

序

张曙光

中央与地方的财政关系，是涉及国家政体与经济社会发展全局的重大问题。中央与地方之间如何实现财政的合理分权，不仅是正确处理中央与地方关系，充分调动两个积极性的主要内容，也是提高政府公共服务能力与行政效率的基本保证。

我国全面的经济体制改革是以财政改革为突破口的。1980年实行的“划分收支，分级包干”财政体制，打破了长期以来统收统支的局面，建立了初步的财政分权格局。1994年我国按照社会主义市场经济原则，并参照国际经济建立的分税制财政体制，是我国经济体制的一次历史性突破与重大体制创新。这一体制不仅规范了中央与地方的财政分配关系，有力地促进了经济发展和全国统一市场的形成，同时也保证了国家财力随经济发展而不断增强。更为突出的是，分税制财政体制也使我国在应对1997年亚洲金融危机时，有可靠的体制和财力保证，经受了国际复杂形势的严峻考验。政府宏观调控能力得到有效增强，建立了稳定的财政增收机制。1994年我国国内生产总值为48198亿元，2005年增长到182321亿元，年均增长9.5%；1994年财政收入为5218.1亿元，2005年增长到31627.98亿元，年均增长18.0%。国家财政收入的稳定增长充分反映了分税制财政体制的成效，随着分税制财政体制的稳步运行，中央财政收入占全国财政收入比重的稳步提高，中央财政逐年增加了对地方的财政转移支付。2000年中央财政对地方的财力性转移支付为726.9亿元，2005年增加到3812.7亿元，五年年均增长39.3%。其中一般性转移支付由1996年的20.7亿元增加到2000年的85.5亿元，2005年增加到1121亿元，“十五”期间年均增长67.3%。

经济相对欠发达的中西部地区财力明显增强，中央财政宏观调控能力的提高，对促进城乡之间、区域之间的协调发展产生了明显的推动作用。

正确处理中央与地方的财政关系，要实行财政合理适度分权，这是一个历史的、动态的过程，必然随着我国经济体制改革深化和社会事业发展而不断完善。当前要进一步完善省以下财政体制，形成与地方政府事权相匹配的财政体制和财力分配格局，继续稳步推进“省管县”和“乡财乡用县管”等行之有效的财政管理方式。要合理划分政府间财政支出责任，全国性和跨省区事务的支出由中央承担，地方性公共产品和服务支出由地方政府承担，对跨省（区）“外部性”较强的公共产品和服务的支出，要进一步分清责任，明确事权，由中央和地方政府按比例分担。同时，要加快完善中央对地方的财政转移支付制度，严格控制和归并专项转移支付，增强财政一般性转移支付，稳步增加基层政府的财政能力，加强提高服务“三农”和提供公共服务的能力。

我国构建社会主义公共财政制度的伟大进程已拉开序幕，完善中央与地方财政关系仍然是一个重大的实践课题，需要研究的问题、处理的矛盾、理顺的关系还有很多。王宏希博士的新著《中国：中央与地方财政分权研究》一书，从理论与实践结合的角度，全面探索了市场经济体制下中央与地方财政分权的历史与现实，深刻分析了分税制财政体制运行中取得的成绩和面临的问题，并从工作实际出发，系统地提出了完善分税制财政体制的对策建议。书中运用理论分析与定量分析相结合的方法，论理客观透彻，分析持之有据，是对中央与地方财政关系研究的有益探索，具有一定的学术价值和实际运用价值。

王宏希博士作为长期在财政部门 and 基层政府工作的负责同志，能够挤出时间，致力于财政理论与实践探索，难能可贵，应予鼓励。在此我也衷心希望财政部门的同志，结合工作需要，努力学习新知识，钻研财政业务，不断提高政治理论素质和业务工作水平，为财政改革发展作出新贡献。

是为序。

2006年3月

第一章 政府、市场与财政分权

经济发展的历史与经济理论研究的结果表明，市场经济是人类社会发展迄今为止最有效的资源配置机制。但是，市场机制本身只能解决经济的效率问题，无法全部满足经济社会发展的公共需要，客观上要求政府进行宏观调控。也就是说，市场本身存在“失灵”领域决定了政府实施宏观调控的客观存在。在市场经济条件下，市场机制在资源配置中发挥基础性作用，是第一性的；政府采取相机抉择的、适度的经济政策实施宏观调控，是第二性的。

第一节 市场失灵与政府干预

一、政府干预是市场经济发展的必然趋势

市场经济从完全自由竞争向政府宏观调控发挥积极作用的转变，是历史发展的必然趋势。自由竞争的市场经济存在于18世纪中叶到20世纪初的历史时期内，基本特点是：经济运行完全由市场机制尤其是价格机制来调节，政府的作用权限于维持秩序、维护治安等领域，至多只承担某些公共工程和最低限度的社会保障。对自由竞争市场经济做出系统论证的理论家是古典经济学的创始人之一亚当·斯密（1723~1790年）。亚当·斯密所处的时代，正是英国从工场手工业向机器制造业过渡的时期。对于英国资产阶级来说，迫切任务是彻底清除封建残余及重商主义的消极影响，保证资本主义的顺利发展。斯密的经济学说正是为反映这种要求而产生的。亚当·斯密在《国富论》中第一次创立了系统的古典政治经济学理论体系。他围绕国民财富的性质和原因进行探究，论证资本主义制度比封建制度更能促进生产力发展和国民财富的增长。斯密的经济机制理论是以“看不见的手”学说为依据的。他认为，人类是在一个资源有限的世界，不断改善自身的命运，在最大限度的个人自由条件下，使人获得利益和满足。自我诱导和自我支持的内在机制，能推动经济的有效运行。亚当·斯密的经济运行机制理论，可归纳为以下几个方面：

