

(四) 最大限度地丰富行政超市中的“行政商品”

政府的行政超市理论与开放型政府理论之间是附属关系,有了开放型政府,才会出现行政超市。我们所谓的行政超市,就是把同一级政府的所有部门(保密以及相关的工作除外)集中起来,在共同的场所联合活动,进行全方位开放式行政(公众在多个部门所办理的事情,可以在同一个场合一次搞定)。这既能提高行政效率,降低政府成本,又能克服政府的各种弊端,在公众中确立“阳光”政府的良好形象。政府购买公共服务,只有在行政超市里体现公平、公正、低成本、高绩效。行政超市理论的建立,可以在政府购买公共服务的实践中节省社会资源,最大限度地降低政府成本,提高工作绩效。随着政府改革不断深入,全国各地不同程度地出现了行政超市,问题是公众在其中能够获得的“行政商品”非常稀缺,绝大多数涉及到权利、热点事项的行政活动并没有进入到行政超市,这恐怕是亟待解决的重要问题。

总之,政府购买公共服务,核心是通过体制与机制的创新,找到公共产品的低成本、高绩效服务的科学方法、途径与依据。这是对传统的公共服务政府垄断经营体制与软约束管理而造成政府成本膨胀反思的结果和为建立符合现代公共管理新理念、新体制、新机制,提高政府绩效,最大限度地降低政府成本,提高社会公众福祉的战略选择。从现代管理的技术中获得公共产品生产与经营体制与机制观念和方法上的启迪,用科学理论改善高成本的管理方式,把私人产品的管理技术和方法嫁接到公共服务领域,并通过创新观念、创新体制与机制,形成“公私伙伴”关系的公共服务竞争环境。

从市场失灵到政府失灵

——政府与市场关系的论辩与思考

黄新华

(厦门大学公共事务学院 福建 厦门 361005)

一、引言

作为资源配置的两种制度安排,政府与市场的关系问题一直是经济理论关注的焦点问题。查尔斯·林德布洛姆指出“政府与市场的关系问题既是政治学又是经济学的核心问题。”“一个政府同另一个政府的最大不同,在于市场取代政府或政府取代市场的程度。”^①在市场经济中,经济运行主要是借

收稿日期:2014-06-10

基金项目:福建省中青年骨干教师教育科研重点项目(JA13006S);厦门大学繁荣发展哲学社会科学资助项目;福建省高等学校学科带头人培养计划资助项目。

作者简介:黄新华,男,厦门大学公共事务学院教授、经济学博士、博士生导师,主要从事公共管理研究。

①查尔斯·林德布洛姆《政治与市场》,上海人民出版社1994年版。

助市场交易来达成人类经济活动的目的,实现社会资源的优化配置。实践证明,作为资源配置的决定性机制,市场在发展经济和提高资源配置效率方面显示出了巨大的优越性。但是市场不是万能的,客观上存在着市场调节所不及的领域,换言之,市场会失灵。市场失灵的存在便为政府干预经济找到了充足的理由。但是市场不是万能的,政府干预也并非完美无缺。“应当认识到,既存在着市场失灵,也存在着政府失灵。”^①从“市场失灵”到“政府失灵”表明,作为配置资源和协调社会经济活动的主要机制或制度安排,政府与市场各有其优缺点,必须从理论上厘清政府与市场之间的基本关系及其作用边界,并探讨如何实现政府与市场配置资源的优化组合,从而“处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。”^②

二、资源配置与市场失灵

在经济学中,资源配置是指通过市场和非市场机制如何促进社会资源的最优配置。资源最优配置有狭义和广义两种涵义。狭义资源最优配置是指以有限的资源如何生产出更多的、符合人们偏好的产品和服务。它只注重效率问题,而不考虑收入分配公平及宏观经济稳定等。所谓效率问题就是指使用有限的资源生产什么、如何生产和为谁生产的问题。广义资源最优配置则包括效率、公平和稳定三项内容,它们也是评价社会活动的基本原则。

