

# 论市场缺陷与政府缺陷

徐学敏

近代与现代西方经济学理论几乎都是基于市场经济的理论。在关于市场经济的理论中,经济学家们对于“市场”却表现出一种十分矛盾的心理:一方面关于市场的优点及其神奇力量被不断称颂,另一方面,关于市场存在的诸多不足与失败又被不厌其烦地分析罗列,并已形成所谓“市场缺陷”的理论。市场的缺陷需要政府的干预与调节,然而政府在修正市场缺陷的过程中,又存在着局限性,又可能产生诸多失误,于是又产生了关于“政府缺陷”的理论。因此可以说,在市场经济理论的演进和市场经济的发展中,关于政府职能的理论与实践,又始终相伴,“市场缺陷论”和“政府缺陷论”一直是现代经济学研究的一个基本问题。

在市场经济发展的不同阶段,市场的缺陷与失效具有不同的表现,政府的干预内容、政府干预中存在的问题及其改进办法也有明显差异。目前我国经济正处于计划经济体制向社会主义市场经济体制的转型之中,市场有待培育、政府职能有待转换,在市场培育中,怎样克服其缺陷;在市场干预中怎样避免“政府失灵”,这都是需要认真研究的重要问题。本文首先对现代西方经济学关于市场与政府的理论演进进行简要回顾,在对市场缺陷和政府缺陷的表现、原因等分别进行对比分析的基础上,对我国经济转型时期市场与政府力量的最佳选择问题进行初步探讨。

## 一、市场经济理论演进的两个反复交替的主题:市场与政府

市场经济经历了几百年的发展,在16至17世纪欧洲资本原始积累的时期,市场经济发展面临自然经济限制和国际商战对国内市场破坏的双重压力,这时的市场经济必须依靠国家力量,才能得以发展。正是在这种背景下,产生了重商主义理论。重商主义就是强调通过国家力量来发展一国商业,依靠政府力量来削弱自然经济,以推进工业经济的发展。

17世纪末和18世纪初,法国面临农业衰败和财政经济危机,这与重商主义的政策不无关系。为了寻求生路,在批判重商主义的政策中,产生和发展了重农主义的思想。重农主义认为社会经济活动及其发展有其自身的规律,主张实行自由竞争,反对国家干预经济的政策,认为任何人为的秩序只能导致社会的不和谐,从而主张经济自由放任。这一观点在西方经济学中产生了深远的影响,成为后来亚当·斯密至凯恩斯以前的西方

经济学家的经济政策的基本主张。

亚当·斯密所处的时代正是英国从手工业向制造业过渡的时期,为了保护资本主义的顺利发展,需消除封建残余及重商主义的消极影响。斯密的经济学说正是为反映这种要求而产生的。他创立了系统的古典政治经济学理论体系,并以“看不见的手”的学说为依据,提出了经济运行机制理论。他认为,人们在追求自己利益的同时,会在客观上促进公共利益,在看不见的手的作用机制下,生产者为了自身利益,能够把握市场价格信号,引导生产要素流向收入最多的部门,经过竞争,使在各部门之间的利益趋于均等,从而达到平衡状态,无需人为指导或政府干预。斯密的经济自由主义思想得到了大卫·李嘉图和让·巴蒂斯特·萨伊的继承和发展,特别是萨伊的市场均衡理论(萨伊定律)及其政策主张,长期以来一直为欧美学者所推崇。

19世纪初,英、法等国的高度发展对德国形成了强大压力,而德国学者照搬流行的斯密的自由竞争理论,其政策对德国经济发展带来危害。在这种背景下,德国经济理论在19世纪初形成了一种反斯密的力量,形成了反对政府不干涉主义,主张政府对经济进行调节的“国家主义”理论。国家主义的早期代表是穆勒。弗里德里希·李斯特对国家主义理论作了进一步阐述,并实现了国家主义到历史主义的过渡。李斯特的理论体系由国家经济学说、生产力理论、经济发展阶段论和国家干预论构成。他把一国经济发展划分为五个阶段,据不同时期的经济发展状况提出分别实行经济自由与国家干预的政策主张。

