产品的前提。政府直接管理和生产一般产品，不仅导致一般产品的生产缺乏效率，而且影响了公共产品的生产和提供。第二，某些公共产品既具有公共产品的属性，又具有一般产品的特征。对于这类产品，政府可以直接提供，也可以通过预算安排或政策安排等方式授权特定的企业来生产和提供，并引入竞争机制，提高生产效率。在后一种情况下，政府只需决定生产多少某种或某些公共产品。

4. 保障收入分配的公正化

市场在公正的收入分配方面存在缺陷，因此政府职能中十分重要的内容，是建立合理的个人收入分配制度，其措施主要有以下几方面：第一，以法律形式确定劳动者最低工资标准，以保障社会成员的最低生活水平。第二，对个人征收累进所得税，从而抑制某些人收入过高，以利于增进平等。第三，实施工资和物价管制，即政府在必要时采取冻结工资和物价的非常措施。第四，增加转移支付和其他各种福利措施，包括发放失业补助金和救济金等。此外，政府还可通过征收高额财产税和遗产税等，防止收入过分悬殊；通过举办公

共工程等,增加就业机会,提高某些社会成员和阶层的收入。

在采取上述政策措施时,政府应着重考虑收入差距的可接受程度,在平等和效率之间作出选择^⑨。在市场经济中,平等与效率之间往往存在着矛盾。当社会成员之间的收入差距过分悬殊、影响社会稳定时,政府的收入分配政策应侧重于缩小收入差距,增进平等。反之,当社会成员缺乏生产积极性、经济效率低下时,政府的收入分配政策则应侧重于提高经济效率。

5. 调控宏观经济

针对市场经济导致的周期性宏观经济波动,政府需要进行调控。在经济呈现过热的征兆时,政府要进行干预,以期减少总需求,抑制投资和消费过旺;当经济滑向衰退时,政府要设法刺激总需求,让投资和消费回复生机。这种政策也称为“相机抉择”的宏观经济政策。^⑩具体而言,政府在调控宏观经济时必须注意:第一,鉴于现有的经济预测技术的限制,准确预见宏观经济的走向并实施恰到好处的反波动相机抉择措施是很困难的。因此,宏观经济政策应以保持货币增长稳定和物价稳定为主。第二,政府的行政开支特别是国防开支过大会加重国民经济负担,拖累经济发展。故政府增加开支应以教育和基础设施等与长期生产力发展有关的项目为主。第三,宏观经济政策的有效性取决于政策能否真正生效,政府实行宏观经济政策时,必须注意人们的理性预期心理,宣布要晚,实行要快,这样才能最大限度地发挥政策效应。

三

前面我们探讨了基于“市场失败”的政府干预经济运作的职能措施。问题的复杂之处在于,用来弥补市场缺陷的政府行政手段本身也并不是完美无缺的,政府的过度干预或无效干预,往往可能使事情变得更糟,造成“政府失败”的现象。政府失败可能产生于政府政策决定和实施的各个阶段,以及政府机构自身的弊端。

首先,政府决策的复杂性导致政策选择的偏差。在现代社会中,不管具体政治制度如何,政府政策的决定方式多由以下三类模式组成:第一种是投票决策。这种模式虽较公平,但也存在效率较低、可能产生选票交易、选民往往表现出合理的政治冷漠等弊端。第二种是利益集团妥协决策。在这种决策模式下,政府的最终决策取决于各个利益集团的力量对比,成为各个利益集团之间妥协的产物。第三种是精英决策。然而,如何公正和有效率地选出真正能够代表社会利益的精英,如何保障这些精英不受少数利益集团的操纵和影响,本身就是个大问题。另外,一个决策中心如何收集准确的经济信息,作出可靠的分析和正确的判断,可以说是所有的集中决策体制都要解决的问题。以上三种决策模式的不完美之处恰恰反映了政府决策的复杂性^⑪。

其次,政策实施的复杂性导致政策结果的扭曲。第一,政策实施需要消耗资源。政府实施政策的直接行政开支相当可观,要为庞大的官僚队伍提供活动经费和薪金。而受管制的企业要应付政府的管制和监督,也需付出许多额外成本。第二,政策实施具有“时滞性”。当某种经济状况出现后,要求政府制定相应政策,但政府从作出决策到付诸实施再到政策效应产生,这之间要有个过程。那时,当初所要解决的经济问题或许已发生变化,甚至有根本性变化。第三,政策实施的效果有很大的不确定性。因为一些经济政策是否有效果,取决于经济当事人能否领会政府的意图,能否采取相应的行动^⑫。

