

●杨瑞龙

试论市场经济条件下的政府功能

随着社会主义市场经济理论的确立，政府究竟应在市场经济中扮演什么样的角色？理论界尚未取得一致意见。不少同志十分迷信市场调节，以为“看不见的手”可解决一切问题；也有一些同志对习惯运用的政府干预恋恋不舍，总认为政府会比市场做得更好。本文在分析政府与市场关系的基础上，重新认识政府在市场经济中的地位和功能。

一、“市场失败”论与反经济自由主义

自亚当·斯密的《国富论》问世以来，“看不见的手”的理论一直成为古典学派信奉的教条。他们认为，每个行为人在自身利益的驱动下的自由选择会形成一种自然秩序，它作为一个自由体系具有自发实现人类经济生活平衡的功能，这种功能犹如一只看不见的手，促使每个人去实现并非属于他原来意图的目的。因此，只要在完全竞争的市场条件下，市场机制的自发调节作用可以达到“帕累托最优”，即在此状态下，任何生产要素的重新组合都不可能在不减少一些人的福利的条件下使另一些人的福利得到增加，从而实现全社会福利的最大化。

以哈耶克为代表的新自由主义，以弗里德曼为代表的货币主义和以卢卡斯等人为代表的合理预期学派都继承了“看不见的手”的理论，崇尚经济自由主义，反对国家干预。按照他们的观点，资源配置乃至经济的长期发展都应由市场机制自发调节，政府干预的效果往往适得其反。因为，市场能达到的目标，比政府去做将更有效率；市场做不到的，政府未必能做好。政府的职责主要是维护市场秩序。

我国尽管要发展社会主义市场经济，但显然难以全盘接受经济自由主义的观点与对策。因为，经济自由主义的所有推论都是以具备一个完全竞争的市场结构为前提的。我国是一个发展中国家，不仅难以避免市场的功能性缺陷，而且由于市场发育受到种种因素的制约，市场往往是残缺不全的。“市场失败”可能导源于以下主要原因：

第一，市场的功能性缺陷。（1）外在性的存在。由于个体效用函数间的相互作用，有些当事人不付代价便可得到外部经济，即所谓的“搭便车”，如养蜂者的蜜蜂传授花粉，使花匠受益，但养蜂者却得不到报酬，因此，养蜂者不会提供具有充分效率的花粉传授服务；有些当事人则蒙受外部不经济损失却得不到补偿，如工厂排放污染物对附近居民或农作物的损害。外部经济或不经济不可能通过市场价格表现出来，也就不可能通过市场机制的自发作用来得到纠正。若要建立一个使外部影响“内部化”的市场，费用又太昂贵了。（2）公共产品的存在。市场机制对私有产品生产和流通的调节是有效的，而对公共产品的调节则显得无能为力，因为产权界区的模糊性及社会成本与社会利益的均衡值往往和私人成本与私人利益的均衡值不一致。（3）个人的自由选择并不一定会实现社会福利最大化。

第二，市场不完善所导致的“市场失败”。（1）垄断。“帕累托最优”的实现是以完

全竞争的市场结构为条件的，而在现代市场经济的条件下，则处处可见垄断现象。一旦企业处于垄断地位，便可抬高价格，减少产量，赚取垄断利润。于是，资源配置便会偏离“帕累托最优”值。（2）在现代市场经济条件下，信息具有不完全性，未来具有不确定性，寻找交易机会需要时间，并需化费交易成本等。这些都与古典经济学家所描述的市场经济形态有着很大的差异，从而必然存在市场不完善的现象。（3）“帕累托最优”实现的前提是价格具有充分弹性，而在现代市场经济条件下，价格具有不同程度的刚性。当企业面临具有不完全弹性的需求曲线时，企业实际上处于垄断地位，由于消费者对企业涨价与降价的反应具有不对称性，所以企业不会根据市场需求的微小变动就调整价格，而可能首先调整数量，如调整存货或产量，从而使价格具有刚性。同时，工资刚性则更明显。（4）受交换之前的财富分配格局的影响，自由交易将发生障碍。如富国与穷国在占有商品量上不对等，在进行国际贸易时，穷国拥有的可交换的商品不足以支持其进口，所以等价交换原则难以维持。

