

Zhongguo zhengfu
Zhineng zhuanxing de
Caizhengxue toushi

中国政府职能转型 的财政学透视

曹荣庆 著



中国财政经济出版社

中国政府职能转型

的财政学透视

曹荣庆 著

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国政府职能转型的财政学透视/曹荣庆著. —北京: 中国财政经济出版社, 2004.9

ISBN 7-5005-7603-X

I. 中… II. 曹… III. 财政管理—研究—中国 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 095942 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 11.25 印张 265 000 字

2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1—2 000 定价: 19.00 元

ISBN 7-5005-7603-X/F·6659

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前言

经济学中有一个著名的命题，说的是政府在社会经济发展过程中的作用，这便是以美国经济学家诺斯的名字题名的“诺斯悖论”。诺斯教授认为：政府是经济增长的关键因素，而政府又是经济衰退的根源，一些政府实现了经济的长期持续增长，但没有什么比政府最终导致经济衰退更具有必然性^①。事实上，我们对政府的这种矛盾性认识远不止表现在对其作用的疑惑上，甚至连政府存在本身也引起了很多人士的怀疑。虽然现在已经不像18世纪、19世纪那样无政府主义甚至可以成为一种社会时尚，但要求对政府进行严格限制的“小政府”或“廉价政府”的呼声却从来不曾停息过。在我国，虽然在文化传统和社会制度上都更加倾向于“大政府”的集权主义体制，但是随着我国2001年正式加入世界贸易组织，以“小政府”或“廉价政府”为核心内容的政府职能体制创新成了我国当前的社会焦点问题。由此，也就形成了我国目前波澜壮阔的、由社会主义计划经济体制向社会主义市场经济体制转型的“运动”。在这场“运动”中，政府职能转型则又是焦点问题中的焦点问题。

由此可见，放在世贸规则中来重新认识政府体制及其职能结构（或者换个角度来说，如何重新审视我国政府职能结构的历史

^① 诺斯：《经济史中的结构与变迁》，上海：上海人民出版社，1994

变迁，知道我们的政府职能体制以前是怎么样的、现在怎么样了、以后又会怎么样；或者换个角度来说，知道我们的政府职能体制以前是从哪里来的、现在在哪里、以后又会向什么地方去），将是摆在全体中国人面前，特别是摆在我国一些党政官员和广大社会科学工作者面前一个不容回避、也无法逃避的重大问题。在某种角度上来说，只有我们在理论上充分认识清楚这个问题，我国社会主义市场经济体制改革开放才能真正取得最终的成功，我国的政府职能体制转型也才能最终适应社会进步的步伐，从而成为我国社会进一步发展的动力。

本书正是作者近几年来对这个问题的思考和认识的一个总结。尽管这个问题实在过于复杂、过于庞大，远远超出了本人心智所能企及的高度和难度，但是本着“位卑未敢忘忧国”的“书生气概”，又幸逢共和国的“大开言路”的昌达盛世，每一个人都可以“风闻奏事”，于是也就不胜冒昧，不顾近在眼前的“高山”和“大树”，“跳”将出来“指点”一番“江山”。虽则不免有班门弄斧之嫌，然自思其情之纯，其志之洁，足以体现一个“赤子”之心。也正是因为如此，本人才敢斗胆把自己的一些想法和观点全盘供奉于各方“神圣”面前，惟其希望能够各大方之家刀砍斧正，在此基础上倘若能够对我国社会主义市场经济体制的建设和完善提供一点点的有益之举，也算恪尽了自己对祖国教育和培养几十年的一点回报。

本书第一章从对“政府”的认识切入，梳理了有关政府形成的两种基本理论，也即马克思主义的“暴力工具论”和西方资产阶级学者的“市场失灵论”。

第二章顺势转向对“政府职能”的认识，在此综合我国学术界现有的一些研究成果，特别是对政府职能的分类体系进行全面的综述，进而推出作者对政府职能分类的“六分法”，并且在此

基础上，通过政府职能的物质基础——财政支出结构来量化政府职能。

第三章则转入本书的核心部分，着重论述我国政府职能转型的历史必然性和目前全世界范围内风起云涌的政府职能转型浪潮。在本章中，强调了随着我国社会主义市场经济体制的逐渐建立，特别是随着我国加入 WTO 对世贸章程和规则的遵守执行，我国政府职能生态环境的变化而决定的我国政府职能转型的历史必然性及其重要的现实意义。

