

市场经济 与 政府职能

龙联芳 莫吉武 著
张佐民 白明韶

广东人民出版社

目 录

第一章 导 论	1
一、计划与市场：两种体制的比较	1
(一) 计划经济管理体制的运行方式或特点	2
(二) 市场经济管理体制的运行方式或特点	2
二、市场失灵、政府失灵和计划失灵	4
(一) 市场失灵	5
(二) 政府失灵	8
(三) 计划失灵	11
三、二元机制的“凸性组合”和“非凸组合”	15
(一) “凸性组合”与“非凸组合”的诠释	15
(二) 二元机制结合的体制基础	18
四、市场经济条件下中国政府职能的目标模式	19
(一) 中国市场之路的历史反思	19
(二) 社会主义市场经济的发展需要建立强政府模式	19)
(三) 市场经济条件下中国政府职能总体配置的目标模式	22
第二章 市场经济与政府职能转变	31
一、政府职能转变的含义及依据	31

(一) 政府职能转变的概念	31
(二) 政府职能转变的重要性和必要性	32
二、政府职能转变滞后的表现和成因	34
(一) 政府职能转变滞后的表现	34
(二) 政府职能转变滞后的成因	37
三、政府职能转变的内容和趋向	39
(一) 政府行政环境出现的变化	40
(二) 政府职能的重新调整	41
(三) 政府职能的重新配置	43
四、政府职能转变的前提、条件和途径	45
(一) 政府职能转变的前提	45
(二) 政府职能转变的条件	46
(三) 政府职能转变的途径	47
五、政府职能转变的目标与模式	48
(一) 政府职能转变的目标	48
(二) 政府职能转变的目标模式	50
第三章 市场经济与政府政治职能	54
一、政府政治职能的历史考察	54
(一) 政府政治职能的涵义	54
(二) 政治职能的历史演变	57
二、政府政治职能的特点及运作方式	63
(一) 政治职能的特点	63
(二) 政治职能的运作方式	70
三、市场经济与政治职能的优化	73
(一) 市场经济与社会变革	73
(二) 市场经济对我国政府政治职能的影响	76

(三) 促进政府政治职能的优化	80
第四章 市场经济与政府经济职能	85
一、政府经济职能的配置及依据	85
(一) 政府经济职能的配置	85
(二) 政府经济职能配置的依据	90
二、宏观经济调控职能	94
(一) 宏观经济调控的重要意义	94
(二) 宏观经济调控的目标和原则	97
(三) 宏观经济调控的手段	99
三、市场失效控制职能	104
(一) 市场失效的表现	104
(二) 市场失效的控制	106
四、个人收入分配调控职能	108
(一) 个人收入分配的重要作用	108
(二) 个人收入分配的现状	110
(三) 个人收入分配中出现的问题	111
(四) 加强个人收入分配的调控	113
(五) 加强个人收入分配调控应注意的问题	115
第五章 市场经济与政府社会管理职能	118
一、社会管理是政府的一项重要职能	118
(一) 政府社会管理职能的涵义及意义	118
(二) 市场缺陷与政府社会管理职能	120
(三) 社会管理职能社会化	121
二、社会管理职能配置的主要要素	122
(一) 社会公平	122
(二) 社会秩序	130

(三) 社会保障·····	135
三、社会力量的利用和公共服务社会化·····	144
(一) 社会团体的概念及作用·····	144
(二) 公共服务社会化·····	145
第六章 市场经济与政府法律职能 ·····	147
一、依法建立市场经济和我国建立市场经济的特点·····	147
(一) 依法培育市场主体和完善主体的功能·····	148
(二) 依法培育市场体系·····	149
(三) 依法培育市场机制·····	149
二、我国行政立法的发展趋势·····	151
(一) 行政立法必须以完善民主制度为基础·····	152
(二) 正确规定行政权力是行政法的核心·····	153
(三) 正确确认行政机关主体的法律地位·····	155
(四) 以法规规范行政行为·····	156
(五) 完善行政救济制度·····	158
三、政府法律职能的形成和发展·····	159
(一) 行政立法·····	161
(二) 行政执法·····	165
(三) 政府法律监督职能·····	168
(四) 行政司法·····	171
(五) 政府法律服务职能·····	182
第七章 市场经济与政府文化职能 ·····	189
一、社会转型与政府文化职能的强化·····	189
(一) 文化的概念·····	189
(二) 社会转型期间的文化特征·····	191
(三) 社会转型时期必须强化政府文化职能·····	195

