

第一篇

地方政府的经济职能

- ▲ 国家和政府的经济职能概述
- ▲ 地方政府经济职能的定位

国家和政府的职能是全面的 其中领导和组织经济建设即管理经济的职能处于主导地位。传统体制的弊病是政府和企业的职能（责）不分 改革必须重新界定政府的经济职能 从直接支配企业经营转向间接的宏观调控。地方政府是整个政府体系的有机组成部分 其经济职能既秉承中央政府而来 又有分层管理和调节的特点 处于基础地位。在市场经济体制下 市场是国家和企业的中间媒介 地方政府更是市场和企业的接触部 与市场的联系格外密切。不少学者认为 地方政府的经济职能是非常繁重和复杂的 各有不同表述 有的还待在实践中探索和验证。

第一章

国家和政府的经济职能概述

凯恩斯认为 应当强化国家对经济的干预“让国家的权威与私人的策动力互相合作”。完全的自由放任已经一去不复返了，问题仅在于管什么、管多少和怎样管。

国家和政府的职能是多方面的，包括对外保卫国家安全、维持主权独立和对内实行人民民主专政等。这些被称为政治职能 只是一个方面 另一个方面 还有经济职能 即管理经济运行、组织经济建设和推动经济发展的职能。作为发展中的社会主义国家，以解放和发展生产力为己任，经济职能更有特别重要的作用和意义。 20 年前的拨乱反正，把党和国家的工作重点回归到以经济建设为中心的轨道上来，并在制定社会主义初级阶段的基本路线时明确一个中心就是这个中心，体现了这个要求。但是，传统体制有很多弊病，政企不分是其突出点之一；通过改革，目标定位于宏观调控，才使政府的经济职能得到了端正，落到了实处。

一、必不可少的政府干预

国家和政府的经济职能，其形成有一个历史的演进过程。

真正的国家始自奴隶社会，除了作为阶级斗争的产物和实行阶级统治的工具外，同时作为建立在一定的经济基础之上的上层建筑，也不外是为经济基础服务的政治力量。换句话说，政治职能和经济职能相互联系，并非截然分开。只是在不同的社会制度下，政府的功能、职责和方式，手段不尽一样。在奴隶社会，按照柏拉图的“理想国”，主张由国家管理一切事情，包括对生活必需品的公平分配。在封建社会，国家一般不直接管理生产，而是主要通过财赋手段，掌握相当份额的社会财富，用于地主阶级的公共需要。我国古代，国家建长城、修运河，也承担过兴水利、劝农桑等具体任务以发展生产。资本主义的发展，在原始积累时期，重商主义者要求由国家出面鼓励和监督出口商品生产，后来的重农主义者鼓吹经济自动运行比在政府管制下的运行更好。亚当·斯密认为，整个经济都由“看不见的手”在操纵和调节，国家的经济职能应当缩小。在发生了经济危机后，凯恩斯认为，应当强化国家对经济的干预；“让国家的权威与私人的策动力互相合作”。时至今日，完全的自由放任已经一去不复返了，问题仅在于管什么、管多少和怎样管，采取什么方式和手段。后凯恩斯主义学派和新自由主义学派都肯定要充分发挥市场机制的作用，也都不完全否定政府干预的作用，区别似乎在于重点不同、程度不同和具体政策的不同。

在现代市场经济体制下，政府干预之所以必不可少，集中到一点就是针对“市场失灵”而言。萨缪尔森等编著的《经济学》有一章是《政府的经济作用 公共选择和外部经济效果》，其中谈到“市场不是理想的，存在着市场失灵。”针对“市场失灵”，他提出“政府的三种中心的经济职能：稳定、配置和分配。”稳定是指宏观经济稳定，使用货币政策和财政政策；可

以帮助缓和失业的起伏或者可以抑制通货膨胀的过度”；配置是指微观经济方面，“目的是协助社会得到它所需要的资源配置”，“于是社会在一个特定时间内所选择的任何一种经济和统制经济的组合”；分配实际上是指再分配，因为“看不见的手”是有效率的，但是它对公正或平等却是盲目的”。所谓公共选择理论就是“政府应该做什么”的理论。所谓外部经济效应，就是在市场外部往往缺乏效率，产生负效应，如污染环境，需要政府采取政策给以矫正。^①