第四章的内容可以分成两大块：一是对政府职能转型成功之后我国政府将具有的制度特征进行了综述。本书以法制政府、责任政府、服务政府、有限政府和高效政府等五种政府形态来定性分析未来我国政府的制度特征。二是通过建立在财政支出结构基础上的政府职能结构来创建一种对不同国家政府职能结构的量化比较模式。本书特别整理分析了美国联邦、州和地方（县）三级政府的职能结构，并通过某种技术处理使其融入我国的具体国情，然后再以此来确定我国政府职能转型的目标模式，以及目标模式与现实结构之间的偏离状况和偏离程度。

第五章论述了政府职能转型的路径选择。我们通过三个部分来确定这种路径选择：一是通过对邓小平同志确定的“三步走”战略以及党的十六大确定的建设全面小康社会战略的现实可能性来构建我国政府职能转型的物质基础，并以此来论证我们所设想的政府职能转型的可能性；二是通过对社会各阶层在政府职能转型过程中的利益矛盾的论述与破解来确保我国政府职能转型的动力机制，形成政府职能转型所必须达到的整个社会的共赢结果；三是为实现这种共赢结果而设计和构建一个作者个人称之为“半零基预算体系”的财政预算制度改革方案，通过这种“半零基预算体系”所具有的渐进主义特点来运筹我国政府职能的转型机

制。在这一章中,本书认为,按照目前的形势来预测,在未来一个相当长的历史时期内(30年),我国国民经济将可能有所波动,但却比较健康的增长。届时,我国的国内生产总值将在目前的基础上再翻两番,即达到40万亿元左右的规模,由此,我国政府可以拥有的财力也可以达到18万亿元左右。以这种物质基础来推进我国的政府职能转型,自然可以不必考虑目前视作关键的机构精减问题,也即只要有效地调整政府职能结构,“拆庙而不赶和尚”,以此来运作政府职能转型,就可以绕开目前通常看来无法绕开的来自于政府公务员阶层的阻力和障碍,实现在不减少公务员的情况下达到政府职能的成功转型。另外,我们希望通过“半零基预算体系”这种渐进主义的财政预算体制改革来构筑我国政府职能转型的外在约束机制,从而达成以一种直接的外在约束来控制政府职能转型的具体进程。

第六、七两章承接第一章中提出来的政府职能结构的“六分法”体系,在经济建设、公共环境、人文基础、社会保障、行政管理 and 公共秩序六个职能上,逐个地运用“半零基预算体系”来推导和预期我国政府职能在未来半个世纪时间内的历程。

第八章可以看作是本书中心思想的一些延伸性探讨和研究。本章的问题集中在三个侧面:一是政府职能转型过程中政府科层之间的关系。二是对政府职能转型的物质基础构成重大负面影响的预算外资金问题。我们希望能够通过一段时间的缓冲处理,使预算外资金转变成为预算内资金,最终构成政府职能完全一致的物质基础。三是关于转移支付问题。这实际上讨论的是政府职能转型的区域差异问题,我们希望通过由中央政府主导的财政转移支付制度使我国各地的政府职能转型在某种程度上达到协调发展的结果,这也是党的十六大提出的“五个统筹发展”理论的重要内容之一。我们认为这三个问题所具有的内涵,在某种程度上来

说正是构成我国政府职能可以达到何种程度与效果的关键因素。由此可见，作为本书内在体系的一个有机组成部分，本章的内容绝不是可有可无的。

本书在研究和写作过程中，许多专家学者的成果给了我许多直接或间接的启发，特别是在写作过程中更是直接或间接地引用了许多专家学者的观点和思想。为了表示对这些专家学者的敬意和感谢，在本书的最后将对这些专家学者及其成果列出一个参考书目和文献的清单（也包括脚注）。当然，由于作者本人的孤陋寡闻，很可能已经借鉴或引用了某些专家学者的观点和思想而又没有在这个清单中反映出来，则本人在此先表示真诚的歉意，日后倘若有机会再予弥补这些疏漏。