二、政府文化职能的内涵与类型·····	200
(一) 政府文化职能的内涵·····	200
(二) 政府文化职能的类型·····	203
三、努力建设中国社会主义特色的政府文化职能·····	207
(一) 强化文化市场的管理·····	208
(二) 加强文化建设的宏观调控·····	211
(三) 扶持高雅文化和公益性文化的发展·····	213
(四) 加快文化法制建设的步伐·····	216
(五) 不断深化文化体制的改革·····	218
第八章 市场经济环境下的政府与企业 ·····	220
一、企业改革与政企分开·····	220
(一) 解决职能错位是政企分开的关键·····	221
(二) 政府职能对国有经济运行应起的作用·····	226
(三) 重塑政府与企业的关系·····	228
二、股份制：国有企业的振兴之路·····	229
(一) 股份制发展的必然·····	230
(二) 社会主义社会实行股份制的理由·····	234
(三) 中国股份制发展的问题与对策·····	236
三、西方国家对国有企业的管理与改革·····	239
(一) 国有企业的分类与作用·····	240
(二) 西方国家对国有企业的管理与监督·····	242
(三) 西方国家对国有企业的改革·····	244
第九章 市场经济与中央和地方政府职能的调整 ·····	246
一、中央与地方政府职能的历史回眸·····	246
(一) 先秦：分封制到郡县制·····	247
(二) 西汉：从“一国两制”到“强干弱枝”·····	249

(三) 隋唐时期: 中央与地方的全面调整·····	250
(四) 宋朝: 中央极权的体制·····	252
(五) 行省: 元朝的贡献·····	253
(六) 明清时期: 中央极权的定型化·····	253
(七) 民国时期: 图有虚名的中央集权·····	254
二、中央与地方政府关系的国际视野·····	255
(一) 美国模式·····	255
(二) 法国模式·····	259
(三) 日本模式·····	261
(四) 英国模式·····	263
三、当代中国中央与地方政府职能现状·····	267
(一) 改革开放前我国中央与地方关系的演变·····	267
(二) 改革开放以来的中央与地方政府职能关系·····	271
(三) 我国中央与地方政府关系的特点与问题·····	275
四、中央与地方政府职能调整的主要思路·····	279
(一) 指导思想·····	280
(二) 科学合理配置权力·····	283
(三) 突出法律的规范作用·····	284
(四) 完善双向监督机制·····	285
第十章 市场经济的国际比较与中国政府职能的选择 ·····	289
一、西方市场经济体制的形成和发展·····	289
(一) 西方市场经济体制的形成·····	289
(二) 西方市场经济体制的发展·····	292
二、西方市场经济体制的主要模式·····	295
(一) 美国垄断主导型的市场经济体制·····	295
(二) 德国社会主义市场经济体制·····	302

(三) 日本政府导向型的市场经济体制·····	305
三、中国社会主义市场经济体制与政府角色的定位·····	308
(一) 考察资本主义市场经济体制模式的启示·····	308
(二) 加快由传统的计划经济向社会主义市场经济 体制的过渡·····	311
(三) 市场经济条件下的政府角色定位·····	313
主要参考书目和论文·····	317
后记·····	320

第一章 导 论

改革与发展是当今世界所面临的一个共同性问题。随着世界经济向一体化、集团化方向发展，以市场为基本取向的改革已成为当代中国不可逆转的大趋势。建立社会主义市场经济体制，首先遇到的问题是政府与市场应当如何定位，即我国市场经济与政府职能模式的选择问题。明确这一问题是我们实现从政府本位向市场本位转移的前提和关键，也是我国体制改革的基本目标或任务。

一、计划与市场：两种体制的比较

任何社会的经济问题均有三个基本的方面：生产什么和生产多少，如何生产，为谁生产。由于能够生产全部商品的全部资源的有限性和稀缺性，迫使现实中的社会在如何有效运用社会稀有资源问题上作出判定和选择。人们所期望是：使一切可以利用的资源按预定组织生产和服务时，得到最有效的利用，从而实现目标函数的最大化。因此，全部经济问题的核心，在于稀缺资源的配置问题。人们建立不同经济管理体制的目的，在于寻求资源最佳配置。

