

CHUANGZAO
HEZUO | 创造合作：
公共产品供给中的政府选择

GONGGONG CHANPIN GONGJI ZHONGDE ZHENGFU XUANZE

● 武靖州 著



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

国家社科基金项目资助（项目批准号：17VZL011）

创造合作：公共产品 供给中的政府选择

武靖州 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

创造合作：公共产品供给中的政府选择/武靖州著.
—北京：经济科学出版社，2018.8
ISBN 978-7-5141-9704-4

I. ①创… II. ①武… III. ①公共物品-供给制-研究-中国 IV. ①F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 206637 号

责任编辑：李晓杰
责任校对：杨海
责任印制：李鹏

创造合作：公共产品供给中的政府选择

武靖州 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010-88191217 发行部电话：010-88191522

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：[http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京财经印刷厂印装

710×1000 16开 13印张 230000字

2018年9月第1版 2018年9月第1次印刷

ISBN 978-7-5141-9704-4 定价：39.00元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010-88191510)

(版权所有 侵权必究 打击盗版 举报热线：010-88191661)

QQ：2242791300 营销中心电话：010-88191537

电子邮箱：[dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

前 言

党的十八届三中全会提出了“国家治理能力与治理体系现代化”的深化改革目标，其核心在于发挥市场在资源配置中的决定性作用，但同时也强调要更好地发挥政府的作用。党的十九大指出，新时代我国社会主要矛盾已经转变为“人们日益增长的美好生活需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾”，人们日益增长的“美好生活需要”包括了大量的公共产品需求。经济社会形势的发展，执政理念的进步，都对我国政府的公共产品供给能力提出了巨大挑战。与此同时，传统的公共产品理论在范式、价值以及公共产品性质等方面存在分歧，难以为解决当前的难题提供足够的理论支撑。

20世纪后半叶以来的历史经验证明，为了应对市场失灵而采取由政府直接干预、直接从事公共产品生产的方式，存在着公共产品低效供给、公共资源浪费等弊端。市场失灵可能是相对的，政府失灵却具有一定的绝对性。与外部性导致市场失灵一样，内部性更容易导致政府失灵。政府可以集中力量办好有限的大事，但不可能办好无数家长里短、鸡毛蒜皮的小事。与市场失灵、政府失灵相对应，曾被很多人寄予厚望的，具有自主治理潜质的社会组织在公共事务管理过程中表现得相当脆弱，“社会组织失灵”甚至比市场和政府失灵来得更加严重。

所有这些都对我国政府提出了挑战，要求政府不断地思考自身在经济和社会事务中的角色，及时调整自身在公共产品供给中的定位。一个符合中国历史演进逻辑的政府，一定是“有为的政府”，通过自己的权威与力量来强力推进市场经济和社会自治体系的健康发展。中国作为一个非原生市场经济的后发国家，政府在工业化过程中不可避免地居于主导地位。政府既要领导改革，同时又是改革的对象，这对我国政府提出了很高的能力要求和历史责任。一个符合现实社会发展趋势的政府，一定是“合作的政府”，既要学会与其他利益主体建立并维持平等互利的合作关系，又要能够不知不觉中把合作事务的主导权控

制在手中。合作是一种比传统社会控制更加科学、全面、合理的成本收益计算方式，理应成为政府在决策中的重要选择。

有为的政府和合作的政府，将会是一个“精明政府”，它应该具备科学、全面判断自身政策选择可能导致的潜在成本和收益的素质。在一个充满不确定性、信息不对称、知识不完全的复杂社会中，通过动态地明确政府与市场、与社会的权责边界，不断地健全社会共治机制，完善公共事务自主治理的体系，来追求社会福利的最大化。

本书是国家社会科学基金研究专项“国家治理现代化视角下的财税体制改革研究”项目的基础性研究成果。推进财税体制改革，首先要明确政府的职能定位，厘清政府与市场、社会之间的关系。党的十八届三中全会提出，我国全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。中国特色社会主义制度的探索过程，就是我们对政府作用与职能认识不断深化的过程；推进国家治理体系和治理能力现代化，也要求对处于国家治理核心的政府有更加深入的认识。我国当前的财税体制改革，是在经济社会环境和社会主要矛盾发生重大变化的背景下进行的。在财税体制改革的过程中，也出现了一些挑战传统政府角色的现象，如政府与社会资本合作、政府购买服务等。传统政府与市场对立的理论条件下，政府怎样与市场合作？政府如何向市场购买服务？不从理论上深入解释政府角色的变化，研究财税体制改革问题也势必受到局限。

