

政府规制与政府行为外部性研究

何立胜

摘要：政府行为外部性是政府规制，发挥其职能以弥补市场缺陷所呈现的一种状态。政府规制与政府行为外部性具有一定相关性，通过改变交易规则或者产权控制从而影响市场外部性，导致相应的成本与收益组合的改变。政府规制与政府行为外部性的研究，不仅拓展了外部性研究的理论空间，而且为科学认识政府在现代社会经济运行中的作用，正确处理政府与市场的关系，发挥政府在市场经济中的正外部性，消除或减少负外部性提供了重要的理论依据。

关键词：政府规制 政府行为 市场失灵 外部性研究

政府规制是指在市场经济条件下，政府以矫正和改善市场机制内存在问题对经济主体(企业)的活动所实施的法规条例约束行为。政府外部性是政府规制、发挥其职能以弥补市场缺陷所呈现的一种状况。政府规制与政府行为外部性具有一定相关性。随着市场体制的逐步完善，主导资源配置方式的改变，市场与政府在某些领域的进入与退出，二者互补与互动关系的变化，不仅为市场中的政府活动界定了合理区间，而且为政府在市场活动中的经济与社会管制提出了更加规范的要求。市场失灵与市场外部性的存在，既可以作为政府消除垄断、维护市场竞争进行经济规制的理由，又可以作为政府保护环境质量，保护工人和消费者的健康和进行社会规制的原因。

一、政府规制、政府行为外部性分析

1. 政府规制认知。政府经济性规制的目的在于控制自然垄断的行为，在保留有效率垄断的同时，限制垄断者的垄断能力。通过有效地实施进入规制、数量规制、提供服务规则、价格规则等措施，社会能够确保得到成本更低的利益，而消费者能够分享较多的剩余；同时通过确立和维护公平竞争的市场行为规则，消除任何可能出现的非法垄断的影响。政府社会性规制处理的则主要是外部不经济和非市场物品问题，“是以保障劳动者和消费者的安全、健康、卫生以及保护环境和防止灾害为目的，对物品和服务的质量以及伴随着提供它们而产生的各种活动制定的一定标准，并禁止、限制行为的规制”。与政府的经济规制相比，社会规制目的则是要求增加非市场物品的生产，如清洁的空气、水、安全的产品

和消费者的保护等。因为这些物品在市场上不能得到经济价值，所以它的生产也就不足。市场外部性往往会使不好的副产品生产过度，而有利的副产品生产不足。

假定存在着某种非市场的社会物品可以与普通私人物品一道生产出来，但在市场中却难以实现。若用图 1 市场需求曲线 D 和社会需求曲线 D_s 之间的差距来代表物品的社会价值，那么作为私人物品和社会物品的联合产品的最优产出水平就是 Q_s ，但是市场(假定市场是竞争的)将生产 Q_c 。换句话说，由于市场不能在社会物品上得到任何价值，所以它生产的社会物品也就不足。私人物品的消费者不会足以反映社会物品价值的价格 P_s ，生产者则不会生产“足够”的数量。由于在市场上，社会物品只是作为私人物品上的免费乘车者而存在，依赖市场来生产社会物品，用货币来衡量的总的经济社会福利就会低于最优的水平，其数量之差等于用 DWL 表示的阴影部分。

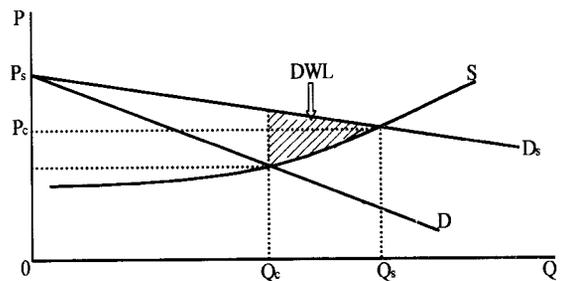


图 1

社会规制通常比其经济规制更加直接，通常采取限制、禁止的措施，其规制也有经济的立法代价。社会规制的目的是试图以牺牲市场物品为代价来增

加非市场物品的供给,为了实现这一变化,政府常常借助于一些非市场的刺激方式。例如,它可以通过立法来控制所指定的物品(如更加清洁的空气或更加安全的工作场所)的生产,它可以确定企业如何使用合乎法律要求的技术,因此,社会管制不仅可以改变资源的配置,而且可以在经济过程中造成强制性的变化。这种变化往往是进行强制性替换,如图2所示的生产可能性曲线上从点S到点T的移动。这一替代使非市场物品的生产从 Q_{n1} 增加到 Q_{n2} ,其代价则是把市场物品的生产从 Q_{m1} 减少到 Q_{m2} ,这意味着实践中的政府规制可能会减少经济的福利,增加社会的福利。

