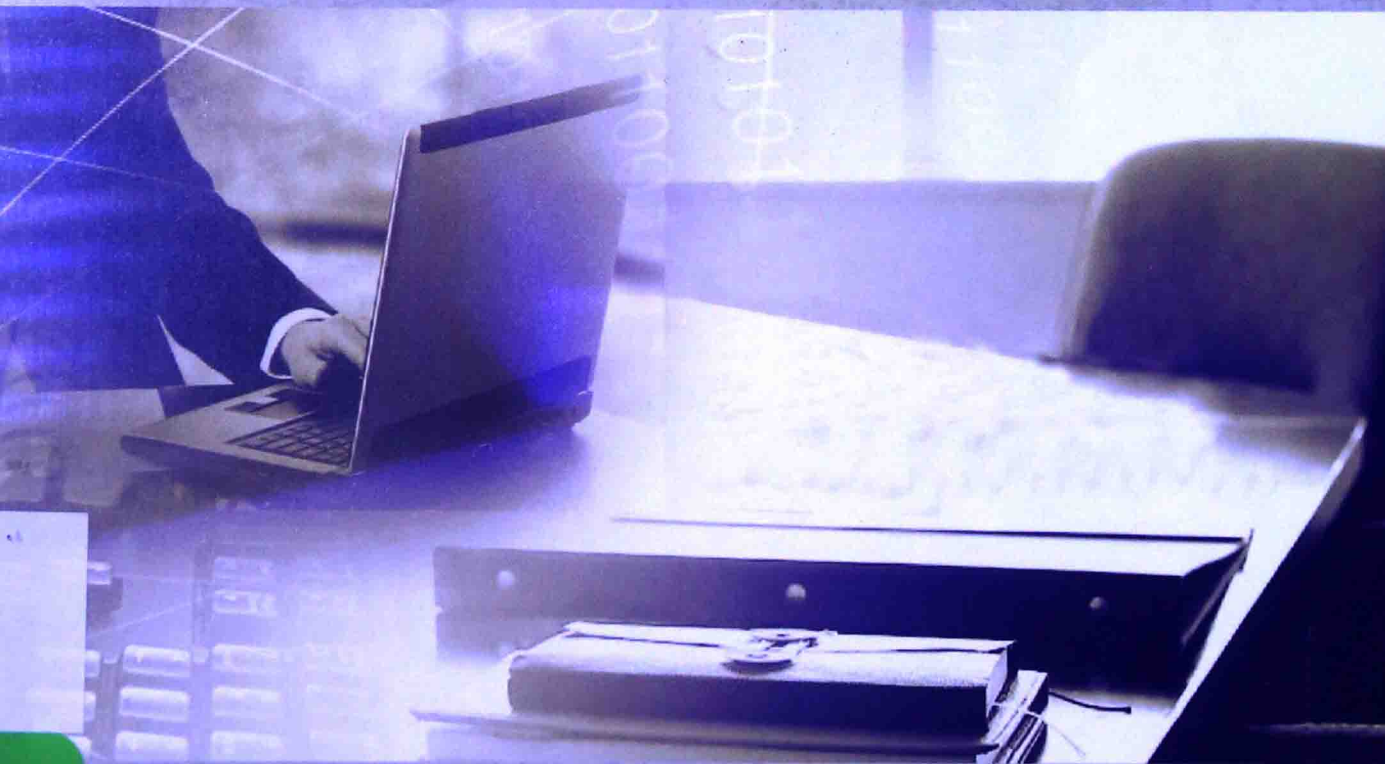



科学版精品课程立体化教材·公共管理系列

# 政府经济学

赵建国 编 著



 科学出版社



科学版精品课程立体化教材·公共管理系列

# 政府经济学

赵建国 编著

科学出版社  
北京

## 内 容 简 介

本书运用现代经济学原理和方法分析了政府的经济行为、经济职能和经济政策,全面系统阐述了在市场经济实践中提炼出来的具有普适性的政府经济学基本理论。这些理论主要包括政府的经济职能、公共产品的有效供给、限制垄断、公共规制、外部性、信息不对称、政府支出、税收制度、政府经济政策调节、收入分配、寻租与腐败等。通过这些理论的学习,读者能对市场经济条件下政府经济行为和经济决策的合法性、必要性和合理性有较正确的理解和掌握,从而明确促进我国政府经济职能转变的关键和难点。

本书可作为公共管理类各专业的本科生和研究生,以及MPA学员开设政府经济学课程的教材,也可以作为广大公务员学习理论、研究政策的参考用书。

### 图书在版编目(CIP)数据

政府经济学 / 赵建国编著. —北京:科学出版社, 2015

科学版精品课程立体化教材·公共管理系列

ISBN 978-7-03-043414-2

I. ①政… II. ①赵… III. ①政府经济学—高等学校—教材 IV. ①F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 029624 号

责任编辑:王京苏 / 责任校对:杜德森  
责任印制:李 利 / 封面设计:蓝正设计

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

天津新科印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

\*

2015 年 3 月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2015 年 3 月第一次印刷 印张:20 3/4

