

经济学前沿译丛 / 主编 王宇

〔美〕维托·坦茨 著
王宇 等译

政府与市场

变革中的政府职能

GOVERNMENT VERSUS MARKETS
The Changing Economic Role of the State

国际货币基金组织副总裁朱民先生
推荐并作序



商务印书馆
The Commercial Press

经济学前沿译丛 / 主编 王宇

[美] 维托·坦茨 著
王宇 等译

政府与市场

变革中的政府职能

GOVERNMENT VERSUS MARKETS
The Changing Economic Role of the State

 商务印书馆
创于1897 The Commercial Press

2014年·北京

Syndicate of the Press of the University of Cambridge, England
Government versus Markets© Vito Tanzi 2011

图书在版编目(CIP)数据

政府与市场:变革中的政府职能/(美)坦茨著;王宇等译.
—北京:商务印书馆,2014
(经济学前沿译丛)
ISBN 978-7-100-10110-3

I. ①政… II. ①坦… ②王… III. ①行政干预—
市场经济—研究 IV. ①F014.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 145380 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

政府与市场
——变革中的政府职能

〔美〕维托·坦茨 著

王宇 等译

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-10110-3

2014年6月第1版

开本 880×1230 1/32

2014年6月北京第1次印刷

印张 13 1/4

定价: 36.00 元

推荐者序

2011年岁末的一个中午，我像往常一样去职工餐厅要了一份盒装午餐，准备带回办公室用。正当我匆匆地走出餐厅时，忽然瞥见临近餐桌围坐着一圈年轻的中国人，像是来国际货币基金组织进行访问的，已经用完午餐，正在聊天，好像是人民银行的。我放慢脚步，走近一问，果然是人民银行总行和上海分行的，顿时备感亲切。于是我就近拉了一把椅子也坐了下来，和他们聊了起来。原来他们是人民银行国际司从事翻译的同事，来国际货币基金组织做英语同声翻译的培训。话题就从翻译开始了。常言道：“曲不离口。”语言的技能是要不断地使用，并在运用中维护和发展的。但翻译作为一项工作，常有“松”和“紧”的时候，如何充分利用“松”的时间，保持运用外语的不间断性，小心地维护和发展自己的“翻译”资本，同时为社会做有益的贡献并增加自己的价值，是一件需要用心关注的事。我自己常年工作在中文和英文的双语环境中，深知外语好的重要性，也痛感外语技能流失甚至荒芜的轻易。我经常鼓励从事翻译工作的同事，尤其是年轻人在业余时间做些书著的翻译，保持技能，学习知识，增加价值，也对活跃国内学

术讨论和研究有些许帮助。我们聊了一会儿他们这次来国际货币基金组织培训的情况，我也给他们介绍了一些和他们工作有关的情况。谈着谈着，看着他们这样年轻和好学，这样阳光和渴望，我忍不住又建议他们在业余时间做些关于国际经济金融书著的翻译，一下子引起了他们很强的共鸣，纷纷表示愿意尝试。考虑到传统的以个人为主的方式，工作周期长，交流少，质量不好保证，我建议他们成立一个业余翻译小组，以网络的开放的方式和思维进行合作，并和部门领导沟通，争取他们的支持。而我则自告奋勇地提出给他们推荐好书。两天以后，我又一次见到他们，他们告诉我小组已经成立，也获得了国际司领导的支持。

几天以后，我主持了国际货币基金组织前财政局局长维托·坦茨（Vito Tanzi）博士的新作《政府与市场》一书的发布会。维托·坦茨博士长期在国际货币基金组织工作，任国际货币基金组织财政局长长达十多年之久，一直负责全球的财政政策的研究和制定、全球财政改革的前沿，对税收政策、税收管理、财政支出政策、中央和地区政府间转移支付的政策和制度，具有深厚的经济理论功底和丰富的国际管理经验，在国际上享有盛誉。他综合了他多年的国际工作经验和作为一个意大利人的文化背景，对欧洲债务危机做了一个既生动又深刻的演讲。会议结束后，很多听众仍然上前聚在坦茨先生周边热烈地讨论着。我忽然想到，为什么不把这本书介绍给人民银行的翻译小组，请他们翻译成中文，介绍给国内的读者呢？我当即找了维托·坦茨先生，他表示支持，我随即向人民银行的翻译小组提出建议，也获得了他们的热烈响应。我又找了国际货币基金组织负责出版的部门解决了版权问题。