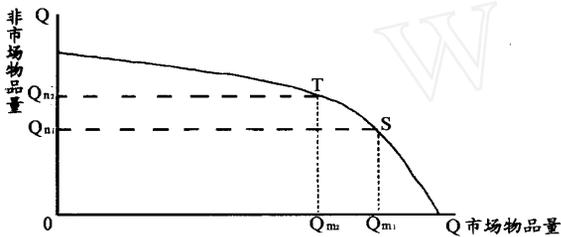


图2

政府和市场这两种制度在协调和促进现代社会物质福利增加方面,负有重大的责任。单凭市场“自然的和谐的”现代社会经济难以高效运行。政府规制不仅用来制约垄断和保护消费者,又被用来限制竞争以保护供给者;而且还用来保护环境、增进社会福利,如同市场一样,政府本身也是一个不完全的自治系统,在市场失灵的领域,政府也有失灵的可能;市场有外部性,政府行为也有外部性。关于政府干预——政府规制的表现形式。斯密认为与市场的有效运作相反,政府的干预从最好的方面来说是不必要的,从最坏的方面来说则造成腐败;凯恩斯则较多地强调了政府干预的积极一面。多数经济学家则认为政府规制具有二重性,如乔治·斯蒂格勒认为“对于社会中的每一个行业来说,政府(政府的机构和权力)都既是一种潜在的资源,也是一种潜在的威胁”。诺思更进一步提出了“国家既是经济增长的源泉,又是经济衰退的根源”。他们进而深入分析政府规制与政府行为的两面性,但把外部性与政府行为联系起来的应该首推庇古。以庇古为代表的福利经济学为建立政府规制提供了理论基础,而同时也认识到了政府规制与政府行为外部性问题。

2. 政府行为外部性的诠释。1920年底古在其著作《福利经济学》中,通过对社会边际成本和私人边际成本、社会边际纯产值和私人边际纯产值的分析,丰富了马歇尔的“外部性”概念,阐述了外部性既可以是正的,也可以是负的这一思想,基本上形成了外部性的理论。庇古认为,由于社会边际纯产值和私人边际纯产值的差异,完全靠市场机制无法实现

资源的最优配置乃至帕累托最优。因此,应该引入政府干预来解决因外部性引起的资源配置的非帕累托最优问题。以科斯为首的产权学派提出外部性在很多情况下都是产权界定不清的结果。只要产权界定清楚且交易成本为零,经济活动中的外部性问题无需政府干预,市场可以有效地解决。

以布坎南等为代表的公共选择学派把政治制度看作是一个普通的市场——政治市场。在这里,无论是选民、立法者,还是官员,都是从利己动机出发的“经济人”。他们参与政治活动的目的都是追求个人利益最大化,以成本-收益分析为行为准则。其中,政治家的效用函数虽然可能包括了增进公共利益这一变量,但绝对不是首要变量或权重最大的变量。因此,政治家追求的目标未必符合社会公共利益,政治行为的结果有可能是低效率的。以此为出发点,公共选择学派否定了国家干预经济的必要性,并在研究政府行为外部性方面取得了较大进展,认为在政治市场上,政治家和官员的行为至少有一部分是受个人利益驱使,而不是受社会公共利益之类的崇高思想支配,这便是政府失灵或政府失败的原因。政府决策的结果是一个最低优先多数联盟将击败少数联盟,从而在损害少数人的基础上获得净利益,于是,多数利益集团中个人边际收益大于整个社会的边际收益,或多数利益集团中的个人边际成本小于整个社会的边际成本。而这种结果类似于市场失灵下庇古离差,即外部效应问题。可见,为解决市场失灵而提出的政治解决方案同样会造成外部效应。

从20世纪70年代开始,经济学家开始注意到个人理性行为可能导致集体的非理性。随着博弈论的发展及其对微观经济学的重建,外部性概念逐渐演化为行为人之间的相互依存性,这就进一步拓宽了外部性研究的领域,从而为政府行为外部性概念的提出奠定了基础。1975年罗纳·迈金(Roland N. McKean)和瑞士学者杰奎琳·布朗尼(Jacqueline M. Browning)在《政府与非盈利部门的外部性》一文中,首先明确提出了政府行为外部性的概念。他们先是把外部性定义为“潜在的相关外部性”,并把政府与非盈利部门产生的外部性看作是与市场部门外部性相同的东西——市场失灵。通过对政治过程中投票者、立法者、公共官员行为的分析。迈金和布朗尼指出,“首先,外部性的定义同样适用于政府与非盈利部门中与市场外部性相似的现象”,“非盈利部门与公共部门的溢出如同私人部门一样广泛存在”;其次,尽管政府与非盈利部门的特定的外部性很难预测,但理论上可以认为这些部门的行为同样会产生外部性;第三,通过对政府行为的考虑,认为为数众多的外部影响的确存在。他们还详细考察了公共

