



市场经济下的 政府经济职能

周青 著

厦门大学出版社



市场经济下的 政府经济职能

市场经济下的政府经济职能

周青 著

厦门大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

市场经济下的政府经济职能/周青著. —厦门:厦门大学出版社,
2001.3

ISBN 7-5615-1740-8

I. 市… II. 周… III. 国家行政机关-经济职能-研究-中国
IV. F123

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 08389 号

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门大学 邮编:361005)

<http://www.xmupress.com>

xmup@public.xm.fj.cn

福建二新华印刷有限公司印刷

(地址:三明市新市中路 70 号 邮编:365001)

2001 年 4 月第 1 版 2001 年 4 月第 1 次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:9 插页:2

字数:225 千字 印数:1—2 500 册

定价:18.00 元

如有印装质量问题请与承印厂调换

序

我国从计划经济时代走来，在那个时代，经济的运行和企业的产销都是按政府的指令性计划安排的，企业生产什么，生产多少，原材料由何处供应，产品归何部门销售，一切都在计划中写明，工厂厂长的职责就是管理生产，按计划完成生产任务。那时候由政府来计划的何止是工厂生产什么，商店卖什么，车子运什么，甚至农民种什么，哪一天耕地，哪一天播种，层层政府都有明确的指示。我们在这种高度集中的计划经济体制下运转了二三十年，到头来发现这样的运转并不尽如人意。我们的计划不是万能的，计划部门自己也没有科学的办法算清楚整个社会复杂的往来账目，计委下达了衣裤和钮扣的生产计划，却无法保证每一粒钮扣都缝到每一件衣服和裤子上，无法保证不会出现一方面有的消费者买不到衣服和裤子，另一方面却有千千万万个剩余的钮扣滚滚而来。生产与消费，供给与需求，在物资财富还没有极大丰富之前，在生产社会化和现代管理还没有充分发达之前，政府没有能力包揽一切。实践证明，计划经济时代企业作为政府的附属物是缺乏生命力的，政府统管企业的一切是缺乏效率的，这种体制不符合中国国情，不利于生产力的发展。

改革开放的总设计师邓小平终于走上了前台，领导我们从商品生产、商品交换，到有计划的商品经济，到社

会主义市场经济；从指令性计划，到指导性计划，再到计划和市场都是手段。我们走过了改革开放的 20 年，这是观念转换的 20 年，这是成就卓著的 20 年，这是中国令世界瞩目的 20 年。

我们已迈进 21 世纪，迈进被誉为“中国人的世纪”。我们将在新世纪构建完善的社会主义市场经济体制，而构建政府的经济职能是这一体制的重要方面。

从计划经济体制转向市场经济体制，“政企分开”是第一步。一方面，国有企业从 80 年代中期呼吁“松绑放权”，到近几年建立现代企业制度，20 年来我们还没有最终完成国有企业“政企分开”的任务，一部分集体企业包括乡镇和街道办的集体企业，至今也还存在政企分不开的问题。21 世纪初，我们还要进一步完善这些企业的体制改革，建立国有资产的营运体系。另一方面，在原有的体制外，股份制企业、个体私营企业、外商合资和独资企业在这 20 年里已蓬勃地发展起来了，它们从诞生的那一天起，就是靠市场自谋生路，就没有“主管婆婆”。它们靠市场，不靠市长。价值规律这只“看不见的手”，左右着这些企业的成败兴衰。

世纪之交，我们注意到不同所有制经济正在混合交错，形成混合所有制经济。预计 21 世纪初，随着社会主义市场经济的完善，所有的企业都将摆脱计划经济时代政府管理企业的阴影，所有的企业都将在市场经济的框架中运行，所有的企业都将在公平的环境下竞争。企业将真正成为社会主义市场经济的经营主体。