在20世纪初,西方宏观经济学领域的自由主义一直处于主流地位。二三十年代,国家干预主义经济思潮向自由主义经济思潮发出了挑战,这成为“凯恩斯革命”的前奏。

30年代大萧条打破了市场力量可以使一切尽善尽美的“斯密神话”,市场的种种缺陷都暴露出来,人们充分认识到政府干预的必要性。正是在这种背景下,凯恩斯提出了扩大政府职能的理论和政策主张。他指出,如果让市场自由发挥作用,则会导致现行的经济形态的全部毁灭。只有依靠政府力量在确保充分就业的条件下,市场力量的自由应用才能充分发挥生产潜力。

从西方各国发展的历史来看,30年代以前,都采用了自由放任政策,而以罗斯福新政作为转折点,各国都加强了干预。市场经济也从古典市场经济转变为现代市场经济,其一个重要特征就是政府干预。

当各国推行政府干预时,却总是有意无意滥用,使得干预

恶性膨胀,给西方经济造成了严重后果。70年代西方各国普遍出现了滞胀,政府干预的各种缺陷也暴露无遗。在此背景下,新自由主义理论就盛极一时,主张自由竞争、反对政府干预的呼声日渐高涨。英、美等国政府也回到保守主义政策上来,进行了较大调整,供应学派、货币主义学派、公共选择学派、理性预期学派等都坚持反对政府干预,否定政府的作用。许多经济学家深入探讨了政府干预的缺陷,与福利经济学关于市场缺陷的分析相对应。

90年代,西方经济学界又对政府作用进行了重新认识。认为七八十年代过份强调市场作用而否认政府的作用,是一种“过份的倒退”。他们认为政府事实上具有某种不可替代的作用。新保守主义经济学,在80年代所碰到的各种难题也说明了政府在现代市场经济中的作用是不可否认的。而且,进入90年代以后,西方各国政府为了尽快从经济衰退中走出,普遍都加强了干预程度。

由此可见,近、现代宏观经济学的演进交织着市场与政府的争论,市场经济的发展是在市场和政府间反复进行选择的过程。

## 二、市场缺陷:类型与成因

市场机制是一种能够有效配置资源的方式,它具有自发性、自组织功能,易于达成社会个别性目标,易于求得市场经济当事人的经济效益,易于达成经济的结构平衡,易于避免高速增长。然而市场运行的结果却存在无数的缺点,关于市场缺陷已在经济学文献中得到了广泛的阐述,归纳起来主要有以下几个方面:

(1)外部性或外在效应。在经济活动产生了“外在需求”的地方,无论是受益还是受损,由生产者来满足这种需求都是不恰当的,如果政府不通过补偿或刺激的办法进行干预,市场将失效。这种外部性是市场缺陷的理论基础。具体地说,市场经济典型的失灵是它造成的外部不经济。如环境污染、公害泛滥、城市膨胀和生态失衡等。

(2)市场的不完全性。市场有其不完全性,在市场力量的作用下,国民经济运行难于达到某些社会公共目标。如不能提供国防安全体系、科学教育、公共交通、水利等大型基础设施,即无公共产品市场。信息市场也是残缺的,只能提供短期的、局部的信息。市场经济难以保证满足众多的社会目标。

(3)市场行为的短期性和滞后性。由于市场多元化主体追求短期利益,导致对同一产品重复投资,造成资源浪费。市场既不能很好安排资源的区域(空间)配置,更无法安排资源在现今和未来(时间)的合理配置。市场调节产业结构的过程相对较长。

