

经济学前沿问题研究系列
JINJIXUE QIANYAN WENTI YANJIU XILIE

构建有效政府

胡家勇 等著

本书主要从政府治理、微观
规制和公共服务三个方面论证
有效政府，力求对市场经济
条件下的政府职能做比较详细、
具体的分析，为政府转型提供
理论思路和政策建议。贯穿全书
的一个观点是，构建有效政府
不仅需要合理界定政府职能，
而且需要寻找政府有效履行应尽
职能的方式。

中国社会科学出版社

构建有效政府

胡家勇 等著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

构建有效政府/胡家勇著. —北京: 中国社会科学出版社, 2010.3

ISBN 978 - 7 - 5004 - 8411 - 0

I. ①构… II. ①胡… III. ①国家机构—行政管理—政治体制改革—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 233638 号

策划编辑 卢小生 (E-mail: georgelu@vip.sina.com)

责任编辑 卢小生

责任校对 王兰馨

封面设计 杨 蕾

技术编辑 李 建

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2010 年 3 月第 1 版

印 次 2010 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

插 页 2

印 张 26.75

印 数 1—6000 册

字 数 442 千字

定 价 50.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

前 言

政府转型是完善社会主义市场经济体制的关键。本书旨在探讨社会主义市场经济条件下如何构建有效政府，为政府转型提供理论思路和政策建议。

本书在有效政府理论研究上有以下特点：

首先，在理论框架上，主要从政府治理、微观规制和公共服务三个方面论证有效政府。在学术界，大多从宏观调控的角度来论证政府职能，而仅仅从宏观上看待政府职能，难以构建起有效政府。有效政府必须从政府治理、微观规制和公共服务，以及宏观调控四个方面来把握。鉴于宏观调控在理论界已有许多较好的分析，本书没有涉及这一部分内容。

其次，力求对市场经济条件下的政府职能做比较详细、具体的分析，包括政府职能的界定、政府间权力划分、政府在微观领域和公共领域的各种具体职能，使分析落在实处。

最后，贯穿全书的一个观点是，构建有效政府不仅需要合理界定政府职能，而且需要寻求政府有效履行应尽职能的方式。履行职能的方式同职能本身一样重要。在社会主义市场经济条件下，政府在履行自身应尽职能时，除了要发挥自身的主导作用外，还应充分利用市场机制的作用和民间积极性。在公共领域，政府的职责主要表现为支出责任，而在公共服务的具体提供过程中，有许多环节可以利用竞争机制和私人积极性。能否充分、灵活、有效运用市场机制和民间积极性来完成公共职能，是对政府能力的更高要求，也是有效政府的重要标志之一。

