

从政府职能看经济发展

丁桂萍^①

【摘要】 改革开放三十多年来，我国政府职能已发生了重大转变，已初步建立了以间接手段为主的宏观调控体系框架，但参考发达国家经验及结合目前政府调节过程中出现的问题，政府需要进一步改革和完善政府职能，处理好政府与市场的关系，实现“有限”政府。

【关键词】 政府职能 经济职能 市场经济

一、政府职能的界定

政府职能，亦称行政职能，是国家行政机关，依法对国家和社会公共事务进行管理时应承担的职责和所具有的功能。政府职能反映着公共行政的基本内容和活动方向，是公共行政的本质表现。

一般来讲，政府具有三种主要职能，即政治职能、经济职能和社会职能，即政治上具有保卫国家安全与进行行政管理的职能，经济上具有进行经济管理的职能，社会上具有进行社会管理的职能，下面仅从经济职能，也就是调节市场经济运行方面进行分析。

二、政府发挥经济职能过程中存在的问题及原因分析

（一）政府经济职能的界定

社会主义市场经济条件下，政府不仅是重要的政治组织，同时又是重要的宏观经济管理与调控组织，作为宏观经济管理与调控组织，政府的主要职能有：

第一，经济调节。政府要实行科学决策，制定一定时期的国民经济和社会发展的战略规划，提出发展的重大战略；政府制定并实行包括财政政策、货币政策、产业政策、收入分配政策等在内的宏观政策，引导和调节国民经济的健康发展，调节收入分配，达到发展经济和实现共同富裕的目标。

第二，市场监管。政府为市场主体服务，通过健全法律体系，规范各类经济主体的行为，限制各种不正当的竞争行为，创造公开、公平、公正的竞争环境，维护正常的市场秩序。

第三，社会管理和公共服务。政府提供完善的法律、法规和基本制度与规则，以奠定市场经济顺畅运行的基本前提；提供道路、交通、公共卫生、义务教育等方面的建设和投资；保护各类产权主体合法的财产权利；提供社会治安与社会秩序，进行国防建设，维护领土完整与主权独立，营造有利于国民经济发展的和平稳定的环境。

第四，管理国有资产。政府作为国有资产的代表，行使国有资产的管理职能。改革国有资产管理体制，在坚持国家所有的前提下，充分发挥中央和地方两个积极性。国家要制定法

^① [作者简介] 丁桂萍（1991-），女，济南大学硕士研究生，研究方向为全球化与跨国经营。

律法规，建立中央政府与地方政府分别代表国家履行出资人的职责，享有所有者权益，权利、义务和责任相统一，管资产和管人、管事相结合的国有资产管理体制等。

（二）形成政府经济职能的原因

1.外部原因

意识形态方面，马克思和恩格斯关于社会主义制度的设想是我国全能型政府职能模式形成的意识形态根源。马克思在《哥达纲领批判》一文中曾经做过这样的设想：“在一个集体的。以共同占有生产资料为基础的社会里，生产者并不交换自己的产品；耗费在产品生产上的劳动，在这里也不表现为这些产品的价值，不表现为它们所具有的某种物质的属性，因为这时和资本主义相反。个人的劳动不再经过迂回曲折的道路。而是直接地作为总劳动的构成部分存在着。”马克思在《论土地国有化》一文中也曾这样指出：“生产资料的全圈性的集中将成为由自由平等的生产者的联合体所构成的社会的全国性基础，这些生产者将按照共同的合理的计划自觉地从事社会劳动。这就是十九世纪的伟大经济运动所引向的人道目标。”从马克思的思想中我们可以看出，马克思更看重政府对市场的管理与调控，认为这是社会主义制度优越于资本主义制度的地方。

成功实践方面，建立在成功工业化实践基础上的20世纪50年代苏联的政治经济学理论也是一个不可忽视的因素。“新中国成立后，‘苏联专家’以斯大林的政治经济学对中国经济学教育进行了全面改造。成为唯一通行的经济学理论。按照这种理论，建立集体的计划经济体制则被认为是理所当然的事情。”

2.内部原因

国内政治需要方面，新中国建立以后民族主义情绪的推动。饱受长期欺凌与战乱之苦的社会大众普遍存在尽快改变中国经济落后面貌的强烈愿望，都渴望迅速建立一个强大的现代化社会主义新中国，因而当时政府运用行政力量集中全国的人力、物力与财力加强以军事工业为核心的重工业建设迎合了全国人民的需要，也得到了社会各界的支持与拥护，全能型政府体制客观上也适应了我国工业化初期赶超型经济增长战略对政治、经济管理体制和社会组织方式的需要，同时，这也是中国的执政党加强对社会统治和管理的需要。

