

论政府职能和政府干预范围的扩张

黄书猛

(厦门大学财金系, 福建 厦门 518008)

[摘要] 市场的局限性和效率的微观性特点使市场无法解决社会公平、经济稳定和经济增长等宏观性问题,而这些问题对市场机制运行及其效率具有巨大的影响,因此,政府职能向社会公平、经济稳定等职能的扩张,是市场经济发展的客观需要。政府职能的扩张意味着政府活动范围突破了公共经济学狭义的市场失效领域,政府实施干预的范围在空间上和时间上都得到了极大的延伸,政府干预经济的手段也从以间接为主向直接、间接手段并行转变,国有企业作为政府干预经济实现公平、稳定、发展等社会目标的工具越来越得到各国政府的重视。

[关键词] 政府;职能;干预范围;扩张

[中图分类号] F062.6 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004- 4434(2003)02- 0050- 05

公共经济学的“市场失效”实际上是一个关于效率的概念,完美意义上的效率是帕累托效率,当整个社会资源的配置处于帕累托最佳条件时,即达到了全面效率条件,此时:

$$MRS = MRT$$

(设只有两个人 A 和 B,两种产品 X 和 Y,两种劳动要素即劳动 L 和资本 K。

第一步: 求出交换效率条件。交换效率条件是指将既定的产品 X 和 Y 分配给 A 和 B 后,形成要重新分配 X 和 Y 而使一个人过得更好,是只能以另一个人过得更坏为代价的状态。当:

$MRS_{AXY} = MRS_{BXY}$ 时,社会处于交换效率状态。 MRS_{XY} (marginal rate of substitution) 表示某个消费者为了获得一个新增 X 而愿意放弃的 Y 的数量,也可视为最后一单位的 X 和最后一单位的 Y 的相对价格比例,即 $\Delta Y / \Delta X$ 。

第二步: 求出生产效率条件。所谓效率条件是指生产要素 L 和 K 的配置已经达到要增加一种产品的产出,就只能以减少另一种产品的产出为代价的状态。当:

$$MRTS_{XKL} = MRTS_{YKL}$$
 时,社会处于生产效

率状态中。 $MRTS_{KL}$ (marginal rate of technical substitution) 表示在既定的产出水平下,生产者获得一个新增的 K,而愿意放弃的 L 的数量,也可视为是 K 的边际产量和 L 的边际产量的比。

满足生产效率条件的点有无数个,其轨迹构成一条曲线,该曲线上任何一点的斜率称为 X 对 Y 的边际转移率 MRT (marginal rate of transformation), MRT_{XY} 表示在 L 和 K 的投入量既定的前提下,生产者获得新增 X 而愿意放弃 Y 的产量,它们也可视为 X 的边际产量与 Y 的边际产量的价格比,即 $\Delta Y / \Delta X$ 。

第三步: 求出全面效率条件。由于上述效率条件是分别从消费领域和生产领域得出的,各自都不能代表整个社会的资源最优配置状态。如果将两个领域结合起来考虑,就可得到整个社会资源的帕累托最佳条件,即全面效率条件。由于:

$$MRS_{XY} = \Delta Y / \Delta X, MRT_{XY} = \Delta Y / \Delta X,$$
 全面效率条件即为: $MRS = MRT$

满足全面效率条件的解有无数个,它们的轨迹构成的曲线称为总效用曲线(也称契约曲线)。

上述等式也即全面效率条件,其中 MRS (mar

[收稿日期] 2002- 11- 10

[作者简介] 黄书猛(1962—),男,福建南安人,厦门大学财金系博士研究生。研究方向:国有企业理论、比较财政理论。

ginal rate of substitution) 为边际替代率,即消费上的边际替代率; MRT (marginal rate of transformation) 为边际转移率。当消费的边际替代率等于边际转移率时,即满足了全面效率条件,此时社会资源的配置处于帕累托最佳状态。在充分竞争的市场经济中,追求自身效用最大化的个人在其市场交易活动中,通过市场价格和产品购买数量,能够真实地表达自己的偏好与欲望,在市场价格信号的引导下,能够确保上述全面效率条件的实现。因此,充分竞争的市场是能够达到全面效率条件的,从而使社会资源达到帕累托最佳配置。

