

 21世纪 经济与管理精编教材

政府经济管理

Government Economic Management

郝永勤 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

政府经济管理

Government Economic Management

郝永勤 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

政府经济管理/郝永勤主编. —北京:北京大学出版社,2012.2

(21 世纪经济与管理精编教材)

ISBN 978-7-301-20128-2

I. ①政… II. ①郝… III. ①国家行政机关-经济管理-中国-高等学校-教材

IV. ①F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 015582 号

书 名: 政府经济管理

著作责任者: 郝永勤 主编

责任编辑: 郝小楠 杜明冲

标准书号: ISBN 978-7-301-20128-2/C·0738

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926 出版部 62754962

电子邮箱: em@pup.cn

印 刷 者: 北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销 者: 新华书店

787 毫米×1092 毫米 16 开本 17.25 印张 395 千字

2012 年 2 月第 1 版 2012 年 2 月第 1 次印刷

印 数: 0001—4000 册

定 价: 33.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

前言

21 世纪将人类社会带入了一个更加复杂和更具挑战性的时代,全球化、信息革命、知识经济与资源共享等一系列重大变革和问题对世界各国和地区的政府治理提出了空前的挑战。为此,世界各国的公共部门及其职能也正在发生着重大的变革,正如欧文·E. 休斯所言:“近年来所发生的变革比 20 世纪其他任何时期都要广泛得多。”可以说,我们已经进入了一个组织、管理和战略变革的新纪元。

当前,随着科技革命高潮的迭起和人类社会向综合化推进与发展,公共管理领域也呈现出一些新的变化:一是公共管理范围空前扩大,社会公共事务的内容日益增多,如人口的增长与流动、资源的开发与利用、生态环境的保护问题等;二是公共管理主体多元化,“有所为有所不为”将成为提高政府行政效能和有效处理政府与非政府组织之间关系的基本原则;三是公共管理手段更趋多样化,简便、快捷、低成本以及规范化将成为政府管理的新特征。然而,“市场失灵”和“政府失败”现象的存在是市场经济体制的基本特征,面对新的形势和环境,政府职能和角色的再定位便成为当代社会亟待解决的重大问题。

公共管理学科产生于西方发达国家,作为一门独立的学科,虽然已经初步形成了一套较为完善的理论体系,但总体上还需要随着社会的不断进步而创新和发展。在我国,公共管理学科引进和发展的时间还不是太长,客观上存在着更大的发展空间和与国内环境相适应的要求。而我国社会主义市场经济体制的建立和完善还有很长的路要走,政府管理的“越位”、“错位”与“缺位”,经济粗放式增长,市场行为的失范,政府管理的低效率等重大问题一直是困扰我国市场经济健康发展的主要障碍,同时,随着我国经济体制改革的进一步深化,中国的经济社会在不断地发生变化,政府经济管理的内容和方式也随之变化更新。因此,我们认为单纯推动公共管理学科发展或者市场机制创新是不够的,至少在我国目前是这样。理论来源于实践又指导实践,把学科发展和实践运行结合起来将更有实用性。政府经济管理职能是政府的最基本职能之一,政府经济学又是公共管理学科的核心课程之一,而综观相关领域的教材和著作,将政府经济管理职能与政府经济学科融为一体的可谓凤毛麟角,于是我们产生了编写《政府经济管理》教材的想法。

政府经济管理课程是公共管理类专业教学环节中一门重要的专业核心课程。通过本课程的学习,可以使学生在已有的马克思主义哲学、邓小平理论、政治经济学、管理学、行政学、行政法学、行政公文写作等先导课程的学习基础上,较为全面、系统地了解 and 掌握政府经济管理的理论和方法,并结合政府管理实践提高认知能力,从而夯实公共管理类专业学生的理论基础,提高从事政府管理工作的能力和素质。