字数:492 000

定价:38.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

## 作者简介

**赵建国** 东北财经大学公共管理学院教授、博士生导师，清华大学博士后，全国霍英东高校优秀青年教师奖获得者，辽宁省高等学校教学名师，辽宁省百千万人才工程百人层次人才，辽宁省高等学校优秀人才，辽宁省省级重点学科（社会保障）负责人。主要从事政府经济学、劳动与社会保障等方面的教学和科研工作。近年来，曾先后在《人民日报》、《光明日报》、《经济学动态》、《中国管理科学》、《中国人口科学》、《统计研究》、《财政研究》等国家级及省级重点刊物上发表学术论文 100 余篇，有 13 篇被 SCI、EI 全文收录。另外，出版专著及合著 8 部，主编教材 13 部，主持及参加国家级课题 10 项，主持及参加省部级课题 20 余项，获得国家级科研奖励 6 项，省级科研奖励 20 余项。



# 前 言

我国社会主义市场经济改革的不断深化，政治—行政体制改革的不断推进，对公共管理的理论和政策研究，以及人才培养提出了更高的要求，也为公共管理学科提供了良好的发展机遇。如何使政府在建立、发展和完善社会主义市场经济体制的过程中更好地发挥作用，是亟待解决的重要问题。为了顺利推进这一庞大而复杂的社会系统工程，我们需要深入研究和探索政府经济的相关理论。

政府经济学是一门运用经济学的方法来研究市场经济条件下政府经济行为、政府经济政策和政府经济职能的学科，属于经济学的一个分支。政府经济学产生于 20 世纪 60 年代，作为一门新兴的学科，其研究对象、框架结构、体系、内容仍在不断发展完善之中。在政府经济学的框架下研究政府行为，首先要对政府的经济行为以及与政府经济行为密切相关的其他行为的范围做出界定。因此，政府应该做什么、不应该做什么、可以做什么、不可以做什么，即政府的职能及其限度问题是政府经济学所研究的基本问题。著名经济学家、诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格里茨曾把政府经济学的主要研究内容分为三类：①搞清政府部门从事哪些活动以及这些活动是如何组织的；②尽可能地理解和预测政府活动的全部结果；③评价各种政策。更为具体地说，政府经济学研究的主要问题包括：政府对于社会经济资源配置的干预是否得当和有效？政府的干预是否能够以及用什么方法实现社会经济目标？政府经济行为的准则是什么？政府在弥补市场缺陷的同时，是否又带来了新的问题？政府经济作用的合理界限在哪里？这一界限是通过什么途径确定的？这些问题，在理论和实践上都具有根本性的重要意义。另外，政府由于事实上已经成为一个拥有大量资本投入，向全社会提供产品、服务和大量就业机会的“公共部门”，它也面临与私人部门相类似的一系列基本问题，即生产什么、如何生产和为谁生产等问题。政府与私人部门的投资、管理和运作方式显然是不同的，那么，如何评价它的绩效，它的成本与收益如何定义？如何确定合理的规模与效率？对于以上问题的研究和回答，直接关系到政府的管理体制和现实政策。

基于以上因素并充分虑及政府经济学的最新发展，本书共分为 11 章来进行介绍。第一章为政府与市场，首先，明确了政府与市场的含义；其次，从经济学说史的发展角度分析了政府与市场关系的演变历程；再次，阐述了政府与市场关系的新认识；最后，明确了市场经济条件下的政府经济职能。第二章为限制垄断及促进竞争，首先，从理论上明确了完全竞争市场及其社会福利效应；其次，分析了非完全竞争市场的效率；再次，就限制垄断政策下的可操作竞争进行分析；最后，总结了我国促进竞争及限制垄断的举措。第三章为自然垄断及其规制，首先，明确了自然垄断的基本特征；其次，分析了政府规制自然垄断的原因及其方式；最后，研究了发达国家放松自然垄断规

制的实践及其对我国的启示。第四章为提供公共产品，首先，分析了公共产品的特性及识别；其次，就公共产品与市场失灵问题进行了阐述；再次，对公共产品有效供给进行了理论分析；最后，分析了政府提供公共产品的方式和效率。第五章为抑制外部性，首先，介绍了外部性与市场失灵的基本内容；其次，分析了外部性的私人解决办法；最后，就抑制外部性的公共政策进行了详细介绍。第六章为消除信息不对称，首先，讨论了信息不对称的产生及后果；其次，探讨了利用市场解决信息不对称问题的手段和机制；最后，分析了政府解决信息不对称问题的必要性和方法。第七章为政府支出理论与政策，首先，介绍了政府支出的基本内容；其次，对政府支出规模及增长的理论进行了阐述；再次，就政府支出的各种政策效应进行了分析；最后，分析了政府支出的主要项目。第八章为政府税收理论与制度，首先，介绍了税收的基本理论；其次，分析了税制模式的选择与设计；再次，阐述了税收的转嫁与归宿；最后，对税收与经济效益进行了描述。第九章为宏观经济调控，首先，介绍了宏观经济调控的目标；其次，总结了宏观经济调控的手段；再次，分析了财政政策、货币政策及其配合的相关内容；最后，介绍了发达国家宏观经济调控政策。第十章为促进社会公平，首先，明确了收入分配与社会公平的相关内容；其次，分析了政府调节收入分配的必要性和原则；最后，介绍了政府促进社会公平的政策措施。第十一章为政府失灵及规避，首先，介绍了公共政策失灵的相关内容；其次，阐述了官僚主义与政府的低效率；再次，分析了寻租与腐败的内容；最后，总结了政府失灵论的启示。