第三，制度原因导致市场机制扭曲。（1）产权边界不清晰。竞争性市场结构形成的前提条件是：市场行为者的产权边界和交易界区都是严格界定的，因而他们对市场供求的变动都能作出关于自身利益考虑的理性反应。但是，在我国，现有国家所有制下的产权边界尚不清晰，企业还没真正成为自主经营、自负盈亏的市场主体，市场的发育，尤其是生产要素市场的发育显得步履艰难，这就影响了市场交易的顺利进行。（2）从传统体制中遗传下来的以等级界定资源配置权力的行政化竞争规则不断与以产权界定为原则的市场化竞争规则发生冲突，使得市场秩序紊乱。（3）在频繁的行政干预下，市场信号严重失真，价格、利率、工资率并不真实地反映资源的稀缺性。市场信号失真必然导致市场机制扭曲。（4）我国幅员辽阔，再加上体制上的原因，地方封锁愈演愈烈，商品和生产要素的合理流动受到人为因素的限制，这就妨碍全国统一市场的形成。（5）受传统的社会文化历史因素的影响，创新动力不足，缺乏企业家的创新冒险和勇于承担责任的精神。

在以上条件下，试图把资源配置和经济发展的重任全部交由市场承担，必然会产生与预期效果相反的结果。因此，经济自由主义的观点至少在经济落后的发展中国家难以行得通。

二、“计划失败”论与反国家干预主义

本世纪20年代末、30年代初的世界性大危机使古典学派一筹莫展，对市场调节可自动达到“帕累托最优”信念的动摇孕育出以凯恩斯为代表的国家干预主义理论。他们认为，仅靠市场机制的自发调节作用不可能实现充分就业，国家应通过财政、货币、福利等政策积极干预市场作用过程，才能达到充分就业目标。然而，经过几十年的国家干预主义实践，出现了滞胀、经济效率降低、官僚主义等问题。于是，人们对国家干预可纠正市场失败的信条产生了怀疑。

传统的社会主义国家则从一开始就视市场为洪水猛兽，认为市场机制是与资本主义私有制相联系的，社会主义制度的本质特征之一是计划经济，计划是社会资源配置的基本组织。在实践中，强调国家在社会经济活动中的绝对支配地位，把一切经济活动直接纳入计划轨道。在高度集中的计划体制下，国家不仅控制了宏观决策权，而且掌握了微观决策权，企业只是计划指令的被动接受者，价格只是核算工具，基本上不具备调节机能。这种体制在实践中暴露出的弊端有目共睹，无须再赘笔。许多发展中国家起初也十分迷信国家干预主义，制定出雄心勃勃的庞大经济发展计划，试图借助政府的力量一举摘掉贫穷落后的帽子。然

而，实际效果并不理想。

“计划失败”使东西方经济学家对国家干预主义进行了深刻的反思。国家干预主义被人们怀疑，主要源于以下原因。

第一，政府能否按全社会利益进行决策是值得怀疑的。这可能有两种情况：一是政府的决策偏好由政府机构代替全社会成员进行选择。作为选择代理人不负其选择后果的直接责任，选择带来的损益将由全社会承担。由于决策者本身可能属于某一利益集团，这就使决策偏好并不必然等于社会偏好；二是由社会成员投票决定公共政策。由于存在所谓的“投票悖论”，即使我们假定个人的选择是最优的，政府依据个人投票作出的社会选择也并不必然体现社会偏好。假定A、B、C三人必须在X、Y、Z三项政策中进行选择（见表1）。再假设A的偏好顺序为X、Y、Z；B的顺序为Y、Z、X；C的顺序为Z、X、Y。在对X和Y的投票选择中，X以2比1获胜；在对Y和Z的投票中，Y以2比1获胜。因此，对于X和Y来说，社会偏好于X；对于Y和Z来说，社会偏好于Y。那么，对于X和Z来说，社会应当偏好于X；但实际上，在对X和Y的投票选择中，Z以2比1获胜。^①