本书是集体智慧和努力的结晶，各位同仁不辞辛劳，不厌其烦，比较圆满地完成了研究计划。研究和撰写分工如下：

写作提纲和修改定稿、第一章：胡家勇（中国社会科学院经济研究所）

第二章：于长革（财政部财政科学研究所博士后流动站）

第三章、第四章：陈健（中国社会科学院经济研究所）

第五章：陈国富（南开大学经济学院）

第六章：汪秋明（南京财经大学国际经济与贸易学院）

第七章：谢地、尹栎玉（吉林大学经济学院）

第八章：宋清华（中南财经政法大学金融学院）

第九章：高明华（北京师范大学经济学院）

第十章：万军（中国社会科学院世界经济与政治研究所）

第十一章：胡家勇、陈健（中国社会科学院经济研究所）

第十二章：裴小革、杨新铭（中国社会科学院经济研究所）

第十三章：吴筱（北京中医药大学人文学院）

第十四章：肖建忠〔中国地质大学（武汉）经济管理学院〕

本书的研究得到了中国社会科学院科研局和经济研究所的大力支持，本书的出版得到了中国社会科学出版社卢小生编审的真诚帮助，在此一并表示衷心感谢。

胡家勇

2009年6月25日

目 录

第一章 构建有效政府是完善社会主义市场经济体制的核心 / 1

第一节 政府转型是深化经济体制改革的核心 / 1

第二节 政府转型取得的进展 / 3

第三节 政府转型存在的问题 / 6

第四节 加快政府转型 / 12

第二章 政府职能与政府间责权配置 / 16

第一节 政府职能与市场经济发展 / 16

第二节 政府间事权划分 / 21

第三节 政府间财权划分 / 30

第四节 政府间转移支付制度的建立与完善 / 37

第三章 有效控制政府行政成本 / 47

第一节 导言 / 47

第二节 改革开放以来我国政府行政成本分析 / 49

第三节 降低行政成本的对策 / 58

第四章 腐败及其治理 / 75

第一节 腐败对经济增长的影响 / 75

第二节 为什么腐败难以治理 / 89

第三节 腐败治理 / 92

第五章 官僚制改革 / 102

- 第一节 官僚制的特征及其效率基础 / 103
- 第二节 信息、激励与官僚制的危机 / 106
- 第三节 技术变革、制度创新和官僚制改革 / 112
- 第四节 中国政府机构的改革 / 119
- 第五节 结语 / 126

第六章 经济规制 / 129

- 第一节 经济规制的起因和依据 / 129
- 第二节 经济规制的方式 / 136
- 第三节 经济规制的发展趋势 / 146

第七章 社会性规制 / 160

- 第一节 社会性规制基本理论 / 160
- 第二节 社会性规制的目标、内容与方法 / 168
- 第三节 我国社会性规制的现状、问题与改革 / 176

第八章 金融监管 / 189

- 第一节 金融监管的有效性 / 189
- 第二节 金融监管体制 / 201
- 第三节 金融监管的国际协调与合作 / 217

第九章 国有资产监管 / 226

- 第一节 国有资产的作用 / 226
- 第二节 国有资产监管：目标、框架与职能 / 239
- 第三节 国有企业作用评价、国有资产监管的核心 / 253

第十章 产业政策和竞争政策 / 263

- 第一节 产业政策的作用机制和绩效 / 263
- 第二节 从产业政策到竞争政策 / 276

第三节 转型期中国的产业政策和竞争政策 / 287

第十一章 提供有效基础设施 / 298

第一节 我国基础设施的快速成长 / 298

第二节 地方政府与基础设施发展 / 303

第三节 基础设施领域的其他改革 / 315

第十二章 教育改革 / 321

第一节 政府在教育领域的职能 / 321

第二节 国际经验和中国教育改革 / 328

第三节 中国教育改革过程中的问题与解决思路 / 343

第四节 兼顾公平和效率的尝试——教育券 / 351

第十三章 公平、高效医疗卫生服务提供 / 358

第一节 医疗卫生服务的经济特性 / 358

第二节 医疗卫生服务领域的市场失灵与政府干预 / 370

第三节 我国医疗卫生服务体制改革 / 379

第十四章 国家创新体系建设 / 391

第一节 国家创新体系的基本理论 / 391

第二节 国家创新体系的构成 / 395

第三节 中国国家创新体系的评估与建议 / 402

第一章 构建有效政府是完善社会主义市场经济体制的核心

从某种意义上讲，中国的经济转型实际上是一个政府还权于居民、还权于企业、还权于市场、还权于社会的过程。因此，政府转型是整个经济体制改革的一个重要环节。经过 30 年的改革开放，我国已经建立起了社会主义市场经济的基本框架，但社会主义市场经济体制的完善还有很长的路要走，其中一个重要方面是真正实现政府转型，建立起与市场经济体制相适应的有效政府。