社会主义社会建立在以生产资料公有制为主体的基础上，决定了国家管理经济的职能有其不同于以往诸社会的特殊关系和内容：一方面，作为社会主义上层建筑的主要构成部分，要保护、巩固和发展自己的经济基础；另一方面，作为国有经济的所有者，又要行使所有者的职责，发挥经济主体的功能。因此，国家拥有双重的经济职能，既是管理者，又是所有者。相应于这种双重职能，传统的经济管理体制是实行高度集中的计划经济，以指令性计划来安排社会经济运行，直至替代企业的自主经营。国家管理经济的范围无限扩大，达到所谓几统天下，遍及生产、流通、分配、消费和积累以及资金、劳动力、技术等生产要素的配置。这有多种解释，例如：劳动者是生产资料的主人，国家代表全体人民管理国有经济（全民所有制经济）；一个单独的提琴手是自己指挥自己，一个乐队就需要一个乐队指挥（列宁语）”等等。这些道理，反映了经济的社会化程度不断加深后，仅由各个企业自主经营必然会带来整体上的盲目性，或者叫做无政府状态。但是，由政府包办

萨缪尔森等编著：《经济学》（第12版）中国发展出版社，1992年3月第1163—1213页。

一切 替代企业的自主经营 (产供销、人财物) 只是由于信息不全, 也必然会带来另一种盲目性。人们称为“政府失灵”。社会主义国家的双重经济职能, 表现为计划经济管理, 远远不是“政府干预”的提法所能概括得了的。

在东南亚金融风暴发生后, 人们总结和反思其经验教训, 又不得不联系到政府干预的问题, 并有很大分歧。世界银行首席经济学家斯蒂格利茨认为, “这些国家今天之所以面临许多困难, 并不是因为政府管得太多, 而是因为管得太少了。例如, 有些国家在金融自由化过程中疏于管理, 并撤销了原有的某些限制——包括不允许银行在没有健全的法规条款下向房地产业贷款等。”而美国另一位著名经济学家沃尔夫则认为, 东南亚危机的根本原因是“不利用市场力量调节经济”, 他说, “以市场为中介来进行资源分配, 固然有其缺陷, 但这并不意味着亚洲模式的主观人为地配置资源就没有更大的缺陷。”东南亚国家和地区在过去几十年里大多实行的是“政府主导型市场经济”。比如战后的日本和韩国, 他们的经济都是在政府的强力指导下走上高速发展之路的。事实证明, 在市场发育不成熟的情况下, 运用政府的力量协调经济, 其优势是大于劣势的。但是, 当东南亚国家和地区政府将本土经济成功地推上“快车道”以后, 当经济发展已经到了相当高的阶段时, 依然由政府指导和保护的企业占据经济的垄断地位, 压制民营企业的发展空间, 这种模式的弊端就逐一显露出来, 到危机发生前, 这些弊端更是暴露无遗: (1) 政府采用财政超支、银行超贷、对外过度举债的方式支持经济的高速增长, 要求银行将大量资金投入政府要求发展的行业和部门。在这种情况下, 被指定优先发展的行业和部门就会出现依靠信贷而不依靠资产、依靠“关系资金”而不依靠资本市场、依靠政府而不依

靠市场发展的现象。(2) 一些受到政府特殊照顾的大企业享有过多的优惠政策 因而滥用资金、盲目扩张、畸形发展 很多都成了效益低下的“泥足巨人”。(3) 政府以行政手段干预微观经济活动，在官员与企业领导人之间形成了不正常关系，它严重削弱了政府的调节作用，并导致权钱交易、寻租活动猖獗 部分政府官员腐败。看来“政府主导型经济”恐怕只适合于东亚国家经济发展的初始阶段，到了更高的阶段就需要调整，政府应该从一些可以由市场调节的领域及时退出，让市场发挥基础性的调节作用。此时政府的地位应从主导变为市场的补充，其作用是采取种种措施使市场运转得更好，推动市场竞争，并及时纠正市场的失灵。在这个前提下再谈政府是干预还是不干预，它们就不再是对峙的南北冰山了。^① 这也是一种观点，可供参照。

二、从政企不分到政企分开

在计划经济体制下，政府管理经济的职能不断扩张和加强 其广度、深度和可控性、指令性 计划就是法律 都非其他制度的国家所能比拟。传统体制的特征，集中表现为前述两种经济职能的合一，即所谓政企不分，把国家作为经济主体，而使企业的主体性格在视野中消失。在这种体制下，把所有企业首先是占压倒优势的国有企业一个不漏地分别隶属于从中央到省、市、县的各级行政主管部门，条条、块块各成系统。其实，其他公有制如乡镇企业，同样隶属于所在社区的乡镇和村 被称为“准全民”或“小国营”。这些主管部门 既管本行、本地的有关经济活动，又直接经营着所辖的企业，从扩大再生