部门中种种潜在的相关外部性状况,结论是:“市场失灵在市场部门和非市场部门同样存在。”

美国密歇根州立大学教授爱伦·斯密德(A. Allan Schmid, 1978)把政治行为外部性看作是与市场外部性相区别、并能影响市场外部性的另一种东西。在其《财产、权利和公共选择》一书中,他把外部性“换成了对相互依存性的讨论”,较为详细地分析了政治性的外部性问题,为政府行为外部性的研究做出了重要贡献。他认为:“如果避开对外部性的狭义理解,外部性是一个有用的术语,能与‘相互依存效应’或‘人际间机会成本’在相同意义上进行使用”。此外,他把相互依存性或外部性,从技术、金钱和政治三方面来考察,相互依存性或外部性可分为技术性外部性、金钱外部性和政治外部性三种基本类型。1988年,查尔斯·沃尔沃用“派生的外部性”来描述政府行为的后果,认为,“由政府干预来试图纠正市场缺陷,可能产生无法预料的负作用,这种情况经常发生在远离公共政策运行的那些领域。”“非市场领域中派生的外在性(政府行为的外部性——作者注)则是这样一些副作用,即它们并不在产生这些副作用的机构身上体现出来,因此这些副作用并不影响机构的策划和行为”。

总之,政府行为外部性的本质就是政府行为对其他经济主体产生了一种外部影响,并且这种外部影响通常无法用市场价值来衡量,对行为主体与客体来说,其成本与收益也往往不相称。关于政府行为外部性,可以借助图形分析,见图3、图4。

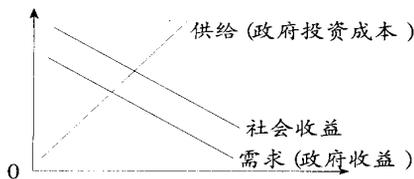


图3 政府行为正外部性

图3表示有正外部性的政府行为,如政府提供的“公共物品”,它对整个社会来说是有益的,而对投资的政府一方来说,是无法进行成本收益计算的。

图4表示政府行为负外部性的情况,如政府经济规制的一个失误,相对于政府制定政策的投资来说,它所造成的社会损失即负收益要大的多。

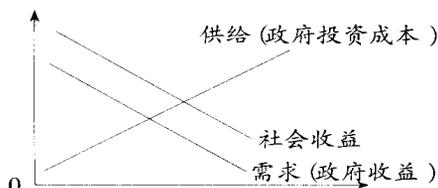


图4 政府行为负外部性

外部性广泛存在于社会经济运行中,不仅企业、消费者的行为可能产生外部性,政府行为也可能产

生外部性。政府相对于企业、消费者通常为强势主体,其行为对其作用的对象存在明显的外部影响,具有强制性的特点。政府对企业、消费者和其他主体所施加的影响在许多时候是无法避免的,并且其行为对其他经济主体的活动所施加的成本与收益一般很难通过市场价格表现出来,因此,政府行为具有较强的外部性。研究政府行为的外部性,就是为了强化政府行为的正外部性,校正和减少其负外部性,使政府在保持社会经济持续发展方面发挥更大功能。

3. 政府行为外部性的分类。关于政府行为外部性的分类,迈金和布朗尼首先对政府行为外部性进行了较为系统的分类。他们认为“公共部门的外部性未必一定是非效率的”,政府行为外部性可分为正外部性和负外部性。政府行为外部性有四种情况:政府项目的副作用,政府财产管理的外部性,政府间的溢出和政府行为引起的国际间的溢出;斯密德则认为政府行为外部性主要有两种类型,一是政府在执行制度职能,制定或改变公共规则时,改变了“原先自由和责任的形式”,从而改变了原有成本或收益的主体;二是政府在举办公共工程,提供公共产品时,产生了相应的“溢出”状况。沃尔沃在《市场或政府》一书中对政府行为外部性的分类提出了几点认识:一是政府行为外部性可能是“积极的”,也可能是“消极的”;二是政府行为外部性都是源于“试图弥补现存市场缺陷的公共改革”,沃尔沃特别重视研究这种类型的政府行为外部性;三是由政府政策所引起的国际间的外部性。上述学者认为政府行为外部性是政府制定公共政策、行使公共服务职能以弥补市场缺陷的副产品;是由政治过程产生,通过改变交易规则或产权控制从而改变市场外部性,造成相应成本和收益转移的现象。他们实际上对外部性的分类侧重的是从外部性的形成所进行的分析,为深化和全面认知政府行为外部性,需要根据不同的标准和实际情况做出判断对其进行分类。

