

第一章

导 论

第一节 研究转型时期地方政府行政行为的意义、对象和方法

一、研究地方政府行政行为的意义

中国社会正处在从计划经济体制向市场经济体制转型的伟大的变革与发展的历史时期，研究地方政府在这一转型时期的行政行为有着特殊的意义。

1. 克服市场缺陷或不经济的客观必然

中国经济体制改革的基本取向是市场取向，即要在中国建立与社会主义基本制度相适应的市场经济体制。在体制转型这一历史过程中，中国社会在经济运行与发展中面对的最基本的问题是资源配置。人类社会至今，资源配置的选择机制只有两种：市场机制和组织机制。在实行计划经济所必需的完全信息与社会成员高度的思想觉悟这两个基本前提不具备的条件下，市场经济是最好的资源配置方式。在市场经济条件下，市场机

制对资源配置起基础作用。而且，一般情况下，市场机制的配置效率最高。中国社会 70 年代末开始的改革与开放历史进程，正是要将中国社会由传统的高度集权体制向分权体制、由计划经济体制向市场经济体制转型。在建立社会主义市场经济体制的过程中，市场机制对资源配置将起基础性作用。然而，市场机制也不是万能的，市场是有缺陷的，是会出现不经济的。如对公共物品的配置，市场就表现出无功能或功能不足。另外，市场机制在自发运动过程中，会偏离社会总体目标，不能确保宏观经济的稳定性和公正的分配等。

克服市场缺陷和替代市场不经济的是组织机制。由于本来意义上的市场机制是自动组织机制，因此，对市场机制进行补充或替代的机制只能是他动组织机制。这里，他动组织机制的主体除了企业之外，就是政府。在市场无功能或功能不足的方面或领域，政府的进入是必要的。如公共物品和准公共物品的配置，只能由政府财政的方式或在政府财政的参与下配置。为确保宏观经济的稳定运行和维护分配的公平性，政府的协调、干预行为是必需的。保证市场制度的框架的存在，健全市场规则，促进市场体系的发展，控制通货膨胀，治理环境污染等，都需要政府进行干预。

因此，政府和市场共同对经济运行和发展起作用是现代市场经济的一个基本事实。因此，转型时期，中国政府替代、协调与完善市场的行为也是市场经济运行和发展的客观需要。这正是政府行为研究提出的现实背景。

2. 政府自身改革与行为规范的内在要求

高度集权的计划经济体制与市场经济体制是两种性质不同的体制。两种体制下政府的行政行为也是截然不同的。体制转

型客观上要求政府发动对自身的改革，转变职能，在国有资产管理、宏观调控、经济秩序建设等方面进入新的角色。一方面，这一新角色的行为及行为方式客观上有一个不断调整、重塑与适应的过程；另一方面，为了克服市场缺陷而采取的政府行政行为，在运作过程中并没有排除、也不可能排除其本身的失灵或缺陷。如政府的干预会造成经济行为准则多元化和政府特权倾向，导致企业缺乏经营自主权和盈亏责任感。政府干预也难免会造成官僚主义、瞎指挥，还会造成权力经济、寻租行为和腐败现象。与克服市场缺陷一样，政府缺陷在很大程度上要引入市场机制或某种社会机制来克服。同时，政府缺陷要靠完善的更高层次的政府行为来克服。因此，无论是为了达到既定目标进行政府自身的改革，还是克服政府行为的缺陷，规范政府行政行为，都要求我们深入地研究转型时期地方政府的行政行为，以找到市场经济条件下不同行政层级政府行为如何替代、协调与完善市场机制，找到政府经济行为、社会管理行为的边界划分与有机整合的方式。这些都构成了研究地方政府行政行为最基本的、直接的意义所在。

3. 建立和完善社会主义市场经济体制的客观需要

政府是现代市场经济体制中的三大主体之一，研究市场经济，不能不研究政府行为。在建立社会主义市场经济体制的过程中，政府一方面要推动市场经济微观主体——企业的重新构造，建立现代企业制度；另一方面，要转换政府的经济职能和经济行为，适应社会主义市场经济的客观要求，构建新的行为模式。如何结合中国改革的实际，在国有资产管理、宏观调控和经济秩序的建设维护等方面界定地方政府的职能，为地方政府行政行为的转轨提供具体的目标，这是建立和完善社会主义市

