

•公共管理论丛•

主编◎彭国甫 颜佳华

市场失灵与政府治理

—— 政府经济职能与行为研究

谢罗奇

湖南人民出版社

●公共管理论丛●

主编◎彭国甫 颜佳华

市场失灵与政府治理

—— 政府经济职能与行为研究

谢罗奇

湖南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

市场失灵与政府治理:政府经济职能与行为研究/谢罗奇.
长沙:湖南人民出版社,2005.4

(公共管理论丛/彭国甫,颜佳华主编)

ISBN 7-5438-3912-1

I.市... II.谢... III. 国家行政机关-经济职能-研究-中国 IV.F123

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 020350 号

责任编辑:彭富强

装帧设计:虢 剑

市场失灵与政府治理

——政府经济职能与行为研究

谢罗奇

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市营盘东路3号 邮编:410005)

湖南航天长宇印刷公司印刷

2005年4月第1版第1次印刷

开本:730×960 1/16 印张:20.5

字数:267,000

ISBN7-5438-3912-1

C·168 定价:41.00元

目 录

前 言	(1)
-----------	-------

第 1 章 市场经济条件下的政府经济职能	(4)
----------------------------	-------

1.1 “看不见的手”与政府行为	(4)
1.1.1 市场经济与市场体制	(4)
1.1.2 完全竞争市场与帕累托最优状态的实现	(7)
1.1.3 政府行为变化的历史轨迹	(9)
1.2 市场失灵与政府干预	(12)
1.2.1 市场失灵及其表现	(12)
1.2.2 市场失灵的原因	(16)
1.2.3 政府对市场的干预	(18)
1.3 政府的经济职能分析	(21)
1.3.1 政府经济职能的界定	(22)
1.3.2 政府经济职能的发展变化	(24)
1.3.3 政府的一般经济职能	(27)



第2章 政府失效的治理对策	(31)
2.1 政府失效的本质	(31)
2.1.1 政府失效的提出	(31)
2.1.2 政府失效的含义	(32)
2.1.3 政府失效的表现	(34)
2.2 政府失效的原因	(37)
2.2.1 公共产品供求的非市场性	(37)
2.2.2 政府决策失效	(39)
2.2.3 内部性与政府扩张	(43)
2.2.4 寻租行为与政府失效	(45)
2.3 政府失效的治理	(47)
2.3.1 合理界定政府作用的有效性边界	(47)
2.3.2 科学决策与正确实施政府的干预行为	(50)
2.3.3 切实提高政府机构的效率	(51)
2.3.4 深化政府管理体制变革	(52)
2.3.5 建立科学的绩效评价机制	(54)
第3章 公共产品的政府供给分析	(55)
3.1 公共产品与私人产品	(55)
3.1.1 公共产品的基本特征	(55)
3.1.2 公共产品的类别划分	(58)
3.1.3 公共产品与私人产品的区分	(61)
3.2 公共产品的供给与效率	(63)
3.2.1 纯粹公共产品的需求	(63)
3.2.2 市场提供公共产品的低效率	(65)
3.2.3 公共产品供给与免费搭车	(66)
3.2.4 准公共产品的供给	(68)
3.3 公共产品供给的均衡分析	(70)

3.3.1 私人产品供给的局部均衡分析·····	(70)
3.3.2 公共产品供给的局部均衡分析·····	(71)
3.3.3 公共产品供给的林达尔均衡与强制性融资·····	(73)

第4章 政府纠正外部效应的政策选择 ····· (76)

4.1 外部效应产生的原因·····	(76)
4.1.1 外部效应的含义·····	(76)
4.1.2 外部效应分类·····	(80)
4.1.3 外部效应的产生原因·····	(81)
4.2 外部效应的经济影响·····	(83)
4.2.1 市场供求不平衡·····	(84)
4.2.2 公共产品供给低效·····	(87)
4.2.3 行政管理成本过高·····	(89)
4.3 政府解决外部效应的政策选择·····	(90)
4.3.1 市场机制纠正外部效应·····	(90)
4.3.2 政府对外部效应的纠正策略·····	(92)

第5章 公共选择视野中的政府决策 ····· (96)

5.1 阿罗悖论及其求解·····	(96)
5.1.1 公共选择与市场决策·····	(96)
5.1.2 公共选择的准则·····	(99)
5.1.3 阿罗悖论的内容·····	(101)
5.1.4 阿罗悖论的求解·····	(102)
5.2 公共选择中的政治行为分析·····	(108)
5.2.1 投票者参与投票的动因·····	(109)
5.2.2 政治家的动机·····	(110)
5.2.3 官僚的动机·····	(111)
5.2.4 特殊利益集团的动机·····	(113)