在《政府经济管理》教材编写的过程中,我们重点突出了以下几个方面:一是适应本科教

育的特点,突出教材的系统性和规范性以及基本理论的普及性,力争使学生通过学习,打下扎实的理论基础;二是在内容的编排上充分体现党的“十七大”以来政府经济管理的最新动态和公共管理等相关领域的最新研究成果,突出时效、实用的特点;三是在内容设计方式上注重了中外的比较和结合,尤其是政府宏观调控和微观管理部分,我们在每个章节中都选取了一些国内外典型实例,以期达到领会、借鉴等多重效果。

《政府经济管理》一书的主要特点是:(1)以政府经济体制改革为研究主线,运用理论研究和实证分析相结合的方法探讨我国政府经济管理中存在的主要问题,着重论述:社会主义市场经济条件下政府与市场的关系;政府经济调控原理;政府的宏观经济调控手段及其运用;政府微观经济规制手段及其运用;产业政策;国民收入分配等问题。(2)坚持理论与实践相结合、宏观与微观相结合的原则。其内容力图体现社会主义市场经济条件下政府经济管理的一般范畴、相关理论和政策体系,强调理论联系实际,力求尽可能地适应公共管理类专业的特点和大专院校的教学需要。(3)根据政府经济管理的职能和主要任务来确立其理论体系。整个课程内容共分为三部分:第一部分为原理部分,阐述社会主义市场经济条件下政府的经济职能,政府进行经济管理的基本理论;第二部分是宏观调控部分,论述政府进行宏观经济调控的理论和方法;第三部分是微观规制部分,论述政府对微观经济进行规制的理论和方法。

本教材是在精品课程建设过程中产生的,在近十年的教学实践中,不断总结经验,发现问题及时研究解决,并进行相关理论与实践的探索。在教材编写过程中,我们翻阅了大量的文献资料,进行了比较充分的酝酿和准备工作,及时根据国家出台的最新政策和公共管理学科的发展实践补充相关内容。随着精品课程建设的不断深入,该教材的相关内容亦得到了逐步的充实和完善。需要说明的是,为了突出教材的整体效果和理论体系的认同性,我们在融入自己一些见解的同时,也借鉴、吸收了一些相关领域专家、学者的不少研究成果(谨将所参考的一些著作、教材和论文在书后列出,如仍有疏漏,恳请谅解),在此深表感谢。

本教材的编写得到了福州大学教务处、人事处和公共管理学院领导的大力支持。在编写过程中,王俊琰、忻海然、丁宗银、高磊、张小玲、陈耀辉、李双荣、赵宏宇、王守龙、郭璐洁等同志参与了文字编辑和校对工作,为教材的出版付出了辛勤的劳动,在此一并致以深深的谢意!

由于我们水平有限,时间仓促,书中难免存在纰漏或错误之处,敬请各位专家学者和广大读者批评、指正。

编 者

2011年10月于福州

目录 contents

第一篇 政府经济管理基础理论

第一章 市场经济与政府经济管理 / 3

第一节 市场经济概述 / 3

第二节 市场经济中政府经济职能的地位与作用 / 10

第二章 “政府失灵”与政府管理效能改进 / 21

第一节 公共选择理论与“政府失灵” / 21

第二节 政府经济管理效能的改进 / 26

第三章 政府宏观调控原理 / 39

第一节 宏观调控的内涵及其依据 / 39

第二节 宏观调控的目标与管理 / 45

第三节 主要市场经济发达国家宏观调控模式及经验借鉴 / 53

第四节 我国宏观经济调控的改革和发展 / 57

第四章 政府微观规制原理 / 65

第一节 政府微观规制的理论基础 / 65

第二节 政府微观规制的界定 / 74

第三节 国际政府规制的发展及我国政府规制改革 / 77

第二篇 宏观调控理论与实践

第五章 政府计划管理 / 87

第一节 政府计划管理的必要性及特点 / 87

第二节 政府计划管理的内容和形式 / 90

第三节 政府计划的制订和实施 / 97

第四节 深化计划管理体制的改革,提高计划管理效率 / 101

第六章 财政政策与财税调控 / 105

第一节 财政收支活动的经济效应 / 105

第二节 财政政策概述 / 109

第三节	财政政策工具及其各自的功能	/ 111
第四节	财政政策的类型选择与运作	/ 114
第五节	市场经济体制下我国财政政策的转型与调控实践	/ 116
第六节	国外的财政税收实践	/ 119

