

重新认识国家的作用

□ 王绍光 胡鞍钢^①

国家与市场的关系在经济研究中并不是一个新问题，但在中国，有相当长一段时间，这个问题很少被人讨论，因为在计划经济体制中，国家起着主宰一切的作用，市场即使被允许存在，也只不过是起点“辅助”作用。既然国家与市场的主从关系被认为是天经地义，当然也就无须讨论了。如今，中国已宣布实行“社会主义市场经济”，市场被视为社会资源的基本配置机制。中共中央十四届三中全会决定指出：“建立社会主义市场经济体制，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。”在中国要不要搞市场经济已经没有什么大的争论了，现在的问题是，国家在社会主义市场经济中应该起什么样的作用？如何重新认识国家在向市场经济转型中所起的作用？

中国学术界在这个问题上大致有三派观点。第一是传统计划经济派。这些人现在已不再坚持让国家计划效益经济的所有方面。他们也承认市场机制应在资源配置上起相当大的作用。在他们看来，国家仍是经济的主导力量，市场只不过是国家实现自己意志的工具。这个工具的应用范围可宽可窄，完全由国

胡鞍钢，中国科学院、清华大学国情研究中心主任。王绍光，曾任美国耶鲁大学政治学系副教授，现任香港中文大学政治与行政系副教授，中国科学院、清华大学国情研究中心客座研究员。

家掌握。这一派的观点在 1992 年上半年以前小有影响，但邓小平视察南方谈话发表后便从媒介中销声匿迹。

第二可以称之为“市场失灵”派。这派学者注意到福利经济学中关于市场失灵的论述，并据此得出了福利经济学早已得出的结论：国家只应在市场失灵的领域进行干预。在市场有效运转的领域，国家则应靠边站。

第三派学者承认市场会失灵，但他们认为政府也会失灵，而且政府失灵的危害比市场失灵的危害要大得多。因此在他们看来，市场失灵并不是国家干预经济的充足理由，相反，国家干预的范围应尽量缩小；小到只起“守夜人”的作用。由于这派学者的观点是从西方新古典经济学中借来的，他们可以称作中国的新古典经济学派。

本文的目的不是全面评述以上三派的观点，而是针对中国目前所处的实际情况，就国家在经济中的作用提出一种结构主义的看法。

国家在经济中应起哪些作用呢？这是众说纷纭的。我们先讨论新古典派经济学家所强调的国家在自由市场经济条件下要发挥的 5 项功能，其次讨论“市场失灵”派所强调的国家在市场失灵条件下要进行的 6 项干预，最后讨论“结构主义”派所强调的国家在中国国情的特殊条件下所需要发挥的 6 项特殊功能。

一、新古典经济学派的观点

新古典派经济学家视国家为“利维坦”（Leviathan，意指一种难以控制的怪兽），希望最大限度地制约它的作用范围。因此，凡是新古典派经济学家认为国家应起作用的领域，必是国家非起作用不可的领域。国家若不在这些领域发挥作用，整

个市场经济就无法运转，更谈不上什么效率之类的高标准。这些领域包括：维护主权和领土完整；制定和实施法律，维持社会基本秩序；界定产权，保护主权；监督合同的执行；维系本国货币的价值。（见附表 1）。

新古典派经济学家认为，这五种功能之外的事应交由市场自行调节，用不着政府来操心。但这个理论有三大缺陷。它只强调了“效率”，忽略了“公平”。效率在这里被定义为这样一种状况：除非损及某人，任何人的地位都不能得到进一步改善（经济学中称之为“帕累托最优点”）。如果我们把帕累托原则稍微向前推进一步，可以设想这么一种情况：某些变化使有人得有人失，但所有的“得”加起来大于“失”的总和。理论上，得者拿出一部分他们之所得补偿失者之所失后仍能有所得。在这个意义上，就全体而言，“得”并没有造成“失”，应算作一种帕累托改善，或效率提高。问题是，在新古典派经济学家所景仰的“自发秩序”中没有办法保证得者一定会补偿失者。这样，效率提高的代价便可能是不公平的。（R.W. Boadway, 1989）。帕累托效率是一个静态的概念，只涉及给定资源的配置效率。赫茨曼（A. Hirschman, 1955）及其他一些经济学家早已指出，经济发展实际上是个不断打破均衡、跳跃前进的过程。新古典经济学理论无法解释均衡一旦被扰动如何恢复并得以保持。在静态模式中，市场价格可以起资源配置的协调作用；但现实世界是动态的，期货市场（the future market）一般又不存在，价格如何能指导动态世界中的资源配置呢？新古典理论没有提出有说服力的证据让我们相信，分散的、短期的对市场信号的反应一定有利于长期的发展（Joseph E. Stiglitz, 1989）。所谓“看不见的手”只有在一些很严格的条件下才能起新古典理论假设它能起的作用，而这些条件在现实中很少，

