

中国研究系列

政府与市场

胡鞍钢 王绍光 编



中国计划出版社

政府与市场

胡鞍钢 王绍光 编

中国计划出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府与市场/胡鞍钢,王绍光编.—北京:中国计划出版社,1999.12

ISBN 7-80058-804-1

I. 政… II. ①胡…②王… III. 国家干预-作用-市场经济-经济发展-研究 IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 49197 号

政 府 与 市 场

胡鞍钢 王绍光 编



中国计划出版社出版

(地址:北京市西城区月坛北小街2号3号楼)

(邮政编码:100837 电话:68030048)

新华书店北京发行所发行

外文印刷厂印刷

850×1168 1/32 14 印张 323 千字

2000 年 1 月第一版 2000 年 1 月第一次印刷

印数 1—4000 册



ISBN 7-80058-804-1/F·440

定价:22.00 元

序言：探讨政府与市场关系

90年代以来，各国在讨论发展的核心问题时，最关心政府与市场的相互作用，这也是最有争议的理论命题和最具有意义的现实问题。中国正处在经济转型和社会转型的双重转型过程中，前者是指从指令性计划经济转向社会主义市场经济，后者是指从乡村型农业社会转向城市型工业社会。这两种转型的相互作用和相互配合，既激发了经济快速增长，也产生了强大的旋涡和逆流，它们可能是破坏稳定的因素，而且总是难以预测。单是有一个转型就是变幻莫测的，人们亲眼目睹了前苏联和东欧的经济崩溃。^①

在上述两个转型过程中，我们所必须面临和讨论的关键性问题是政府如何“转型”？它不是指取消政府的作用，而是指政府在市场经济转型中应当发挥什么作用，政府应当对哪些领域进行干预，政府职能如何从计划经济向市场经济转型。本书选录的文章主要围绕上述命题从不同角度展开详细讨论和深入分析，这包括世界银行副行长兼首席经济学家约瑟夫·斯蒂格利茨，世界银行、联合国开发计划署、联合国亚太理事会等有关外国专家从全球角度的分析，反映了当前讨论政府与市场关系的最新研究成果和理论；也有中国学者以及美国加州大学圣

^① 世界银行：《2020年的中国：发展面临的挑战》，中文版，中国财经出版社，1997年。

地亚哥分校中国经济问题专家 Barry Naughton 以中国实践为背景的分析论述，反映了对中国现实状况更具有针对性的具体建议。本书有哪些最重要的观点呢？

第一，我们应正确看待市场经济。市场经济是人类迄今为止所发现的较为有效的配置资源的形式，无论是国际市场竞争，还是国内市场竞争，都会给企业和技术进步带来强烈的刺激因素，从而摆脱技术创新、技术变革的羁绊，因此以市场经济作为中国经济体制改革目标模式是明智和无可争议的。与此同时，我们应当认识到，市场经济并不是万能的，不应当把它加以神化。这需要我们超越这种神话，超越“看不见的手”的自由市场经济的范式。^①

向市场经济转变是个历史性的趋势，并不意味着可以自动成功。在转型过程中通常会出现通货膨胀率攀升，突发性失业高潮，财政赤字突然扩大，国际收支不平衡，相当多的人生活状况恶化，公共服务如教育、卫生、研究与开发以及社会秩序、法律及其实施被忽视等现象。美国著名经济学家斯蒂格利茨 (Josep E. Stiglitz) 在比较中国和俄罗斯转轨过程时指出，苏联以及大多数前苏联国家转轨失败的深层次原因是对市场经济基本概念的误解，以及对机构改革进程基本情况的误解，陷于“华盛顿共识”主张和基于传统的新古典主义的改革模式，从而低估了市场经济中的信息问题，实行休克疗法，虽然被休克了，疗效却不好。相反，中国的改革选择了渐进主义道路（摸着石头一步一步过河），采用务实主义原则（不论黑猫白猫抓到耗子就是好猫），吸取了“大跃进”和“文化大革命”的惨痛教训，尽管专家们向领导人保证再向前前进一大步就可跨

^① 崔之元：“超越看不见的手范式”。

越深淵，但是他们绝不会因此跳下深崖。

第二，在许多方面政府与市场既可以发挥不同的作用，也可以起到互为补充的作用。发挥市场的作用，并不否定政府的作用；同样发挥政府的作用，也不否定市场的作用。政府的作用是补充市场，而不是替代市场；政府的作用是对市场友好，而不是排斥市场。

一个有效的政府是经济与社会持续发展的必要条件，它能够对市场经济和个人活动起催化、促进和补充作用，既要提高政府自身的效率和使用公共资源的效率，也要提高和改进政府的能力。

