

●胡家勇

界定政府干预范围的思路

本文，笔者对政府干预范围作三次界定。

一、政府干预应严格限制在市场失灵领域

东西方国家的实践业已证明，市场机制是迄今为止人类社会所拥有的最有效的资源配置工具。因为市场机制能够以最快的速度、最低廉的费用、最简单的形式把资源配置的信息传递给相关的决策主体。因此，凡是市场能够调节好的经济活动，政府就没有必要插手，否则会适得其反。从功能上看，笔者认为，无论是消费品的最佳分配，还是生产要素的最佳配置，抑或是动态的经济发展问题，市场机制都基本可以圆满解决。可见，市场留给政府干预的经济活动领域并不大。但是，尽管如此，市场机制同任何一部机器一样，会出现故障，会在某些环节上失灵。因此，政府干预又是十分必要的。目前，对这个问题的认识学术界已基本达成共识，那就是，政府活动范围应严格限制在市场失灵领域，超过这一界限的政府干预行为就是多余的，甚至是有害的。

一般地说，市场缺陷有三类。第I类是市场自身固有的缺陷，指只要是市场经济，不论其发育程度如何，不论其微观基础如何，都必然存在缺陷。包括：1. 垄断存在。自由竞争必然导致垄断，这是任何国家市场发展过程中不可避免的。垄断使市场出现功能障碍。表现为，在垄断存在的条件下，实际市场价格高于均衡价格，市场交易量低于均衡交易量，资源配置偏离帕累托最优境界；2. 市场机制不能很好解决某些外在经济问题。外在性指某厂商的经济活动对其他厂商或消费者产生的有利或有害影响，但该厂商并不能获得相应的报酬或承担相应的损失。由于市场主体在决策时不考虑外在性，所以从社会利益角度看，如果让市场机制自由运转，存在负外在性的经济活动会超过最佳水平，有正外在性的经济活动会达不到最佳水平。这显然是资源配置的一种失误。随着技术、金融市场、个人资本规模以及政策手段的发展，有些外在性是可以“内在化”的，即转化为市场信号或利益信号，因此可以交给市场解决。但总会存在一些难以“内在化”的外在性，它只能由政府依据社会偏好集中解决；3. 市场机制不能很好解决宏观经济均衡问题。马克思依据阶级分析方法、凯恩斯依据三大心理规律得出，自由市场会导致有效需求不足。有效需求不足，使资源不能得到充分利用；4. 市场机制无力解决社会公平问题，即会造成收入的过分悬殊。

从本质上讲，政府干预行动应主要针对这类市场缺陷。市场经济国家已积累了一套修补这类市场缺陷的有效方法，我们在建立社会主义市场经济的过程中应大胆借鉴。政府反垄断的措施有，制订反垄断法、在规模经济的限度内分解大垄断企业、对垄断企业的价格和利润进行控制；为了解决外在性问题，政府可以通过立法、经济刺激政策等手段把一部分外在经济效应内在化，使市场主体正视它的存在。对难以内在化的经济活动，可实行国有国营或国

家所有承包经营，为了保证宏观经济平衡，国家可实施宏观财政、金融政策；社会公平问题则用正负所得税制度和社会福利计划予以解决。

第Ⅰ类市场缺陷是指市场由于发育不完善而出现的功能障碍。发达国家的市场经济经过几百年的发育，目前已成为体系完整、功能齐全、信息灵通的现代市场经济。现代市场经济能够充分发挥市场配置资源的功能。但是，绝大多数发展中国家，包括我国，市场经济刚刚处于起步阶段，有诸多不完善之处。表现在，市场无论在结构上还是功能上都是不完全的，产品和要素市场缺乏良好的组织，市场信息既不灵敏又不准确，不能及时而正确地反映产品、劳务和资源的真实成本。由于发育不完善，许多市场本来应该具有的资源配置功能就发挥不出来或不能有效发挥。对于这种类型的市场缺陷，政府应该如何作为呢？对策可有两种：一是设置相应的政府机构替代市场直接配置资源。如果这样的话，不发育的市场永远不可能成熟，永远不可能完善；再是采取有力措施去促进市场发育，如加速市场设施和市场规则建设，明确尚未明确的产权；加速社会基础设施发展，以增强产品、生产要素和市场信息的流动性和产业结构的弹性。笔者倾向后者，因为市场因发育不良而出现的功能障碍只能靠市场本身的发展来消除。随着市场发育程度的提高，政府在这方面的干预行动会逐渐减少。