由于在市场经济中,生产什么、如何生产和为谁生产的问题主要是由市场来调节的,因此市场是资源配置的决定性机制。从理论上说,在完全竞争的市场中,市场可以实现资源的最优配置。但是在现实经济中,由于各种因素的存在,仅仅依靠市场机制不能实现帕累托最优,也不能避免收入分配不公和宏观经济失衡等现象,从而会引发市场失灵(Market Failure)问题。萨缪尔森认为“市场失灵是指价格体系的不完备性,它阻碍资源的有效配置。”^③

市场失灵“是所有可以观察到的市场中的一个极其重要的特征,任何经济的市场体系只要放任自流,都不可能有效运行,市场上总是存在着某些产品生产过多,而其他一些产品则生产不足的现象。”^④对于现实经济而言,市场失灵是不可避免的,这是因为:(1)市场失灵是市场机制所固有的特征,在市场发挥调节功能的过程中总会产生一些消极后果;(2)市场失灵是相对的,如果经济运行中的其他调节机制能够较市场在更低的成本下完成资源配置,那么市场就是失灵的;(3)市场失灵是变化的,随着特定条件的改变,市场失灵的强度和范围也会随之发生变化。

根据时间因素的相对重要性,市场失灵的原因可以分为两类,一类是与时间考虑无关的因素,包括缺乏充分就业、垄断、外部效应、公共物品、社会公平等;一类是与时间考虑有关的因素,包括商品的价格与产量变动的相互影响、收敛困难、不确定性等。具体地说,导致市场失灵的主要原因可以概括为以下几个方面:(1)不完全竞争;(2)规模报酬递增;(3)信息不完全;(4)外部效应;(5)公共物品。

依照竞争的平等性、市场效率和分配公平的标准来看,市场失灵主要表现在以下几个方面:一是垄断降低市场效率;二是市场调节不能解决宏观经济的平衡问题;三是市场不完全和信息不对称导致效率损失;四是市场不能有效地解决公共物品的供给;五是市场调节难以解决外部效应问题;六是市场不能解决收入分配的公平化相反却有恶化收入分配差距的倾向;七是促进技术进步和调整产业结构不能单纯依靠市场机制;八是实现国际收支平衡不能仅仅依靠市场机制。

① 罗纳德·科斯《财产权利与制度变迁》,上海人民出版社1994年版。

② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,载《厦门日报》2013年11月16日。

③ 保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯《经济学》,人民邮电出版社2004年版。

④ C·V·布朗、P·M·杰克逊《公共部门经济学》,中国人民大学出版社2000年版。

三、政府干预与政府失灵

市场失灵的存在,决定了单纯的市场调节难以保证资源配置的合理性,也难以保证经济社会的协调发展,这就决定了市场经济条件下政府干预的合理性。关键的问题是“政府的作用应该是什么,它能做什么和不能做什么;以及如何最好地做好这些事情。”^①考虑到市场失灵,政府可能的角色一种就是干预市场,纠正市场失灵或采取政策弥补其效果。所以斯蒂格利茨说“市场失灵至少可能地界定了政府活动的范围。”^②尽管由于市发育程度、经济发展阶段等方面的差异,各国政府干预失灵的范围并不一致,但就总体而言,市场经济条件下政府的经济职能主要体现在以下几个方面。

一是建立健全市场运行的法律制度,创造和维护竞争秩序,防止垄断,促进市场体系的发育;二是借助财政政策、货币政策、收入分配政策等调节总供给和总需求的关系,保持宏观经济稳定;三是提供满足公共需要的产品和服务,包括国防和社会治安、公共交通、市政工程、教育和医疗卫生保健等;四是调节产业间的资源配置,促进经济协调发展;五是当私人成本与私人利益、社会成本与社会收益不一致时,采取措施促进外部效应内部化;六是促进资源和要素的合理流动,调节地区间的平衡发展;七是调节收入分配,建立健全社会保障体系;八是创造有利于本国经济发展的国际环境。