在市场经济转型过程中，需要重新界定政府的作用和干预内容。这包括干预的范围应当缩小，从“无所不管”转向“有限领域”，从“过度干预（越位）”转向“适度干预（定位）”，从公共服务的“缺少干预（缺位）”转向“加强干预（到位）”；干预手段要转变，从计划、行政手段为主转向经济、法律手段为主，从直接控制为主转向间接控制为主，干预由基于“人治”转向“法治”，干预本身也要接受法律监督和法律制约；提高干预的有效性，充分利用市场机制，积极应对各类挑战；提高干预的透明度，减少干预过程中的“寻租”现象。

国家在向市场经济过渡过程中应当发挥积极的作用。即使在成熟的发达的市场经济国家中，政府在纠正市场失灵和组织有效市场方面的作用也是不可缺少的；市场转型本身会产生不稳定、不公平和多种痛苦，没有政府支持，既不可能建立市场机制，也不可能减少转型成本和社会风险以及政治不稳定；中国是一个最大的发展中国家，面临诸多发展挑战，必须由政府出面应付这些挑战。因而中国政府至少具有 20 种职能，包括一般市场经济国家具有的 5 项基本职能，政府干预市场失灵的

6 项职能和中国政府应具有的 9 项特殊职能。

一般市场经济国家政府具有 5 项基本职能：维护主权和领土完整；制定和实施法律，维持社会基本秩序；界定产权，保护产权；监督合同的执行；维系本国货币的价值。

政府对市场失灵领域干预具有 6 项职能：提供公共物品；保持宏观经济稳定；使经济外部性内在化；限制垄断；调节收入和财富分配。

所有这些政府职能并不意味着经济体系将采用统一的标准，各国还需要更多的选择。每个国家的政府到底应当具备什么职能，发挥什么作用，取决于本国国情以及基于对经济、社会和政治问题的权衡，而不是一味地扩大职能或缩小职能。

在中国国情条件下，政府还具有 9 项特殊职能：促进市场发育，建立公平竞争的统一市场；注重公共投资，促进基础设施建设；实施产业政策，促进产业结构高度化，充分发挥比较优势；解决地区发展不平衡问题，促进少数民族地区发展；控制人口增长，开发人力资源；保护自然资源，从事生态环境建设，进行大江、大河、大湖、沿海治理，防灾、减灾和救灾；管理国有资产和监督国有资产经营；实行反贫困行动计划，逐步消除中国的收入贫困、人类贫困和知识贫困。

第三，政府发挥有效的作用，有赖于政府的自身变革。如同市场存在缺陷，政府也是一个有缺陷的机构。首先决策者面临信息不完全和不对称问题，许多政府的理想规划不是“幻想”就是“妄想”。就新中国 50 年计划工作的实践而言，“计划赶不上变化”是真实的写照；其次公共机构或政府官员的目标常常是部门利益目标或者个人目标，并不一定代表公众利益目标或国家目标，他们往往更关注个人的升迁、连任名誉、形象（包括竞相上电视镜头等）以及其他个人利益，当这些部门

利益或个人利益与国家利益发生矛盾或冲突时，他们往往选择前者；再有各种利益集团利用寻租方式影响政府政策以谋私利，从而将其所获收益以及成本转嫁他人或其他集团利益；最后，政府机构存在大量的极其普遍的滥用职权，工作效率低下等弊端。政府改革的目标就是减少上述弊端，建立一个廉洁、高效、为人民服务的政府，建立一个公开的立法系统，独立的透明的司法系统，受过良好专业训练并能支付适当报酬的公务员队伍，保证廉洁奉公。实行政务公开与公众利益相关的信息公开，鼓励社会公众广泛参与。

日益严重的腐败是政府发挥有效作用的最大障碍。腐败的原因主要是由于政府的过度干预，诸如高关税、贸易壁垒、对某些产业的补贴和税收减免、物价管制、信贷分配、行业垄断等过度的政府干预，形成了寻租租金，从而产生腐败。此外，严重的制度缺陷也会使腐败盛行，诸如机构臃肿，效率低下，立法和司法力量薄弱，文牍主义等。因而，铲除腐败有赖于政府机构改革，而克服制度和机构方面的缺陷，又有助于抑制腐败。腐败一旦成为根深蒂固的风气，那就很难予以纠正。结果是腐败将继续存在下去，其不良后果也将一起伴随下去。多年来，我们习惯于利用政治运动的手段来反腐败，这是治标的做法，当然也是十分必要的。今后我们还应当从导致腐败的经济根源分析，采取治本的改革性措施，例如尽快实现政府职能转变，坚定不移地推行机构改革，大幅度减少政府的过度干预，进而减少创造“租金”的机会。

第四，实施第二阶段新的改革战略，促进社会全面协调发展。过去 20 年的改革可视为中国改革的第一阶段，其主要目标是打破高度集权的中央计划经济体制，释放各种经济发展潜力，实现经济高速增长。1996 年中国提前实现国内生产总值

