华南农业大学学报(社会科学版)
2003年第2期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No.2 2003
(第2卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol.2)

市场经济中政府的角色定位

王素君, 黄大乾

(华南农业大学 经贸学院,广东 广州 510642)

摘 要: 在我国由计划经济向市场经济的转变时期,正确处理政府与市场的关系是极为重要的。市场是资源配置的基础机制,但市场不是万能的,往往会出现市场失灵和失缺。为此,政府对市场的干预是必不可少的,但是,政府的干预如果不适度,同样会产生政府失灵的现象,因此,在现代具有动态性的经济环境中,政府的职能需要重新界定,政府的角色需要重新定位。

关键词: 市场经济; 市场失灵; 政府失灵; 角色定位

中图分类号: FO45.5; F20 文献标识码: A 文章编号:1672-0202(2003)02-0077-05

在我国社会主义市场经济的建立和发展时期,我们进行经济活动的每一个环节都可能会涉及到政府与市场关系问题。事实上,我们现实经济生活中许多深层次的问题和矛盾,都源自于政府与市场关系。因此,只有正确理解市场的涵义,正确地处理政府与市场的关系,中国经济才能走出困境,经济发展才能取得新的进展。

对于市场经济与政府的关系,目前存在着两种错误的认识:一是认为市场经济是靠政府来推动和发展的,政府领导着市场经济,因而市场要适应政府的要求。有许多事是不能单靠市场来完成的,而且市场经济在现实经济活动中所引发的失误,还需要政府来解决;二是认为市场经济仅仅是一种资源配置方式,因而实行市场经济不会引发政府体制的改革,不是市场经济引发政府体制改革,而是政府决定着市场经济的发展方向。

一、政府存在的合理性

亚当·斯密认为,市场,是一种经济运行机制,是配置社会资源最有效的方式。在市场经济运行过程中,主要通过市场对企业生产经营活动的调节、资源与经济物品的配置、经济活动和社会生产的调整等,实现供给与需求的基本平衡,但其前提是市场出清、完全理性和完全信息。然而事实并非如此,市场机制虽然是资源配置中作用最为广泛和最为有效的机制,但在许多领域存在"失灵"或"无效"的现象,这就需要政府来弥补其不足[1]。

市场失灵,原义是指价格体系的不完备性,它阻碍资源的有效配置,主要表现为外部性和不完全竞争。在现实经济活动中,虽然价格能促使市场调节商品的供给量和需求量,但是会出现价格高于平均成本的最低点,即高于完全竞争条件下的均衡价格,而均衡数量却少于完全竞争条件下的均衡数量的情况。例如垄断和寡头市场中的价格和产量。于是市场出现了价格扭曲现象和垄断产业的产量过少,这就是典型的市场失灵,也译为"市场不灵"、"市场故障"、"市场失败"等。在《现代经济学词典》中的解释是:私营市场体制完全不能提供某些商品,或者不能提供最合意的或最适度的产量。市场失灵主要表现在以下几方面:

(一)信息的不完全性失灵

收稿日期:2003-03-29

作者简介:王素君(1965-),华南农业大学经济贸易学院副教授,主要研究方向为外向型经济管理.

市场竞争的一个重要假定是“信息是完全的”。但在现实中,信息一般是不完全的,信息的不完全性会破坏市场机制运行的“优胜劣汰”的作用,以致出现“优汰劣胜”的资源配置。

(二)外部性失灵

在市场经济中,每一个人都通过一定的价格体系来选择、采取行动,而他的这些选择和行动,都通过引起市场价格的某种变动,改变其他人的市场环境,从而间接地影响他人的选择和福利。但是在现实中,有些影响不是通过价格影响市场供求关系的变动,而是直接地影响他人的经济环境和经济利益。这就是经济学中所称的“外部效应”,比如废水、废气的排放等。

(三)公共性失灵

公共物品(包括准公共物品)是私人不愿意生产或无法生产,抑或无法全部生产的,必须由政府提供,或者由政府和企业、个人共同提供的产品和劳物。公共物品具有两个特征:即所有权上的非排他性和消费上的非竞争性。这就表明了公共物品不能按市场机制的方式来配置,只能由政府财政的方式或者在政府参与下来配置。