第一节 政府转型是深化经济体制改革的核心

中国的经济体制改革是从改革原有的计划经济体制开始的。在计划经济体制中，政府的身影无所不在，政府的职能无所不包，计划经济的弊端往往也就是政府的弊端。与苏联及东欧等社会主义国家的转型不同，中国采取了渐进转型的做法。渐进式改革的过程也就是政府逐步把原来无所不包的职能从中央分解到地方，以及从政府分解到企业、个人和社会。相比较于苏联等国家激进改革的做法，中国渐进式改革最大限度地保持了转型的平稳。苏联等国家的“休克疗法”造成了转型初期的巨大混乱，而为了快速打破计划经济职能而造成的政府解体是其主要原因^①。事实证明，以建立市场经济体制为目标的经济体制转型，最重要的任务是建立起市场经济的支持性制度^②。完善的市场经济体制从主要方面来说，应该包括自

① 参见〔波兰〕科勒德克《从休克到治疗：后社会主义转型的政治经济》，上海远东出版社 2000 年版。

② 参见胡家勇、陈健《转型经济理论评析》，《中南财经政法大学学报》2003 年第 2 期。

主经营、自负盈亏的微观经济主体，开放有序、公平竞争的市场体系，合理有效的宏观经济调控，公平适量的公共品和公共服务提供，等等。而市场经济的支持性制度就是使以上各方面能够正常运行的一整套制度安排。在经济转型过程中，政府在建设市场支持性制度上起着关键作用。形成自主的微观主体，需要符合市场经济原则的产权制度；形成公平的市场竞争，需要维护市场秩序、保障市场信息透明的法律体系和监管体制；至于宏观调控和公共品供给，更应该是政府的责任所在。“休克疗法”之所以出现问题，就在于它激进地打破了政府的应尽职能，以为只要政府退出，市场经济就会自然而然地迅速成长起来。

产权界定与保护之所以重要，就在于它能为各经济主体提供正当的激励，并鼓励充分的竞争。与“休克疗法”相反，中国渐进式改革最初是在保留计划体制的基础上，以增量的方式实现“体制外”增长（“体制外”就是非国有部门，如乡镇企业、外资和私营企业等），从而实现经济体制的平稳过渡和经济的快速增长。只有保护好增量部门的产权，市场机制才有充分发挥作用的空间。同时，我国居民的各类财产，如房产和有价值证券的数量也在急剧增长，同样需要政府的强有力保护。庞大的国有资产存量和增量也需要政府通过建立有效的国有资产管理体制来实现保值增值和有效利用。

建立完整统一、公平竞争的市场体系，核心是要保证市场准入与市场交易的平等性、开放性和透明性，政府在这里起着维护者和仲裁者的作用。政府本身的公正和透明是建立这样一种市场体系的基本要求。随着市场体系的演化，对公正和透明的要求会越来越高。例如，市场经济发展早期阶段的市场交易大多是简单现货交易，欺行霸市、缺斤短两和以次充好等各种损害市场的行为很容易识别。但在像资本市场这样的复杂市场上，为防止内幕交易而要求的信息披露就是难度很大的一项专业性工作，利益集团也更容易进行操纵。规范的信息披露对中小投资者有利，从根本上有助于资本市场的稳定和繁荣^①，但企业和大投资者可能会出于自身的利益

^① 参见 La Porta, R. Lopez-de-Silanes, F. Shleifer, A., Vishny, R. W., 1998, “Law and finance”, *Journal of Political Economy*, 106, pp. 1113 - 1155。他们分析了各国保护中小投资者的政策力度对各国证券市场成熟度的影响。

而扭曲信息。因此，对于不断复杂化的市场交易，政府的有效监管和公正透明比以往任何时候都显得重要。

政府调控宏观经济和提供公共品，是为了矫正市场失灵。矫正市场失灵是政府的一项重要使命。但是，政府在矫正市场失灵时如果出现自身失灵，结果可能会更糟。避免政府失灵对于完善社会主义市场经济体制非常重要。政府失灵的原因是多方面的，如政府自身的信息收集处理能力有限，政府有自身利益偏好，以及政府可能会被某些利益集团所俘获。后两个因素对政府失灵的影响有时更为重要。政府失灵的事例很多，例如，在以 GDP 为主的政绩考核下，地方政府的投资冲动可能导致宏观经济波动。