经济体制的客观需要。

政府在市场经济条件下的稳定经济运行行为，维护社会公正行为等，都是现代市场经济体制中政府职能的体现与运作。然而，不同条件下的不同行政层级的政府在这些行为操作的方式上是有所不同的。而且，随着社会经济的不断发展和政府制度的不断健全，各级政府的行为还有一个不断完善的过程。在建立和完善社会主义市场经济体制的过程中，各级政府如何面对复杂的社会转型这一特定的历史环境，把握和处理好改革、发展与稳定的关系，宏观与微观的关系，公平与效率的关系，城市与农村的关系，中央与地方的关系，物质文明与精神文明的关系，以保证转型过程的相对稳定，减少动荡，这既是构造社会主义市场经济体制的客观需要，也是促进社会经济在发展中产生内在协调机制的必要条件。

二、研究的对象和方法

1. 研究的对象

本书研究的主要对象是中国地方（特别行政区除外）各级政府

政府在转型时期的行政行为。地方政府在经济发展和体制转型中处于特殊的地位。一方面，作为国家政权的一部分，地方政府必须服从中央，贯彻执行中央的决策和命令；另一方面，作为一级地方政权，要对其所辖区域内的事务进行领导和管理，谋求地方的安定与发展。这种特殊的地位决定了地方政府行为方式及其职能和作用的二重性。改革开放以来，随着计划经济向市场经济的转轨，高度集中的集权体制被打破，地方分权获得了广泛的发展。然而，由于转型时期的不稳定和预期的不稳

定，产生了地方政府行政行为的不规范，中央宏观调控力度减弱等一系列负面效应。本书正是以转型时期为历史背景，研究地方政府行政系统的行为机制，行政权力运行与利益机制的相互影响，地方政府行政行为失范的根源；探索在新的历史条件下，如何重塑地方政府，规范地方政府行政行为，建立健全公共监督制约机制等问题。

2. 研究的主要方法

本书在研究过程中，力求以马克思主义的辩证方法、系统方法为指导，主要运用实证分析方法、规范分析方法和比较研究方法，并吸收和借鉴宏观经济学、发展经济学、制度经济学、社会学、法学、管理学的具体方法，比较全面地研究地方政府行政行为的理论背景、历史成因、行为客体与行为方式。这一研究是在比较不同行政区划、不同行政层级的地方政府的具体实践的基础上进行的，探索社会主义市场经济条件下，地方政府行政行为规范化的理论框架和行政权力运行良性化的对策思路，为行政改革与发展提供理论指导和参考。

实证分析方法又分为理论实证和经验实证两个相互联系而又可以独立进行的部分和阶段。理论实证分析旨在揭示政府行为与现实的关系，说明在不同条件下，两者的关系和特点。如对政府经济行为的分析，就是由公共选择理论做出的。经验实证的目的在于对理论实证得出的结论进行经验检验，本书对一些地方政府行为操作中的具体数据、材料的分析，正是这一方法的具体运用。

规范研究也是本书研究的主要方法。这是因为，对市场缺陷的揭示本身就是一种规范研究。针对市场缺陷和政府缺陷，提出“怎么办”，这是课题研究要回答的问题。对地方政府经

济行为的研究，主要属于宏观经济问题的研究，规范研究的比重是比较高的。同样，对地方政府社会管理行为的研究，规范研究也是主要的研究方法。

比较研究方法是以事物之间的差异性和同一性为客观基础的。不同行政区划、不同行政层级的地方政府，其行政行为的作用客体和作用对象是因社会经济发展水平、制度背景（自治地方与非自治地方）、文化传统等因素而存在差异的。只有进行比较才能有所鉴别。对地方政府行政行为的认识有以下两种比较：一是差别比较，旨在说明不同行政行为的异同及其原因，以客观实际的把握为基础；二是优劣比较，主要是判别不同政府行为的好坏优劣，以规范化的特定价值取向为参照。在本书的比较研究中，这两种比较是揉合在一起的。同时，比较方法既包括空间上的比较，又包括时间上的比较。对于地方政府行政行为来说，不同行政区划、不同行政层级政府间的比较是作空间上的比较，同时，这种空间比较研究又纳入较一致的时间背景下进行，以说明其适用性。这一点，对于转型时期的行政改革有着特殊的意义。

三、相关的范畴

1. 国家行为与政府行为

(1) 国家行为包括政府行为。

“作为政治实体的国家的行为，既存在于表达意志所必需的活动之中，也存在于对执行其意志所必需的活动之中。在进行政府活动之前，必须建立或形成国家主权者的意志。而如果这种意志会导致政府行为的话，则国家主权者的意志形成以后，