为此，在“国家治理现代化视角下的财税体制改革研究”这一课题研究方向确定之初，笔者就开始思考一些基础性问题，尤其是现代市场经济与现代国家治理条件下的政府职能与角色问题，形成了一系列的研究成果。现把这些成果结集出版，以期能够为本课题的研究乃至相关理论与实践提供一些启示与思考。本书成稿，得到了课题组的大力支持，本书的出版，也受到了课题组的资助，在此一并表示衷心的感谢！

武靖州

2018年5月

目 录

contents

第1章 导论：关于政府角色的分歧	1
1.1 巨大成就从何而来	3
1.2 社会主要矛盾的变化	6
1.3 从公共产品供给看政府职能	9
1.4 本书主要结构	11
第2章 传统公共产品理论及其局限性	13
2.1 公共产品理论的发展历程	13
2.1.1 孕育和萌芽阶段（18世纪中期至19世纪末）	14
2.1.2 产生和发展阶段（19世纪末至20世纪60年代）	15
2.1.3 深化和成熟阶段（20世纪70年代至今）	18
2.2 公共产品的涵义、特征与分类	21
2.2.1 公共产品的涵义	21
2.2.2 公共产品的特征	22
2.2.3 公共产品的分类	23
2.3 公共产品供给的相关问题	24
2.3.1 关于公共产品供给主体	25
2.3.2 关于公共产品定价	26

2.3.3 关于公共产品的供给机制	28
2.4 公共产品理论的局限性	33
2.4.1 范式争论：从“仁慈政府”到“理性经济人”	33
2.4.2 价值争论：效率还是公平	35
2.4.3 性质争论：公共产品是政府产品吗	36
2.5 小结	38
第3章 市场、外部性与公共产品供给短缺	40
3.1 市场是什么：自发秩序还是人造物	41
3.1.1 强有力的政府催生市场经济	41
3.1.2 市场经济是一种自发秩序	43
3.2 市场的功能：“市场失灵”与“市场万能”	46
3.2.1 “看不见的手”及其挑战	47
3.2.2 市场失灵论的发展与成熟	48
3.2.3 市场万能论的复归	51
3.3 外部性与公共产品短缺	52
3.3.1 外部性理论发展过程	53
3.3.2 外部性与公共产品供给	55
3.3.3 外部性的矫正措施	56
3.4 小结	58
第4章 政府与公共产品供给低效	61
4.1 政府提供公共产品的优势	62
4.1.1 征税权	62
4.1.2 禁止或允许	64
4.1.3 节约交易成本和组织成本	65
4.2 政府失灵	66
4.2.1 公共政策达不到预期目的	66
4.2.2 公共产品的低效供给	68
4.2.3 政府干预经济活动导致负的外部性	69
4.2.4 反公共产品问题	70
4.3 政府失灵的原因	71

4.3.1	政府活动的供求特征与政府失灵	72
4.3.2	集体行动逻辑与政府失灵	73
4.3.3	寻租行为与政府失灵	73
4.4	政府失灵的矫正措施	74
4.4.1	引入竞争机制	74
4.4.2	推动制度变革	75
4.4.3	促进自主治理	76
4.5	小结	77
第5章	内部性——公共产品低效供给的分析框架	78
5.1	内部性问题研究的比较与分析	78
5.1.1	内部性的表现	79
5.1.2	内部性的定义与产生	81
5.1.3	内部性的影响及研究重点	82
5.1.4	内部性的克服	83
5.2	内部性与政府行为	85
5.2.1	政府供给公共产品的内部性问题	85
5.2.2	政府行为内部性的表现	86
5.3	政府行为内部性的根源	89
5.3.1	内部性与公共组织的路径依赖	89
5.3.2	内部性与产权界定	91
5.3.3	内部性与公共产品的特性	91
5.3.4	内部性与公共组织的特性	93
5.4	政府行为内部性的作用机制——基于市场失灵视角	95
5.4.1	政府活动的不完全竞争	96
5.4.2	政府活动的不完全信息	96
5.4.3	公共组织也是一种“公共产品”	97
5.5	小结：外部性与内部性分析框架的整合	97
第6章	第三部门——社会组织优势与不足	100
6.1	现代治理理论中的“社会”及“社会组织”	101
6.1.1	半官方的社会组织	103