政府经济学是行政管理和公共事业管理专业的核心课程，在公共管理学科体系建设中具有重要的地位。本书是为公共管理专业的本科生、研究生和公共管理硕士（master of public administration, MPA）学员编写的，读者在学习本书之前应具有一定的现代经济学（微观经济学和宏观经济学）基础。本书是我在长期教学实践中不断积累和思考的结果。本书在写作中，参考了大量国内外的相关文献，在注释或参考文献中已列出，在此谨致以诚挚的谢意。尽管如此，书中存在疏漏之处在所难免，敬请读者多多指正。在写作过程中，东北财经大学公共管理学院的各位老师和科学出版社的王京苏编辑给予我很多支持与帮助，我指导的博士研究生廖藏宜帮我完成了部分案例的搜集和文字整理及校对工作，在此表示感谢。

赵建国

2015年1月

# 目 录

第一章 政府与市场	1
第一节 政府与市场的界定	2
第二节 政府与市场关系的演变历程	9
第三节 政府与市场关系的新认识	25
第四节 政府的经济职能	28
第二章 限制垄断及促进竞争	33
第一节 完全竞争及其社会福利效应	34
第二节 非完全竞争市场的效率分析	35
第三节 限制垄断政策下的可操作竞争	41
第四节 中国促进竞争限制垄断的举措	52
第三章 自然垄断及其规制	64
第一节 自然垄断的基本特征	65
第二节 自然垄断的政府规制	69
第三节 发达国家自然垄断放松规制的实践及启示	82
第四章 提供公共产品	87
第一节 公共产品的特性及识别	88
第二节 公共产品与市场失灵	93
第三节 公共产品有效供给的理论分析	100
第四节 政府提供公共产品的方式与效率	103
第五章 抑制外部性	112
第一节 外部性与市场失灵	113
第二节 外部性的私人解决方法	120
第三节 抑制外部性的公共政策	126
第六章 消除信息不对称	142
第一节 信息不对称的产生与后果	143
第二节 利用市场解决信息不对称的手段和机制	152
第三节 政府解决信息不对称的必要性和方法	156
第七章 政府支出理论与政策	163
第一节 政府支出概述	164
第二节 政府支出规模及增长	168

第三节	政府支出的政策效应·····	175
第四节	政府支出的主要项目·····	179
<b>第八章</b>	<b>政府税收理论与制度·····</b>	<b>194</b>
第一节	税收的基本理论·····	195
第二节	税制模式选择与设计·····	210
第三节	税收的转嫁与归宿·····	214
第四节	税收与经济效率·····	219
<b>第九章</b>	<b>宏观经济调控·····</b>	<b>226</b>
第一节	宏观经济调控的目标·····	227
第二节	宏观经济调控的手段·····	229
第三节	财政政策与货币政策的配合·····	246
第四节	发达国家宏观经济调控政策·····	256
<b>第十章</b>	<b>促进社会公平·····</b>	<b>259</b>
第一节	收入分配与社会公平·····	260
第二节	政府调节收入分配的必要性和原则·····	266
第三节	政府促进社会公平的政策措施·····	272
<b>第十一章</b>	<b>政府失灵及规避·····</b>	<b>284</b>
第一节	公共政策失灵·····	285
第二节	官僚主义与政府的低效率·····	295
第三节	寻租与腐败·····	300
第四节	政府失灵论的启示·····	316
<b>参考文献</b>	·····	<b>319</b>





# 第一章

## 政府与市场

### 【本章学习目标】

理解政府与市场定义的界定；了解政府与市场关系的演变历程；了解政府与市场关系的新认识；掌握政府的经济职能及其作用。

### 【本章知识结构】

本章知识结构如图 1-1 所示。

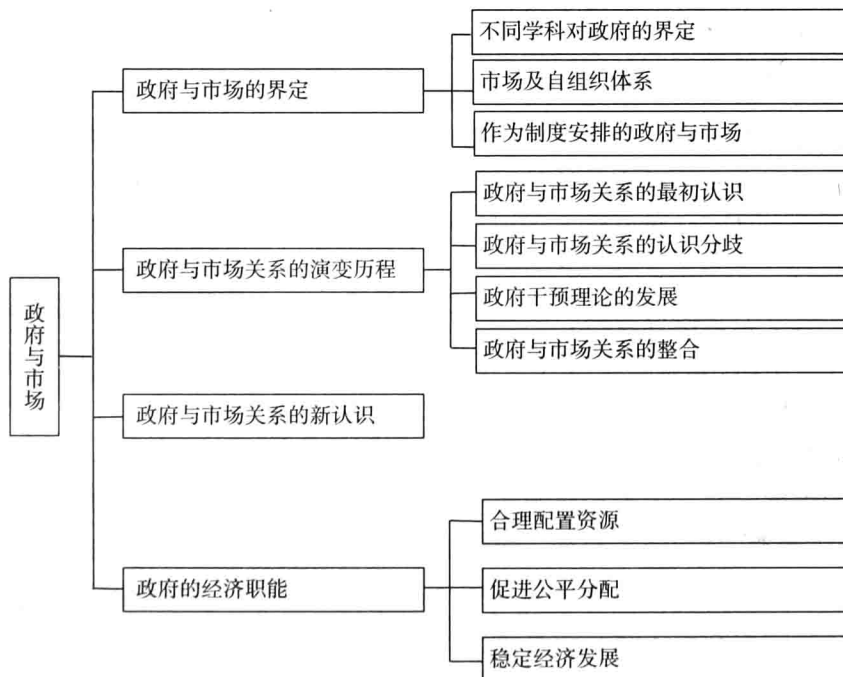


图 1-1 本章知识结构图

政府与市场的关系既是政治学的核心问题，也是经济学的核心问题。一个政府同另一个政府的最大不同，在于市场取代政府或政府取代市场的程度。在现代市场经济条件下，由于市场失灵的存在，客观上要求政府介入进行干预。但是，就像市场机制不是万

