

论政府调节市场

徐向艺——

自从18世纪古典经济学诞生以来，关于政府与市场的作用问题一直被纳入经济学研究范围。在当代，政府与市场的关系仍然是经济学家争论不休的课题。本文以我国有计划商品经济为基点，对政府如何调节市场问题作一初步探讨。

一、政府调节市场的目标

在社会主义有计划的商品经济条件下，政府作为宏观经济的调节者和社会管理者，调节市场具有多元目标，形成一个目标体系。这主要包括：

（一）修复“搅拌机”。当代经济学家把市场机制比做搅拌机，社会资源投入这架搅拌机内，就会达到均衡配置。当然，“搅拌机”本身会有种种原因使其运转失灵，而每一次失灵都需要政府那只“看得见的手”进行修复：

1、维护竞争规则。市场机制本质上是一种竞争机制。市场竞争是指商品生产者为获得有限的资源、生产条件或盈利机会所进行的技术力量的较量。竞争的基本规则是公平和公正。但是，商品经济的发展和追逐私利是联系在一起的，在无数企业参与竞争的市场上，竞争者的“犯规”行为在所难免。市场尽管有要求公平竞争的规则，但本身却缺乏及时校正非公平竞争的机制。这就需要有权威的政府进行干预，保证所有商品生产者的地位平等、投资机会均等，及时约束交易活动当事人的非公平竞争行为，从而维持“搅拌机”的运转。

2、减少企业外部负效应。企业的经济活动在增加自身利益的同时，对外部环境的影响作用称为企业外部效应。如果企业活动能够使社会增加福利，就称企业的外部效应为“正效应”；反之企业活动破坏了社会环境，则称企业的外部效应为“负效应”。市场机制在运转过程中有时会使企业增大外部负效应，突出的例子是企业在产品加工过程中污染环境。由于企业主并不承担他们所引发的外部负效应的全部后果，所以，没有政府的干预，他们不会自动停止增加外部负效应的活动。这就需要政府通过强制性罚款、取缔营业等手段，把企业外部负效应减少到最低限度。

3、减少垄断的社会效益损失。尽管垄断可以诱导企业加强管理和促进技术进步，但垄断一旦形成，垄断者就可以以优惠条件取得廉价原料和以垄断价格销售产品获得垄断利润。这样，垄断者本身会丧失锐意革新的动力和发展的活力。近些年来，我国在培育市场、组织市场的过程中，也出现了大量的区域垄断、行业垄断和企业垄断现象。如果听任垄断长期存在，竞争所产生的动力机制在整个社会范围会受到削弱。因此，为保证社会经济活动的旺盛活力，政府就必须通过制定和执行行政法规，制止垄断行为。

（二）弥补市场的不足。

1、管制自然垄断。以规模效益为前提，由政府保护的经济垄断称为自然垄断。自然垄

断尽管违背自由竞争规则，但符合社会效益规则。一个城市，一个地区，不可能也不必要建设很多的发电厂、自来水厂和地下管道公司。这些行业在一个城市或地区配备一个厂家要比多个厂家相互竞争更有效率，更能减少社会成本。这就必然有少数厂家在一定范围内获得自然垄断地位。同时，这也要求政府对自然垄断的行业进行管制。如果没有政府干预，这些垄断行业会无限制提价，服务态度恶劣，使消费者权益受到侵犯。

2、提供公共品。市场上企业不愿提供价低利微的产品，而这种产品是社会发展必不可少的，必须由政府提供，这种产品称为公共品。譬如铁路、公路、桥梁、公园、路标以及其他市场上很少有厂家提供的产品。对这类产品，公共受益，政府必须责无旁贷地承担其责任。

3、疏通信息渠道。商品经济的发展，要求信息渠道畅通，但是，由于个别企业为了获得优越的竞争条件，常常故意封锁信息；再加上个别企业建立信息网络要付出较大成本等原因，所以市场上所提供的信息往往是不充分的。这就要求政府担当起经济信息的传播者，这既能使信息传递及时、准确，又能减少信息传递成本。

（三）保证经济稳定增长。

1、把握失业度。失业是商品经济发展中的一种必然现象。但是，社会失业率必须限制在一个合理区间，超过这个限度，就会造成严重的社会不公，引发社会动荡。这就要求政府进行就业预测，准确控制“失业度”，使社会上既要具备商品经济发展所必要的、一定数量的产业后备军，又要保证公民劳动和生存的合法权益。