充分竞争是达到帕累托效率的充分和必要条件,当市场运行无法获得充分竞争这一条件时,市场对社会资源的配置就会处于低效或甚至无效,这就产生了市场失效现象。市场失效范围即是指无法满足充分竞争条件的市场范围,在这一范围内,市场机制失效或者低效,消费者的偏好和欲望被隐藏或者被扭曲,资源无法按市场机制有效配置,产品价格无法按市场机制定价,市场机制难以发挥资源配置功能。典型的失效领域有:公共产品的供应;外部性现象;自然垄断行业;信息不完全和信息不对称情况等。按照公共经济学的观点,市场失效必须借助政府的干预才能重新恢复市场配置资源的功能,因此,政府的干预范围是市场失效范围,政府只能在市场失效的范围内活动。

效率概念的局限性在于它没能指出收入的分配问题,帕累托效率强调的是在不造成他人福利损失的条件下提高另一个人的福利水平,而不管结果是否造成福利分配的更加不均衡。然而,公平问题和经济稳定问题并不是一个无足轻重的问题,其对效率的影响正在得到越来越深刻的认识,并由此引起政府职能的转变与扩张。政府活动已经突破了公共经济学狭义的市场失效范围,从纯粹的效率职能扩张到公平、稳定等职能。

一、社会公平问题

(一) 谁来解决社会公平问题

经济学意义上的社会公平问题,涉及的是社会分配状态,即社会财富在社会成员之间的分布及其差别问题。社会财富分配的不平衡造成的日益严重的社会不公问题,已经成为当今世界一个重要的社会问题,由此带来的对经济发展的负面影响引起了各国政府的高度重视。那么,谁来解决社会公平问题呢?

1. 市场不能解决公平问题。市场不能解决社

会公平问题,是由市场追求效率的微观性和自发性决定的。这是因为:

第一,社会不公是市场有效运行的结果。在完全竞争的市场里,市场有成千上万的参与者,每个参与者都是市场价格的接受者,市场参与者按照市场规则活动,无人能改变市场运行,无人能垄断市场,无人能改变市场运行结果,市场以一种近乎自发的方式实现资源的帕累托配置。市场自发运行的结果所形成的国民收入、财富和社会福利的分布状态可能会偏离社会认可的标准,造成社会分配不公,但这种状态是市场有效运行的结果,任何人在市场运行过程中都无法改变它。

第二,市场活动不会改善社会资源初始分配的不均衡状态。市场活动以资源和要素的投入为起点,通过资源和要素的一系列的交换活动推动市场的运行。市场经济要求资源与要素的交换是以等价交换的方式进行,这是确保市场机制有效运行和确保市场效率的前提条件和基点,因此,越是有效运行的市场,越是维持原有的分配格局。在有效运行的市场里,一切交换严格遵循了等价交换原则,按要素价格分配的结果,确保了初始资源要素的分布状态不会改变,初始的社会分配不公状况没能得到改善。相反,由于资本的增殖性特点,通过生产和交换等市场活动,初始的社会分配不公状况可能进一步拉大。以下两方面的情况会导致社会分配状况不断恶化:一是私人资本收入的差距。劳动收入一般不会在劳动者中引起难以容忍的收入差距,但劳动收入的差距将逐步拉开私人之间财富积累的差距,当私人财富转化为资本时,借助资本的增殖性,将迅速拉开私人之间的收入差距,从而造成财富、资源分布的进一步失衡,严重时,将产生社会难以承受的分配结果。二是遗产和赠与财产收入的差距。这是被认为比较难以接受的财富初始分配。由于遗产和赠与财产的存在,市场竞争的经济公平条件被破坏,拥有遗产和赠与财产的人将拥有比他人更多的初始财富和更有利的初始竞争条件,遗产的代代相传特点更是把财富分配的不公状态推向极致,使社会走向贫富悬殊的两极分化状态。

第三,市场机制与否定个人财富是背道而驰的。市场机制只关注效率,而确保市场机制有效运行的前提条件之一就是私人财产的合法化和产权的明晰化。市场不仅不能否定、剥夺私人财富,从保证市场机制有效运行的角度看,市场机制还必须提供对私人财富的保护,才能确保市场效率的实现。因此,以效率为追求目标的市场是无法超越自

身去实施社会财富的再分配,解决社会公平问题的。

2. 私人活动也难以解决社会公平问题。市场难以解决社会分配不公问题,私人活动同样也无法解决这一问题。首先,由于社会分配不公不是一种个别现象,而是已经成为一种全社会性的问题,由私人或者某些社会团体来干预和纠正社会分配问题,是不能取得根本性的效果的。全社会性的分配不公问题需要有一种制度性的分配活动来解决,而私人活动是不具备提供这种制度的,只有政府才能提供长期的、稳定的、系统的解决社会分配不公问题的制度。其次,私人性质的分配,如私人慈善、捐献活动可以在一定程度上缓解某些地区的分配不公问题,但由私人出钱解决社会分配不公问题,显然直接减少了私人的利益,作为理性的经济人,私人财富的让渡将会有很大的阻力。因此,希望通过私人的慈善活动解决社会分配不公问题是不切合实际的。最后私人活动缺乏权威性和强制性,缺乏必要的权力和手段去实施社会财富的再分配活动。

