

[\[1994年\]](#) [\[第2期\(总第41期\)\]](#)

国家在市场经济转型中的作用

王绍光

[一. 国家在经济生活中应起的作用](#)

[二. 中央政府与地方政府的分工](#)

[三. “政府失灵”问题](#)

王绍光，美国耶鲁大学（Yale University）政治系助理教授，康奈尔大学（Cornell University）博士；曾任中国留美政治学会副会长。

国家与市场的关系在经济研究中并不是一个新问题，但在中国，有相当长一段时间这个问题很少被人讨论，因为在计划经济体制中，国家起着主宰一切的作用。市场既使被允许存在，也只不过是起点“辅助”作用。既然国家与市场的主从关系被认为是天经地义，当然也就无须讨论了。如今，中国已宣布实行“社会主义市场经济”，市场因而也被承认为社会资源的基本配置机制。现在的问题是，国家在社会主义市场经济中应该起什么样的作用？

中国学术界在这个问题上大致有三派观点。第一是传统计划经济派。这些人现在已不再坚持让国家计划涵盖经济的所有方面。他们也承认市场机制应在资源配置上起相当大的作用。但他们的思维方式，乃至遣词用字，仍摆脱不了传统计划经济理论的巢臼。在他们看来，国家仍是经济的主导力量，市场只不过是国家实现自己意志的工具。这个工具的应用范围可宽可窄，完全由国家掌握。既是如此，讨论国家在经济中的作用便没有什么意义。这一派的观点在九二年上半年以前小有影响，但邓小平南巡谈话公布后便从媒介中消声匿迹了。当然，这并不意味着持有这种观点的人已不存在了。

第二派可以称之为“市场失灵”派。这派学者注意到福利经济学中关于市场失灵的论述，并据此得出了福利经济学早已得出的结论：国家只应在市场失灵的领域进行干预。在市场有效运转的领域，国家则应靠边站。

第三派学者承认市场会失灵，但他们认为政府也会失灵，而且政府失灵的危害比市场失灵的危害要大得多。因此在他们看来，市场失灵并不是国家干预经济的

充足理由，相反，国家干预的范围应尽量缩小，小到只起“守夜人”的作用。由于这派学者的观点是从西方新古典经济学中借来的，他们可以称作中国的新古典经济学派。

本文的目的不是全面评述以上三派的观点，而是针对中国目前所处的实际情况，就国家在经济中的作用提出一种结构主义的看法。本文的第一部份将讨论国家应起哪些作用，第二部份讨论中央政府与地方政府的分工，最后一部份将简要地讨论一下政府失灵问题。

一. 国家在经济生活中应起的作用

第一，国家要发挥新古典经济学派的作用

新古典经济学家视国家为“利维坦”（Levintan），希望最大限度地制约它的作用范围。因此，凡是新古典派经济学家认为国家应起作用的领域，必是国家非起作用不可的领域。国家若不在这些领域发挥作用，整个市场经济就无法运转，更谈不上什么效率之类的高标准。这些领域包括：

- （1）维护主权和领土完整；
- （2）制定和实施法律，维持社会基本秩序；
- （3）界定产权，保护产权；
- （4）监督合同的执行；
- （5）维系本国货币的价值。

新古典派经济学家认为，这五种功能之外的事应交由市场自行调节，用不着政府来瞎操心。但这个理论有三大缺陷。（一）它只强调了“效率”，忽略了“公平”。效率在这里被定义为这样一种状况：除非损及某人，没人的地位能得到进一步改善（经济学中称之为“帕罗托佳点”）。如果我们把帕罗托原则稍微向前推进一步，可以设想这么一种情况：某些变化使有人得有人失，但所有的“得”加起来大于“失”的总和。理论上，得者拿出一部份他们之所得补偿失者之所失后仍能有所得。在这个意义上，就全体而言，“得”并没有造成“失”，应算作一种帕罗托改善，或效率提高。问题是在新古典派经济学家所景仰的“自发秩序”中，没有办法保证得者一定会补偿失者。这样，效率提高的代价便可能是不公平。（二）帕罗托效率是一个静态的概念，只涉及给定资源的配置效率。赫施门（Hirschman）及其他一些经济学家早已指出，经济发展实际上是一个不断打破均衡，跳跃前进的过程。新古典经济学理论无法解释均衡一