2、抑制通货膨胀。通货膨胀说到底是由社会总供给与社会总需求失衡引起的。如果没有垄断现象，没有非经济因素干扰，没有信息渠道阻塞，特别是没有资源约束，那么，超过供给的需求会使产品价格上升，从而刺激生产者增加供给，使供求趋于平衡。但在现实经济中，单以资源约束这一点而言，产品价格的上升并不能达到促进供给量相应增加的目的。这样，市场的自行调节至多只能减轻需求过大带来的不利影响，但不一定使供求最终趋于平衡。为了消除或减弱由总供给与总需求失衡引发的通货膨胀对经济的压力，政府的干预和调节是必不可少的。首先，政府可以利用货币政策减少社会货币供应量，从而减少需求压力；其次，政府可以利用行政手段和法律手段，对社会生产行为和消费行为进行调节，促使社会总需求和总供给在资源有限的条件下比较迅速地趋于平衡，从而消除通货膨胀。

3、消除经济波动。市场竞争在提高社会生产效率的同时，会带来经济波动，即生产过剩或供给不足。尽管市场机制通过价格升降在一定程度上能够引导生产单位把资源投入短缺部门，但是这需要一个较长的周期。在这一段时间内，生产过剩领域的企业不可避免地要蒙受损失。因此，市场的事后调节表现出它在消除经济波动方面的局限性。而政府调节可以弥补这一缺陷。政府可以根据实际情况和宏观预测，确定投资在国民收入中所占的比重，确定各部门、各地区投资的相互比例，力求使得任何一个部门的生产不脱离其他部门的生产而孤立地增长。同时，政府调节还包括给予那些愿意把资源投入产品短缺但又不易立即提价的部门的企业以生产补贴，以便使资源配置趋于合理，从而消除或减少经济波动。

二、政府调节市场的主体

明确了政府调节市场的目标和任务，必须进一步选择政府调节市场的主体。政府是由各种部门、机构组成的，政府调节市场的主体是指谁代表国家或政府来行使调节市场的职能。

（一）政府调节市场的主体的比较。一般来说，政府调节市场是通过社会综合职能部

门、社会检查监督部门、行政直线控制部门来进行的。社会综合职能部门是政府按社会经济职能的不同来设置的，如财政、税务、银行（主要指中央银行）等机构，美国的商务部、日本的通产省、中国的国家计委也属此类。这些机构通常按照经济建设要求，运用各种经济手段和必要的行政手段来调节和引导市场活动主体的经济行为，协调各部门、各行业、各企业间的经济关系。社会检查监督部门是政府根据经济控制的要求设置的，主要包括审计、计量、标准以及经济监察机构。这些机构通过制定各种经济法规、条例、制度，把经济政策具体化、法律化、规范化，对市场活动主体进行检查、监察和稽核。行政直线控制部门是指政府按从上到下的原则划分一定的层次，层层设置管理机构，上一级管理机构对下一级管理机构和隶属企业施以直线指挥。社会主义国家企业的主管部门即属此类。

资本主义国家政府基本上不设置行政直线控制机构，除少数国有企业外，众多的企业没有自己隶属的政府部门或机构。政府对市场的调节主要是通过社会综合职能部门和社会检查监督部门来进行的。例如，在美国，政府商务部负责全国性经济调查，制定和执行产业政策，负责进出口贸易；联邦储备委员会经营货币发行和银行业务，还负责政府债券的发行、规定利息率和贴现率；财政部主要负责政府借款及制定和实施财政收入政策、支出政策；各级审计、监督机构负责对政府部门和企业活动进行检查和监督。美国联邦政府、地方政府所属的这些部门和机构担负起了调节市场的全部职能。这些部门对市场主体不具直接控制作用，但可以引导企业发展方向。政府通过这两类机构调节市场避免机构重叠，各种机构职责明确。在社会主义国家中，上述三类调节市场的主体都存在，但政府更多地依赖于行政直线控制部门。譬如苏联国家部级单位就有100多个，其中行政直线控制部门多达56个，仅机械制造管理部门就近20个。苏联以部门众多、分工细密、专业化程度高而著称。我国长期以来，主要是行政直线控制部门通过行政隶属关系确定企业发展方向，对企业统一下达经过综合平衡的生产计划，任命或选聘企业厂长（经理）。这对市场活动主体的约束力较强，但政府承担的责任较重。同时，对几十万个企业施以行政直线制领导需要庞大的机构，而这些机构往往职能交叉、相互牵制，难以提高工作效率。因此，我国从产品经济向有计划商品经济转换的同时，必须实现政府调节市场的主体的转换，即政府调节市场的主体由以行政直线控制部门为主转向以社会综合职能部门和社会检查监督部门为主。

