

第5章

政府与市场作用

整章介绍

本章概要：现代经济发展离不开市场机制的作用，但市场不发达和发育不足导致发展中国家寻找替代机制，更加强调政府的作用。对于经济落后的发展中国家，要实现工业化和经济起飞，的确离不开政府的积极参与和有效作用。然而，政府如何处理好与市场的关系，如何恰当地界定政府的经济职能，一直是发展中国家工业化进程中面临的难题。本章将概要地分析和探讨这些问题。

学习目标：

- 正确认识发展计划和市场作用；
- 理解政府与市场之间的关系；
- 认识发展中国家政府的主要职能；
- 1. 掌握对政府行为的分析；
- 理解提升政府能力的战略与途径；

第一节 对发展计划和市场作用的认识

一. 发展计划及其性质

二. 发展计划实施的基本原因

- 市场调节经济本身存在失灵
- 资源配置、资源动员与分配的需要
- 发展中国家的市场制度很不发达
- 观念与心里观点
- 外援观点
- 发展中国家发展计划失败及其原因
 - 计划者制定目时往往没有考虑指定到达这些目标的特定政策
 - 许多发展中国家资料残缺不全、不可靠或甚至根本没有，这就大大降低了对整个经济所作的定量计划的精确程度及其内在一一般性

- 3. 多数发展中国家计划过程中存在许多制度上的缺陷
- 4. 许多第三世界国家的领导人和高层的决策人物缺乏“政治愿望”和不承担义务
 - 预料不到的国内外经济干扰

四. 发展中国家的市场化改革实践

五. 关于市场与经济发展的论证

- 市场具有的功能及优点:
 - 调节的灵活性和自动性
 - 激励创新, 促进增长
 - 相对价格反映相对成本
 - 对分均衡的自我纠正
 - 分散权力
- 对发展中国家市场发展状况的评价
 - 发展中国家经济欠发达的两个显著特点:
 - 生产力欠发达
 - 市场经济欠发达

第二节 政府与市场之间的关系

一. 国家、政府及其关系

- 根据三权分立程度及行政管理机构内部各部门组织的结构特征，可以将政府形态分为三类：
 - 权威主义型政府
 - 关系依存型政府
 - 规则依存型政府

1. 政府作用的有效性

- 所谓有效政府，就是关注于做那些与其能力相适应的公共活动的政府
- 有效政府不等于规模巨大的政府
- 有效政府并不等于小政府
- 有效政府在经济与社会发展中的中心地位，不是作为增长的直接提供者，而是作为合作者、催化剂和促进者来体现的

三. 发展中国家的政府与市场之间的关系

- 从许多发展中国家的经验看，政府与市场的关系是：在那些可以发挥市场功能的领域，或者是通过一些办法能够促进市场运行的地方，政府应该尽量减少干预。同时，在那些不能依靠市场的领域，政府应当发挥更大的作用。政府并不一定要做到规模最小，而应该更重视通过促进市场或引导市场来发挥其作用。

第三节 发展中国家的政府职能

一. 政府职能的主要内容

- 世界银行《1997年世界发展报告》把政府职能分为三个层次：
 - 基本职能
 - 中型职能
 - 1. 积极职能
- 发展中国家政府的经济职能
 - 对人力资本投资
 - 使微光经济充满竞争
 - 促进对外开放
 - 保持宏观经济的稳定
 - 保护环境

基本职能	解决市场失灵问题			促进社会公平
	提供纯粹的公共物品： 国防 法律与秩序 财产所有权 宏观经济管理 公共医疗卫生			保护穷人： 反贫穷计划 消除疾病
中型职能	解决外部效应： 基础教育 环境保护	规范垄断企业： 公用事业法规 反垄断政策	克服信息不完整问题： 保险（医疗卫生、寿命、养老金） 金融法规 消费者保护	提供社会保险： 再分配性养老金 家庭津贴 失业保险
积极职能	协调私人活动： 促进市场发展 集中各种举措			再分配： 资产再分配