但是,正如市场机制不是万能的,政府干预也并非完美无缺。市场经济的实践已经证明,市场不能调节或调节不好的事情,政府并不必然就能调节或调节得比市场好,政府调节过程中亦会有失灵现象。萨缪尔森认为“当政府政策或集体行动所采取的手段不能改善经济效率或道德上可接受的收入分配时,政府失灵便产生了。”^③政府失灵主要是由以下原因造成的:一是政府行为目标与社会公共利益之间存在差异;理论上政府是公共利益的代表,但实际上,无论是政府官员还是政府机构,都有自己的行为目标,而这些行为目标并不必然与公共利益之间划等号;二是政府机构效率低下。由于缺乏对政府官员的有效监督,而政府机构又是天然的垄断组织,缺乏竞争和追求利润的动机使政府机构没有提高效率的动力和压力;三是政府角色错位。政府干预的范围和力度往往超出了校正市场失灵的合理界限,即政府管了不该由政府承担或政府管不好的事;四是政策的滞后效应。政府干预政策的制定和实施需要时间,政策对经济发生作用同样需要时间,政策滞后效应会使政策结果与预期目标相距甚远;五是政府干预与市场运行机制相冲突。政府干预依靠的是“看得见的手”的人为力量,市场运行依靠的是“看不见的手”的自然力量,人为力量既可能与自然力量相吻合,也可能发生矛盾,发生矛盾和冲突;六是不完全信息的影响。由于缺乏有效的动力刺激和相应的约束,特别是广泛的私人利益的存在,政府要获得全面准确的信息十分困难,依据并不全面、也不准确的信息制定的政策也就很难达到预期效果;七是寻租活动。所谓寻租就是用较低的贿赂成本获取较高的收益或超额利润,寻租活动必然导致政府失灵,因为它酿成政府官员争权夺利,影响政府声誉,增加政府的廉政成本,引致社会资源的巨大浪费。

四、政府或市场的权衡与经济体制的选择

政府失灵致使政府干预失效。同样,市场失灵也会使市场作用失效。这两种失灵即不完善的政府和不完美的市场共存于现实的社会经济生活中,似乎经济体制的选择面临着两难困境:选择市场则要

①世界银行《1997年世界发展报告——变革世界中的政府》,中国财政经济出版社1997年版。

②斯蒂格利茨《政府为什么干预经济》,中国物质出版社1998年版。

③保罗·萨缪尔森,威廉·诺德豪斯《经济学》,中国发展出版社1992年版。

容忍市场失灵,选择政府则要容忍政府失灵。查尔斯·沃尔夫就明确指出:“与市场供求导致的市场缺陷相比,政府运行中的非市场缺陷同样直接由非市场的供求所产生。因此,市场与政府间的选择基本上是一种不完善而二者必挑其一的选择。”^①围绕政府与市场在资源配置中究竟应该起多大作用的争论,构成了经济思想史的基本主题。

在古典经济学中,政府与市场是统一纳入国民财富的性质和原因的研究中来认识的,并没有在理论上把它们作为两种具体的制度安排分离开来,但是古典政治经济学的集大成者亚当·斯密对市场表现了强烈的肯定态度,而对政府表示了极大怀疑,在他看来,管得越少的政府就是越好的政府,只要实行自由放任,在“看不见的手”即市场机制的引导下,就能促进国民财富的增长。因此,他对政府职能作了明确的限制:一是“保护本国的社会安全,使之不受其他独立社会的暴行与侵略。”二是“保护人民不使社会中任何人受其他人的欺侮和压迫。”三是“建设并保护某些公共事业及某些公共设施。”^②