构建有效政府始终面临着一个两难问题^①：为了保证市场经济的正常运转，需要强有力的政府行动，因此，太弱的政府不好；但如果政府太强而又没受到有效的约束，就容易出现各种以权谋私的行为，最终损害政府的有效性^②。因此，只有完成政府转型，既防止政府权力压制市场配置资源的功能，又保证政府对市场运行给予有效的调节，才能建立起比较完善的社会主义市场经济体制。

第二节 政府转型取得的进展

一 市场机制的作用空间逐步扩大

改革开放以来，在社会主义市场经济体制逐步形成的过程中，政府对经济的行政控制也在逐步弱化。计划经济下，政府拥有无限的资源控制能力，随着市场化的推进，这种控制力逐步弱化也就是必然的。生产力的体制性释放，主要表现在生产要素配置方式的变革上。资本、劳动力和土地

① 政府“两难”正好与市场“两难”相对应。市场“两难”在于：完全自由的市场容易被强势资本家所利用；但市场受到的管制太多，又会使它的功能遭受损害。参见〔美〕拉古拉迈·拉詹、路易吉·津加莱斯《从资本家手中拯救资本主义：捍卫金融市场自由，创造财富和机会》，中信出版社 2004 年版。

② 当然，这里假设政府的行为和经济人的行为都是利己的和机会主义的。只有约束政府和经济人，才能使它们的行为达到好的结果。参见钱颖一《政府与法治》，《比较》第 5 期，中信出版社 2003 年版。

等生产要素的市场化配置也就意味着政府对这些要素行政式组合的逐渐消失。

政府对资源的行政性控制，主要是通过国有企业、财政和行政审批实现的。国有经济原来一直被认为是国家实现经济控制的标志。目前，国有经济在国民经济中的比重已经降到约 1/3^①，非国有经济，特别是在工业、建筑业、国内贸易、公路运输、餐饮服务业等部门中迅速发展，已经占据主导地位，但在电信、金融、保险等服务业领域中，国有经济仍处于控制地位。

从政府的财政能力上看，1978 年财政收入和财政支出占 GDP 的比重高达 31.1% 和 30.8%，随着经济的市场化，这两个比重持续下降，1995 年下降到 10.3% 和 11.2%。财政收入和支出比重的下降过程在一定程度上反映了市场配置资源的比重呈上升趋势。近年来，政府财政收支比重有所回升，2007 年为 20.6% 和 20.0%。

在行政审批上，从 1998 年开始，全国许多地方相继开展了行政审批制度改革，2002 年以来，国务院更是把行政审批制度改革作为一项重要工作来部署，至 2004 年，国务院各部门共取消和调整审批项目 1806 项，占审批项目总数的 50.1%^②。

在政府控制资源份额下降的同时，政府在法制建设上取得了相当大的进展，初步建立了与现代市场体系相适应的法律法规体系和政府规制框架。

二 政府机构设置逐步与市场经济体制相吻合

政府机构改革与渐进改革步调基本合拍，在尽量保持政府框架不变的情况下，通过适应市场经济形势要求，不断进行机构调整和职能改造，逐步推进政府转型^③。

① 参见王晓齐《我国国有经济分布特点及结构问题》，《经济研究参考》2006 年第 23 期。

② 引自《全国行政审批制度改革取得重要进展和明显的成效》，中国政府网（http://www.gov.cn/jrzq/2007-06/20/content_654347.htm）。

③ 除了适应市场经济形势的要求外（如加入世界贸易组织），政府自身扩张带来的机构膨胀和办事效率低下同样也会成为机构改革的原因，但前者显然更为基本，它指明了政府改革的趋向并促使政府转换职能。