(四)垄断性失灵

垄断性失灵表现为市场上出现为数很少的几家供应商,甚至是独家垄断的局面,垄断厂商通过操纵物价,牟取暴利,使市场均衡作用失灵,资源不能得到合理配置。

(五)宏观性失灵

宏观性失灵表现为市场总供求发生以超额供给或超额需求为特征的宏观经济总量失灵。当存在超额供给时,国民收入以小于充分就业的水平达到均衡,引起生产过剩、经济衰退和大量的失业;当存在超额需求时,以货币计算的国民收入增长超过以实物计算的国民收入增长,国民收入超分配,诱发过度需求,引起严重的通货膨胀;当两者交替出现或同时并存时,又引起“滞”涨”交替出现,或同时并存。

二、市场经济中的政府失灵

中国正处在由计划经济向市场经济转轨时期,市场应当是资源配置的基础机制。在现实的经济活动中,市场机制从来就不是万能的,因此才有政府干预、调节的必要。同样,政府也非全知全能、完美无缺的,也会由于政府的缺陷而有所不能,甚至发生失误。更何况现实中的政府是由利益集团组成的,其决策不可能大公无私。事实说明,在许多场合我们希望政府用“看得见的手”去把“看不见的手”办不好的事办好,结果却发现有时情况会变得更糟,即政府失灵。其主要表现如下:

(一)政府角色错位

政府进行宏观控制的目的,应该是维护市场经济运行的正常秩序,使国民经济实现可持续发展目标。然而政府干预的范围和力度往往过大,超出了校正市场失灵和维护市场秩序机制正常运行的合理界限,即政府管了不该由政府承担或政府管不好的事。

(二)决策者缺乏信息

斯密对政府的经济规划、真正成绩(“人类智慧或知识从来就不足以创造这种成绩”)以及“监督私人产业并指导它向最符合社会利益的就业方向发展的职责”表示怀疑。由于缺乏信息,政府不能按最佳途径规划资源。他警告说,任何“政府的理想规划”都是“幻想”,政府能像手指安排棋盘上不同的棋子一样轻易地安排大社会的所有成员是“妄想”。

(三)“目标置换”

因为政府是由各个政府机构和各级官员组成的,而各级政府机构和官员都有自己的行为目标,这些行为目标与社会公共利益之间是存在差异的。也就是说,政府官员谋求“内部”的私利,而不是他们公开向外界宣布的所谓公共利益,这种现象被称为”内部效应”。因为政府官员也是经济

人,也要追求自身利益;政府机构往往将政府官员的利益内化为政府的利益,同时它还会被一些有影响的特殊利益集团所左右。这样一来,官僚主义者在不正当动机的驱动下,为了实现谨慎目标,甚至会牺牲更为重要的无法衡量的目标,导致政府失灵。

(四)有权势的利益集团(或个人)利用政府谋私利的能力

有权势的利益集团(或个人)利用政府谋私利的能力,即寻租行为[2]。公共政策为那些受益于政策的集团或个人提供经济租金,如特许权、许可证、减税、补贴、关税。斯密强调指出,特殊利益集团(或个人)致力于使政府实施将有利于其利益的公共政策,而把成本转嫁到他人身上。因此,当谈到立法机关时,斯密说期望"它们的考虑是出于普遍利益而非局部利益"是不现实的,其中的压力有时来自于"贸易商或制造商",有时来自于某些根本不代表公众利益的人的命令,有时来自纯粹欺骗、甚至压迫公众的人的命令。

(五)官僚主义

公共决策是由政府来加以实施的,在政府官僚机构中并不存在提供同种公共物品的竞争。缺少竞争就意味着缺乏激励,从而降低了公共部门的服务效率;官僚机构不以盈利为目的,其活动大多不计成本,因此,就难以降低成本。政府官员所追求的是高薪、权力、晋升、特权、福利等。总之,官僚机构这些追求私利的行为一方面导致了过多的公共物品的供给,另一方面导致公共物品供给的实际成本大大增加,结果便是社会资源的大量浪费,经济效率日益降低,资源配置无效。