者说几乎从来不存在。格林瓦得 (B. Greenwald) 和斯蒂格利茨 (J.E. Stiglitz, 1980) 的研究表明, 在市场不完全、信息有缺陷的情况下, 市场竞争形成的资源配置不一定是有效率的。这就是说, 即使在静态中, 市场竞争形成的均衡也不一定是有效率的。如果没有政府干预, 市场经济秩序并不如新古典派形容的那么美好, 国家的作用范围就应比他们划定的范围要大一些。

二、“市场失灵派”观点

像新古典派一样, “市场失灵”派也相信市场是比其他任何机制都更有效的资源配置机制。任何现代经济都应建立在市场的基础上。在这一问题上, 两派并没有什么冲突。两派分歧的焦点是国家作用范围的不同。“市场失灵”派认为, 除了建立和维护市场“游戏规则”外, 政府还应修正市场失灵。在市场失灵的领域, 光靠自觉自愿的行为是无法解决问题的。

政府应在下面一些市场失灵的领域进行干预:

(1) 提供公共物品 (public goods)。公共物品的特点是, 花钱的人与不花钱的人同样可以享受其好处。如国防、道路、桥梁、污染控制等。这是公共物品, 一经提供, 花钱投资的人没法阻止未拔一毛的人也沾光。既然如此, 愿意做“冤大头”的人也不会多。可见, 如仅仅依靠老百姓之间的私下交易, 到头来, 公共物品便没人提供。所以, 只有靠政府出面以税收和公共支出的方式来解决。

(2) 保持宏观经济稳定。宏观经济稳定也可看作是一种公共物品。市场经济的一个重要特点是经济周期性的波动, 时而一片繁荣, 时而百业萧条, 严重时还会产生 20 年代末 30 年代初的那种大危机。在市场经济中, 物价和就业水平波动的根本

原因在于，总需求和总供给很难维持一个稳定的关系，因为有关生产和支出的决策是由千千万万分散的厂商和家庭独立作出的，而追逐最大利润的厂商们作决策的依据是他们各自对经济前景的估量，虽然所有的厂商和家庭都希望宏观经济能相对稳定，但没有人愿意为实现宏观稳定作出牺牲。这就需要国家用财政和金融政策来调节总需求水平，以实现充分就业，相对稳定的物价水平，健康的对外贸易和适当的经济增长速度等目标。

(3) 使经济外部性 (externalities) 内在化。经济外部性是指某个经济实体的行为使他人受益 (正外部效应) 或受损 (负外部效应)，却不会因之得到补偿或付出代价。例如，新产品的研制与开发就具有很强的正外部效应，而污染则具有很强的负外部效应。正外部效应的极端便是公共品或公利。反之，负外部效应的极端便是公害 (public bad)。由于外部效应的存在，社会收益或成本大大高于行为者的个体收益或成本。因此，在外部效应很强的领域，市场机制 (价格信号) 就不可能有效地进行社会资源的配置。具体说，在正外部效应很强的领域，市场经济活动会显得不足；而在负外部效应很强的领域，市场经济活动却来得太多。总之，单靠市场中的自愿交易，经济的外部性无法被内在化。只有站在单个人之上的国家出面干预时，经济的外部性才可能被内在化。

(4) 限制垄断。市场的真谛在于竞争，但不受政府干预的市场又可能产生垄断。这是因为，现代经济的一个特性是收益随规模扩大而递增，或边际成本随规模扩大而递减。大企业因此在竞争中占据自然优势。久而久之，一些行业便会由几家寡头所垄断。垄断一旦形成，便会用降低产量或提高价格的方式谋取最大收益。这就阻碍了市场机制的有效运作。既然市场本