我国政府机构是在新中国成立初期建立并逐步发展起来的，以部门管理为主要特点。1982—2008年，我国先后进行了六次较大规模的机构改革。1982年机构改革，着力改变机构臃肿、层次繁多、人浮于事等状况，明确行政、事业、企业的界限，精干领导班子和干部队伍。1988年机构改革，明确提出转变政府职能，裁减专业管理部门和综合部门内设专业机构，减少专业部门对企业的干预，提高政府宏观调控能力。1993年的机构改革对中央与地方的关系做了重大调整，中央机构的改革也有新的进步，大多数专业部委被撤销^①。1998年机构改革，实行政府机关与所办经济实体和直接管理的企业脱钩，同时大幅度裁并国务院组成部门，精简人员编制。2003年的机构改革加强了宏观和执法监管部门，在机构设置上体现了政府对民生的关注和加入世界贸易组织的要求^②。2008年机构改革在一些关键领域迈出重要步伐，一是加强政府的社会管理和公共服务职能，二是积极探索职能有机统一的大部门体制。

从政府机构改革的历程来看，随着市场经济的深入，政府原有的计划管理部门随着价格放开、政企分开、生产要素自由流动等而逐步淡出，而适应市场经济新体制要求、履行“宏观调控、市场监管和公共服务”的政府部门逐步建立起来。

三 分权改革带来地方政府竞争

在对中国经济高速增长因素进行的分析中，国内经济学界较为一致的观点是，分权改革给予地方政府的相对自主权，以及地方政府随着经济增长而获得的利益，构成了中国经济市场化和经济高速增长的重要原因。

从分权化角度解释中国经济转型和经济增长，Qian and Weingast^③提出了“市场维护的财政联邦制”，其中的两个主要方面：一是财政分权带

① 相比之下，1980年开始的“块”的改革，即“划分收支、分级包干”的财政分权改革更体现了中国改革的特点。

② 中国加入世界贸易组织后，最大的挑战是对政府管理方式的挑战。按照世界贸易组织规则要求，中国之前的行政审批事项太多，相关的规章也不规范，而且缺乏公正和透明。行政审批的改革因此也具有了较强的外部动力。

③ Qian, Y. and Weingast, B., 1997, “Federalism as a Commitment to preserving Market Incentives”, *Journal of Economic Perspectives*. 11, pp. 83 - 92.

给地方财政提留，并且地方政府的收入主要依赖于本地的经济活动而非上级转移支付，从而刺激地方推动当地经济增长。在中央只给政策（非歧视性的）不给资源的条件下，地方政府会倾向于市场化改革，如放宽非国有部门的进入，树立产权保护意识等。二是地方政府间竞争也会促使地方政府的亲市场行为，特别是为了吸引流动性较大的生产要素（如资本）而竞争时更是如此^①。

财政激励也许不能完全解释地方政府促进经济增长的动机。一些学者开始注意到政治集权下的官员晋升锦标赛对地方政府促进经济增长的激励^②。特别是，当锦标赛的考核机制集中在像 GDP 这种易于量化的指标时，地方政府自然会为了 GDP 的增长而努力，即使没有财政激励也是如此。正是基于这点，不少学者认为晋升锦标赛给地方带来的激励更能合理地解释为什么地方政府对经济增长有着如此强的动力^③。

地方政府面对的财政激励和地方官员面对的晋升激励，对地方政府发展经济的积极性给予了较好的解释。正是在这些激励下，地方政府自然会推动各自属地企业间的市场交易行为，并为吸引外资和内资而竞争，相应地放宽对各种生产要素流动的限制。这正是在法制不完善情况下市场成长和经济发展的动力。

第三节 政府转型存在的问题

改革开放以来，政府职能一直在适应市场经济发展和经济全球化进程不断进行调整。但我国改革开放毕竟是从高度集中的计划经济体制出发的，渐进式改革也在某种程度上要求保持政府体系的稳定性。更为重要的是，政府在改革中始终处于强势地位，除非政府主动意识到自身改革的必要，或者面临较大的外部压力（如要满足加入世界贸易组织的要求），否则，政府转型和行政管理体制变革就会或多或少地受到政府自身的干扰。

① Jin, H., Qian, Y., and Weingast, B., 2005, "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style", *Journal of Public Economics*, 89, pp. 1719 - 1742.