表5-1 政府的职能

专栏5-2 东亚经济模式：政府主导型发展

东亚经济被概括为政府主导型发展模式，其特点是：①国家领导权由有决断力的、相对不腐败的、主张发展的精英掌握；②国家面对国内特殊利益集团保持相对的自主；③存在强大而且有能力的官僚队伍；④市民社会无力对抗国家；⑤在民族资本或外国资本具有影响力之前，国家权威和自主性就得到了巩固。在整个经济发展进程中，政府（国家）不遗余力地采取各项政策措施，建立制度环境来支持对外开放和经济发展。总之，政府在经济发展中起着积极的核心作用。

从20世纪90年代中期开始，以P.克鲁格曼（P. Krugman）为代表的一些学者开始对亚洲经济发展模式的可持续性提出了质疑。他们把东亚国家的发展类同于苏联模式，认为其高速增长来源于资源的高投入，而不是生产力的提高。毫无疑问，这种看法从一个侧面揭示了东亚经济发展所存在的弱点，但是忽视了东亚经济增长的社会政治原因。金融危机爆发后，对亚洲模式的全盘否定声音更加响亮，亚洲模式被简单地称为“裙带资本主义”模式。国家以及国家和企业之间的密切关系，过去曾一度被认为是经济增长的推动力，然而在一夜间却被看成是危机的罪魁祸首；过去十几年出现的汗牛充栋的讨论东亚奇迹的文献，在危机中似乎成了满纸荒唐之言。

显然，因为一场危机而完全否定过去的一切，无论对于研究者，还是对于这些国家的政府，尤其是那些为经济增长付出辛劳和血汗的广大东亚劳动者来说，是极其不公平的。应该指出，东亚经济所代表的政府主导型发展模式所取得的巨大成功，是无可辩驳的事实，这是我们反思和评价发展型国家的基本前提。东亚经济的发展有着非常明显的独特性，这在很大程度上决定了这种模式的不可复制性。但这并不意味着从该模式所导引的一些基本原则性经验不具有启发性和借鉴意义。实际上，东亚经济的发展在一定程度上为我们提供了一个在开放经济环境下，如何协调好市场与政府的关系，以及发挥好政府的适度职能的范例。因此，从东亚经济发展案例来看，发展中国家的政府在经济发展中发挥作用的基本经验和教训，可以概括为如下几个方面：

(1) 政府在积极参与和有效利用世界市场方面可以发挥主导作用。虽然美国市场对东亚各经济的优惠具有一定的特殊性和冷战特征，但是不能否认东亚诸国和地区政府实施出口导向战略所带来的重要意义。政府只有积极参与世界市场，才能了解市场的需求，并有效地利用自己的比较优势，实现资源的合理配置，获得本国无法在短期积累的资金、技术和管理经验。

(2) 政府在确保社会政治秩序稳定的同时，应不同程度地参与经济活动。首先，政治秩序的维持是市场有效运行和整个社会稳定的基本保障，但是秩序的获得不是简单地通过政治压力完成的。其次，政府对社

会收入的平衡进行有效干预，可以防止两极分化的明显化，减弱社会内部的矛盾和冲突，在保证政府政权稳定的同时，确保了社会冲突的相对弱化。同时，另一个不容忽视的事实是，东亚经济体中较为完善的市场机制的存在，与政治体系构成了有效的互动关系，从而为经济增长提供了更为全面的激励因素，在一定程度上制衡了政治体系的过度干预。

(3) 东亚金融危机的教训表明，政府必须随着经济发展阶段和经济环境的变化而及时地转变职能。第二次世界大战后，东亚各国或地区政府对经济积极进行干预，促进了经济起飞。这种积极干预经济的特征是：政府、银行、企业三者之间相互依赖，并形成了“官、银、企”三位一体的体制。随着市场机制在经济生活中作用的增强，政府应该逐渐从微观经济领域退出，而不应直接插手银行信贷业务，也不应为企业贷款提供担保，要真正做到“政企分开”、“政银分离”、“银企独立”。换言之，政府应从对企业经营的直接干预转向为企业提供各种服务，应从对银行和金融机构业务活动的直接干预，转向健全金融制度，加强金融监管，防范金融风险。当然，为了适应政府职能的转变，还必须进行政治体制改革，依法治国，根除大量的“寻租”行为和“官商勾结”等腐败现象。总之，政府在经济和社会发展中，不应作为增长的直接提供者，而应作为合作者、催化剂和促进者。