第一,根据政府行为外部性的影响效果不同,政府行为可分为正外部性和负外部性。政府行为正外部性是指政府行为使其他经济主体受益而没有或无法向后者收费的情况,如政府向社会提供“公共物品”,对贫困者的援助等,一般认为政府行为正外部性符合公众利益,利于社会协调发展。政府行为负外部性是指政府使其他经济主体受损而没有或无法做出补偿的情况,如政府对某些所有制成分的不平等待遇,限制一些经济主体对某些领域的进入,为保护部门局部利益而限制公平竞争损害消费者权益等。关于政府行为负外部性,乔治·斯蒂格勒提出了管制的经济理论以取代公共利益理论。该理论认为某些特殊利益集团出于私人的利益,通过说服政府把他所在的行业作为受管制的行业,从而获取垄断

的地位,随着政府对进入和价格的控制,竞争受到了约束,该利益集团就取得了一定程度的安全。霍勒斯·格雷捕获理论认为原本为公共利益服务的过程被私人利益集团破坏了,管制当局被“收买”,应由他们控制的行业被垄断。^⑩

第二,根据政府行为外部性的影响对象不同,可分为对企业的外部性和对个人的外部性。政府行为对企业的外部性,即政府行为对企业的外部影响。它又分为对企业行为的正的外部性(如减税、让利、银行优惠贷款、以管制取代竞争等)和负的外部性(如向企业乱收费与乱摊派、歧视性的税收、贸易政策等);政府行为对个人行为的外部性,即政府行为对个人行为的外部影响。它又可以分为对个人行为的正的外部性(如某些公众的特权及特殊利益等)和负的外部性(如政府对公众个人财产的侵犯与行为的限制等)。

第三,根据政府行为外部性的产生动机差异,可分为政府有意产生的外部性和无意产生的外部性。政府有意所产生的外部性行为是政府有意采取某种行为对其他经济主体产生外部影响,以实现经济的调节作用,如根据经济运行与发展状况所实施的财政、货币、产业政策等;政府行为无意的外部性存在于信息的不完备,使得实施一项新政策时,其外部影响是不确定的,如实施的一项制度创新其成本与收益的不确定性。政府在制定与实施一项政策时,其初衷都是为了促进社会经济的发展,但是,由于在实际发生作用过程中的各种因素影响,使政策的外部性影响变得不确定。正如曼昆所提出的那样,“政府有时可以改变市场结果并不意味着它总能这样。公共政策并不是天使制定的,而是由极不完善的政治程序制定的,有时所设计的政策只是为了政治上有权势的人。有时政策由动机良好但信息不充分的领导人制定”。^⑪

第四,根据政府行为外部性的作用时间不同,可分为长期的外部性和短期的外部性。长期的外部性是指政府一项制度性的政策,给一个经济主体所带来的外部影响是长期的、稳定的,如公用事业通常控制着当地的产品供给的全部或者相当大部分,而由于这些产品具有相对的不可转移性,公用事业免受来自其他地区的同类产品的竞争,公用事业可能长期获得高于其他行业的利润。短期的外部性行为,如在宏观经济运行中,不断调整的货币与财政政策会给一些经济主体带来了短暂的收益或成本。

二、政府行为外部性的形成与特点

1. 政府行为外部性的形成。政府行为外部性是政府制定公共政策、行使公共服务职能以弥补市场缺陷的副产品,它是由政治过程产生的、通过改变

交易规则或产权控制而间接改变市场的外部性,造成相应的成本和收益转移的现象。

第一,政府行为外部性是政府在纠正市场缺陷过程中产生的。市场经济的自发运行必然产自身难以克服的内在缺陷,要求政府出面干预。从一定意义上看,现代政府正是社会成员为弥补市场不足而进行公共选择的结果。政府提供公共产品和服务的职能,主要是围绕着纠正市场失灵这一主题展开的。布坎南和塔洛克把国家活动想象为是“以消除消极的外部性或外部不经济为目标的活动”。但这种活动本身却造成了新的外部性。查尔斯·沃尔沃认为,政府行为外部性,“无论是消极的还是积极的,它都源于试图弥补一种现存市场缺陷的公共政策”。^⑫而正是在这样的活动中,政府干预可能“在远离公共政策运行的那些领域”产生“无法预料的负作用”。^⑬