翻译是一项非常严谨的工作，要翻得准确、译得流畅，是一件很不

容易的事。译者既要有较强的责任心，又要有较高的学术造诣；既要
对作者负责，又要对读者负责。所以，需要考虑如何保证翻译质量问
题。我想到了同为人民银行同事的王宇博士。我和王宇相识多年，时
有工作往来，常有学术探讨。她工作认真，待人诚恳，在中国人民银行
工作已近 20 年。工作之中，她全心投入、全神贯注；工作之余，她潜
心学术研究，关注国际前沿理论，将许多国外经济学名著介绍给了中
国读者，王宇博士先后翻译了诺贝尔经济学奖获得者阿马蒂亚·森的
《伦理学与经济学》和《贫困与饥荒》，诺贝尔经济学奖获得者加利·贝
克尔的《家庭论》，冯·诺伊曼和摩根斯顿的《博弈论与人类经济行
为分析》，富兰克·奈特的《风险、不确定性和利润》，乔治·索罗斯的
《开放社会——改革全球资本主义》，威廉·戈兹曼、哥特·罗文霍斯特
的《价值起源》等著作，深受学界认同，如果她能出面牵头把关，一定
能够保证翻译质量。并且她的译著颇为出版界称道，由她来协调出版
工作很是合适。于是，我给她发了短信，请求支持。很快，她在万里之
外发回来热情洋溢的回复，慷慨承诺。

政府与市场的关系是经济学的永恒主题。政府干预经济的理论
基础是市场失灵，但是 20 世纪以来，一些国家的政府职能日渐扩大，
逐渐取代了一些市场和私人部门的职能，将政府干预的范围从弥补市
场失灵扩大到逆周期，又扩大到保障社会公平和维护社会稳定，政府
在提供养老、医保和公立教育等社会项目中的作用不断增加。随着政
府职能的扩大，政府预算支出急剧增加，公众税收负担不断加重。并
且，由于缺乏市场竞争约束，政府的公共计划还产生了传统的低效率
问题。同时，“道德风险”上升，其原因在于，如果一项服务是“免费”
的，那么，不需要这项服务的人也会产生需求。更有一些人会利用福利

制度谋取私利，他们宁可不工作却坐享社会保障，他们将经济活动转入地下以逃避缴税和监管同时申领失业救济。这里，政府支出的巨大成本实际上是由诚实而勤劳的劳动者承担了。政府干预经济还有可能形成垄断，阻碍市场和私人部门的发展。在实际中，出于政治利益或经济利益的考虑，政府往往倾向于代替市场，而不是真正解决市场失灵问题。

维托·坦茨先生几年前从国际货币基金组织退休后，仍然继续关注国际间重大的财政政策研究和尖端理论探讨。2008 年全球金融危机之后，新一轮加强政府干预的呼声再次出现，而全世界各国政府也普遍实施了财政扩张政策以刺激经济增长。而随后 2010 年的欧洲主权债务危机，不但显示了过度财政刺激的后果，也暴露了欧洲一些“福利国家”面临的政府债务困境。维托·坦茨先生正是在这一历史大背景下，认真反思了作为政府干预基石的市场失灵理论、逆周期理论和社会公平理论等，深刻阐明了 20 世纪以来政府支出大幅增长的原因及其后果，并对未来政府的经济职能等问题进行了富有建设性的探索。在这本书中，维托·坦茨先生对财政预算、政府支出以及“福利国家”进行了详细讨论，并对未来政府的经济职能进行了深入分析。他提出，政府职能在 20 世纪已经发生了重大而深刻的变化，21 世纪还将发生什么变化：是延续 20 世纪以来的“大政府”趋势，继续扩大政府支出、提高税率，还是回到 20 世纪以前的“小政府”，削减政府支出，降低税率？此外，全球化如何影响政府与市场的关系？他认为，市场经济就像一个不断进化的生态体系，随着全球化、技术进步和制度创新，今天的市场已经能够更有效率地满足人们的多种需求，但也因此而变得更加复杂。这意味着，未来的政府经济职能不是简单地回归到 20 世纪之

前，更不是以市场失灵为理由而大规模干预经济，甚至取代市场。政府应该在加强监管和信息披露等方面更多发挥作用，以提高市场的有效性、公平性和透明度，同时，政府还应当改革目前具有普惠性质的福利制度，以帮助那些“真正值得帮助的穷人”。这样，政府的支出就会大大减少，公众的税收负担就会大大减轻，社会的福利水平就会真正提高。

在人类历史的长河里，政府和市场的经济职能都是不可或缺的，但在不断变动的技术、经济、金融、政治环境下，尤其在经济、金融全球化的冲击下，政府与市场的边界各自在什么地方？希望本书对我国的经济改革有所裨益，也希望有兴趣的读者在本书中找到有趣的探索。