（二）政府调节市场的主体的选择。我国为了实现对市场的有效调节，必须对现存的宏观经济管理组织体系进行调整、重组、改造，使之符合有计划商品经济发展的要求。

1、裁减、合并行政直线控制机构。我国经济体制改革在微观领域所要达到的目标是建立起企业自主经营、自负盈亏、自求发展的经营机制。而以企业对行政直线控制部门的隶属关系为特征的宏观经济管理格局已成为微观经济发展的障碍因素之一。实际上，我国庞大的行政直线控制机构承担着许多应该由社会管理机构承担的职能，如统计、质量检查、文明生产、人武保卫、计划生育等。另外，随着我国计划管理体制和国有资产管理体制的改革，行政直线控制机构原有下达计划、分配物资、获取国有资产收益等大部分职能将会自然消除。所以，必须大力裁减、合并这种不利于企业自主经营的企业主管机构。这类机构精减以后，其统计、监督等职能移交给社会综合职能管理部门。这样，将为政企分离作出组织保证。

2、充分发挥社会职能部门对市场的调节职能。行政直线控制机构裁减合并后，国家计委、财政、银行等对国民经济进行综合管理的社会职能制机构的职能将相应加强。今后，财政部门 and 中央银行主要依靠财政政策和货币政策对国民经济进行宏观调节；国家计委则

侧重加强行业规划和管理。政府综合职能部门对经济的调节与过去相比所具有的特点为：第一，政府调节的范围更广，即只要生产性质属于同一行业，政府部门就有权对该行业所有企业进行统一规划、协调和指导；第二，调节的内容更“虚”，即政府综合职能部门不直接控制企业经济活动；第三，干预方式更间接，即社会职能部门主要依靠经济政策、竞争规则等方式间接引导企业的发展。

3、充分发挥社会检查监督机构的作用。政府社会检查监督机构，如审计、计量、标准、工商管理、物价管理等部门对市场主体进行多层次的严厉监督和稽核，是维护良好市场秩序的重要保证。今后，我国在弱化政府行政直线控制机构经济调节职能的同时，必须充分发挥社会检查监督机构的作用。通过这些机构对所有经济组织、社会团体和个人进行全面的监督和稽核，引导市场主体遵循法律、法规，开展经济活动和社会活动。

三、政府调节市场的手段

政府能否有效地调节市场，在很大程度上还取决于手段的选择。随着经济运行机制的转换，政府调节经济的手段也由指令性计划、实物性指标等转换为参数化经济政策、禁止性法律规则、协商性契约规范和引导性伦理道德。

（一）参数化经济政策。新旧体制的转换，要求政府根据当时的经济情况和实际需要，综合运用货币政策、财政政策、产业政策及收入分配政策等手段，对整个经济运行过程起引导和调节作用。首先，就货币政策而言，政府应当采取稳定通货的方针，逐步改变货币超量发行难以控制的格局。无论在经济萧条时期，还是在经济繁荣时期，都应毫无例外地保持币值和物价的相对稳定，这是国民经济稳定增长的必要条件。同时，政府通过银行利率、存款准备金、汇率等杠杆调节金融市场，并推动金融与产业的融合。其次，就财政政策而言，中央政策和各级地方政策应合理划分事权、财权，逐步建立起以划分税种为特征的分级财政体制；政府应尽快建立起公平税负的规范性税收政策，从根本上取消目前对国有企业、集体企业和其它形式的企业采取几套税制的不公正做法。在实施财政政策中，主要通过税率、税种的变动，使国民收入的分配达到社会公正的目标，使市场主体具有公平竞争的外部环境；通过财政支出规模和结构的变动，调节积累和消费的比例，促进总供给与总需求的均衡；通过财政补贴政策，支持短线产业和落后地区的发展；通过发行公债，调节财政收支的平衡，在某种程度上改变原国民收入分配的使用方向，引导资金的合理流向。第三，就产业政策而言，政府制定产业政策的目的是调整产业结构，从而提高供给总量的增长速度，并使供给结构能够与需求结构相适应。产业政策主要由产业组织政策和产业结构政策组成，政府通过制定和贯彻产业政策，实现资源的优化配置。第四，就收入分配政策而言，政府一方面要控制全社会工资总额和居民收入的增长幅度，使消费的增长不能超过生产的增长；另一方面，通过有关劳动法规，规定职工最低工资线，保障职工最低限度的收入水平。同时，政府要尽快建立起个人收入申报制度，严格个人所得税的征收管理，认真解决社会分配不公问题，实行社会公平和经济效率的兼顾。

