

26
王善迈 主编

1-20
W366
SHICHANG JINGJI
ZHONG
DE
ZHENGFU YU SHICHANG

市场经济中的

政府 与 市场



A1023778

北京师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

市场经济中的政府与市场 / 王善迈主编. —北京: 北京师范大学出版社, 2001. 12

ISBN 7-303-05714-5

I. 市 ... II. 王 ... III. ①市场经济 - 研究 - 中国
②国家干预 - 研究 - 中国 IV. F123. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 090479 号

北京师范大学出版社出版发行

(北京新街口外大街 19 号 邮政编码: 100875)

出版人: 常汝吉

北京师范大学印刷厂印刷 全国新华书店经销

开本: 890mm × 1 240mm 1/32 印张: 8.5 字数: 228 千字

2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月第 1 次印刷

印数: 1 ~ 3 000 册 定价: 12.00 元

前 言

现代市场经济是一种混合经济，既包括“私人部门”，又包括“公共部门”，从资源配置方式来说，既有市场机制，又有政府行政机制。世界上从来就不存在纯粹形态的市场经济，也不存在纯粹形态的计划经济，纯粹的市场经济，或纯粹的计划经济只是理论抽象。实行市场经济的国家，政府都在不同范围、不同程度上干预经济，实行计划经济的国家，也都在不同范围、不同程度上利用市场机制。在资源配置中，既存在市场失灵，也存在政府失灵，政府与市场在各自作用的领域中，都可以实现资源的有效配置。

从学术来说，关于市场经济中政府与市场的作用及其相互关系，历来争论不休，乃至大相径庭。有反对政府干预经济，主张放任自由的自由主义经济学派，也有主张加强政府干预经济的学派。从实践来看，实行市场经济的不同国家，或同一国家的不同历史时期，政府与市场作用的边界各不相同。可以说，在市场经济中，政府与市场作用的边界面临着选择，是一个永恒的主题。

中国改革开放以来，基于对市场经济在资源配置效率，推动生产力发展更优的判断，选择了市场经济作为经济体制改革的目标。目前，中国正处在从计划经济走向市场经济的深刻制度变革中，即处于经济转型期。处于经济转型中的国家，政府与市场作用的边界及其相互关系，不同于成熟的、典型的市场经济国家。在转型期，政府应管什么，不应管什么，面临选择，同时，又面临着政府作用范围和职能的转变。经济转型中，政府职能的界定，政府职能的转变，是一个从理论到制度需要探讨的问题，这一问题的解决关系着社会主义市场经济体制模式的设计和实施，

关系着在制度变革中，宏观经济能否稳定持续地增长。

基于上述考虑，我们选择了市场经济中的政府与市场作为研究课题，试图对这一问题做出理论与实际相结合的回答。这项研究的基本观点和基本结论体现在本书中。

本书的第一部分是对西方经济学史中有关市场与政府关系的综述。由于有关市场与政府关系的文献资料浩如烟海，囿于有限的文献资料和篇幅，这里只能因陋就简，从经济学史的角度出发，遵循有体系的经济学形成以来主流理论的主线，描述不同时期不同背景下有关市场与政府关系的主流思想。

我们首先描述了古典经济学和新古典经济学关于市场与政府关系的思想。市场交易在远古时代就随人类社会的形成而存在。但直到 13、14 世纪，市场制度作为专制国家的对立物，才随资本主义的兴起而真正确立起来。在市场制度确立的过程中，描述市场制度的经济学逐渐从哲学中分离出来，形成了一门独立的社会科学。这里先从经济学形成过程中呈现出的思想奇葩着手整理市场经济中的国家观念。从霍布斯的国家理论开始，经由洛克、孟德维尔、休谟、重农学派等思想家的发展，为政府建立起以人性自利为道德哲学基础的自然秩序——市场制度体系。之后，我们考察现代经济学鼻祖亚当·斯密给市场制度建立的经典体系。在这个体系中，市场制度仿佛一只“看不见的手”，引导自利的个人行为，形成促进公共利益的经济秩序，而政府只是这个秩序的“守夜人”，其经济作用间接地体现为市场经济立法和建立规则上。约翰·穆勒沿着斯密的体系明确提出了政府干预经济的一般逻辑。边际主义革命之后，斯密体系最终经由马歇尔、帕累托等人创建的新古典经济学而臻于完善。就市场与政府的关系而言，新古典经济学虽然明确了政府干预经济的三个理由——外部性、垄断和收入分配，但同时给政府干预经济设定了严格的条件：除非政府在效率和公共意识方面有所改善，能够预期到干预经济的有利条件，否则就不能比过去更有效地干预经济。因此，