旦被扰动后如何能恢复并得以保持。在静态模式中，市场价格可以起资源配置的协调作用；但现实世界是动态的，“未来市场”（the future market）一般又不存在。价格如何能指导动态世界中的资源配置呢？新古典经济学派的理论没有提出有说服力的证据让我们相信，分散的、短期的对市场信号的反映一定有利于长期的发展。（三）所谓“看不见的手”只有在一些很严格的条件下，才能起新古典理论假设它能起的作用，而这些条件在现实中很少，或者说几乎从来不存在。格林瓦得（Greenwald）和斯迪格林慈（Stiglitz）的研究表明，在市场不完全、信息有缺陷的情况下，市场竞争形成的资源配置不一定是有效率的。这就是说，即使在静态中，市场竞争形成的均衡也不一定是有效率的。如果没有政府干预的市场经济秩序并不如新古典派形容的那么美好，也许国家的作用范围应比他们划定的范围要大一些。

第二，国家应在“市场失灵”的领域进行干预

象新古典派一样，“市场失灵”派也相信市场是比其它任何机制都更有效的资源配置机制。任何现代经济都应建立在市场的基础上。在这一问题上，两派并没有什么冲突。两派矛盾的焦点是国家作用的范围。“市场失灵”派认为，除了建立和维护市场“游戏规则”外，政府还应修正市场失灵。在市场失灵的领域，光靠自觉自愿的行为是无法解决问题的。

政府应在下面市场失灵的领域进行干预（为了方便记述，编码由（6）往下数）：

（6）提供“公共财”（public goods）。公共财的特点是：花钱的人与不花钱的人同样可以享受其好处。如国防、道路、桥梁、污染控制等。这些公共财一经提供，花钱投资的人没法阻止未拔一毛的人也沾光。既是如此，愿当“冤大头”的人也不会多。可见，如仅仅依靠老百姓之间的私下交易，到头来公共财便没人提供。因为谁都想免费“搭便车”。公共财的提供使所有人都得到好处。没有公共财，所有人的利益都会受损。市场交易却解决不了公共财的提供问题，只有靠政府出面以税收和公共支出的方式来解决。

（7）保持宏观经济稳定。宏观经济稳定也可看做一种公共财。市场经济的一个重要特点是经济周期性的波动。时而一片繁荣，时而百业萧条，严重时还会产生二十年代末三十年代初那种大危机。在市场经济中，物价和就业水平波动的根本原因在于，总需求和总供给很难维持一个稳定的关系，因为有关生产和支出的决策是由千千万万分散的厂商独立作出的，而追逐最大利润的厂商们作决策的依据是他们各自对经济前景的估量。虽然所有的厂商都希望宏观经济能相对稳定，

但没有人愿意为实现宏观稳定作出牺牲。这就需要国家用财政和金融政策来调节总需求水平，以实现充分就业、相对稳定的物价水平、健康的对外贸易和适当的经济增长速度等目标。

(8) 使经济的“外部性”(externalities)内在化。经济外部性是指某个经济实体的行为使他人收益(正外部效应)或受损(负外部效应)，却不会得到补偿或付出代价。例如，新产品的研制与开发就具有很强的正外部效应，而污染具有很强的负外部效应。正外部效应的极端便是公共财或公利。反之，负外部效应的极端便是“公害”(public bad)。由于外部效应的存在，社会收益或成本大大高于行为者的个体收益或成本。因此，在外部效应很强的领域，市场机制(价格信号)就不可能有效率的进行社会资源的配置。具体说，在正外部效应很强的领域，市场经济活动会显得不足；而在负外部效应很强的领域，市场经济活动却来得太多。总之，单靠市场中的自愿交易，经济的外部性无法被内在化。只有站在单个人之上的国家出面干预时，经济的外部性才可能被内在化。

(9) 限制垄断。市场的真谛在于竞争，但不受政府干预的市场又可能产生垄断。这是因为，现代经济的一个特性是收益随规模扩大而递增，或边际成本随规模扩大而递减。大企业因此在竞争中占据自然优势。久而久之，一些行业便会由几家寡头所垄断。垄断一旦形成，便会用降低产量或提高价格的方式赚取最大收益。这就阻碍了市场机制的有效运作。既然市场本身不可能防止垄断的出现，反垄断的职责只能由政府来承担。

