

# 论经济法克服“政府失灵”的有限性

李 炼 军

(成都理工大学 工程技术学院, 四川 乐山 614007)

**[摘要]** 经济法产生的直接原因是为了克服市场失灵,而非政府失灵,严格说来,政府失灵问题决非经济法所能解决,否则会加重桎梏经济法的发展、完善进程,而不是相反。经济法确实是政府干预经济的准则,但也不能笼统地把经济法定性为“干预政府之法”。看清经济法的性质,乃是构建完善经济法治建设事半功倍之良策。

**[关键词]** 市场失灵; 政府失灵; 经济法; 政府干预

**[中图分类号]** D922.29 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2009)03-0050-04

时至今日,人们对经济法的本质作用基本达成了一个共识,即在市场经济条件下,经济法是政府为了克服“市场失灵(Market Failure)”而对市场进行干预的一种基本的法律形式。但随着讨论与实践的深入,人们发现政府在干预经济时也会出现“失灵”,即“政府失灵(Government Failure)”,于是,不少学者开始认真审视这一现象,认为既然政府失灵是政府干预市场而导致的,那么,这是经济法的作用没有完全正常发挥出来,因此,提出经济法不仅是“政府干预社会经济之法,而且还是甚至在很大程度上首先是‘干预政府之法’,‘干预政府’是经济法的根本宗旨所在。”<sup>[1]</sup>这种观点得到了广大学者的赞同,进而纷纷修正传统经济法的单向干预说,变为双向干预说。

单就经济法的这种双向干预说而言,确实给我们提供了另外一种思维模式,促使我们要更深层次去思考经济法的理论建设问题。然而,笔者认为,经济法在克服政府失灵方面的作用在实践上实在是十分有限,不能把经济法克服政府失灵这一微小的作用上升为经济法的本质作用,进而和克服“市场失灵”同日而语;至于经济法同时是“政府干预”和“干预政府”之法律形式这一结论更有待商榷。

## 一 对“政府失灵”的回顾及思考

数年来,已经有很多论著探讨过“政府失灵”这一现象。在西方,从公共选择学派到政策分析学派专门就“政府失灵”进行了深入的研究;在我国,有关的著述也不在少数<sup>[2]</sup>。在此,笔者拟就借鉴前人的研究成果加上自己的一点看法讨论“政府失灵”及其带来的所谓“干预政府”问题。

### (一)原因:政府失灵

政府失灵(Government Failure),也称为“政府失效”或者“政府失败”,就是指政府在干预经济过程中所出现的干预

的低效率和导致的社会福利损失的现象<sup>[2]</sup>。对政府失灵的专门研究肇端于西方的 20 世纪 60-70 年代,主要是针对由于信奉凯恩斯主义进行国家干预经济而导致的“滞胀”局面,克服市场失灵过程中出现了“政府失灵”,于是西方学者对政府失灵进行了仔细的研究,这就使“政府失灵”成为一个专有名词流传开来。

究其原因,政府失灵主要来自于以下几个方面<sup>[3]</sup>:第一,政府难以制定并执行好的或合理的公共政策。根据公共选择学派和政策分析学派的理论,公共决策的过程存在着种种的困难、障碍和制约因素,主要是公共利益的不确定性,决策体制的不完善性,信息的不完全性以及存在政策执行上的阻碍因素等。第二,官僚机构不能高效率地供给公共物品。政府提供公共物品所追求的是社会效益,而非经济效益,因此,要对社会效益及其需求进行准确可靠地衡量、估算是非常困难的;在公共机构尤其是政府部门中没有进行优胜劣汰的竞争机制,政府机构就可能在供给公共物品时不考虑成本而造成大量的浪费;由于不健全的监督机制,政府机构更有可能在供给公共物品及服务方面损公利己。第三,政府部门及其官员具有“经济人”特性,使内在性(Intemalities)和寻租(Rent-seeking)成为可能,进而导致政府的不必要扩张与腐败行为。

在我国,市场经济体制的真正建立才只有几年的时间,而实行计划经济却是年代已久,加之长期受到封建意识的影响,所以造成我国政府失灵的原因远不止如上所述。譬如人们迷信“官本位”,认为政府具有无上的能力,而政府或官员们也可能自以为“无所不能”,同时,我国的经济建设接受党的政策指导,也产生了不少的副作用,一些官员为了某种目的,仅仅算政治账,急功近利,搞短期行为;而在出现了决策错误造成损失后,由于政府机构的权责不一致,权力使用者