身不可能防止垄断的出现，反垄断的职责只能由政府来承担。

(5) 调节收入和财富的分配。即使市场竞争能相对有效地解决资源配置问题，随之而来的分配格局却不一定是公平的。根据福利经济学第二定理的说法，任何帕累托有效配置都可能在不同的价格水平上实现。每种价格水平虽然都可使配置达到市场均衡状态，但其产生的福利分配后果却各不相同。问题是如何确定哪一种配置方式最符合社会认可的公平分配原则。很明显，市场作不了这个选择，因为它根本没有作这种伦理价值判断的功能。只有政治解决是唯一出路。

(6) 弥补市场的不完全性和信息的不对称性。“市场的不完全性”不是指有些市场可以建立但由于历史的原因还没有建立的那种情况，而是指有些市场在本质上就根本不可能完全，如期货市场和风险市场。未来市场和风险市场对长期投资关系重大，但这两种市场却严重缺失。因此，指望靠市场来指导长期投资是靠不住的。“信息的不对称性”是指交易双方对与交易有关的信息的占有量严重失衡，如医生与病人的关系便是如此。更一般地讲，在产品与服务提供者与消费者的关系中，信息分布往往十分不均匀。指望市场竞争就能保护消费者的利益，恐怕常常会落空。

我们看到“市场失灵”派所主张的国家作用和政府干预范围显然比新古典经济学派要宽得多。但是“市场失灵”派的理论有两个缺陷。他们依据的福利经济学认为“市场失灵”只是例外，在一般情况下市场对资源的配置是有效率的。而最近一些研究把这个假设倒了个儿：市场只是在例外情况下才是有效率的（B. Greenwald J. E. Stiglitz, 1986）。如果市场在多数情况下都会出现不同程度的失灵，讨论市场失灵恐怕不如讨论市场在什么情况下显灵更有意义。换句话说，国家可以干预的

领域大概比“市场失灵”派承认的要大得多。“市场失灵”说背后有一个未加言明的假设：天下的市场经济都一样，不管何时何地，市场只会在那些特定的领域里失灵。事实上，市场经济是一个包容性很大的概念。世界上有各种各样的市场经济。美、英、德、日、法、加、北欧、拉美、非洲、东亚、东南亚的市场经济都不一样，市场失灵的频率，严重程度因而也各不相同。此外，对市场失灵的态度以及为校正市场失灵而采用的方法更是各有千秋。例如，日本和美国实行的都是市场经济，但两国对什么是“市场失灵”和如何纠正“市场失灵”的看法大相径庭。美国的态度是，只要市场运作没带来明显的恶果，政府就不应插手。日本则对袖手旁观的政府是否有利于优先产业的发展、公众利益的实现和民族目标的达成持怀疑立场。结果，在日本政府的“有形之手”与市场这只“无形之手”往往同时起作用，与美国形成鲜明对比。另外，在日本政府干预的范围时宽时窄，总的趋势是越来越窄(D.L. Okimo, 1989) 这似乎说明，市场失灵的情况会因各国当时追求的目标、经济发展水平、地理位置、幅员大小、文化、国际环境等因素的不同而各异。如果这个推测是对的话，希望在理论上—劳永逸地解决国家与市场的关系便无异于痴人说梦。

三、本文作者观点

中国正处于向市场经济转型的过程中，政府应加强对向市场转型的主导作用。这里有必要破除三种对向市场转型的神话(myth)：一是市场经济的自然性，二是向市场转型的自发性，三是向市场转型只有收益没有成本。

其实，市场经济也是一种“公共物品”。作为一种制度安排，它的运行规则不会在自发交易中形成；即使形成之后，

也无法保证人们在交易中会遵循市场的运行规则。只有作为公共权威机构的政府才有能力将市场经济的运行规则强加给社会。由此可见，市场与国家的关系并不是一种“零和”关系。如果政府全面退出经济，市场机制也就不可能存在了。②从历史上看，市场制度的形成从来都不是一个自发的过程，波兰尼（K. Polanyi, 1957）从其对美国市场制度形成过程的研究中得出这么一个结论：“正是在中央集权式的干涉主义不断膨胀的前提下，通向自由市场的道路才得以开拓并未曾再关闭”。国家强制力之所以必要，是因为在市场经济形成以往往往存在着某种“伦理经济”（Moral Economy）。市场经济的原则与伦理经济的原则相互抵触，因此引入市场机制便会造成社会骚动不安，并可能造成大规模的政治冲突（E.S. Thompson, 1971）在一定意义上，传统计划经济也是一种“伦理经济”，其特征便是“铁饭碗”和“大锅饭”。确立市场经济就会危及这种伦理经济，并造成普遍的恐慌。历史上市场经济的形成都是以国家强制力为后盾才得以完成的。否则就无法将市场的逻辑强行灌入千万个仍被非市场伦理观念主导的大脑中去。市场转型不仅涉及观念的转变，也涉及资源和权力的重新分配，在这个过程中必然有人得，有人失。国家当然可以用暴力强制人们接收市场改革为他们确定的新角色。但这样做既不符合正义原则，也会为改革增加许多不稳定的变数。为了实现较为人道的市场机制，也为了使转型过程相对平缓，政府应采取种种措施来缓解必然出现的紧张状态，包括建立新的社会保障系统、补偿那些利益在市场改革中受到损害的社会集团等等，这些措施的特点可以用两个字概括：“昂贵”。但这是必须付出的成本。