(10) 调节收入和财富的分配。即使市场竞争能相对有效地解决资源配置问题，随之而来的分配格局却不一定是公平的。根据福利经济学第二定理的说法，任何帕罗托有效配置都可能在不同价格水平上实现。每种价格水平虽然都可使配置达到市场均衡状态，但其产生的福利分配后果却各不相同。问题是如何确定哪一种配置方式最符合社会认可的公平分配原则。很明显，市场作不了这个选择，因为它根本没有作这种伦理价值判断的功能。只有政治解决是唯一出路。

(11) 弥补市场的不完全性和信息的不对称性。“市场的不完全性”不是指有些市场可以建立但由于历史的原因还没有建立那种情况，而是指有些市场在本质上就根本不可能完全，如未来市场和风险市场。未来市场和风险市场对长期投资关系重大，但这两种市场却严重缺失。因此，指望靠市场来指导长期投资是靠不太住的。“信息的不对称性”是指交易双方对与交易有关的信息占有量严重失衡，如医生与病人的关系便是如此。更一般地讲，在产品与服务提供者和消费者的关系中，信息分布往往十分不均匀。指望市场竞争就能保护消费者的利益，恐

怕常常会落空。

但是，“市场失灵”派的理论有两个缺陷。（一）他们依据的福利经济学认为市场失灵只是例外，在一般情况下市场对资源的配置是有效率的。而最近一些研究把这个假设倒了个头：市场只是在例外情况下才是有效率的。如果市场在多数情况下都会出现不同程度的失灵，讨论市场失灵恐怕不如讨论市场在什么情况下显灵更有意义。换句话说，国家可以干预的领域大概比“市场失灵”派承认的要大得多。（二）“市场失灵”说背后有一个未加言明的假设：天下的市场经济都一样，不管何时何地，市场只会在那些特定的领域里失灵。事实上，市场经济是一个包容性很大的概念。世界上有各种各样的市场经济。美、英、德、日、法、加、北欧、拉美、非洲、东亚、东南亚的市场经济都不一样，市场失灵的频率、严重程度因而也各不相同。此外，对市场失灵的态度以及为矫正市场失灵而采用的方法更是各有千秋。例如，日本和美国实行的都是市场经济，但两国对什么是“市场失灵”和如何纠正“市场失灵”的看法大相径庭。美国的态度是，只要市场运作没带来明显的恶果，政府就不应插手。日本则对袖手旁观的政府是否有利于优先产业的发展、公众利益的实现和民族目标的达成执怀疑立场。结果，在日本，政府的“有形之手”与市场这只“无形之手”往往同时起作用，与美国形成鲜明的对比。另外，在日本，政府干预的范围时宽时窄，总的趋势是越来越窄。这似乎说明，市场失灵的情况会因各国当时追求的目标、经济发展水平、地理位置、大小、文化、国际环境等因素的不同而各异。如果这个推测是对的话，希望在理论上一劳永逸地解决国家与市场关系便无异于痴人说梦。

第三，各国政府要因其经济的结构需要发挥特殊功能

结构主义者不相信有一种放之四海而皆准的市场机制，也不相信政府的功能应一成不变。根据中国的实际情况，结构主义者认为，除发挥上面提到的各项功能外，中国政府还应承担下列功能：

（12）中国正处于向市场经济转型的过程中，政府应加强对市场转型的主导作用。这里有必要破除三种对市场转型的“迷思”（myth），一是市场经济的自然性，二是向市场转型的自发性，三是向市场转型只有收益没有成本。（一）市场经济也是一种“公共财。”作为一种制度安排，它的运行规则不会在自发交易中形成；即使形成之后，也无法保证人们在交易中会遵循市场的运行规则。只有作为公共权威机构的政府才有能力将市场经济的运行规则强加给社会。由此可见，市场与国家的关系并不是一种“零合”关系。如果政府全面退出经济，市场机制也不可能存在了。（二）从历史上看，市场制度的形成从来都不是一个自发的过