(4)市场不能避免投机行为的产生。资本的自由流动就蕴含着投机性,特别是以钻空子、欺诈性的买空卖空为特征的投机行为,对经济和社会有害无利。即使是技术性、专业性很强的,通过承担价格变动风险而获利的期货市场的投机行为,也会产生加剧市场波动,导致经济不稳定的负效应。

(5)分配的不平等。市场经济按各个人提供的生产要素进行的分配,使收入过于悬殊,产生贫富两极分化。

(6)市场经济无力阻止垄断。由于自由竞争引起生产集中必然导致垄断。权力集团和垄断势力入侵市场,会形成集团的无政府状态,加重经济失衡和不稳定,爆发危机,使资源得不到充分利用。还可能引起国际间的战争,最终过渡到中央管理。

(7)后进国家急于加速发展,过多地求助于市场力量,容易落入某种不发达的“陷阱”。

从市场经济发展的阶段性来看,发达的市场经济条件下和不发达的市场经济条件下的市场缺陷又有不同的表现。

在发达的市场经济条件下,一个发达的市场,存在健全的市场主体、完备的市场体系和统一完善的市场规则。在这样的市场上,投入要素能自由流动,市场信息较为灵通,社会结构灵活易变,市场机制能较为充分地发挥配置资源的作用。但是,由于垄断、公共物品、外部效应等因素的影响,价格机制的作用受到限制,从而使资源配置不能达到最优;此外,单靠市场机制的调节,也难以保证宏观经济的稳定和收入分配的合理。市场发达条件下的市场失效表明,市场机制存在着缺陷和不足,这种缺陷和不足是市场机制本身所固有的,需借助于外在的力量来加以克服。

市场不发达的发展中国家面临的主要问题是市场本身还不发达,从而市场机制不能较充分地发挥配置资源的作用。市场不发达条件下的市场失效主要表现在以下几个方面:一是相当数量的经济活动是由传统、习俗或命令来调节,大量经济参数非市场化,从而市场机制的作用范围有限,不能在全社会的范围内发挥配置资源的功能;二是价格扭曲的现象大量存在,市场主体难以获得较全面和正确的经济信号,从而导致市场机制不能正常地发挥作用;三是由于不良环境的影响,市场机制也难以有效地引导市场主体的经济活动。

市场不发达条件下的市场缺陷,主要源于市场本身的不发达、不完善。主要是市场主体发育不充分、市场体系不健全、市场规则不完善和市场服务体系不健全。在市场不发达的条件下,市场机制的作用是有限的。要推动经济的发展,还必须借助于市场机制以外的力量。

## 三、政府缺陷:类型与成因

随着市场神话的破灭,国家干预的主张应运而生。为弥补市场失败的政府干预措施被广泛运用,并为战后美、英等国的经济复苏与发展发挥了重要作用。关于政府力量的优势归纳起来主要是有利于社会进行自觉的有组织的调节,易于达成社会公共性目标,有利于外部经济与不经济因素的内部化,国民经济运行的资源配置易于向优先目标集中或倾斜,国民经济易于获得某种加速发展。

然而用来弥补市场经济缺陷的政府职能本身并非完美无缺,在许多场合,企望政府用“看得见的手”来克服“看不见的手”的缺陷,结果却有可能把事情办得更糟,这就是所谓的“政府缺陷”或“政府的失败”。政府的缺陷可能产生于公共政策决策和实施的各个阶段,当六七十年代滞胀打破了凯恩斯的“国家神话”之后,关于政府缺陷的分析在一段时期也成为经济学的热点。其主要论点包括:

(1)政府作为社会自觉或有组织的社会力量可能发生异

化,使国民经济运行脱离整个社会的利益和意志。

(2)在政府力量的作用下,国民经济运行难于达成众多社会个别性目标。

(3)在政府力量的作用下,国民经济运行很难求得“内在的经济效益”,因为政府的目标不可能是纯经济性的,对经济资源的吸纳也不是硬预算约束的。

(4)由于政府力量具有强制一致性特征,若政府主体由于利益和认识上的偏差而不能全面地选择经济运行的结构性目标,片面强调自身侧重的某些目标,经济运行就会出现片面倾斜的结构性失衡。