翻两番的目标，到 2000 年中国的 GDP 可能增长 6 倍。

进入新的世纪，我们必须确定新的综合发展观。这个框架着眼于全面的发展、长远的发展（超过 10~15 年），寻求把国家发展、社会结构和人类发展方面与宏观经济分析放在同等重要的位置。作为一个整体考虑，社会结构方面是指廉洁、高效的政府，有效的法律体系和司法系统，组织良好、监管有力的金融体系，确有保障的良好的社会安全网；人类发展方面是指教育发展、科学和技术发展、知识传播，为落后地区赶超先进地区提供了可能性；物质方面是指提供干净水和排污设施，寻求足够的、可靠的和适当价格的能源，提供道路、交通和通讯，没有现代通讯便不能战胜贫困，不能提供平等和机会，保持环境、保护民族文化持续发展。

新的改革战略，其宗旨是“富民为本”，改革不仅应使更多的人口受益，而且要使利益受损的人得到必要的、基本的补偿（包括经济补偿和非经济补偿）。改革不仅应坚持效率原则，而且也应坚持政府原则，使社会弱势群体获得最大利益。改革有多种途径，调整有多种方案，不能一味强调改革的“效率最大化”目标，还应兼顾改革的“成本、风险或代价最小化”目标，在多种方案中设计出使社会脆弱群体，如失业工人、下岗职工、贫困人口、退休人员、高龄老人（指 80 岁以上老年人口）、妇女、残疾人等特殊群体获得最大利益，使受损害者得到补偿的方案，尽一切力量使受损者数目和他们的损失减少到最小的范围和程度，这样的方案既能达到改革的经济目标，同时也能达到改革的社会目标。

新的发展战略，不仅仅是提高人均 GDP 水平，而且还要提高以健康、教育、文化水准为标志的人民生活质量，消除绝对贫困，改善生态环境，促进人类可持续发展。

第五，强化政府对人力资本和社会软件投资。投资通常分为两类：一是硬件投资，是指对厂房与设备的投资；二是软件投资，是反映对促进一国或地区长期发展能力和提高国际竞争能力的投资，包括 R&D、公共教育、公共卫生、环境保护、社会保障等，还包括公共机构和民主化等。中国是世界上国内投资率最高的国家之一。以往的五年计划主要是促进经济增长的物质资本投资比重较高的计划，因此，出现了生产领域重复建设、竞相上马、盲目投资、恶性竞争的局面，而对社会领域中的教育、卫生、科技、环保投资严重不足，也缺少足够的社会保障金。如果“十五”计划仍然是一个“硬件”投资为主的计划，就是一个失败的计划，正如我们现在所看到的过去五年计划投资的大项目不少已经成为“债务包袱”、“亏损包袱”和“下岗包袱”，是背也背不动，丢也丢不了。发挥政府的社会管理功能关键是转变政府投资方向和重新界定投资优先领域和财政补助对象。政府由直接干预和投资竞争性生产领域转变为更多的介入社会发展和收入分配领域；政府由直接补贴国有企业转向援助下岗工人和退休者，提供基本失业保障和退休保障金；政府由直接补贴医院机构转向补助贫困患者，提供基本医疗保险金；政府由直接补贴高等学校转向补助贫困家庭学生；政府由直接补贴基础设施运营机构转向补助贫困人口服务需求者。政府应多资助那些具有非竞争性、规模效益和外溢效应显著的项目，为那些尚未获得基本公共服务的低收入人口提供更多的援助，为穷人“雪中送炭”，少做或不做“锦上添花”的事情。

在 21 世纪的发展中，我们必须着眼于整个社会的变革和加快整个社会的转型，成功的发展变革不仅会影响我们行为和内容，而且会影响我们行为和方式，它要求的是开放、合作和

参与，维护社会组织，积累社会资本，这是发展变革能否成功的关键要素。

在知识社会的时代，知识与信息的重要性愈来愈明显了。在一个十分复杂多变的国内外环境中，知识与信息已成为最有价值的资源，同样知识与信息的匮乏和不完全性成为决策的最大瓶颈，而强化获取、创新、吸收、交流决策知识能力则是保证决策正确的前提。为此中国科学院、清华大学国情研究中心编辑了《中国国情分析研究报告》（内部刊物），供中央、省部级领导参阅，提供有参考价值的决策知识和信息，曾获得普遍好评，并引起关注。本书围绕“政府与市场”这一主题，精选了其中部分文章，由中国计划出版社正式出版，献给广大读者。本书中部分原文为英文的稿子由冯利、高险峰等担任翻译工作，此外韩清和陈寿烈在本书的打印、校对以及文稿整理等工作中给予了大力帮助。特此致谢！