朱民

2012年8月于华盛顿

译者序：谦卑地站在市场之外

这本书是朱民博士推荐的。朱民现任国际货币基金组织副总裁，本书作者是朱民在国际货币基金组织的同事。他们都曾直接面对此次全球金融危机的风险处置，并对危机后政府与市场的关系问题进行了视角独特的思考。在阅读和翻译此书的过程中，我的思绪会时常回到大学校园。从 20 世纪 80 年代到 90 年代中后期，我都是在校园度过的，那是一个读书、思考和争论的年代，政府与市场关系是当时讨论最多的问题之一。我知道，对于许多国家来说，政府与市场的关系只是一个历史久远的理论问题，但对于中国来说，却是一个关乎未来的现实问题。为此，我积极参加了当时的学术讨论，在图书馆阅读了大量西方经济学著作；在《经济研究》、《经济学动态》等期刊上发表了第一批学术论文；在商务印书馆等出版机构出版了第一批学术著作。1996 年我到中国人民银行工作，工作之余，仍关注国内外经济学界的相关学术动态。最近我与本书作者一起，回望了 18 世纪以来政府与市场关系的历史变革和理论变迁，并借此机会将自己对该问题的认识进行了一次认真梳理，以为译者序。

一、市场失灵

关于政府与市场关系的讨论，应当从市场失灵开始。从理论上讲，市场是资源配置的最佳方式，但在现实中，由于存在公共物品、自然垄断、外部效应、信息不完全等问题，市场无法实现资源配置的帕累托最优。为此，弥补市场不足、提高资源配置效率成为最初的政府职能。后来人们发现，市场竞争在推动经济发展的同时，也造成了收入分配不公平和贫富差距等问题，从而将政府职能扩大到收入分配领域。再后来，经济波动和社会稳定受到了更多关注，为了降低经济波动的影响，政府职能又进一步扩大到社会稳定和社会保障领域。总之，广义的市场失灵包括三个部分：一是狭义的市场失灵，即公共物品、自然垄断、外部效应、信息不完全；二是收入分配不公平；三是经济社会不稳定。与此相对应，政府职能可以归纳为效率、公平与稳定。

公共物品。公共物品具有非排他性、非竞争性和外部性等，这些特征决定了人们在消费这类产品时，会出现“搭便车”现象。同时，由于公共物品的个人消费数量是不确定的，价格机制不能有效发挥作用，市场竞争无法达到公共物品供给的帕累托最优。

自然垄断。在市场竞争中，由于存在着资源稀缺性、规模经济和范围经济等，一些企业成为行业的垄断者。垄断者可能通过限制产量、抬高价格，获得超额利润，造成市场效率损失。

外部效应。在理论上，市场之所以能够合理配置资源，是因为价格包含了市场决策所需要的全部信息。但在现实中，一些经济主体的经济活动却会对他人和社会造成非市场化的影响，使一些成本和收益无法反映在相应的价格变动中。外部效应会影响市场机制的运行效率。

收入分配不公。在市场经济中，由于存在着“资本—效率效应”，市场在提高资本配置效率的同时，也会使财富向资本集中，从而造成收入分配不公平和贫富差距扩大等问题。

经济波动和社会稳定。人们之所以关注经济波动，是因为宏观经济波动带来的不确定性会影响投资和消费，进而影响一国经济的长期稳定增长。凯恩斯认为，经济波动的根源在于社会有效需求不足而引起的生产过剩。实际经济周期理论认为，经济波动来自实体经济的冲击，特别是技术冲击。经济波动是经济主体应对外生冲击所做出的理性反应，此时资源配置不具有帕累托改进的余地，政府干预往往适得其反。

二、政府失灵

市场失灵产生了对政府干预的需求，但政府干预同样存在着政府失灵的可能性，政府失灵与市场失灵一样都是社会福利的损失，由此产生了对政府职能的界定问题。关于政府职能的讨论，应当从政府失灵开始。政府失灵是指政府在对经济生活的干预中，由于自身行为的缺陷而使资源配置无法达到帕累托最优。政府失灵包括行政低效率、财政赤字、以权谋私、官僚主义，以及政府机构的自我扩张等。

低效率是政府失灵的主要表现。由于政府官员受到了终身雇佣关系的保护，缺少提高行政运行效率的动力。与此同时，政府花费的是纳税人的钱，不会像花自己的钱那样精打细算，缺少降低行政运行成本的激励。