但是，众所周知，市场也不是万能的。“看不见的手”固然有令人惊叹的配置资源的作用，有强大的市场自组织功能，但也有无法克服的缺陷，即所谓的“市场失灵”。

首先,当市场总供求关系失衡时,或表现为通货膨胀,或表现为经济衰退,市场自身无力纠正这种宏观的失调,社会要么以经济危机造成生产力的破坏来强制恢复社会供求的平衡,要么靠政府的宏观调控来抑制经济波动,避免大起大落。

其次,企业追求自身的利益,可能出现危害他人利益的行为,出现造假、欺诈、以次充好等“道德风险”,甚至造成“劣胜优汰”,需要政府以法制来维护市场经济的秩序,制裁不正当的竞争。

再则,市场经济中每个企业的信息都不可能是充分的,不同企业的信息甚至是不均等的。企业不知道其他企业的行为(如污染环境)会给自身造成什么样的损害,无法抵御少数企业的垄断对市场竞争所造成的抑制,只能求助于政府的帮助。

还有,市场机制无法解决分配领域出现的不平衡,各个经济利益主体追求自身利益的最大化,会导致富者越来越富,穷者越来越穷。“效率优先,兼顾公平”,公平的兼顾必须依靠政府。

更重要的是,企业的竞争不能保障公共部门的发展,如国防、科学研究、义务教育、道路等市政建设、图书馆等公共设施,总之,没有人管的事必须由政府来管。还有些准公共部门如卫生、邮政等还不能完全按市场经济的原则运行,必须有政府的参与。

因此,在社会主义市场经济体制中,政府虽然不直接管理企业,但政府必须干预经济、干预市场。政府要制定法律法规,充当市场竞争的“裁判员”;政府要调控宏观经济,维护经济运行的稳定,平抑经济波动;政府要进行收入再分配,协调各方利益,缩小贫富差距;政府还要致力

于公共事业,投资建设周期长、耗资大的基础设施,满足社会的各类公共需求。在对外方面,政府还要去营造有利于我国的国际经济贸易环境。理论上说,依靠市场经济中“看不见的手”加上政府的宏观调控和监督,就可以实现资源的最优化配置,即西方经济学常说的“帕累托最优”。

在这种经济体制下,正如人们常说的,“政府调控市场,市场引导企业”。但是,企业是不是只被动地接受政府的引导?政府自身是不是万能的?政府又如何提高效率,使政府的职能更趋完善呢?

我们姑且不去论述资本主义国家的政府如何被垄断资产阶级及其集团的利益所左右。在社会主义初级阶段的中国,事实上,政府自身也不是尽善尽美的,政府在执行对社会经济的调控和监督职能时也是有缺陷的,政府的干预有时候也是会失效的。

政府执行监督职能需要充足的信息,但政府实际上很难掌握全面完备的信息,其原因在于收集信息的手段(如政府计算机网络)的不完备,收集信息时有可能遭受被监督者的蒙蔽,各类统计数字在收集过程中由于种种原因可能被虚报、被扭曲,统计指标的设置不尽合理等等。政府凭借不完备的信息来决策,其职能也就免不了出现差错和失误。

政府的调节和干预,还往往受到被调节对象的预防和抵制,即所谓“上有政策,下有对策”。人们的各种预期有时也会部分抵消政府干预的作用,降低干预的效能。西方合理预期学派对此作了许多研究,其中有些观点对社会主义初级阶段经济有一定的借鉴价值。

政府的调节和干预还有个量和度的问题。在社会主义初级阶段,把握干预的量和度,取得政府所希望得到的

干预效果,不产生意外的副作用,绝不是一件容易的事情。甚至,我们至今还没有足够的经验和科学的手段来判断每一个政府的调节和干预所带来的全部后果,也无法保证政府的行为都能取得充分的成效。政府的行为有时候还涉及到社会整体的短期利益与长期利益的关系,在上级和民众的监督下,有一定任期的领导干部要正确把握这两者的利益关系也是十分困难的。