第Ⅱ类市场缺陷是指由于政府干预过多或不适当而造成的市场功能障碍。严格地说，这类市场缺陷不应该归咎于市场，是政府的过错。发展中国家和社会主义国家普遍存在这类缺陷，因为这些国家的政府最初非常不相信市场的自身力量，广泛插手资源配置过程，结果形成了许多政策性扭曲。扭曲的市场妨碍了市场功能的正常发挥，使资源配置发生失误。例如，这些国家高汇率、低利率的政府政策刺激企业采用资本密集、进口密集的生产方法，这显然不符合它们的要素禀赋条件。这类市场缺陷在我国也大量存在。前面提到，垄断会破坏市场功能，但我国目前的市场垄断主要不是自由竞争演化而来的经济性垄断，而是由政府许可证制度和地区关卡形成的行政性垄断。行政性垄断阻碍了产品、资本、技术、劳动力在各产业和地区间的自由流动，阻碍了全国统一市场和一般均衡价格的形成。消除这类市场缺陷的办法不是去想方设法完善这些多余的行政干预，而是坚决地摒弃它们。

二、政府干预仅限于能够修补的市场缺陷

上面已经明确，政府干预应严格限制在市场出现缺陷的经济活动领域。但仅此还不足以界定政府干预的合适范围，必须进一步回答以下问题：政府在修补市场缺陷上是万能的吗？或者说，所有市场缺陷政府都能够修补吗？人们似乎有一种错觉：政府能够修补所有市场缺陷。一旦发现市场缺陷，马上就想到设立一个相应政府机构、颁布一条行政命令、实施一项管制措施，而不去分析一下这些行政行为究竟能不能、或在多大程度上奏效。结果有些行政干预不仅没有达到预期效果，反而使问题更加恶化。实践证明，对于某些市场缺陷，政府确实能够有效修补，而对于另一些市场缺陷，政府目前尚无能为力，如果勉强去修补，就会造成“政府失灵”或“政策无效”。政府干预只能限于能够修补的市场缺陷。对于无力修补的市场缺陷，如其硬性干预，不如任其自然。这如同医生能够治愈某些疾病，而对另一些疾病则无能为力一样。对于目前无法治愈的疾病，人还只能依靠自身力量去对付，让带病器官继续运转，而不能盲目注射药物或手术切除。

可举出两个例子说明上述观点。市场机制是通过周期性经济波动来调整产品结构和产业结构的，这种周期性波动会造成一定量的资源损失，可以在一定程度上视为市场缺陷。人们

原以为，经济计划和政府干预可以消除市场经济所固有的周期性波动，但事实并非如此。1953—1992年，我们虽然摆脱了市场自发力量引致的周期性波动，但却一直遭受着政策引致的周期性波动，国民经济几经起落，我们则几次采取调整、整顿措施。政策性周期同样会造成资源损失，甚至更严重。

下面例子更具体。针对农业生产资料流通领域的混乱状况和涨价现象，保证农民得到优质低价农业生产资料，1988年底政府出台了农业生产资料专营措施。但无论问题出在哪里，农资专营措施并没有达到预期目的。据统计，1989年、1990年农资价格分别比上年上涨18.9%、5.5%。1993年上半年，化肥、农药、农膜、农用柴油又比上年同期上涨30%。