程。波三尼 (Polanyi) 从其对英国市场制度形成过程的研究中得出这么一个结论：“正是在中央集权式的干涉主义不断膨胀的前提下，通向自由市场的道路才得以开拓并未曾再关闭。”国家强制力之所以必要，是因为在市场经济形成以前往往存在着某种“伦理经济” (Moral Economy)。市场经济的原则与伦理经济的原则相互抵触，因此引入市场机制便会造成社会骚动不安，并可能造成大规模的政治冲突。在一定意义上，传统计划经济也是一种“伦理经济”，其特征便是“铁饭碗”和“大锅饭”。确立市场经济就会危及这种伦理经济，并造成普遍的恐慌。历史上市场经济的形成都是以国家强制力为后盾才得以完成的。否则就无法将市场的逻辑强行灌入千万个仍被非市场伦理观念主导的大脑中去。(三) 市场转型不仅涉及观念的转变，也涉及资源和权力的重新分配。在这个过程中必然有人得、有人失。国家当然可以用暴力强制人们接受市场改革为他们确定的新角色。但这样做既不符合正义原则，也会为改革增加许多不稳定的变数。为了实现较为人道的市场机制，也为了使转型过程相对平缓，政府应采取种种措施来缓解必然出现的紧张状态，包括建立新的社会保障系统、补偿那些利益受到市场改革损害的社会集团等等。这些措施的特点可以用两个字概括：“昂贵”。但这是必须付出的成本。

(13) 在市场发育不全的情况下，政府要帮助克服“市场缺失”带来的问题。“市场缺失”是理论上和实践上都可能出现的、却因为历史的原因仍未出现或残缺不全的市场。雷本斯丁 (Leibenstein) 曾将经济比作布满点与线的网络。个人 (或企业) 就是网络上的点，无数条市场之线把他们联结在一起。理想的市场经济中，每条线都是畅通的。在中国经济这张网络上，现在却还有许多“裂痕”、“漏洞”和“断线”。政府可以在填裂痕、补漏洞、接断线方面发挥作用。例如，由于信息不充份或不准确，厂商往往抓不住市场信号，或抓住了却作不出正确的解释。如政府能提供信息服务，便是一项功德无量的事。又如，由于种种原因，中国的一些市场往往是被分割的，如果中央政府出面打破这种局面，也会改善市场运作的功效。

(14) 作为一个发展中国家，中国政府要注重公共投资和利用产业政策。即使在发达国家，长期、大规模投资也不能完全靠市场导向。理由有二：(一) 不存在能为这种投资导向的未来市场；(二) 这类投资往往有很强的正外部效应，因此即使未来市场存在的话，市场决定的投资量也会远远低于最佳点。在发展中国家，资本短缺和资本分散往往是经济发展的两只拦路虎。私人企业家往往缺少向基础性设施投资的意愿和能力。然而，基础性设施的建设是经济起飞的必要条件。这个任务因此往往要由国家来承担。发展中国家的政府不仅应在资源动员方面起主导作用，还应善于利用手中掌握的有限资源来引导社会资源的流向。历

史上，很多国家曾运用产业政策促使某些产业优先发展，从而带动整个经济不断升级换代。日本和东亚四小龙便是最近的例子。产业政策是它们在国际市场上能立于不败之地的一件秘密武器。过去一直有人认为比较优势是自然形成的，但现在看来，只要产业政策运用得当，比较优势是可以创造出来的。

(15) 中国是一个大国，地域辽阔，自然地理条件复杂，山地、高原、丘陵占国土面积的三分之二，这就决定了中国在公路、桥梁、铁路、通讯、航空等基础设施上的投资会有成本相当高、规模相当大、周期相当长三个特点。为了促进经济的发展，政府必须集中社会资源，超前发展和强化发展这些基础设施。国家大，也带来了各地区发展不平衡的问题。中国目前各地区发展的不平衡程度远比美国和前苏联大。如果，中央政府不能用调济办法来制止差别越来越大的趋势，并设法逐步缩小沿海与内陆的鸿沟，政治上将后患无穷。

(16) 中国环境正在急剧恶化，这是对未来的“透支”。人们不但要忍受环境污染带来的种种恶果，还要准备将来为此付出成倍的代价。环境保护是一种“公共财”，政府对此负有义不容辞的责任。

(17) 中国人口正在迅速老化。到本世纪末，中国将成为人口老年型国家。人口老化必然给社会带来一系列问题，其中最大的压力是养老金的筹集和分配。按市场原则运作的保险公司和退休基金在这方面的作用有限，政府管理的社会保障体系必须尽快建立。