^① 引自薛小和“政府作用 从主导到补充”，《经济日报》1998年7月31日。

产到简单再生产。双重职能的耦合，政企不分，带来的严重后果是：

1. 按行政系统直接控制企业的生产经营，使企业成为拨一拨才动一动的“算盘珠”，严重地抑制着企业和职工的主动性和积极性，完全听命于上级指挥，不能按照市场情况及其变化及时作出相应的决策，变为躺在国家身上吃“大锅饭”的懒汉。人们已经懂得垄断导致低效，而政企不分则是比行业垄断更有权威的国家垄断。

2. 按条、按块的行政管理带来条条、块块的分割，切断了社会化大生产的内在联系，使经济生活萌发种种不正常现象，使全民所有制化为部门所有制、地方所有制，分别成为各自独立的利益主体，进而凭借行政权力谋取自身的利益，在生产上重复建设，在流通上划地为牢，影响了技术的相互交流和资源的综合利用。这还使得客观上形成以城市为中心的经济区支离破碎，城市之间和城乡之间的经济联系常被割断。^①

3. 在有关部门包办企业生产经营活动的进程中，随着经济发展，企业越来越多，政府的事务也越来越多，以致政府机构不断膨胀，分工愈细，协调愈难，不仅造成官僚主义，削弱工作质量和工作效率，而且造成衙门庞大、冗员增多，使财政支出给予人民的负担也日趋沉重。权力集中还导致种种“寻租”行为，腐败之风愈演愈烈。

重述传统体制的这些固有的弊病，目的在于说明，在肯定政府应有经济职能的前提下，还必须对执行经济职能而采取什么经济体制有所善择。十一届三中全会以来，解放思想，实

^① 参见刘国光主编：《中国经济体制改革的模式研究》，中国社会科学出版社，1988年7月，第312—314页。

事求是，在对计划经济再认识的基础上，坚持市场取向的改革。经过“计划经济为主、市场调节为辅”；有计划的商品经济”和“计划经济与市场调节相结合”等渐进层次，终于认定以社会主义市场经济为经济体制改革的目标。根据市场经济的要求，政府的经济职能不同于过去，必须有实质性的转换。

转换政府的经济职能，不仅是经济体制的改革，并且也关系到政治体制的改革，或者说是经济体制改革与政治体制改革的结合点。改革启动之初，邓小平就高瞻远瞩地指出：“经济工作是当前最大的政治，经济问题是压倒一切的政治问题”^①；“政治工作要落实到经济上面，政治问题要从经济的角度来解决”^②。可见，经济和政治不能分开，经济改革和政治改革本质上是二位一体的。邓小平推进经济改革时，很早就强调计划管理制度对经济、政治、文化、社会实行高度集权有密切关系。他明确地说：“我们的各级领导机关，都管了很多不该管、管不好、管不了的事，这些事只要有一定的规章，放在下面，放在企业、事业、社会单位，让他们真正按民主集中制自行处理，本来可以很好办，但是统统拿到党政领导机关、拿到中央部门来，就很难办。”^③以后，他又多次谈到政治体制改革要同经济体制改革相配合，“不改革政治体制，就不能保障经济体制改革的成果，不能使经济体制改革继续前进，就会阻碍生产力的发展，阻碍四个现代化的实现”。^④政治体制改革的范围很广，转换政府的经济职能，正是政治体制改革和经济体