对于政府干预的局限性，人们往往倾向于用决策及其执行的偶然失误来解释，但这种解释是非常肤浅的。现代货币主义、理性预期学派、公共选择学派等对“政府失灵”作了多侧面的分析，它们的分析并不完全适用于我国，但确实提出了许多有价值的分析线索。笔者认为，政府干预之所以会失灵、甚至产生有害影响，是因为存在以下基本因素。首先，作为政府干预依据的社会福利函数并不明确。根据优化理论，如果有了明确的目标函数和一系列约束条件，借助于计算技术就可以求出最优解。政府干预的目标是社会福利，福利经济学虽然提出了社会福利函数概念及其抽象公式，但政府难以具体地列出社会福利函数。原因有：

1. 根本不可能列出社会福利函数。在市场上，社会成员千差万别的个人偏好可以通过市场机制的运转综合成某种价格结构，市场具有合成个人偏好的能力。但是，千差万别的个人偏好能否通过政治程序合成为单一的、明确的社会偏好是很成问题的；2. 作为政府干预主体的各级政府机构的工作人员同样受到信息不完备的制约。因为，在纵向隶属关系中，尤其是政府在进行微观干预时，下级机构有歪曲上报信息的强烈冲动；随着经济关系的日趋复杂化，信息缺口在增大。因此，即使存在一个社会福利函数，由于信息质与量的制约，政府也难以准确找到。从小的方面看，情况也是如此。如果一个决策项目内容简单，所需要的信息量少，政府可能会马上找到最优方案。对于一些内容复杂的决策项目，决策难度就会大大提高。为了保证决策的科学性，政府部门可能会去收集更多的信息、进行更多的调查研究、更广泛地征求意见、请专家学者咨询等等。这些方法在有些场合是有效的。但同样存在问题，一是寻找更加科学的方案会使决策成本急剧增加，同时要付出时间上的损失；二是在存在不同意见，甚至相反意见的情况下应该怎么办？政府能否保证在提出的多个方案中选出最佳方案？第二，人们总是乐于假定，政策制订者和执行者是毫无私利的社会利益的代表，这种假定也不完全符合事实。如同消费者和厂商在交易市场上追求自身利益最大化一样，政府工作人员中也会有人在行政过程中不失时机地追求自身利益。如果制约措施不严格，为修补市场缺陷而设置的机构和职位、颁布的命令、实施的管制等往往会蜕变为腐败分子谋取私利的手段和工具。为了规范政府工作人员的行为，就要建立相应的社会监督机构。但是，这一方面会增加政府的费用支出，另一方面，谁又能保证监督机构中的工作人员不滥用职权呢？政府工作人员的“经济人”行为是导致政府干预失灵的重要原因。第三，作为政府干预对象的微观主体（厂商、居民、下级政府机构）也不是一个完全听任政府摆布的被动受体，它们有自己的利益，掌握着大量的信息，有不逊于政府工作人员的知识背景和认识能力，往往能迅速看出政府的意图。因此，一旦政府采取了系统的或可以预测的政策，微观经济主体就会采取相应的行动对政策的变化作出反应。“上有政策，下有对策”，结果抵销了政府政策的预期效果，导致政策失灵。