1. “经济人”的假设前提。在斯密看来，人是理性的，是具有利己本性的。

人们从事经济活动，无不以追求自己最大经济利益为动机。斯密认为：“人类几乎随时都需要同胞的协助，要想仅仅依赖他人的恩惠，但那不可行。如果他能够刺激同胞的利己心，结果反倒有利于他，并告诉同胞，给他做事，是对同胞自己有利的，他要达到目的就容易得多了。”因此，我们不能叫他们利他，而叫他们利己；我们不说我们自己有需要，而是说对他们有利。

2. 竞争机制和市场机制。斯密认为，竞争不仅可以激发主观努力，推动财富增长，在客观上还能调节供求关系，使之趋于平衡。斯密认为：如果竞争是自由的，那么就会迫使每个人都努力把自己的工作干得很出色。斯密还认为竞争对推动劳动要素和调节资本要素合理配置有重要作用：竞争可以激发劳动要素的能量，鼓励劳动者提高熟练程度和能力技巧；劳动力供给的多少会自动引发雇主间的竞争，引起工资水平的变化，从而使劳力在部门和企业间合理流动；由于资本家的逐利性，竞争使资本流向利润最大部门，并最终导致利润平均化；部门之间的竞争使工资和利润符合自然率，达到社会资源的合理配置。他同时认为，竞争离不开市场的作用，市场机制通过价格的高低调节生产要素投入者的实际收入，以及社会资源在国民经济各部门之间的分配。

3. “看不见的手”的原理。斯密认为：每个人在努力地运用其资本以实现产出的价值最大化时，他的目的不在于促进公共利益，也不知道他自己在何种程度上促进那种利益。他所关心的仅仅是他自身的安全和得利。然而，此时他受着“一只看不见的手”的引导，促成了一个意料之外的结果。那就是，通过追求他自己的利益，他往往比他在真正地有意识这么做时能够更加有效地促进社会利益。斯密认为自己发现了社会经济生活赖以有效运行的“经济秩序”。即市场机制自发作用所形成的自然秩序。

斯密认为，自由竞争市场经济是排斥政府作用的。对于这种体制下政府的作用以及政府与市场的关系，斯密也作了明确的说明：一切特惠和限制制度一经完全废除，则简单明了的天然自由制度就自然而然地树立起来。每个人只要不破坏法律，就让他完全自由的用自己的方式谋利，并运用他的勤劳和资本同任何人和阶级竞争。依据天然自由的制度，当权者只需要尽三种责任：一是保护社会不受其他社会的破坏和侵犯；二是尽可能地保护每个社会成员不受其他成员的侵害或压迫；三是维护某些公共工程和设施，因为这不是个人或少数人的谋利行为所能办得到的。政府的这种作用被人们称作“守夜人”。

事实并非如此，完全的自由竞争的市场经济，只是一种理想的模式。市场经济的非完全自由竞争则是绝对的。使亚当·斯密始料不及的是随着机器大工业的产生和社会化大生产的发展，市场经济国家 19 世纪以来周期性的发生经济波动，特别是 1929 ~ 1933 年的大危机，从根本上动摇了纯粹的自由竞争的市场经济

体制。

20世纪30年代以后，资产阶级经济学领域爆发了凯恩斯革命。对以亚当·斯密为代表的自由放任主义经济理论提出了严峻挑战。1929~1933年资本主义世界爆发了最严重的经济危机，这次大危机，使资本主义社会陷入“全部毁灭”的危险境地。面对这次空前严重的经济危机，当时占统治地位的传统自由放任的老办法完全失灵了，旧理论不能自圆其说，在政策措施上显得束手无策，一筹莫展。这次大危机宣告了以马歇尔新古典学说为中心内容的自由放任传统经济思想的破产。1936年凯恩斯出版了他的代表作《就业、利息和货币通论》，提出了一整套就业理论和反危机政策措施，使资产阶级经济学从以马歇尔学派自由放任为基本内容的价格分析微观经济学中摆脱出来，建立了以需求管理的政府干预为中心思想的收入分析宏观经济学理论，提出国家干预经济的政策主张，标志着自由竞争市场经济向有宏观调控的市场经济转化。

二次大战以后，生产社会化程度大大提高，新技术革命迅速发展，使各部门、各地区乃至各个国家之间的经济联系更加密切。同时，随着经济的不断发展，资源问题、环境问题日益突出，人类的生存条件日益恶化，这些都要求政府和国际社会对经济和社会发展进行统一协调。面对这些客观需要，二次大战后，西方国家都抛弃了完全放任的自由竞争市场经济，转而采取政府干预下的宏观调控的市场经济。

宏观调控的市场经济是在市场机制作用的基础上，加进了政府对社会经济活动的干预。在这里，政府的作用已不仅仅限于维持法律和秩序，以及建设和维护公共工程与设施，而是在很大程度上介入了国民经济的生产、流通、分配的全过程。它通过财政政策、货币政策等工具影响社会总供求的变动，谋求总供求的平衡；通过建立国有企业和制定产业政策来调整产业结构；通过调节国民收入再分配的过程，建立有效的社会福利和社会保障制度，实现社会的公平目标，维护社会稳定；通过政府的投资和支出，支持科学研究和新兴产业部门的发展；通过制定对外贸易政策，提高本国产品的国际竞争能力。