能的一样，政府调控也并非完美无缺。作为经济运行的两个调节主体，政府与市场的组合关系如何，将直接制约市场经济体制运转的效率。因此，对如何正确理解政府与市场的含义，如何正确认识政府与市场的关系，如何正确认识市场经济条件下政府的职能，本章将作为主要内容加以探讨。

## 第一节 政府与市场的界定

### 一、不同学科对政府的界定

政治学、法学、经济学、行政学、社会学等不同的社会科学均涉及政府，但在不同的学科中，对政府的认识却有很大的区别。在国际法意义上，政府是主权国家的要件之一，它指的是某一国家或地区的合法代表者，它是国际法主体——主权国家的代理者。例如，《奥本海国际公法》规定，国际法的主体是国家，当人们在他们自己的主权政府下定居在一块土地之上时，一个国家就存在了。一个国家必须具备四个条件：一是必须有人民；二是必须有定居的土地，流浪的民族不是国家；三是必须有一个政府，有一个或更多的人来代表人民，并且按照本国的法律进行统治，一个无政府状态的社会不是一个国家；四是必须有一个主权的政府，主权是最高权威，即一个独立于世界上任何其他权威之外的权威<sup>①</sup>。

在国内法意义上，政府一般是指行政机关。例如，中国的国务院及各级人民政府、美国以总统为首的行政机关、英国以首相为首的内阁等。英国政府是“以女王的名义行使执行权的机构，由下院多数党领袖（如政府首相）挑选出来的 100 多名议员所组成”<sup>②</sup>。

政治学意义上的政府，是指统治集团借以实现其统治意志的政治统治机关，它与国家有密切的关系。政府是国家实体的一部分，即核心部分，它自然也是政治组织的组成部分。在行政学意义上，政府则专指根据官僚制原则组织起来的国家行政机关，即行政组织。

社会学一般不怎么研究政府，但如果涉及政府，往往将其看成社会组织的一种。当然，与一般社会组织（如家庭等）相比，政府自然也有其自身的特点，即政治性的特点，这与政治学对政府的界定有类似的地方。

本书所涉及的政府是经济学意义上的政府。从经济学意义来看，政府是经济生活中的一个特定的主体，它是各种经济组织中的一类，它与一般经济组织的区别是具有强制性和公共性（或者普遍性）两大特征。除此之外，它一般还有几个基本的假定：一是功能方面的假定，即假定政府的功能是处理整个社会所提出的公共事务问题，它的规范目的是实现整个社会的福利最大化；二是经济方面的假定，即假定政府的所有行为均是需要经济成本的，政府的所有支出均由公共收入提供，政府的公共支出均用于公共事务的管理，均是为了实现整个社会的福利最大化。一言以蔽之，政府就是为人民服务的政府。

① 奥本海 F. 奥本海国际法. 王铁崖, 陈体强译. 北京: 商务印书馆, 1971: 96-97.

② 龚祥瑞. 比较宪法与行政法. 北京: 法律出版社, 1987: 197.

这样，我们可以进一步明确它与纯经济组织(如企业)的区别：一是企业的规范目的是利润，而政府的规范目的是社会福利的最大化；二是企业收入来自企业为社会提供的服务，而政府的收入主要来自依靠公共权威强制征收的税收以及借助公共权威举借的公债等；三是企业所提供的都是私人产品，而政府所提供的主要是公共产品或准公共产品。当然，政府是为社会服务的，这一假定可以在进一步的分析中抽象掉，因为进一步的公共选择分析可以包容这一变量。例如，政府本身就是一种公共产品，对于它的选择也符合一般公共产品的选择原则；政府也有自身的利益，因此就需要对政府进行法律约束，使其在为自身利益服务的同时为社会利益服务。

概括起来，政府组织具有以下五个特性。

(1)公共性。政府是由于社会公共需要而产生的，因而它具有公共的性质。恩格斯把公共权力的产生视为国家区别于氏族根本标志，并认为这种公共权力是凌驾于社会之上的力量。尽管政府机构由社会的个体组成，但是政府的公共特性决定了政府的一般功能在于维护社会的公共利益，解决社会的公共问题。

(2)普遍性。作为行使公共权力的政府，其功能涉及社会的所有领域和所有个体。一定地域范围内的社会个体和组织，无论其多么复杂多么丰富多彩，都只能在同一个政府下生活，接受政府的管辖。因此，政府之于社会，无论是施以利益还是加以强制，都有普遍的意义。

(3)强制性。强制性是公共权力得以成立并运行的基本保证，因而作为公共权力主体的政府，无论它代表着什么阶级的利益，其行为的强制性特征总是显而易见的。这种强制性，是以国家暴力为后盾的，正是由于政府掌握了这种强制性的权力，才能维系社会的正常秩序。离开了强制性，政府将无以充当公共权力的角色并履行政府的功能。