6.1.2	居民自治组织	104
6.1.3	民办非企业单位	104
6.2	社会组织供给公共产品的制度安排	106
6.2.1	自主生产	106
6.2.2	公私合作	107
6.2.3	市场融合：社会组织与营利性企业的合作	109
6.3	社会组织的管理	110
6.3.1	社会组织的优势：天然宗旨、公共精神与社会认同	110
6.3.2	我国社会组织的不足	114
6.3.3	我国社会组织的管理	115
6.4	小结	118
第7章	多元共治与创造合作：公共产品供给的解决方案	119
7.1	引入市场，促进公共产品的多元化供给	119
7.1.1	政府作为公共产品的提供者比生产者更称职	119
7.1.2	在公共产品供给中引入市场机制	120
7.1.3	公共产品市场化供给的实践模式	122
7.1.4	我国公共产品供给多元化格局的建构思路	123
7.2	深化改革，着力构建服务型政府	125
7.2.1	重塑政府理论的启示	125
7.2.2	我国政府变革的方向：服务型政府	128
7.3	创新机制，有效衡量公共产品的产出与需求	130
7.3.1	公共产品需求偏好的显示机制	131
7.3.2	公共产品的度量方法	132
7.3.3	我国公共产品偏好显示机制的构建	133
7.4	推动合作，丰富公共产品生产供给方式	135
7.4.1	政府与市民的合作	135
7.4.2	政府间的合作	137
7.4.3	合作是什么	139
第8章	合作与公共选择：案例分析	141
8.1	我国慈善组织成长的逻辑	142

8.1.1 慈善的本性与慈善组织	142
8.1.2 我国慈善组织的运行状态与市场化之路	145
8.1.3 比较分析与结论	147
8.2 我国农村地区“公共池塘资源”的治理	151
8.2.1 污染问题	152
8.2.2 理论分析与基本框架	153
8.2.3 历史与经验分析	157
8.2.4 启示	161
8.3 扶持之手及其政策意蕴——以网约车管理为例	162
8.3.1 从基本秩序开始	163
8.3.2 秩序演进的政策意义	166
8.3.3 从基本秩序看网约车政策	167
8.3.4 启示	172
第9章 在不完善的政府、市场与社会间选择	174
9.1 有为的政府	175
9.2 合作的政府	178
9.3 精明的政府	179
9.4 在市场、社会与政府间选择	181
参考文献	183

第 1 章

导论：关于政府角色的分歧

政府在人类的社会生活和经济发展中应该扮演何种角色？不同的人站在不同的价值立场上可以得出迥然相异的回答。对于“权威主义者”和“父爱主义者”来说，政府在整个社会生态中是一种不可缺少的核心存在。特别是在封建专制国家，皇帝或者国王作为政府的仪式象征，其光辉就是阳光或雨露一样，永恒不懈、自然而然地洒向人间大地。但与“政府万能论”相对应的，有一种可能更加古老的“无政府主义”思想。无论是古代中国“无为而治”的老庄学派，还是古代希腊认为“自然即道德”的斯多葛学派，都蕴含着对国家强制力量的反对。

政府是善还是恶？政府是不是总在“好心办坏事”，政府会不会“坏心办好事”？在漫长的人类历史进程中，上述所有观点都可以找到案例加以佐证，但同时也能够发现截然相反的案例将其证伪。我们偶尔能够听到这样的新闻：在一个充满混乱或政府崩溃的地方，老百姓们自发建立了一种机制来维护秩序，竟然也能打造出一方净土。但我们听到的更多现实是，在那些政府无能的“失败国家”，战乱频仍；民不聊生，经济生产沦落到刀耕火种，弱势群体被当成奴隶买卖。我们常常认为，是坚强有力、胸怀使命的政府为社会提供了秩序、福利与安全保障。但我们几乎从来没有停止过抱怨，政府是如何的低效。当大量的学术著作以“仁慈政府”为基本假设，不厌其烦地推理研究着政府如何才能更好地服务民众回馈社会时，也有学者从“理性经济人”的假设出发研究政府行为。