自由竞争的市场经济向宏观调控的市场经济的过渡，是对自由竞争市场经济的补充、发展和完善，从而使市场经济体制进入到相对成熟的形态。这样，政府干预也成为一种必然趋势（安福仁，2000）。

二、市场失灵决定了政府干预的必要性

政府对市场经济实施必要的和适度的干预，是市场经济发展的必然要求。政府干预是以市场机制为基础的市场经济条件下，主要通过法律、规则和管制制度

来规范经济主体的行为，以矫正、改善和补充市场缺陷的活动总称。政府干预包括政府管制和宏观调控两个方面。其中，政府管制是以法律的强制性为特征，以微观经济主体为直接的对象，通过法律和规则确定和限定微观经济主体行为界限的活动。而政府的宏观调控，是运用财政政策、货币政策和其它政策来减缓经济周期波动并促进经济增长。

虽然，政府管制侧重于制定市场的规则和确立市场的秩序，政府的宏观调控侧重于经济总量的调节和经济整体的均衡，但二者的最终目的是一致的，都是为了实现市场经济有规则、有秩序地运转，保证经济的长期稳定发展、社会稳定与社会福利的提高。适度的政府干预是市场经济有效运行的必要条件。美国经济学家萨缪尔森认为，市场可以是我们驾驭下的一匹好马。就连崇尚市场的著名自由主义经济学家弗里德曼也承认，某些东西市场无能为力，所以需要避开市场。西方主流派经济学对市场缺陷的关注，一直可以追溯到凯恩斯在 20 世纪 30 年代所掀起的那场“经济学革命”。这场经济学革命的主要对象实际就是“市场无缺陷论”的信条，正式宣告了“市场无缺陷论”的破产。实践证明，无论是西方完善的市场经济体制，还是建立中国社会主义市场经济体制，都必须对市场失灵或市场缺陷，以及政府实施必要干预有足够的认识。市场失灵主要体现在五个方面：一是市场的不完全性；二是存在外部性；三是存在公共物品；四是收入分配的不公平；五是宏观经济的不稳定和低增长。市场失灵是市场本身所不能解决的固有矛盾，必须由政府加以干预。

（一）市场的不完全性

实现社会资源最优配置的前提条件是市场的完全竞争。但是，完全竞争市场所要求的原子型企业结构、企业自由出入、资源充分流动性、信息完全性等条件在现实中难以满足。现实中的市场结构总是不完全的，带有某种程度的垄断因素。而垄断因素的存在必将导致一定程度的效率损失，从而使市场机制难以实现资源的最优配置。

垄断引起的效率损失主要包括两个方面，即垄断引起资源配置无效率和资源利用无效率。在完全竞争的市场结构中，市场机制充分灵敏地调节着各种经济资源在各生产部门之间的分配，从而使社会需求结构与生产结构之间达成均衡。如果发生资源配置失衡，价格机制将使资源退出相对过剩的部门，流入相对不足的部门，从而自动地恢复资源配置均衡。但是，垄断的普遍存在，使得许多行业的大企业之间能够通过合谋、默契、价格领导和卡特尔等手段来控制该产业的价格，从而使价格机制在很大程度上不能真实地反映稀缺资源的配置状况，进而严重地削弱了调节资源配置的功能。结果，导致资源配置无效率。具体地说，一方面垄

断可能会导致某些部门资源相对过剩，例如，假定彩电行业现有 30 家规模相同的且拥有最优生产规模（比如产量 20 万台彩电）的电视机厂，其年总产量为 600 万台；但彩电市场的需求量只有 500 万台，因而只需 25 个最优规模的电视机厂就可满足市场需求，于是彩电市场必然供过于求。在价格机制能够充分发挥作用的情况下，彩电价格必将下跌，从而导致某些厂家转产或退出该行业，实现彩电市场的供求均衡。但在存在垄断的情况下，各垄断厂商均不想冒退出该行业的风险，于是他们之间可能会达成维持价格、限制产量以避免竞争的协议，这样，那些本该退出该行业的资源被保留了下来。这时，各企业均开工不足、资源闲置。另一方面，垄断可能会导致某些部门资源配置相对不足。因为垄断使得新的厂家难以进入，于是这些垄断企业就可以按寡头垄断价格出售产品，享受超额利润，对消费者剩余造成了损失。

垄断引起的资源利用无效率是指：即使在资源实现了均衡配置的情况下，垄断也会造成企业内部生产能力的非充分利用而导致效率损失。这种无效率情况被哈维·莱本斯坦称为 X 无效率。他将 X 无效率归因于动机低效率和信息传递的低效率。

X 低效率很大程度上是由企业的动机低效率引起的产出损失造成的，也就是说，是由于企业缺乏追求成本最小化的动机而造成的资源浪费所导致的效率损失。企业是否会发生这种 X 无效率，视其进行经济活动的环境而异。外部环境对企业行为和绩效的影响是自上而下逐级传导来的，也就是说其影响过程是这样的：外部环境的特性——>企业经理——>中层部门经理——>企业其他人员。如果企业面对的环境是完全竞争市场，那么企业内部就会自上而下产生一种强烈的外部压力感使该企业为了在激烈的竞争中取胜，不得不提高生产效率，充分利用资源降低成本，即产生 X 效率。若企业面对的环境是垄断市场没有竞争的压力，那么，企业内部自上而下的每个成员就暴露出人的惰性的本性。久而久之，惰性就会产生惯性，企业内部就会产生 X 无效率。由于竞争性市场的外部环境压力很大，这时它可以使企业产生接近于成本极小化的绩效。但是现实中的市场竞争总是不完全的，垄断因素提供了免受竞争压力的庇护场所；在得到庇护的垄断环境里，企业必将缺乏成本最小化的动机，从而 X 无效率普遍存在。垄断导致动机低效率，具体表现为：首先，企业高层决策者的工作效率损失。市场的垄断程度越高，意味着企业的规模就越大，企业的竞争压力就越小。在这样的条件下，即使企业不追求成本最小化，也能获得丰厚的利润。同时，大企业难以建立有效的约束企业高层决策者追求成本最小化的机制。因为大企业股权分散，股东会只能是名义上的最高决策者，在实际运作中难以否定董事会的提案；而董事会也没有足够的动力追求成本最小化，因为企业规模越大，董事会中股东代表比例就越小，贯彻股东意志