近代经济学对政府与市场关系的认识发生了明显的分化。马克思主义经济学认为,资本主义生产相对过剩的危机根源就在于私有制和自由市场制度的盲目性和无政府主义,因此,社会主义建立后,计划经济必须取代市场经济。新古典经济学则改变了“古典政治经济学的研究重点,由古典的分配和增长研究转向了‘新古典’,只考虑单个消费者行为和企业竞争性市场中的运作”“为实现这一目标,他们以数学作为分析方法,去解释单个消费者和生产者的选择。”^③因此,新古典经济学置政府于理论之外,专注于市场变量决定问题的研究,从而精细地揭示了市场配置资源的内在机理。

在现代经济学中,政府与市场关系的认识得到深化和整合。1936年,约翰·梅内德·凯恩斯发表的《就业、利息与货币通论》将资本主义经济纳入了政府全面干预的轨道。但是60年代末,面对“滞胀”,保守的新自由主义经济学发起了“凯恩斯革命的再革命”,系统地批判了凯恩斯主义,主张限制政府干预的范围和领域,尤其是被称之为新政治经济学的公共选择理论,更是用经济学的分析工具证明了:市场的缺陷并不是把问题交给政府处理的充分理由。而对政府与市场关系最为成功的理论整合则是新制度经济学,以交易成本为基本分析工具,新制度经济学把政府与市场看作两种可以相互替代的资源配置方式和具体制度安排,从而在理论上回答了两者的性质、规模、优劣和边界以及动态演进规律。

在经济理论对政府与市场的关系进行深入探讨的同时,20世纪90年代以来,世界银行从世界各国经济发展提供的实践经验出发,对政府和市场的关系进行了持续的关注。1991年的《世界发展报告》(以下简称《报告》)以“发展面临的挑战”为题,评价了政府和市场在经济发展中的作用。《报告》认为,在促进经济发展的过程中,政府和市场起着互补的作用,虽然市场在组织生产与分配方面有优势,但市场不能在真空中运行,市场需要法律和法规的控制和指导。而且,在基础设施建设,为穷人提供必要的生存条件等方面,强有力的政府作用是非常必要的。但是,政府不应该在市场可以发挥作用的领域进行过多的干预和介入,衡量政府干预是否有益,主要看这种干预能否与市场互补,能否对市场产生作用。当干预没有明显效果时,在市场可以作用或可以使市场发挥作用的领域,最好让市场自行运转。^④

时隔六年,世界银行在1997年的世界发展报告《变革世界中的政府》中,再次对政府与市场的关系问题给予了高度的关注。《报告》认为,政府与市场是相辅相成的,在为市场建立适宜的机构性基础中,政府是必不可少的。“绝大多数成功的发展范例,不论是近期的还是历史上的,都是政府与市场形成合作关系从而纠正市场失灵而不是取代市场。”^⑤《报告》提供了一个有关政府职能的矩阵。按此矩阵,在