中国是一个极其特殊的社会主义的发展中大国，它既不同

于成熟市场经济的发达国家，也不同于尚在经历市场经济转型的前苏联东欧国家，也不同于一般的发展中小国。它有特殊的国情条件。根据中国国情，我们认为，除了发挥上述政府功能之外，中国政府还应承担下列特殊功能（王绍光、胡鞍钢，1993 年）：

（1）促进市场发育，建立公平竞争的统一市场。作为向市场经济转型国家，通常不仅会出现“市场失灵”的情形，还会出现“市场失缺”的问题。这是由于历史的原因，市场发育不全，或者残缺不全，或者被人为分割。雷本斯京（H. Leibenskin, 1978）曾将经济比作布满点与线的网络。个人（或企业）就是网络上的点，无数条市场之线把他们联结在一起。在理想的市场经济中，每条线都是畅通的。

现时中国的市场存在如下问题：一是各类市场发育不全，且发展程度不同。例如商品市场有了相当程度的发展，而资本市场刚刚发育，极不规范。二是市场不统一，以“块块经济”为特征的市场，各种生产要素不能自由流动，诸如发达地区对欠发达地区劳动力流入的种种人为限制等。三是市场竞争不公平，有的地区（如经济特区）仍保留某些优惠政策，诸如公司所得税实行 15% 的优惠税率，在特区注册的公司上市就非常有利，而在特区以外地区注册的公司上市就非常不利，由于实行优惠性税率，无法建立市场公平竞争的环境。

为此，中国政府在确定了“建立社会主义市场经济体制”的目标之后，还需要在如下方面作出努力：

培育和发展市场体系，包括商品流通市场、金融市场、劳动力市场、技术市场和信息市场等；建立公平竞争的“游戏规则”，反对不正当竞争，取消对少数地区实行的优惠性政策，取消对不同所有制企业的差别性政策，实行国内企业和外资企

业同等待遇，保护公平竞争和平等竞争，维持市场交易秩序；促进开放与统一的大市场，严禁各地区和部门对要素流动的种种人为限制，打破地区封锁，加速生产要素价格市场化，推动流通领域的现代化。

(2) 注重公共投资，促进基础设施建设。即使是在发达国家，长期性的、基础性的投资也不能完全靠市场导向。这是因为：不存在能为这种投资导向的未来市场；这类投资往往有很强的外部效应，因此即使未来市场存在的话，市场决定的投资量也会远远低于最佳点。在发展中国家，资本短缺和资本分散往往是经济发展的两只拦路虎。私人企业家往往缺少向基础性设施投资的意愿，即使有这种意愿也缺乏大量投资的能力。这个任务往往要由国家来承担 (A. Gerschenkron, 1962)。

在中国，政府在基础性设施方面扮演难以替代的重要角色。中国是一个大国，地域辽阔，自然地理条件复杂，山地、高原、丘陵占国土面积的三分之二，平均海拔高度相当于世界平均高度的 2 倍，这就决定了中国在公路、铁路、桥梁、航空、通讯等基础设施方面的投资具有成本高、规模大、周期长的特点。目前，中国基础设施资本存量不仅大大低于国土面积略低于中国的美国，而且也低于国土面积仅有中国 1/3 的印度。因此，从事公共基础设施建设是中国政府（包括中央政府和地方政府）的重要职能。为了促进经济发展，政府必须集中各种社会资源，强化发展和超前发展基础设施。

(3) 实施正确的产业政策，促进产业结构高度化，充分发挥比较优势。市场本身无法决定什么是国家发展的战略重点，也无法促进产业结构朝既定方向变化。只有政府实施目标明确的产业政策才能起到这种作用。历史上，很多国家曾充分运用产业政策，促使某些产业优先发展，从而带动整个经济结构变