第七章 货币政策与金融调控 / 125

第一节	货币政策的基本内涵	/ 125
第二节	货币政策工具	/ 131
第三节	货币政策与财政政策的配合	/ 134
第四节	我国的金融调控改革	/ 137

第八章 产业政策 / 143

第一节	产业政策概述	/ 143
第二节	产业政策理论	/ 149
第三节	产业政策的选择和运用	/ 154

第九章 国民收入分配管理 / 161

第一节	国民收入分配的基本内涵	/ 161
第二节	收入分配差距及其测定	/ 165
第三节	我国的收入分配问题和政策制定	/ 169

第三篇 微观规制理论与实践

第十章 价格管理 / 183

第一节	价格管理概述	/ 183
第二节	主要市场经济发达国家的价格管理	/ 188
第三节	我国的价格管理改革	/ 191

第十一章 行业管理 / 198

第一节	行业管理概述	/ 198
第二节	市场经济发达国家政府的行业管理	/ 202
第三节	我国行业管理的改革与发展	/ 204

第十二章 合同、广告和商标管理及消费者权益保护 / 212

第一节	合同管理	/ 212
第二节	广告管理	/ 214

第三节	商标管理	/ 217
第四节	消费者权益保护	/ 222

第十三章 市场管理 / 229

第一节	市场管理概述	/ 229
第二节	市场管理的内容和手段	/ 232
第三节	我国的市场管理体制变革	/ 237
第四节	国外的市场管理	/ 240

第十四章 资源管理与环境保护 / 246

第一节	人力资源开发与管理	/ 246
第二节	资源管理	/ 255
第三节	环境保护	/ 259

主要参考文献 / 265

第一篇

政府经济管理基础理论

第一章 市场经济与政府经济管理

[学习目标]

1. 掌握市场经济的基本含义和主要特征
2. 明确市场经济中政府经济职能的地位与作用
3. 了解市场经济的功能与缺陷

[开章引言]

胡锦涛总书记在十七大报告中强调指出,实现未来经济发展目标,关键要在转变经济发展方式、完善社会主义市场经济体制方面取得重大进展。《国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》提出,以更大决心和勇气全面推进各领域改革,完善社会主义市场经济体制。市场经济是以市场机制配置社会资源的一种经济运行形式。市场经济从其发展历史来看,主要经历了两个基本阶段,即以市场自由放任为主的阶段和以政府宏观调控为主的阶段。以市场自由放任为主阶段的主要特征是经济的运行在很大程度上是由市场机制决定和配置,政府的介入被局限在很小的范围和领域;以政府宏观调控为主的阶段则是在维护市场机制的基础上强调政府有目的、有针对性地对经济运行过程进行宏观管理。当前,中国已初步建立起社会主义市场经济体制,但仍不完善,改革攻坚任务尚未完成,市场配置和政府管理各自的介入程度、范围便成为当代经济运行和政府管理的主要矛盾和突出问题。

第一节 市场经济概述

一、市场经济的含义与特征

(一) 市场经济的基本含义

市场经济是商品经济的现代形态和发达形态,是一种以市场为中心来组织社会经济,以市场机制为基础来配置社会资源的经济运行形式和资源配置方式。

“市场经济”一词是19世纪末新古典经济学兴起之后才流行起来的。有商品就有市场,商品需要交换,交换要通过市场,只有在市场上才能充分体现出商品生产者之间的经济关系。因此,没有商品经济就没有市场经济,商品经济是市场经济的内核和基础。但是,从经

