

从“政府万能”论到“市场万能”论

曾国安

一、“政府万能”论与“市场万能”论出现的原因

在经济思想的演变中,从一个极端走向另一个极端的事例并不鲜见。对政府和市场在经济中的作用的看法,就是这样的一个事例。过去曾经片面强调政府的作用,而现在却又有一些人片面强调市场的作用,过去认为政府是万能的,而现在一些人却又把市场看成是万能的。

“政府万能”论就是认为政府能够有效地解决一切经济问题,有效地协调整个国民经济活动,并能最大限度地促进经济的发展和人民群众物质文化生活水平的不断提高。

既然政府是万能的,自然就应让政府充分发挥作用,全部经济活动都由政府来安排,由政府作出各项经济决策,由政府协调国民经济中的各种关系,经济完全由政府主导。实际上,包括中国在内的一些社会主义国家所建立起来的高度集中的计划经济体制就是“政府万能”的思想的一种体现,尽管这种计划经济体制直接受到的是“计划万能”思想的影响,但“计划万能”思想的实质是“政府万能”。因为政府是国民经济计划的制订者和实施者,没有“政府万能”,自然不可能有“计划万能”,有“政府万能”,才会有“计划万能”,所谓“计划万能”思想是包容在“政府万能”的思想之中的。也许现在已经没有人再坚持“政府万能”的思想,但是在从五十年代开始的二、三十年中,这种思想一直是我国经济思潮的主流。那么为什么会出现这种“政府万能”的思想呢?

首先是人们对市场机制的认识是错误的。当时市场机制被看作是生产的盲目性、生产的无政府状态、经济波动和危机、贫富两极分化的同义语,人们谈到市场机制时,所想到的就是这些,而看不到市场机制的优点,甚至竞争这一中性概念也被当作残酷无情的、资本主义的范畴。这样市场机制就理所当然地应让政府来代替。

其次是对政府的能力过于迷信。当时人们认为,政府可以无所不为,无所不能,政府可以把所有的事情都做得尽善尽美,认为政府可以克服生产的盲目性,消灭生产的无政府状态,可以克服经济波动和危机,能够实现收入分配的平等,并且可以做到市场机制所能做的其它事情,而且能做得更好,例如认为政府能比市场使资源得到更优配置,使经济得到更快增长等等。即使政府未能实现预期目标,也认为那不是政府本身造成的,例如把国民经济结构失衡就长期归因于外界因素的作用,认为只要进一步增强政府的职能,问题就会得到解决。尽管这种对政府能力的不切实际的幻想现在看来十分幼稚,但在主观主义、唯意志论盛行,把政府在其它领域的功能同在经济领域的功能等量齐观的时代,出现这种情况当属必然。

其三是出自于快速的工业化的需要。工业化是一国经济发展的关键,因此要加速经济发展就必须加速工业化进程。当时认为,要使工业化加速进行,就必须使国民收入中的尽可能多的部分用于积累,必须尽可能多地把农业部门的剩余资源转移到工业部门,把农产品调配到工业部门,就必须能够动员各种可能利用的经济资源迅速集中用于工业部门,特别是重工业部门,这些只有依靠政府运用行政手段才能做到,这样就需要有一种理论对此进行解释和辩护,强调“政府万能”则正适合于这种需要。

其四是受当时苏联工业化的“成功”的鼓舞和我国在工业化的最初阶段的成绩的影响。苏联主要靠政府力量在短短的二、三十年间完成了本国的工业化,这不仅使落后国家迷信政府的力量,而且使当时不少发展经济学家也迷信于政府的力量。我国在五十年代工业化的最初阶段经济增长很快,人民生活提高也很快,政府

的作用功不可没,但是人们却把一切都归于政府的作用,这样也导致人们迷信政府的力量。

落后国家的市场体系的不完善,市场机制发育水平低,也使得市场机制不能发挥其应有的作用,这也成为当时人们否定市场机制,主张由政府取代市场机制的重要依据。

此外,“政府万能”论的产生与盛行一时同当时的政治背景等因素也是密切相关的。

无论人们怎样迷信于政府的力量,然而经济运行的实践却表明完全由政府主导经济的经济体制根本行不通,所谓“政府万能”也站不住脚。我们必须建立起市场经济体制,然而一些人却又走向了另一个极端,迷信于市场具有万能的力量,认为市场是万能的。这些人认为,市场机制能够有效地解决所有经济问题,能够有效地协调整个国民经济活动,能够有效地促进经济发展和增进人民福利,认为只要让市场机制充分发挥作用,整个国民经济自会有效率地协调地发展,主张政府应该退出经济领域,认为政府干预经济不仅不能够促进国民经济有效率地发展,而且会损害市场机制功能的发挥,妨碍国民经济有效率地发展。