化，不断升级换代。战后的日本和东亚“四小龙”的经济发展奇迹就是比较典型的例子。产业政策是使一国在国际市场上能立于不败之地的一件“秘密武器”。过去一直有人认为，比较优势是自然形成的，但现在看来，只要产业政策运用得当，比较优势是可以创造出来的（A.Amsden, 1995; Y.R. Nade, 1991）。

产业政策就是国家为了实现某种特定的经济目标和社会目标，对某些产业实行保护、扶植、鼓励和调整，以促进这些产业的迅速发展，实现与其他产业之间的协调发展，从而促进整个国民经济持续、稳定、协调发展的政策。产业政策成为政府在市场经济中调控经济运行的重要手段，与计划经济体制下的产业政策不同，前者是通过市场机制来实现经济社会目标的。

中国是一个粮食需求消费大国，它的人口占世界总数的 22%，而它的耕地资源和水资源只占世界总量的 7%。这一基本国情就决定了政府在促进农业增长，保障粮食供给方面具有重要作用。政府的农业政策要促进粮食等基本农产品稳定增长，实现粮食“基本自给，立足国内”的目标，积极调整农业产业结构，不断提高农业多样化指数，大力发展农村社会化服务体系；增加对农业的资金投入，促进农业科技发展的成果推广，建立粮食等基本农产品的储备调节体系 and 市场风险基金，实行保护价收购制度，防止市场价格过大波动（中共中央，1993 年）。

中国是一个劳动力资源丰富、资本资源和自然资源相对不足的国家。这一基本国情就决定了中国实行“出口导向增长”战略，不断提高和扩大劳动密集型制造业产品，可以最大限度地发挥中国经济的比较优势。改革以来，中国迅速成为世界上的出口贸易大国。1978 年中国还是世界上第 32 位出口贸易

国，到 1994 年已上升为世界第 10 大贸易国（World Bank, 1996）。在实施促进进出口增长战略方面，广东省最为成功，1978 年该省出口额占 GDP 比重为 12.9%，到 1992 年已高达 44.3%（《广东统计年鉴》（1993）），这就是说广东每生产 100 元 GDP，有 44.3 元是从国际市场中创造出来的。这说明正确的产业政策，可以有效地促进经济增长。

（4）解决地区发展不平衡问题，促进少数民族地区加快发展。中国是一个人口众多、地域辽阔、各地区发展差异显著的大国。这主要表现为：第一，目前中国各地区（指省级）人均 GDP 相对差距是世界上最显著的国家之一，也高于发达国家历史上地区差距最严重的时期。第二，中国不仅存在人均 GDP 等经济发展指标的地区差距，而且还存在成人识字率，人口平均文化程度、人口平均预期寿命等社会发展指标的地区差距。第三，中国不仅省级之间地区差距很大，而且一个省内部各地区之间的经济差距也很悬殊。第四，大多数少数民族地区仍处于相对落后状态。1992 年全国 30 个少数民族自治州中，有 14 个自治州的人均 GDP 低于全国人均水平的 50% 以下，属于极低收入地区；有 7 个自治州的人均 GDP 仅在全国人均水平的 50% ~ 75% 之间，属于低收入地区（胡鞍钢、王绍光、康晓光，1995 年）。在这种基本国情条件下，解决地区发展不平衡，促进少数民族地区加快发展就成为中国政府的重要职能，不仅中央政府要重视缩小全国范围内的地区差距，而且省级政府也要重视缩小本省范围内的地区差距。

1995 年 9 月中共中央十四届五中全会决定把“坚持区域协调发展，逐步缩小地区发展差距”作为今后发展的重大方针之一，并认为逐步缩小地区发展差距和解决好社会分配不公平，最终实现共同富裕，是保持社会稳定的重要条件，是体现

社会主义本质的重要方面。

作者就如何解决中国地区发展差距问题所提出的政策建议是：建立规范的中央与地方政治经济协商制度，以保证政治权力资源分配公平；建立财政转移支付制度，按人均 GDP 水平排序有区别地分配中央财政援助，全国基本公共服务均等化，以保证全国所有人能够享受基本公共教育，基本公共卫生服务、基本计划生育服务、人人饮用清洁水、村村有电用；在中西部大规模建设基础设施，特别是建设跨省际的铁路和国道；建立全国统一市场体系，促进生产要素（包括资本、技术、信息、人才等）向中西部流动，促进劳动力向发达地区有序流动；支持和帮助少数民族地区加快经济发展（胡鞍钢、王绍光、康晓光，1995 年）。