济发展史来看,商品经济与市场经济并不是一回事。商品经济已经存在了几千年,商品的历史更长,而市场经济却只是在资本主义生产方式确立前后才开始形成的。也就是说,只有在发达的商品经济阶段,才具备市场经济所赖以生存的充分条件。因为这时社会生产力以社会化大生产为基础,生产率高、规模大,社会分工发达,突破了自然经济的限制。商品经济占据统治地位,商品货币关系充分发展,一切产品、生产资料、生产要素均已商品化,市场成为整个社会经济运行的轴心。所以,市场经济作为一种经济运行方式,是商品经济发展到一定阶段的产物,是商品经济的现代形态和发达形态。在市场经济条件下,市场就成为各种经营主体的起点和终点,成为整个社会经济运行的中心和渠道。市场经济的基本功能是以市场机制为基础来配置社会资源,而市场机制实际上就是价值规律作用的机制和实现形式,它是由三大要素构成的,即供求、价格和竞争。在三个要素中,供给与需求是市场机制的基本要素,是由社会分工形成的相互对立又相互联系的两个方面。价格是市场机制的核心要素,是联结供求双方利益的纽带,是价值的实现形式。而竞争是市场发挥作用的重要条件,是卖方之间、买方之间、买卖双方之间,围绕商品价格和质量而进行的较量。市场机制的三个要素相互联系、相互依存并相互作用,发挥着合理配置社会资源的两大功能:一是通过促进技术进步,节约社会资源或减少劳动消耗;二是通过价格的核心作用,调节社会资源或劳动时间在部门之间的合理流动和分配。

市场经济产生的条件和根源是:(1) 社会分工。它是市场经济产生的基础。因为有了社会分工,才提出了进行交换的要求,也才有了进行交换的可能。社会分工的特征,表现为每一个劳动者只从事某种局部的、单方面的劳动,只生产某些甚至某种单一的产品。而人们的需要或需求则是多方面的。为了满足多方面的需求,生产者便必然要相互用自己生产的产品去交换自己不生产而又需要的产品。这种商品生产和商品交换的形式就是市场经济。(2) 不同所有制或不同利益主体的存在。私有制和社会分工把人们划分为不同的利益主体,造成了个别劳动和社会劳动之间的区别,使得不同利益主体之间有进行商品交换的需要。(3) 社会分工中的个别劳动、局部劳动和社会劳动之间存在着矛盾和差别。这一矛盾和差别是商品内在各种矛盾的根源,决定着市场经济产生和发展的全过程,决定着商品生产者的命运。(4) 市场体系的建立。

(二) 市场经济的主要特征

市场经济作为一种经济运行方式,它具有如下特征:

1. 自主性

在市场经济的运行过程中,参与市场活动的各种市场主体,包括自然人(劳动者和消费者)与法人,都有自己独立的意志和自由,以获得最大的利益。在市场交易中,最主要的市场主体是经济实体,即各类企业。企业作为市场主体,其自主性包括三个方面:一是经营自主,即具有独立的民事行为的能力,能自主地做出经营决策;二是利益自主,即其利益目标、利益追求、利益实现和利益分配,在法制范围内由自己支配和负责,并受法律保护;三是产权自主,即拥有不同任何组织或个人发生纠纷的独立财产的所有、支配、收益和处分的权利。没有拥有自主性的市场主体,就没有真正的市场经济。

2. 竞争性

在市场经济中,交易主体之间存在着多方面的竞争,有价格竞争、质量竞争、信息竞争、

服务竞争等,其中价格竞争最为关键。价格既是反映供求关系、竞争力度的信号,又是调节供求、决定盈亏从而改变资源配置的主要手段。价格信号充分反映了产品及资源的稀缺程度,社会资源的配置则根据市场供求关系和价格变化来调整,从而形成资源配置的市场性。竞争的存在,是市场运行得以延续、社会资源得以有效配置的前提。没有竞争的经济,就不是市场经济。

3. 平等性

在市场经济的运行过程中,各种交易主体之间的交易,不仅是自愿的,而且是平等的。在这里,没有高低贵贱之分,没有社会地位的差别,只有等价交换的原则,任何人都不能通过非经济的方式和手段,占有其他交易主体的劳动。而交易主体之间的竞争也是平等的,这里的平等体现为公开、公正和公平的原则。其中,公开是关键。公开,就是要求交易主体双方按照透明的通行原则进行竞争。只有公开的竞争,才能保证公正和公平。因此,可以说平等性是市场经济的灵魂。