(5)政府干预经济的一个重要代价是围绕政府活动可能产生的寻租活动。寻租活动造成了资源配置的扭曲。耗费社会资源,并且寻租活动具有恶性蔓延的趋势。寻租活动会使政府决策和运作受利益团体或个人的摆布偏离社会公共利益。

(6)在政府力量作用下,经济运行易于出现超高速增长。

(7)有些市场不能解决的问题政府也无能为力。如外部性问题政府亦难于解决。

(8)机构庞大,官员臃肿,费用高昂。有学者认为,现代西方社会面临的重重困难如:连年赤字、通货膨胀、失业、不平等和公正感、持不同政见者运动的高涨等,都与政府干预有关。

(9)计划和政策措施的制定与执行不当。因受人们知识技能、思想观点的局限,即使大公无私的官员所制定的计划、措施,也不一定符合客观要求,从而影响资源的最优配置与充分利用。

(10)政府调节手段功能有限。宏观微观经济政策目标,难以协调和兼顾。如公平与效率二者存在替换关系,实现公平会降低效率;在充分就业条件下,工资水平较高,成本上升,会引起物价上涨,不利于经济增长和国际收支平衡。

从市场经济发展的阶段性进行考察,在发达的市场经济条件下的政府缺陷主要表现为政府干预不能有效地克服市场的内在缺陷和不足,并导致了经济体系效率下降、社会资源浪费严重等一系列问题。在市场发达的条件下,政府失效是由多方面的原因引起的:其一,政府制定的政策往往体现了社会中的既得利益;其二,政府效率低下是一个难以解决的问题,政府是一个具有自身利益的带有垄断色彩的社会组织,政府官员在缺乏有效监管的情况下,政府行为的非公共性和低效率难以避免;第三,政府在干预经济生活时面临着信息不完全的矛盾,使政府的决策难产生预期效果。

市场不发达条件下的政府缺陷失效,不仅表现为政府不能有效地克服市场的内在缺陷和不足,不能有效地发挥部分地替代市场和培育市场的作用,而且表现为政府在干预经济生活的进程中带来了价格严重扭曲、资源配置低效和经济增长受阻等一系列问题。这种政府失效,很大程度上是由于政府在干预经济的过程中没有处理好市场的内在缺陷、部分地替代市场和培育市场这三个方面的关系,特别是没有处理好替代市场和培育市场两者的关系。在这个问题上,市场不发达的国家出现过两种偏向:一种是过于强调对市场的替代而忽视了培育市场的作

用。由于片面强调政府在代替市场机制方面的作用,不仅没有积极地培育市场,反而限制市场的作用,甚至完全以行政力量代替市场机制。这种片面的干预方式,不仅没有推动经济的持续发展,反而带来了许多严重的后果。另一种是单纯强调政府在培育市场方面对经济的干预而忽视了部分地替代市场在一定时期内的作用,实际上难以取得理想的效果。

对于市场不发达的发展中国家来说,政府缺陷还有其深刻的社会历史方面的原因。首先,在许多没有对传统体制实行改革的发展中国家,其政治集团和军事集团往往倾向于对经济实行过多的干预。这一方面使政府部门的规模不断膨胀,另一方面也容易导致决策的盲目性和随意性。其次,一些发展中国家低效能的政府机构也难担市场调节的重任。

#### 四、两种缺陷理论的呼唤:修正与互补

市场缺陷的理论对追求完善的市场功能的理论,提供了一种有效的修正。

针对市场的缺陷,要使经济得到健康发展,政府必须发挥重大作用。在市场发达的条件下,政府对经济的干预,主要表现为弥补市场机制的内在缺陷和不足。在存在着垄断、公共物品、外部效应等问题的情况下,由于价格机制不能正常地发挥作用,政府可通过实施公共管制、提供公共物品及界定产权、征税、发放津贴等办法,对这些问题分别地加以解决。此外,政府还可以通过财政货币政策和收入政策,解决市场机制调节下容易出现的宏观经济不稳定和收入分配不公问题。