表1 投票之谜

投票	投票者对X、Y、Z的偏好顺序		
	X	Y	Z
A	1	2	3
B	3	1	2
C	2	3	1

第二，依靠国家干预来匡正市场机制会受到客观条件的限制。假定由国家根据经济均衡的原则制定价格体系，有目的地调节资源配置。这种国家模拟市场的观点对我国影响甚广。事实上，国家若要通过试错法定价来模拟市场，必要条件是能在短期内收集、分析、处理无数的信息，这不仅要花费代价，而且对于计划管理水平不高的发展中国家来说会遇到技术上的障碍。不仅如此，面对经常变化的经济条件，还面临着是否要经常修正价格的问题。如果国家要随时修正价格，就需要一个非常有效的输入和输出的信息处理系统；如果价格凝固不变，就会损害价格作为资源分配信号的准确性。

第三，国家对于纠正市场失灵的能力是有限的。以反垄断为例。垄断妨碍自由竞争，从而会降低市场效率。政府对付垄断的一个可取办法就是控制垄断价格，迫使垄断者的定价等于其边际成本。然而，在垄断企业的平均成本随产量增加而下降的条件下，生产的边际成本要小于平均成本，因此，规定价格等于边际成本将不会给垄断企业带来足够的收益以弥补总成本。由于垄断企业增产反而会造成利润损失，企业便会减少产量，供给会减少。所以，一旦垄断企业被置于政府的控制之下，政府可以规定具有经济效率的产品数量，但是，由此造成的利润损失就不得不由财政补贴或减税来弥补了。

第四，政府干预提高市场运行效率是有条件的。政府干预能提高市场运行效率的条件之一是，国有企业能自觉按照国家制定的决策规则行事，即企业根据边际成本等于边际收益的

原则进行微观决策，这显然是以企业目标与政府目标相一致为前提的。但问题在于，国有企业领导人在从事商品生产中都有着深刻的动机：生存、发展、企业内部的稳定和规模的扩大、权力和声誉、追求容易达到目标的怀疑等。一旦企业发现由政府制定的决策规则同他们的利益相矛盾时，企业便会违反国家制定的决策规则。为此，政府便会增加各种具体的指令、限制和禁令，从而出现政府与企业之间的冲突和摩擦，最终降低经济效率。

第五，政府干预的一个重要形式就是直接掌握投资决策权，但投资效率是值得怀疑的。因为，政府作为投资决策者，缺乏具体的行为者承担投资风险，投资损益由社会全体成员承担。决策责任与收益的不对称性就难以保证投资决策的合理性。另外，私人投资受价格、利率、预期利润率等因素制约，而公共投资则主要反映社会偏好，其投资选择方向与市场机制的调节方向很可能不一致。因此，政府干预往往会与市场调节相冲突，况且受决策的技术程序不完善等因素的影响，投资效果很可能是非理想的。

所以，在社会主义市场经济条件下，试图抑制市场机制的调节功能，依靠政府干预来实现资源的最优配置，其结果常常是令人失望的。

三、政府与市场各司其职

“市场失败”与“计划失败”的观点在理论上都包含了一定的合理成份，即市场与计划都不是万能的。但从两种对立的观点中分别推出的市场调节无效论和国家干预有害论的极端性结论未免过于片面和武断。其实，对市场与政府功能的绝对化价值判断都是不足取的。不管是市场调节还是政府干预，它们能否高效率地促进经济发展更主要地取决于它们的内容及其发挥作用的社会经济条件。如果市场非常完善，市场信号有充分弹性，那么在更多的场合市场调节可能比政府干预更有效；如果市场机制扭曲，或者市场调节所引起的波动和支付的代价超过了社会承受能力，那么只要措施得当，政府干预可能会比市场调节更有效。

