



研究文库 · 13

A Dexterous Hand: Government Transformation

A Dexterous Hand: Government Transformation

一只灵巧的手： 论政府转型

胡家勇

著

社会科学文献出版社

一只灵巧的手：论政府转型

A Dexterous Hand: Government Transformation

胡家勇 著

经济研究文库·13

社会科学文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

一只灵巧的手:论政府转型/胡家勇著. —北京:社会科学文献出版社, 2002. 2

(经济研究文库·13)

ISBN 7-80149-662-0

I. 一… II. 胡… III. ①国家干预—研究—中国
②国家行政机关—职能—体制改革—研究—中国

IV. F123.15

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 094849 号

经济研究文库·13

一只灵巧的手:论政府转型



著 者: 胡家勇

责任编辑: 周 丽

责任校对: 杨蔚琴

责任印制: 同 非

出版发行: 社会科学文献出版社

(北京建国门内大街 5 号 电话 65139961 邮编 100732)

网址: <http://www.ssdph.com.cn>

经 销: 新华书店总店北京发行所

排 版: 东远先行彩色图文中心

印 刷: 北京科技印刷厂

开 本: 850 × 1168 毫米 1/32 开

印 张: 8.75

字 数: 193 千字

版 次: 2002 年 2 月第 1 版 2002 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 7-80149-662-0/F·210

定价: 18.00 元

版权所有 翻印必究

《经济研究文库》编委会

总顾问：(以姓氏笔划为序)

王洛林 刘国光 张卓元 董辅初

总主编：刘树成

副总编：吴太昌 王振中 朱 玲

秘书长：周 济

编 委：(以姓氏笔划为序)

于祖尧 王振中 厉以平 左大培

刘兰兮 刘树成 江太新 朱 玲

朱荫贵 吴太昌 李 实 赵人伟

罗德明 周 济 张 平 张曙光

冒天启 胡淑珍 郑红亮 袁纲明

韩朝华 董志凯

《经济研究文库》总序

多出精品 多出人才

中国社会科学院经济研究所与社会科学文献出版社共同合作出版的《经济研究文库》这套大型综合性系列丛书，现在问世了。这套《文库》的问世，源于经济所的特点。相对而言，经济所具有这样三个特点：一多一长一大。

“一多”是指人数较多。现定编名额 174 人，离退休人员 136 人，总规模为 310 人。人数多，人才亦相应较多。现有研究员一级职称的（含离退休）共 77 人，副研究员一级职称的（含离退休）共 83 人，具有高级职称的共 160 人。在 55 岁以下的中青年研究人员中，具有博士学位的 25 人、硕士学位的 38 人，具有博士和硕士学位的共 63 人，占中青年研究人员的 78%，即约五分之四。

“一长”是指历史较长。经济所的历史可以有三种算法：第一种是从 1929 年算起，即从新文化运动的倡导者之一陶孟和先生 1929 年创办独立的学术研究机构——社会调查所算起，那么，到 1999 年共走过 70 年历程。第二种算法是从 1949 年算起。随着 1949 年 4 月南京解放和 10 月 1 日中华人民共和国成立，该所

由陶孟和为所长的中央研究院社会研究所改名为中国科学院社会研究所。由此算起，到1999年共走过50年历程。第三种算法是从1953年算起，即从中国科学院社会研究所改名为中国科学院经济研究所算起，那么，到1999年共走过46年历程。按照第二种算法，经济所的成长和发展是与新中国同步的。

“一大”是指名声较大。这主要是因为在这块学术园地上，产生出以孙冶方同志为代表的一批既治学严谨又勇于探索的著名经济学家。在新中国的经济成长中，特别是在改革开放与社会主义现代化建设新的伟大历史时期中，他们紧跟时代的步伐，以坚韧不拔的精神，付出过自己辛勤探索的心血，奉献出自己潜心研究的成果，留下过自己奋发开拓的足迹。

全新的、内容博大的、丰富多彩的改革开放实践与现代化建设实践，是理论创新与人才成长的肥土沃壤。为了继承和发扬经济所的优良传统，发挥经济所人才多、科研力量相对较为雄厚的优势，我们特与社会科学文献出版社携手合作，出版了《经济研究文库》这套大型综合性系列丛书，将经济所今后撰写和主编的主要学术著作统一编号出版，以凝聚全所力量，形成拳头效应，争取在理论前沿的不断探索中多出精品、多出人才。我们一定不辜负时代的期望与重托，在邓小平建设有中国特色社会主义理论的指导下，为在跨世纪中进一步推动中国的改革开放和社会主义现代化建设事业、为推进中国经济学的繁荣与发展，作出新的贡献。

最后，感谢社会科学文献出版社的大力支持与帮助！

刘树成
1999年元旦

- 《国有企业：产业分布与产业重组》
- 《理性出击：中国企业改革分析》
- 《跨世纪难题：中国区域经济发展差距》
- 《企业集团：创新、蜕变与成长》
- 《特殊法人：公营企业研究》
- 《中国居民收入分配实证分析》
- 《前沿思索：中国经济非均衡分析》
- 《经济转型与金融支持》
- 《经济转型与经济发展》
- 《“新经济”透视》
- 《中国经济：路径与政策（1949~1999）》
- 《市场化进程与宏观稳定》
- 《一只灵巧的手：论政府转型》