就必须得到执行。进一步说，国家或其机关的一切行为，都是为了既便于这一意志的表达，又助于这一意志的执行。这一点，似乎无论其政府体制形式上的特点如何都莫不如此。^①在不同的政体中，表达国家意志所必需的活动，在性质上是基本相同的，但在复杂程度和对政府行为的要求上是不相同的。

(2) 国家行为与政府行为的区分。

国家行为与政府行为的基本区分主要体现在表达功能和执行功能的区分上，这也分别构成了国家行为和政府行为的基本内容。这就是说，作为政治实体的国家的行为，主要体现在表达国家意愿所必需的活动，而国家意志的执行在很大程度上又必须委托给执行国家意志的行政机关。正如法国伟大的行政法学者狄克洛克所说：“只能想象有两种权力：一种制定法律，一种执行法律。因此，除了这两种权力以外，没有第三种权力存在的余地。”^②然而，国家行为与政府行为的这两种区分是相对的。因为事实上，政府行为不可能不表达国家的意志，尤其是随着社会经济的高度发展，社会分化程度越来越细，作为执行机构的政府委托立法、行政准立法日益增加，行政权力和行政职能不断强化。另一方面，以表达国家意志为主要职责的立法机关，有权用各种方法控制以执行国家意志为主要职责的政府机关对国家意志的执行。因此，从理论上界定国家行为和政府行为的基本区分，主要是指对政府行为研究的一个重要的一般设定，即本书主要的研究范围是政府的执行功能，也即政府实现其职能的管理行为。这种区分，在理论上和实践中都是极其必要的。

[美] F·J古德《政治与行政》，华夏出版社，1987年版，5~6页。

② [美] F·J古德《政治与行政》，华夏出版社，1987年版，7页。

2. 政府体制、政府职能与政府行为

(1) 政府体制。

政府体制即行政体制，是指行政系统内部围绕权力的划分和运行而形成的制度化的关系模式。政府体制是由政府职能结构、权力结构、组织结构、领导体制及运行机制等若干要素构成的制度化的关系模式。政府体制对行使政府职能、操作政府行为起着重要的作用。首先，政府体制具有规范化功能，即规范行政组织的行为，为行政管理活动规定和提供模式，保证行政秩序及行政体系的正常运转。其次，政府体制具有一体化功能，即调整行政体系中不同因素的矛盾、冲突和纠葛，明确各层次、各部门的地位、角色以及应有的权力、职能和职责，使其按特定的角色行为行事，避免事权冲突，从而达到一个结构与功能完整的均衡体系。再次，具有管理控制功能，即可通过体制的调整和不断制度化、合理化，解决行政运行过程中出现的失调和不平衡，以增强行政管理的生机和活力。政府作为政治体制的一个有机组成部分，不可避免地受到政体的制约和影响。政府体制是否合理、科学，将直接决定政府职能和政府行为的科学性和有效性。

(2) 政府职能。

政府职能是政府依法对社会公共事务及社会生活诸领域进行管理所具有的职责所发挥的作用。政府职责是适应国家根本目的而形成的政府管理的基本方向和基本内容。政府职能是政府体制的一个基本构成要素，在不同的体制下，政府职能的范围、内容和实现方式是不相同的。而且，在不同的历史发展阶段，政府职能也是不断变化和发展的。在当代社会，政府职能主要集中在四个方面：国家建设，经济管理，发展福利和控制

生态。政府职能的配置首先要解决政府如何管理，通过什么样的途径和手段，在多大程度、范围管理社会经济事务和公共事务；其次要解决政府系统内部的职能结构问题，明确各层级、各部门的职能范围。

(3) 政府行为。

政府行为是政府行政系统及其成员在公共行政管理活动中与外部环境的相互作用所形成的态度和行为，是政府职能的具体运作。政府职能比较抽象、相对稳定，而政府行为则比较具体、相对多变。政府行为对职能的行使产生抑或消极、抑或积极的作用。例如，干预过度的政府经济行为，会导致市场功能的削弱和政府官员的腐败。另外，由于社会经济的高速发展，政府职能日益强化。政府行为在整个社会行为体系中处于主导和核心地位。一般而言，政府行为愈有序、规范，社会的活动和社会的发展也愈有序、规范，社会中各种组织、各种团体和个人活动也会较为有序、规范，反之，则会导致社会活动的无序、混乱，甚至阻碍社会的发展。因此，政府行为的规范化，不仅对政府体制的建设和政府职能的行使产生重要的影响，而且对整个社会的活动和发展产生重要的影响。