政府的角色、政府的善恶，或许是一个永远没有定论的问题。但有一点是确凿无疑的：政府不是一个具有完整自我意志的整体。政府也是由有限理性、以追求自我利益为主的个体组成的。长期的历史演进以及前车之鉴告诉政府的

决策者，做一个良善政府，认真地为人民提供公共服务，对自己来说可能是一个收益最大、成本最低的选择。就像奥尔森所认为的那样，即使强盗在理性选择之后，也会逐渐从“流寇”走向“坐寇”。但是，人的理性总是有限的，所有人都不可能掌握所有空间和时间的完全信息，这就意味着，政府在通常情况下很难正确计算眼前利益与长远利益那个更重要，也很难评价某项政策措施对未来的全部影响。一件事情做对了还是错了？某项措施该做还是不该做？决策者一直在面对着类似的艰难选择。

无论怎样争论，有一点几乎可以肯定，人类社会发展的历史，特别是近代以来的发展历史，其实也是政府职能扩张的历史。虽然对政府的质疑从未消停，但政府作为国家强制权力的执行者、国内秩序的维持者、国家疆界的守卫者、特别是作为公共产品的供给者的地位一直是稳定的。在原始社会因血缘关系所维系的部落中，公共服务可以用一种完全自主治理的方式所提供。即使在后来的长期演进过程中，一些小型的宗法共同体或居民联合体，仍然可以通过类似的方式来提供公共服务。但当人类进入阶级社会之后，国家作为阶级矛盾不可调和产物以及阶级统治的暴力工具出现，政府必然承担起大量公共产品供给的责任。因为阶级统治的过程与公共产品供给过程往往是同步的，甚至可以说，阶级统治过程就是公共产品供给过程，我们无法彻底将两者剥离开来。在马克思与恩格斯的经典著作中，除了大量地强调国家作为阶级统治工具的判断之外，也能够找到一些关于国家履行公共职能、调和阶级斗争的论述。^① 国家具有阶级压迫工具和调和阶级矛盾的两重属性，既是当前很多主流学者所接受

^① 马克思与恩格斯很早就注意到了“国家自主性”的问题。最典型的例子是马克思在《路易·波拿巴的雾月十八日》中对法兰西第二帝国的描述。1848年法国革命后，路易·波拿巴在选举中当选为总统，并于1851年12月发动政变成立了军事独裁政权，脱离了资产阶级议会的控制。而且，它“甚至开始践踏统治阶级的利益”（《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第92页），试图扮演整个社会和一切阶级的保障者的角色。在分析波拿巴能够取得相对于社会的自主地位的原因时，马克思与恩格斯认为主要与两方面因素相关。一是与市民社会和议会权力相比较，法国的行政权非常强大，这使得包括经济统治阶级在内的市民社会很难通过议会对行政权加以制约，国家的自主性能量逐渐积累起来。二是法兰西第二共和国时期资产阶级与无产阶级之间、资产阶级各派别之间在相互斗争中均无法取得绝对优势，为波拿巴钻空子提供了条件。所以在波拿巴统治时期，“国家才似乎成了完全独立的東西。和市民社会比起来，国家机器已经大大地巩固了自己的地位”（《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第676页）。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中也指出，在资本主义国家，“互相斗争的各阶级达到了势均力敌的地步，以至于国家权力作为表面上的调停人而暂时得到了对于两个阶级的某种独立性”（《马克思恩格斯选集》第4卷（上），人民出版社1995年版，第168页）。这意味着国家一方面主要照顾着在经济上占统治地位的阶级的利益，另一方面又承担着调和阶级冲突，维持国内和平的职能。