在新古典经济学中，政府更像一个“守夜人”，只是借助于完善的社会制度监护市场的有效运行。

接着我们概述凯恩斯主义和新古典综合派关于政府干预经济的思想。1929—1933年，资本主义世界爆发的经济危机使早期新古典经济学黯然失色，人们对自由竞争的市场制度是否能够实现经济的和谐运行产生了怀疑。凯恩斯应时所需，把早期新古典经济学当作特例，作为自己理论分析的基础，系统地提出了政府干预经济的一般理论，开启了宏观经济学的先河。在凯恩斯的政府干预理论中，凯恩斯并没有完全否定早期新古典经济学的理论体系，而是从古典就业理论解释不了现实中存在的大量失业问题入手，把早期新古典经济学的个量分析发展到总量分析，在有效需求不足问题的分析过程中发现了大量市场失灵现象，提出了克服由不确定性引起的市场失灵或者说有效需求不足问题的一揽子宏观经济政策工具，为政府干预经济提供一个可选择的机会集合。作为对早期新古典经济学和凯恩斯的政府干预理论的综合，新古典综合派在二战后成为西方世界中的主流经济学。它的特点是把新古典的市场板块和凯恩斯的政府板块结合起来，使市场的微观效率和政府的宏观效率统一在一个理论体系之中。在不断的实践和认识过程中，主流经济学明确了市场与政府各自的优势和缺陷，说明在市场与政府之间存在一种替代关系，两者共同起作用而形成了一种混合经济体制。

最后，我们转入介绍当代西方主流经济学关于政府与市场关系的主张。70年代初，西方世界的经济增长出现了通货膨胀和失业并存的“滞胀”现象，主流经济学受到了实践和理论的双重挑战。在这样一个经济学理论批评相长的过程中，在70年代末、90年代初先后出现了沿着不同路径前进的两个新学派，即新制度经济学和新凯恩斯主义。新制度经济学秉承新古典经济学的市场观念，认为由于交易费用的存在，价格机制的运行是有成本的，因而在一个经济体系中产权制度是至关重要的。而政府作为

产权制度的主要供给者或者说游戏规则的主要制定者，在一国的经济增长中发挥着重要作用。但新制度经济学遵循市场效率标准，给政府干预经济规定了一个交易费用的原则，即在纵向一体化过程中，当由市场或企业组织解决外部性问题的交易费用大于由这种安排引起的收益时，就需要政府出面解决外部性问题。不过，政府在干预经济时很可能出现制度失败的情况。以斯蒂格利茨为代表的新凯恩斯主义将其政府干预理论建立在不完全市场及不完全信息的假设基础上，从单个经济单位的最大化假定出发，分析了市场与政府在经济中各自所具有的优势，重新解释了传统的市场失灵论和政府失败论，认为市场与政府之间存在一种互补性关系，二者之间是相互促进的。基于此，斯蒂格利茨批评了解决市场失灵问题的两种私有化观点，极力主张政府积极干预经济。

本书的第二部分，即政府与市场：永恒的抉择。这里从资源配置效率和资源配置效率实现的条件出发，讨论市场经济中政府与市场作用范围及相互关系，讨论政府与市场是现代经济学的一个永恒的主题。

在资源稀缺的基本前提下，资源配置的制度、方式和方法对其配置效率具有决定性的意义，这是经济学的一个基本命题。在不同的社会背景（包括历史背景、文化背景、社会制度背景）下，有两种资源配置的方式：一种是运用市场机制实现资源配置，另一种是通过政府调节经济运行行为来配置资源。二者并不能在任何情况下都是最优的资源配置方式，达到富有效率的资源配置。因为二者形成有效率的资源配置需要一定的条件，如果条件不成熟，就可能发生市场失灵或政府失灵，所以，是选择市场还是选择政府作为资源配置的机制，成为现代经济学的一个永恒的命题。