3. 政府行政行为与政府经济行为

政府行政行为简称政府行为，是行政组织系统及其成员在管理活动中与外部环境相互作用所形成的态度和行为。这个概念包括两层含义，一方面，具体的、不同层级、不同部门及不同公职人员集体或个人的单个行为都直接或间接地表达着政府行为的某些方面，构成一级政府整体意义上的行政行为。另一方面，政府行为是在特定条件下形成的。因此，政府行为在行使行政权力，履行政府职能时就不仅仅是表达、执行国家意志

的单方面行为，而且还具有与外部环境的互动性，即社会性、群众性等。相对国家行为而言，政府行为是政策的制定与执行，其外延随着社会经济的发展，外部环境的变化而处于动态变化之中，在有些时期和场合被扩大，在另一些时期和场合又被缩小，尤其是政府经济行为。同时，政府行为还受到人们对政府行为的价值判断和预期的影响。

从政府行为的客体看，政府行为主要分为两大类：社会行政管理行为和经济管理行为。社会行政管理行为是政府履行社会行政管理职能的行为，包括维护社会秩序和稳定，民政事务，社会保障与扶助，社会服务等管理行为。经济行为是政府履行经济管理职的行为，包括制定经济计划，促进发展，管制经济，培育市场，管理公共企业等管理行为。在体制转型时期，中国改革的每一项重大举措，本质上都是政府行为，尤其是经济行为的调整。在建立社会主义市场经济体制的过程中，政府经济行为的调整尤为重要，在政府整个行为体系中处于核心地位，它独立地起着其他行为所不可替代的作用。转型时期，体制的转轨，经济运行机制的变化（即资源配置方式的改变），对政府经济行为有着客观的规定性。适应社会主义市场经济的现实需要，认识政府经济行为的这一客观规定性，深入研究政府经济行为提出、深化的背景，以及政府经济行为在运作中的缺陷，转轨的必然，探索政府行为规范化建设的思路，这是本书研究的重点所在。

第二节 市场经济条件下政府行为的提出：市场缺陷论

市场经济，是指市场在社会经济运行中起基础性作用的经济。从历史上看，市场经济已有相当长的历史阶段，是资本主义商品经济发展到一定阶段的产物。它既是资本主义生产力发展的结果，又与资本主义生产关系的演变相联系。20世纪之前，资本主义市场经济是由市场这只“看不见的手”来调节的，政府只充当“守夜人”，对各类市场实行不干预的放任自由政策，自由竞争是其显著特点。进入20世纪后，市场经济发展到了新的阶段，即现代市场经济阶段。其特点是宏观调控下的市场经济，市场体系进一步完备，市场机制进一步强化，市场组织、市场规则也进一步健全，并且，整个市场已经信息化、金融化、知识化、全球化。但与此同时，市场有所不能和多有缺陷也已为社会所公认。从20世纪30年代开始，由于凯恩斯经济理论的出现，西方各国政府为弥补市场的不足和缺陷，都不同程度地加强了对市场的干预和调节，从而使资本主义市场经济结束了几百年的放任自由的无政府状态。今日的中国，正踏上了建设有中国特色社会主义市场经济体制的艰难征程。而如何建设社会主义市场，怎样运作社会主义市场经济，对市场机制与政府行为的关系如何处理，这都是需要理论作指导的。马克思主义经典作家从未设想过社会主义制度下要搞市场经济，但列宁曾反复强调过，要建设社会主义就必须充分利

用资本主义的一切有用的东西，包括资本主义的管理方式。而市场经济作为一个资源配置方式，正是推动社会生产力发展的重要方式，没有姓“社”姓“资”的区别。邓小平同志也曾多次指出，“社会主义制度和市场经济并无根本矛盾”，“市场经济不等于资本主义”。党的十四大把建立社会主义市场经济体制作为经济改革的目标模式写进了报告中，十五大报告又一次明确指出：“建设中国特色社会主义的经济，就是在社会主义条件下发展市场经济，不断解放和发展生产力。”鉴于西方国家在市场经济方面已有几百年的实践经验和许多著名理论，提供了不少可资借鉴的研究成果，为避免资本主义市场经济的弊端和消除传统计划经济的负效应，少走弯路，了解并借鉴西方国家有关市场经济缺陷和政府行为研究的有关理论，在充分注意中国社会和中国经济的特点的同时，广泛使用现代经济学和其他社会科学的理论和方法，建立必要的理论分析的框架，据此指导我们对地方政府行政行为的研究是很有必要的。为此，我们用两节的篇幅专门介绍并简要地评论西方经济学界有代表性的市场缺陷论和公共选择理论。