(5) 严格控制人口增长，大力开发人力资源。中国人口多，基数大，正处在不断增长的过程中，预计到 2030 年前后才能进入人口零增长阶段（胡鞍钢，1989 年）。中国人口占世界总人口的 1/5，如果中国人口进入零增长阶段，无疑对于降低世界人口增长率，减小世界总人口规模，促进世界人口转变具有重要作用和重大意义。因此，实行计划生育、严格控制人口增长成为中国历届政府的基本国策。从 1991 年起中国实行人口增长控制指标的党政“一把手”负责制，有效地控制人口迅速增长，全国妇女总和生育率已低于妇女生育更替水平（妇女总和生育率为 2.1），这就为进一步控制下世纪中叶中国总人口规模上限创造了有利条件。中国的实践已表明，即使是在低收入或下中等收入阶段的发展中国家，只要政府实行有效的计划生育政策，其妇女总和生育率是可以迅速下降，并成功地实现控制人口数量增长目标的。

当中国人口增长获得有效控制时，一个十分突出的问题是

如何有效地开发人力资源。人口多既是中国经济发展的最大限制因素，又是中国经济发展的最大资源优势。1995 年我国劳动力供给人口（指 15~64 岁人口）为 7.23 亿人，约占世界总数的 29%（World Bank, 1995），相当于发达国家劳动力供给人口总和的 1.9 倍。这表明，中国既拥有巨大的丰富的劳动力资源，由此也形成了巨大的持久的就业压力。为此，中国政府就要把解决就业问题作为仅次于解决吃饭问题的第二号发展任务。这就要求政府制定有效的就业战略和相关政策，这包括积极发展劳动密集型产业和产品，有选择地发展资本密集、资源密集和技术密集产业，大幅度提高劳动投入对 GDP 增长的贡献率，保持劳动力价格相对廉价优势，发展和培育劳动力市场，积极促进劳动力从农业部门向非农产业部门流动，从农村向城镇流动，从欠发达地区向发达地区流动，大力培训劳动力，提供就业信息和服务，鼓励私人企业发展，鼓励城镇居民自我谋职、自我就业（胡鞍钢，1996 年）。

（6）保护自然资源和生态环境。中国是世界上少数几个资源大国之一，但也是世界上人均资源占有量较低的国家之一。作者的研究表明，今后几十年，人口持续增长，耕地不断减少，供水能力日趋紧张，能源紧缺愈加深重，矿产资源储量不足，资源总需求迅速扩大，各类资源供应长期紧缺，是我国人口与资源、经济增长与资源供给矛盾的基本格局（胡鞍钢，1991 年）。

中国在进入经济起飞阶段，同时也进入了生态环境空前破坏的过程。目前我国已经成为世界排放污染大国。中国生态环境的基本状况是，污染退化，兼而有之；局部有改善，整体在恶化，治理能力远远赶不上破坏速度，环境质量每况愈下（胡鞍钢、王毅、牛文元，1989 年）。

在上述国情条件下，保护自然资源；生态环境建设，从事大江、大湖、沿海治理是中国政府的重要职能之一。目前中国政府已决定要实施可持续发展战略，协调人口、资源、环境与发展关系（中共中央，1995 年），把保护耕地和保护环境作为基本国策。

(7) 防灾减灾和救灾。中国是一个自然条件复杂，自然灾害频繁的大国，从历史上看，中国就是一个“多灾国”，2000 多年来，有历史记载的中国的水旱灾害达 3000 多次，建国以来，自然灾害频率加大，影响范围广大，经济损失愈来愈大。据作者研究，50 年代全国每年受灾面积和成灾面积分别为 2500 万公顷和 1047 万公顷；60 年代（指 1960~1966 年期间）分别上升为 3670 万公顷和 1773 万公顷；70 年代分别为 3767 万公顷和 1158 万公顷；80 年代又分别上升为 4155 万公顷和 2038 万公顷；1990~1997 年期间又分别上升为 4942 万公顷和 2500 万公顷（胡鞍钢等著《自然灾害与经济发展》，湖北科技出版社，1998 年）。防灾、减灾和救灾已成为中国各级政府的重要任务之一。