在市场不发达的条件下,政府一是要努力防止经济结构重大变化和经济增长中可能出现的重大失衡,如严重的通货膨胀、巨额外债负担经济大起大落等。要建立一个健全的宏观经济政策框架,并使之保持一定的伸缩性,从而为经济增长提供刺激,使经济体系能对外部干扰作出调整。二是解决垄断、公共物品、外部效应等造成的市场失效问题。

除弥补市场机制的内在缺陷外,政府还必须从部分地替代市场和培育市场这两个方面对经济生活加以干预。同样,政府缺陷的理论对完善政府功能的理论也提供了一种有效的修正。

针对市场发达条件下政府行为的缺陷和偏差,人们提出过不少改进办法,如通过制度变革以抑制特殊利益集团在政府中的影响,加强政府官员制度的竞争性以改进政府机构的工作作风,对政府的经济活动进行损益分析以提高政府行为的效率,等等。在市场不发达的条件下要有效地发挥政府干预的作用,关键在于要有一个发展导向的政府、强大的国家政治体系、有效的现代官僚队伍和官民协同的体制。只有具备了这些政治组织条件,政府才能避免严重的社会冲突,保持基本的政治稳定,在经济发展中处理好与民间的关系,通过产业政策有效地介入产业活动,并使发展政策一以贯之地执行。

#### 五、市场与政府的选择:原则与现实任务

政府与市场是作用于国民经济运行的两种不同力量。政府与市场的组合问题,从总体上看就是在国民经济运行中政府与市场两种运行力量的配合问题。也就是在国民经济运行的各个领域或层次中,政府和市场的分工协作问题。而只有当政府和市场的运作配合最有利于经济运行均衡于最优经济境界时,而

且当政府和市场的分工协作最有利于国民经济的各个领域或层次均衡于最优经济境界时,政府与市场的组合才是最佳的。由于政府和市场都各有优势和缺陷,所以任何唯市场无政府或唯政府无市场的经济运行都不可能均衡于最优经济境界。而且在市场经济的条件下,所谓政府与市场的最佳配合,就是以市场力量为本体,再加以政府力量的干预。市场力量是国民经济运行的内在本体力量,而政府力量应是外在的调节力量。

市场与政府的选择是复杂的,这不仅仅是两者之间的选择,而往往是在两者之间的不同组合间的选择,以及资源配置的各种方式的不同程度上的选择。如果选择倾向主要是市场的话,那么考虑到市场不可避免的缺陷及其广泛影响,政府应该发挥重要的作用。诸如纯公共物品的生产、建立和维护保证市场正常发挥作用的基本法律及其他环境条件和必要的再分配服务项目。如果选择的倾向主要是由政府进行资源配置,那么考虑到不可避免的政府缺陷及其影响,市场也可以而且应该发挥重要的作用。即使在中央高度集权制度下,也会产生以地下经济形式的市场活动。

事实上,政府和市场是一种优缺互补的对应力量,它们两方面都有机会来促进和改善对方的管理,因此,在政府和市场的选择中既要注重发挥政府在改善和扩展市场中的作用,又要有效发挥市场力量在改善政府功能上的潜在作用,通过在政府管理中注入市场因素经缩小政府缺陷的影响范围。

当前我国正处于由传统的计划体制向社会主义市场经济

体制的转型时期。我们面临的主要任务是建立现代市场经济。政府已确立的市场导向型改革目标的实质是建立以市场为基础的资源配置体系。基于我国是在原有计划经济体制基础上后发地实现市场化的现实,必须把市场力量的培育作为中国经济改革的核心。这就决定了我国在市场与政府的选择上是以市场为主导的。所以政府既要为市场经济的发展和完善而努力,从对内和对外两个方面来推动市场经济的发展,又要通过各种手段来弥补市场缺陷。