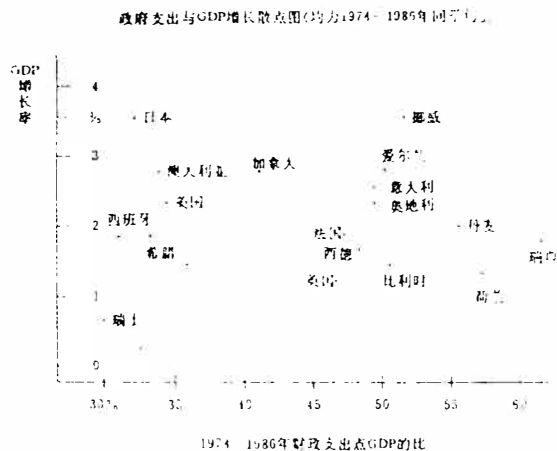
三、政府干预行动同样要遵循成本——收益规则

上面说明，政府干预只能限于政府有能力修补的市场缺陷。但这还不能最后界定政府活动的合适范围，还必须回答一个问题：对于每一个政府能够修补的市场缺陷，政府就应该去修补吗？人们往往容易看到政府干预的好处或收益，但忽视了政府干预的代价或成本。从本质上讲，政府干预也是一种经济活动，有收益亦有成本，只有当其收益超过成本时，才是经济合理的。如果某项政府干预增进的资源配置收益为100，而为此却要付出110的资源成本，一个理性的政府就不会去实施这项政府干预。因此，在考虑是否实施某项政府干预时，首先要作成本——收益分析，这是所有经济活动中通行的准则。

与要素投入的收益不同，政府干预的收益是很难用货币精确测度的，因为它通过改善资源总体配置效率和利用效率体现出来的，还表现在一些非经济的方面。正因为这一特点，人们往往夸大了政府干预的收益，形成对干预的渴求。但是，通过统计手段还是可以间接计量出政府干预收益的。笔者认为，政府干预如果是有效的，必然会对GNP的增长产生影响（暂撇开非经济方面的影响），在GNP增长中扣除要素投入量增长的贡献份额、科学技术的贡献份额，剩下的部分就是政府干预的贡献份额。通过对一段时期GNP增长数据的统计分析，是可以粗略分离出政府干预的贡献份额。

政府干预的成本主要包括以下几项：1. 政府工作人员的工资、福利支出；2. 行政设施（办公楼、小汽车）支出和日常行政费用；3. 监督成本，即为保证政府工作人员忠于职守而设置的监督机构和舆论机构的各项费用支出；4. 各项隐蔽性干预成本，如由于干预而孳生的以权谋私行为或“寻租”行为对国民收入的侵蚀额，由于政府工作人员渎职、行政规则与市场规则之间存在摩擦而造成的各种机会损失。

下图是关于政府支出占GDP比例与GDP增长率的分点图，图中涉及14个市场经济国家。图中点的分布是没有规律的，说明GDP的增长与政府支出规模没有系统的相关关系。这可以理解为，表现为经济增长的政府干预收益是很低的，一个国家为了追求更快的经济增长，应该尽可能压缩政府的支出规模。



资料来源：高希均著《经济学的世界》

四、对我国政府干预现状的简单分析

上面对政府干预范围作了三次界定，以此为依据来评价我国政府干预的现状，我们不难得出结论，虽然改革以来政府干预的方式有所变化，干预的范围有所缩小，但仍没有落在合理的范围之内。

1. 该管的政府没有全力去管，可以放手的迟迟没有放手。社会秩序、产权界定、基础产业发展等公共品生产领域是市场难以有效发挥作用、要有政府插手的主要领域，政府应该把自己支配的资源（主要是财政收入）主要投放在这些领域。但政府没有改变公共资源的支出结构（如表）。公共品领域的滞后发展已成为我国市场化进程和经济发展的瓶颈因素。与此同时，各级政府仍在广泛干预微观经济活动，参与非国有资源的配置，如审批经营许可证和企业投资项目，插手银行的信贷业务、企业收入分配、一些消费品和生产要素的配置。

政府用于基本公共品生产的财政支出比例（%）

时 期	基本公共品所占比例	其 他
一五	42.14	57.86
二五	28.94	71.06
三五	38.58	61.42
四五	35.13	64.87
五五	36.08	63.92
六五	40.98	59.02
七五	37.41	62.59
1991	39.85	60.15
1992	39.19	60.81