(8) 管理国有资产和监督国有资产经营。所谓国有资产是指法律上确定为国家所有并能为国家提供经济和社会效益的各种经济资源总和。它不仅包括国有单位（企业和事业单位）的固定资产、流动资产，而且还包括归国家所有的各种自然资源等，《中华人民共和国宪法》第九条规定，“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有。”第十条规定：“城市的土地属于国家所有。”

国有资产是建国 50 年来不断积累而形成的全民资产，也是全社会资产的主要来源。仅以工业部门为例，1995 年全国独立核算工业企业固定资产净值平均余额为 24067 亿元，其中

国有工业企业为 15856 亿元，占 2/3 (65.9%)。

在向市场经济转型过程中，政府从竞争性生产领域逐渐撤离出来，通过国有资产部门加强对企业和事业单位国有资产的管理，实行“统一所有、政府分级监管、企业自主经营”的体制。按照政府的社会经济管理职能和国有资产所有者职能分开原则，探索国有资产管理 and 经营的合理形式和途径，对企业的国有资产保值增值实行监督。要健全制度，从各方面堵塞漏洞，确保国有资产及其权益不受侵犯（中共中央，1993 年）。

(9) 实施城乡反贫困计划。中国是一个发展中大国，尽管在过去的 20 年中绝大多数人摆脱了贫困，但还面临着一个十分突出的贫困问题。到 1998 年末，中国还有 4200 万农村极端贫困人口，若按国际贫困线标准，即每人每日支出不足 1 美元（按实际购买力计算，1985 年价格），根据世界银行估计，中国农村还有 1.24 亿贫困人口，此外按食品消费占个人消费总支出比重高于 60% 的比例计算中国城市还有 2800 万贫困人口。中国不仅存在相当可观的收入贫困人口，还面临人类贫困与知识贫困。所谓人类贫困是指缺乏基本的人类能力，如不识字或缺乏足够的营养和清洁水，例如青海农村女性人口成人文盲率在 70% 以上，甘肃农村饮用自来水比例仅为 28.9%，宁夏为 32.0%，西藏为 11.9%；所谓知识贫困，即普遍缺乏交流知识与信息的能力，例如中国西部地区电话、移动电话、电脑和因特网普及率水平极其低下，在知识迅速发展的时代，出现了新的贫困现象。这就决定了在 21 世纪初期，中国政府不仅要付出巨大努力解决收入贫困问题，而且还要解决其他类型的贫困问题；不仅要提高贫困人口的发展能力，而且要为他们创造更多的发展机会。

由以上分析国家作用可知，新古典经济学派所提出的 5 项

功能是作为一般的自由市场经济国家的职能，其范围比较小。在现实生活中，很少有哪个国家只实行这 5 种职能。“市场失灵”派提出的对市场失灵领域的 6 种干预，其范围已扩大到一般的现代市场经济国家的实际职能。我们认为，以上 5 种和 6 种共 11 种职能对世界各国政府职能都具有普遍性，也是中国政府应当具备的职能。但是对中国这样一个具有特殊国情的社会主义的发展中大国来说，还不足以发挥国家的作用，因此还需要具有另外 9 种特殊职能。我们所持的结构主义的观点，正是将上述 19 种综合起来，作为中国向市场经济转型过程中的国家作用和政府职能。它既吸收了市场经济国家的成熟经验，又充分联系了中国国情的具体特点。这是我们对国家作用的重新认识和理论总结，也是为中国政府职能转变提供基本方向和理论依据（参见附表 1）。这里需要强调几点：

第一，我们在讨论国家作用的时候，是基于坚持中国要建立社会主义市场经济体制这一根本方向和根本基础的。这里强调国家的作用，并不是要否定市场的作用，而恰恰是要发挥市场的有效作用，减小市场失效的作用；恰恰是要促进市场发育和发展，限制不公平的市场竞争和垄断，恰恰是要在国家作用的指导下更好地充分发挥市场配置资源的基础性作用，而不是取代和取消市场的基础性作用。

第二，我们所定义的中国政府职能是方向性的，并不等于肯定目前中国政府与这一方向不符的某些职能，更不是要加强这些职能。我们强调国家的作用，恰恰是强调政府体制的变革，政府职能的转变，政府机构的消肿，政府人员的调整，否则，就会使国家作用被“泛用”和“滥用”。

第三，我们所涉及的国家作用和政府职能，既包括中央政府的职能，也包括地方政府的职能，这些职能如何在它们之间