3. 社会公平问题只能由政府解决。社会分配不公是与社会资源的初始分配有关的,自发有效运行的市场不能缓解社会资源初始分配的不平衡状态,还可能因资本增殖的特性而加大这种不平衡程度。因此,不能期望通过市场的有效运行来解决社会分配不公问题,而只能通过政府从减少资源初始分配的不公程度入手来解决。政府具有行使政治权力的便利条件,具有权威性,能够提供系统的、长期的、稳定的制度,并能够以强制的方式实施制度。政府一般采用的手段有:

第一,税收。税收是缓解社会分配不公的重要手段,如采用累进税率的所得税对高收入者征收更多的所得税,有利于抑制高收入者的财富增长;征收遗产税和赠与税可以减少遗产继承人和财产受赠人的实际所得,从而有利于缩小市场参与者在初始资源分配上的不平衡程度。

第二,转移支付。政府通过转移支付手段向低收入地区和低收入者进行财政补助和补贴,可以缓解低收入地区和低收入者的贫困状态,有利于缩小贫富差距。如果说税收在缓解分配不公问题上起到一种削峰的作用,转移支付则起到了填谷的作用。削峰与填谷的手段同时使用,将会大大缓解社会财富分配的不公平状态,尤其对于存在特别富有和特别贫困状态的,其作用效果将更加明显。

第三,政府直接投资。政府投资兴建公共设施,能有效地提高民众的福利水平,缓解社会分配

不公的压力。

第四,政府的济贫支出和社会保险支出。政府对处于“贫困线”下的社会成员直接给予生活补助,将大大改善社会最贫穷阶层的生活水准;政府的社会保险支出将有效地缓解如失业、疾病、伤残等引起的问题,通过以公共财政以及社会化筹集的资金来支付社会保险支出,实际上起到了公平社会福利的作用。

第五,政府向失业者提供培训,提高失业者重新就业的能力,同时通过创造新的工作岗位,使失业者重新就业,能有效提高低收入家庭的收入水平,缩小社会贫富悬殊状态。

第六,建立国有企业。通过建立国有企业方式和抑制私人资本的不正当扩张,把部分私人财富转化为全民所有财富,能使社会财富的分配更趋于公平、合理。

政府通过上述手段来缓解社会财富分配的不公平状态,这些做法已经被西方国家的实践证明是有效的,存在于西方社会的“效率经由市场,公平通过政府”之说,正是对政府解决社会公平问题的有效性的充分肯定。

(二) 公平与效率的关系

在市场经济背景下,公平一直是与效率相对立的,实现社会公平通常是以牺牲一定的效率为代价的,因此,在市场经济中,公平与效率是不可兼得的,充分竞争的市场经济能促使社会资源配置效率达到最大化,但却不能解决社会公平问题。然而,如果我们只看到市场效率和社会公平之间的对立性,而没有看到两者之间的统一性,则可能落入片面的窠臼。市场效率与社会公平主要呈现对立性的一面并不能掩盖两者之间具有统一性的事实。

1. 公平与效率具有同义的地方。充分竞争是实现帕累托效率的前提条件,而充分竞争要求所有竞争者必须处于同等的竞争地位,具有同等的竞争条件,这种同等地位和同等条件实际上就是一种公平要求,但同时也是一种效率要求。因此,在某种意义上,公平与效率具有一致的含义,没有公平,就没有效率。

2. 公平与效率的对立只具有局部的、微观上的意义,从宏观和全局的角度考虑,公平与效率具有一致性。众所周知,贫穷的存在是抑制经济增长的重要因素,而分配不公将加剧社会最底层的贫困化程度,造成社会购买力的下降,使社会需求不足,导致生产过剩,引起企业生产效益和效率的下降。

3. 从社会公平角度来说,追求效率也许无助于

实现社会公平,但社会公平的实现却有助于市场效率的提高。市场经济是一种经济体制,它必须存在于一定的社会制度中,当市场经济所处的社会中存在严重的分配不公问题时,将造成对市场效率的损害。因为分配不公必定引起贫富分化,造成贫富阶层之间的摩擦,这种摩擦在经济上将体现为劳资关系的紧张,当分配不公的程度不断加大而为社会所不能容忍时,将造成严重的经济冲突和社会矛盾,直接影响了经济体系的有效运行,导致经济效率的下降。因此,一个财富分配相对公平的社会,是有助于宏观经济效率的提高了。