应该说,“市场万能”的思想并不是什么新的思想,在古典主义经济学那里就盛行着这种“市场万能”的思想。奇怪的是,在生产社会化已经取得巨大发展,国民经济有效率地发展必须有政府的干预的今天,竟会有人重新提出“市场万能”的思想,这是为什么呢?首先这是一种对于“政府万能”论的思想反动。在“政府万能”的思想主导下,我们过去长期实行以政府为主体的高度集中的计划经济体制,人们对这种体制的弊端是有着切身的感受的,它不仅没有实现人们的预期目标,而且导致了低效率、结构失衡、消费者主权地位的丧失、经济增长的不稳定和发展速度的滞减等等,这使人们不仅丧失了对这种体制的信心,而且产生一种逆反心理,那就是把一切弊端归咎于政府干预本身,而不管是政府干预的范围、干预的度不适当,还是政府干预方式不适当所产生的,这样就容易产生片面否定政府干预的思想倾向。

第二是将市场机制功能理想化,或者说片面肯定市场机制的优点,而看不到市场机制的缺陷。处在计划经济体制下的人对该体制弊端会有深刻的感受,处在市场经济体制下的人对该体制的缺陷也会有深刻的感受,但是处在计划经济体制下的人对市场经济体制的缺陷就没有切身的感受了。当我们向西方国家打开国门时,西方国家高度的经济发展,高度的物质文明,使处于落后状态的国家的人们受到了强烈的震撼,而这些国家都是市场经济国家,这不免使一些人有意无意地将市场机制理想化,只看到它的优点,而忽视它的缺陷。特别是在人们忽略了在西方国家政府在经济中发挥的作用的条件下,市场的各种缺陷就被置于脑后。

其三是西方经济思潮的影响。三十年代西方世界特大的经济危机无情地摧毁了“市场万能”的幻想,主张政府运用宏观经济政策干预国民经济活动的凯恩斯主义成为西方经济学的主流思想,然而西方国家政府对经济的干预始终局限在资本主义范围之内,因此这种干预最终酿成“滞胀”这一经济恶果,对此凯恩斯主义既不能作出自圆其说的解释,也无力提出有效的解决办法,凯恩斯主义逐渐失宠。代之而起的则是新古典主义的回潮,并且逐渐成为当代西方经济学的主流。尽管当代新古典主义学说门派林立,但它们都十分强调市场机制的作用,认为应该让市场机制充分地发挥作用,它们把滞胀归咎于政府的干预,认为只要取消政府干预,让市场机制充分地发挥作用,国民经济自会有效率地协调地运转。应该说西方经济思潮的这种变化对于“市场万能”的思想的产生起了催化作用。

其四是对西方经济学未作全面了解。^①这里所指的西方经济学自然是指新古典主义经济学。我们知道西方经济学是在隐含的一系列假定条件下论证市场机制如何使资源达到最优配置的,但是一些人或是有意或是无意地忽视了这些假定,从而无条件地主张“市场万能”。另外,当代西方经济学也已不是一概否定政府的干预,其也已注意到市场机制的缺陷,因此也认为政府干预是必要的。它只是主张政府应该少干预,政府只应该干它应该干的事,但是一些人却忽视了这些思想,因而片面地否定政府干预,推崇“市场万能”。

二、政府不是万能的,市场也不是万能的

1. 政府不是万能的

“政府万能”论主张完全由政府主导所有经济活动,尽管这种方式在集中资源于优先项目,加速积累增长等方面具有其优越性,但是却存在着一系列根本的缺陷。具体来说,主要包括如下几个方面:

(1)不能使资源得到有效配置。只有在生产符合消费需求,生产者具有使资源得到最优利用的内在功力和外部压力、资源可以自由流动的条件下,资源才可能得到有效配置。然而在完全由政府主导经济活动的条

件下,消费需求往往遭到漠视,消费者主权为生产者主权所取代,生产者并没有提高经济效率的利益驱动力,而且由于不存在竞争,生产者也失去了提高经济效率的外在压力;生产资源不能得到合理地自由地流动,因此资源也就无法得到有效配置。