胡鞍钢

2000年1月17日

封面设计:  Athens
责任编辑: 陈国平



中国研究系列

《中国不平衡发展的政治经济学》

王绍光 胡鞍钢 著

《渐进革命》

王辉 著

《分权的底限》

王绍光 著

目 录

序言	胡鞍钢
重新认识国家的作用	王绍光 胡鞍钢 (1)
变化的政府作用	王绍光 (21)
政府、市场及经济发展	
——对亚当·斯密思想的再思考 ...	Arthur A. Goldsmith (57)
超越“看不见的手”范式	崔之元 (79)
改革向何处去？	
——论十年转轨	Joseph E. Stiglitz (95)
参与和社会变革	Joseph E. Stiglitz (135)
新的发展观：战略、政策和进程	Joseph E. Stiglitz (148)
“混合宪法”与对中国政治的三层分析	崔之元 (170)
中国经济的改革模式及逻辑	Barry Naughton (186)
发挥政府在社会发展中的作用	胡鞍钢 (199)
中国：在促进人类发展中的政府作用	Barry Naughton (229)
人类发展与经济增长	联合国开发计划署 (253)
公共支出在提供公共服务中的作用	联合国亚太理事会 (267)
高等教育：政府与市场的互补作用 ...	胡鞍钢 施祖麟 (285)
政府在促进医疗卫生产业发展中的作用	胡鞍钢 (297)
从经济危机到社会危机	世界银行 (319)
实现创造就业的经济增长	联合国开发计划署 (332)
建立适合中国国情的分税制财政体制	姜永华 (349)
提高税收占 GDP 比重大有潜力	

- 胡鞍钢 张尧庭 (377)
- 腐败：原因、后果及进一步研究的议程
- Paolo Mauro (389)
- 腐败与发展：减少腐败的重大改革
- Cheryl W. Grag Daniel Kaufmann (400)
- 腐败与发展：腐败与政府职能改革
- Susan Rose - Ackerman (411)

重新认识国家的作用

□ 王绍光 胡鞍钢^①

国家与市场的关系在经济研究中并不是一个新问题，但在中国，有相当长一段时间，这个问题很少被人讨论，因为在计划经济体制中，国家起着主宰一切的作用，市场即使被允许存在，也只不过是起点“辅助”作用。既然国家与市场的主从关系被认为是天经地义，当然也就无须讨论了。如今，中国已宣布实行“社会主义市场经济”，市场被视为社会资源的基本配置机制。中共中央十四届三中全会决定指出：“建立社会主义市场经济体制，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。”在中国要不要搞市场经济已经没有什么大的争论了，现在的问题是，国家在社会主义市场经济中应该起什么样的作用？如何重新认识国家在向市场经济转型中所起的作用？

中国学术界在这个问题上大致有三派观点。第一是传统计划经济派。这些人现在已不再坚持让国家计划效益经济的所有方面。他们也承认市场机制应在资源配置上起相当大的作用。在他们看来，国家仍是经济的主导力量，市场只不过是国家实现自己意志的工具。这个工具的应用范围可宽可窄，完全由国

^① 胡鞍钢，中国科学院、清华大学国情研究中心主任。王绍光，曾任美国耶鲁大学政治学系副教授，现任香港中文大学政治与行政系副教授，中国科学院、清华大学国情研究中心客座研究员。

家掌握。这一派的观点在 1992 年上半年以前小有影响，但邓小平视察南方谈话发表后便从媒介中销声匿迹。

第二可以称之为“市场失灵”派。这派学者注意到福利经济学中关于市场失灵的论述，并据此得出了福利经济学早已得出的结论：国家只应在市场失灵的领域进行干预。在市场有效运转的领域，国家则应靠边站。

第三派学者承认市场会失灵，但他们认为政府也会失灵，而且政府失灵的危害比市场失灵的危害要大得多。因此在他们看来，市场失灵并不是国家干预经济的充足理由，相反，国家干预的范围应尽量缩小；小到只起“守夜人”的作用。由于这派学者的观点是从西方新古典经济学中借来的，他们可以称作中国的新古典经济学派。

本文的目的不是全面评述以上三派的观点，而是针对中国目前所处的实际情况，就国家在经济中的作用提出一种结构主义的看法。

国家在经济中应起哪些作用呢？这是众说纷纭的。我们先讨论新古典派经济学家所强调的国家在自由市场经济条件下要发挥的 5 项功能，其次讨论“市场失灵”派所强调的国家在市场失灵条件下要进行的 6 项干预，最后讨论“结构主义”派所强调的国家在中国国情的特殊条件下所需要发挥的 6 项特殊功能。

一、新古典经济学派的观点

新古典派经济学家视国家为“利维坦”（Leviathan，意指一种难以控制的怪兽），希望最大限度地制约它的作用范围。因此，凡是新古典派经济学家认为国家应起作用的领域，必是国家非起作用不可的领域。国家若不在这些领域发挥作用，整