资料来源：作者自撰。

第四节 政府干预行为与寻租问题

一. 政府干预行为及其问题

二. 寻租问题

- 经济租与寻租
- 经济租的来源和寻租的特点
- 发展中国家的政府干预与寻租问题

表5-2 发展中国家政府干预的问题

1. 个人通常比政府更知道他们自己的偏好和条件。
 2. 政府计划通过指定每一个人都站在同一方面而增大了风险——政府可能比市场犯更大的错误。
 3. 由于复杂的决策机制可能涉及到政府，因而政府的计划与私人制订的计划相比更僵硬，更缺乏灵活性。
 4. 政府可能不能管理详细计划。
 5. 如果存在许多官僚主义阻碍的话，政府控制可能会阻碍私营部门个人的积极性。
- 表5-2 发展中国家政府干预的问题
6. 机构和个人要求对工作、创新、成本控制及有效分配给予激励，在公共企业和机构内部市场规则和报酬不能轻易地加以规定。公共企业通常是低效率和浪费的。
 7. 各级政府和政府各部门由于缺乏由市场提供的平衡信号而无法很快地协调，特别是涉及不同利益团体和地区时。
 8. 市场对于能由政府做到的事情设置了限制，例如，黑市上的商品零售，套利转卖和非正规部门的灰色活动可能破坏定量配给，以及其他的非线性定价或税收方案。这是“激励相容”的一般问题。
 9. 管制创造出一个使用资源的活动，并通过疏通和腐败——通常被称为寻租或直接的无生产率的活动——来影响这些管制。

10. 计划可能是由按他们自己利益行事的特权阶层制定的，计划创造了一个既得利益阶层，如拥有保护地位的官僚或工业资本家。
- 政府可能是由只对其自身福利感兴趣的狭窄的利益阶层所控制，他们通常对大多数人民充满敌意，计划可能加强了他们的权力。

资料来源：Nicholas Stern, “The Economics of Development: A Survey”, *Economic Journal* 99(1989):597-685。

第五节 提升政府能力的政略与途径

一. 建立有助于发挥公共部门能力的体制

- 为了建立有效的公关部门，发展中国家必须致力于三项关键性基础建设：
 - 培植政府制定和协调政策的核心能力
 - 建立有效的服务提供系统
 - 培养一批积极主动、精明强干的工作人员

1. 约束政府的随意干预和腐败行为

- 约束官员的随意支配权利
 - 明晰法律规则，是规则更具透明性
 - 实施以市场为基础的计划，以限制管理者权限
 - 在政府机构内部引进竞争机制，实行行政管理改革
- 用约束机制制衡灵活性

三. 加强政府与民众的沟通, 提升政府部门能力

- 建立新型国际合作关系, 促进国际集体行动

- 扩大和维系开放的世界市场, 减少国际资本流动风险
- 使基础研究面向发展中国家, 尤其是支持发展中国家实施绿色革命
- 保护环境
- 维持和平和避免武装冲突
- 提供外援的有效性

专栏5-4 中国下一步改革议程

过去二十多年里,尽管中国经济一直迅速发展,贫困人口也大幅减少,但中国依然面临许多挑战。生产力的提高和就业机会的增加都将有赖于投资环境、金融领域、基础设施和社会服务的大刀阔斧的改革。新的改革议程要求现有制度有所变化。应将企业和银行的社会职能剥离,使银行不再继续肩负国有企业的社会包袱,并且按照商业原则放贷;使企业以市场为基础灵活运作(而不是包罗万象的、地方公共物品的提供者),将住房、教育和医疗等社会保障职能从企业剥离出来,建立公共的社会保障体系,为企业重组扫除障碍,同时增强劳动力的流动性。为了达到上述目标,我们将中国下一步改革所应解决的问题归纳为以下四个领域:①改善投资环境,为企业的建立和扩展提供良好的条件。制定相关制度以增强竞争力,提高生产力和创造就业机会。②进一步融入全球一体化进程,促进与外部接轨。③改革社会保障和养老制度。④增加穷人的机会,消除贫富差距。