二、经济总量失衡问题

经济总量失衡是指经济总量的供需不平衡,在市场经济条件下,通常是供给大于需求,是由于需求不足造成的供需失衡。当今西方典型的市场经济国家中,经济总量失衡体现出明显的周期性,而且周期间距越来越短,由此引起的经济波动幅度越来越大,所造成的危害性也越来越严重。

经济总量失衡并不是市场机制出现问题,相反,是在市场有效运行的情况下出现的,这说明了市场机制尽管能够在微观上达到资源配置的最佳效率状态,但对于经济总量供需不平衡的状态却是不能觉察的,因而缺乏自我调节功能去克服经济总量失衡状态。

政府在调节经济总量失衡过程中具有重大的作用。

经济总量是一个宏观概念,经济总量是否失衡也是从宏观的角度来观察的。市场中成千上万的参与者只能从微观的角度——即市场价格的角度来调节生产与交易,而市场价格是由千千万万的单个市场主体的活动来决定的,在充分竞争的市场中,没有人能对市场价格施加影响。因此,在宏观经济总量失衡现象表现出来之前,市场主体通常对此缺乏敏锐的观察力。一旦出现经济总量失衡情况,由于其波及的范围遍及整个经济体系,通常造成一个地区或一个国家的经济问题,作为市场主体的企业和个人,是没有能力去解决的。

政府能够调节宏观经济失衡问题,政府手中掌握的政策工具为政府干预经济从而有效扭转经济总量失衡状态提供了条件。政府在对付经济总量供需不平衡问题时,一般采用以下政策工具:

1. 财政政策:经济总量失衡通常由需求不足引起,因此,纠正失衡的有效手段就是刺激需求。政府运用扩张财政政策,如增加政府投资可刺激投资

需求;减税可提高企业赢利能力和预期,有利于企业增加投资;增发国债,把民间资金转化为投资;采用转移支付手段,提高民众的消费能力。

2. 就业政策:政府通过增加公共支出等手段,不仅可以刺激投资需求,而且可提高就业水平,这对解决供需失衡问题是很重要的。因为失业率的大幅上升是经济危机的重要体现,它不仅意味着社会资源的闲置,而且可能造成社会的不稳定。

3. 货币政策:宏观经济失衡通常伴随着通货膨胀的发生,如不加控制任其发展,将导致恶性通货膨胀,把经济推向崩溃边缘。政府通常利用利率、汇率等金融工具来干预经济,引导经济向良性方向发展。如通过下调利率降低资金成本刺激投资;增加货币供应量支持生产扩张;发放消费性贷款刺激消费。同时通过利率与汇率变动的相互配合,稳定币值,稳定物价。

4. 财政政策和货币政策的配合使用:通过松和紧的财政和货币政策的搭配,可以有效地平抑经济波动,稳定物价,减少经济总量的不平衡程度。如经济过热时,采取财政和货币双紧的政策;经济低迷时,可采取双松的财政和货币政策;经济出现滞胀时,可采取松的财政政策和紧的货币政策搭配。

5. 产业政策:当经济总量失衡是由经济结构失衡引起时,政府可通过产业政策调整产业结构,以减少经济结构的失衡,平抑结构性经济总量失衡。

三、政府干预范围的延伸

由于公平问题和社会稳定问题对经济效率具有巨大的反作用力,社会分配不公和宏观经济的不稳定将造成市场运行机制受阻,导致经济秩序的混乱和经济效益的下降。因此,政府的职能从效率职能扩张到公平和稳定职能,是市场经济发展的客观需要,对于及时的缓解社会分配不公问题和适时的调节经济总量,促进市场的有效运行和市场效率的提高是非常重要的。

政府职能的扩张,意味着政府活动范围对狭义市场失效范围的突破。因为正如我们前面所分析的那样,社会分配不公问题和经济总量的失衡问题都是在市场有效运行的情况下产生的,都不属于严格意义上的市场失效范畴。市场不能解决公平与稳定问题并不是市场机制的无效或失效,而是表明市场机制与公平和稳定问题存在某种冲突。市场机制与效率的微观性特点与公平和稳定的宏观性特点,是有效的市场不能解决公平与稳定问题的根本原因。