第二,政府行为外部性是政府在改变游戏规则或进行管理交易时产生的。外部性分为两类,一是市场性外部性,一是政府行为外部性。斯密德认为,市场外部性又分为技术外部性和金融外部性。技术性外部性产生于市场失灵,是市场活动中某一经济主体不经交易而对其他经济主体施加了利益或成本,但这种利益或成本却不能通过价格反映出来。金融性外部性则是指市场参与者之间的交易产生了对市场参与者的影响,并可以通过价格反映出来,它“是市场中资源配置的信号”。以上两种外部性都是市场活动的副产品,是在既定的交易规则和产权控制下发生的。而政府行为外部性则是政治活动的副产品,是在政府改变社会活动的游戏规则或进行管理性交易中产生的。斯密德认为,政治性外部性一般并不直接作用于参与方的成本或收益,而是通过公共选择改变游戏规则或产权控制引起市场外部性的变化,从而间接改变所有参与方的成本和收益。如政治行为改变了“原先自由和责任的形式”,导致了技术性外部性和金融性外部性的转移,从而把原先外部性的成本转嫁到另外一些行为主体身上,使得原先那些人的“收入或用途”改变了成本。与此同时,原来承受外部成本的行为主体却从上述过程中得到了收益。即政治过程以合法的方式改变了市场外部性的作用对象,从而改变了外部性造成的成本收益组合。因此“权力的公共选择是一个过程,通过这个过程,金钱性的外部性或技术性的外部性以合法的形式与偷窃和战争相区别”。^⑭

第三,政府行为外部性与政府官员利益结构及其行为有着密切联系。公共选择学派把在政治领域活动的行为主体看成是政治市场上活动的“经济人”,把政治过程描述为政治的“经济人”之间的交易过程。“在每一过程中,个人投身于社会相互作用意图推进他们自己的目标(不管目标是什么)”,彼此

之间进行讨价还价,最终将在相应的规则下达成一定结果,而不论这种结果是否造成了对某些利益群体的伤害,即不论是否产生了外部性。政治过程本质上是一个公共选择的过程。同时,政府行政机构又是公共决策当然的实施主体。在行政过程中,不能排除行政机构机关官员利用其手中掌握的自由裁量权,使政策的实施结果有利于自身,由此产生外部性。总之,政府行为外部性正是在“经济人总体”的博弈过程中产生的。

第四,政府行为外部性与政府部门之间权力边界不清与公共选择的缺陷相关。政府不同部门之间职能重叠,各自为政,政策相互冲突所引起的外部性,如在美国,内务部负责湿地的保护而农业部却要对想从沼泽地中排水的农民支付报酬;农业部建议采用杀虫剂,而食品和药品管理局称这样违背了食品安全,财政部却要为此向农民提供赔偿。与经济市场上通过货币进行选择不同,政治常常是在民主规则下通过投票来进行公共选择和决策的。在民主原则下,公共选择可能产生外部性。布坎南和塔洛克认为,假如不存在对简单多数的额外限制,政治决策的结果将很容易预见:一个最低多数联盟将击败少数联盟,从而在少数人利益受损的基础上获得净利益。于是,多数利益集团中的个人边际收益大于整个社会的边际收益,或多数利益集团中的个人边际成本小于整个社会的边际成本,公共决策产生了外部效应。这正如哈耶克所担心的,单纯的民主原则及多数原则是会侵害产权的。

2. 政府行为外部性的特点。在现代社会中,在政府、企业与消费者之间,“国家提供的基本服务是博弈的基本规则”^⑩。政府可以向市场活动的其他一切参与者提供诸如信息服务、监督服务、政策服务、以及制度服务等,以解决市场失灵和公共失灵所带来的效率与公平的损失。政府对社会的发展,对促进经济进步是必需的,“政府有时可以改善市场结果”^⑪,政府的宏观调控行为是从社会利益出发,因此使其行为具有公益性和非赢利性,以此为目的政府行为对其他市场主体具有强制性,要求他们无条件地按政府规定行事。“在整个历史上,当人们需要在国家——但可能具有剥削性——与无政府之间作出选择时,人们均选择了前者。几乎任何一套规则都好于无规则”^⑫。政府规制是社会经济运行稳定的保证。政府在现代混合经济中要发挥宏观调控的职能,就是要对其他经济主体产生外部影响。政府一项好的制度选择与实施,可能给经济主体带来很大的益处,这个益处很多时候是远远大于政府为这项政策的制定和实施所花费的成本,此时政府行为产生了巨大的正外部性,政府行为正外部性是一个国家经济顺利发展所必需的,又是政府发挥宏