现代经济学中，以萨缪尔森为主要代表的新古典综合派，是战后西方经济学的正统，并且作为政府干预经济的理论基础。在研究中国地方政府行政行为时，我们有必要对这一理论作一个粗略的了解。

萨缪尔森在论述到“政府的职能”时指出：“我们先来获得一幅政府如何指导经济并同经济相互作用的图画。……在一个现代的混合经济中，政府执行的主要经济职能是什么？实际上，有四种职能：确定法律体制；决定宏观经济稳定政策；影

响资源配置以提高经济效率；建立影响收入分配的方案。^①这里，萨缪尔森所说的政府职能和行为是同义的，行为不过是职能的具体操作。第一种职能是现代市场经济条件下非常重要的政府职能，但它不是直接由市场缺陷提出来的，尽管在克服市场缺陷时，确立法律体制是不可缺少的，要由政府定出厂商、消费者，甚至支付参加的经济比赛的规则。而稳定、配置和分配这三个方面的政府职能是针对市场缺陷提出来的。市场机制在自发运动的过程中，会偏离社会总体目标，存在三个基本的市场缺陷——周期性波动，资源配置的效率障碍和收入分配不公平，这在实行市场经济体制的国家一般都共同存在。根据市场缺陷提出政府应当怎样去做，是一种规范理论的研究。后面，在介绍公共选择理论时，我们还将讨论政府行为的实证或描述理论。

一、周期性波动

在经济运行中发生周期性波动，既有市场机制的原因，也有非市场机制的原因。对于经济运行的周期性波动来说，这两方面的原因往往是交错在一起作用的。

西方经济学在经济周期研究中有代表性的理论主要有以下几种。

1. 货币因素理论

这一理论的倡导者是霍特里、哈耶克和米塞斯。他们认为

[美] 萨缪尔森《经济学》，中国发展出版社，1992年第12版，1169~1170页

导致生产不平衡的是货币力量。霍特里认为，经济周期不过是通货膨胀和通货收缩的翻版而以。如果能使货币流动稳定，周期性的经济波动就可以避免。他把经济周期反复出现的原因归结于影响货币流动稳定的金本位制，提出了取消金本位制，稳定货币流动的方案。新自由主义经济学的代表人物哈耶克、米塞斯也是从货币因素来分析经济周期的成因的。他们认为，货币在引起周期方面，定期地促成真正的失调，仍起着决定的作用，但经济周期又不是一个纯货币现象，而与生产领域中过度的投资有密切的关联。过度的投资产生了对货币的过度需求，而当货币资本的供给不能满足这种需求时，就会使繁荣趋于崩溃，转向萧条。可见，正是政府对纸币的垄断发行和强行流通，成为资本主义经济不稳定的根源。因此，哈耶克提出了“货币的非国有化”设想，认为必须让市场机制充分发挥作用，货币体制由私人提供而不是靠国家提供。

2. 有效需求不足论

这一理论的代表人物是凯恩斯。他认为，资本主义市场经济不具备自动调节的能力，而是时常出现有效需求不足，这正是经济周期和失业的根源。凯恩斯认为，有效需求不足起因于“三个基本心理规律”：边际消费倾向递减规律，资本边际效率递减规律和流动偏好规律。这三个心理规律不仅引起消费不足，而且引起投资不足，造成有效总需求不足，最终爆发生产过剩的危机。凯恩斯提出，增加消费，降低利率，刺激私人投资，增加政府开支，以此创造有效需求，实现“充分就业”和消除经济周期。这一理论为资本主义国家的政府行为提供了理论依据，在一定程度上也缓解了资本主义市场经济运行中的一些矛盾。但是，它仍未能真正消灭经济周期。

3. 创新理论

这是美国经济学家熊彼特独创的。他认为，资本主义经济内在地存在一种破坏均衡而又恢复均衡的力量，这就是企业家的“创新”活动，即“企业家实行对生产要素的新的结合。”^①当“创新”活动出现时，企业纷纷想分享“创新”所带来的丰厚的利润，造成对银行货币和对生产资料的需求扩大，引起经济高涨。当“创新”扩展到较多企业时，盈利机会消失，对银行信贷和生产资料的需求减少，经济紧缩。由于“创新”是时断时续、非连续性的，经济的波动也就周而复始地出现了。熊彼特将资本主义经济发展中的周期分为三种长度不等的周期：基钦周期（短波），平均长度为 40 个月，尤格拉周期（中波），平均长度为 9~10 年，康德拉捷耶夫周期（长波），平均长度为 50 年左右。他还列举了三个长波以证明其“创新”理论。熊彼特的“创新”理论注意到了技术进步在经济中的作用，但把“创新”作为经济周期的惟一原因则是片面的。

