

查先进 严亚兰

再论信息市场失灵与政府干预

摘要 为防止和纠正信息市场失灵,政府应采取多种手段干预市场。但许多时候,政府干预的结果也不甚理想,即政府失灵。为此应建立有效的政府干预机制,并将市场手段与政府干预手段结合。参考文献5。

关键词 信息市场 市场失灵 政府干预

分类号 G351.1

ABSTRACT To prevent or correct information market failures, governments should take various measures to intervene in the market. Sometimes, however, the results of government intervention are not satisfactory. To solve the problem, we should establish efficient government intervention mechanisms and integrate the measures both of the market and the government intervention. 5 refs.

KEY WORDS Information market. Market failure. Government intervention.

CLASS NUMBER G351.1

由于存在着外部效应、公共物品属性、非竞争性、垄断性和不完备信息等因素的影响,市场手段不是万能的,它在借助于自身内在的运行机制配置信息资源和维持信息市场正常运行的同时,经常会产生资源配置和市场运行偏离预期结果的情况^[1]。市场失灵使得政府干预变得十分有用。“市场失灵出现以后,那么,很有可能,其他一些社会手段至少要试用一下,这些手段包括政府干预,或者是拥有在政府和竞争性企业中间进行调解权力的经济组织。”^[2]但政府也不是万能的,它同样会产生失灵的现象。

1 政府干预手段

1.1 基于外部效应的政府干预

在出现外部效应时,无论是负的还是正的,只要不进入经济决策,都会导致产出过度或不足的市场倾向,引发市场运行的低效率或无效率。政府干预应当遵循这样一个基本原则:将全部外部效应返还到市场,使其成为经济决策的一部分。按照这一原则,当外部效应为负时,经济行为者由于不必承担外在成本,因而有可能过度地进行生产,结果使其产出超过了有效率的水平、资源不能达到有效配置。为了恢复效率,政府可以通过公共管制、税收、教育等手段来矫正市场机制的作用,强迫经济行为者接受“溢出”的外在成本,使产出降低到有效率的水平。当外部效应为正时,政府应当考虑采取直接投资、补贴或者其他补偿或激励措施,将“溢出”市场的外在收益补还给经济行为者,使产出提高到有效率的水平。

1.2 基于公共物品属性的政府干预

非排他性公共物品信息对社会有益,而信息提供者通常又无法或难以控制消费行为和从用户那里收费,应当主要由政府直接投资或补贴予以资助。如果信息提供者另有所图(如希望借机扩大网络站点的名声),则可以考虑让一部分开支由信息提供者的广告收入或其他商务活动的收益来填平补齐。排他性公共物品信息,由于信息商品的大部分甚至全部生产和提供成本可以由信息提供者直接通过收费体系向用户征收,政府主要不采取直接投资或补贴的做法予以资助,而是要建立和健全知识产权法等法律,帮助市场建立适度的排他性机制,使市场一方面能够有效地阻止某些不愿意交费或交费额明显不合适的“搭便车”(Free rider)行为^[3],另一方面又能够防止某些信息提供者滥用排他权。对于明显对社会公益事业有益的排他性公共物品信息,政府也可以考虑适当地给予投资或补贴。

1.3 基于垄断性的政府干预

在市场出现垄断性行为的地方,政府干预一直被认为是变更市场结果的有效措施。对于自然垄断市场,政府可以直接进行操纵和管制,如限定信息商品的价格或规定允许的资金利润率等。也可以通过反垄断立法,防止个别经济行为者独霸市场,鼓励其他经济行为者进入市场参与竞争。

对于非自然垄断市场,由于垄断行为本身是由法律行为引起并受法律保护,因此,政府干预的主要手段是调节现行法律对垄断行为保护的力度,使垄断者的行为从较长时期来看不会偏离社会有效的产出水平。例如,在知识产权法中,可以调节知识商品受保护的期限、范围和认定条件以及知识创造者可以享受的权利和应当履行的义务,从而使知识创造者获得与其创造性贡献相称而不是相背离(过度

或不足)的垄断权。

1.4 基于不完全信息和非对称信息的政府干预

不论是信息不完全还是信息不对称,本质上都是经济决策中所需要的信息无法得到。政府干预的作用应当是设法为信息的及时有效供给创造条件,如去掉或者减少信息的不完全性和非对称性,提高获取信息的可能性,减少信息传递过程中的障碍,充当市场调解人,等等。

在进行政府干预时,很多手段都可以奏效。例如以法律形式对某些信息(如商品的性能、质量、安全及使用说明、广告宣传等)的披露作出硬性规定,可以规范某些经济行为者不合理的市场行为,使一些应公开而市场行为又难以使之公开的信息公之于众。当市场上的某些经济行为者存在着明显的信息获取不公平优势,或者信息供给条件很差且存在着严重的信息不对称情况时,以法律手段进行干预,通常可以非常有效地化解市场风险,提高市场运作的效率。通过宣传和教育,可以使经济行为者学会识别决策过程中所需要的信息,并能通过正当的渠道获取这些信息。政府也可以通过直接投资或补贴,例如通过政府网站进行“信息补偿”,将一些可以和应该“公开公用”的信息向网民发布。这些手段各有特点,在实际操作中常常是多手段并用。