的压力就越小。而且，企业规模越大，经理部门拥有的企业决策权就越大，而经理的行为取向往往偏向于膨胀公司内部的组织结构、增加他们本身的报酬、追求企业的社会公众形象，这些都会降低效率、浪费资源。其次，中下层的工作效率损失。在大型的垄断性企业中，管理的层级较多，分工较细，企业高层领导很难准确地度量职工的劳动投入和产出成果，从而很难把职工的工作绩效与企业的利益紧密联系起来。这样在企业外部竞争压力较小时，提高劳动生产率的有效方法要么是增加员工，要么是加强金钱刺激，其结果都是增加了生产成本，降低了生产效率。

（二）市场的外部性

现实中厂商追求利润的行为决定了他仅仅考虑他的私人边际成本，而不考虑社会边际成本。在私人边际成本不等于社会边际成本的情况下，某些经济活动会导致外部其他人受损，而且这种受损在现有的产权结构下无法计入有关的产品的成本之中，这种现象被称为外部性。例如某化工厂烟囱排放的废气，给附近地区居民的身体健康造成很大损害，但这种损失并未计入该化工厂的生产成本，即该化工厂的社会成本应包括生产成本加废气处理装置的成本，但企业决策时仅考虑其私人成本。

市场的外部性在现实世界中是普遍存在的。像工厂产生污染、滥用森林土地等自然资源、汽车排放废气等。外部性是一种经济力量对另一种经济力量的非市场性的附加影响，这种非市场性的附加影响使市场机制不能有效地配置资源，即使在有垄断的完全竞争条件下也不能使资源配置达到最佳状态。因此，外部性是市场失灵的重要原因之一。外部性的范围愈广，市场机制有效配置资源的作用就愈小（杨志龙、刘同昌，1998）。

（三）公共产品提供不足

市场机制的第三个主要缺陷是其作用范围是有限的，它仅在私人产品的范围内有效，在公共产品的范围内无效。公共产品是指这样的物品，即每个人消费这种物品不会导致别人对该物品的消费的减少。纯粹的私人产品来说：

$$X = \sum_{i=1}^n X_i$$

这就是说，商品 X 的总量等于每一个消费者所拥有或消费的该商品量的总和，这意味着私人产品是能在消费者之间分割的。对于公共产品来说： $X = X_i$

这样，对于任何一个消费者来说，他为了消费实际可以支配的公共产品 x_i 的数量就是该公共产品总量 X，这意味着公共产品在—组消费者中是不可分割的。

可见，公共产品的特征是：（1）消费中的非竞争性。同一单位的公共产品可被许多人消费，他对某人的供给并不减少对其他人的供给；某人分享某公共产品的利益并不减少所有其他人分占的利益。而私人产品在消费中则具有强烈的竞争性。（2）消费中的非排他性。对私人产品而言，该物品的所有者能唯一地拥有对该物品的享受权。相反，如果将一公共物品提供给某个集体，就不可能或至少要花很大的成本才能阻止其他人从中受益。

由上述特征所决定，私人产品消费的利益是完全内在化的，即消费者可以获得对私人产品消费的全部好处，其他人无法从中受益。市场机制是在等价交换的基础上依靠价格的变动来调节资源的流动，实现资源的最优配置的，而只有那些具有排他性的可资交换的财产权利的私人产品才能进行交换，市场机制如同一个“拍卖”行为，生产者将产品卖给出价最高的消费者，从而使生产者的生产行为受消费者的需求行为所引导，进而使私人产品的供求自发地达到均衡状态。但在现实中，市场机制对公共产品的调节却无能为力或调节作用甚微，因为当某人甲提供了公共产品以后，他并不能排他性地占有或消费公共产品；即当其他人提供了公共产品时，也不排除甲对该公共产品的消费。这样，从个人角度来看，甲不提供公共产品，而让其他人提供公共产品，从而使自己成为“免费搭车者”是合乎理性的；但是，如果所有的社会成员都这样想，从而都成为“免费搭车者”，则最后的结果就是没有一个人会去提供公共产品，从而没有一个得到好处。可见，尽管人们都存在对公共产品的需求，但公共产品消费的非竞争性和非排他性使得任何人都不愿提供公共产品，从而使得即使在最完善的市场机制下也无法提供足够的公共产品。因此，市场机制尽管能有效地调节私人产品的供求使之达成均衡，但面对公共产品就显得无能为力了，从而公共产品领域是市场机制失灵的重要表现之一。这样，政府对公共产品供给的介入就成为必然（杨志龙、刘同昌，1998）。