胡家勇，1962年11月生于河南省罗山县。1994年获经济学博士学位，1996～1998年在中国社会科学院经济研究所从事博士后研究。现任该所研究员，政治经济学研究室主任，中国社会科学院研究生院教授。主要研究领域为经济转型理论和经济发展理论。近年来，主持国家社会科学基金课题一项，中国社会科学院重大课题一项，参与多项重要课题研究；发表个人专著《政府干预理论》（1997年），合作著作《论中国所有制改革》（2001年），在《经济研究》、《管理世界》、《改革》、《经济学动态》等重要学术刊物上发表论文70多篇。

目 录

第一章 政府职能定位	1
第一节 经济学家论政府	2
第二节 有效政府理论	20
第三节 政府职能转换	31
第二章 政府支配资源量分析	38
第一节 政府支配的资源量与政企关系	39
第二节 改革以来政府支配资源量分析	43
第三节 把政府支配的资源量保持在适度水平上	67
第三章 国有经济规模与结构调整	79
第一节 国有企业的功能及分布领域	80
第二节 国有经济的规模：国际比较	87
第三节 中国国有经济的结构与规模	98
第四节 国有经济规模压缩与结构调整	104

第四章 有效压缩政府规模	116
第一节 1978 年以来中国政府规模持续膨胀	117
第二节 政府规模持续膨胀的原因	122
第三节 压缩政府规模的根本措施	130
第五章 基础设施领域改革	142
第一节 基础设施领域的“政企合一”体制	143
第二节 基础设施领域改革的国际浪潮	149
第三节 政府在基础设施领域的重新定位	156
第六章 政府在社会保障体系中的责任	177
第一节 中国社会保障制度改革	178
第二节 政府在社会保障体系中的责任	185
第三节 有效偿还隐性社会保障负债	196
第四节 社会保险基金营运与监管	205
第七章 政府与非公有制经济	213
第一节 非公有制经济迅速成长	214
第二节 非公有制经济的贡献	219
第三节 国外中小企业发展与政府的扶持政策	230
第四节 着力营造非国有经济发展环境	242

Contents

Chapter 1	Definition of Government functions	1
1.1	On government by economists	2
1.2	Theory of the effective government	20
1.3	Transformation of the government in China	31
Chapter 2	The amount of resources controlled by the government	38
2.1	The amount of resources controlled by the government and the government – enterprise relationship	39
2.2	An analysis of the amount of resources controlled by the government since the reform	43
2.3	Maintain the amount of resources controlled by the government at an appropriate level	67

Chapter 3	Scale and structure of the state - owned economy	79
3.1	Functions and domains of the state - owned enterprises	80
3.2	An international comparison of the state - owned economy	87
3.3	Structure and scale of the state - owned economy in China	98
3.4	Reduce the scale of the state - owned economy and adjust its structure	104
Chapter 4	Reduce the scale of the government effectively	116
4.1	Continued expansion of the government since 1978	117
4.2	Reasons of the government expansion	122
4.3	Some basic measures reducing the scale of the government	130
Chapter 5	Reform in infrastructure	142
5.1	The system of government - enterprise combination in infrastructure	143

5.2	The world trends of reform in infrastructure	149
5.3	Re - definition of status of government in infrastructure	156
Chapter 6	Responsibility of government in social security system	177
6.1	The social security reform in China	178
6.2	Responsibility of government in social security ...	185
6.3	Pay the hidden debt of social security effectively	196
6.4	Operation of social security funds and its supervision	205
Chapter 7	Government and private economy	213
7.1	Rapid growth of the private economy	214
7.2	Contributions of private economy	219
7.3	Development of medium - small enterprises in other countries and their governments supporting policies	230
7.4	Build the favorable conditions for private economy energetically	242

第一章 政府职能定位

自亚当·斯密以来，经济学家对政府作用的想法几经变化，古典主义时期主张“小政府”，20世纪“大萧条”前后，干预理论盛行，随后经济自由主义复兴。吸收经济理论史精髓，本章认为，在市场经济体制下，政府的基本职能是校正市场失灵，同时避免自身失灵，充当“一只灵巧的手”。改革开放20多年，中国政府职能发生了重大变化，但政府越位与缺位现象大量存在。深化政府职能转换的方向是以越位补缺位，坚持有所为，有所不为。

政府干预常被喻为一只“看得见的手”，以与市场机制这只“看不见的手”相对应。但是，“看得见的手”这一概念难以准确定位政府职能。因为，这只“看得见的手”可以是一只大手，覆盖整个社会的经济活动，进行无所不包的干预。传统体制下的政府就是这样“一只手”；也可以是一只“灵巧的手”，对社会经济运行进行恰如其分的引导和调节。在市场经济条件下，政府应是一只“灵巧的手”。