[收稿日期] 2008-12-29

[作者简介] 李炼军(1975-),男,重庆人,成都理工大学工程技术学院讲师。

不用承担相应的责任,等等。

如果对政府失灵进行归类,可大致分为两类:一类是对内失灵,另一类是对外失灵。对内失灵又有干预经济方面的失灵、政府调控社会方面的失灵以及政府在政治管理方面的失灵;对外失灵即是最为代表国家主权的政府对外政策方面的失灵。

政府在干预经济方面的失灵在当代是最普遍而又有代表性的。如地方保护主义严重、对各种经济犯罪的打击缺乏力度、对土地管理的立法和执法滞后、对国企改革的不彻底导致大量的国有资产严重流失、浪费等;政府调控社会方面的失灵,如对环境保护的乏力、一些地方政府对“三农”问题的漠视、对教育投资的不足等;政府在政治管理方面的失灵可能表现为政府官员滥用权力、官商勾结权钱交易、官官相护、拉帮结派等。政府对外政策的失灵主要表现如政府对某些国际贸易纠纷的处理无能为力、对针对本国的恐怖主义束手无策、对外国恣意干涉本国内政不能作出有效对策以及对维护本国合法利益的其他无能表现。

通过对政府失灵的原因及其种种表现的分析,我们不难看出,在现实生活中由政府失灵带来的弊害显然远比由市场失灵引发的弊害严重得多,换句话说,政府失灵“非但不能起到补充市场机制的作用,反而加剧了市场失灵,带来更大的资源浪费,甚至引发社会灾难”<sup>[4] 177</sup>。具体而言,政府失灵将会导致的后果有:经济方面,经济运行波动加剧,国民经济不能健康稳定地发展;社会资源得不到优化配置,甚至被大量浪费;社会方面,农民负担加重,农村生活贫穷,农业生产落后;社会贫富差距进一步拉大,社会矛盾更加激化;政治方面,滋生权力经济,腐败丛生;政府机构日趋庞大,人浮于事,行政效率低下;政府权威不断下降等等。

由此可以得出一个结论,即,就现象而言,政府失灵是自国家诞生以来就有了,所以,政府失灵远比市场失灵更为古老。以中国古代政府为例,政府的职能除了“治民”外,在遇到灾荒时期还要救济灾民,“除了极少数昏君外,历朝都把救灾看作是自己的职责”<sup>[5] 37</sup>,但是,“由于官本位的影响,再加上救灾的功利性,管理体制一直缺乏规范性、制度化,从而导致随意性大,社会效果并未达到理想状态。”<sup>[5] 398</sup>甚至,如遇到灾情非常严重时,“赤地千里,十室九空,哀鸿遍野,饿殍载道”<sup>[5] 431</sup>。也是屡见不鲜,就是在中国封建社会的鼎盛朝代,政府失灵也不罕见,如唐朝初期实行的租庸调制最后竟出现“租赋征不上引起国家财政危机,横征暴敛引起民户逃亡。”<sup>[6] 427</sup>而在北宋,王安石变法却有悖于当时的国情,低估了北宋社会的种种惰力……青苗法并未达到抑制高利贷的作用,反而变成了变相的收税。”<sup>[6] 483</sup>

从严格意义上讲,政府失灵更是一个政治学的话题,不过在当今,随着政府的经济职能的扩大,政府失灵愈多地表现在经济领域里,而尤其市场经济社会是一个法治的社会,经济法便和“政府失灵”搭上了关系。

## (二)结果:克服政府失灵

在此,首先要澄清一个问题:虽然市场失灵导致了国家依法干预失灵的市场,并取得了巨大的成功,但是政府失灵

根本不同于市场失灵,政府失灵的克服绝不能完全依赖于“干预政府”,更不能寄希望于某部法律。

根据《辞源(合订本)》的解释,“干预”一词有两层涵义,一是“强行参与,过问别人的事”;二是“关系”。显然,当我们说“干预政府”时,指的是第一层涵义,即强行参与政府某方面的事务,过问其特定之事。在提倡法治的国家,须有一个最基本的前提,那就是有无法定权力去行使这一“干预政府权”。概言之,依据宪政原理,各级国家权力机关在其权责范围内依法享有干预、监督政府的权力,各级政府机关对其下级政府的不法情形也享有不同程度的干预权,即便如此,享有干预权的各主体在行使这一权力时须有法定的干预权限、程序、职责等,这是法律规范的应有特性。具言之,在经济领域,各权力机关和政府机关必须依据经济法律法规规定的职权职责行使对经济的宏观干预权,这也是本分之事,如果又把这些法律本质属性叫做“干预政府”,无疑是同一语词的同义反复,反而混乱了经济法的应有本质,引起不必要的纷争。