5.3 公共选择与寻租行为	(115)
5.3.1 寻租及其产生的原因	(115)
5.3.2 寻租活动的实质与危害	(117)
5.3.3 寻租与设租的治理	(121)

第6章 中央与地方经济关系调整的路径分析

	(125)
6.1 中央集权与地方分权	(125)
6.1.1 中央集权与地方分权的主要理论分析	(125)
6.1.2 中央集权存在的理由	(127)
6.1.3 地方分权的现实意义	(129)
6.1.4 我国地方分权在市场化过程中的内在矛盾	(130)
6.2 政府职能分工的依据与原则	(131)
6.2.1 政府职能分工的依据	(131)
6.2.2 政府职能分工的原则	(131)
6.2.3 中央与地方财政收入划分的原则	(134)
6.3 中央与地方经济关系的国际比较	(135)
6.3.1 美国的中央与地方经济关系	(135)
6.3.2 德国的中央与地方经济关系	(139)
6.3.3 日本的中央与地方经济关系	(142)
6.4 我国中央与地方经济关系的调整	(145)
6.4.1 我国财政体制改革的回顾	(145)
6.4.2 中央与地方经济关系的进一步调整	(149)

第7章 政府经济行为的博弈分析

7.1 博弈论在经济分析中的应用	(153)
7.1.1 博弈论	(153)
7.1.2 博弈论与新制度经济学	(156)

7.1.3 博弈论与信息经济学·····	(158)
7.2 中央政府与地方政府的博弈分析·····	(160)
7.2.1 中央与地方博弈的主要领域及其效益分析·····	(160)
7.2.2 规范中央政府与地方政府关系的制度安排·····	(168)
7.3 政府与企业的博弈分析·····	(170)
7.3.1 目标差异导致政企博弈局面的形成·····	(170)
7.3.2 政府与企业创新进化博弈分析·····	(171)
7.3.3 政府行为制度化与博弈结果理想化·····	(174)
 第8章 政府配置公共资源的方式探讨 ·····	 (176)
8.1 公共资源配置体系·····	(176)
8.1.1 公共权力的配置·····	(177)
8.1.2 国有财产的配置·····	(179)
8.1.3 国有资产的配置·····	(181)
8.2 公共资源配置的公平——政府转移支付·····	(182)
8.2.1 政府转移支付的含义·····	(183)
8.2.2 政府转移支付制度的国际比较·····	(184)
8.2.3 西方转移支付制度对我国的启示·····	(186)
8.3 公共资源营运的制度创新——政府采购制度·····	(189)
8.3.1 政府采购概述·····	(189)
8.3.2 政府采购的效益分析·····	(191)
8.3.3 我国现行政府采购制度存在的主要问题·····	(196)
8.3.4 我国政府采购制度的改革与完善·····	(198)
 第9章 政府定价与政府收费 ·····	 (201)
9.1 政府定价概述·····	(201)
9.1.1 政府定价及其构成要素·····	(201)
9.1.2 政府定价的目的·····	(202)

9.1.3 政府定价的原则	(204)
9.2 政府定价的基本方法	(206)
9.2.1 边际成本定价法	(206)
9.2.2 平均成本定价法	(208)
9.2.3 二部定价法	(209)
9.2.4 我国的价格听证制度	(209)
9.3 政府收费的理论分析	(213)
9.3.1 政府收费的性质与种类	(213)
9.3.2 政府收费的特征	(215)
9.3.3 政府收费存在的依据	(216)
9.3.4 政府收费的原则	(217)
9.4 政府收费的规范与实证分析	(219)
9.4.1 税费关系的规范分析	(219)
9.4.2 我国政府收费的现状分析	(221)
9.4.3 规范我国政府收费的基本思路	(223)

第10章 政府与区域经济协调发展 (226)

10.1 区域经济差异的一般理论	(226)
10.1.1 新古典学派的区域均衡增长理论	(226)
10.1.2 区域非均衡增长理论	(227)
10.1.3 国内区域经济差异理论	(232)
10.2 我国区域经济发展的现状	(233)
10.2.1 东、中、西部经济差异	(234)
10.2.2 南北经济差异	(236)
10.2.3 省际经济差异	(237)
10.3 区域联合与协调发展的效益	(239)
10.3.1 整体性与聚集效益	(239)
10.3.2 互补性与优化效益	(241)