①② 《邓小平文选》第二卷 第 194、195 页。

③ 《邓小平文选》第二卷 第 328 页。

④ 《邓小平文选》第三卷 第 176 页。

制改革相互渗透的一个重要内容。

转换政府的经济职能，关键在于政企职责分开。八届人大第四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展的“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》中，“深化经济体制改革”一章有一节“转变政府职能”指出：“按照政企分开的原则，转变政府职能。政府的经济管理职能，要真正转变到制定和执行宏观调控政策，搞好基础设施建设，创造良好的经济发展环境上来，把不应由政府行使的职能逐步转给企业、市场和社会中介组织。”这里有几层意思：(1) 转变政府职能的原则，就是从政企不分到政企分开；这是区别新旧政府职能的基本标准，也就是从计划经济到市场经济给予政府的不同任务。(2) 转变后的政府职能，不是不管理经济，而是主要转变到制定和执行宏观调控政策；这与原来直接支配企业的生产经营，是完全不同的。(3) 政府的经济职能，还有搞好基础设施建设等，也就是搞好公共产品；因为基础设施建设需要投资多、周期长而回报率低，仅靠市场机制是不可能搞好的。(4) 通过转变政府职能，目的是创造良好的经济发展环境；这要做很多服务工作，推动经济发展，而不是由政府直接成为发展经济的市场主体和投资主体。(5) 与此相应 随着职能转变 不应由政府行使的职能就要摆脱；这些不应行使的职能，大体上就是邓小平讲过的‘不该管、管不了、管不好’的那些事。(6) 政府不应行使的职能由谁来承担？要逐步转给企业、市场和社会中介组织。也就是说，要充分发挥企业、市场和社会中介组织的作用 各施其职 各显其能 各得其所。

转变政府的经济职能，摆脱不应管的事，必须改革和调整政府机构。《纲要》接着指出：“要按照精简、统一、效能的原则，着手制定改革和调整政府机构的方案”。具体要求是把综

合经济部门逐步调整和建设成为职能统一、具有权威的宏观调控部门；把专业经济管理部门逐步改组为不具有政府职能的经济实体，或改为国家授权经营国有资产的单位和自律性行业管理组织。后来党的十五大报告，在“政治体制改革和民主法制建设”一章有一节“推进机构改革”指出：“要按照社会主义市场经济的要求，转变政府职能，实现政企分开，把企业生产经营管理的权力切实交给企业。”精简机构，主要是调整和减少专业经济部门，如中央的很多以工业为代表的产业部和地方的有关产业厅、局等。经过改革和精简，将做到“小政府、大社会”或“小政府、大市场”，不仅正确发挥社会、市场和企业的职能，并且大量压缩庞大机构的人员和开支，减轻人民负担，从一个“高价”政府变为一个“廉价”政府。

转变后的政府职能，以上所说是基本原则，至于其内含和外延到底是哪些，还待在实践中探索和理论上阐述。过去流行的观点有人浓缩为四点八个字：规划、协调、服务、监督，包括了宏观调控和其他方面。进一步具体化，可以列出更多条。不妨举出两文：

一是较早的，把政府管理经济的职能归纳为 8 条：(1) 制订经济和社会发展的战略、计划、方针和政策；(2) 制定资源开发、技术改造和智力开发的方案；(3) 协调地区、部门、企业之间的发展计划和经济关系；(4) 部署重点工程，特别是农业、交通能源、科学教育的建设和发展；(5) 汇集和传播经济信息，掌握和运用经济调节手段；(6) 制定并监督执行经济法规；(7) 按规定的范围任命干部；(8) 管理对外经济技术交流和合作。国家通过上述管理，发挥对国民经济进行计划、控制、调节和监督的功能以及为社会提供人才和技术的功能。

归结起来，能否称之为就是服务。^①

一是最近的，把政府的作用定位于增进经济的效率、公平和稳定 共有 7 条：(1) 宏观调节作用，目的在于促进稳定增长和充分就业并防止通货膨胀；(2) 结构调节作用，通过产业政策，实现产业结构优化，并对落后地区适当扶持；(3) 生产作用，指促进公共与基础设施的生产；(4) 需求作用 指政府购置大商品和劳务，构成社会总需求的一部分，对经济发展起影响；(5) 再分配作用，通过税收和社会保障体系以及各种补贴来实现；(6) 秩序作用，通过经济立法来保障市场经济的运行秩序；(7) 社会安定与发展作用，包括防止出现资源耗竭、环境污染和生态失衡等社会问题。^②

三、宏观调控的内容和手段

经济体制改革，一般分为 3—4 个主要环节 就是企业、市场和宏观调控，或者再加一个收入分配和社会保障。通过改革，重新界定政府的经济职能，也就是从直接支配企业经营转向间接的宏观调控。党的十四大在认定以社会主义市场经济体制为目标时，就把宏观调控与发挥市场机制的基础性作用相提并论。江泽民在十四届五中全会闭幕时的讲话中强调：“充分发挥市场机制的作用和加强宏观调控，都是建立社会主义市场经济体制的基本要求，二者缺一不可，绝不能把它们割裂开来 甚至对立起来。”在社会主义市场经济体制下 政府的经济职能不再是直接管理企业，而是主要搞好宏观调控，以适