财政状况恶化是政府失灵的集中表现。布坎南认为，就每一个政府官员来说，他们也是经济人。他们也希望通过扩大政府规模、增加

政府权力、提高官员待遇等途径，实现个人利益最大化。近年来，随着政府职能的不断扩大，财政支出急剧增加，公众税收负担加重。20世纪初，在西方国家中，政府支出占国民收入的比重微乎其微。从20世纪60年代起，政府支出占国内生产总值的比重以前所未有的速度增长，到20世纪末，一些西方国家已不堪重负，欧洲主权债务危机就是证明。在缺乏公众监督的情况下，政府干预的成本可能超过市场失灵所带来的损失。

市场和私人部门发展受到抑制是政府失灵的突出表现。在西方国家中，数量日益庞大的公共机构和规模日益增长的公共支出，挤出了私人部门的投资和消费，高税率更是直接损害了个人和企业的激励机制。与此相对应，社会公众对政府提供的公共服务和就业岗位产生了严重依赖，助长了“搭便车”行为，增加了道德风险。本书作者认为，如果一项服务是“免费”的，那些不需要这些服务的人也会产生需求，于是，就会有人利用社会福利制度来谋取私利。

那么，政府扩大支出的激励又是什么呢？在一些西方国家，不断扩张的政府支出已经培育出了一个强大的政府支持者群体，成为政府赢得选民和选票的极好机会。正如本文作者所说，一些公共计划并没有能够为那些“真正值得救助的穷人”提供帮助，它的直接受益者是政府本身，即为他们赢得了选票。

总之，不是所有的市场缺陷都需要政府干预，政府干预的弊端或许更大，成本或许更高。因为政府干预不仅可能造成政府失灵，还有可能造成市场失灵，即政府与市场同时失灵。当政府支出过度扩张时，就会降低社会福利水平，影响经济社会发展，甚至造成政府债务危机。

三、政府职能的变迁

传统经济学理论认为，自然垄断、公共物品、外部效应和信息不对称等造成了市场失灵，这些市场失灵的地方就是政府职能之所在。现代经济理论认为，由于市场无法解决的收入分配不公平问题和由经济周期性波动而带来的社会稳定问题的存在，因而政府职能应进一步扩大到收入分配、社会稳定和社会保障领域。

自 18 世纪以来，政府与市场的关系问题，一直是经济学家讨论的焦点，其中关于政府职能的观点可概括为五个方面：第一，政府是“守夜人”。亚当·斯密认为，最好的政府是最小的政府，政府职能仅应界定为保护国防安全、建立司法行政、维持竞争秩序。第二，政府是裁判员。弗里德曼认为，自由竞争的市场经济能够有效配置资源，自动调节供求关系以实现帕累托最优。政府的必要性和重要性在于它是竞争规则的制定者和市场竞争的裁判者。第三，政府是经济管理者。在价格刚性假设下，凯恩斯导出了经济长期衰退的可能性，进而提出政府需要管理宏观经济，通过扩大公共支出来弥补私人部门的总需求不足。第四，政府是市场干预者。萨缪尔森等经济学家认为，即使在成熟的市场经济中，也存在微观经济无效率、宏观经济不稳定以及社会收入分配不公平等现象，为此，政府应当通过相应的政策调整克服市场失灵，提高社会福利水平。第五，政府是产权保护者。科斯认为，如果市场交易成本为零，不管权利初始安排如何，市场机制会自动使资源配置达到帕累托最优。如果交易成本大于零，只要产权界定明确，市场交易总是能将资源配置到最有效率的地方。因此，政府的主要职责是界定产权关系，明晰产权。诺斯认为，一国经济长期增长的关键在于制度因

素,其中最重要的是产权制度,政府的主要职责就是保护产权。

四、市场与政府关系再思考

此次全球金融危机之后,学术界更加关注以下问题:一是政府干预经济的假设能够成立吗?二是如果没有政府提供的各种社会保障,人们将如何生活?三是如果政府放弃对一些部门的垄断,市场能够及时替代吗?