因此,政府为克服市场失灵,所采取的立法、行政管理以及各种经济手段,在实施过程中往往会出现各种事与愿违的结果,最终导致政府干预经济效率低下和社会福利损失。也就是说,政府在力图弥补市场失灵的过程中,又不可避免地产生另一种缺陷,即政府失灵。萨缪尔森把政府失灵定义为:"当政府政策或集体行动所采取的手段不能改善经济效益或道德上可接受的收入分配时,政府失灵便产生了。"[3]

三、市场经济中政府的角色定位

根据现代经济发展的特点,政府与市场是经济发展的不可或缺的两大基石,没有市场机制的作用,就会出现资源配置的低效率,经济就没有活力;没有政府的干预和调节,经济发展就会出现动荡,甚至爆发经济危机。

中国是一个极其特殊的社会主义市场经济国家,也是一个发展中大国,它既不同于成熟市场经济的发达国家,也不同于尚在经历市场经济转型的前苏联东欧国家,也不同于一般的发展中小国。根据中国的具体国情,政府的经济角色应该表现在以下几个方面:

(一)调控人角色

由于各自利益的限制,市场主体在经济行为中不可避免地表现出短视性和功利性,所以市场会产生宏观性失灵。政府的调控人角色的职责在于对宏观经济学总量进行调节和控制。宏观调控有两大目标,第一是宏观总量的平衡,第二是产业结构的调整和优化。政府主要通过经济手段、法律手段和必要的行政手段来调控经济总量,以实现宏观的资源优化配置,保持宏观经济稳定。宏观经济稳定也可以看作一种公共物品。市场经济的一个重要特点是经济周期性的波动,时而一片繁荣,时而百业萧条,严重时还会出现二十年代末三十年代初的那种大危机。这就需要国家用财政和金融政策来调节总需求水平,以实现充分就业、相对稳定的物价水平、健康的对外贸易和适当的经济增长速度等目标。

微观层次的资源优化配置由市场机制来完成,但政府可以通过间接调控手段利用其在信息方面的优势,制定经济发展计划和产业政策以及相关的税收政策,引导资源的流向和微观经济主体的经济行为,指导产业结构的优化和促进产业结构高度化;充分发挥比较优势,以配合经济总量的

控制。历史上,很多国家曾充分运用产业政策,促使某些产业优先发展,从而带动整个经济结构变化,不断升级换代,战后的日本和东亚“四小龙”的经济发展奇迹就是比较典型的例子。

(二)监管人角色

监管人角色的职责是对私人经济部门(厂商或家庭)的活动进行某些限制和规定。监管的目的主要有三个:

第一,限制垄断。市场的真谛在于竞争,但不受政府干预的市场又可能产生垄断,阻碍市场机制的有效运作,践踏公平公正的市场准则。既然市场本身不可能防止垄断的出现,反垄断的职责只能由政府来承担。美国的《谢尔曼法》、《联邦贸易委员会法》,日本的《关于禁止和垄断及确保公平交易的法律》、《不正当竞争防止法》及我国的《反不正当竞争法》都鲜明体现了“兴竞争、反垄断”的积极精神。

第二,防止过度竞争。通过价格管制等,把价格限制在平均价格以上,以避免因过度竞争而造成企业之间的“自相残杀”和资源的浪费。

第三,管理国有资产和监督国有资产经营。对企业的国有净资产的保值增值实行监督,从各方面堵塞漏洞,确保国有资产及其权益不受侵犯[4]。

(三)维护人角色

弥补市场的不完全性和信息的不对称性,保护消费者、雇员的利益。

首先,“市场的不完全性”不是指有些市场可以建立但由于历史的原因还没有建立,而是指有些市场在本质上就根本不可能完全,如期货市场和风险市场。未来市场和风险市场对长期投资关系重大,但这两种市场却严重缺失。因此,指望靠市场来指导长期投资是行不通的。

其次,“信息不对称性”是指交易双方对与交易有关的信息的占有量严重失衡。在市场经济中消费者和雇员往往由于信息的不完全在交易中处于不利地位,政府应通过对商标、虚假广告的管制,限制企业用种种手段欺骗消费者,以保护消费者利益;通过对劳动时间、劳动报酬设置“上限”和“下限”,保护雇员的利益。