② Blanchard O., and Shleifer, A., 2000, "Federalism with or without Political Centralization: China versus Russia", NBER Working Paper No. 7616.

③ 周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007年第7期。

这些干扰，除了政府舍不得放权和由此带来的利益外，另外一个同样重要的原因是，在法制不完善的情况下，政府很自然地期望自己能起到推动市场发育的作用。这种设想尽管在主观上是好的，但由于其中的复杂关系，特别是政府失灵的影响，实际效果好坏参半。总结改革开放以来政府转型历程，除了腐败和过高行政成本这种“亚腐败”外，主要存在以下问题。

一 政府转型滞后

政府转型在我国改革发展的总体进程中具有特殊意义，一方面，它是经济体制改革的中心环节之一，政府转型能否完成，直接关系到社会主义市场经济体制能否最终建立；另一方面，它又是政治体制改革的起点，或者说，是改革由经济领域推向政治领域的过渡环节。改革开放以来，我国政府转型取得了明显的成绩，但与社会主义市场经济体制对政府职能的合理定位相比，政府转型明显滞后，主要表现为政府“越位”和“缺位”并存。

政府“越位”指政府干了本应该由市场、企业、个人和社会去干的事情；政府“缺位”是指本应该由政府履行的职责，政府却没有尽职尽责。

地方政府热衷于投资项目就是政府“越位”的一个明显例子。地方政府以其控制的庞大资源兴办投资项目，或介入企业投资活动，形成了一轮又一轮的投资冲动。地方政府对经济活动，特别是投资活动的直接干预是历次宏观经济波动的一个重要根源。政府“越位”的另一个例子是政府至今仍保留着大量的行政性审批。政府对企业投资项目的审批可能是为了防止重复建设和投资失误，初衷是良好的。但政府部门在没有拥有相关信息的情况下，也难以保证审批的科学性，失误同样难免。而且政府审批延误了投资时机，干扰了市场配置资源过程，负效应很大。

在政府“越位”的同时，存在着大量政府“缺位”现象。目前政府“缺位”突出表现在以下两个方面：

第一，监管职能不到位。在市场经济条件下，政府的微观经济职能很少，但仍有一项重要的微观经济职能，那就是监管（经济规制和社会规制）职能，以保障市场交易秩序、产品质量安全 and 环境安全。在这方面，

政府没有尽到应尽职责，导致产品质量安全事件和环境污染事件频发，如“苏丹红”事件、“大头娃娃”（奶粉）事件、“三聚青胺”（牛奶）事件、“太湖蓝藻”事件，等等。

第二，公共服务职能不到位。教育、医疗、养老、环境保护是政府应该发挥重要职能的核心公共领域，但政府并没有把公共财政资源尽可能地投向这些领域，导致公共服务短缺和分布不均等。2007年，在政府财政总支出中，教育支出占14.3%，社会保障与就业支出占10.9%，医疗卫生支出占4.0%，环境保护支出占2.0%，四项支出共占31.2%，不到1/3。因此，仅仅从财政支出结构上看，政府职能还没有转换到以提供公共服务为主上来。

二 政府仍控制过多资源

政府控制资源过多，是指政府实际控制的资源超过了在市场经济条件下政府履行自身应尽职能的需要。当政府实际控制的资源超过了适度的规模，行政配置资源的弊端就会充分显露出来，同时还孕育着大量的腐败机会。