（四）收入分配不公

市场并不必然带来公平的收入分配，可能会产生令人难以接受的收入水平和消费水平的巨大差异。其原因主要有两个：一是收入取决于一系列因素，包括努力程度、教育、继承权、要素价格和运气，由此导致收入分配可能不公平。而物品追随的是货币选票而不是最大满足。富人家的猫所喝的牛奶，也许是穷人家的孩子维持健康所必须的东西。之所以发生这种情况，是因为市场失灵吗？不是。因为市场机制正在做它应该做的工作，即把物品交给那些有货币选票的人。这是收入分配的缺陷，而不是市场的过错。即使是最有效的市场体系，也可能产生极大的不公平。二是继承，一个人出身于富贵家庭，因继承原因获得大量财产，一

夜间成为富翁，而另一个家庭出身贫寒，未有财产继承，仍然处于贫困状态。显然，由于继承原因所导致的财富分配的巨大差异是不公平的。要解决这种收入分配不公的问题，只能由政府进行干预。政府通过财政政策、税收政策、社会福利政策等措施修补市场对收入分配形成的不公。

（五）宏观经济的增长与稳定需要政府来调控

经济发展的历史表明，经济的增长方式从来都不是按部就班、一成不变的。一个国家可以享受好几年令人兴奋的经济扩张和繁荣，但也许是经济衰退、甚至金融危机接踵而来，甚至在极少数情况下可能会出现长期的经济萧条，国民产出下降、利润和实际收入减少、大批工人失业、失业率跌升到令人担忧的水平。最后，经济衰退逐级达到谷底并开始复苏。复苏的步伐可能快也可能慢，有可能恢复不到原先的经济状况，也有可能强劲得足以引发下一轮的经济扩张。经济繁荣一方面也许意味着持续较长时期内需求旺盛、就业机会充足、生活水平不断上升；另一方面，繁荣也可能伴随着通货膨胀，紧接着便是另一场经济衰退。总之，产出、通货膨胀率、利率和就业的波动构成了经济周期。经济周期的形式是不规则的。美国资本主义的历史就是繁荣与萧条、衰退与扩张不断循环往复的过程。自资本主义产生以来，它就不时地受到通货膨胀（价格上涨）和萧条（高失业率）的周期性困扰。失业和通货膨胀是影响宏观经济增长与稳定的两个重要的不利因素。面对失业和通货膨胀这两个顽疾，政府通过审慎地运用财政、货币政策，能够影响产量、就业和通货膨胀的水平，进而保持宏观经济的增长与稳定。第二次世界大战后的30年内，工业发达国家在扩张性财政政策和货币政策的刺激下，市场经济经历了前所未有的增长。20世纪80年代，资本主义国家的政府开始制定宏观经济政策，促进经济的增长与生产率提高等长期目标的实现。可见，市场决定了大多数私人部门产品的价格与产量，而政府运用财政、货币政策和经济管理计划来调控总体经济的运行。（安福仁，2000）

三、市场缺陷与政府宏观调控

（一）宏观调控与市场缺陷的内涵

所谓宏观调控，是指国家对整个国民经济的调节与控制，以保证整个国民经济健康有序的发展。宏观调控是社会化大生产条件下市场经济发展的客观要求和必然产物。其实质就在于正确处理微观经济活动与宏观经济的关系，把企业的微观经济活动纳入国家宏观经济发展的轨道，使市场经济得到正常的运行和健康的

发展。

宏观调控对市场经济的发展有着重要的意义，一方面可以使整个国民经济沿着国家经济和社会发展战略确定的方向发展，及时纠正微观经济运行背离国民经济宏观目标的倾向，不断提高宏观经济效益；另一方面可以弥补市场机制的不足，矫正市场的缺陷，协调市场关系，完善市场机制的功能，为建立市场秩序，规范市场规则，形成市场体系，创造良好的外部环境。

市场经济，是社会经济发展到一定阶段的必然产物，是建立在社会化大生产基础上的发达的商品经济，也是一种有效的资源配置方式。

市场经济是发达的商品经济，其特征表现为社会资源客观上高度分散；资源配置与经济活动由市场调节；经济利益刺激方式和信息传递以横向传递为主。

市场经济作为一种社会资源配置方式，其性质表现为：市场经济是一种自由经济。其经济决策自由，任何经济实体可以不受他人控制而自由决策；市场经济是一种利己经济，追求经济利益是一切经济活动的动力；市场经济是一种合约经济，其经济活动都是通过合约的形式进行着，包括没有明示的隐性合约和通过明示的显性合约；市场经济是一种交换经济，生产是为了满足市场的需要，通过市场使产品交换的成功才构成市场经济；市场经济是一种竞争经济，经济活动的利己行为在市场竞争的外部强制力促使下进行；市场经济同时也是一种分工经济，“利己”和“竞争”共同决定了市场经济的分工与合作。

了解了市场经济的基本性质后，可以知道，自由经济的发展必然会造成一定程度上的失衡，并容易形成垄断市场，会使公共物品的提供难以得到保障。竞争经济如果形成恶性竞争，也必然会扰乱市场公平竞争的秩序等等。诸如此类阻碍与破坏经济秩序、影响社会需求总量平衡而市场经济本身又难以避免与克服的经济现象，即为市场缺陷。

这种市场经济发展中必然存在的而又难以避免与克服的经济现象，即市场缺陷，必须由第三种力量，特别是政府来进行调控。

（二）市场缺陷的存在需要政府宏观调控

市场经济虽能促进经济迅速增长，使人民生活水平得到改善，但市场的缺陷显然是客观存在的，必须通过政府的宏观调控予以解决。政府调控的范围在于：限制、抑制、消除垄断及其产生的不利影响，解决外部经济效应问题；提供公共物品；提供信息和促进市场信息供应量的增加；补充市场的不完善，提供市场供应不足的私人物品；进行收入再分配，缩小居民收入差距，形成公平分配机制；维护宏观经济稳定，促进宏观经济稳定；协调短期利益和长期利益；协调个人利益和社会利益；制定公平交易竞争规则，维护公平交易、公平竞争