当然，本书中所有的不当或错误之处，均由作者本人负全部的责任。

目 录

第一章 政 府	(1)
第一节 政府的定义	(1)
第二节 政府的形成	(5)
第三节 政府架构	(19)
第二章 政府职能	(30)
第一节 政府职能的定义	(30)
第二节 政府职能的分类	(34)
第三节 本书选用的政府职能分类	(44)
第三章 政府职能转型	(55)
第一节 政府生态学的基本理论	(56)
第二节 我国现阶段的政府职能环境	(66)
第三节 我国政府职能体制的改革	(101)
第四章 政府职能转型的目标	(117)
第一节 政府职能转型目标模式的制度特征	(117)
第二节 美国政府职能结构的考察	(126)
第三节 我国政府职能的结构分析	(136)
第四节 我国政府职能结构转型的目标模式	(149)

第五章 政府职能转型的路径选择	(153)
第一节 政府职能转型的物质基础.....	(153)
第二节 政府职能转型的利益陷阱.....	(178)
第三节 半零基预算体制与政府职能转型.....	(190)
 第六章 半零基预算制度下政府职能的渐进主义转型 (上)	(212)
第一节 经济建设职能的渐进主义转型.....	(212)
第二节 公共环境职能的渐进主义转型.....	(230)
第三节 人文基础职能的渐进主义转型.....	(246)
 第七章 半零基预算制度下政府职能的渐进主义转型 (下)	(267)
第一节 社会保障职能的渐进主义转型.....	(267)
第二节 行政管理职能的渐进主义转型.....	(281)
第三节 社会秩序职能的渐进主义转型.....	(291)
第四节 我国政府职能渐进主义转型的综合视角.....	(306)
 第八章 三个相关的理论问题	(308)
第一节 政府之间的科层转型.....	(308)
第二节 预算外资金.....	(316)
第三节 财政资金的转移支付.....	(324)
 参考文献	(337)
 后 记	(346)

第一章

政 府

在当今世界的各种语言中，很少有一个词汇能够像“政府”这样，尽管能够确切地理解其内在含义的人并不多，但几乎每一个人都在不同的场合、从不同的角度阐述过自己对“政府”的理解或者要求。他们或者激情澎湃，或者严肃冷峻，甚至只是用一种连他（她）自己也不明白的嘟囔。但是无论如何，这都说明“政府”确实是一个每个人都会与之发生联系，都会对其产生一些要求的词语。由此，作为一种理性的学术研究，认真地梳理一下不同人士对“政府”的理解和期望，以便确立一个共同的“话语平台”，将是我们对“政府”进行总体研究和讨论的前提条件。

第一节

政府的定义

基于世界观的不同，不同的人对政府的看法自然也有所不同。因此，首先梳理一下古今中外不同人士对“政府”的不同定义，显然有助于我们统一对所要研究对象的认识。

一、辞书中的政府

辞书，包括各种辞典和百科全书，由于它是由权威人物撰写的，作为我们日常工作生活中查询之用的工具书，其对问题的阐述和解释往往具有综合性、稳定性和权威性。因此，通过辞书来了解和领会“政府”的内涵与外延，是一条非常有效的途径。掌握了辞书中有关“政府”的定义，我们也就基本上掌握了迄今为止全世界的思想家们对“政府”的研究成果。在这里，我们按照出版的时间顺序依次介绍几部比较具有代表性的辞书中有关“政府”的阐述：

1. 由法国“百科全书”派领袖丹尼·狄德罗主编、于1751~1772年出版的《百科全书》中已经有了“政府”这一词条，但其解释却相对比较简单：“政府，阳性，名词……任何形式的政府的目标都是为了促进国家的繁荣”。

2. 英国《大众百科全书》（英国伦敦J.M 邓特父子有限公司1978年出版）所述为：“由政治单元在其管辖的范围内制定规则 and 进行资源分配的机构。政府的功能包括：（1）立法；（2）司法；（3）执行、行政管理。”这种政府的定义已经是广义的政府了。

3. 美国《科里尔百科全书》（纽约麦克米伦出版公司1979年英文版）所述为：“政府是指在一个有组织的社会中执行国家职能的机构或者执行这些职能的人员。根据被统治的人们的目的和政府统治所处的环境，政府的本质是不相同的。”也就是说，政府不仅包括机构，还包括由这些机构雇佣的工作人员，这样政府便既有静态的组织，又有动态的活动。