一般而言，在社会化的协作经济之中，资源配置可以通过两

种最基本的方式来进行：政府与市场。人们习惯于将政府在资源配置过程中发挥主导作用的经济机制称为计划经济，而将市场在资源配置过程中发挥主导作用的经济称之为市场经济。

（一）计划经济管理体制的运行方式或特点

计划经济管理体制的特点是：（1）决策的集中性。在经济活动的决策上，经济调控体系强调集中决策。计划部门和经济管理部门试图对各种经济活动进行直接的规划和控制。（2）协调的行政性。在协调经济活动者相互间的关系和利益方面，所采用的主要方式是命令型的行政手段。企业成为各级行政机关的附庸，而不是独立的经济法人。国民经济体系被分割为条条与块块，人为割断经济的联系。（3）管理的实物性。经济控制是实物量的控制，而非价值质的控制。计划、物质调拨都以实物量为主要对象，价格的作用就会被取消。这样并不存在本来意义上的运用工资、信贷、税率、汇率、价格对经济活动进行调节和控制。（4）组织体系的封闭性。由于经济体系被条块所分割，经济活动基本上是在部门或者垂直的行政系统中进行，因之不存在开放竞争的市场体系，同时亦与整个世界经济体系处于隔离的状态。（5）分配的平均性。在收入分配上基本实行收入分配的平均化，不仅忽视个人的收益差异，而且忽视地区间、行业间、企业间的利益差别。质言之，这种以政府为主导的资源配置模式是这样运行的：政府的计划机关设立目标，获取经济活动的各种信息，对信息进行处理，作出统一的国民经济计划，然后按职能部门和层级进行纵向与横向的分解与下达，一直到微观经济单位。

（二）市场经济管理体制的运行方式或特点

市场经济体制的特点是：（1）资源配置市场化。一切经济活动都直接或间接地处于市场关系之中。市场机制是推动生产要素

流动和促进资源优化配置的基本运行机制。(2) 企业行为自主化。作为微观经济活动主体的企业，不论是何种所有制，均具有独立的法人地位，具有一个独立的市场主体所拥有的自主权，都能自主决策，自主经营，自负盈亏。(3) 产权社会化。在市场经济下，产权不是封闭的，而是开放的。也就是说存在着产权的买卖以及证券市场。企业的生产资料作为商品可以转让或出卖，也可以抵债。(4) 市场体系完善化。市场经济良好的效率既来自利润的动力，亦来自完善的市场体系所引起的交易成本的降低。因此，不仅要有生产资料市场、消费资料市场，而且还要有各种要素市场。同时这个市场是开放的、完整的，而不是被分割的。(5) 宏观控制间接化。在市场经济中，政府不轻易直接干预企业的生产和经营，而是通过指导性的预期计划、各种经济杠杆、经济政策来引导、调节经济活动，并保障市场经济的良好运行。(6) 交易过程平等化和规范化。在市场经济中，交换双方的地位和权力、机会应是均等的，不存在特权和等级差别，奉行等价交换的原则。(7) 经济管理法制化。市场经济是一种法制经济，它是通过一套法律和制度来规范、约束企业的经济活动，同时也约束和规范政府的行为。市场经济之所以能发挥其资源配置优化的功能，在于其本身的一些特殊的机制：一是信息机制。通过市场交易和相对价格的确定，每个经济活动的当事人都可以分享信息，解决计划经济下存在的信息处理困难。信息共享，同时也意味着公开的竞争。二是决策机制。市场经济下的决策，是一个分散决策，亦是近点决策。它在赋予企业决策权的同时，也防止了集中化决策所带来的盲目性和迟滞性。三是动力机制。在市场经济下，由于竞争的存在，效益便成为市场主体的根本原则。对利润的追求便成为企业活动最大的创新动力。因此，市场经济能够

发挥其作用的话，它则是一个在资源配置效率、生产效率和技术创新等方面产生极大效益的经济体系。

二、市场失灵、政府失灵和计划失灵

在本世纪 20 年代之前的 200 年左右时间里，世界上凡实行市场经济体制的国家和地区，实行的都是自由放任的市场经济，政府是远离市场的。这种自由放任的市场经济对于调动微观经济单位的活力和效率，促进资源的有效配置和经济发展，发挥了极大的作用。用马克思和恩格斯的话说，它创造的生产力水平比过去历史上创造的生产力的总和还要多。但这种自由放任的市场经济在实现经济繁荣的同时，也带来了一些副产品：残酷剥削、经济垄断、外在性、失业、严重两极分化、劳动群众没有社会保障、周期性经济危机等等。正因为这些问题的存在，资本主义国家市场经济的历史是以血与火的内容载入编年史的。尽管它为社会创造了巨大的财富，但人们对它的鞭挞总是大于赞颂。这些社会问题到本世纪 20 年代达到登峰造极的程度，出现了从 20 年代末到 30 年代初席卷整个资本主义世界的严重经济危机。于是，在 30 年代之后，出现了对市场经济的双重否定。凯恩斯主义从政府干预和宏观调控方面对自由放任的市场经济作了否定，而发轫于原苏联、二战之后在许多社会主义国家兴起的政府集中管理的计划经济体制，则对市场经济作了全盘否定。计划经济体现在建立之初的一段时间，曾对推动经济发展和铲除社会的弊端发挥了巨大的积极作用。但 60 年代以后，普遍出现了效率低下和官僚主义的严重问题。差不多与此同时，资本主义国家的政府干预又普遍出现停滞膨胀。于是，人们又惊呼“政府失灵”和“计划