上面列举了中国政府在市场经济转型中应起的作用。乍一看，这是个长长的清单。不少主张市场经济的朋友看了不免会摇头。笔者相信，政府如不能在以上领域积极地发挥作用，社会主义市场经济就不可能建立起来。需要说明的是，以上列举的十七项政府功能中，没有包括中央指令性计划和政府对企业的微观行为的干预。这两项实际上构成了传统计划经济体制中国家活动的大头。国家从这两个领域退出，政府干预的范围实际上是大大缩小了，同时也有利于政府将注意力集中在宏观调控上来。另外，说政府应在这些领域进行干预，并不等于说政府应沿用旧式行政干预方式。行政干预方式当然不能完全放弃，但其作用范围应尽量缩小。财政政策、金融政策和法规应变成政府影响经济活动的主要工具。

二. 中央政府与地方政府的分工

上述种种政府职能当然不能只由中央政府承担，但也不能全让地方政府承担，只能由各级政府分担。在中国过去十几年的改革中，向地方分权是一项重要内容。分权也在激发地方政府积极性、创造性等方面有着不可磨灭的功绩。可以这样说，没有分权就没有改革的成功。那么是不是说权力下放越多越好呢？是不是

所有上述功能地方政府都能承担呢？不一定。干任何事都有一个度，超过了这个度，好事也可能变成坏事。分权亦如是。如果不该分的权也分了，其结果也许是事与愿违。例如，稳定宏观经济的职能就不能分。国内有些经济学家建议，宏观经济要分级调控，中央、省、甚至市、县政府都应担负稳定宏观经济的职能。这是一种幼稚和危险的想法。过去十几年里，每当中央政府认为整个宏观形势过热要降温时，我们发现地方政府还一个劲地坚持本地经济还热得不够，不愿刹车。有些地方还总结出一套应付中央宏观调控的经验，叫作“见到红灯绕道走，见到黄灯赶紧走，见到绿灯拼命走。”这种不合作态度并不难理解，因为宏观稳定是公共财，各地政府都愿意享受宏观稳定的好处，却希望别人负担实现宏观稳定的成本。很明显，如果把宏观稳定的职能分散到各级政府，宏观经济是稳定不了的。

调节收入分配的职能也不能分。如果由地方政府来承担收入分配的功能，既使在每个地区内收入分配符合公平原则，在全国范围内，收入分配仍然会是十分不公平的。

有些职能则可由各级政府分担，如中央政府应提供全国性公共财，投资全国性基础设施，地方政府则可提供地区性公共财，投资地区性基础设施。

由于篇幅限制，这里不可能逐项讨论哪些职能由中央政府独掌，哪些职能应由中央与地方政府分担，哪些职能可由地方政府单独承担。这是一个重大的理论问题和实践问题，应引起经济学家、政治学家、法学家和政策制定者的高度重视。迄今为止，中国中央与地方事权的划分缺乏宪法基础。中央与地方权力关系的变化是中央与地方领导人之间讨价还价的结果，没有法律依据。放权与收权只凭一纸文件。这种状况是造成地方政府行为短期化的一个重要原因。要在中国形成一种稳定的中央—地方关系，必须在充份讨论事权划分的基础上，以修宪方式把中央与地方的事权关系用法律形式确定下来。

三. “政府失灵”问题

讨论国家在经济中的作用，不能不正视“政府失灵”问题。不可否认的是古今中外政府犯错误的事例的确举不胜举。问题是我们应不应因噎废食。“公共选择”（public choice）派学者坚称，政府失灵现象比市场失灵现象更普遍、后果更坏。“产权经济”派学者认为，只要产权清楚，公共财和经济外部性问题的解决用不着政府代劳。“理性预期”派学者相信，政府的宏观稳定政策不会有效。“竞争性市场”（contestable market）派学者提出，只要没有进入市场的障碍，既使出现垄断，政府也不必大惊小怪、进行干预。如果我们将以上各派理论

照单接受，结论只有一个：不管事的政府是最好的政府。对政府干预的动机、能力和效果持怀疑的态度也许是明智的，但否认政府在经济活动中的积极作用则恐怕已走得太远。篇幅所限，本文不可能对上面提到的几种理论一一作出评论，只能对“公共选择”派关于“政府失灵”的说法提出几点质疑。