4. 开放性

在市场经济的运行过程中,市场应向所有的生产者、经营者和消费者开放,向所有的不同所有制、不同规模的企业开放。不仅向国内市场开放,而且向国外市场开放。只有开放,才能把国内市场统一起来,把国内市场和国际市场联系起来,以达到更合理地配置国内资源和利用国际资源的目的。

5. 系统性

市场经济的运行是一个庞大的系统工程。仅从结构来看,它不仅包括消费品市场和生产资料市场的运行,而且包括资本市场、劳动力市场、技术市场、信息市场和房地产市场等所有要素市场的运行。这些要素市场之间相互依赖、相互制约、相互促进,任何一种要素市场发育不完全或发展滞后,都会影响到整个市场的发育及其功能的发挥,进而影响到市场经济的运行秩序。市场经济的系统性,要求有一个统一、自由的市场,首先是一切生产要素都要成为商品,都要进入市场;其次是所有商品都可以自由流动,不受任何封锁、垄断和分割。

二、市场经济的主要功能

(一) 自动促进资源配置效率的提高

市场经济能够自动促进资源配置效率的提高,可由以下几个方面来解释。首先,市场经济是自由经济,在市场经济中,经济资源可以自由流动,经济资源的自由流动为资源配置效率的提高提供了必要条件。其次,市场经济是交换经济、竞争经济。在市场经济中,生产要素和产品的市场价格能够为资源的有效配置提供正确的价格信号,稀缺度越高的生产要素和产品,其价格越高,稀缺度越低的生产要素和产品,其价格越低。这样,要素的供应者与消费者、产品的供应者与消费者会从自身利益出发,根据价格的高低来做出相应的决策,使经济资源能够向着合理的方向流动。再次,市场经济是自利经济、竞争经济,趋利与竞争会使经济资源不断地由一个部门流到另一个部门,从而使经济资源在各部门得到合理配置。

(二) 自动促进技术创新和生产效率的提高

市场经济之所以能够自动促进生产效率的提高,是因为:(1) 市场经济的自利性质会驱使生产者自发地提高生产效率,从而提供了技术创新的动力。同时,市场经济中消费者的自

由选择权、交换的广泛性、普遍性(消费者主权)与市场竞争又会迫使生产者不断提高生产效率。(2)市场经济的自利性质、资源的自由流动与市场竞争则会使经济资源不断地由低效率单位流向高效率单位。(3)市场经济的自由性质提供了技术创新的必要条件。自由是创新的必要条件,市场经济的自由性提供了创新所需要的必要条件。

(三) 自发地促进积累的增长

市场经济能够自发地促进积累的增长,主要原因在于:一方面,市场经济的自利性质提供了商品生产者自发地进行积累的内在动力;另一方面,市场经济的竞争性质提供了商品生产者不断进行积累的外部压力,因为在竞争的条件下,没有积累,或者在积累竞争中处于劣势,就会被市场所淘汰。

(四) 自发地促进经济持续、有效增长

由于市场经济能够自动促进资源配置效率的提高、自动促进生产效率的提高、自发地促进技术创新、自发地促进积累的增长、自动地促进产品生产结构与需求结构相适应、自发地促进产业结构的升级,因此它就能够有效地促进经济增长。

市场经济的这些功能根源于市场经济本身的性质,正是因为市场经济具有这些内生的功能或优势,才使得在计划经济与市场经济这两种经济体制的竞争中,市场经济最终取得了优势。也正是因为市场经济具有这些内生的优势,我国才会最终确定要以市场经济体制来取代计划经济体制。