失灵”。

(一) 市场失灵

如前所述，市场经济是一种由市场自动配置资源的经济制度。其优点就是在完全竞争的前提下能够自动地导向社会范围内资源的合理化和给予每个经济主体以经济选择的自由。事实表明，这是目前任何一种机制都无法代替的一种主导力量。但是我们应当更多、更清醒地看到，市场经济不是万能的，它毕竟是一种把外部的强制减少到最低限度的一种机制，由于过分的宽松、放任与自由，商品的生产者和消费者，以及其他社会诸要素在各种利益的关隘上便不可避免地陷入各种冲突之中，完全竞争成为假设，均衡逐渐失去支撑，从而给市场本身带来许多难以顾及的难题，这些难题自然也就成了市场的局限所在。其主要表现是：

1. 单纯的市场无法解决经济的宏观平衡问题。

单纯的市场调节所能解决的仅仅是微观平衡问题，而对于由社会总供求失衡引起的经济衰退和通货膨胀却无能为力。这一点在资本主义国家的实践中已经得到淋漓的展现，在社会主义市场经济条件下，如果没有国家干预，同样会一一重演。因为企业生产者和经营者为了获取尽可能多的利润，并且要在激烈的竞争中站稳脚跟，必然会在企业里采用先进的技术设备，改善经营管理，降低生产成本，以提高生产效率，这种严密的高效率的管理无疑使众多的企业具有高度的生产性和组织性。但是在市场条件下，决策结构的分散使企业之间原来意义上的分工合作关系成为经济利益对立的竞争对手。作为企业的生产者和经营者，他们并不准确知道社会真正的产需状况，他们只能根据自己的私利和对市场的估计来决定和指定企业生产什么、生产多少以及如何进行生产。因此，整个社会生产不可能实现统一的计划管理，必然处

于无政府状态之中。长此下去，社会总供求关系就会失去平衡，并进而导致经济危机的爆发和通货膨胀的“猖獗”。

2. 在单纯的市场条件下，规模效益显著的行业会产生垄断行为。

市场经济的要求是公正平等的完全竞争，但由于受买者与卖者比例失调、价格传导机制受阻以及市场信息不完备等因素的制约，这种要求也就成了海市蜃楼，而出现在我们面前的却是真实存在的垄断。通过弱肉强食和兼并，大企业和公司就会控制某些部门和行业，垄断整个行业和部门的生产和销售活动，并进而对其销售的商品和劳务价格实行绝对的控制，以通过提高价格和控制产量的办法来获取高额利润。这种垄断已由过去市场的自动调节平衡机制变为一定程度的人为操纵，垄断寡头间的默契和妥协代替了理想的市场均衡，弱肉强食成为市场竞争中的通行法则，竞争中的公平性荡然无存。

3. 单纯的市场调节会导致收入分配中严重的两极分化，并进而影响社会公平和安定。

市场机制以优胜劣汰为原则，因而无法保证公平分配，这就像不能保证人的天赋和教育平等一样。在资本主义国家中，商品生产者和经营者按资本的大小取得相应的利润，劳动者按劳动力的价值得到工资报酬，这实际上已经存在着贫富两极分化的现象。在垄断竞争条件下，这种分化进一步扩大，严重损害了中小企业和广大劳动群众的生产积极性，阻碍乃至破坏了市场机制固有的刺激作用。与此同时，市场本身无法阻止纯租金的出现。国家或集体开发基础设施可能会给某些私人带来土地的丰厚收入；通货膨胀或货币紧缩造成的货币混乱，可能会使某些人收入增加，而另一些人则蒙受损失等等。这些问题只能由国家通过税

收和货币等方面的政策来消除。

4. 单纯的市场调节容易形成“蛛网波动”。

市场调节是一种事后调节，从价格形成、信号反馈到产品产出，有一定的时滞，所以调节过程中往往发生“蛛网原理”所描述的波动，这在那些生产周期较长的产业部门，如粮食生产、牲畜养殖中表现得更为明显。粮食生产从谷贱伤农到粮食稀缺，再从价格上扬到普遍种植，最快的周期也要一年，这种情况下，如果单靠市场来调节，经济衰退的周期就会加快，经济的稳定性也就会受到影响。