(4)非营利性。是否以营利为目的，是区分市场行为与政府行为的重要标志。政府代表公共权力，从事社会的公共管理，因而政府的行为必须以非营利性政策目标为依据，也就是说，政府在履行其社会职责时，不能完全只考虑直接成本和收益。如果某一政府在兴办教育时考虑能赚多少钱，在维护社会治安时考虑能有多少利润，那么这不仅使这些事情办不好或根本就办不成，而且还扭曲了政府的形象，使政府不能成为真正的政府。

(5)阶级性。依据马克思的观点，国家是占统治地位的阶级意志的体现，政府在履行国家职能、实施公共权力时，总是以维护占统治地位的阶级的利益为根本宗旨。但政府在实施公共权力时也不能无视被统治阶级的利益，因为无视被统治阶级的利益将导致阶级矛盾的尖锐化，不利于维护统治阶级的利益。

政府的上述特性决定了它在社会经济活动中比其他组织(包括市场自组织)具有以下三大优势。

(1)保持社会经济秩序稳定。市场通过其内在要素的有机结合，可以形成一种良好的经济秩序，这是市场自组织的重要功能，但这一功能的实施必须具备一个重要的前提条件，即人人都能自觉遵守市场规则。如果有人采取非经济手段(如暴力)无偿占有他人的劳动成果，市场原则就会遭到破坏，而市场自身对这种行为却是无能为力的。市场当

事人依靠私人势力或民间组织也能在一定范围内和一定程度上维护市场规则，保障个人权益，形成一种秩序，但它面对非经济的强制，必须采取与之相适应的反强制手段，即依靠一种暴力去对付另一种暴力，否则就不能形成稳定的秩序。问题是私人势力或民间组织通过自己的力量实施暴力行为，不仅成本很高，而且维持秩序的效果不理想，暴力与反暴力的周而复始会严重破坏社会经济活动的正常运行，造成社会经济秩序的更大混乱。而政府组织具有这方面的明显优势，它获得了社会赋予它的行使公共权力的合法地位，凌驾于社会之上，可以通过法律的形式规定社会成员和社会组织能够做什么、不能够做什么，通过系统的合法的暴力强制所有社会成员和社会组织必须遵守统一的规则，从而维系了社会的正常秩序，保证了社会经济秩序的相对稳定。

(2)解决社会公共问题。人类社会在社会经济交往中会产生一系列公共性问题，如前述的秩序是一个公共性问题，产权是另一个公共性问题，这些都是生产和交换过程中形成的公共性问题。此外，还有消费过程中产生的公共问题，即公共产品由谁来组织供给，如路灯，如果由私人购买，结果就可能是大家谁也不去买路灯，街上不再有照明，路灯的供给将严重不足；还有消除“拥挤”、保障安全、维护生态环境等。这些产品或服务，如果完全由私人或企业提供，将导致低效率。首先，它表现为闲置现象，即由于收费过高而阻止或抑制人们购买或消费，从而使它不能得到有效利用；其次，表现为供给不足，即私人或企业为了维护适当的利润，可能控制供给或觉得无利可图不组织供给。而政府作为一个公共服务机构，不以营利为目的；所以能较好地解决公共产品的供给问题，尽可能满足人们的需要。

(3)协调阶级和利益矛盾。人类社会存在的各种矛盾源于利益矛盾，在阶级社会里，这种矛盾主要表现为阶级矛盾。阶级矛盾自阶级形成后始终存在，在市场经济条件下表现得较为明显。阶级矛盾的激化，会破坏现存的经济秩序，使生产活动无法正常进行。依靠市场的力量是无法化解这种矛盾的，依据私人之间的协商也无济于事。解决阶级矛盾的办法只有两个：一是斗争，即通过政治形式，使同一阶级的成员联合起来，去推翻或镇压另一个阶级；二是协调，即通过阶级利益关系的调整，化解阶级矛盾。显然，当一个阶级要获得政治上的有利地位，上升为统治阶级的时候，斗争是最重要的形式，尽管短期内会带来秩序的混乱、生产力的摧残和经济的衰退，但它有利于形成一种新秩序。但是，当一个阶级上升为统治阶级并且其地位已得到巩固时，斗争就不是解决阶级矛盾的唯一形式了，甚至不是主要形式，尽管还存在被统治阶级的反抗，仍然需要“斗争”这个武器(实行阶级镇压)，但更主要的是协调阶级利益和阶级矛盾，从而协调将上升为处理阶级关系的主要形式。那么如何协调呢？如果让各个阶级相互协商，往往会“公说公有理，婆说婆有理”，很难达成一致的协议。而代表统治阶级利益的政府则具有“先天”的优势(社会赋予了它行使公共权力的职能)，它可以以公共利益代表的身份出现在社会经济的舞台上，既维护统治阶级的利益，又兼顾其他各阶级的利益，在一定范围内和一定时期内调和阶级矛盾、协调阶级利益和阶级关系，使社会经济保持较稳定的秩序。它能够解决市场协调、私人协调、阶级协调不能很好解决的最复杂的社会经济问题。

## 二、市场及自组织体系

### (一) 市场的自组织体系

广义地说,市场是一种组织,它是人们进行经济交流(物质和信息交换)的场所或形式。但由于市场与一般的社会经济组织不同,它不像一般社会经济组织那样,有一个层级制的组织结构,依据一个共同的目标,由一个中心做出决策并组织实施,通过组织目标的实现使参与组织活动的成员的个人目标得以实现。市场是一个自组织体系,没有层级结构和垂直的指挥系统,它是由独立的个体(个人、家庭、企业等生产和消费主体)分散决策的,没有一个明确的共同目标,它通过自组织系统各种要素的联系来实现个体目标。市场的自组织体系大致由以下八个要素构成。