4. 《美国百科全书》所述：“‘政府’一词适用于管理团体和国家的机构及其活动。通常指的是诸如英国和日本这些民族国家

或其分支，如省、市等地方政府的组织机构和法定程序。就这一方面而言，政府对已经确认为某一国家或社会的成员事务进行管理。由此可见，政府就是一个国家或社会的代理机构。”这里所说的政府是更广义的，显然要比英国《大众百科全书》还要宽泛，它等于国家的代理机构（包括立法、司法和执行机构），加上社会的代理机构（包括管理组织和社会团体）。

5. 美国《康普顿百科全书》（康普顿出版公司 1980 年英文版）所述：“对于‘统治’（govern）和‘政府’（government）这两个词，辞典的解释多种多样，但是大多数人都首先认为 govern 是一种活动——制定规范、规则和提供服务的活动，以使人们能够安全地、便利地生活在一起。”这是最为广泛的“政府”概念：凡是制定规则、提供服务的机构都属于“政府”的范畴。

6. 英国《社会科学百科全书》（亚·库珀、杰·库珀主编，1982 年英文版）所述：“研究政府是政治科学的核心，但学科内部对应当如何研究政府或对于政府存在的类型或形态的问题几无一致可言。按照芬纳的说法，政府这个词有四种词义：（1）指统治程序，即权威地行使权力；（2）指这个程序的存在，即指‘有秩序的统治状态’；（3）指在一个社会或机关中占据有职权的岗位即政府职司的人；（4）这个词可以指一个社会中的治理方式、方法或体制，即指政府职司的结构和设置以及政府和被统治者的关系。”也就是说，“政府”是上述四个相互联结且层次递进的逻辑体。

7. 美国《新标准百科全书》（芝加哥，标准教育公司 1983 年英文版）所述：“一个民族，一个帝国，一个公国，一个国家，一个城市或其他政治单元中的主要官员组成的政治组织或团体的形式。在欧洲议会体制中，政府意味着内阁或者内阁的部，它有权力和权威。这一概念来源于拉丁语，其意思是‘驾驭’。”这里

说的政府其范围就狭窄多了，仅仅是指中央政府而已，因此是最狭义的政府。

8. 中国《简明社会科学辞典》（上海辞书出版社 1983 年版）对“政府”的界定是：“‘政府即国家行政机关’，是国家机构的重要组成部分，是阶级专政的重要工具之一。各国政府的组织形式和名称有所不同，但都与其政权的性质相适应。”这是指一般意义上的政府，它等于中央政府加上地方政府。

9. 英国《布莱克维尔政治学百科全书》（1987 年英文版，中国政法大学 1992 年出版）所述：“就其作为秩序化统治的一种条件而言，政府是国家权威性的表现，其正式功能包括制定法律，执行和贯彻法律以及解释和应用法律。这些功能在广义上相当于立法、行政和司法功能。……政府活动在 19 世纪中期为数甚少，今天却已承担起众多的功能。……同一两个世纪以前相比较，政府的活动范围有了巨大的发展。关于政府规模的构成因素，有三个指标标志着政府在社会经济中活动的水平——法律、人员和资金。”该书还指出：“政府一词还可以指对社会进行统治的方式，可以用几种方法对政府进行分类，可以划为自由立宪政府或独裁政府。”在这里，“政府”显然包含了两个含义：一是国家职能的权威表现形式，二是对社会进行统治的方式。

二、政府的本质

从上面的介绍中可以看出，在不同的层次上使用“政府”的含义是很不相同的，但是总括起来通常有以下几个含义：

（一）政府是制定规则并为居民提供服务的机构。这是最广义意义上的“政府”概念，所以也可以称为“超弱意义的政府”。

（二）政府是治理国家或社区的政治机构。这是次最广义意义上的“政府”概念，所以也可以称为“次弱意义的政府”。

(三) 政府是所有国家政权机关的总称。国家的立法机关、行政机关、司法机关和其他一切公共机关都可以称为政府，这是广义意义上的政府。

(四) 政府仅仅指一个国家的中央和地方政府的行政机关，相当于我国宪法中的“人民政府”，包括中央人民政府，省、直辖市、自治区人民政府，市级（地区）人民政府，县级（县级市）人民政府，乡镇人民政府，这是狭义意义上的政府。