10.3.3 多元性与综合效益	(242)
10.4 政府协调区域经济发展的政策手段	(243)
10.4.1 政府协调区域经济发展的区域财政政策	(243)
10.4.2 政府协调区域经济发展的区域货币政策	(246)
10.4.3 政府协调区域经济发展的区域产业政策	(248)

第 11 章 政府调节居民收入差距的原则与手段

.....	(250)
11.1 居民收入差距形成的原因及其后果	(250)
11.1.1 居民收入的来源	(250)
11.1.2 居民收入差距形成的原因	(251)
11.1.3 居民收入差距过大的后果	(253)
11.2 居民收入差距的度量	(254)
11.2.1 洛伦茨曲线	(254)
11.2.2 基尼系数	(256)
11.2.3 泰尔指数	(257)
11.2.4 人口收入份额度量方法	(258)
11.2.5 变异指标	(260)
11.3 政府调节居民收入差距的原则与手段	(262)
11.3.1 政府调节居民收入差距的原则	(262)
11.3.2 政府调节居民收入差距的主要手段	(265)

第 12 章 开放经济下的政府经济政策协调

12.1 政府收支平衡与社会总供求平衡	(269)
12.1.1 政府收支平衡与财政赤字	(269)
12.1.2 社会总供求及其平衡	(272)
12.1.3 政府收支平衡与社会总供求平衡的关系	(274)
12.2 外部冲击与宏观经济的稳定性	(276)

12.2.1	内部冲击与外部冲击	(276)
12.2.2	固定汇率制下外部冲击对均衡的影响	(277)
12.2.3	浮动汇率制下外部冲击对均衡的影响	(279)
12.3	开放经济下政府的宏观经济政策目标和手段	(281)
12.3.1	开放经济下政府的宏观经济政策目标	(281)
12.3.2	开放经济下政府的宏观经济政策工具	(284)
12.4	开放经济下财政与货币政策的协调和配合	(287)
12.4.1	浮动汇率制度下财政—货币政策的相对 有效性	(287)
12.4.2	固定汇率制度下财政—货币政策的相对 有效性	(289)
12.4.3	内外平衡与财政—货币政策配合	(291)

第 13 章 政府管制的经济分析

13.1	政府管制的经济含义	(294)
13.1.1	政府管制的含义	(294)
13.1.2	政府管制的理论依据	(296)
13.2	政府管制的方式与范围	(299)
13.2.1	经济性管制	(299)
13.2.2	社会性管制	(303)
13.2.3	反垄断管制	(306)
13.3	政府管制的成本与效益	(309)
13.3.1	政府管制的成本	(309)
13.3.2	政府管制的收益	(311)
13.3.3	政府管制的成本—收益分析	(312)

参考文献	(314)
------------	-------

后 记	(318)
-----------	-------

前 言

市场经济是一种由市场机制来配置社会资源的经济体制或经济运行方式。但是，纯粹的市场经济或完全竞争的市场是不存在的。在市场经济发展的任何阶段，政府都必须发挥其作用，履行其社会经济职能。事实上，一个社会的经济是由市场经济和政府经济组合而成的，所不同的是，在不同的社会中它们所处的地位和所占比重不同。因此，在市场经济条件下，如何界定政府职能，如何定位政府角色，如何理顺中央政府与地方政府、政府与市场、政府与企业的关系，以充分发挥市场在社会经济活动中的基础性作用，实现政府对经济的有效调控并达到政府作用与市场机制的结合，是每一个国家都要面对且必须加以解决的问题，也是进一步完善我国社会主义市场经济体制，促进社会经济全面发展的内在要求。

我国的社会主义市场经济体制已初步建立，正在进一步完善和健全的过程中，关于政府经济的许多问题急需进一步研究和探讨。我们在对传统和现代的关于政府经济理论进行学习和研究的基础上，结合我国社会主义市场经济的实践，对一些政府经济的重大问题进行了深入的研究，提出了自己的一些认识，并且充分吸收了这些年来关于政府经济方面的较为成熟的研究成果和经验，构成了本书的基本框架。