(1)利益。这是市场自组织的最基本要素。在市场上,消费者追求个人效用最大化,生产者追求利润最大化,劳动者追求收入最大化,出资者追求资本收益最大化等。

(2)需求。这是市场过程的基础。在市场上,有货币支付能力的需求构成市场的基本要素,为生产和供给指明了方向,为生产者获取利益提供了基础。

(3)供给。供给就是为满足人们的需要提供商品和服务,是创造财富的过程。首先,供给决定于需求,没有需求,供给的产品无人需要,就是无效供给;其次,供给也创造需求,产品的丰富将引发新的需求并使需求量扩大。总之,供给与需求的统一构成了社会的再生产过程,也是市场活动的基础。

(4)分工。供给与需求是否需要通过市场而结合在一起,取决于社会分工的状况。如果社会不存在分工,每个人自己生产的东西都由自己直接消费,就不需要市场这个迂回形式;但如果分工是在具有各自独立利益的生产者之间进行的,自己生产的产品不是用来自己消费而是供他人消费,就必须借助于市场形式。可见,分工是形成市场的一个必备要素。

(5)产权。我们可以假设存在分工,不一定要采取市场这个迂回形式,因为人们可以采取配给或各取所需的方式,即按分工各自生产某一产品供大家消费,需要什么产品就到他人那里去取或由社会组织统一分配。但是,无论配给还是各取所需,都隐含有一个命题,即不存在私人利益,人们从事经济活动的目的不是追求个人利益最大化。如果存在私人利益,人人都追求自身利益最大化,配给或各取所需的方式就不能刺激供给的增加,于是“偷懒”就成为一个普遍现象,人类社会就不能生存和发展。因此,市场存在的重要条件是:必须明确不同产品归谁占有,即需要界定产权,做出排他性的权利安排,未经产权主体许可,谁都不能“免费”获得归他人占有的产品。可见,产权构成了市场的另一必备要素。

(6)交换。交换指的是等价或有偿交换。在存在社会分工、财产权利明确的市场条件下,人们需要通过消费他人生产的产品才能生存和发展,但又不能免费获得他人产品,因而交换产品就成为人类维系生存和发展的基本选择,交换便构成市场自组织体系的一个必备要素。

(7)价格。在明确了产品的产权归属后,产品的交换实质上就是产权的交换。不同产品必须确定一个交换比例,即形成价格。起初,产品的价格用不同的产品表示,随着



交换的深入，货币产生并获得独立形式，成为价格的标度、交换活动的媒介，从而大大简化了交换手续。

(8)竞争。在市场上，价格决定于价值(即人类劳动的凝结，产品花费的劳动越多，价值越大，其价格就越高)，但参与市场活动的主体不可能了解每种产品凝结了多少人类劳动，而只能通过竞争决定其价格。如果市场存在很多买主(需求量很旺)而卖主很少(供给量有限)，买主的竞争就会使价格提高；反之，卖主的竞争就会使价格下降。当买主的竞争使价格上涨时，会刺激供给量的增加，使卖主的竞争加剧；反之，当卖主的竞争使价格下降时，会减少产品的供给量，使买主的竞争加剧。竞争最终使供给与需求趋向一致，价格处于均衡状态。

市场就是在上述因素的相互作用下而形成其自组织体系的，在这个体系中，没有谁指挥谁，也没有谁强迫谁，它完全是通过上述因素的联动作用自发地形成一种稳定的秩序。也就是说，市场是在个人利益导向下，以分工和产品具有明确归属(产权明晰)为条件，在交换过程中通过供求变化、价格涨落、自由竞争来自动调节经济过程的一个客观机制。

上述市场自组织要素的联动作用，必须满足以下基本要求或体现以下基本特征：①决策结构的分散化，即基本的经济决策都是由参与经济活动的微观主体(包括个人、家庭和具有独立性的经济组织)自主做出的，消费什么和消费多少由消费者做出决策，生产什么和生产多少由生产者做出决策，选择什么职业由劳动者做出决策，如何投资由资本所有者做出决策等。为此，必须有明确的排他性产权制度安排，这是分散决策的基础。②动力结构的利益性，即促使人们从事经济活动的基本动力是追求个人利益的最大化。经济的启动、运行和控制都建立在对个人物质利益关心的基础上。为此，必须形成保护利益的制度安排，排斥各种非经济强制手段对个人利益的剥夺。③横向的信息传递结构，即受供求关系支配的价格信息成为影响人们做出各种经济决策的基本信息，做出购买和出售产品的决策取决于产品的价格，做出劳动决策取决于工资率，做出投资决策取决于资本收益率(利润或利息率)等。为此，必须形成一个自由竞争的、统一开放的市场和发达的市场体系。④公平的交易结构，即产权主体之间是平等自由的交易，在市场交易中，没有身份和地位的高低之分，任何人都不能利用强制的暴力，不能凭借优势地位(如垄断)来达到不平等交换的目的。为此，必须建立以自由契约为纽带的经济联系方式，形成自由竞争和公平交易的市场结构，以及保证自由契约、自由竞争和公平交易实现的法律制度。否则，市场自组织要素的联动作用、市场自组织体系的正常运行将遭到破坏。