资料来源：《中国统计年鉴1993》。

2. 政府规模远远超出了经济合理限度。在传统体制下，全部资源都由政府工作人员配置。建立社会主义市场经济体制的实质就是要把绝大部分资源转由市场配置。按理，市场机制的引入应该减少政府机构的工作总量，政府规模逐步缩小才符合改革的逻辑。但是，自1978年以来，政府规模不仅没有缩小，反而呈膨胀之势。据统计，1978—1992年中的大多数年份，政府机构人数以5.0%以上的速度递增，而同期社会劳动力的增长率不到3.5%，政府职员的增长快于社会劳动力的增长。1992年同1978年相比，政府规模扩大了1.5倍。政府职员在国有单位职工总数中的比例也由1978年的6.3%提高到1992年的10.5%。与市场经济国家相比，我国政府的规模及扩张速度是惊人的。以日本为例，1950—1986年间，日本公务员在就业总量中的比例一直稳定在2—4%之间。1950—1954年，日本公务员数量平均为122.4万人，1981—1985年间平均为195.6万人，在近40年的时间内，政府规模仅扩大

了59.8%，每年平均扩大1.27%。政府规模过大必然会孳生许多多余的、甚至是有害的干预，如审批程序过长、审批图章过多等。

3. 政府运行成本很高，干预收益则呈递减之势。根据统计资料获得的难易程度，可把我国政府干预成本分为显性成本与隐性成本两部分。显性成本包括政府机构日常行政费用（工资额、办公经费）和资本支出（购置小汽车、修建办公楼等），有系统的统计资料。1978—1992年，政府干预的显性成本在以很高速度增长，许多年份的增长率高于GNP的增长率。1981年，政府干预成本占财政支出的比例为8.83%，1992年上升为13.8%。政府干预成本的迅速提高与政府干预过多、政府规模膨胀是一致的。

除了上述显性成本之外，还有难以准确统计但数量非常庞大的隐性成本，大致包括以下几项：（1）政府工作人员中腐败分子的受贿数额；（2）企业等微观经济单位为应付政府检查、评比或为获得优惠待遇的招待费用。这部分支出在企业核算中进入成本或表现为对利润的侵蚀；（3）政府机构巧立名目滥收费且没有进入正常收费帐目的数额；（4）行政办事程序繁琐给经营主体造成的各种潜在损失。如何消除政府干预的隐性成本是一个急待解决的问题。关键的措施是消除政府干预所孳生的“租金”和政府的微观干预行为。

下面粗略分析我国政府干预的经济收益，非经济方面的收益在此撇开不谈。

I：GNP增长率与政府工作人员增长率之间的相关关系。

以 y 表示GNP的年增长率， x_1 表示政府机关工作人员的增长率， x_2 表示政府机构以外的社会经济部门劳动力的增长率。对1979—1992年14年的时间序列数据作二元回归分析，得回归方程如下：

$$y = 0.11689 + 0.1219887x_1 + 2.9733x_2$$

上述回归方程中， x_1 的回归系数为0.1219887， x_2 的回归系数为2.9733，后者是前者的24.4倍，说明把新增劳动力用于经济部门所带来的GNP增长要远远高于用于政府机关所带来的GNP增长，压缩现有政府规模能明显促进GNP增长。

II：GNP增长与政府日常行政费用增长之间的相关关系。

以 y 表示GNP的增长率， x 表示政府日常行政经费增长率，对1979—1992年14年的时间序列数据作相关分析，得回归方程：

$$y = 7.25 + 0.1133x$$

得相关系数： $r = 0.2834$ 。

在回归方程中， x 的回归系数仅为0.1133，相关系数仅为0.2834，说明GNP增长对政府日常支出增长反应迟钝。这里以日常行政经费增长率为回归变量得出的回归系数0.1133与前面以行政人员增长率为回归变量得出的回归系数0.1219887非常接近，这提示结论的可靠性。

上述数量分析是粗糙的，因此结论也不可能是精确的。但仍能说明一些问题：我国政府干预表现在经济方面的收益是不明显的。之所以如此，是因为我国政府的干预规模超出了合理的限度。同其他经济活动一样，当超过一定规模以后，其收益便呈递减之势。