4. 现代货币主义理论

这一理论的代表人物是弗里德曼。他认为“通货膨胀随时随地都是一种货币现象”。“导致货币增长率迅速增长的是政府开支的迅速增长、充分就业政策和中央银行错误的货币政策。”^②弗里德曼还认为，“自由失业率”水平是劳动力市场的结构决定的，与通货膨胀无关。他把经济周期看作是从流通领

[美]熊彼特《经济发展理论》，商务印书馆，1990年版，290页。

② [美]布赖恩·摩根《货币学派与凯恩斯学派——它们对货币理论的贡献》，商务印书馆，1984年版，75页。

域特别是从货币流通领域中发生的，因而认为，可以通过稳定货币和信用的方式来防止经济周期的出现。他认为，错误的货币政策应当对通货膨胀负责。

上述有代表性的理论不仅在西方经济学领域产生了重大影响，而且极大地影响了西方资本主义国家的经济政策。这些理论在某些方面或某些因素上看到了市场机制的缺陷，但却忽视了市场机制中的基本制度缺陷——私有制产权关系。因此，他们所提供的消灭经济周期的处方，也只能是头痛医头，脚痛医脚。政府也只能把财政政策和货币政策作为烫平周期的主要工具。

20 世纪 80 年代中期以来，我国的经济周期问题也引起了理论界的广泛关注。对中国经济周期的特点与产生原因的认识正逐步深化，对此，我们将在后面的中国地方政府行为体系的章节中论述，这里从略。

二、资源配置的效率障碍

一般来说，当资源相对人们的需求来说具有稀缺性时，市场经济就是最好的资源配置方式。但是，这并不意味着市场万能，无缺陷。在市场经济配置资源的历史进程中，已暴露出一些导致效率障碍的缺陷，主要有垄断、外部负影响和公共物品等。这是西方微观经济学研究的主要问题。

市场经济的运行效率是以竞争机制的有效性为保证的。而垄断会破坏竞争这一市场经济的基本要素，从而引起效率损失。这可针对一种极端情形——独家垄断和完全垄断来分析。和完全竞争市场相比，独家垄断会造成社会的效率损失。这有两种表现形式：其一，静态损失。垄断市场上，厂家要追求利润最大化，使边际收入等于边际成本，其垄断价格往往比市场

竞争价格高出许多。一方面，一部分原来买方（消费者）享受的经济福利转入了厂商的腰包；另一方面，价格高，市场需求量就减少，厂商也减少了消费，因此造成的福利损失并不能完全转化为新增的垄断收入。这种福利损失和新增垄断收入之间的差额，对社会来说是一种净损失，根本无法用重新分配收入来弥补。所以，对垄断的静态损失的分析具有十分重要的政策含义。早在 19 世纪末，美国就制定了反垄断法，使该领域成为国家最早干预的领域，就是例证。其二，动态效率损失。在垄断市场上，价格远远高于平均成本，厂商缺乏压低成本的竞争压力，甚至可以在某种情况下向消费者转移成本的增加。长远下去，厂商缺乏改进技术、减少成本的动力，往往造成垄断行业创新进程慢，产品价格昂贵又长期保持“老面孔”的结果。

垄断形成的主要原因是，存在着使厂商及其资源无法自由进出市场的障碍。而形成市场进出障碍的主要原因有：产品差异，成本优势，规模经济效益，法制或行政上的障碍等。在现实的经济生活中，有市场经济的存在，就必然有形成垄断的因素存在，而垄断给社会带来效率损失，竞争会给社会带来效率收益，因此，“看得见的手”就必须保护竞争，克服市场机制——“看不见的手”的这一缺陷。

所谓市场经济运行中的外部影响，主要指有关经济活动的社会效用和个体效用之间，社会成本和个体成本之间有差别，它们的结果又不能在一个企业内表现出来。如新建一个企业，对其所在社区经济发展会产生积极的影响，即外部正影响，但它并不表现在企业内部的经济核算上，反之，有些生产活动使企业获得了经济效益，却污染了环境，造成外部负影响，这种社会损失并不在企业的成本上表现出来。市场机制本身既不能评价外部负影响的客观效果，也不能使外部影响通过某种手段