观调控经济职能的目的所在。同样,政府的一个失误制度选择及实施也会给企业、消费者、甚至一个国家带来巨大的损失,这种损失无法弥补。政府行为外部性与市场外部性既有联系又有区别,有着自身的特点,深入研究,充分认识政府行为外部性,对于正确处理市场与政府的关系,防止政府作用失灵,发挥政府功能具有重要意义。

第一,强制性。在市场经济条件下,政府通常是强市场主体,是因为其特有的行为措施和自身所赋予的职能,可以利用其政策促使某类经济主体收益增加或收益减少。从一定意义上说,政府行为就是通过公共选择而将外部成本强加于个人身上的过程,相对于企业和个人而言,政府拥有向市场分配利益或分摊成本的权力。政府利用制度资源不仅被用来制约垄断,保护消费者,而且也被用来限制竞争以保护供给者,用来建立市场秩序,防止相互侵害。此外,政府利用倾斜政策所起到的资源配置作用往往比利润更有吸引力,使得市场机制运行所带来的利润几乎完全出于政府的恩惠。布坎南与塔洛克认为,“通过集体选择而强加给个人的外部成本,也许会比以往所能预期的纯粹私人行动在任何可接受的法律框架范围内产生的外部成本大得多”^⑬。“……个人防止国家行动或集体行动侵害其财产的权利,在现存法律制度中,几乎没有得到很明确的界定”^⑭。

第二,博弈性。政府行为外部性源于政府“经济人总体”的博弈过程。“管制的俘获论”认为,政府在政治上一般都依赖于特定群体集团的支持,一个经济包含着不同集团的活动,这些活动具有不同的生产函数,不同集团力量的变化影响政府政策的制定,一个强有力的集团可能促进那些有利于本集团利益的政策实施。政府行为由于利益集团的存在,有关经济政策的决策并非完全由经济专家和技术专家做出,压力集团常常过多地对政策的制订施加影响,政策实施的结果与原来的意图大相径庭。在特殊利益集团的努力下,最终会演变成为经济政策的弊端和负效应。同时,“国家基础结构的创立旨在界定和实施一套产权,并指定统治者代理人的权力代表”^⑮。由于代理人的效用函数于统治者并不一致,双方之间信息不对称所导致的契约不完全,使代理人一定程度上并不完全受统治者的约束,从而使政策的实施在一定程度上违背统治者的意愿,这也增加了政府行为的负外部性,所谓“上有政策,下有对策”是其真实写照。此外,政府行为受制于管制行业。若政府提供的公共物品大于社会需求,而又没有相应的有力监督与制约,或者决策失误,也令资源配置的失误,导致政府行为的负外部性。如在航空运输、公共汽车客运、电信网络等领域,人们看到的

往往是政府规制竖立起的防止公平竞争的进入壁垒,为了生产者利益的远远高出成本的价格结构,这样的政府规制使许多相关部门在牺牲消费者利益的基础上获利不少,成为“管制的俘获者”。

第三,特殊性。生产与消费行为方面的外部性只是在这种行为发生时才会出现,而政府行为外部性的特殊性在于政府不作为时也会产生外部性。在现代社会经济中,政府的作用越来越重要,是其他主体所无法替代的。缺少政府的作用,错综复杂的经济社会网络的有效运转和联接是不可能的。政府作用有其独特的领域:提供公共产品、作为社会性组织发挥社会强制力的作用和建立制度的特权。在这些方面需要政府有效地发挥作用,如果政府无所作为,就会给经济社会带来紊乱或造成损失;当今信息业的发展使知识信息量激增,传播速度加快,通讯业的发展使人员以及其他要素资源的流动速度加快,而这一切的有序运转、有机协调需要政府在宏观层面上起到社会性的组织作用;一些不可预测的突发事件和社会危机防不胜防,需要政府具备良好的应对机制和快速反应能力,采取有力措施把相关的危害和损失降到最低,否则政府不作为的负外部性将是无法估量的。从“非典事件”到“禽流感”,还有“沙尘暴”,面对这些事情政府若无所作为,其经济社会损失难以想象。在“非典”与“禽流感”事件中,政府的作用与权威显示出了巨大效应。