以国家对国际贸易进行干预为例，我们可从若干国家的实践中找到赞成或反对国家干预的例子。例如，日本和韩国政府有选择地干预经济取得了成功的经验。它们都采用税收和补贴、定向信贷、限制公司进入或退出市场以及贸易保护措施来促进工业的发展。马来西亚和博茨瓦纳政府适度的干预支持了出口基础的多样化，鼓励新工业的建立。马来西亚采取了适度的关税保护措施，但是很少使用外汇进口和控制措施，使得制造品在出口中的份额从1965年的6%增加到1988年的46%。反对国家干预的例证也不胜枚举。即使在韩国，某些主要的进口替代项目也在付出巨大代价后失败了。1973—1979年为发展重工业的“大推进”造成汇率实际的升值和竞争能力的减弱，并使金融市场出现扭曲。韩国的国内生产总值增长率在1980年下降到-4.8%。经过货币贬值、放宽价格和进口控制，并实行税收改革后，才在1981—1982年回升到6%。再如，阿根廷、埃及、印度政府为降低初级产品在出口结构中的比重，提高工业品出口比重，采取了一系列干预措施，致使制造业部门受到高度保护。在这个过程中，这些国家损害了它们的农业基础，而创建了一批依靠无限期保护才能生存的工业部门。^②

由此可见，政府干预与市场调节在实践中都有正、负效应。政府干预的主要优点是协调，包括不同产业部门的协调，社会经济关系的协调，短期目标与长期目标的协调，总量平衡与结构平衡的协调。依靠市场机制来解决协调、社会公平、长期发展等问题是比较困难的。但政府干预的负面影响也是明显的，运用不当的话会降低经济效率，付出沉重的代价。

市场机制则借助于利益关系调节资源配置，一般来说交易费用相对较低，微观效率较高，但“市场失败”的例子也不少见。

对于发展中国家来说，一般都存在市场机制不健全这一共同性问题。因此，经济自由主义的观点不仅是行不通的，而且是有害的。但是，由于国家干预本身的局限性，我们也不能盲目崇拜国家干预主义。比较现实的选择是，一方面通过深化经济体制改革，促进市场发育，发挥市场调节功能，提高经济效率；另一方面，充分重视政府在资源配置与长期发展中的作用，使国民经济持续、稳定、协调发展。也就是说，要使政府干预与市场调节有机地结合起来，这一问题又可换成我们所熟悉的说法，那就是计划与市场的有机结合。

计划与市场应该而且可以结合的。在市场体系相对完善的条件下，市场机制具有自动调节市场短期均衡的功能，但如果由短期均衡达到长期均衡完全听凭市场机制的自发调节，则会造成经济波动过大和资源浪费等后果。而由政府对市场条件进行有效的计划调节，就既能发挥市场机制自动调节市场供求短期均衡的功能，又能运用经济杠杆调节市场条件，避免由短期均衡过渡到长期均衡所引起的资源浪费。

计划与市场的结合方式是多样性的。为了使宏观效率与微观效率有机地结合起来，应使计划与市场内在地统一起来。也就是计划总是由市场制约并通过市场中介实现的计划，市场也总是由计划调节着的市场，计划和市场的作用范围覆盖全社会，全部经济活动都由受到宏观计划调节的市场机制来协调。

计划与市场内在统一的体制的微观基础是企业成为产权界区明确的市场主体。企业利益的实现完全受市场的约束，国家通过市场中介调节企业行为。这种体制可以把宏观调节与微观调节、自觉调节与自动调节、事先调节和事后调节有机地结合起来。因为市场机制的有效运行，使国家能及时获得充分的信息，正确地预测经济的发展趋势，有的放矢地制定切合实际的宏观计划。而宏观计划通过经济参数对市场机制进行导向，可使生产比例与交换比例既不象在自由市场经济条件下那样消极地从属于自发过程，也不象在传统体制下那样为以行政命令为手段的指令性计划所左右，而是使客观运行的市场机制能体现宏观计划的自觉要求，促使资源的最优配置与长期发展目标的实现。

四、适度政府干预的界定

我国所处的特殊条件与所面临的艰巨发展任务决定了政府对经济的干预不仅是必要的，而且是有用的，问题只是在发挥政府干预对经济发展的促进作用时，如何避免或减少由这种干预所支付的代价或带来的负效应。政府干预既有成功的例子，也有失败的教训，关键是如何选择合适的政府干预方式以及怎样把这种干预控制在必要的限度内。正如发展经济学大师刘易斯所说：“政府的失败既可能是由于它们做得太少，也可能是由于它们做得太多”。^③