秩序；促进重大经济结构的调整；维护国家经济利益；限制、禁止非市场物品和有毒物品的生产和销售；消除社会矛盾；维护良好的社会秩序，促进市场的健康成长。

就现实经济发展过程来看，社会主义市场经济体制建立的二十多年来，我国的经济得到了迅速发展，人民生活水平大大提高，技术创新和劳动生产率大大提高，但市场经济机制发挥作用、生产效率提高的同时，分配领域存在的问题也越来越突出。就我国目前居民收入差距来看，在改革开放前，居民的资产收入几乎没有，劳动收入属于平均分配，居民收入差距极小。建立社会主义市场经济制度后，随着就业制度、分配制度的改革，人民的生活水平提高了，但收入差距也拉大了。在企业制度的改革过程中，行业资产分布不均衡，非公平交易和实际税赋不公，加剧了居民收入的不均衡，使收入差距扩大。根据相关资料统计，1991年我国居民收入差距达到2.31:1，1994年达到2.87:1，与其它国家相比，我国的居民收入差距已经不小了。当然对居民收入的差距，我们要正确认识，这里只是为了说明市场经济存在缺陷。至于怎样解决这些问题，这就需要政府的干预，需要政府进行宏观调控。近两年，中央对解决居民收入差距增大的问题出台了相关政策，如调整存款利息、征收利息税、鼓动投资等一系列金融、财政政策，以及将要出台的遗产税等，为缩小居民收入差距起到了积极的作用。

政府在明确调控范围内通过直接或间接的调控方式，采取经济的、法律和行政的手段，以实现对市场的调节，解决市场缺陷。其经济手段主要是制定经济政策、运行经济杠杆和编制经济计划，利用财政政策，货币政策，产业政策，投资政策以及收入分配政策等来调整不同经济主体物质利益关系，引导和调节经济正常运行。其法律和行政手段，则主要是通过立法和司法以及国家政权力量，运用行政命令、指令性计划等对社会经济运行进行直接调控等手段，使市场朝着健康、有序的方向稳定发展。

在我国计划经济运行的年代里，不仅社会主要资源（包括能源、生产资料等）受计划经济的制约，甚至连人们的衣食住行都是计划供给，这造成了社会资源的浪费与匮乏。改革开放后，实行市场经济运行机制，社会经济得到了快速发展，人民生活水平得到了提高。但为了摆脱“政府计划的万能”而产生“市场万能”，把市场机制的功能过分理想化，这是片面的理解和认识。要真正理解市场经济的优越性及其缺陷以及与政府宏观调控的关系，才能保障市场经济健康有序的发展（宋莉明、石立特，2003）。

第二节 社会主义市场经济条件下政府经济职能的界定

一、社会主义市场经济体制下的政府职能

政府职能是政府在国家政治、经济和社会生活中的功能、任务和所负的责任。政府职能由国体、政体和经济社会发展状况决定，不同社会制度和经济体制下的政府职能各不相同。在市场经济体制下，政府职能主要体现着市场的要求和特征；我国实行的是社会主义市场经济体制，政府职能又体现着社会主义制度的特征。

（一）社会主义市场经济体制下的政府职能的特点

社会主义市场经济应该具有以下两个特点：首先，社会主义市场经济是社会主义的，而我国当前处于社会主义初级阶段，这就要求我国所构建的政治、经济、文化和社会的基础必须坚持社会主义方向，符合初级阶段的国情和具体所要达到的目标；其次，社会主义市场经济也是市场经济。因此，社会主义市场经济也具备一般市场经济所具有的特征。社会主义和市场经济这两个方面决定了我国现阶段的政府职能必须坚持市场取向。而这种取向也使政府必须具备四个特点。

1. 有限政府

即政府的权力和职能是有限的。经济自由是市场经济的灵魂，并主要由市场这只“无形的手”调节，政府仅仅是市场规则的制定者和市场秩序的维护者。企业和个人是经济活动中最活跃、最有活力和创造力的主体。企业自主经营、自负盈亏；个人自主决策、参与竞争。市场经济中自由选择 and 自由发展的广阔空间属于各类经济主体和生产要素主体，政府更多地担当为它们提供合适环境和优良服务的角色。在充满活力的市场经济下，没有政府是不行的，但政府也不是万能的；政府不履行职能是不行的，但政府的职能又是有限的。这种有限性主要体现在进行宏观调控，弥补市场缺陷，纠正市场失灵，提供市场服务。具体包括：合法规制，维护公平竞争，防止垄断；保护环境，保护资源，防止公害；提供公共产品，兴办公共事业，开展公共服务；进行司法服务，维护社会稳定，建设强大国防；加强税收征管，健全社会保障，实行公平分配；实施财政、货币和产业政策，保持总量平衡，促进经济结构优化，实现经济增产和充分就业，实现国际收支平衡；防范“金融风险”和“财政风险”，保证经济安全。市场经济体制下，政府远离直接配置资源，远离企业的微观经营，远离市场的自我运行。政府不是社会资源的分配者，而是资源合理配置的引导者；不是企业的“婆婆加老板”，而是企业的