现实的信息市场普遍存在着信息不完全性和不对称性,政府干预仅仅是弥补该市场缺陷的一种手段,不可能使市场上的信息变得像完全竞争市场假设的那样完美。

2 政府失灵

一个信息灵通、高效和人道的政府在弥补信息市场缺陷方面具有得天独厚的作用,但在很多情况下,即使政府配备了高素质和有责任心的官员,政府干预的结果也依然不甚理想。政府超越其最低限度职能的扩张,会削弱资源的有效利用,阻碍经济发展以及限制社会流动和政治自由。况且,“庞大的政府组织,无论在何处,都可能会错误地执行任务”^[4]。

2.1 政府失灵的原因

政府失灵的原因在于缺少一种有效的政府干预机制,这可以从分析政府干预的需求和供给状况看出。政府干预也存在着类似市场的供给与需求。政府干预的供给与需求应该为恰到好处地解决市场失灵问题服务。但在实际操作中,政府干预的供给和需求却常常被扭曲。这主要表现在:

(1) 公众的市场缺陷意识的增加。例如,客观存在的市场缺陷以及新闻媒体对市场缺陷无休止的宣传报道,使公众减小了对市场缺陷的忍耐程度和增加了对政府干预的渴望程度。

(2) 政府官员政治角色的高时间贴现率。一些政府官员因为面临着较短的任期和紧迫的再次改选的压力,使得政府干预常常追求短期利益,而忽视长期成本。“短视行为”必将使政府干预的当前成本和当前收益被过分地夸大,而未来成本和未来收益却被大打折扣。

(3) 受益者和支付者的分离。在政府干预中,受益者可能是某个特定的集团,而支付者却常常是全体的纳税人。结果,受益者会热衷于夸大市场缺陷和强调政府干预的作用,并以各种方式进行政治上有效率而经济上低效率或无效率的努力,支持政府扩大干预的范围;支付者则会强调政府干预的无能为力。

(4) 政府官员不良的工作习惯或意识。例如,有的政府官员更倾向于多实施一些干预的手段,而不是任由“看不见的手”牵引着市场走。

(5) 生产垄断性。政府干预决策通常是由某一政府机构进行,而不是像市场那样存在多个相互竞争的供给者。政府干预的决策常常缺乏效率。

(6) 政府干预行为强烈地受到各种主客观因素的影响,其产出往往是不确定的。由于缺乏像市场那样的价格信号,产出信息也不能及时地传递给政府部门,人们很难对政府干预前后的变化和影响作出恰如其分的评价。政府干预的产出属于中间产出,虽然人们可以明确地判断它是为提高信息市场运行效率服务的,但要从中分离出政府干预的贡献却并非易事。

(7) 缺乏有效的终止机制。政府干预失败的现象并不少见。干预失败意识着该手段不合适,政府应该立即终止该手段的实施。但实际情况并非如此。

由此可见,政府在纠正信息市场失灵方面所起的作用是有限的,而且从本质上看,不论信息处理和获取手段如何改善、决策技术如何进步,政府决策归根到底是一种人的行为,由于受到各种主客观条件的限制,即使这些决策是由最有经验的专家做出,也难免会犯这样或那样的错误。这些错误虽然带有一定的概率性,但如同市场失灵是市场手段的“先天性”缺陷一样,政府失灵从总体上看依然完全避免。

2.2 政府失灵的表现形式

(1) 干预过度。在政府干预中,由于受益者和支付者是分离的,产出的价值与投入的成本没有必然的联系,这就意味着资源被低效率甚至无效率配置的机会大大增加。为了弥补市场失灵,保守的政府官员将会投入过多的成本和采取过多的干预行动,而这些成本和行动实际上并不是必要的。

(2) 政府机构经常产生一些与其理应发挥的公共职能不太相干的“私人”组织目标,即所谓的内在效应。这里所说的“私人”组织目标,指的是满足政府机构自身特殊利益的目标,而不是满足社会公众利益的“公共”目标。例如,预算内在效应、技术进步内在效应、信息获取和控制内在效应分别意味着政府官员在进行决策时将机构自身的预算规模最大化、技术现代化以及获取和控制信息以满足“私”用目的作为机构努力的目标之一^[5]。内在效应会使政府干预的实际结果与预期的结果之间出现偏差,从而产生政府失灵。

