



中国社会科学院文库·经济研究系列
The Selected Works of CASS · Economics

一只灵巧的手：论政府转型

A Dexterous Hand:
Government Transformation

— 胡家勇 / 著 —



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国社会科学院文库·经济研究系列
The Selected Works of CASS • Economics

一只灵巧的手：论政府转型

A Dexterous Hand: Government Transformation

胡家勇 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国社会科学院文库·经济研究系列

一只灵巧的手：论政府转型

著 者 / 胡家勇

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 财经与管理图书事业部 (010) 65286768

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

项目负责 / 周 丽

责任编辑 / 陆 辉

责任印制 / 盖永东

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16 开

印 张 / 13

字 数 / 196 千字

版 次 / 2007 年 3 月第 2 版

印 次 / 2007 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 80230 - 409 - 3/F · 109

定 价 / 29.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

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，2007.3

(中国社会科学院文库·经济研究系列)

ISBN 978-7-80230-409-3

I. 一... II. 胡... III. ①国家干预-经济发展-研究-中国②国家行政机关-经济职能-体制改革-研究-中国 IV. F123.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 001660 号

《中国社会科学院文库》

出版说明

《中国社会科学院文库》（全称为《中国社会科学院重点研究课题成果文库》）是中国社会科学院组织出版的系列学术丛书。组织出版《中国社会科学院文库》，是我院进一步加强课题成果管理和学术成果出版的规范化、制度化建设的重要举措。

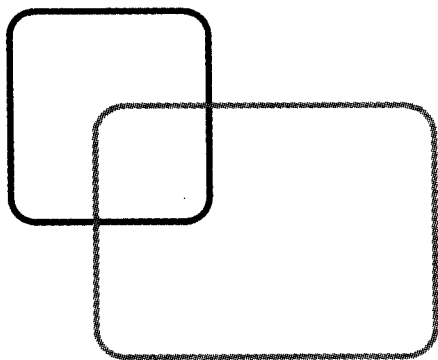
建院以来，我院广大科研人员坚持以马克思主义为指导，在中国特色社会主义理论和实践的双重探索中做出了重要贡献，在推进马克思主义理论创新、为建设中国特色社会主义提供智力支持和各学科基础建设方面，推出了大量的研究成果，其中每年完成的专著类成果就有三四百种之多。从现在起，我们经过一定的鉴定、结项、评审程序，逐年从中选出一批通过各类别课题研究工作而完成的具有较高学术水平和一定代表性的著作，编入《中国社会科学院文库》集中出版。我们希望这能够从一个侧面展示我院整体科研状况和学术成就，同时为优秀学术成果的面世创造更好的条件。

《中国社会科学院文库》分设马克思主义研究、文学语言研究、历史考古研究、哲学宗教研究、经济研究、法学社会科学研究、国际问题研究七个系列，选收范围包括专著、研究报告集、学术资料、古籍整理、译著、工具书等。

为迎接中国社会科学院建院三十周年，我们将历届院优秀科研成果奖中的部分获奖著作重印出版，作为《中国社会科学院文库》的首批图书向建院三十周年献礼。

中国社会科学院科研局

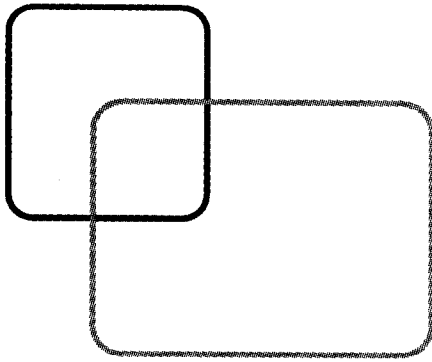
2006年11月



目 录

第一章 政府职能定位	1
第一节 经济学家论政府	1
第二节 有效政府理论	16
第三节 政府职能转换	24
第二章 政府支配资源量分析	29
第一节 政府支配的资源量与政企关系	30
第二节 改革以来政府支配资源量分析	33
第三节 把政府支配的资源量保持在适度水平上	51
第三章 国有经济规模与结构调整	60
第一节 国有企业的功能及分布领域	61
第二节 国有经济的规模：国际比较	66
第三节 中国国有经济的结构与规模	75
第四节 国有经济规模压缩与结构调整	79
第四章 有效压缩政府规模	88
第一节 1978 年以来中国政府规模持续膨胀	88
第二节 政府规模持续膨胀的原因	93