三、市场经济的缺陷

西方自由主义经济学家一直认为,市场一旦建立起来,它就可以非常有效地运行,可以自我调节。通过建立在总均衡理论上的普遍市场与具体市场,可以一劳永逸地解决所有问题。但是,自20世纪30年代以来,市场经济自发活动造成了许多负面效应,形成集中垄断、经济结构畸形、社会分配不公、总供给与总需求失衡等问题。也正是因为人们对市场的缺陷看得越来越清楚,从而对“市场万能论”提出质疑。最早对“外部性”问题进行研究的是剑桥学派的两位奠基者亨利·西奇威克和艾尔弗雷德·马歇尔,尤其是马歇尔,他在1890年问世的巨著《经济学原理》中首创了“外部经济”与“内部经济”这一对概念,但马歇尔仅仅研究了“外部经济性”。到20世纪20年代,美国经济学家庇古出版了《福利经济学》一书,补充了“内部不经济”和“外部不经济”这一对概念。庇古认为,在经济活动中,如果某厂商给其他厂商或整个社会造成了不需付出代价的损失,那就是外部的不经济,这时厂商的私人边际成本要小于社会边际成本,私人边际经济福利大于整个社会的边际经济福利。庇古认为,当出现上述现象时,依靠市场竞争可能不起作用。市场经济的缺陷集中体现为“市场失灵”。

(一) 市场失灵的含义及其原因

1. 市场失灵的含义

所谓市场失灵,是指由于内在功能性缺陷和外部条件缺陷引起的市场机制在资源配置的某些领域运作失灵。它有狭义和广义两层含义。狭义的市场失灵主要表现在对外部负经济效应、垄断生产和经营、公共物品的生产、不对称信息情况下的商品交易以及社会收入分配不均等问题的调节上运作失灵。

广义的市场失灵,除了包括狭义市场失灵的内容外,还包括由宏观经济总量失衡导致的

经济波动。

2. 市场失灵的原因

造成市场失灵的原因既有内在性因素,也有外在性因素。狭义的市场失灵,主要是由市场的外在性和市场的不完全性或不充分性造成的,即市场机制发挥最佳功能所需要的若干市场条件在现实的经济运动中往往不具备或不完全或不充分,由此引起市场失灵。

广义的市场失灵,主要是由市场机制作用的自发性、盲目性和滞后性引起的。由于市场机制作用的滞后性和不确定性,常常导致虚假需求和生产的盲目性,对经济活动的远景缺乏导向;市场机制容易助长投机行为,从而破坏市场运行的有序性和稳定性;等等。市场机制作用的这些特点会造成社会经济运行的紊乱,使市场总供求关系发生以超额供给或超额需求为特征的总量失衡,引发严重的通货膨胀、失业和经济衰退等。

(二) 市场失灵的类型

由于市场机制达到最优状态的前提条件在现实的经济运行过程中难以满足,因而市场在许多领域都会失灵。与市场失灵的原因相关,市场失灵的类型大致有如下几种:

1. 宏观性失灵

宏观性失灵表现为市场总供求关系发生以超额供给或超额需求为特征的宏观经济总量失衡。当存在超额供给时,国民收入以小于充分就业的水平达到均衡,从而引起生产过剩、经济衰退和大量失业;当存在超额需求时,以货币计算的国民收入增长超过以实物计算的国民收入增长,国民收入超额分配,诱发过度需求,引起严重的通货膨胀;当两者交替出现或同时并存时,又引起“滞”、“胀”的交替出现,或同时并存。

2. 信息性失灵

信息性失灵表现为在交易过程中,交易双方对于商品质量、性能等信息的了解程度不同,出现“信息不完全”或“信息不对称”的现象。这种现象在市场持续一段时间后,就会破坏市场机制“优胜劣汰”的作用,以致出现了“劣胜优汰”的怪现象。当交易前卖方比买方更多地了解自己商品的质量和性能,而买方只有将商品买回去后才能真正了解商品的好坏时,就会出现劣等商品赶跑优质商品的“柠檬”(lemon)市场。而当交易双方在交易后(这里的交易不是仅指买卖关系,还包括委托代理等更广泛的各种关系),甲方因不能掌握足够的信息去监督乙方的行为时,乙方可能发生为一味追求自身利益而损害甲方利益的道德违规行为,这种现象西方经济学称之为“道德风险”。道德风险破坏了市场经济中的社会利益最大化的原则,使社会资源无法实现最优配置。