政府职能的扩张使政府的干预范围得到大大延伸。

(一) 扩大了政府干预经济的范围

1. 社会公平和经济稳定问题是一个全社会性的问题, 社会公平和经济稳定问题存在领域, 就是政府实施干预的领域, 政府干预的空间范围得到了极大的延伸。由于在当今市场经济条件下, 社会公平和经济稳定问题无处不在, 政府的干预实际上变得极其广泛。这也正是很多经济学家强调政府应该实施广泛干预的理论基础。斯蒂格利茨就是这样的经济学家, 他认为实施广泛的政府干预是有利于宏观经济效率的提高了。

2. 当代典型市场经济国家的实践表明, 社会公平问题和经济稳定问题已经是经常存在的问题, 因此, 政府解决公平问题和经济稳定问题也就具有经常性的特点, 政府的干预活动在时间上得到极大的拓展。

(二) 拓展了政府干预经济的手段

政府干预经济有直接干预和间接干预之分。间接的手段主要指政府通过法律法规、财政政策、货币政策、产业政策等政策法规对经济实施的调控和干预; 直接的手段是指政府以行政的方法、直接经营的方式介入经济运行从而实现对经济的调控和干预。传统的市场失效理论强调政府的干预应是间接的, 政府只能采用法律法规、宏观经济政策等间接手段对经济实施干预, 但政府职能的扩张正在改变这种状况。政府的干预正在变得越来越主动, 采用的干预手段也从间接手段为主向间接手段和直接手段并行转变, 最典型的是 20 世纪 30 年代西方世界经济危机时期西方各国政府加大直接干预力度以及各国国有企业大量增加, 明白地表明了政府的这种转变。

(三) 国有企业成为政府干预经济的手段

国有企业是由政府投资建立的企业。按照市场失效理论, 政府不管以直接或间接的方式干预经济, 都只能局限于市场失效范围内, 但正是政府职能的扩张, 促使政府在超出市场失效以外的更大范围内直接经营国有企业。不管在发达国家和发展中国家, 国有企业已经成为重要的经济形式, 尤其在发展中国家, 国有企业所占比重更大, 有些国家甚至成为主要的经济形式。政府投资建立并直接经营国有企业能够有效促进社会公平和经济稳定, 而且政府利用国有企业来调控经济、干预经济也具有更大的便利性。这是因为:

1. 国有企业为全民所有, 政府投资建立国有企业实际上起到将部分私人资本转化为国有资本的作用, 能在一定程度上改善社会资源在社会成员之间分布的悬殊状态;

2. 政府直接经营具有自然垄断性质的行业, 能够避免私人资本经营时造成的实际垄断而对消费者进行的侵害, 提高社会成员的福利水平;

3. 国有企业兼具赢利性目标和社会性目标的特点, 使其成为政府实施某些社会政策的工具, 有利于政府实施宏观调控, 促进宏观经济的稳定;

4. 与私营企业不同, 政府是国有企业的所有者, 可以直接经营国有企业和对国有企业实施干预, 国有企业是政府实施产业政策、财政政策、就业政策等宏观经济政策的有力工具;

5. 在市场经济条件下, 企业是介于市场和个人之间的一个缓冲区域, 国有企业作为缓冲区域有利于市场风险的最大分散化, 能促进社会公平程度的改善。

由于国有企业具有上述优势, 国有企业作为政府干预经济、调控经济的手段正越来越广泛地得到很多国家政府的重视。在发展中国家, 政府通过国有企业贯彻产业政策、经济政策, 实现经济的持续稳定发展, 达到社会共同富裕, 国有企业正发挥越来越重要的作用。

(四) 公平和稳定职能具有边界不确定性

公平问题和经济稳定问题是个社会性的问题, 涉及到经济、政治等方面广泛的领域, 因此, 不像政府提供公共产品和消除外部性等具有明确的边界范围。政府的公平和稳定职能缺乏明确的边界, 这给政府实施干预提供了弹性空间, 实际上扩大了政府干预的范围。

政府的职能向社会公平职能、经济稳定职能甚至经济发展职能扩张, 表明政府的活动范围已经得到大大延伸, 政府将在经济生活的各方面发挥更重要的作用。如果还认为政府的活动范围应局限于提供公共产品、解决外部性问题等狭义的市场失效领域, 那就是无视政府职能发展和扩张的现实。

[参考文献]

[1] 张馨. 公共财政论纲[M]. 北京: 经济科学出版社, 1999.
[2] 斯蒂格利茨. 社会主义向何处去: 中译本[M]. 长春: 吉林人民出版社, 1998.

[责任编辑: 罗运贵]