政府主导型的制度创新过程中常会带来政府行为外部性。这表现为在制定政策的过程中产生的外部性和政策的实施过程中所产生的外部性。政府制定政策的过程,主观上存在产生外部性的可能性。国家作为不同利益集团的代表,利益集团的存在使国家利益分散化,一些集团、部门甚至个人把自身的利益当作国家或集体利益,权力部门化,部门利益化,以法争权,集团、部门利益的干扰已成为一些地方立法质量不高、执法难的重要原因之一。利益集团的存在导致部门各自为政,政出多门,相互之间的利益争夺使部门之间的冲突加大,且导致地方保护主义盛行。更有甚者,还有一些政府部门“争权于朝,争利于市”,以公权名义进行超额盘剥,随意侵犯公民的财产权。政府政策实施过程,法律意识淡薄,存在法律“治民不治官”的思想,以“人治”代替“法治”;执法部门不能依法行政,使政策实施的效果背离政策制定的最初目的,从而产生外部性行为;执法队伍素质低下,致使执法违法现象屡有发生甚至出现暴力行政。另外,在一些地方,公权部门正有向自利性组织演变的倾向,执法权已变成某些部门牟利的工具。

三、政府行为负外部性内部化的思路

在现代社会中,政府行为所产生的重大外部性

是客观存在的。深刻认识政府行为外部性,对于正确处理政府与市场的关系,具有重要的实践和理论价值。为了减少政府行为的负外部性,对政府行为负外部性进行内部化,需要对政府行为进行规范,促使政府能够在推动社会发展的过程中成为一种有价值的无可替代的资源,发挥出独特的优势。

首先,明晰政府行为权利的界区。政府的存在是客观的,政府的作用是必需的。市场外部性的存在说明市场运行的边界;同样政府行为外部性限定了政府行为的边界。政府与市场在经济活动中的合理边界与功能分区是明晰的,二者的边界随着市场经济的发展不断调整,市场具有不可替代的功能,是主要调节者。而政府则是调节市场失灵,保证经济社会稳定运行的保障者;政府与市场边界的确定是对政府作用进行规范,从而使政府行为外部性内部化的前提。强化政府的环境保护,消费者权益保护,职业健康和安全管制方面的行为;弱化,减少乃至退出在微观经济领域,直接经营和单纯干预市场主体独立性的行为,但在宏观领域应加强公共政策的制定与公共产品供给,以财政金融政策等经济杠杆间接参与和调节经济,实现宏观经济发展的稳定。政府行为要保持有限性、指导性和辅助性,政府作用的“度”必须限定在保证经济发展的有效竞争的市场结构与市场行为范围之内。

在现代经济中,政府要充分发挥作为制度供给者的作用,为市场交易提供一个成本更低的制度基础和制度保障。政府作为法律、法规的制定者,被赋予了建立制度的特权,所建立的制度环境要有利于经济主体的公平参与,有利于市场经济的顺利运行,有利于降低由分工细化所带来的交易费用增加,为市场交易提供一个成本更低的运行空间。基于这些考虑,政府制度供给需要:(1)增大透明度。制度供给的公开性能保证制度的有效运行,保证统一的市场运作秩序。(2)增强规范性、统一性。为促进地区经济的快速增长与协调发展,中央政府必须针对制度供给的分配权不公平问题进行规范,避免制度的重复供给和制度的相互冲突。(3)注重社会公众利益。社会经济的发展,强调为公共利益服务,从长远的眼光来看待社会经济的发展,强调为公共利益服务,依靠有预见性、有一定强制力的法律来维护和保持整个社会变革的稳定。

其次,科学定位政府规制职能,改革政府规制方法,使政府行为与规制更具合理性、科学性、合法性。在现代经济中,政府有必要从过去直接管理私人物品的生产的职能中退出来,而着重于公共物品包括规制的供给。随着市场经济的发展,政府规制应以促进竞争为主要目标,保持规制者的高度独立性,避免规制者与被规制者的利益高度趋同(规制俘获)提

高规制质量,改进规制效率。还需要对政府规制进行成本效益分析。政府规制的成本包括直接成本和间接成本。规制的直接成本是指规制实施过程中的组织成本,间接成本则可理解为是规制定,实施后所带来的效率与福利损失。政府规制的效益是指通过法律规制,促进资源的最佳配置,增进社会福利,从而使私人和社会从中所获的利益。只有当政府的一项规制或行为的效益超过成本时才应该进行实施。

随着世界范围内的政府在经济规制方面的逐渐放松,而在社会性规制领域的环境保护、消费者保护、产品质量、工作场所安全、劳动保护等方面则是加强了政府规制的力度,政府规制的中心发生了变化。一般认为,经济管制一般都会损害经济效率,从20世纪80年代以来,放松经济管制,加强社会管制,已成为一种趋势。因经济发展水平问题,我国长期以来比较注重经济管制而缺乏诸如生命安全、环保方面的有效的社会管制,这使我们付出了沉重的代价。据有关资料,20世纪90年代以来,水污染、大气污染每年给中国造成的经济损失分别是40多亿和500多亿美元。鉴于此,综合国外政府的管制经验以及我国的实践,我国管制的重点应从经济性管制转移到社会性管制上来,社会性管制需要扩大其监管范围,加强监管力度。另一方面,依法规制政府行为,政府行为要遵循法制化的原则,以法律的稳定性、连续性、公正性来制约政府行为。