(2)政府并不能保证作出正确的经济决策。政府要作出正确的经济决策,必须能够获得及时、准确、全面的经济信息,然而政府并无此能力,除了技术手段的限制之外,经济当事人的利益差别往往有碍信息的传递,特别是造成信息的不准确。在这种情况下,政府不仅难以作出正确的经济决策,反而会作出错误的经济决策。同时要使政府作出正确的经济决策,必须形成科学的、合理的、高效率的民主决策程序,必须摆脱各种利益团体的影响,而这些条件都很难得到满足。更为重要的是,决策行为同决策后果是相分离的,决策正确,决策者也得不到应有的经济奖赏,决策失误,决策者也承担不了经济责任,因为政府决策不是个人决策,而是集体决策,而在市场机制下,经济当事人必须对自己作出的经济决策所产生的后果负责,而且决策错误也只涉及局部,政府决策错误则会涉及整体,是系统性的。

(3)完全由政府主导经济活动不利于创新。政府虽能推动某些技术创新的突进,但是就整体来说,创新受到压抑,由于各生产者缺乏创新的内在动力和外溢压力,经济体系缺乏一种创新的自动促进机制,从而延缓了创新进程。在有些情况下,政府还成为创新的障碍,例如企业变更企业内部组织方式就要受到政府的阻挠。

(4)政府不能提供经济自动发展的持久的动力。经济体系内部存在着自动促进经济发展的动力,这就是生产者对自身利益的追求,完全由政府主导经济活动则使这一内在因素不能发挥作用,政府只能采取政治动员和行政强制的手段来推动经济发展,然而这种做法只可能在短期有效。何况政府的目标是多种多样的,不能保证政府会自始至终以经济发展为中心目标,而由市场主导就不存在这一问题,因为即使政府目标转移,个人和企业仍然以追求经济利益为主要目标,使得经济发展具有持久的动力。

(5)易于造成漠视消费者利益,造成国民经济结构性失衡。完全由政府主导的经济,消费者利益往往被忽视,使消费者所需要的产品生产不足或无生产,而消费者不需要的产品则又生产过多,消费者处在“企业生产什么,就消费什么”的被动地位,这样社会产品的生产结构就会同社会产品的需求结构失衡。政府也有追求高积累、高增长的倾向,而使居民消费水平得不到应有的提高。政府的重要发展部门一般都是高、精、尖部门,军事工业部门、大规模工业部门(包括重工业等),因为这些部门的发展更能显示政府的政绩,巩固和提高政府的国内外政治地位,然而这就势必造成其它产业部门资源投入不足,发展滞后,国民经济结构处于失衡状态,这既有损于整个国民经济正常的、稳定的发展,也不利于发挥本国的资源优势、比较优势,不利于经济资源的最优利用。

(6)造成政府本身耗用过多的经济资源。完全由政府主导经济,政府必须要收集、处理、发布大量的信息,而其中许多信息是无关紧要的,或完全不必要的,政府要作出大量的经济决策,由于决策过程本身的复杂性和政府不承担决策后果,使得决策过程很长,决策效率低下,政府实施决策需要动用大量的人力、物力、财力用于发布决策指令、监督决策的执行,而且成本很高,效率低下,完全由政府主导经济还造成政府机构过度膨胀,人浮于事。政府同市场经济中的企业和个人不同,市场经济中的企业和个人的预算约束是硬的,而政府的预算约束是软的,这会导致政府开支的过度增长。这些表明,完全由政府主导经济,会使政府耗用过多的经济资源,使这些经济资源无法得到最优利用。

(7)无法避免官僚主义的滋长。政府不是一个自负盈亏的经济实体,决策本身和决策后果的分离,政府部门工作绩效标准设定和判断的困难,监督机制的不健全,使得官僚主义成为政府干预经济的必然伴随物。官僚主义不仅造成官僚机构本身的资源浪费,更重要的是延误决策或错误决策,办事拖拉,而使经济资源遭到更大的浪费。

此外,政府主导经济还会产生寻租等浪费生产资源的行为,产生由于经济目标的多重化而出现互相矛盾的经济政策,因而造成政府行为“失效”,也会由于政府决策错误或调控力度过大而引致宏观经济失衡。

从上面的分析来看,政府不仅不是万能的,而且它不能解决最基本的经济问题,所以不仅必须减少政府的作用范围,而且必须否定完全由政府主导的经济体制本身。

2. 市场机制不是万能的

市场机制在有效地配置经济资源,促进创新和经济增长方面具有不可替代的优越性,到目前为止,还没有任何一种经济机制能够具有市场机制的这种功能,因此市场机制应该成为起基础作用的经济机制。可是市场机制并不是万能的。