与传统体制相比，政府控制的资源在社会资源总量中的比例有所下降，但截至目前，政府仍通过多种途径控制着庞大的资源。政府控制的资源首先是国有经济。经过多年的国有企业改革，国有经济的比重已明显下降。但问题是，政府退出的主要是那些竞争性领域中因经营不善而亏损累累的中小企业，而垄断部门的国有企业不但不存在亏损问题，相反还能利用垄断地位获取超额利润，而且数量惊人。因此，政府没有多少动力去推动垄断国有企业的改革。目前，政府通过垄断部门的国有企业和竞争领域的优质国有企业控制着大量的经济资源。

政府收入是政府控制经济资源的常用方式。改革开放以来，政府财政收入占GDP的比例呈下降趋势，不过，从2001年开始，财政收入一直以超过GDP的速度增长。而且，除了规范的预算内收入外，各级政府及其职能部门，特别是地方政府，还通过各种途径获得了大量的预算外收入和非预算收入，这些收入由于监管困难，很多都被浪费在政绩工程、在职消费（如豪华楼堂馆所、轿车、出国考察、吃喝招待等）和人员福利上。土地出让金已经成为许多地方政府的第二财政。2006年，土地出让金收

入估计达 7000 亿元^①。在土地财政的背后，是土地原使用者利益的损失，土地纠纷已经成为近年来最突出的矛盾之一。政府收入的过快增长导致政府支出中违规现象的大面积发生。根据审计署的报告，2006 年中央和国家部委及其下属部门被查出违规资金 480 多亿元，数字庞大，规模有扩张趋势。

政府控制经济资源还有一个重要途径，即行政管制和审批。行政管制和审批所控制的资源相当一部分是非国有资源，它通常会使资源的流向偏离市场配置的轨道。行政管制和审批直接影响到企业的发展，企业负责人要花大量的时间和精力与政府部门打交道，而不是用于企业经营管理^②。而且，伴随着管制和审批的是政府的滥收费，繁重的政府收费已使得中国个体私营企业的成本不断提高^③。

政府债务也是政府控制资源的一种方式。魏加宁^④估计，2004 年中国地方政府债务已超过 1 万亿元的规模，其中，基层政府（乡镇政府）负债总额在 2200 亿元左右，乡镇平均负债高达 400 万元。地方政府债务来源主要有两块：一是各级政府的“准财政”活动，主要是政府融资和财政担保；二是维持政府的支出。考虑到地方政府支出有许多不合理的地方，巨额债务意味着大量经济资源被浪费。

政府控制过多经济资源的一个直接后果是国民收入分配和投资结构的失衡。由于政府收入以及国有企业收入所占比例不断上升，国民收入分配中居民收入增长缓慢，而政府和国有企业却有大量的钱用来开支^⑤。2000—2003 年，整个国民储蓄率的上升几乎都是由政府部门的储蓄增加带来的，并且政府部门储蓄率的上升趋势仍在强化^⑥。政府的高储蓄率导致了政府的高投资。据估计，即使不算国有企业投资，2005 年政府投资

① 这里引用的是审计署的估计，参见陈晓《土地出让金审计锁定 10 大重点城市》，《21 世纪经济报道》2007 年 5 月 15 日。

② 王小鲁：《中国的市场化进程》，《中国经济时报》2003 年 3 月 20 日。

③ 尹鸿伟：《告别“收费政府”还有多远》，《南风窗》2007 年第 11 期。

④ 魏加宁：《中国地方政府债务风险与金融危机》，《商务周刊》2004 年第 5 期。

⑤ 关于 1992 年以来企业、家庭和政府三个部门投资占 GDP 比例的变化，可参见 Barneet, S. and Brooks, R., 2006, What's Driving Investment in China? IMF Working Paper, wp/06/265。

⑥ 政府储蓄是指政府收入扣除消费性开支而形成的，因此，它更多的是反映政府投资的指标，参见刘家新《政府储蓄的形成：从财政收支角度所作的考察》，《财经科学》2002 年第 1 期。