市场失灵是建立在一种理论假设之上,即社会公众是短视的,缺乏深谋远虑;政府是无所不能的,是选民的最好代理人,他们具有所罗门的智慧、谷歌的广博知识、圣人的忠实诚信、韦伯的干练作风。但是,本书作者却用三个例子证明这一假设是不能成立的。

第一个例子与“大萧条”有关。1929—1933年,美国经济衰退,大量工人失业,美联储不仅未能及时向市场注入流动性,反而收紧银根,致使一些基本面尚属健康的商业银行破产倒闭;银行系统的瘫痪使美国经济陷入混乱,形成长达10年的经济大萧条。第二个例子与“格林斯潘之谜”有关。为了抑制房地产市场泡沫,从2004年6月至2006年6月,美联储连续17次上调联邦基金利率,从1%升至5.25%,希望以此推高长期利率,扩大长期利率与按揭贷款利率之间的利差。但事与愿违,当时美国10年期国债收益率不升反降,由4.8%降至3.8%,加剧了房地产市场泡沫,最后酿成美国次贷危机和全球金融危机。第三个案例与一份报告有关。2010年8月,美国社会保障理事会发布报告称,到2015年美国各项公共支出将永久性超出税收收入,到2037年,自美国社会保障体系建立以来积累的各项信托和基金将耗费殆尽。

如果没有政府提供的各种社会保障，人们将如何生活？其实，在相当长的历史过程中，政府从来没有像今天这样，一方面向公民征收高额税收，另一方面向社会提供大量公共支出。政府也从来没有像今天这样提供了如此完善的社会保障制度。那时，是私人部门提供了相应的社会保障安排，比如，在传统的大家庭式的生活方式中，家庭成员之间的联系十分紧密，他们将一部分家庭收入储蓄起来形成自己的“养老基金”和“医疗保险”。又比如，社会组织和宗教机构也会提供各种帮助，人们可以加入各种合作组织（比如互助会和信用社），可以从私人部门购买服务（比如私立学校和私立医院）。也就是说，在政府推出较为完善的公共计划之前，社会已经自发地建立了较为完善的私人计划，市场已经为个人和家庭提供了相应的生活保障制度和社会救助机制。本书作者强调，20世纪中期以来，正是政府提供的大量“免费”服务，降低了人们使用市场机制和私人服务的意愿。在大规模的公共计划推出之后，私人组织渐渐失去了活动的空间。

实际上，政府干预可能形成垄断，阻碍市场和私人部门的发展。并且，出于政治利益或经济利益的考虑，政府往往倾向于取代市场，而不是真正解决市场失灵问题。如果让私人部门提供养老保障、医疗保险、义务教育和职工培训等服务，可能会效率更高、成本更低，并有助于解决目前一些国家面临的高税负、高支出以及政府债务负担等问题。

如果政府放弃了对一些部门的垄断，市场的替代服务会迅速出现吗？实践的回答是肯定的。从20世纪80年代起，一些国家相继放弃了对航空、能源、电信和教育等领域的政府垄断之后，私人部门很快提供了相应的替代服务，人们可以从市场购买自己所需要的商品和服务。同时，国际市场也提供相应的替代服务，人们也可以从其他国家购买

自己所需要的商品和服务，现在英国已经成为高等教育服务的重要出口国，菲律宾也大量提供家政服务出口。

随着经济全球化、科技进步和制度创新，不仅一些过去需要由政府提供的产品和服务现在可以由私人部门提供，而且市场机制自身也在不断完善，过去一些典型的市场失灵现象现在也可以通过市场机制来自动矫正、自行解决。比如，为了克服外部效应，过去需要政府的税收政策和财政补贴来解决，现在可以通过明晰产权关系来实现外部效应内部化，从而使市场交易成为最有利的解决方案。又比如，过去主要依靠政府解决的信息不对称问题，现在也可以通过市场化的中介组织来解决。并且政府放松管制之后，专门从事信息收集和分析的私人机构应运而生，它们之间的竞争降低了信息的搜寻成本。

一般认为，政府职能的不断扩大是为了提高社会福利水平，使人们享受到更多的公共服务。实际上，政府职能不断扩大以及财政支出不断增加，引发了许多社会问题，有些直接威胁到福利国家本身。为此，本书作者提出，凡是个人、企业和社团组织能够自主经营和自律管理的领域，政府应当考虑退出。

五、寻找平衡点

政府与市场的关系问题是一个古老的问题，也是一个常新的问题。每一次金融危机之后，学术界和思想界都会出现新一轮关于政府与市场关系的讨论，然后会有新思想、新理论和新政策出现。此次全球金融危机也不例外。未来，如何在“政府职能”与“市场机制”之间寻找平衡点，是经济学家和政策制定者面临的共同挑战。

其实，本书作者维托·坦茨博士曾经长期担任政府机构甚至“超

政府”机构的要职，他担任意大利财政部副部长和国际货币基金组织财政部主任长达 24 年之久，但在阅读和翻译此书的过程中，我却深切感受到了一个学者的谦和、耐心和严谨——他谦卑地站在市场之外，温文地阐述着他对政府与市场关系的看法。

希望他的著作能够给中国读者提供借鉴。

王宇