资料来源:参见金立群、斯特恩,《经济发展:理论与实践》,经济科学出版社,2003,第7章。

表5-3 改进政府服务提供的机制

		服务特性和政府能力	
环境	可采取竞争方式的服务行业	产出易界定和强制履行 合同的服务行业	产出难界定和难以强制 履行合同的服务业
私营部门	通过可靠的法规加强市场作用 创立市场，如发放优惠券	承包给营利性或非营利性机构	
广义公共部门	加强内部竞争 规定硬性预算和对国有企业 进行产权处置	建立专项业务机构 国有企业公司化和签订可强制 履行的业绩合同加强舆论监督机制	
核心公共部门			明确目的和任务，强化遵守规章制度加强舆论监督机制

资料来源：世界银行，《1997年世界发展报告》，中国财政经济出版社，1997年，第88页

本章小结

制定和实施发展计划是许多发展中国家政府的一种重要发展工具。从历史上看，既有成功的经验，也有失败的教训。市场机制是一个较为可取的经济发展工具，其作用越来越受到重视，但发展中国家市场发育不足和市场缺乏是一个严峻的现实。

市场运行要以分立的、有保障的产权为其制度前提。发展中国家市场成长不足，其根本原因在于分立产权的缺位。发展中国家缺少的不是市场，而是产权。完善产权制度、加快市场成长，应该是发展中国家的一项重要任务。

政府由三个不同系列的权力机构组成。政府可划分为三种形态：权威主义型政府、关系依存型政府和规则依存型政府。随着社会政治经济环境的改变，政府在经济生活中的作用也在不断变化。如果没有有效的政府，经济的、社会的和可持续的发展是不可能实现的。有效政府，就是关注于从事那些与其能力相适应的公共活动的政府。

政府与市场的关系是：在那些可以发挥市场功能的领域，或者是通过一些办法能够促进市场运行的地方，政府应该尽量减少干预。同时，在那些不能依靠市场的领域，政府应当发挥更大的作用。

政府职能分为三个层次，每一个层次的职能，对应着相应的经济发展水平和政府能为发展提供基础条件的能力。政府的作用是补充市场，而不是代替市场。在经济工作方面，政府的工作重点是：对人力资本投资，使微观经济充满竞争、促进对外开放、保持宏观经济稳定与保护环境。东亚的经济发展表明：政府应在经济发展中适度干预。

政府在干预经济中受到各方面力量的影响。政府直接干预经济也会招致失效，寻租现象就是在不发达市场经济中，政府干预带来的一个显著问题。政府借助于法律和行政权威，运用强制性手段直接干预经济活动，能产生租金，自然就有追求经济利益的活动。寻租活动非但不能增进社会财富，反而白白地消耗了社会经济资源。在发展中国家，政府干预十分严重，寻租也相当普遍，因此，应通过制度创新来消除寻租。

要促使政府在经济发展中发挥更大的作用，就必须提升政府能力。主要工作应包括：①建立有助于发挥公共部门能力的体制；②约束政府的随意干预和腐败行为；③使政府更接近人民，提升政府部门的能力；④建立新型国际合作关系，促进国际集体行动。

思考题

1. 什么叫发展计划？为什么要实施发展计划？失败的原因何在？
2. 简要论述市场与经济发展之间的关系。
3. 什么叫市场成长不足？发展中国家市场不足有何表现？
4. 什么叫有效政府？如何认识有效政府的含义？
5. 如何正确认识政府与市场之间的关系？结合发展中国家的工业化实践对这一关系作一简评。
6. 政府有哪些经济职能？结合东亚经济的经验教训，谈谈如何发挥政府在经济发展中的作用。
7. 政府干预会产生什么样的问题？
8. 寻租对经济产生何种影响？产生寻租的原因是什么？发展中国家寻租问题的根源何在？如何消除寻租？
9. 如何提升政府部门的能力？