由于政府是一个国家的具体化,具有公共性和权威性的特性,对政府的干预,不应该作泛化的理解,否则政府将成为人人都可摆弄的“玩偶”,进而可能减弱政府的应有功能,降低其应有权威以及行政效率。如前所述,根据宪法及相关法律,能干预政府的应是国家的权力机关,即人民代表大会及其常务委员会。严格说来,政府机构内上级机关对下级机关的“干预”都不是真正意义上的干预,而应该是行政内部系统的行政领导;而司法机关对政府只有监督、制约之权,其他机构、团体、个人就更谈不上对政府的干预。另外,依照国际法或条约,一国对另一国政府进行干预却是相当困难的,在很多情形下几乎没有多大作用。从现实考虑,要克服政府失灵更多是来自内部的因素,而非“干预政府”所能办得到的。鉴于此,在本文中,尤其在论及经济法与政府失灵关系时,将摒弃“干预政府”一说而采用“克服政府失灵”的说法,这是由于“克服”一词不仅有外力因素的作用,也有自身因素的作用,因此,笔者认为如果说政府失灵需要发挥经济法的作用的话,宜用“克服政府失灵”,而不是“干预政府”。

进言之,由政府失灵导致克服政府失灵是因果逻辑的必然,而克服政府失灵直接说来就是提高政府的行政能力,进而增强政府的有效性。

针对西方国家出现的政府失灵,公共选择学派认为这是政治制度的失败,需要改革公共决策及政治制度,进而提出首先进行立宪改革<sup>[4] 187</sup>。在我国,改革和发展是并行不悖的,不管是经济体制方面,还是政治体制方面,改革的步伐都已迈开。具体到如何克服政府失灵,概言之,其方法主要体现在法律、行政管理、舆论等方面。首先在法律方面,通过立法、执法、司法的不断完善规范政府各部门的职能、权限、责任,保证政府角色的到位,不致引起角色的越位、错位、缺位等现象。在宪法的精神指引下,行政法、经济法、刑法甚至民法等各法律部门对发生在各自领域的政府行为都要分别调整,分别规范政府行为,确保政府行为的合法性。其次,建立有效的公务员录用、考绩和淘汰机制,坚决实行“依法行政,

合理行政”原则。政府官员的职责权力须为“法定”，行使时要求按其合法程序进行，并要权责统一，违法行政必须承担相应的法律责任；行使权力时，行为的内容和结果应当公平、适度、合乎情理。最后，完善政府监督体制，倡导言论自由，社会媒体、舆论应当对政府失灵的现象予以关注，必要时进行曝光，以督促政府纠正其不当之处。

因此可以看出，克服政府失灵的所有举措并不仅仅限于干预的范畴，而更着重于一个内生的变量，此内生变量虽然离不开法治的精神，却并不是赖以产生的唯一因素。

## 二 对经济法克服政府失灵的重新思考

### (一)理论的误区：利用经济法干预政府，进而克服政府失灵

经济法的存在价值在于克服市场失灵，而不是克服政府失灵，更谈不上干预政府。但是，当前许多学者在讨论经济法功能或者作用时，大都赞同经济法的“双向干预说”和“两个失灵克服说”，例如：“政府干预社会经济之法，而且还是甚至在很大程度上首先是‘干预政府之法’，‘干预政府’是经济法的根本宗旨所在。”<sup>[1]</sup>

“（经济法）以克服市场失灵和政府失灵为己任”，“更应在克服政府失灵的过程中有所作为”<sup>[7]</sup>。

“经济法一定程度上也是防止‘政府失败’的法律”<sup>[8]</sup>。

“政府要成功地干预好经济即促进经济发展，首先必须受到法律干预”<sup>[9]</sup>。

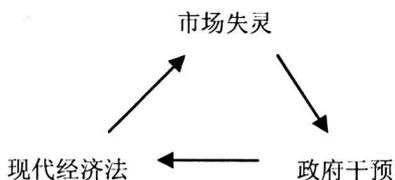
“（减少政府失灵）当然有多种办法，但是最有效的办法是运用经济法律的形式去规范政府的干预行为”<sup>[10]</sup>。