市场机制和计划机制的主要区别存在于二者不同的决策系统、信息系统和动力系统，这就决定了不同的生产效率、社会福

利效率和动态效率。判断一个经济资源配置方式的选择是否合理的主要依据，就是要看资源配置效率的高低，所以，合理、优化的资源配置一定对应着有效率的资源配置。资源配置的效率主要是通过需要的满足程度同所耗费的资源的对比关系表现出来，它不是一个简单的物量关系，而是一个效用概念或社会福利概念。最富有效率的资源配置应该是同时富有生产效率、社会福利效率和动态效率，在一定的条件下，市场机制和计划机制都有可能达到最富有效率的资源配置。

在市场经济中，各经济主体根据商品的市场价格和数量状况，按照自愿的原则来生产和交换各自的产品和劳务。微观经济学家证明：如果每个市场参与者都充分掌握着个人决策和行动所需要的一切市场信息，同时面临着相同的价格，并且没有垄断的存在，那么，资源配置将富有效率，达到帕累托最优的境界。没有一个人能在别人处境不变坏的情况下使自己的处境变好。也就是说，借助完全竞争市场，通过改变市场参与者的个人禀赋，可以达到社会福利最大化的目的，而无需通过政府去直接干预经济运行。但是，由于“市场缺陷”（公共产品、外部效应、不完全竞争和市场协调失灵）的存在，市场在资源配置中的作用被大打折扣，市场的限度表现为两个基本缺陷：“市场做不到”和“市场做不好”。所以，在许多领域，通过市场机制配置资源根本无法达到帕累托最优境界，常常是低效率的甚至是无效率的。因此，在某些领域或在超出某种限度的情况下，“市场退出”将是一种十分积极的、富有效率的做法。

由于信息的非对称性和交易费用的存在，经济边界的制度界定在非完全竞争的条件下日益重要。通过政府的制度供给，可以弥补“市场缺陷”的不足。现代市场经济中，政府对公共物品进行配置是有效率的，与私人经营公共物品相比，政府对公共物品的供给能够满足社会福利最大化的目的，达到“帕累托改善”的效果。在一定的领域内，政府对经济的干预是有所作为的。政府

可以通过经济、行政和立法等措施，来提高资源配置的效率，以增进社会福利最大化。但是，同私人经营者一样，政府同样也难以拥有解决经济问题的完全信息，再加上政府本身的缺陷（缺乏竞争、成本约束弱化、寻租行为等），政府干预的有效性将会大大降低。所以，政府在市场经济中的作用也是有很局限度的，政府失灵也同样存在。政府对经济的干预应该是理性的，必须谨慎从事，要“有所为，有所不为”，要对干预做出必要的成本效益分析。

通过以上的分析，可以得出这样的结论：在市场和政府之间，要判断哪一个在资源配置中的效率更高显然是不明智的。二者在不同的条件下，都可以提高资源配置的效率；同时，二者也都有各自的缺陷；二者是可以相互替代的，也是可以相互弥补不足的。在现代市场经济中，要充分发挥市场机制应有的作用，在市场机制能够起作用的场合，要让它充分发挥作用，要消除一切阻碍其发展的限制力量；而在市场机制受到限制的领域，应该发挥政府的调节作用，由政府在经济进行适时的干预和控制。

本书的第三部分以中国的经济体制改革为案例，探讨从计划经济到市场经济的制度转型中政府与市场的关系，着重分析和描述政府职能是如何转变的。

经历了半个多世纪的艰苦探索，到 20 世纪末期，从传统计划经济向市场经济的制度转型及在这种制度转型中如何推动经济持续稳定发展，就又一次成为世界性的大趋势、大潮流及大课题。在制度转型的目标即改革的市场化取向既定的前提下，世界各国的学者对于制度转型的具体方式和过程问题做了大量的实证和规范研究，提出了各种各样的理论模式和政策主张。但这些政策建议在各国具体的转型发展实践中，由于历史背景、初始的体制状态和改革条件、政治制度和意识形态环境约束以及国际政治经济环境条件的差别，其制度转型的具体方式和过程也就有所不同。概而言之，有所谓激进式和渐进式两种基本发展模式。