政府开支来源于税收,不像市场经济中的企业需要不断考核自身的成本和经济效益,这往往造成政府自身预算的软约束,以及对自身机构扩张的软约束。机构和人员的扩张是政府机关经常存在的冲动,精简机构成了政府经常要做的事,而职能的削减和人员的裁减常需要政府自身竭尽全力才能奏效。机构多、人员多,又往往造成推委多、扯皮多,地方保护和本位主义时有发生。因而提高政府的运转效率不是件容易的事情。

除此之外,政府的职能是靠政府公务员来执行的。在社会主义市场经济中,公务员也是经济人,政府部门和机构也有其局部的利益和小团体的利益。尽管我们党不断地强调从严治党,尽管我们的干部和党员绝大多数都奉公廉洁、忠于职守,但不顾党纪国法追求个人和小团体利益的腐败现象依然时有发生。腐败当然会影响政府职能的实现,并严重破坏政府作为监督者的威信。

综上所述,在社会主义市场经济中,作为“市场失灵”的监督者和调节者,政府自身也不是万能的,也不可避免地会出现“政府失效”的现象。看来,在社会主义初级阶段,如何正确地为政府的经济职能定位,如何提高政府的工作效能,如何使政府职能与市场的自组织功能更好地配合和互补,实现社会资源分配的最优化,是一个值得认

真研究的问题。

中共福建省委党校的周青同志,有志于这个问题的研究,将一部专著稿《市场经济下的政府经济职能》送给我面前。该书剖析了社会主义市场经济条件下政府经济职能的产生和发展,探讨了美国、日本等发达市场经济国家政府的职能,研究了不同社会制度下市场经济的差异性以及与此相关的政府经济职能的差异性,还探讨了前苏联、东欧国家以及发展中国家的政府经济职能。在此基础上,该书分析了我国转型时期以及未来知识经济时代政府应当具备的经济职能以及政府如何履行经济职能。

一位青年学者,能有这么深入的研究,精神可佳,特以上述文字,权当这本专著的序言。

严 正

2001年2月

于福建社会科学院

前言

自从市场经济产生以来,有关政府职能的问题就一直为历代经济学家所关注,也成了各个经济学派不断探索、阐述和争论的重要话题。到了世界经济日益全球化、信息化的今天,这个问题又赋予了新的内容。中国面临着这个问题,其他国家也面临着这个问题,只是国情不一,具体做法有差别而已。不管是西方发达国家,还是发展中国家,或者是转轨中的国家,都要面对这个问题,都要作出自己的选择。这又是一个历史性课题,是贯穿于人类经济学说史的一条重要脉络。不同时代的经济学家对此都作出过不同的回答,不同时代的政治家们对此也作出了不同的实际决策。

研究市场经济下的政府经济职能问题,我认为,必须着重从以下几方面加以考虑:

1. 要研究西方国家有关政府职能、作用的历史和现状。

西方国家搞市场经济已有几百年的历史,形成了一系列的观点和看法,每种观点在不同时代都曾对政府的决策产生了影响。“他山之石,可以攻玉”,研究这些观点,对形成我们自己的思路是有借鉴意义的。西方国家有关政府职能的理论虽然很多,但主要是国家干预主义和自由主义两大派别。国家干预主义有凯恩斯学派,自由主义有货币主义学派和理性预期学派等。但目前占据西方经济学“主流”地位的是新古典综合派。其代表人物为萨缪尔森,他在《经济学》第14版中明确提出,政府应具有三个方面的经济职能:一是力图矫正市场失灵,以提高效率;二是利用税收和开支向特殊群体实行收入再分配,以求得公平;三是依靠税收、支出以及货币

供应量进行调控,以保持宏观经济的增长与稳定,减少失业,降低通货膨胀。萨缪尔森还指出,政府在市场经济中的三项职能是不能偏废的。美国政府经济行为的理论基础就是新古典综合派,在实践中的特点是重视财政政策和货币政策的配合使用。