①查尔斯·沃尔夫《市场或政府》,中国发展出版社1994年版。

②亚当·斯密《国民财富的性质和原因的研究(下卷)》,商务印书馆1974年版。

③巴里·克拉克《政治经济学》,经济科学出版社2001年版。

④世界银行《1991世界发展报告》,中国经济出版社1991年版。

⑤世界银行《1997世界发展报告》,中国经济出版社1997年版。

市场经济条件下,政府的职能一是解决市场失灵问题;二是促进社会公平。而依其承担这两项使命的不同程度,政府职能又可以被划分为“小职能”“中型职能”和“积极职能”。小职能在解决市场失灵方面仅提供纯粹的公共物品,即国防、法律与秩序、财产所有权、宏观经济管理和公共医疗卫生。在促进市场公平方面主要是保护穷人,包括反贫困计划和消除疾病;中型职能在解决市场失灵方面比小职能增加:(1)解决外部效应,如提供基础教员和环境保护等;(2)规范垄断企业,如制定公用事业法规和反垄断政策;(3)克服信息不完全问题,如提供医疗卫生、寿命和养老保险及其他金融法规和消费者保护等。在促进社会公平方面也比小职能多:提供社会保险,如提供再分配性养老金、家庭津贴和失业保险等;积极职能在解决市场失灵问题方面比中型职能增加:协调私人活动,包括促进市场发展和集中各种举措等。在促进社会公平方面也比中型职能增加:再分配,主要包括资产再分配等。这为观察不同国家的政府在不同发展阶段的职能提供了一个框架,也为探讨政府与市场的关系提供了一个分析方向。

20世纪末21世纪初,在系统归纳了政府或市场争议的基础上,经济学家提出了经济体制选择的基本路径。速水佑次朗指出,市场是通过自发交易协调商品、服务的生产和消费的组织,如果信息是完全的,市场交易的所有参与者都能获得利益。相反,政府是一种拥有合法的强制力量的垄断组织,政府使用强制力量和由它制定的一整套规章来协调人们的活动。“尽管它们在资源配置上的作用正好相反,但市场和政府有着不可分割的依赖性。”^①市场发挥作用的首要条件是清楚地界定商品和服务的产权,而界定产权、保护产权和实施合同的主要手段是政府(国家)制定的法律;另一方面,政府的活动在很大程度上也依赖于市场国家依靠从税收中征募到的收入获得市场上的商品和服务。如果没有市场和政府,就不会有在当代起重大作用的经济。经济体制的差异反映的就是政府和市场结合方式上的差异,即哪部分经济活动由国家负责,哪部分经济活动留给市场,因此,尽管政府和市场都会失灵,但是市场和政府在资源配置方面都是必不可少的。选择经济体制的主要任务就是在辨别清楚这两个组织可能造成失灵的前提下,找到市场和政府的适宜结合方式。对于发展中国家来说,特别重要的是认识到市场和政府失灵的类型和程度,会因文化遗产以及发展阶段而异。一般来说,一个国家越不发达,信息就越不完全,支持市场的制度(如产权保护)也越不完善。在这样的国家里,市场失灵既普遍又严重,因此需要强有力的政府行为来纠正它们。然而,在不发达国家,公民的教育水平很低,反映公众意见的大众媒介不发达。相应地,政治参与和国家整体性意识的公民传统也没有很好地在人民中建立。“在这样的社会条件下,政府失灵比市场失灵更严重的可能性更大。认识到这种可能性,选择一个在特定的历史条件下最优的政府和市场的结合方式是发展设计中最根本的。”

五、结 论

市场决定资源配置是市场经济的一般规律。从市场失灵到政府失灵可以清晰地看到,市场失灵可以靠政府去弥补、纠正,但是不能把政府的作用神化,认为政府能够完全有效地弥补和纠正市场失灵。事实上,在许多情况下,市场解决不了的问题,政府也不一定能解决,即使能解决也不一定比市场有效率。无论在理论上还是在实践中,都不存在政府代替市场、解决市场失灵的简单规则。在承认政府积极作用的同时,不能过高地估计政府矫正市场失灵的能力,要看到政府也有失灵的一面。作为经济协调方式,政府和市场是一对矛盾,既相互对立又相辅相成。政府需要市场,市场也需要政府。“世界经济的兴衰取决于各国政府、国际组织、法律规则及其所提供的保护。长期存在的民族国家间的竞争也促进了国际市场的建立和管理。”^②因此,在政府和市场之间划出一条泾渭分明的界限是徒劳的,不能把政府与市场的功能固定化,应该根据社会经济变化的变化,不断调整二者的关系,实现政府与市场的有效组合。

^①速水佑次朗《发展经济学——从贫困到富裕》社会科学文献出版社2003年版。

^②约瑟夫·格里科·约翰·伊肯伯里《国家权力与世界市场》北京大学出版社2008年版,第2页。