第三节 压缩政府规模的根本措施	99
第五章 基础设施领域改革	108
第一节 基础设施领域的“政企合一”体制	109
第二节 基础设施领域改革的国际浪潮	113
第三节 政府在基础设施领域的重新定位	119
第六章 政府在社会保障体系中的责任	135
第一节 中国社会保障制度改革	136
第二节 政府在社会保障体系中的责任	141
第三节 有效偿还隐性社会保障负债	150
第四节 社会保险基金营运与监管	157
第七章 政府与非公有制经济	163
第一节 非公有制经济迅速成长	164
第二节 非公有制经济的贡献	168
第三节 国外中小企业发展与政府的扶持政策	176
第四节 着力营造非国有经济发展环境	185



CONTENTS

Chapter 1	Definition of Government functions	/ 1
1. 1	On government by economists	/ 1
1. 2	Theory of the effective government	/ 16
1. 3	Transformation of the government in China	/ 24
Chapter 2	The amount of resources controlled by the government	/ 29
2. 1	The amount of resources controlled by the government and the government-enterprise relationship	/ 30
2. 2	An analysis of the amount of resources controlled by the government since the reform	/ 33
2. 3	Maintain the amount of resources controlled by the government at an appropriate level	/ 51
Chapter 3	Scale and structure of the state-owned economy	/ 60
3. 1	Functions and domains of the state-owned enterprises	/ 61

3. 2	An international comparison of the state-owned economy	/ 66
3. 3	Structure and scale of the state-owned economy in China	/ 75
3. 4	Reduce the scale of the state-owned economy and adjust its structure	/ 79
Chapter 4	Reduce the scale of the government effectively	/ 88
4. 1	Continued expansion of the government since 1978	/ 88
4. 2	Reasons of the government expansion	/ 93
4. 3	Some basic measures reducing the scale of the government	/ 99
Chapter 5	Reform in infrasrtucture	/ 108
5. 1	The system of government-enterprise combination in infrastructure	/ 109
5. 2	The world trends of reform in infrastructure	/ 113
5. 3	Re-definition of status of government in infrastructure	/ 119
Chapter 6	Responsibility of government in social security system	/ 135
6. 1	The social security reform in China	/ 136
6. 2	Responsibility of government in social security	/ 141
6. 3	Pay the hidden debt of social security effectively	/ 150
6. 4	Operation of social security funds and its supervision	/ 157

Chapter 7	Government and private economy	/ 163
7. 1	Rapid growth of the private economy	/ 164
7. 2	Contributions of private economy	/ 168
7. 3	Development of medium-small enterprises in other countries and their governments supporting policies	/ 176
7. 4	Build the favorable conditions for private economy energetically	/ 185

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，政府只需充当一个“守夜人”足矣。斯密据此界定了三项经典政府职能^①。

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

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

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。”^②

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

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

② 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》，下卷，商务印书馆，1988，第252页。

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己的利益，因而更关心社会的需求。

萨伊之所以反对政府直接经营企业，是因为他认为，政府不可能成为成功的生产者。而且，政府经营企业还会妨碍公平竞争。

当然，萨伊也不是认为政府职能完全没有必要，他认为政府的责任在于为经济发展创造一个安定、安全、公平和有利的环境。具体说来，萨伊认为政府职能应集中在以下几个方面。

第一，保护财产所有权不受侵犯和社会安宁。财产不受侵犯主要指：①保证财产所有权的实际稳定性。只有这样，各种生产要素才能发挥最大的生产能力；②保证生产要素的所有者能安稳地享有其生产要素所带来的收入。只有这样，才能诱使生产要素的所有者积极运用生产要素；③保证人们自由运用生产要素进行生产活动的权利。萨伊对此有一个著名观点，即维护社会治安比尊重财产所有权更重要，因为财产所有权的安全依存于社会的安宁。他把保证人身和财产的安全看成是政府鼓励生产的所有方法中最为有效的方法。