众所周知，市场不是万能的。市场这只“看不见的手”固然有令人惊叹的配置资源的作用，有强大的市场自组织功能，但也有无法克



服的缺陷，即所谓的“市场失灵”。本书第1章分析了市场失灵的原因与表现，提出了政府干预经济的原则与范围，界定了政府的经济职能。第2章介绍了“政府失灵”的原因与表现，提出正确处理市场和政府的关系、合理界定政府作用的有效性边界、科学决策与正确实施政府的干预行为、切实提高政府机构的效率是解决政府失效的关键。

纯粹的公共产品具有非排他性和非竞争性两个基本特征，这就决定了纯粹的公共产品只能由政府提供。公共产品与外部效应有着密切的联系。有时，公共产品和外部效应的界限甚至会显得有点模糊。而外部效应使市场的价格信号失真，公共产品供给低效，资源配置难以达到帕累托最优，从而对市场或政府活动带来很大的经济影响。本书第3、4章分析了公共产品的供给与效率、公共产品的政府提供和外部效应的政府纠正策略。

政府每天作出的决策都影响着大多数公民的生活。同时，政府所作出的决定，也都会使它的人民作出一些相应的行动。社会选择（或集体选择）考虑的是国家或社会成员的偏好及与政府作出的集体选择之间的关系。在第5章，我们研究了公共选择中的政治行为，分析了寻租的原因、危害，提出了治理寻租和设租的对策。

任何政府体制，都需要解决在政府内部如何配置权力的问题。本书第6章分析了中央集权与地方分权的依据与原则，探讨了调整我国中央政府与地方政府经济关系的路径。而政府行为，特别是政策行为，常常是博弈的结果。因为政策从出台到执行的过程，往往就是利益集团及政策相关人员多方博弈的过程。因此，本书第7章研究了中央政府与地方政府、政府与企业的博弈行为，提出政府可以通过对这类博弈行为进行分析，从而提高政策的理性和效率。

资源配置问题一直是经济与社会发展过程中被密切关注的问题。我们强调市场在资源配置上的基础性作用，但这并不意味着政府调节就不再起作用了，在许多领域，尤其是在公共资源配置领域，政府仍发挥着至关重要的作用。第8章我们分析了公共资源配置的体系，研



究了公共资源配置的主要方式，认为政府转移支付制度是实现公共资源配置公平的重要手段，政府采购是公共资源营运的制度创新。

价格是市场的灵魂。但在现实经济生活中，由于垄断的存在、蛛网市场价格的不稳定以及收入分配的不公等，产品的价格如果完全依赖市场来决定，就必然会导致资源配置效率的损失。第9章研究了政府定价和政府收费问题，认为政府若根据产品的边际成本和边际效用规定价格，将垄断利润平均到每个消费者身上，同时引进竞争机制，就有助于改善资源配置的效率。

经济效益与社会公平集中体现在地区经济发展与居民收入分配中。要解决经济效益与社会公平的矛盾，必须选择“效益优先，兼顾公平”的新战略，即区域经济协调发展。第10章研究了区域经济协调发展问题，提出协调发展并不是绝对均衡的发展，而是适度倾斜、有所侧重的发展，这就需要政府采取有效的宏观调控政策。市场经济中的无情竞争、优胜劣汰，必然造成两极分化、分配不公，这种情况仅靠市场经济自身的机制调节是达不到社会公平的。而分配不公又会引起社会动荡、不安定。因此，政府有责任以政权的力量、以政府的经济行为，来参与社会的收入再分配，以使社会最终的分配结果，能够符合政府和公众所追求的社会公正的目标。本书第11章着重研究了政府调节居民收入差距的原则与手段。

稳定的宏观经济环境是参与市场活动的主体（包括生产者、投资者、消费者）的共同要求，然而，尽管所有的厂商和消费者都希望宏观经济保持相对稳定，但没有人愿意为实现宏观经济稳定做出牺牲。因此，需要政府利用经济政策和管制政策来实现宏观经济的稳定。本书第12章研究了开放经济条件下的政府经济政策协调，第13章分析了政府管制的手段与范围，以期通过政府的政策协调和管制来稳定经济正常运转与熨平经济周期。



【第 1 章】

市场经济条件下的政府经济职能

市场经济是当今世界各国经济发展的普遍趋势。在市场经济中，经济运行主要是借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的。但市场不是万能的，市场存在着失灵。因此，政府就有必要干预经济。