## (二)市场自组织功能

市场自组织功能主要是指市场机制的调节作用。当市场自组织体系满足上述各种条件而发挥正常作用时，会产生一种功能，即驱使所有市场主体为实现利益最大化而千方百计提高经济活动的效率，从而促使社会生产达到生产可能性的边缘，增进人类社会的福利，推动社会生产力向前发展。人们把市场的这种功能称为市场自组织功能。经济学家对这种自组织功能给予了高度赞赏，亚当·斯密称之为“看不见的手”。萨缪尔森认为，市场经济是一架精巧的机器，它通过一系列的价格信号，无意识地协调着人们的经

济活动，它也是一个传达信息的机构，把千百万人不同的知识和行动汇集在一起。没有人去设计它，它纯粹是被演化出来的，它经受了任何社会组织的最基本考验，生存了下来。市场有效地解决了人类社会必须解决的三大基本经济问题，即生产什么和生产多少（在可供选择的稀缺资源中是生产面包还是生产服装，是多生产面包还是多生产服装）、如何生产（使用何种资源、应用何种技术来生产）、为谁生产（社会产品如何分配给不同的个人或家庭）。这三大基本经济问题是一切经济制度所共同面临的问题，资源的稀缺性迫使人们选择一种能有效配置资源的经济制度，而市场制度就是一种适合现阶段生产力水平和人类行为准则的较理想的制度。

在市场经济条件下，生产什么取决于消费者的货币选票，消费者偏好形成的购买决策指明了社会资源的最终用途，成为引导生产者进行生产决策的基本信号；如何生产取决于不同生产者之间的竞争，它们为获得最大利润，唯一的办法是采用效率最高的生产方法，以便把成本压到最低点；为谁生产取决于生产要素（劳动、资本和土地）；市场的供给与需求，即社会产品的分配取决于人们拥有的生产要素的数量和价格（工资率、利息率和利润、地租等）。

这样，市场通过自动形成的价格、供求和竞争机制的作用（即供求的变化决定价格的涨落，价格涨落影响市场主体利益的得失，竞争的压力迫使生产者千方百计降低成本，用最便宜的生产方法去取代费用较高的生产方法，并根据供求的价格变动调整生产，使供求自动达到均衡），有效地解决了人类社会的三大基本经济问题，它使每个人在追求私利的过程中，受一只“看不见的手”的指引，不自觉地使千百万人不同的知识和行动汇集在一起，促使社会生产达到生产可能性边缘，从而增进了整个社会的财富（福利）。或者说，市场的自组织运行有效地实现了帕累托效率的资源配置。所谓帕累托效率的资源配置，是指社会资源的配置已经处于社会性无改善余地的有效状态，若某个经济主体在资源竞争均衡配置状态中想改善自己的经济状况，必须以牺牲其他经济主体的经济利益为代价。

具体地说，市场的自组织功能可以概括为三个方面。

(1)分散的决策结构能使生产者和消费者对市场供求做出灵敏的反应，较好地实现供求的平衡，减少资源的浪费。在市场经济中，供求状况决定着市场价格，价格的高低引导着生产和消费，影响着生产和消费主体的利益得失。这种由价格机制引导的生产和消费行为，将促使生产的结构与消费的结构相适应，从而实现资源配置的合理化。

(2)以个人利益和自由竞争为主的动力结构有利于发挥人们的主动性和创造性，促进生产技术、生产组织和产品结构的不断创新，提高资源配置的效率。在市场经济中，产品的价值不取决于个别生产者的劳动耗费，而是取决于社会必要劳动时间，如果个别劳动时间小于社会必要劳动时间，就可以获得超额利润，在竞争中就能取胜。在利益的驱使和竞争的压力下，生产者要使自己处于优势地位，获得更多利润，就要千方百计地采用先进的生产技术，改善内部管理以降低成本，改善产品结构，努力生产适销对路的产品。这将有效地刺激社会劳动生产率的提高，增加社会财富。

(3)以价格体系为主要内容的信息结构能使每个参与经济活动的人和经济组织获得简单清楚和有效的信息，并加以充分利用，从而保证资源配置的有效性。人们要提高资

源配置的效率，就要求充分利用经济中的各种信息，但人们需要的各种信息常常不是以集中的或完整的形式存在的，而是以分散的或不完整的形式存在的，并且许多信息是相互矛盾的，人们要做出正确的决策，就必须花费信息成本。在任何人只能掌握部分信息的情况下，如何有效利用信息是能否保证资源配置效率的关键。而价格机制作为一个整理分散信息的机制，能给人们提供最廉价的信息，个人只要得到很少与自己决策相关的信息（只要得到价格信息），就可以采取正确的行动，并能产生有效率的结果。

### 三、作为制度安排的政府与市场

在现代社会经济制度体系或制度结构中，政府与市场可以看做两种最基本的制度安排。按照新制度经济学的观点，所谓制度安排是指“支配经济单位之间可能合作与竞争方式的一种安排”，简单地说就是约束经济行为主体的一种交易规则。政府与市场这两种基本制度安排在性质上的差异可以从三个方面来分析。