服务者；不是市场的参与者，而是市场的监管者。一句话，不是“全能政府”，而是“有限政府”。

2. 责任政府

责任和权力历来是对应的。这是市场经济对政府权力的要求。政府必须坚持权力与责任挂钩、权力与利益脱钩，在用权时想到责任，对用权负责；用权中履行责任，权责统一；用权后检查责任，对后果负责，真正做到有权必有责，用权受监督，侵权须赔偿，违法要追究。合格的责任政府主要体现在：首先，政府严格履职，尽职尽责，勤政廉政，切实为国家负责，为社会负责，为公民负责，为市场负责，做负责任的政府。其次，权力与责任挂钩，有多大权力负多大责任，并对权力的行使实行“问责制”。再次，履职过程接受监督。包括自觉接受人大监督、政协的民主监督、司法监督、新闻舆论监督、公众监督以及政府系统内部的监督。市场经济是法治经济，在市场经济中对各种经济社会关系真正起作用 and 进行调节的是对市场具有约束力的法律体系。政府职权要有限化，责任要明确化，干预要透明化，行政要法制化，建立法治政府。法治政府包含两层意思：一是政府职权法定，依法行政，按法履职，公正执法；二是政府受法约束，违法同样追究，既依法“治”市场，又依法“治”政府。法治政府的主要标志是：重视立法，使经济社会生活的方方面面有法可依；按法履职，把政府的职权严格限定在法律的规范之内，不能失职不作为，也不能越权乱作为；依法行政，严格按照法定权限和程序行使职权；公正执法，执法主体明确，权限清楚，程序公开，公平文明，有良好的执法作风；违法必究，实行责任追究制，对违法的政府及其官员追究行政或法律责任。此外，打造法治政府要靠制度，靠法律，也要靠政府的自我控制和约束的自觉性。因此，政府要严格遵守法律，因为它是最大的公权力机关，最有可能用公权力对抗法律。同时政府对自身的违法行为要引咎自纠，如错误行政要纠正，违法行为要追究，侵犯权力要赔偿。

3. 效能政府

市场经济要求政府高效能、高效率，为社会提供低成本、快节奏的服务。政府效能体现在两个方面：首先是高效率；其次是越来越低的成本。政府的行政效率取决于多方面，其中最重要的是政府的行政体制和运行机制。而体制在于改革，机制在于优化。市场经济的发展能不断地对政府的行政体制进行改革和创新，消除阻碍和影响经济社会发展的体制弊端，这是建立效能政府的关键。优化政府运行机制的重点是完善办事制度，简化办事环节，减少行政审批，改进工作方式和降低行政成本。健全重大问题集体决策和专家咨询制度，建立政府自上而下和内部密切联系的工作体系，改善政府管理结构和方式，重塑政府业务流程，形成“低成本、快速度、高效率”的工作途径。坚持政务公开，实行“阳光”操作，

建设“阳光”政府。提高政府自身反应的灵敏性，实行良好的信息反馈机制和协调机制。

（二）社会主义市场经济体制下政府职能的定位

社会主义市场经济体制下的政府职能是根据我国的社会主义市场经济性质和建设中国特色社会主义实践为政府所规定的行政权力和责任。党的十四大提出建立社会主义市场经济体制以来，党和国家一直在探索和完善我国社会主义市场经济体制条件下的政府职能定位。到党的十六大，再一次把政府的职能确定为十六个字：“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”。这是对我国社会主义市场经济条件下的政府职能的科学总结和高度概括。

1. 经济调节职能是政府对经济的调整和节制管理职能

政府通过制定规划、政策指导、信息发布以及规范市场准入等，运用财政、税收、价格、货币、收入分配等经济手段和法律手段并辅之以必要的行政手段，引导和调控经济运行，对社会总需求和总供给进行总量调控，促进经济结构调整和优化，统筹城乡、区域、经济与社会、人与自然、国内发展与对外开放等各个方面，保持经济持续、快速、协调、健康发展。经济调节的重点，一是固定资产投资规模调节。固定资产投资规模严格控制在一定的范围内，坚决遏制部分行业和地区盲目投资、低水平建设。完善产业政策和行业规划，健全行业信息发布制度，引导社会投资方向；严格市场准入，不符合标准的不能开工，在建的要进行清理；严格用地管理，对不符合国家产业政策、行业准入标准的建设项目不予批准用地；强化信贷审批和监督，严肃税制，坚决禁止和纠正擅自出台税收优惠政策。二是能源、重要原材料和运输的供求矛盾调节。一方面要根据经济发展和市场需求调整煤炭、电力、油品生产，协调运输，促进供需衔接；另一方面要坚持增产与节约并举，把节约放在优先位置，缓解能源、资源环境压力，建设资源节约型企业。三是要调节投资与消费的关系。不断增加城乡居民收入，提高居民购买力水平，拉动内需；调节收入分配，提高农民收入和中低收入居民的消费能力；完善消费政策，发展消费信贷，改善消费环境；扩大服务消费领域，改善供给结构；引导消费，形成良好消费预期，增加即期消费。经济调节的目的是促进经济增长，增加就业，稳定物价及保持国际收支平衡。

2. 市场监管职能是政府部门依法对市场主体及其行为进行监督和管理职能

政府要建立统一、开放、竞争、有序的现代市场体系，发挥市场在资源配置中的基础性作用，以打破条块分割、地区封锁，使商品和生产要素在不同行业、部门、地区之间自由流动并按照统一的规则、制度进行组织和运行。消除市场垄断、贸易壁垒和歧视措施，使市场主体在公开、公正、公平的环境下根据合理的