（二）禁止性法律规则。法律是以统一适用性为原则、以禁止性为特征的。在商品经济条件下，建立完备的法律规则对于维护市场秩序，对经济运行进行调节和控制具有特定的作用。近几年来，尽管我们颁布了不少经济法规，但法律体系仍不完备。我们发展有计划的商品经济，但却没有《计划法》；我们试图建立少环节、多渠道的商业流通体制，但却没有商

业基本法，即《商业法》；我国固定资产投资规模年年压缩又年年失控，至今还未建立《固定资产投资法》；我们要建立社会主义统一市场，但却没有《反垄断法》。总之，要建立市场竞争秩序和商品流通秩序必须尽快建立、健全经济立法和经济司法。

1、经济立法。经济立法是国家制定、修改经济法律和法规的活动。通过经济立法，可以把市场主体的活动纳入法制的轨道。在社会经济生活中，任何需要由法律保障的经济关系都应上升为国家意志，形成经济法规。国家调节经济的一些不可少的行政指示、指令，也尽可能以法规的形式出现。具体的经济法规有多种多样，目前，治理经济环境和建立新经济秩序急需颁布的有《市场法》、《反垄断法》、《公司法》、《固定资产投资法》等等。这些法律和法规，不仅调节各种经济组织之间的权力与利益关系，而且调节各种经济组织与政府以及政府各部门之间的权力与利益关系。

2、经济司法。经济司法是国家司法机关运用国家强制力保证经济法律实现的执法活动。为了保证经济司法的公正性和及时性，人民检察院经济监察机构和人民法院经济审判机构以及有关专门法院要坚持其独立性，独立自主地进行经济案件的检察和审理，真正做到有法必依、违法必究。

（三）协商性契约规范。契约作为政府调节市场的手段，具有协商性特征。契约是当事人之间确立、变更、终止民事权利义务关系的法律行为，是平等主体之间为实现某种共同利益而达成的协议。在生产资料公有制占主导地位的社会主义经济中，政府也必然以所有者的身份管理这部分公有资产。政府在逐步放弃指令性计划管理手段之后，可以通过契约关系来体现所有者的意志。近年来，我国在实行承包制、租赁制等企业改革模式中，政府也与企业建立合同关系。但这种所谓的合同关系是以企业对政府部门的行政隶属为前提。承包主体往往被动接受发包主体的强制意志而做出违心承诺；发包主体也受到“父爱心理”支配而对承包主体经济约束软化。在此情况下，企业无法摆脱对政府部门的依附关系。政府运用契约手段行使资产所有者的职能，就必然把企业视为享有民事权利、承担民事义务、具有法人资格的独立的经济主体。政府与企业之间的契约主要包括：第一，资产契约。即政府通过契约将资产所有者对资产占有、使用、收益和处置的权利中的一项或几项分离出去，但最终保留资产收益权。这就将过去政府对企业的指令性计划约束变为契约约束，企业在资产契约规定的范围内获得了对资产的独立的经营管理权力，任何部门和单位都无权干预企业的内部事务。第二，定货契约。政府根据国民经济整体发展的要求，需要控制一部分重要物资，也必须通过定货契约达到自己的目的。政府与企业之间的定货契约，必须通过双方的要约和承诺来实现。政府不能运用超经济强力迫使企业为自己提供产品，必须通过谈判、协商、妥协来实现自己的目的。

（四）引导性伦理道德。伦理道德手段诉诸经济行为主体，是一种内在的自我调节。它通过社会舆论、宣传教育等方法，引导市场主体，具有正确的经济动机和行为，使之自愿按照一定的道德原则和伦理规范处理各种经济关系。近些年来，在培育市场和发展商品经济过程中，出现了许多道德沦丧现象。如在商品交换中，弄虚作假，制造和销售假、伪劣商品，贪婪地掠夺和浪费自然资源，严重污染和破坏社会自然环境。有的甚至采取非经济手段套购、倒卖商品，致使人们深恶痛绝的“官倒”和“私倒”盛行。所有这一切，不仅严重违背了市场规则，也有违于社会主义伦理道德。所以在建立和维护市场秩序的过程中，政府要强化对市场主体的伦理道德调节，以保证社会主义有计划商品经济的有效运行。