与前苏联及东欧各国的激进式转型模式不同，中国的制度转型采取的是一种渐进模式，它是在既定的社会主义政治制度和经济制度框架下由政府主导渐进推进的。激进式和渐进式是转型发展在路径和方式上的两种理论归纳，这种区分和归纳的根本标志不在于“速度”的快慢上，而在于改革战略和转型策略上的不同。从转型发展的绩效来看，激进式和渐进式究竟孰优孰劣，在纯理论层面没有绝对的分别。中国实行渐进式改革的成就有目共睹，但随着时间的推移渐进式转型发展中的问题和矛盾也日益暴露和突出起来，要彻底取得转型发展的成功尚有待时日，需要做更大努力。

中国渐进式改革有其特殊的政治经济学逻辑，其基本特征主要体现在：在坚持社会主义制度的前提下，不断调整具体的经济改革目标；增量改革、边际调整；改革始终与“开放”的范围和力度相伴而行。多元的经济结构，起点较低的经济发展水平，增长潜力较大的经济状况，人口众多、规模巨大的发展中国家特征，东方大一统的文化传统及强有力的中央政府领导以及特殊的国际政治经济环境，等等。所有这些内生的或外在的因素，最终使中国的制度转型在社会成员的公共选择和互动博弈下走出了一条比较成功的渐进改革道路。

契合中国国情的渐进式市场化改革，决定了中国经济在一个相当长的历史时期内，属于一种从传统集中型计划经济向社会主义市场经济过渡的制度转型经济。在这种经济的运行和发展中，虽然改革具有“公共选择”性质和“客观”的制度经济逻辑，但无可否认的是，政府的角色定位和职能转变始终具有原发性的决定意义，中央政府对改革的主导仍然是这种渐进式改革具有较强的“中国特色”之突出表现。基于中国经验，转型经济中的政府角色定位和职能转变在理论上可以概括为如下几个方面。

第一，主导改革。这是转型经济中政府的基本职能。从计划经济到市场经济的转型，实际上是一种全社会成员共同参与、相

互博弈的社会公共选择和制度变迁过程。就一个国家的制度转型来说，它一般是在“政府主导”下，社会成员对更优制度体系的“公共选择”；从计划经济到市场经济的制度转型，当然同样离不开政府的主导作用。但这种主导作用主要体现在它作为正式制度的供给者，能够正确地总结广大群众改革的意愿和实践经验，以决策和制度选择体现或反映出来，使改革目标不断得到校正和调整，保证改革沿着内在的制度变迁逻辑和方向顺利渐进。同样，在改革的时机把握、策略选择及难题化解等方面，政府的主导作用都具有重要的决定性意义。

第二，“先退后进”。这是转型经济中政府职能转换的基本策略。市场化的制度转型，对政府来说，就是转换角色及职能。具体地说，一是“管什么”的转换，即从私人领域、竞争性领域、微观领域转到公共领域、非竞争性领域、宏观领域，随着市场化进程的不断深入，政府应逐渐承担起公共服务职能；二是“怎么管”的转变，即从直接的、行政的、参与式的、人治式的、随机式的转到间接的、经济手段为主的、裁判式的、法制的、规范程序化的管理。转换角色及职能并不意味着削弱政府权威，恰恰相反，在“有进有退”、“有所为有所不为”的转换中，政府权威和责任会变得更加重大，主导作用有可能得以真正发挥。转换政府职能的关键问题是国有经济“收缩战线”，即通过国有企业首先退出本该由大量分散的微观市场主体占据的竞争性领域，政府逐步把主要精力转移到公共领域上来。