关于政府职能的各种学派,无论是国家干预主义,还是自由主义,由于西方国家国情不同,发展阶段有差异,不少理论都曾程度不同地对政府行为产生过影响。

我们搞社会主义市场经济,对西方国家有关政府职能的主要观点及形成和变化过程,应该有所了解。

2. 要重视研究近些年来发展中国家在发挥政府作用方面所积累的经验教训。

进入 70 年代后,一些发展中国家如韩国、新加坡等先后创造了经济迅速发展的奇迹。近些年来,印度尼西亚、泰国、马来西亚等东南亚国家也渐露头角。这些国家在相对落后的条件下,能抓住机遇发展自己,其中一个很重要的原因就是,政府能够比较有效地发挥作用。有些学者将这些政府行为称之为“政府导向型”。不论这种说法是否确切,这些国家政府能在市场经济中比较有效地实现宏观调控,推进经济高速增长,这本身就值得我们重视。

新兴工业化国家,包括我国经济的快速增长,引起了世界范围内经济学家们的关注,有关政府作用的理论也多种多样。在世界银行 1997 年的世界发展报告中,有一种代表性的观点,认为目前世界范围内都在重新思考政府的作用。新兴工业化国家稳定、高速的经济增长与政府的作用究竟有什么关系,在化解金融危机过程中,政府该充当怎样的角色,这是一些很有意思的问题,把它们研究透彻,再结合中国的国情,加以借鉴、参考,无疑是十分有益的。

3. 要研究转轨国家如何有效地发挥政府作用。

在传统的计划经济体制下,政府职能包罗万象,排斥市场,企业只是政府操纵的一台机器。实践已表明这样的体制行不通。近

一二十年来,不少计划经济的国家都开始向市场经济转轨,目前已形成了三种模式,即:(1)以俄罗斯为典型的“休克疗法”;(2)以匈牙利、保加利亚等国为典型的“标准疗法”;(3)以中国、越南、老挝等国为典型的“亚洲方法”。具体状况千差万别,有明显见效的,也有收效甚微的,还有的走了弯路。但不论是成是败,这里面都有个在转轨时期复杂的社会条件下,如何有效地发挥政府作用的问题。

在经济转轨中,既要加快培育市场机制,发展经济,又要保持社会稳定;既要改革计划体制,又要能够对宏观经济实施有效的调控;既要实行对外开放,又要在国际竞争中注意国家经济安全;既要实现高效率,又要实现共同富裕等等。这些问题都是西方发达国家和发展中国家所没有遇到的问题。此外,各国转轨的实践时间还不长,各国情况也难以简单地评价,因此,有必要专门研究这个问题,以便我们在转轨中能保持清醒的头脑,少走弯路。

4. 要把政府职能这个课题放到当前的国际大环境中去研究。

当今时代,整个世界格局同 20 世纪 80 年代相比,已经发生了很大的变化,形成了全球化、信息化的特点。一方面,各国对市场经济条件下政府的作用有了某些共识,比如,各国的实践和对经济运行的理性分析都证明,一种良好的经济运行机制,必须实现市场作用这只“看不见的手”和政府作用这只“看得见的手”的有机结合。另一方面,也要看到,政府宏观调控面临的情况更加复杂。比如,在浮动汇率下,国与国之间的资本投机和融资,加大了实行相机抉择的宏观经济政策的难度等。

这种特殊的时代背景,是我们研究市场经济条件下政府职能必须考虑的因素。这就要求各国不能在封闭的环境下思考政府作用,而是要注意加强各国之间从理论到实践的交流,相互合作。尤其是我国,发展社会主义市场经济的时间不长,对外开放正不断扩大,更有必要研究这些情况。

市场经济条件下政府经济职能这个课题,主要应从历史的角

度,从世界的角度,从对比的角度,从发展的角度去探索,并且要紧密结合中国的实际情况,注意中国市场经济发展的阶段性特点,才能有助于我们在转轨中正确地发挥政府职能,引导市场经济健康发展,推进经济持续增长。