一，什么是“政府失灵”？“市场失灵”的含义很清楚：市场被认为应能带来有效率的资源配置，当它带来的不是有效率的资源配置时，它便是失灵了。但“政府失灵”的衡量尺度不清楚。“帕罗托佳点”能用来作为衡量政府干预功效唯一的标准吗？显然不能。因为政府干预经济往往不是为了实现静态的“帕罗托佳点”，而是为了争取动态的效率。有时，为了争取动态的增长甚至有必要牺牲静态的资源配置效率。另外，政府干预的一个重要目的是财富和收入的再分配。这方面的干预从定义上说就不可能带来“帕罗托佳点”。

二，当人们分析“市场失灵”时，他们能明确指出，市场在哪些领域最容易失灵；而公共选择派学者讲“政府失灵”时，给人留下印象，政府可能在所有领域都失灵。即使情况确实这样，人们还是希望知道“政府失灵”最可能在哪些领域出现及其原因。

三，狭义的“市场失灵”是指，即使在完全竞争市场的情况下也会出现的失灵，它们是必然出现的。谈“政府失灵”的人没有告诉我们，是否“完美”的政府也会失灵？“政府失灵”是必然的，还是或然的？

四，“公共选择”理论把政府化解为单个的政府机关，然后把政府机关化解为单个的“官僚”。它断言“官僚”们象商人们一样，其目的都是追求个人利益的最大化。这个假设有两个问题，一方面它把复杂的人性简单化了；另一方面它完全忽略了“体制”（institution）对个人偏好形成的影响以及对个人行为的制约。政府是由单个“官僚”组成的，但政府不等于“官僚”加“官僚”的算术总和。

五，“公共选择”理论自称是一种“实证”（positive）的理论，但它有关“政府失灵”的结论是直接从其对人类行为的假设中导出的，从未诉诸经验研究的验证。公共选择派大师图洛克（Tullock）在其“关于官僚的动态假设”一文结尾处有一段妙语：本文提出的假设也许很难验证，但这并不意味着它一定是错误的。 ” 既然未经验证，又何以见得它是正确的呢？

六，从人类的实践看，也许没有一个政府是尽善尽美的，所以他们都或多或少有失灵的时候。但是，有些政府很明显比另外一些政府失灵地少些、轻些。作为一种有关“政府失灵”的理论，公共选择派应拿出理由来解释失灵程度之不同。

笼统的“政府失灵”说只能解释失败的例子。而成功的例子似乎告诉人们，“政府失灵”在一定条件下是可以避免的。果如此，则纠正“政府失灵”的方式不必是完全放弃政府干预。真正值得人们花工夫探索的反倒是，设法确定在什么制度条件下可以克服“政府失灵”。

【参考文献】

- (1) Albert O. Hirschman, "The Strategy of Economic Development," New Haven: Yale University Press, 1958
- (2) Bruce Greenwald and Joseph E. Stiglitz, "Externalities in Economics with Imperfect Information and Incomplete Markets," Quarterly Journal of Economics, No. 90 (1986), 229-64
- (3) 同上
- (4) Daniel I. Okimoto, "Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology," Stanford: Stanford University Press, 1989
- (5) 以下几段内容的详细论述见王绍光、胡鞍钢，“加强中央政府在市场经济转型中的主导作用——关于中国国家能力的研究报告”（北京：中国科学院，1993）
- (6) Karl Polanyi, "The Great Transformation," Boston: Beacon Press, 1957
- (7) Harvey Leibenstein, "General X-Efficiency Theory and Economic Development," New York: Oxford University Press, 1978
- (8) Alexander Gerscherkron, "Economic Backwardness in Historical Perspective," Cambridge, MA: Harvard University Press, 1962
- (9) Cui Zhiyuan, "Epilogue: A Schumpeterian Perspective and Beyond" in Gan Yang and Cui Zhiyuan, eds. China: A Reformable Socialism, Hong Kong: Oxford University Press, 1994
- (10) Gordon Tullock, "Dynamic Hypothesis on Bureaucracy," Public Choice, No. 19 (1974), 127-31; Economic Perspectives, Vol.5, No.4, fall, 1991.

[1994年]  [第2期(总第41期)]