顾宝孚：《国家经济职能概论》，中共中央党校出版社，1988 年 5 月，第 18—20 页。

武博：《论政府性质与职能的转换》，《江海学刊》1998 年第 1 期。

应市场经济发展和运行的要求。有人认为，社会主义市场经济特有的发展进程，历史条件决定了政府的宏观调控具有双重职能：既要弥补市场缺陷和局限，是市场的校正器和替代物；又要促进市场体系的发育、完善和市场机制的健全，做市场的保护伞和助推器。

传统的观念和理论曾经认为，在市场机制驱动下，一定会导致盲目运行的无政府状态，最后造成循环往复的经济危机；为此，应当以计划经济取代市场，实现国民经济有计划、按比例、高速度的发展。实践并未给以正确论证。相反，建国以来，虽然我国经济建设中始终存在着走向高速发展的强大动因，但是在经济增长达到一定的高度后，总会碰到比例失调和市场短缺的困扰，使国家不得不被迫采取调整和紧缩的政策，由此带来周期性的强波动。大起大落和“一放就乱、一收就死”似乎成了客观规律，周期波动和反周期政策的交替似乎是走不出的怪圈。

中国的经济繁荣为什么不能持续？政府应当扮演什么样的角色？成为领导经济建设工作的两大难以破译的“猜想”。这在改革开放后，也不是立即得到解决的。在出现了又一轮的经济过热时，我国政府不再采用传统的“急刹车”办法，而是通过加强宏观调控，才实现了“软着陆”，达到了适度快速的平稳增长，并保持着“高增长、低通胀”的良好势头。虽然当前还处于转轨期，在前进中暴露出不少困难，特别是结构性矛盾带来部分企业陷于窘境、部分职工走向下岗，但这是传统体制和传统增长方式的遗留问题，经过努力是可望好转的。特别是在东南亚金融风暴的冲击下，我们所受影响较小，没有乱了阵脚，更说明这几年的宏观调控是必要的、成功的。经过这次成功的实践，我们不仅认清了宏观调控作为政府职能的

重要位置，并且开始学会了怎样运用多种手段来搞好宏观调控。

如前所述，我国当前的宏观调控具有双重职能，这是像我们这样的发展中国家处于体制转轨期的特定机遇和特定任务。

一方面，作为政府进行宏观调控的一般职能，是为了弥补市场缺陷。市场有缺陷，但是资源配置仍旧要以市场为主；政府实行宏观调控以弥补其缺陷，虽然政府行为还不是十全十美的。这是一种次优结合，也是功能互补、相辅相成的较佳选择。

在这方面，政府的宏观调控职能，主要表现在：（1）调控经济运行，力争适度增长。发展是硬道理，一定要有适度快速，否则不能满足国力增强、生活改善和人口增长的需要；但是过高的速度也不行，还要以效益为前提，并促进结构的调整和优化。宏观调控必须兼顾这些要求，防止过热或偏低引起经济运行的震荡。（2）保障社会公平，防止差距过大。市场竞争奉行优胜劣汰的规则，其结果必然会有分配收入的差距，这是力争高效率的客观要求，目的在于把“蛋糕”做大。但是，在差距扩大到一定程度，又会显得社会的和道德的不公平，引发种种矛盾。这就又要求政府通过税收政策、转移支付和社会保障制度等，对国民收入进行再分配，实现公平目标，最后达到共同富裕。（3）提供公共物品，增进市场效率。所谓公共物品或公共产品、公共品，具有消费上的非排他性和非竞争性，人人可以享用而不愿付费或不便收费，包括多种基础设施、生态平衡和环境保护以及高科技和智力投资等，仅靠市场机制是发展不快甚至还会遭受破坏的。这就要靠国家支持，并能增进市场效率，维护经济和社会的稳定。