市场经济条件下政府职能问题是一个十分重要的现实问题。在我国能否恰当地确定政府的经济职能,正确处理与市场的关系,建立既能激发经济活力,又能平衡经济运行的经济运行机制,是现代化成败的关键。这就要求政府必须在以下几个方面同时采取行动:(1)培育市场,完善市场,创造一个有利于企业发展的良好经济环境;(2)积极引进先进技术;(3)保持宏观经济稳定;(4)提高人口素质;(5)要为改革提出明确的方式和切实可行的设计,并推动和组织其实施。

从更深层次讲,政府要实现经济发展良性循环和体制转轨的顺利进行,必须在两个方面作出努力:一是制定合理的产权制度,二是把自己的行为纳入制度化轨道。

(作者单位:中信实业银行武汉分行 武汉 430015  
武汉大学商学院博士生 武汉 430072)  
(责任编辑:曾国安)

(上接第 21 页)

## 六、建立以政府为主,以第三种力量和市场力量为补充的居民收入差距调节体系

在收入差距的调节中,政府应作为依靠力量,不过政府既不能代替,也不能排斥市场力量和第三种力量。无论是市场力量,还是第三种力量,在收入调节中都在一些方面具有优势。

从市场力量来看,其对居民收入差距的调节所依靠的是市场机制本身的力量,是市场运行所自动产生的结果。因此,市场力量对居民收入的调节就不会损害市场机制的正常运行。市场体系、市场机制越健全,市场力量调节居民收入差距的灵活性越大。并且对于某些方面的收入调节,政府还应利用市场力量。

从第三种力量来看,一方面通过第三种力量进行的收入调节有利于促进社会的和谐、团结,因为低收入居民从营利与非营利机构以及居民个人那里获得了援助,可以维持或提高其生活水平,免于采取不利于社会和谐和团结的行动,并且由于他们获得了这种援助,会产生对社会的亲和力,会产生促进社会和谐和团结的行为,另一方面可以体现社会的人道主义,同时可以减轻政府的负担。政府能力最终取决于经济发展水平,经济是逐步发展的,因此政府能力的增长也是一个长期的渐进的过程,这就往往导致在经济发展水平较低的阶段,政府向低收入居民提供转移性收入的能力不足,不能充分保障所有低收入居民的基本生活;同时,即使经济发展水平提高,由于政府提供转移性收入要执行同一标准,某些特殊的低收入居民并不能获得足够的收入

保障,这就需要第三种力量提供补充。所以,即使在经济发展水平很高的经济发达国家,第三种力量在收入调节中仍然发挥着重要的作用。政府对第三种力量在收入调节中的作用不应进行限制,而应该予以鼓励。

总之,现代经济所需要建立的不是单一调节主体的收入调节体系,而是多元调节主体的收入调节体系,这种调节体系的结构就是以政府作为基本的最重要的调节力量,以市场力量和第三种力量作为必要的补充性的调节力量。

### 注释:

[古希腊]亚里士多德:《政治学》,中文版,234页,北京,商务印书馆,1996。

[法]皮埃尔·勒鲁:《论平等》,中文版,70页,北京,商务印书馆,1996。

转引自[美]塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,中文版,52、51页,北京,生活·读书·新知三联书店,1989。

[美]阿瑟·奥肯:《平等与效率——重大的权衡》,中文版,25~26页,成都,四川人民出版社,1988。

王小强、白南凤:《富饶的贫困》,4页,成都,四川人民出版社,1986。

曾国安:《灾害保障学》,350页,长沙,湖南人民出版社,1998。

(作者单位:武汉大学经济学系 武汉 430072)  
(责任编辑:刘传江)