……

还有很多类似的论述，在此就不再一一赘述。

其实，仔细回想一下现代经济法的发展历史，我们就会发现这些论断存在着逻辑上的错误。经济法，尤其是现代经济法的诞生源于市场自由竞争的不均衡性，由此导致：（1）市场的非法垄断；（2）公共物品的供应不足；（3）外部效应的种种缺陷；（4）市场的不完善；（5）信息的不充分；（6）失业、通货膨胀以及经济失衡等等，这就促使政府不得不转变职能，由原来的“守夜人”变为“调控人”、“公益人”、“管制人”等角色，一句话，由自由竞争引发“市场失灵”，进而需要政府利用公权力对经济、社会进行干预的同时，催生了现代经济法。

因此，其因果逻辑关系可形象地用图表示为：



由此可以清楚地看出，不管从理论上还是在实践过程中，这种逻辑关系是纯粹的单向因果关系，而不能颠倒。

经过前面的详细分析，我们了解到政府失灵其实早在市场经济，亦或是在有商品经济以前就存在了，只不过当今政府的经济职能空前扩大，政府失灵就集中表现在经济领域。严格地说，政府失灵在现代国家的显露是政府在干预经济时的一个“副产品”，它的根源有政治的、经济的、文化的、制度的等各方面的因素，所以政府失灵的原因与市场失灵的原因完全不同。基于二者的“病症”不同，开出的“药方”也就不一样。举例来说，在正常情况下，某人患病，经过医生的诊断，可以开出一份有效的药方；然而在某时，由于医生的自身局限或能力有限，引发了误诊。这时，我们能得出“有效的药方能干预医生，进而克服‘误诊’”的结论吗？我认为答案是否定的，而合理的答案应该是：有效的药方可以治好病人的病，但是对误诊的克服则需要通过医生的不断学习，不断地积累实践经验，从而不断提高自身能力、水平，减少或消灭误诊。因此，一张有效的药方再有效，对一个不思上进的，或者说平庸的医生而言，如果说治好了病人的病，那也只能算是巧合。其实，市场失灵、政府干预、现代经济法和政府失灵的关系类似于病人的病、医生、有效的药方和误诊的关系。如果用经济法去干预政府，进而想克服政府失灵，无异于犯了以上所说的逻辑错误。

### (二)理论的澄清：

#### 1 利用经济法不能干预政府

如前所述，“干预”一词含有“外力作用的强制性”，法律体现了国家的意志，政府正是国家意志的集中代表者，加之现行的通说都把“干预”视为国家意志对经济关系的渗透，而非相反。因此，“干预政府”这一提法不宜使用在经济法的理论中。

如果真有“干预政府”的说法，也应该更多的属于政治学、宪政学的范畴。按照“三权分立”学说，政府可以受到来自司法机关和立法机关的“干预”；在我国实行的是中央集权制，政体为人民代表制度，干预政府的合法主体就应该是人大及其常务委员会，而这种干预所依赖应是宪法所规定的职权，干预的内容更应该是不合法的行政行为，而行政行为也不单纯存在于经济领域，因此，赋予经济法成为干预政府的重任可以说是不切合实际的。

#### 2 利用经济法不能完全克服政府失灵

根据政府失灵的原因和表现形式，由于经济法属于法律部门之一，所以它可以成为克服政府失灵的一种方法，但不是全部，它在克服政府失灵方面具有有限性。经济法律规范可以对政府部门的经济职能、地位、作用作出明确规定，确认包括政府部门在内的各经济法律关系主体的经济职权、经济职责、经济权力和经济义务；规范政府在干预经济关系时的干预范围、干预程序、干预方法等等。

经济法所能做到的，仅是克服政府在经济领域内的大部分失灵行为，而在其他领域如某些社会领域、政治领域以及与自身利益有关的某些对外领域等就无能为力了。

#### 3 利用经济法只能克服市场失灵

从经济法的产生来看，经济法是市场失灵的产物，或者，“凡是市场能有效运行之处，就没有经济法存在之空间”<sup>[11]</sup>。

经济法的运行、发展、完善也无一不是针对市场失灵,具体地说,市场出现负外部性情形时,政府可以利用税法或环境保护法等相关经济法律进行宏观干预,达到社会资源的合理配置;市场出现市场不完全竞争时,政府可以利用竞争法等市场秩序法进行调控;市场出现社会公平分配失灵时,政府可以利用社会保障法或劳动法等进行干预,以平衡利益的冲突,等等。总之,当市场出现失灵时而自身又无法解决时,经济法的价值便会凸现。