的共识，也是人类社会史中的现实。

其实，除了极少数持极端观点的人外，大多数学者都不否认政府存在的必要性与必然性。特别是在本书所要讨论的公共产品供给方面，很少有人认为政府的职能和角色是可以替代的。人们的分歧在于，政府应该采取什么方式和什么手段来提供公共产品，方能取得更好的投入产出比。政府组织是由不同的人组成的，人的有限理性、信息的不对称和未来的不确定性都意味着，公共产品的成本与收益永远无法完整地计算出来。但主要问题又在于，政府决策者的主要职责，就是在各种成本收益不明确、未来不确定的方案之间进行选择。学者们对个人选择与公共选择所进行的大量的研究，以及形形色色、甚至相互矛盾的研究成果，无不是在向政府决策者提供着角度不同、价值相异背景下不同的公共选择方案。政府通过自身的学习能力，不断地从历史经验教训和学术结论中汲取信息，不断地调整自己对未来的预期和成本收益函数。古人讲，“鱼与熊掌不可兼得”“有舍才有得”。在现代社会，政府决策者的理性表现，就是根据执政目标、历史环境和社会状况要求，不断地在得与失、舍与得之间进行权衡选择。决策者要拥有绝对权力，那么就要对历史和未来承担无限责任；决策者想要择清自己难以承担的无限责任，那么就必须要承受权力受到制衡、限制的后果。

在本章，将把关于政府角色的分歧引入公共产品理论中，从而开始一个讨论。当前学者们关于公共产品理论的分歧，其实就是对政府角色认识的分歧。这些分歧是多层次的、相互交织的。公共产品供给是不是政府的责任？关于这一问题，似乎有比较一致的肯定回答。随之而来的问题是：政府应该如何履行这一责任？笼统的回答可能是，要么政府直接生产，要么通过委托其他组织间接生产。在错综复杂的公共产品供给结构中，政府也扮演着错综复杂的角色。各种理论声调各异，在公说公有理、婆说婆有理的理论丛林中，能不能找到比较稳定的、具有包容性的基本框架？这正是本书的一个主要目的。

1.1 巨大成就从何而来

为了更好地开启本书的讨论，可以对我国改革开放以来取得巨大成就的原因进行一个简单分析。中国的崛起，可以算是20世纪以来改变世界格局的一

大事件。中国的崛起首先表现为经济建设取得的举世瞩目的成就。从1979年到2015年，我国GDP年均增长9.7%，2015年已达685505.8亿元；人民生活水平有了显著提高，城镇居民人均可支配收入由1978年的343元提高到2015年的31790元，农民人均纯收入由134元提高到10772元；^①自2010年起，按照美元汇率计算的我国GDP总量已超过日本升至世界第二位。当然，中国的崛起不仅仅表现为经济领域的成就，在社会建设、国家治理等方面也都形成了一系列令人信服的成果。比如，中国成功地建设了世界上规模最大的医疗保障体系，尽管医疗水平还相当有限，还存在大量的问题，但不可否认这已经为8亿多农民以及城市居民提供了基本的医疗保障，这是中国乃至世界医疗卫生事业发展进程中具有历史意义的大事；又如，中国渐进式的城市化进程，三十多年来以每年1%左右的速度向城市转移农村人口，在没有形成大规模的城市“贫民窟”的前提下，还为农民提供了越来越多的生活保障。

从世界范围来看，并不是所有的发展中国家取得的成就都能与中国相媲美。业已形成稳定的社会结构和国家治理水平的西方资本主义世界不具有比较意义。广大的亚非拉各国在历史上曾与中国处在同一起跑线，有的国家底子、基础还要好于我国，特别是拉美一些国家曾经一度跨入工业化发达国家（如阿根廷）的“门槛”。但自20世纪80年代以来，这些国家经济增长率普遍低于我国，有的陷入了“中等收入陷阱”，有的甚至成为“失败国家”。有很多学者从不同角度思考中国崛起的原因，提出了不同的解释。