那么，如何使政府干预适度呢？厉以宁教授对此有一个扼要的说明。他认为，“政府不要包揽一切，不要去做本来应该由市场去做的、并且市场已经表明它能够做好的事情”。^④换言之，政府应该做的是市场不能做或者市场不能做好的事，在这界限内，政府干预便是适度的；反之，则是过度的，它反而会对市场机制造成损害。

在社会主义市场经济条件下，政府应在以下几方面发挥程度不同的作用。

1. 提供公共服务。这包括对内对外两方面的职能。对内职能主要包括从事道路、公共文化设施、公共卫生、教育等方面的建设和投资，保障国内治安，形成一个安全和谐的社会

环境，对外职能主要是军队建设，维护领土完整与主权独立，从事外交活动，努力维持一个有利于国内经济建设的和平国际环境。

2. 维护市场秩序。国家通过经济立法和司法制度规范各类经济主体的行为，阻止各种非正当经济行为，创造一个公平竞争的市场秩序。在法律体系和市场体系健全的条件下，国家在经济活动中扮演着一个类似于比赛中的裁判员角色，按照一定的规则，控制比赛的正常进行，维护公平的竞赛制度。如有关司法机关以法律为准绳，及时发现和纠正各种不正当经济行为，如偷税漏税、污染环境、违法经营、侵占国有资产等，给予当事者警告、罚款、行政处理，乃至提起公诉。

3. 直接参与某类经济活动。这种功能在社会主义国家尤为明显，因为国家本身是国有企业的所有者。经验表明，国家直接经营企业弊多利少，比较明智与现实的选择是，通过承包制、股份制等形式改造传统的公有制企业，促使企业产权独立化。国家在保证国有资产收益增长与资产增殖的前提下，不再直接干预企业的经营活动，而是通过市场中介调节企业行为。国家还可以通过直接投资方式创建单个企业无力或不愿创办而又为国民经济必需的大型企业，如投资于基础设施、原材料、能源、交通产业，以消除制约经济发展的“瓶颈”，促使产业结构合理化。

4. 财政功能。国家通过税率和税种的变动，调节积累和消费之间的比例关系，调节中央财政收入与地方财政收入之间的比例关系，调节中央财政收入与企业收入之间的比例关系；国家通过财政支出计划，根据轻重缓急的原则，实现一定的经济政策目标，提供公共服务。

5. 政府的示向性态度的引导。例如，政府可通过领导人的讲话或著作，通过公布由政府赞成或批准的中长期经济计划，把政府意图传达给公民和企业，引导企业的投资方向和经营行为，影响家庭的储蓄和消费行为，进而达到某些宏观调控目标的实现。

6. 主动进行制度创新。政府有能力也有责任主动改革那些不适应生产力发展要求的生产关系，以促进经济发展。对于社会主义国家来说，由政府倡导和组织制度创新显得更为重要。我国的经济体制改革是对传统体制的根本性改革，但它是社会主义制度的自我完善，因而它是由政府组织的有计划、有步骤的制度创新活动。所以，政府应不失时机地推进改革，并努力使各项改革措施相互配套，尽早使反映市场经济要求的新经济运行机制占支配地位。

7. 影响收入分配。发展中国家一般采取以下政策手段缩小贫富差距：（1）通过调整生产要素相对价格的政策，转换收入的功能分配，关键是要消除生产要素价格的扭曲，提高就业率；（2）通过累进的财产所有权再分配，调整收入的规模分配，消除不平等的财产权基础；（3）通过累进的个人所得税和财产税，稳定或减少社会富裕阶层的规模分配；（4）通过直接的转移支付及对商品和劳务的国际分配政策，调整（增加）社会贫困阶层收入的规模分配。^⑤

8. 政府对资源合理利用的影响。资源的利用一般是由价格机制来调节的，但由于价格机制不能纠正由生产或消费所引起的外在性问题，这就需要国家来干预这一领域的资源利用。如通过税收、立法或行政措施等，控制环境污染，限制对自然资源的掠夺性开采或利用等。另外，当社会利益与私人利益不一致时，必要时政府也可采取某种措施贯彻社会利益。如对城市建设的整体规划、保护土地资源，为保护某种资源而控制某种资源消费方式等。