再次,反对不正当竞争,通过建立公平竞争的“游戏规则”,反对不正当竞争,取消对少数地区实行的优惠政策;取消对不同所有制企业的差别性政策,实行国内企业和外资企业同等待遇;保护公平竞争和同等竞争,维持市场交易秩序,使市场机制能够正常运行。

另外,还应采取非歧视政策,在保护国有产权的同时也要保护私有产权,使私有产权不受国家的侵害。为此,政府应实行非歧视政策,在产权(无论是国有产权还是私有产权)交易中要公平合理,特别是要保护私有产权不受侵害。除此之外,政府的维护人角色还表现在保护自然资源和生态环境等方面。

(四)公益人角色

履行公益人角色的职责在于实现并维护一定的公共目标,主要有三大公共目标:

第一,提供公共物品和准公共物品。实现这个目标的前提,是政府建立起公平合理的税收制度。因为政府生产和资助公共物品的财力,主要是依靠各种税收。政府投资的公共物品和准公共物品并不一定要由政府生产,政府可以一方面通过制定一定的政策,鼓励私人、社会性组织参与部分公共物品和准公共物品的生产和提供,如教育、医疗、公园等;另一方面,又要提高科学决策水平,制定具体的制度,防止由于利润最大化的市场原则造成对公共利益的损害。这就需要政府首先要仔细研究公共物品的市场需求情况,以及政府将要提供的公共物品的水平是否符合帕累托效率,即

$$\sum MRS_{gx} = MRT_{gx}$$

式中:g 为公用品;x 为私用品;MRS_{gx}为公用品和私用品之间边际替代率;MRT_{gx}为公用品和私用品之间的边际转换率。这一条件就是我们所说的萨缪尔森条件。若满足这一条件就说明公共物品有市场需求,可以提供。当然,这就要求政府决策者拥有足够多的信息。其次,如果某一公共物品有必要提供,那么,这一“物品”的供给量是多大以及提供的方式(如全部由政府来承担还是由政府和私人共同承担及各承担百分之几)等问题,就需要根据产权双方进行谈判来确定。否则,若忽视产权,政府强行让私人承担,就会使私人成本大于社会成本,产生有益的外部效应,对私人利益造成损害。

第二,鼓励和保护有益的外部效应,防止和制止有害的外部效应。对有益的外部效应,如科学研究、发明创造、植树造林等,政府应通过各种奖励性政策来鼓励,并通过各种法规如专利法等来保护知识产权;对于有害的外部效应,如环境污染、噪音等,除少数可以通过界定产权的办法让市场去调节外,大多数需要政府借助行政、财政和税收等手段来处理。

第三,防灾、减灾和救灾。中国是一个自然条件复杂、自然灾害频繁的大国。这一工作只能由政府来做。

(五)守夜人角色

守夜人,典出亚当·斯密。在《原富》里,斯密详细论述了政府如何以守夜为天职。根据他的论述,政府的职能主要有三项:第一,保护本国社会的安全,使之不受其他独立社会的暴行与侵略;第二,为保护人民不使社会中任何人受其他人的欺负与压迫,设立一个严正的司法行政机构;第三,建立并维持某些公共机关和公共工程[5]。

参考文献:

[1] 孙　荣,许　洁.政府经济学[M].上海:复旦大学出版社,2001.

[2] 贺　卫.寻租经济学[M].中国发展出版社,1999.

[3] 保　罗.A.萨缪尔森.萨缪尔森辞典[M].北京:京华出版社,2001.

[4] 胡鞍钢,王绍光.政府与市场[M].北京:中国计划出版社,2000.

[5] 亚当·斯密.严复译.原富[M].北京:商务印书馆,1981.

Government s Role in the Market-Driven Economy

WANG Su-jun, HUANG Da-qian

(*College of Economics and Trade, South China Agricultural University, Guangzhou* 510642, *China*)

Abstract: It is very important to maintain a balance between the government and the market during the transformation period from planned economy to market-driven economy in China. Market is the basic mechanism of resource allocation, but it is not cure-all and market failure does often happen. Thus, it is essential for government to interfere in the market, but if the government s intervention is not appropriate, the phenomenon of government failure would appear. Therefore, it is necessary to give a redefinition of the government s function and a relocation of government s role in the modern dynamic economic environment.

Key Words: market-driven economy; market failure; government failure; orientation of role