(五) 政府特别指中央行政机关的核心部分，即内阁及各部，这是最狭义意义上的政府。

由此，我们可以把“政府”形象化为这样五级：

第一级：政府 = 国家 + 社团 + 民间组织；

第二级：政府 = 国家 + 社区政治机构；

第三级：政府 = 国家立法机构 + 行政机构 + 司法机构；

第四级：政府 = 中央政府 + 地方政府；

第五级：政府 = 中央政府。

在本书中，我们通常在第四级和第五级意义上来使用“政府”的概念。

第二节

政府的形成

通过上面的分析可知，不同的人对政府的看法是大不相同的。马克思主义从历史唯物主义出发，比较倾向于认为政府是阶级专政的工具，强调社会属性，即阶级性；而资本主义的专家学者则从资产阶级的政治利益出发，比较倾向于认为政府是人与人之间的一种契约，强调自然属性，即功用性。两个阶级对“政

府”之所以形成如此差距的观点和理论，虽然直接起源于世界观和方法论上的分歧，但是对政府形成过程的不同认识也是一个非常重要的原因。

一、马克思主义的政府形成理论

马克思主义认为，政府的形成是一个漫长的过程，推动这种过程前进的动力是社会生产力的进步。随着社会生产力的进步，先是出现了私有财产，然后再出现了阶级，再然后是国家的出现，于是政府也就形成了。我们可以把这个过程描述如下的场景：

大约在 200 万年之前，人类刚刚开始由类人猿进化过来，生产力水平非常低，几乎既不会农耕也不会狩猎，因此经常过着有上顿没有下顿的日子。在这种情况下，非常有限的产品最好的分配方法就是公平分配，每个人都有一份，大家都吃不饱，但是大家都不至于会饿死。在当时那种生产力水平下，保证每一个人不饿死是非常重要的，因为那时我们的祖先虽然已经进化成了人类，但是从整体性质上来说依然处于蒙昧时代，生产力水平非常低，食物总是严重短缺，为了争夺有限的食物，经常会发生氏族之间的冲突和战争。为了在战争中取得胜利，从而获得更多的食物（在氏族冲突中取得胜利甚至还有更为重要的目的，就是不成为对方的食物，这种习性在动物界中仍然能够看到），保持人口数量优势也就决定了一个氏族公社能否得到可持续发展。而要保证人口数量上的优势，就必须对现有食物实行原始共产主义的平均分配。尽管平均分配之后大家都吃不饱了，但是能够保证大家都能够吃到一点食物以维持生存，从而在冲突和战争中确立优势

地位^①。所以，在原始社会中，由母系的长者出面主持，对所有氏族成员通过不同途径得到的食物都进行平均分配是一种可信的历史推断。如果认同这种推断，那么这种分配方式自然也就决定了“政府”是不存在的。

历史就在这种艰苦但却不失温情的生活中慢慢地过去了几十万年。在这段时间里，我们的祖先们尽管仍然生活在一种非常艰苦的环境中，但是随着生产经验的积累，特别是由于使用了火而吃上熟食之后，脑子得到了很大的发育，生产力水平得到了显著的提高。生产力水平的提高使生产效率大大提高，原本比较费劲才能抓到的猎物现在可以比较轻松地抓到了，原本根本抓不到的猎物现在也能够抓到了。由此，也就出现了一定程度的食物剩余。对这些剩余食物的保存和分配就成了原始社会分化的直接导火线。最初的时候还可能是由氏族首领保管，等到第二天或者食物短缺的时候再平均地分配给大家。如果仅仅这样，那么，那种原始共产主义的社会制度也就可以永远存在下去。但是问题是食物剩余逐渐地增加起来，以至于有些时候氏族首领也可能会忘记他们曾经保存在某个地方的那份食物，然后有一天他饥肠辘辘地走过一个山洞时，他突然想起在这个山洞里还放着一只野兔，于是便进去把野兔拿出来准备拎回到氏族中去。可是他实在太饿了，野兔的肉香散发出巨大的诱惑，于是便生一堆火把野兔烤了吃了，再装作若无其事的样子回到氏族去。经历几次这样的“犯罪行为”之后，他的思想观念会发生某种本质性的变化，因为其“犯罪”的成本很小而收益却非常实在。换种说法就是，在当时他已经具有了现代经济学意义上“经济人”意识，并且也基本能

^① 也正是因为如此，现代考古发现的原始社会时期的维纳斯雕像才会与当今的美女形象有如此根本性的差异——形象很丰满。