3. 公共性失灵

公共性失灵表现为在国防、市政建设、生态环境保护、教育和医疗保健等公共部门或准公共部门的产品,不能像面包、电冰箱等私用产品那样,在市场上被自发有效地生产出来。这是由于公共物品消费具有非竞争性和非排他性的特点。首先,公共物品的消费具有非竞争性,而这与私人物品的消费的竞争性有所不同。如一盏路灯,当别人使用它时,并不能使它对你的效用降低;消费它的人多了,也不会使所有使用它的人的消费水平受到影响。其次,公共物品的消费具有非排他性。私用物品都具有排他性,而公共物品则不同,只要它被生产出来,人们就可以免费使用,如果强行收费,或不让人们免费使用,则会使整个社会支付的成本上升或使整个社会得到的好处(福利)降低。所以,市场不可能自发地、有效地提供公

共物品。

准公共物品可以在市场上由私人来提供,如教育、医疗、公路、自来水、煤气等,每个人都可以享用,但如果不付款就无法享用。同样,准公共物品不能完全由私人按市场自由选择的原则来提供,因为市场上的准公共物品相对于需求来说,其供给不足,如果完全由私人按自由选择原则行事,则消费者对准公共物品的需求会受到其收入水平的制约,即只有收入较高的人,才能获得他想要的商品。可见,在准公共物品领域,市场的自由选择原则是行不通的,市场机制在这里无法实现社会资源的最优配置。

4. 垄断性失灵

垄断性失灵表现为市场上只有为数很少的几家供应商,甚至出现独家垄断的局面,垄断厂商通过操纵物价,牟取暴利,使市场均衡作用失灵,资源不能得到合理配置。市场本身有一个悖论:市场的良好状态是竞争状态,不管是完全竞争的理想状态,还是垄断竞争这种市场状态,只有保持竞争,市场机制才能有效地发挥作用。可是,对于规模经济敏感的部门,市场竞争有一种趋势——生产经营规模越大,效益越高。这种趋势导致积聚、集中和垄断,从而抑制竞争。例如,高档电器、汽车等产业部门,生产规模大的厂商往往比生产规模小的厂商享有成本低廉的优势,从而可以“以大欺小”,击败对手,垄断市场,降低市场机制的作用。由此可见,市场竞争本身具有走向垄断的趋势,尤其是在规模经济意义显著的行业,这种趋势更为明显。而垄断反过来又抑制竞争,抑制市场机制的有效运作,妨碍经济效率的提高。

5. 外部性失灵

外部性失灵表现在当某些市场主体的活动给社会或其他主体带来经济损失时,通过市场机制的自发调节作用将难以达到有效配置社会资源的目的。在市场经济中,资源的有效配置,要求市场价格等于社会成本。当不存在外部的消极影响时,生产者的私人成本等于社会成本,即一个生产者给其他生产者造成的没有补偿的损失为零。又由于生产者的产品价格总是等于其私人成本,因此,当社会成本等于私人成本时,其产品价格也就等于社会成本,而这也符合有效配置资源的要求。但是,当存在消极的外部影响时,私人成本和社会成本在量上就会出现差异,即社会成本大于私人成本。比如,当化工厂将污水排放到河流中,给下游的养鱼场带来损失时,化工厂的私人成本并未增加,而养鱼场却要为此支付更多的成本。从全社会的角度来看,鱼场主多支付的成本就是社会成本的一部分,即社会成本是化工厂的私人成本加上他强加给养鱼场的成本。由于私人成本等于价格,因此社会成本必然大于价格,这样就不符合有效配置资源的要求。虽然当私人成本等于价格时,私人生产者可获得最大利益,但由于社会成本高于私人成本(或价格),社会便会因价格不能补偿社会成本而遭受损失。外部性失灵的另一种表现形式是有益效应得不到鼓励,比如一项新发明在给社会带来较大的生产力时,其他人也跟着受益。虽然社会得到的外部收益远远大于发明者为发明所付出的成本,但在许多情况下,发明者只能够得到他的发明带给社会利益报酬的一部分,这样不利于鼓励有益的外部效应,同样达不到资源的最优配置。由此可见,无论是有害还是有益的外部效应,市场配置都不是有效的。