1.1 “看不见的手”与政府行为

1.1.1 市场经济与市场体制

(1) “看不见的手”与市场机制。

市场是市场经济运行的中心，是人们进行商品和劳务交换的场所，其主要功能是决定商品或劳务的价格和数量。市场价格与数量由人们的理性行为，即效用最大化原则确定，市场的价格和数量一旦确定，它将引起整个社会的经济活动。从理论上讲，市场的存在必须满足四个条件：一是交易双方都需要对方的商品；二是交易双方都是出于自愿；三是交易双方都必须遵守等价交易原则；四是市场中存在着大量的买者和卖者。

市场经济 (Market Economy) 是存在于发达商品经济社会的经济

运行方式，或者说是一种以市场为中心的经济活动。这种经济运行方式主要借助于市场交易来达成人类进行经济活动的目的。它包括三个方面的要点：第一，行为主体是具有相对独立性的“经济人”（包括个人与企业），经济活动的各个方面由独立的“经济人”的独立决策形成；第二，资源的配置通过市场交易双方的理性行为，借助价格机制而实现；第三，经济的运行在法律约束的范围内自由地进行。在这种经济体制下，生产什么取决于消费者的货币选票——他们每天作出的购买这种东西而不是那种东西的决策。企业受到追求利润的欲望的驱使，被引向生产需求和利润高的产品；如何生产取决于不同生产者之间的竞争。为了应付价格竞争和获取最大利润，生产者的唯一办法便是采取效率最高的生产方法，把成本压缩到最低点；为谁生产取决于生产要素市场的供给与需求。生产要素市场决定工资率、地租、利息率和利润，因此，收入在居民之间的分配取决于他们拥有的生产要素的数量和价格。

市场经济作为一种根本性的经济体制，作为一种主导型的运行机制，作为一种基础性的资源配置方式，是从自由竞争的市场经济模式开始的。而自由竞争的市场经济模式是在西方资本主义经济取代封建主义经济的过程中产生的。最先对这种模式作出系统概括的是著名的古典经济学创始人亚当·斯密（Adam Smith）。所谓自由放任的原则在亚当·斯密看来，就是在整个社会经济活动中充分发挥市场机制的作用，让市场来完全调节社会经济活动，而这种市场调节的作用，被称为“看不见的手”（Invisible Hand）。所谓“看不见的手”，就是指那种对社会经济活动进行制约和调节的市场机制。斯密认为，最能满足人类生活需求的经济体制，就是人们自由劳动、自由交换的市场机制。在市场经济中，分工能够发展，消费能够最有效地得到满足，生产效率能最快地得到提高，“人人想方设法使自己的资源产生最高的价值。一般的人不必去追求什么公共利益，也不必知道自己对公共利益有什么贡献。他只关心自己的安康和福利。这样他就被一只‘看不见的手’

引领着，去促进原来不是他想要促进的利益。在追求自身利益时，个人对社会利益的贡献往往要比他自觉追求社会利益时更为有效”。^① 这就是斯密所描绘的市场机制，即一只神奇的“看不见的手”。

（2）市场体制。

市场体制（Market System）是以市场为中心的一种制度安排。在市场体制下，无论微观和宏观，无论物资流动与人员流动，无论何种经济行为，都要面向市场，以市场动态为基本依据，并通过市场环节来实现预期目标。市场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。在市场体制下，价值规律是起巨大作用的。价值规律由三要素构成，即供求、价格和竞争。供给与需求，是市场的基本要素，是由社会分工形成的相互对立又相互联系的两个方向。价格，是市场体制的核心要素，是联结供求双方利益的纽带，是价值的实现形式。竞争，是市场发挥作用的重要条件，是买卖双方之间围绕商品价格和数量而进行的较量。市场机制的三个要素相互联系、相互依存和相互作用，发挥出合理配置社会资源的两大功能：一是通过促进技术进步，节约社会资源或劳动消耗；二是通过价格的核心作用，调节社会资源在各部门之间的合理流动和分配。

作为一种制度安排，市场体制由以下要素构成：①市场运行机制。在完全竞争的市场经济中，市场机制的核心是市场价格机制。市场价格机制的作用主要体现在三个方面：一是均衡价格用以结清市场；二是引导社会的资源配置以解决经济活动的三个基本问题（即生产什么、怎样生产、为谁生产）；三是通过价格的形成过程以发挥市场的优胜劣汰的市场选择过程。②市场主体。从市场运行上来看，市场主体包括两部分，即消费者和厂商。消费者参与市场的目标是效用最大化或偏好最大化。从这个目标出发，消费者会将自己的收入划分为消费与储

^① 陆丁著：《看得见的手——市场经济中的政府职能》，上海人民出版社1993年版，第3~4页。