#### 4. 克服政府失灵是一个复杂的系统工程

由政府失灵的原因可知,要有效地克服政府失灵,仅靠经济法是行不通的,这需要各种力量的综合与共同制约,直言之,首先要提升政策的决策能力和执行政策的能力,使决策体制更民主化与科学化。一个基本的前提是建立科学的决策程序和体系,明确各级部门决策的内容、范围、层次及权限;有必要建立专家咨询制度,形成可行的决策、评估和反馈机制、激励机制与约束惩罚机制。在执行政策方面,必须强化执行人员的素质,规范有效的执行程序,明确严格的执行责任。其次,为了高效率地供给公共物品,有必要利用市场力量改善政府服务功能,可以模仿市场机制,把政府的某些公共事务项目出售给相关部门去管理。同时,树立“服务型政府”形象,培养真正的“公仆意识”;在政府内部强调“企业家精神”,其中之一就是注重公共物品供给的成本-效益核算,提高资源的有效配置;最后,必须加强司法的独立性以及各方对政府行为监督的有效性。由于政府官僚不是经济上的“阉人”<sup>[4] 226</sup>,他们存在内部性和寻租的趋向,因此就有必要约束政府对经济的随意干预和腐败行为。当前最紧迫的是彻底转变政府职能,科学界定政府的经济职能,斩断政府部门与其他经济主体的利益连带关系,使政府干预经济做到法制化;增强政府行为的透明度,使政府更接近而不是脱离民众。

### 三 结语

克服政府失灵是一个复杂的系统工程,一个多学科研究的共同话题,涉及政治学、法学、社会学和经济学等领域,经济法只是其中的一份子,它只能在自己有限范围内对政府失灵进行克服,如果把它的有限作用无限夸大,那是对经济法功能的误解,其结果不但无益,反而会减弱经济法本身的作用。

因此,应该还原经济法的固有本质,把精力放在如何最大限度发挥经济法克服市场失灵的研究中去,而政府是不是依法定职权、法定程序和法定方法干预了经济,这更多的属于行政法学等其他学科探讨的问题。经济法是政府干预经济的基本法律形式,严格说来,它既不能包揽全部的市场失灵,更不能包揽“历史悠久”的政府失灵,正确审视经济法的应有界限,无疑在完善经济法理论的艰辛道路上又前进了一步。

#### [参考文献]

- [1] 邱本,董进宇.论经济法的宗旨[J].法制与社会发展,1996(4).
- [2] 张今声.政府行为与效能-政府改革的深层次透视[M].北京:中国计划出版社,2001:55.
- [3] 孙荣,许洁.政府经济学[M].上海:复旦大学出版社,2001.
- [4] 王红玲.当代西方政府经济理论的演变与借鉴[M].北京:中央编译出版社,2003.
- [5] 赖达清.社会保障法-保障公民生存权利的法律形式[M].成都:四川人民出版社,2003.
- [6] 袁刚.中国古代政府机构设置沿革[M].哈尔滨:黑龙江人民出版社,2003.
- [7] 赖达清,唐敏.经济法:以社会公共利益为本位的法[M]//李昌麒.中国经济法治的反思与前瞻.北京:法律出版社,2001:110-109.
- [8] 倪振峰.经济法概论[M].上海:复旦大学出版社,2003:9.
- [9] 吕忠梅,廖华.论社会利益及其法律调控-对经济法基础的再认识[J].郑州大学学报(哲社版),2003(1).
- [10] 李昌麒.我对‘需要干预经济关系论’的进一步解释-兼论我国经济法的前景与展望[M]//李昌麒.寻求经济法真谛之路.北京:法律出版社,2003:134.
- [11] 李昌麒,应飞虎.论经济法的界限[M]//李昌麒.中国经济法治的反思与前瞻.北京:法律出版社,2001:15.

## On the Limitation of Intervention by the Economic Law in “Government Failure”

LILian-jun

(chengdu College of Science and Technology, Leshan 614007, China)

**Abstract** The fundamental cause of the economic law is to overcome Market Failure, not Government Failure. The government failure problems can not be settled by economic law, otherwise, it will hinder the development and improvement process of economic law. In fact, the economic law is the rule of intervention by government, but not the law of intervention in government.

**Key words** Market Failure, Government Failure, the economic law, intervention

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>