9. 国家运用财政政策、货币政策、产业政策、国际收支政策等，实现一定的宏观经济政策目标。尤其是发展中国家的中央银行一般为国家所有，而国家可通过控制（下转第49页）

个主体。过去，我们只把注意力集中在发展财政周转金信用上，没有抓紧抓好债务信用，财政信用体系的不健全严重影响了财政职能的充分发挥。今后，我们要在抓紧抓好财政周转金信用、进一步拓宽财政有偿投资业务和融资渠道的同时，把发行国债作为财政必要的调节手段来对待，把债务信用作为财政的新兴财源来增强，下功夫抓紧抓好。通过财政证券公司，一要大力发展国债事业，积极探索国债承包发行和招标发行等经济发行的方式、方法，扩大国债的交易范围，发展国债期货市场，加强债务资金周转。同时，要按照公平竞争和公平交易的原则制定有效的市场交易规则，加强对国债市场包括各种中介机构的管理。二要承购包销、代销，担保发行企业债券，同企业合作发行“受益债券”、发行企事业单位转换债券，以及证券投资、融资等业务，更好地为经济发展服务。三要采取发行地方财政债券、向证券市场发行债券、向金融机构贷款、向政府借款等多种形式面向社会直接筹集资金，大力开辟地方财政收入的债务渠道，壮大地方财力。

三是成立房地产开发公司。在产品经济条件下，国土资源的行政划拨无偿使用，不仅助长了企事业单位的掠夺性占用，而且造成了国家和企业核算产品成本和制定价格时不讲级差地租和绝对地租，致使资源补偿缺位，价格体系扭曲，尤为重要的是，造成了财政收入的大量流失和浪费。随着商品经济的发展，房地产的价值和市场越来越被人们所认识。最近几年，房地产隐形市场的存在，这部分财政收入的流失，我们不是不知道，但由于体制不顺等种种原因，我们宝鸡市并没有把这部分隐形或潜在的财政收入变为现实的国家财富和生产力，让这种客观存在的“机遇利益”白白流失了。现在，我们不能再坐失良机，要根据中央关于开辟房地产等新兴财源的精神，由作为财政信用机构的资金处和作为公产管理机构的公产处两家联手成立房地产开发公司，其目的是在经营房地产开发业务的同时，把房地产收入包括房地产信用收入纳入财政管理的范畴，为地方财政开辟一条新的财源渠道。

经营型财政运行机制是一个比较庞大而复杂的系统工程，其主体构造或子系统尽管已经初步形成，但还需要在实践中继续补充。对经营型财政运行机制如何进行操作与管理，尽管我们有一些设想和办法，但也需要在实践中接受验证和继续探索，以期使这种新的财政运行机制日趋走向完善，显示其强大的活力。

（上接第25页）货币供应量，来控制经济波动，实现充分就业，促使国民经济长期协调增长。

10. 必要的政府管制，即国家凭借政权力量直接控制经济活动。如为了保护农民利益，对农产品价格实行保护政策；对非盈利性企业的直接管理；当国际市场发生较大动荡时，为了保护国内经济，可由政府控制汇率与外汇额度；当国内经济面临较紧急的状态时，如急剧上升的通货膨胀率已严重超过了社会可接受的限度、国内动乱、战争等，则国家为了稳定经济，可以暂时冻结物价、利率或工资。不过政府管制措施对经济的影响很剧烈，副作用也很大，不到万不得已之时，一般不使用这类方法，而代之以比较缓和的措施。

①参阅〔英〕《经济学家》主编：《现代经济学的最新发展》，经济科学出版社1987年版，第113—114页。

②参见《1991年世界发展报告》，中国财经出版社1991年版，第102—103页。

③W·阿瑟·刘易斯：《经济增长理论》，上海三联书店1990年版，第476页。

④厉以宁：《非均衡：中国经济》，经济日报出版社1991年版，第67页。

⑤M·P·托达罗：《第三世界的经济发展》（上），中国人民大学出版社1988年版，第234—239页。