6. 分配性失灵

分配性失灵表现为在分配领域,单纯依靠市场机制的自发作用不可能完全实现公正的收入分配。造成这类失灵的原因,与上述几种失灵类型的原因密切相关。一是在存在垄断

的条件下,价格会严重背离价值,从而使部分人获得不合理收入。二是在市场机制的自发作用下,生产要素供求状况的不平衡必然导致要素收入的不合理差距。三是市场竞争的初始条件不均等会导致收入上的差别。市场交易在原则上是平等的和等价的,但由于人们资源禀赋的不同,权力分配的不公平,收入水平就会存在差距。四是由于收入分配具有公共性、外部性等特征,因而市场本身无法保证其公正性。五是在市场纯经济效益的作用下,各经济利益主体追求各自利益最大化的结果,会使收入不均衡的差距不断拉大,以致出现富者更富、贫者更贫的“马太效应”。六是经济运行时间和空间上的不均衡导致非个人原因的收入差距。例如,经济萧条时期导致的失业问题,经济在部门和地区的不均衡发展等。由此可见,市场机制虽然也有分配功能,但就其公正性而言,它几乎是无能为力的。

四、市场经济中政府的经济角色

市场失灵的存在决定了政府介入、干预经济活动的必要性。政府在市场经济中的经济角色是由弥补市场的缺陷或不足等情况所决定的。

(一) 调控人角色

调控人角色的职责是对宏观经济总量进行调节和控制。宏观调控有两大目标:一是宏观总量的平衡,即保持社会总供给和总需求的基本平衡;二是产业结构的调整和优化。社会资源的有效配置和利用,是通过三个层次来实现的,即微观层次、结构层次和宏观层次。在市场经济体制下,政府的调控人角色,主要是针对宏观层次而言的。政府通过经济政策、经济杠杆、经济立法和行政手段来调控经济总量,以实现宏观层次的资源优化配置。至于微观层次和结构层次上的资源优化配置,主要由市场机制来完成。但政府可以利用其在信息方面的优势,通过间接调控手段,制定经济发展计划和产业政策以及相关的税收政策,来引导资源的流向和微观经济主体的经济行为,指导产业结构的优化和促进产业的升级,以配合宏观经济总量的控制。

(二) 公益人角色

履行公益人角色的职责是实现并维护一定的公共目标,而公共目标主要有三个:其一,提供公共物品和准公共物品。实现这个目标的前提是政府建立起公平、合理的税收制度。因为政府生产和资助公共物品的财力,主要依靠各种税收。对于准公共物品,政府一方面通过制定相应的政策,鼓励民间、社会和市场参与部分物品的生产和提供,如教育、医疗、卫生等;另一方面又要提高科学决策水平,制定具体的制度,防止由于利润最大化的市场原则造成对公共利益的损害。其二,鼓励和保护有益的外部效应,预防和制止有害的外部效应。对于有益的外部效应,比如科学研究、发明创造、环境治理等,政府通过各种奖励性政策来鼓励,并通过各种法规如专利法等来保护知识产权。对于有害的外部效应,如环境污染、噪音等,除少数可以通过界定产权的办法让市场去调节外,大多数需要政府借助行政、财政和税收等手段来处理。其三,调节收入分配,避免个人收入差距过分拉大。在初次分配领域,政府通过各种经济法律、法规,来保证微观主体竞争机会的平等,鼓励微观主体获取合理、合法收入,严格限制非合理、非合法收入。在再次分配领域,政府一方面通过个人所得税和消费税来调节收入差别;另一方面还应建立完善的社会保障制度,为市场竞争提供基本的安全保障。