价格信号获取资源、作出投资决策和进行交易。政府要负责有关市场的立法、执法和必要的行政规制，建立市场运行的基本规则。健全符合市场经济要求的市场准入制度、认证认可制度、建设工程招投标制度、政府采购制度、价格听证制度等，规范市场行为。保护产权不受强势的侵害，保障合同的公正实施，保持竞争的良好秩序。打破地区封锁，打破狭小、分割和封闭的障碍，把对内改革和对外开放结合起来，使市场主体获得法律上和经济上的平等地位，都能机会均等地在市场上取得生产要素。及时解决侵权、盗版、假冒伪劣等市场违法行为，打击走私、偷税、漏税、骗税、骗汇等犯罪行为。采取坚决措施，管理和监督好关系人民生命安全和身体健康的食品、药品，建立安全的“食品链”，净化菜篮子，让群众吃上放心食品和药品。及时解决贸易摩擦和贸易纠纷，建立正常的贸易秩序。建立社会信用体系，通过对失信行为的记录、披露、传播、预警等功能，解决经济和社会生活中信息不对称的矛盾，从而惩戒失信行为，褒扬诚实守信，维护经济生活的正常秩序。努力推动一切经济活动进入全国乃至全世界的大市场中去，促使国内市场在统一的基础上与国际市场融为一体。简化市场准入，强化市场监管，规范市场秩序。社会管理职能是政府对社会公共事务管理的职能。政府通过制定社会政策和法规，依法管理和规范社会组织、社会事务，协调社会矛盾，调节收入分配，保证社会公正，维护社会秩序和社会稳定。保护和治理生态环境，建立健全各种突发事件应急机制，提高政府应对公共危机的能力。协调社会的各种矛盾，协调不同利益群体之间的关系，保证社会的公平与公正，严肃处理各种损害群众利益的行为。做好民族、宗教和侨务工作，促进各民族的共同繁荣，引导宗教与社会主义相适应，发挥归侨、侨眷和海外侨胞的作用。维护社会稳定，搞好社会治安，严厉打击犯罪，保障人民群众安居乐业。在市场经济条件下，政府还应把过去由企业承担的和不应由事业单位承担的社会管理职能收回来，把市场经济条件下应当由政府承担的社会管理职能承担起来，把应由政府履行的公共职能履行起来，并随着社会的发展不断地调整和完善社会公共管理职能。合理划分各级政府在社会公共事务管理中的权责，逐步建立以地方为主的社会公共事务管理体制。

3. 公共服务职能是政府提供公共产品和公共服务的职能

包括加强城乡公共设施建设，发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生体育等公共事业，发布公共信息等，为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件。完善就业服务体系和社会保障体系是政府公共服务的两项重要职能。政府要制定完善的就业政策，确定从上到下就业再就业目标责任制。建立统一、规范的劳动力市场，统筹城乡就业。拓宽就业门路和渠道，完善就业再就业工作机制，强化再就业服务手段，开展再就业培训、创业

培训、高技能人才培养和农民的培训。政府要以很大的精力建立与国情相适应、与经济发展水平相适应的社会保障体系。坚持社会统筹与个人账户相结合，完善城镇职工基本养老保险制度和基本医疗保险制度，健全失业保险制度和城市居民最低生活保障制度，多渠道筹集和积累社会保险基金。发展城乡社会救济和社会福利事业，做好农村贫困地区和受灾地区生产生活救济，关心残疾人，组织社会送温暖。政府要通过财政、金融、产业政策等政府行为和公共政策手段支持或补贴公共项目建设，尤其是对以全社会公共利益为目的的项目，政府应责无旁贷地参与。从长远看，全面公共服务应逐步以地方为主，教育、卫生、文化等事业，城市公用事业，公共基础设施建设，由各级地方政府负责（王澜明，2005）。

二、政府经济职能演变的相关理论

自亚当·斯密的《国富论》以来，其主张政府对经济自由放任的思想、以及对政府“守夜人”般的职能界定，一直深深影响着经济学界。20世纪30年代，发生了全球性经济危机，主张政府对经济积极干预的凯恩斯主义占据了西方经济学界和经济生活中的霸主地位。在凯恩斯看来，市场经济本身存在着缺陷。而这种缺陷能够通过政府予以消除。凯恩斯的政策主张对解决当时极为严峻的失业问题效果显著，自此，在调节经济方面出现了与“看不见的手”截然相对的“看得见的手”。然而，面对70年代经济中出现的滞胀现象，使西方经济繁荣了半个世纪的“看得见的手”丧失了有效的解决能力，西方经济学说史上出现了“看不见的手”范式的回归，政府职能被再次重新界定。可见，对政府经济职能演变的逻辑规定和表面现象有一个清楚认识，是探讨政府经济职能的关键。

1. 市场失败与政府失败的演变

市场经济体系的自然、有序特性意味着在生产资料私有制条件下，个人的自利行为经市场机制的有效作用，能够转变为利他行为，增进个人福利和社会福利。“看不见的手”这一原理，此后被古典经济学家李嘉图、萨伊、穆勒，以及新古典经济学家瓦尔拉斯与帕累托发展，并得以完善。与此同时，这一原理的实现也被局限在了完美表述的诸多条件与假定之下，与现实经济出现了严重偏离，出现了市场失败。

市场失败产生于威尔弗雷德经济学，形成于20世纪初至20世纪中叶。引致市场失败的核心是外在性。“假使某人的行为或境遇与另一人密切相关，而同时两者之间又没有交换来协调他们之间的相互联系的愿望的话，结果就会导致（使效率低下的）‘外部性’”（约翰·伊特韦尔，1996）。从成本与收益角度看，外部性是向交换以外的其他人强加了不应存在的成本或使其享有不应有的收益，表现为