早在21世纪初，就开始有西方学者把我国经济社会发展的经验冠之以“中国道路”或“中国模式”，并认为我国经济高速发展的事实，在现存的资本主义世界体系内为其他国家的发展提供了另外一种可行的路径。雷默（Ramo, 2004）甚至认为，以锐意创新、积极试验、积极捍卫国家边界和利益、深思熟虑的激进改革为灵魂的“北京共识”，正在对当前在世界上占据支配地位的“华盛顿共识”提出挑战。尽管学者们对“中国模式”“中国道路”和“中国经验”的内涵存在争议，但大多把中国经济发展的成功归结于强大有力的、具有高度学习能力的执政党和政府组织（奈斯比特，2011），以及由此而形成的独特的政治模式（郑永年，2009）。正是强大的执政党及其控制的政府组织，基于对历史经验教训的反思、国外发展成功经验的学习，以及内置于自身纲领中的政治理念，保持了一种“强化市场型政府”（奥尔森，1999）

^① 国家统计局. 2016 中国统计年鉴（光盘版）[M]. 北京：中国统计出版社，2016.

格局，成为支撑中国成功的关键元素。

但也有另一些学者认为，并不存在所谓的“中国模式”，如冯兴元（2012）认为，中国经济成功是经济自由增进和经济运行环境较为稳定的结果。中国经济的快速增长是通过维护某种程度上的经济自由并结合以强大的政府来推进的。一国经济发展遵循“一般（普遍）模式”，它包括两大系统：一是经济自由的增进和维护；二是保障经济运行的稳定环境。在最初经济发展水平较低的情况下，强大的政府可以在实现以上两个因素方面发挥较好的作用，提高人均收入水平；而随着经济发展水平到了一定的阶段，要实现较高水平的人均收入，则需要通过放松管制来增进和维护经济自由，为经济运行提供一个稳定的环境。所谓的“中国模式”也不外乎其中，因此不存在独立于此的“中国模式”。许小年也认为，中国模式其实是不存在的：“如果说有中国模式的话，就有两个，不是一个。这两个所谓中国模式历史上我们都见过，所以不是什么新的中国模式。从改革开放到1994年、1995年，大概是分税制开始，所以，第一个是亚当·斯密模式，第二个模式是1994年、1995年后的东亚模式，或者凯恩斯模式、大政府模式”。^①

乍看起来，上述两种判断截然相反。前者认为中国找到了一条独特的、与大多数发达国家曾经走过的道路不同的发展路径。后者则认为中国的成功，只不过再次印证了经济发展的普适模式：只要尊重和保护产权，维持开放型社会，发挥市场在资源配置中的主要作用，一个国家就会自然走上经济发展的康庄大道。不过，详细思之，两种观点之间并不存在根本矛盾。前者强调的是中国改革的渐进性特点，所谓渐进式改革，其实指的是政府控制下的、过程可控的改革。从整体上看，改革过程不但没有削弱政府的能力，反而为政府获得现代化治理能力提供了更好条件。后者虽然强调中国经验在历史和现实中的普遍性，但是，几乎所有成功走上发达之路的国家，无一不是在强有力政府的监护下完成的，政府为经济发展和社会进步提供了最基本的公共产品。从狭义上看，政府提供的是社会保障、教育、国防、环保、基础设施等公共产品；从广义上看，政府提供的保护个人产权的法律制度，提供的保证合同契约履行的司法制度等，也是公共产品。所以，无论是不是承认中国模式、中国道路，一个强有力政府的存在，毋庸置疑是国家成功发展的必要条件。

^① 摘自许小年在2012年“腾讯思享荟沙龙”上的主题演讲，腾讯网，<http://news.qq.com/zl2012/thinkbig/>，2012-12-27。

如上所述，一个国家在经济发展和社会进步方面的成功，离不开强有力政府的保驾护航。但并不是说，有了强大政府就必然会带来国家的繁荣昌盛。著名的“诺思悖论”^①认为，国家的存在是经济增长的关键，然而国家又是人为经济衰退的根源。强大政府可能会促进经济增长，也有可能扼杀经济增长。亚当·斯密在《国富论》中，认为政府的天职应该是“守夜人”。根据他的论述，政府的职能主要有三项：一是保护本国社会的安全，使之不受其他独立社会的暴行与侵略；二是保护人民，不使社会中任何人受其他人的欺负或压迫；三是建立并维持某些公共机关和公共工程。但“守夜人”政府似乎仅仅存在于自由竞争时期以英美为代表的欧洲国家，在德国、俄罗斯等中东欧国家，政府也被赋予了除最低职能之外的大量责任，在20世纪下半叶崛起的东亚各国，政府更是扮演着强有力的主导作用。