第三，双轨调控。这是政府保证转型期宏观经济稳定的主要艺术。中国渐进式改革的特点，决定了从传统的计划经济向市场经济特征转变过程中，要经历一个很长的、复杂的双轨过渡时期。在这期间，由于双重体制混合作用的特征，使得宏观经济趋势呈现出既不同于传统计划体制下的那种“强波震荡”，又不同于完善市场经济条件下的“商业景气循环”。针对转型期特殊的体制背景，政府对宏观经济运行的调控总的来说采取“两手抓、

一手硬、一手软”的双轨调控策略。一方面，政府积极采取一些顺应市场化改革要求的、适应新体制变化情况的新举措、新的调整政策和手段，这“一手”越来越“硬”，运用的频率和作用越来越大；另一方面，政府要顾及体制的未变部分，继续运用一些与旧体制相适应的老办法、传统的行政控制手段，这“一手”随着改革深入越来越“软”，运用的频率和作用逐渐减少。

本书的第四部分，讨论了国有经济的战略性调整和国有企业的制度创新。

国有企业（其全体构成国有经济）是政府经济活动的一个重要方面。国有经济的战略性调整和国有企业的制度创新，是经济转轨理顺政府与市场关系的核心内容。这一部分，我们着重研究我国国有经济为什么和如何进行战略性改组，国有企业为什么和如何进行改革，建立现代企业制度。

国有经济普遍存在于当代世界各国。现代市场经济实际上是一种混合经济，市场经济不仅需要政府，而且需要政府以国有企业的形式提供服务。国有经济与市场是兼容的。国有企业兼有“政府”和“企业”的双重性质，这种双重性是国有企业的根本制度特征。国有企业的制度特征决定了它的比较优势和比较劣势，决定了其功能范围。

由于经济环境不断变动，因而国有经济的有效范围也在不断地发生变化，政府需要不断地调整国有经济的总体规模与结构布局。市场经济国家是在市场经济的基础上调整国有经济的范围与结构，市场提供了一个基本的参照系和各种有效的手段，与之不同的是，我国是在计划经济的历史遗产上调整国有经济。我国的改革过程是从“增量”改革推进到“存量”改革。“增量”改革阶段，通过非国有经济的增加来自然地降低国有经济的比重，调整扭曲的产业结构。随着短缺经济的结束和买方市场的形成，“增量”改革遇到了极限，“存量”改革提上了日程，这就是国有经济战略性调整的大背景。

改革开放以来，随着整体经济的增长，我国国有经济在数量上也获得了较快的发展。但是，国有企业掌握的大量资源不仅没有得到有效的利用，反而出现了大面积的经营亏损和资产流失。国有经济面临的困境根源于国有经济的功能错位和布局失当。国有经济承担了不应该由国有经济承担的功能，进入了国有经济没有比较优势反而具有比较劣势的领域，而本应由国有经济发挥作用的领域却没有得到足够的保障，从而损害了市场机制有效运行的基础，降低了整体经济的运行效率。

国有经济的战略性调整成为了我国经济体制改革深化和经济持续增长的关键。国有经济的调整不仅是要从整体上搞好国有经济本身，而且其根本目的是要提高整个国民经济的素质和效率。国有经济调整的原则是充分发挥国有经济的比较优势，从一般竞争性领域向战略性领域集中。调整的基本战略部署是：对国有小企业放开搞活；对竞争领域的大型国有企业借助资本市场进行改组；在收缩战线、集中财力的基础上，加强国家必保的战略性行业和企业。政府在国有经济调整的过程中起着不可替代的作用，为国有资本的市场交易提供基础制度条件和支持性政策。

国有经济的战略性调整与国有企业的制度创新密不可分。不仅国有企业的退出本身就是一种制度创新，而且与市场经济相适应的国有企业不能再是计划经济中的国有企业模式。市场中的企业是一个各种生产要素的合作机构，特别是人力资本和非人力资本的合作机制，以充分发挥每一要素的专业化优势。资本通过股权约束机制和债权约束机制来控制企业中的代理问题，减少代理成本，企业的管理层级制通过团队的结构化，强化了企业管理层的责任能力、外部约束和自我激励。基于市场契约形成的一系列制度安排，大大降低了不同要素所有者合作的成本，为现代大公司的形成和发展奠定了基础。