(3) 外在效应。政府干预常常会派生出某些并没有在决

策时予以考虑的副作用。例如,当政府机构建立起一套网络使用标准,以防止网络用户因在因特网上下载信息包而使其他用户被迫承担拥塞的外在成本的时候,却造成了某些网络软硬件开发商的商品销售利润的急剧下跌以及另外一些网络软硬件开发商的商品销售利润的骤然上升。政府干预的外在效应常常无法预测。这是因为,干预决策往往不是完全地由实际情况决定,而是更多地融入了主观的愿望和情感,或者决策时未充分占有决策的依据——信息。

(4) 政府干预的手段不管有多少变种,本质上都是一部分人(政府官员)以“施压”的方式强行将手中的权力有意地交给某些人而不交给另一些人。这势必导致社会分配不公。例如,税收来自于所有纳税人,从公平的角度来说,它应该“取之于民,用之于民”,即将这些税收用于资助由所有纳税人参加的市场活动,但事实上,受益者却常常是某些特定的集团。这种分配不公很容易导致某些政府官员的滥用职权和其他腐败行为发生,引发政府失灵。

由此可见,在市场手段难以使信息市场运行变得有效率的地方,政府干预手段可能也很难发挥作用。在很多情况下,即使市场手段和政府干预手段双管齐下,可能也不能解决问题。此时,作为一种补充或替代,非营利的基金会以及其他一些非市场组织可以出面组织一些活动,如承担人力的再培训或在私人资助下提供各种形式的社会福利服务等。

3 市场与政府干预的选择

市场作用与政府干预在提高信息市场运作效率问题上都有积极的一面,也有自身无法避免和克服的消极的一面。这就产生了这样一个问题:对于一个既定的市场,究竟应该选择哪种或哪些手段呢?市场手段总是一个必选的手段,是不依人的意志而转移的。事实上,市场手段的作用不仅表现在自我调节市场行为方面,而且还表现在能动地改善政府干预行为和弥补政府失灵方面。例如,在政府干预的作用下,信息市场中某些信息可能只存在唯一的生产和提供者。如果真是这样,那么,垄断性生产和提供,以及随之而来的资源配置低效率甚至无效率就无法避免。市场手段的注入可以有效地缓解这一问题。将市场手段的力量渗透到政府干预领域中,至少有以下几个潜在的好处:可以减少政府干预对整个社会和官僚化的需要;可以减少政府对信息以及详细的、经常出错的成本—收益分析的需要;促使政府改革,使政府干预向社会所期望的方向努力。

既然市场手段是必选的手段,那么,前面的问题就可进一步归结为是否有必要再选择政府干预的问题。一般地,是否选择以及如何选择政府干预手段,应该顺序地思考以下问题:市场手段所引发的市场失灵究竟有何表现?市场失灵是如何影响信息市场运行效率的?政府干预能

不能或者能在多大程度上解决市场失灵问题?政府干预需要投入多大的成本?政府干预会引发哪些政府失灵?

政府失灵对信息市场运行的效率有何影响?政府干预是否比不干预更好?

如同市场手段是不可缺少的手段一样,政府干预手段一般也是不可缺少的。一些极度自由化的市场经济发达国家的实践早已证明了这一点。一般说,政府干预是作为解决市场失灵问题的对策而提出来的,通常只尝试用于解决那些市场手段做不了或做不好的棘手事情。其市场促进作用主要体现在弥补市场失灵方面。

在信息市场运行过程中,资源配置手段的选择极其困难和复杂。在具体地进行市场和政府干预决策的时候,应该全面并合理地进行不同程度搭配的比较和选择,包括市场手段应该在哪些领域发挥作用,政府干预应该从哪些角度、在哪些领域、哪些时段、以何种方式和原则进行,不同的手段应该如何做到合理搭配和相互弥补,等等。对于每一个问题,还应该注意要在实事求是的基础上通过调查和研究的方式来回答。例如对于政府干预的角度问题,决策者应该考虑是依靠政府的力量推行体制方面的调整 and 改革以促使市场机制日趋完善,还是在某些方面直接对市场进行功能上的替代;是以激励的方式进行干预,还是以惩罚的方式进行干预,等等。总之,要使“看不见的手”和“看得见的手”保持一种合理的结构,并做到双管齐下。当然,在实际操作时要真正做到这一点很困难。在进行政府干预决策时,决策者都会普遍感到无从下手。但不管怎样,这却是必须努力的方向。

参考文献

- 1 查先进. 论信息市场失灵与政府干预. 中国图书馆学报, 2000(4)
- 2 Arrow, K.J. The economics of information, Basil Blackwell Limited, Washington, DC, 1984
- 3 李纲. 信息资源有效配置研究. 武汉: 武汉大学博士学位论文, 1999
- 4, 5 C.J. Wolf. Markets or governments. The RAND Corporation, 1998

注 本文系国家自然科学基金项目(79900012)研究成果之一。

查先进 武汉大学信息管理学院讲师、博士研究生。
通讯地址: 武汉市。邮编 430072。

严亚兰 武汉大学信息管理学院硕士研究生。

(来稿时间: 2001-01-21)