首先市场机制本身存在着缺陷。市场机制本身的缺陷或局限,集中反映在以下几个方面:①它不能有效地解决经济活动的外在性问题。生产者或消费者的经济活动很多具有外在性,市场机制本身可以在一定程度上使某些经济活动的外在性内在化,但是市场机制在这方面的作用是非常有限的,这样经济资源就不能得到有效率的配置,造成那些具有负外部经济效应的产品会生产过多,而那些具有正外部经济效应的值得生产的产品则又生产过少。②它不能有效地解决公共物品供应的问题。完全靠市场机制的作用,由于公共物品的非竞争性、非排他性的特征,使得生产者不可能靠出售公共物品来谋利,而造成公共物品无人生产或严重生产不足,而公共物品的有效供应乃是国民经济发展和资源得到有效配置的必要条件,即使某些类型的公共物品可以出售,但采取市场买卖的方式,会在社会边际成本为零的情况下将很多消费者排除在外,从而不利于国民经济的发展,并且经济资源得不到有效率地配置。③它不能阻止和消除垄断。由于存在着规模经济和竞争,因此,在市场机制下,必然会出现垄断,一旦出现垄断,作为市场机制发挥作用的杠杆的竞争机制就会不复存在或遭到削弱,市场机制也就不能充分地发挥其作用。④它不能有效地解决收入分配不平等的问题。由于人们的经济、社会背景以及经济机遇的差异,在市场机制下必然会出现一部分人富,一部分人受穷的局面,这不仅有背人类平等(无论是结果平等,还是机会平等)的目标,社会福利不能达到最大化,而且会引起社会的不稳定。⑤它不能防止和有效地解决宏观经济失衡。宏观经济平衡是国民经济正常运行的必要条件,但是市场机制本身并不能防止出现宏观经济失衡,而且市场的不充分还会诱发宏观经济失衡;出现了宏观经济失衡,仅靠市场机制也是很难恢复平衡的,或者说市场机制没有能力有效地解决宏观经济失衡问题。

其二是在现实中市场机制充分发挥其作用而使资源得到最优配置的条件并不完全具备。只有在完全竞争的条件下,市场机制才能使资源达于最优配置状态,然而现实中的市场并非完全竞争的市场,随着生产社会化和社会生产规模的不断扩大,市场越益偏离完全竞争状态,这样资源也就难以达于最优配置状态。

其三是现实的市场体系本身并不完善。这主要存在于发展中国家,在那里,不仅市场体系不完整,而且尚未形成统一、开放的国内市场,市场被割裂开来,竞争很不充分,资源不能充分地自由地流动,市场机制很难有效地发挥其作用。

所以从以上几个方面来看,市场机制也不是万能的。

三、关于市场与政府在经济中的“角色”的思考

既然政府不是万能的,市场也不是万能的,那就说明市场和政府在经济中都是不可或缺的,需要双方的互相补充。但要说明市场与政府各自在经济中所应充任的“角色”却并不容易。本文试图作尝试性的论证。

1. 讨论市场与政府在经济中“角色”的前提是市场机制作为资源配置的基础性机制。尽管市场机制存在着种种缺陷,但“竞争性的市场是人类迄今为止发现的有效生产和分配货物与劳务的最佳方式”。^⑥的确,市场机制在满足消费者利益、促进经济效率的提高、刺激创新、推动经济发展方面,具有其它经济机制所不能比拟的优越性。在市场机制下,生产者只有生产出消费者所需要的产品,它才能生存,才能发展,只有不断地降低产品生产成本,从而不断地降低产品价格,或者不断地改进消费服务,或者不断地生产出新的功能更佳的产品,它才能够市场中赢得消费者,只有在竞争性的市场中,消费者的利益才能得到最大地满足。市场机制是优胜劣汰的机制,是竞争的机制,生产者时时刻刻面临着“价值法则”这一铁的法则的约束,这迫使生产者要不断提高经济效率,因为否则就会被挤出市场;只有在竞争性的市场机制下,经济资源才能够充分而自由地流动,资源才能够得到最优配置,经济效率才能不断提高,经济资源才能够得到最有效地利用。在竞争性的市场机制下,生产者为了获得更多的经济利益,并迫于竞争的外部压力,必须要不断地进行技术创新和制度创新,否则生产者就无法在竞争性市场中立足,所以市场机制具有自动地不断地刺激创新的功能。在市场机制下,人们为了自身的经济利益,自然会努力从事生产活动,并不断地进行扩大再生产,竞争作为一种外部强制力,也会促使人们不断进行积累,不断进行扩大再生产,因此市场机制具有一种自动的持久的促进经济发展的功能。竞争性的市场机制所具有的这几个方面的功能,是任何经济机制都不具备的,政府决不能取代市场机制作为