计划经济下的国有企业其实不能说是一个企业，因为计划体制下没有市场，因而也不可能有真正意义上的企业。我国国有企

业经过长期的改革仍然没有建立起真正的现代企业制度。国有企业的症结在于资本控制失灵：股权控制与债权控制双重失灵。解决问题的思路是重建资本约束机制。首先要建立有效的国有资产管理体制，解决委托人问题。国有资产的分级所有为国有企业的产权多元化提供了方便的途径。各级政府通过国有资产委员会，把国有企业的股权委托给多家商业化的信托基金经营。在解决了委托人问题的基础上，建立规范的公司治理结构，解决代理人问题。通过国有企业的债务重组，重建债权约束机制。国有企业的债务清理，流量问题比存量问题更重要。在计划经济向市场经济转轨的过程中，不能主要依靠破产机制来解决不良债务问题。

这部学术著作是“九五”教育部人文社会科学研究规划博士点基金项目——社会主义市场经济理论研究的最终成果。这项研究和成果由王善迈主持，负责确定研究目标、思路、基本框架和统稿，参加项目研究和成果撰写的有王善迈、王兆斌、周春发、李宝元、张伟，王兆斌协助主编做了大量工作，刘泽云做了部分技术性工作。

这项研究和成果是初步的，由于我们的水平和精力限制，难免有许多缺陷和不足，恳请读者批评指正。

2000 年 12 月

前 言

第一部分 政府经济学理论综述



第 一 章 古典世界里的经济秩序 /3

第一节 “自然秩序”的建立 /3

第二节 市场经济的“守夜人” /11

第三节 早期新古典经济学的市场信念 /19

第 二 章 凯恩斯主义 /27

第一节 凯恩斯的政府干预理论 /28

第二节 主流经济学对市场和政府关系的综合 /37

第 三 章 现代观点 /45

第一节 新制度经济学对市场和政府关系的 交易费用解释 /45

第二节 新凯恩斯主义对市场与政府关系的重构 /57

小 结 /66

第二部分

市场与政府：永恒的抉择



第四章 资源配置方式与效率标准 /69

第一节 两种资源配置方式的比较 /69

第二节 资源配置的效率标准 /73

第五章 资源配置的市场效率与市场的限度 /80

第一节 资源配置的市场效率 /80

第二节 市场的限度 /85

第六章 市场经济中政府的职能以及政府的限度 /96

第一节 政府对公共物品的供给效率 /96

第二节 市场经济中的政府作用 /102

第三节 市场经济中政府作用的限度 /108

小 结 /114

第三部分 转型发展中的政府： 以中国为例的实证分析



第七章 面对转型发展的中国政府 /119

第一节 转型发展：一个世界性课题 /119

第二节 中国的市场化改革和转型渐进特征 /123

第三节 市场化制度转型中政府的基本职能 /128

第八章 渐进式改革的政府主导 /132

第一节 制度转型中的制度供给 /132

第二节 双轨调控与梯度推进 /139

第三节 政府何以有效主导改革渐进 /147

第九章 市场化进程中的政府职能转变 /151

第一节 市场化改革的实质 /151

第二节 国企改革与国有经济改组 /152

第三节 放开、培育和规制市场 /156

第四节 保持宏观经济稳定：从直接控制到间接调控 /159

第五节 逐渐承担起社会公共职责 /161

第十章 宏观经济稳定与政府双轨调控 /163

第一节 转型期宏观经济波动的总态势及体制根源 /163

第二节 转型发展中的宏观经济政策选择 /166

第三节 区域经济政策与宏观经济稳定 /170

第四节 转型发展中的政府双轨调控策略 /172

小 结 /174

第四部分 国有经济的战略性调整 与国有企业的制度创新



第十一章 国有经济的战略性调整 /177

第一节	市场经济中国有经济的地位和作用 /177
第二节	我国国有经济布局调整的背景、意义和目标 /183
第三节	国有经济调整的基本途径与手段 /190
第四节	政府在国有经济调整中的作用 /195
第十二章	国有企业的制度创新 /199
第一节	市场中的企业 /199
第二节	国有企业改革的历程 /219
第三节	国有企业进一步改革的思路 /226
	小 结 /242
	参考文献 /244