本书主要从上述几个角度展开对政府经济职能的讨论。贯穿本书始终的方法论主要有两个:一是坚持马克思关于经济基础决定上层建筑的原理,一切合理的政府行为都根源于现实经济生活对它提出的要求,离开经济基础谈政府作用,就会把政府作用引向歧途;二是采取历史和逻辑分析相结合的方法,基本观点的形成来源于对历史的考察和对现实的分析,即强调实证分析的重要性,对基本观点的阐述则强调逻辑思路,也就是说,本书的写作采取了规范分析的方法。在撰写过程中,既大量地借鉴和吸收了国内外有关政府经济职能方面的优秀成果,也结合了本人近年来对这一问题的思考。由于学识有限,不足之处在所难免,望读者批评指正。

周 青

2001 年 1 月

目 录

序

前 言

第一章 政府经济职能的理论探索	[1]
第一节 政府经济职能的基本概念	[1]
第二节 近现代西方主要经济学派对政府经济职能 的看法	[13]
第三节 马克思主义对新政府经济职能的认识	[23]
第二章 市场经济一般与市场失灵	[41]
第一节 由“看不见的手”调节的经济	[41]
第二节 现代市场体制的协调机制	[50]
第三节 市场失灵	[61]
第三章 政府的一般经济职能与政府失效	[69]
第一节 政府在市场经济中的一般职能	[69]
第二节 政府失效及其矫正	[76]
第三节 政府经济管理效能的改进	[95]
第四章 社会制度与政府功能	[101]
第一节 两种社会制度下市场经济的差异性	[102]
第二节 两种社会制度与市场经济的相容性 和矛盾性	[105]

第三节	社会主义制度下政府的特殊经济职能·····	[117]
第五章	世界主要国家市场经济的实践·····	[127]
第一节	欧美市场经济的实践·····	[127]
第二节	日本、亚洲“四小龙”的腾飞及其经验教训·····	[140]
第六章	前苏联、东欧经济改革的实践·····	[158]
第一节	斯大林模式·····	[158]
第二节	前苏联的改革实践·····	[172]
第三节	东欧经济改革的实践·····	[178]
第七章	发展中经济与政府职责·····	[189]
第一节	从“后起国效应”谈起·····	[189]
第二节	后起国跳跃式发展的共同经验·····	[198]
第三节	后起国政府的新经济职能·····	[204]
第八章	转型期经济与政府职能的复合性·····	[212]
第一节	转型期经济改革模式·····	[212]
第二节	转型经济下政府职能的复合性·····	[223]
第三节	转型经济下的政府改革·····	[227]
第九章	中国市场经济中的政府作用·····	[243]
第一节	目前中国经济中的政府管理和市场协调·····	[243]
第二节	现阶段中国转变政府管理经济方式 面临的主要任务·····	[253]
第三节	政府在西部开发中的决定性作用·····	[258]
第四节	知识经济时代中国政府的公共政策·····	[267]

第一章 政府经济职能的理论探索

政府是行使国家权力,履行国家职能的政治实体(组织)。研究政府在市场经济中的职能作用,首先要了解国家的本质与职能,它与政府职能的关系是怎样的,西方学者与马克思主义对此有什么不同的认识。本章将对这些问题逐一进行阐述。

第一节 政府经济职能的基本概念

一、国家本质与国家职能

要了解政府经济职能的含义,首先必须了解与其密切相关的两个基本概念:国家职能和政府职能。

职能,指人、事物、机构应有的职责和功能。所谓国家职能,是指国家机器活动的总方向、总任务及其基本使命和基本目的,是国家在实施其阶级统治和社会管理活动过程中担负的职责和功能。国家职能是国家本质的反映和外在表现。正确地理解国家本质,有助于准确地把握国家的职能。

在关于国家本质的问题上,存在两种片面的观点:

一种观点认为,国家本质上是社会公共利益的代表,是一种中性的社会设施,是一个管理社会公共事务的机关,因而国家的职能就是为社会公众履行公务。多数西方学者都坚持这种看法,尤其是20世纪30年代以后,随着凯恩斯主义的盛行,资本主义国家大规