最后,规范市场秩序,尊重市场规律,遵从市场的自组织性,为企业发展提供良好的环境。企业构成了整个社会经济的基础,又是组织社会生产、分配的最佳的和最主要的制度安排。政府是市场活动参与者中一个不可替代的组织,拥有着同样不可替代的作用和特权,利用这些作用和特权它可以向市场活动的其他一切参与者提供诸如信息、监督、政策、制度服务等,以解决市场失灵和公共失灵所带来的效率与公平的损失。政府对企业的服务主要包括三项职能:一是维护正常的、良好的市场秩序,维护市场的公平性、合理性,保证市场的竞争性、有序性,通过满足竞争需求的规则建立提供一个科学、合理的竞争环境与氛围,建立城乡统一的、完善的市场,保证优胜劣汰的市场机制真正发挥作用,减少市场运行的负外部性,以此体现出政府存在的价值。二是通过宏观经济政策维持经济运行与经济增长。经济形势的复杂多变,使政府的宏观调控在现代经济中所占的地位越来越重要,政府应该更注重可持续发展,以此来缓解能源、交通等瓶颈制约,通过财政、货币等调控手段的运用,将企业从粗放式增长向集约和节能方向上引导。三是协调和保护本国企业和行业的发展。在经济全球化的进程中,应使国内经济法规与国际通行的规则相适应。积极参与制定国际

经济规则,努力打破经济发达国家对制定国际经济规则的垄断格局,以使新制定的国际经济规则具有公平性。动用政府力量努力争取生产要素对等、合理的流动,使本国企业获得更多的比较优势和企业利润。

政府在发挥自身调节作用时要保持与市场相一致的原则,为市场运行创造一个稳定的社会环境。市场所具有的自组织性说明了市场在适宜的条件下,本身可解决自身运行方面的许多问题。政府行为要想减少其负外部性,就要尊重市场运行规律。其次,政府行为本身遵守的原则是,政府职能的市场化、政府运行的市场化、政策执行的自主化。英国学者戴维·奥斯本和林得·盖布勒提出了“政府企业化”的概念。认为应该借鉴企业精神,重塑高效政府。建立“企业化政府”,就是要为政府职能的发挥创造类似于市场的环境,把市场机制、竞争机制引入政府机构的管理中,使政府机构成为“以绩效为中心”的组织,提高政府的绩效质量,借鉴企业的激励和约束机制,有效规范和控制政府行为。

注释:

植草益:《微观规制经济学》,中文版,22页,北京,中国发展出版社1992。

Stigler, George, 1971. "The Theory of Economic Regulation." The Bell Journal of Economics, Spring, p. 3.

⑦⑱⑳道格拉斯·诺思:《经济史中的结构与变迁》,中文版,20,24,25,51页,上海,上海三联书店、上海人民出版社,1994。

Mckean, Roland N. and Browning, Jacqueline M., 1975. "Externalities from Government and Non-Profit Sectors." Canadian Journal of Economic, 8(4), Nov. .

⑮⑯[美]A. 艾伦·斯密德:《财产权力和公共选择——对法和经济学的进一步思考》,中文版,267,275,14,275页,上海,上海三联书店、上海人民出版社,1999。

⑬⑭[美]查尔斯·沃尔沃:《市场或政府》,中文版,68,69,70,68页,北京,中国发展出版社,1994。

⑩⑪[美]小贾尔斯·佰吉斯:《管制和反垄断经济学》,中文版,135,135页,上海,上海财经大学出版社,2003。

⑫⑬[美]曼昆:《经济学原理》,中文版,11,10页,北京,生活·读书·新知三联书店、北京大学出版社,1999。

⑳[美]布坎南、塔洛克:《同意的计算》,中文版,68页,北京,中国社会科学出版社,2000。

㉑[美]布坎南:《自由市场和国家》,中文版,88页,北京,北京经济学院出版社,1990。

参考文献:

1. 李郁芳:《国外政府行为外部性理论评介》,载《经济学动态》,2003(12)。

2. 何立胜、王萌:《政府行为外部性的测度与负外部性的内部化》,载《学术研究》,2004(6)。

3. 李郁芳、郑杰:《论政府行为外部性的形成》,载《学术研究》,2004(6)。

(作者单位:中国浦东干部学院 上海 201204
南开大学经济学院 天津 300071)
(责任编辑:N)