第一，从交易对象来看，政府适应于交易与配置公共产品资源而产生，而市场适应于交易与配置私人产品资源而形成。整个社会的总经济资源可以分为两大类：一类是具有外部性、共享性和垄断性的资源，称为公共产品，如国防、公安系统、公共道路、环境保护以及制度规则等；另一类是具有独立性、排他性、竞争性的资源，称为私人产品，这类资源在数量上占绝对优势。一般来说，公共产品的交易和配置适于由政府组织形式来进行，而私人产品的交易和配置则适于由市场组织方式来实现。但是现实中大量存在的资源往往不是纯公共产品或纯私人产品，而是兼有公共产品性质和私人产品性质，如自来水、电力、教育、卫生、信息服务等，就是既有公共产品的经营垄断性又有私人产品的消费排他性，对于这些资源究竟由政府还是由市场来组织交易和供给配置，就不宜下绝对性的结论。

第二，从交易方式来看，所谓政府就是通过强制性的命令——服从关系在经济当事人之间进行交易，实现资源配置；而市场则是通过平等的当事人之间进行的自愿交易来实现资源配置。制度作为一种调节人与人之间关系的行为准则，显然要基于当事人的“同意”（无论是自愿还是被迫）来运转。当某种交易所引起的成本或收益不涉及两个人之外的其他当事人时，采用市场方式显然是最有效率的。因为人们可以很容易地通过“同意”达成一项利己的契约（进入市场），也可以很容易地通过“不同意”拒绝与所有可能接触到的交易对象签约（退出市场），从而避免一项交易可能给自己带来的损失，实现各自收益的最大化。当交易后果存在外部性，交易活动必须在两个以上或更多的人“一致同意”的情况下才能进行时，就需要采用政府的共同谈判形式和强制性协调方式来保证交易的效率。当然，这种强制性决策、供给、履行和报偿的交易方式，既带来了交易成本的节约和规模效益，也产生了另外的交易成本和效益损失。同样的，现实中也大量存在着既适宜采用政府方式又适宜采用市场方式的交易。

第三，从交易目标来看，政府是一种基于社会福利目标的公共选择，而市场则是一种基于私人利益目标进行的自主选择。公共产品资源的交易和配置关系到社会上每个人的利益，因此属于公共选择的问题。公共选择可以有各种不同的形式，如按习惯或惯例做出、由一个独裁者做出、通过民主投票做出等。在现代社会经济中公共选择一般采用

民主政治的方式，以直接民主制或间接民主制，由政府做出决策。无论如何，政府本身可以理解为负责履行供给公共产品，进行公共选择的一种特殊社会机构。在政府负责供给公共产品实现资源配置的场合，还存在一个基本问题，即政府能否真正代表公众的利益以社会福利最大化为目标。现实中存在的政府并不一定以社会福利为其决策的目标，而往往服从于经济中某些特殊集团的利益。市场制度的有效运转则是建立在经济行为主体“自主决策”的基础上，各经济行为主体在既定的产权制度下以个体利益为目标，自主经营、自负盈亏、优胜劣汰，从而达到有效配置资源的效果。

在现代经济中，政府与市场作为两种基本的制度安排，在现实中都是以不完善的形式并存的，百分之百的政府经济如同完全纯粹的市场经济一样在现实中是不存在的。问题是如何将这两种本身又是稀缺资源的制度安排进行适当的“再配置”，以实现全社会效用满足的最大化。换句话说，市场与政府间的选择并非是一个在完善与不完善之间的选择，而是在不完善的程度和类型之间，在缺陷的程度和类型之间的选择。理智的选择不是追求完善的市场机制或者完善的政府干预，而只能是在不完善的政府和不完善的市场之间，建构一种有效的协调机制，在不断的试错与选择中，寻求政府与市场的结合点，以保证现代市场经济的规范运行。

## 第二节 政府与市场关系的演变历程

### 一、政府与市场关系的最初认识

亚当·斯密是英国古典经济学理论体系的创立者。1776年，亚当·斯密出版了《国民财富的性质和原因的研究》(以下简称《国富论》)一书，在英国摧毁了重商主义的政府干预理论和政策，代之以自由放任理论和政府不干涉经济事务的政策，并把“自由放任”视为他所主张的经济政策的基本原则。亚当·斯密是从利己主义人性论出发来构筑其包括经济自由主义学说在内的理论体系的。亚当·斯密从利己主义人性论引出了“看不见的手”理论。他认为，“由于每个人都努力把他的资本尽可能用来支持国内产业，都努力管理国内产业，使其生产物的价值能达到最高限度，他就必然竭力使社会的年收入尽量增大起来。确实，他通常既不打算促进公共的利益，也不知道他自己在什么程度上促进那种利益。由于宁愿投资支持国内产业而不支持国外产业，他只是盘算他自己的安全；由于他管理产业的方式目的在于使其生产物的价值能达到最大限度，他所盘算的也只是他自己的利益。在这种场合，像在其他许多场合一样，他受着一只‘看不见的手’的指导，去尽力达到一个并非他本意想要达到的目的。他追求自己的利益，往往能使其比在真正出于本意的情况下更有效地促进社会的利益”<sup>①</sup>。

在经济领域，由于“看不见的手”的作用，一方面，以谋取个人私利或利润为目标的个人利益与为促进人类福利为目标的公共利益之间将达到自然均衡。另一方面，在短期内使市场供给和需求趋于一致，从而使市场价格与自然价格趋于一致；在长期内调节资

<sup>①</sup> 斯密 A. 国民财富的性质和原因的研究(上卷). 郭大力, 王亚南译. 北京: 商务印书馆, 1979: 51.