第二，制定详细周密的计划，建设和维修公共工程，特别是公路、运河、港口，以刺激私人生产能力。

第三，创办各类学校、图书馆、博物馆，主持大型的科学研究活动和促进科学技术知识的传播。

第四，政府要对防止明显地有害于其他生产事业或公共安全的欺诈行为负起责任。如对关系到人民生命安全的各类医生、药剂师的业务技能进行考核和资格审查。

第五，保护消费者利益和国家的商誉，禁止厂商滥登名不副实的广告。

约翰·斯图亚特·穆勒的经济理论是斯密、李嘉图、萨伊等人学说的综合。他在1848年出版的代表作《政治经济学原理及其在社会哲学上的运用》的第五编，以“论政府的影响”为题对政府的职能做了广泛的探

讨。在这部著作中，穆勒对赋予政府过多职能持强烈的批判态度，其论点极富启发性。

第一，政府行使职能本身往往就是带有强制性的，“不带强制性的政府活动是很少的”，而且政府为行使职能而筹集费用的税收亦是强制性的。

第二，政府职能的增多会增大政府的权力。但是，即使是大多数人选举出来的当权者，也很容易滥用权力和非法侵犯个人自由。

第三，政府职能的增加会增加政府的工作量，“其结果自然是，大多数事情都办得很糟……与此同时，行政领导的脑子里则一团糟地塞满了琐碎的小事，没有时间也没有精力来考虑国家的大事或考虑进行更大规模的社会改良。”^①

第四，政府官员与行政行为的结果没有利害关系，导致不负责任的态度。“尽管政府消息灵通，资金雄厚，能在市场上雇佣到最有才干的人，但所有这些却不足以抵消它的一个巨大弱点，即它不那么关心经营的结果。”^②

穆勒也认为政府行使某些职能是必要的，因为它能够“增进普遍的便利”。但他同时强调，除非政府干预能带来很大便利，否则便决不允许政府进行干预。而且，政府职能只能限于自己力所能及的范围。

穆勒还具体批判了当时以错误理论为依据所赋予的政府职能。

第一，保护本国工业。这种政策无论是对于消费者、厂商，还是整个国家，所带来的只能是纯粹的损失。

第二，限制民间借贷利率。按照穆勒的分析，利率控制常常会产生利率以外的费用，因此，旨在降低企业所付代价的利率限制政策，往往反而大大提高了企业所付的代价。

第三，政府的价格控制。穆勒认为，政府每时每刻都有控制价格的企图，但得到的是有害的后果。从供给方而言，最高限价削弱生产者动机，为保证供应，非采取强制性措施不可；从需求方而言，限价政策常常不得与定量配给同时并用。

第四，政府授予某些机构以垄断经营权。授予特许经营权所形成的行

① 约翰·穆勒：《政治经济学原理》，下卷，商务印书馆，1991，第534页。

② 约翰·穆勒：《政治经济学原理》，下卷，商务印书馆，1991，第536页。

政性垄断会使生产者和经营者丧失对经济刺激的敏感反应。

基于上述思想，穆勒认为，政府职能大致有以下几项：第一，保护公民的人身和财产安全；第二，制定规则：交易规则、契约规则、公共资源的使用规则等；第三，铸造货币和规定标准度量单位；第四，建设公共设施：铺设道路、安装路灯、打扫街道、修建或扩建港口、建造灯塔、土地和海洋勘探；第五，主办初等教育；第六，保护儿童、青年和没有劳动能力的人。