再次,寻租活动导致社会资源的极大浪费^⑬。寻租活动是指非生产性的谋取经济利益的活动,是维护既得经济利益或对其进行再分配的非生产性活动。其中,利用行政、法律的方式或职权,妨碍生产要素在不同产业之间的自由流动与竞争,维护和攫取既得经济利益是最为常见、更为高级的寻租形式。政府官员常常利用职权来增加企业的利润,人为地创造租金,或是故意提出某项有可能使企业利益受损的政策作为威胁,诱使或迫使企业向其“进贡”。寻租活动的实质是权钱交易,谋取私利,其最终结果导致了经济资源的浪费。

最后,政府系统存在低效率常态。随着政府干预的加强,退出市场活动的部门和人员也逐渐增多,而政府机构普遍存在效率低下的问题。其原因在于:^⑭第一,缺乏竞争。纵向上政府上下级之间存在着密切的利害关系,横向上政府垄断了公共产品的供给,因而缺少市场竞争的压力。第二,没有降低成本的激励。客观上

政府活动的成本难以精确计算，主观上政府各部门会尽量利用垄断地位提高服务价格，扩大自身机构规模。第三，监督信息不完备。从理论上讲，政府及其官员并不能为所欲为，而是服从于公民及其代表的监督。然而由于政府部门承担的任务十分复杂，它们还可以利用所处的垄断地位封锁有关公共产品生产信息，从而使外界无法进行有效监督。

综上所述，在现代市场经济生活中，市场和政府的作用都不可或缺，而市场失败和政府失败在一定程度上又都难以避免。市场的失败要求政府介入，政府的作用是弥补或矫正市场的缺陷，不可能也不应该取代市场。政府的职能措施要奏效，也必须建立在符合市场规律的基础上。政府干预过头，越俎代庖，阻碍市场机制正常发挥作用，无异于另一种形式的垄断。政府干预过弱，则又不能弥补市场的缺陷，会影响资源的优化配置。因此，在我们大张旗鼓地进行市场经济建设时，必须清醒地认识市场机制本身存在的缺陷，适当地运用政府干预这只“看得见的手”加以调节；而在我们进行政府干预时，同样必须看到政府运行本身要付出代价，存在许多不完善之处，因而要慎重使用，自我节制，自我完善。

注 释：

- ① 哈耶克：《个人主义与经济秩序》，北京经济学院出版社 1989 年中文版，第 89—90 页。
- ② 阿列克·凯恩克劳斯：《经济学与经济政策》，商务印书馆 1990 年中文版，第 53 页。
- ③ 罗肇鸿等：《世界市场经济模式综合与比较》，兰州大学出版社 1994 年版，第 100 页。
- ④ 李会明：《非市场失灵理论与中国市场经济实践》，立信会计出版社 1996 年版，第 10—11 页。
- ⑤ 萨缪尔森：《经济学》，中国发展出版社 1992 年中文版，第 76 页。
- ⑥ 查尔斯·沃尔夫：《市场或政府》，中国发展出版社 1994 年中文版，第 31 页。
- ⑦ 陆丁：《看得见的手——市场经济中的政府职能》，上海人民出版社 1993 年版，第 30—32 页。
- ⑧ 科斯：《社会成本问题》，载《财产权利与制度变迁》，上海三联书店、上海人民出版社 1994 年中文版，第 21 页。
- ⑨ 郑秉文：《市场缺陷分析》，辽宁人民出版社 1993 年版，第 237 页。
- ⑩ 查尔斯·沃尔夫：《市场或政府》，中国发展出版社 1994 年中文版，第 25—26 页。
- ⑪ 凯恩斯：《就业、利息和货币通论》，商务印书馆 1983 年中文版，第 277—286 页。
- ⑫ 丹尼斯·缪勒：《公共选择》，上海三联书店 1993 年中文版，第 19 页。
- ⑬ 赵龙跃：《社会主义市场经济中的政府职能》，青岛出版社 1995 年版，第 224 页。
- ⑭ 布坎南：《寻租与寻利》(Rent Seeking and Profit Seeking)，载布坎南等主编：《关于寻租社会的理论》(Towards a Theory of the Rent-Seeking Society)，美国德克萨斯 A&M 大学出版社 1980 年英文版，第 3—15 页。
- ⑮ 倪星：《公共选择理论的政治学含义》，载《探索》1997 年第 4 期。

(责任编辑 叶娟丽)