基础性机制的地位,否则就不能使经济体系自动地满足消费者的利益,就会使经济缺乏效率,使经济体系缺乏自动地不断地创新和发展的动力与压力。因此我们要解决旧的政府主导的集中计划经济体制的弊端必须用市场经济体制取代之,政府在经济中的主导作用应该让位于市场。

2. 政府在市场经济中的作用。政府在市场经济中的作用主要是创造市场机制充分发挥作用的条件,校正市场机制的缺陷,促进市场竞争。具体来说,主要包括以下几个方面:①政府应该当好产权制度的建设者和维护者的“传统”角色。产权制度是界定、维护经济当事人经济利益的核心,如果产权制度不明晰或得不到有效地保护,作为以经济利益为轴心的市场机制也就不可能有效地发挥其作用。②政府要维持公平竞争的经济秩序。在现代市场经济中,公平竞争的经济秩序的形成、维持已经离不开政府,政府一方面要制定一系列有关这方面的法规,诸如反不正当竞争法等等,另一方面必须要切实执行这些法规,以有效地约束经济当事人,使它们不能够以任何不公平竞争手段来获取,而只能进行公平地竞争。公平竞争是市场机制充分发挥其作用的必要条件。③政府应该校正市场机制的缺陷。主要包括:通过征税等办法抑制具有外部经济负效应的产品的生产,通过补贴等办法增加具有外部经济正效应的产品的生产;生产公共物品;推行反垄断政策,促进市场竞争;通过收入再分配手段等实现收入分配的平等;保持物价稳定,维持宏观经济平衡。总之政府应该解决市场无法解决或解决得不好的问题。④政府应该促进市场竞争性程度的提高。这包括广泛收集和向社会传播经济信息,扩大对外经济开放等等。对于市场体系不完善的国家来说,政府的一项重要任务就是要推动各种类型市场的发育、成长,破除各种市场分割,建立起完整的统一的开放的国内市场体系。这些乃是政府在市场经济中发挥作用的范围。

3. 政府与市场应相互补充。我们已经说明了市场机制要能充分发挥作用,必须要有政府的配合。但是政府作用的发挥也不能离开市场,而且必须要利用市场机制。例如要消除国内某一类市场的垄断,靠行政手段加以抑制可能并不十分有效,然而通过向国外竞争者开放市场,国内厂商对市场的垄断无需政府干预,自会消除。政府干预经济不是要取代市场,而是补充市场的不足,只有在那些市场机制完全不能发挥作用或反应特别迟缓的领域,政府才可以也应该取代市场,例如在国防领域,就应由政府代替市场。在市场能够发挥作用的领域应首先让市场机制发挥作用,政府只是弥补市场不足,例如在落后国家市场体系形成的过程中,市场机制本身会逐渐冲破各种障碍,但是这个过程必然缓慢,政府则可以通过行政体制的改革等各种手段加速这一过程。在有些领域市场和政府则都具有不可替代的作用,两者必须相互配合,例如在收入分配领域,完全由政府代替市场,绝不可能产生真正的平等,只有有实际上并不平等的平均主义,完全由市场发挥作用,则必然造成严重的两极分化,市场机制在现有条件下是实现机会均等的最佳方式,而政府则通过收入再分配等手段解决严重的两极分化问题,改变人们初始竞争条件的不平等,进一步增强机会均等,因此市场与政府都有不可替代的作用。利用市场机制还可以校正政府的失误,克服或减少政府“失效”。

总之,政府不可取代市场机制在资源配置中的基础性地位,在此前提下,市场与政府应该相互补充,相互配合。市场机制作用的发挥离不开政府的配合,政府作用的发挥也离不开利用市场机制。

最后,也许还要说明的一点是,我们也不能忘了经济体系中“第三种力量”的作用,例如慈善团体在促进收入分配平等化中的作用,对于有助于实现政府目标或有助于市场机制充分发挥作用的,政府应持支持态度。同时,在经济发展的不同阶段,在不同的国家,由于经济条件、社会条件和政治条件的差异,市场与政府的作用会有不同,例如市场本身很完善,政府的作用范围就小一些,相反,政府的作用范围就大一些,但是必须把握的原则是,政府不要把代替市场作为方向,而应该把促进市场机制充分地发挥作用作为方向,只有在政府比市场机制更有效的情况下,才可以让政府起作用,否则,必须让市场机制自由地发挥作用。

注释:

①参《西方经济学与中国社会主义市场经济——首都“西方经济学学术报告会”讨论纪要》的第一部分,载《经济动态》1994年第8期。

②世界银行,《1991年世界发展报告》,中国财政经济出版社,第1页。

(责任编辑 流江)