亚当·斯密、萨伊、约翰·斯图亚特·穆勒三位经济学家的观点代表了古典时期西方经济学家对政府职能的基本看法，即：第一，自由企业制度和自由市场机制能基本解决资源配置问题，政府不需要承担太多的职能。第二，政府行使某些职能是必要的，但政府本身有缺陷。因此，应对政府职能范围做严格限定。斯密所界定的三项政府职能代表了古典时期经济学家对政府职能的基本看法。第三，古典经济学家不主张通过开办、经营国有企业来行使政府职能，不主张对私有企业进行过多的限制。

二 20 世纪 20 ~ 60 年代经济学家对政府职能的论证

20 世纪 20 ~ 60 年代是西方经济学发展演变的一个重要阶段，在这一阶段，经济学家给政府赋予了许多新的经济职能，对这些新职能的论证是在三个领域里展开的：微观经济学领域主要是福利经济学的分析，宏观经济学领域则是凯恩斯主义者的分析，经济发展领域是发展经济学的分析。

（一）微观经济学领域对政府经济职能的论证

1. 政府消除垄断的职能

古典、新古典经济学家在分析市场运转机理时是把完全竞争市场作为讨论对象，但完全竞争市场要满足严格的条件，包括：①众多的买者和卖者，任何一个买者和卖者的交易量都不足以影响市场价格，或者说他们只是市场价格的接受者；②市场主体有完备的信息，买卖双方的信息对称或信息量大体相等；③生产要素具有充分的流动性；④产品是同质的。

但是，这样的市场在现实中是没有的，现实存在的是不完全竞争市场或垄断竞争市场，因此，政府应承担起反垄断的职责。

系统研究垄断的西方经济学家有皮古、张伯伦、琼·罗宾逊。皮古认

为，在完全竞争的条件下，市场机制可以实现资源的最佳配置，即使最后一个单位的资源在每个行业中所生产的边际产品的货币价值相等。但是垄断一旦产生，就会破坏这种平衡，造成配置到垄断行业的资源偏少，配置到非垄断行业的资源偏多。皮古据此认为，垄断在破坏市场功能的同时也设定了政府功能。“由于这种种弊端，没有人会真的反对，处于垄断性极强的地位的工业，特别是提供所谓公共服务的运输、自来水、煤气、电力等等工业，即使交由私人经营的话，为了公众利益，也必须受公共当局的监督。”^①

西方经济学家提出了一些具体的反垄断措施，包括：①政府颁布和执行反垄断法。②政府规制。对垄断企业的价格、利润和服务质量进行监督，在规模经济的限度内强制分解大型企业。③对自然垄断行业实行政府直接经营或政府所有、特许经营。

2. 政府克服外在性的职能

“外在性”（externality）是经济学中的一个重要概念，它是指一厂商或个人的活动对其他厂商、消费者、社会整体造成有利或有害影响，但该厂商或个人并不能获得相应的报酬或并没有承担相应的损失。外在性一直是经济学家支持政府行使经济职能的基本支柱之一。

外在性会造成自由市场机制和自由企业制度失灵。这是因为，外在性的存在使资源配置中的边际私人成本与边际社会成本、边际私人收益与边际社会收益发生差异，而这种差异是市场和企业本身难以消除的。因为，市场主体（主要是企业法人）在进行决策时只考虑对自身利益有直接影响的成本和收益，对自身没有直接影响的成本和收益则视而不见。因此，外在性的存在会导致从社会利益角度看的资源配置失误：有正外在性的经济活动达不到社会最佳水平，有负外在性的经济活动则超过了社会最佳水平。

由于市场和企业不能自动解决外在性问题，政府就应该出面。经济学家提出的解决办法包括：①税收—补贴方案：对有负外在性的活动征税，对有正外在性的活动补贴；②政府规制，如关闭超过某一污染标准的工厂；③政府直接经营具有明显外在性的行业，如政府建设和经营基础设施

^① 皮古：《社会主义与资本主义的比较》，商务印书馆，1963，第28页。