另一方面，作为政府进行宏观调控的特殊职能，是为了促进市场发育。我国原来经济落后，商品生产和商品交换不够发达，经过几十年的计划管理，某些方面还有倒退。改革以来，市场在夹缝中、体制外成长，进程不可能快。目前处于转轨期，市场经济的形成有赖于市场的发育。市场发育固然有其客观进程，但是政府行为如何，也有促进或促退的两种可能。宏观调控的此一职能不在以政府替代市场，而是运用“看得见的手”去助市场一臂之力，使其发育更加顺利，而排除种种人为障碍。所以说是特殊职能，主要表现在：（1）塑造市场主体，推进企业改革，连同调整和完善所有制结构，使多种所有制经济共同进入市场，成为市场竞争的主体，从而加快市场的成长，在建立现代企业制度的同时形成现代市场体制。应当说明的是，市场主体不限于企业，政府和个人或家庭作为消费者，也是市场的需方和买方；有的还是生产经营者，则是市场的供方和卖方。（2）制定市场规则，维护市场秩序。企业作为市场主体，相互之间靠契约关系。市场运行更要有一套游戏规则，才能做到公开、平等和有序。这套规则的制定者不是个别企业，而只能是政府，通过立法、执法来实现。尤其是在我国，转入市场经济为时尚短，百法待订，虽然已有很大进展，但还有繁重的后续任务。何况，徒法不能自行，政府为实施这些规则，维护市场秩序，尚有很多工作要做，包括宣传市场法制、普及法制知识等。（3）优化市场结构，完善市场体系。市场是多面体，除商品市场外，还有更多的生产要素市场，组成一个有机统一体。当前各类市场的发育不平衡，结构不合理，使市场机制失去依托，不能充分发挥优化资源配置的积极作用。这有思想障碍，也有体制障碍，并有来自政府行为的障碍。排除障碍，创造条件，责在各级政府，是现阶段宏观

调控不能忽视的内容。^①

政府行使宏观调控的职能，要掌握和运用相应的手段，按其重要程度可分三类：首先是经济手段，其次是法律手段，最后是辅以必要的行政手段。

经济手段属于间接调控，表现为运用各种经济杠杆和经济政策。其中最重要的是货币政策和财税政策。货币政策是靠掌握货币的发行量和流通量来调节社会供求关系，财税政策是一种再分配工具。在当前扩张冲动还未得到有效制止前，这两项政策都采取适度从紧的方针，前几年抑制通货膨胀就是其预期结果；但是，随着经济运行态势的变化，例如近年来感到需求不足，及时微调，有所放松，同样符合宏观调控的要求。与此配合，通过价格和税率、利率、汇率的调整，都使市场机制朝着有利于实现宏观调控目标而发挥其作用。另如产业政策、对外开放政策和其他经济政策，都对市场运行和企业生产经营有引导功能。计划管理在转向市场经济体制后，指令性指标已经很少，主要是中长期规划，带有指导性，作为宏观调控和政策抉择的依据，也能得到有关经济实体的重视、呼应和配合。

法律手段兼有直接和间接的二重性，例如禁止什么，对违法违规行为进行经济制裁，属于直接管理；又如提倡和鼓励什么，保证合法的经济行为，则属于间接引导。在这个意义上，人们认为，市场经济是法制经济。为了推进市场的规范化，国家先后制定了公司法、预算法、银行法、合同法、票据法和对外贸易法、反不正当竞争法、消费者权益保护法等，以调节各类

^① 参见张虹：《社会主义市场经济中政府宏观调控的双向职能》，《苏州大学学报》1997年第4期。

经济主体的经济行为。

行政手段仍是典型的直接管理，依靠行政机构和行政命令来实施，以提倡、鼓励或限制、禁止某些经济活动和经济行为，改变经济运行的方向和轨迹，达到宏观调控的目标。与过去比，它的空间渐渐缩小。也有人认为，财政预算与政府的经济行为直接有关，还带有某种程度的指令色彩和行政色彩。

目前，我国经济还未完全从双轨并行走向单轨，传统观念和传统机制也未完全退出历史舞台。在此条件下，三类手段相互交织，行政手段还占相当比重。如在货币供求调节中，重点掌握在存贷款利率，而不是银行法定准备金率和贴现、再贴现率，并且利率升降的效应也不及发达国家的影响明显；又如在证券股票和期货市场上，重点管制的也是上市额度和企业规模，而不是交易的规则（证券交易法和期货交易法还未出台）。^① 深化改革，完善宏观调控体系，还要假以时日。

谈到由于“市场失灵”而需要政府的宏观调控时，还必须指出，与理想有出入，也可能会发生“政府失灵（或失效、失败）”的问题。这是指政府在弥补市场缺陷时并不是完美无缺的。如为了抑制通货膨胀，减少贫困、保持公平和治理环境污染，有可能带来某些无法预见的副作用，影响经济运行的效率和自调节，阻碍生产要素的自由流动。尤其是在市场还不够发达的情况下，政府权力过大，市场经济被扭曲为权力市场经济，更有可能产生各种失误，造成经济和社会动荡。这在发展中国家不乏先例，值得我们引以为戒。

本章之所以不厌其详地论述了政府经济职能及其改革进

参见刘迎秋：“应灵活运用宏观调控手段”，《中国改革报》1997年10月27日。