5. 市场下的自由竞争和利润追逐，容易产生外部不经济行为。

在市场条件下，有些部门的生产具有较强的外部性，社会成本和私人成本，社会效益和私人效益存在差异。因为价格机制反映出来的一般是个别成本，而非社会成本。厂商在无止境地追求利润的过程中，最关注的是企业内部产品的成本，即消耗的原材料、工人的工资、水电开销等等，而对于诸如土地肥力的耗竭、河流污染、生态平衡等外部效应问题则不加过问，并百般逃避，推给社会，这显然降低了价格信号的准确程度。因此，西方国家普遍遵守生态高于市场的原则，把环境保护作为国家的基本国策，并把它置于政府强有力的干预之下。

6. 单纯的市场调节无法给社会提供公共产品和劳务服务。

当代社会化的发展，暴露了市场的短视行为。作为市场经济主体的企业关心的是物价、汇率、利率等等，对长期的经济发展战略是不感兴趣的，因此，像高速公路、高速火车、运河、机场等基础设施和公共设施以及国防、科学技术研究等投资大、利润少和风险大的长期发展项目，就不可能交给市场去承担或组织。

南美一些国家的发展已经给我们提供了良好的例证。

以上分析我们不难看出，市场是有局限的，并不像有些人说得那么美好，“甚至自由企业制度的忠诚卫士也承认，市场经济不是完美无缺的。”^① 可以肯定地说：“没有国家干预的市场将导致二元的，甚至四分五裂的社会，它不仅会埋葬市场经济，使市场成为万恶之源，而且还会使自由遭到毁灭。”^② 因此，现代经济生活中，任何国家和政府都不得不从典型的周期性危机中和个别资本主义国家没落、失败的教训中清醒过来，普遍地走向加强政府宏观调节的轨道，以政府强有力的干预来弥补市场的局限和不足。

（二）政府失灵

国家（政府）调控市场，被认为是一只“看得见的手”。“看不见的手”即市场机制存在着“市场失灵”的客观可能；那么，加上“看得见的手”的调节，是不是就万无一失呢？实践证明，这只“看得见的手”即政府的宏观调控体系，也不是万能的，同样存在着“政府失灵”的可能性。

所谓“政府失灵”，是与“市场失灵”相对应的一个经济学术语。从行政学角度去诠释，可理解为政府宏观调控职能的发挥，由于在范围、方式和力度上存在着问题，而不能有效弥补“市场失灵”，确保市场机制的正常运作。“政府失灵”主要表现在两个方面：其一，政府宏观调控的范围和力度过度，方式选择失当。就是说，政府干预的范围和力度，超过了弥补“市场失

① 凯斯·费尔：《参观经济学原理》，1989年版，第45页。

② 罗奈·勒努阿：《极有国家的市场？》，《国外理论动态》1992年第41期。

灵”和维持市场机制正常运作的合理需要，或干预的方向不对路，形式选择失当。比如不合理的限制性规章制度过多过细，公共产品生产的比重过大，公共设施建设超前过度；对各种政策工具选择及搭配不适当，过多地运用行政指令性手段干预市场内部运行秩序，结果反而阻碍了市场功能的正常发挥。其二，是政府宏观调控力度不足。就是说，政府干预的范围和力度及方式手段选择不适当，不能够弥补“市场失灵”和维持市场机制正常运作的合理需要。比如对生态环境的保护不力，缺乏保护公平竞争的法律法规和措施，对基础设施、公共产品投资不足，政策工具选择上失当，不能正确运用行政指令性手段等，结果也导致市场机制的功能无法正常发挥。总之，不能确保市场外部环境的稳定有序和市场内部运行秩序正常合理和市场机制功能的正常发挥，无法实现稳定货币、充分就业、国民经济长期适度稳定增长的目标，就是“政府失灵”的表现。其实质是政府宏观调控职能的不合理性和严重失效。

“政府失灵”的原因何在？如果说“市场失灵”主要在于市场机制对某些产业和领域的失灵和内在缺陷的话，那么，“政府失灵”则更多是受人为因素的影响。一是政治因素的影响和制约。作为宏观调控的操纵者的政府，首先是国家政治架构的组成部分，某种程度上有着自身的政治利益，也不可避免地受到各种多元化的利益群体的影响，从而使经济运行出现政治化的倾向。例如，在实行多党制的国家，政府为了大选需要，在应该实行紧缩政策时，却可能反其道而行之，采取扩张性的干预措施；在实行权威政治的国家，为了保持社会稳定的需要，在政策工具的选择和搭配上，可能倾向于行政指令性手段较经常地运用；在经济增长过热期，本应通过减少财政支出，增加税收，减少货币供应