政府从来不是一个合格的直接生产者，计划经济条件下的低效率充分证明了这一点。但在大多数情况下，社会生产力的发展又离不开政府的保驾护航。近几十年来，人们不断探索着政府职能前进的边界，也探索着政府职能收缩的极限。政府被期望在宏观调控、国有资产管理、市场规制、收入分配、社会保障、促进就业和经济增长等方面发挥重要功能。

1.2 社会主要矛盾的变化

2017年10月，党的十九大召开。习近平总书记在报告指出：“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。矛盾规律或者说对立统一规律，是马列主义唯物辩证法的核心内容。运用矛盾规律分析不同阶段的社会主要矛盾、次要矛盾以及各种矛盾间的关系，据此确定路线方针政策，是中国革命和国家建设的成功经验。改革开放后，党中央认为社会主要矛盾不再是“阶级斗争”，而是“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”，

^① “诺思悖论”由诺思在1981年提出。诺思认为，国家具有双重目标，一方面通过向不同的势力集团提供不同的产权，获取租金的最大化；另一方面，国家还试图降低交易费用以推动社会产出的最大化，从而获取国家税收的增加。国家的这两个目标经常是冲突的。另外，由于存在着投票悖论、理性的无知，加之政治市场的竞争更不充分和交易的对象更难以考核等因素，政治市场的交易费用高昂。结果，政府作用的结果往往是经济增长的停滞。

在这一判断基础上，制定了以经济建设为中心的基本路线，实现了近四十年的高速发展。但社会矛盾总是在动态变化、不断演进。党的十九大报告中对我国社会主要矛盾判断发生了历史性变化，背后蕴含着深刻的现实意义。准确判断社会主要矛盾的变化，是党的执政理念保持先进性的生动体现，是党对我国经济社会文化历史性变迁的科学回应，当然也为政府及各个领域的工作提出了全新命题和重大任务。

人类社会总是处于千变万化之中，各种矛盾之间、矛盾的对立面之间时时刻刻都在发生变化。在某个阶段，社会主要矛盾只有一种。但事物发展都有一个从量变到部分质变再到质变的过程。随着历史背景变化和形势发展，次要矛盾有可能发展成主要矛盾，这是从量变到质变的过程。同样，社会主要矛盾的表现形式也会随着历史演进出现新鲜特点，这是从量变到部分质变的过程，是实现质变之前的必经阶段。改革开放以来，我国经历了长期迅速发展。到现今为止，至少在两个方面已经发生明显变化。一是生产力水平在某些领域达到世界先进水平，“落后的社会生产”时代总体上成为过去。中国的高铁、风能、核能等装备已经走向世界，通信领域也后来居上成为世界引领，共享经济的高速发展连一些发达国家都叹为观止。二是人们的物质需求总体上得到了满足。我国已经构建了相对完善的社会主义市场经济体制，与以“短缺经济”为特征的计划经济不同，市场经济往往以“过剩经济”为常态。市场经济通过价值规律和自由竞争实现供求平衡以及资源优化配置，人们对消费品的需求自然得到满足。而且，随着市场经济下企业家精神的迸发，不但能够满足消费者显性物质需求，还能挖掘潜在需求，甚至“创造”新兴需求。不过，党的十九大报告又特别指出：“我国社会主要矛盾的变化，没有改变我们对我国社会主义所处历史阶段的判断，我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变”。社会生产力虽然达到新水平，社会主要矛盾虽然出现新情况，但这仅仅是阶段性的部分质变，距离生产力和生产关系整体质变还有很长的过程。应该看到，除非国际、历史环境出现剧烈改变，在社会主义初级阶段以及整个社会主义全过程，社会根本矛盾的内在属性都很难发生实质性变化，这决定着社会主要矛盾在性质上一直是人民内部矛盾，即人民需求与社会供给之间的矛盾（吕普生，2018）。所变化的仅仅是社会主要矛盾的主要方面即生产力发展水平，这种变化对原有主要矛盾的解决状况、需求侧的增长状况以及供给侧的满足状况都提出了新的变革要求。