本章将对政府职能进行分析，提出有效政府理论。在此基础上，对中国改革开放20多年政府职能转换情况进行考察。

第一节 经济学家论政府

西方经济学家对政府职能的认识经历了一个演变过程，这一过程大致可以划分为三个阶段。

第一阶段：从亚当·斯密出版《国富论》的1776年到20世纪20年代。这一阶段，强调自由企业制度，自由市场机制的经济自由主义是经济思想的主流，政府作用则被置于辅助地位，政府职能基本限于完成斯密所界定的三项任务。

第二阶段：20世纪20~60年代。在这一阶段，以旧、新福利经济学、凯恩斯主义经济学、发展经济学为标志的政府干预理论处于鼎盛时期，经济学文献中到处是对市场失灵的论证，经济学家据此在政府肩头上添加了越来越多的职能。

第三阶段：从60年代至今。经济自由主义再度复兴，经济学家的视角转向了政府失灵或政策无效，主张还是把自由市场机制和自由企业制度作为资源配置和经济发展的基本工具，并把政府身上过多的职能一一卸了下来。

一、古典经济学家对政府职能的界定

1776年，亚当·斯密出版了《国富论》。在这部著作中，斯密给政府职能做了经典性界定，其影响历久不衰。斯密认为，自由企业制度和自由市场机制（“看不见的手”）完全能够实现资源的最佳配置和经济发展，政府只须充当一个“守夜人”足矣。斯密据此界定了三项经典政府职能^①。

① 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》，下卷，第252~253页，商务印书馆，1988。

第一，保护社会，使其不受其他独立社会的侵犯，即政府负有维护国家安全之责。

第二，尽可能保护社会上每个人，使其不受社会上任何他人的侵害或压迫。这项职责可以具体分解为：用警察维持良好的社会秩序，设立公正的司法机关仲裁商务纠纷，制定制度、规则以利自愿交易。

第三，建设并维护某些公共事业及某些公共设施。斯密进一步把公共工程分为两类：一类是便利一般商业的公共设施，如道路、桥梁、运河、港口。这类工程由政府主持建设，但其费用可取自受益者，其中有些设施，如运河，其具体经营亦可交予私人，这比政府直接经营更为有效。可见，斯密当时就有了这样的光辉思想：在基础设施领域，建设与经营是可以分开的，市场机制和自由企业制度可以引入基础设施领域。再一类是便利特殊商业的公共设施，如殖民地的贸易机构。这类机构由政府直接主持（经营），但其费用亦可取自受益者。

斯密认为，超出上述范围的政府活动往往是有害的，一是使资源配置状况恶化，再是孳生官员腐败。斯密尤其反对政府对企业的实施过多管制，他说：“管制的结果，国家的劳动由较有利的用途改到较不利的用途。其年产物的交换价值，不但没有顺应立法者的意志增加起来，而且一定会减少下去。”^①

依据现在的观点，斯密赋予政府的职能是很少的，这些职能亦是任何一个国家的政府都应尽心尽力的起码职能，否则，社会、经济活动赖以进行的基本框架将不复存在。斯密之所以把政府职能限定得很小，是基于以下两个更为基本的观点，这两个观

① 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》，下卷，第29页，商务印书馆，1988。

点即使在今天也富有启发意义。

第一,“看不见的手”完全能够把个人利益与社会利益有机地协调起来,因此,即使是出于社会的利益,政府也没有必要过多地干预市场机制的运转和企业的生产经营活动。

第二,在总体知识和信息背景一样的情况下,作为个人的“君主”(可理解为政府工作人员)并不比普通人高明,个人、市场、企业不能完成的任务,君主往往也不能有效完成。“监督私人产业、指导私人产业、使之最适合于社会利益……要履行这种义务,君主们极易陷于错误;要行之得当,恐不是人间智慧或知识所能做到的。”^①

斯密的观点似乎还只限于微观方面,古典时期的法国经济学家萨伊甚至认为,自由市场和自由企业具有内在的宏观经济平衡功能。他在1803年出版的《政治经济学概论》一书中提出了一个重要命题,称为萨伊定律:供给能自动创造对自身的需求。依据萨伊定律,市场经济本身就是一个顺畅周流的过程,能够自动维持社会总需求与总供给的均衡,政府旨在维持总供求的干预也是多余的。

萨伊除了反对政府旨在维持宏观平衡的干预外,更是极力反对政府管制企业和直接经营企业。他认为,政府试图替代企业和企业家去解决生产什么、生产多少这两个问题是没有必要的。这是因为,价格和利润会把生产要素引导到报酬较高的部门,而报酬较高的部门正是其产品符合社会需求的部门。这是生产要素的一种自然流动趋势。那么,谁最能发现和遵循这一趋势呢?萨伊认为是企业(企业家)而不是政府。因为生产者比政府更关心自

^① 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》,下卷,第252页,商务印书馆,1988。