传统文化方面，中国传统文化对政府加强对经济的调控力度的影响不可忽视。中国长期以来是一个小农充斥的国家，儒家文化在我国有着深厚的传统^[5]。儒家文化长期以来一直使人民社会化而尊重“权威”、乐于协作，强有力与仁政的政府一直是社会大众的政治期盼。中国经历了两千多年的封建制度，对权力的喜爱、家长作风等观念已深植于中国人的思想深处、反映在人们的意识中，便是把行政权力看得高于一切，认为行政权力支配着社会的一切，政府应该无所不能。

政府工作人员整体素质不太高。在中国，“官本位”的思想根深蒂固。虽然我国现在采取公务员考试制度，政府工作人员的总体素质有了很大的提升；但从长远来看，政府工作人员的整体素质与改革开放和经济社会发展的要求相比，还存在较大差距，政府常常派很多不懂经济的人员来指导经济建设，这远不能适应时代发展和中国社会主义市场经济体制迅速发

展的要求。并且，在实际工作中，政府及其工作人员对权力的追求及推崇甚至会对市场机制起到阻碍作用。

（三）政府发挥经济职能对市场的影响

1.有利影响

在市场经济条件下，市场在资源配置中起基础性作用，但是单纯依靠市场的自发调节，通过市场竞争达到资源配置和收入分配的结构，不一定与社会主义生产目的和经济发展战略的目标完全相吻合。政府对国民经济进行宏观调控，可以有效改善这种状况，引导市场发展与社会主义经济发展战略相适应。

社会化大生产要求按比例地配置社会资源，建立起适合于国民经济协调发展的总量关系，保证社会各个部门和社会再生产各个环节顺利进行。要达到这个目标，在发挥市场对资源配置中的基础性作用的同时，还需要做好对国民经济的宏观调控，原因是受社会诸多因素的干扰和经济运行复杂性的影响，以及人们对客观经济规律认识的局限性等原因，社会总供给与总需求的总量失衡往往难以避免，并由此导致经济波动，因而需要政府经常性地从宏观上对国民经济进行调控。

自由主义者的弗里德曼也认为：“自由市场的存在当然并不排除对政府的需要。相反地，政府的必要性在于：它是竞赛规则的制定者，又是解释和强制执行这些已被决定的规则的裁判者。”政府的宏观调控是弥补市场经济不足的有效手段。众所周知，市场经济是存在缺陷与不足的，也即通常所说的“市场失灵”，政府运用经济手段和其他重要的手段对经济进行调节是引导国民经济健康发展的必要条件。

2.不利影响

政府经济职能的实质是政府与市场的关系。当前中国的经济转型已进入了一个新的时期，但由于经济欠发达、市场发育不够、法律不健全，更为重要的是体制方面的原因，政府的职能在某种程度上存在“越位”和“缺位”。所谓“越位”是指一个政府主导型的经济体制，未能随市场的发育向市场主导型的经济体制转型，政府依然在做市场应该做而且可以做的事；所谓“缺位”是指一个以经济建设为主导型的政府未能随着市场的发育和社会关系的变化及时地向公共服务型的政府转型，政府未能真正承担起政府应该做而且可以做、市场却无法做到的事。

政府职能的“越位”之处在于对价格调控过多，形成了政府主导型的经济体制。经济活动主要是由市场价格机制调节的，因为市场是配置资源的基础。但是由于信息和交易成本的制约，市场价格机制对资源流动可能产生误导和滞后，这种“事后帕累托效应”导致了供求的周期性失衡。为了克服市场机制的这一缺陷，政府的角色应该是运用货币、财政和税收工具，也即是经济手段，按照“反经济周期”和“相机抉择”的原则，对市场进行干预，调节供求以减少经济周期的震荡。而我国干预的手段往往是行政手段，采用直接的方式去调整物价，如对菜价、房价的打压；此外，政府干预的目标常常定位于对经济结构进行直接的、长期的调整，而不是通过制定产业政策、行业准则等来引导企业，用市场自身去完善和优化经

济结构，促进市场实现总量平衡。这样不仅会压抑市场的发育，破坏市场的功能，还要付出“政府失灵”的代价。

政府职能的“缺位”之处在于国有企业垄断有利资源，资本社会化是人类社会进步、经济发展的一个必然趋势。如果说资本主义社会的资本社会化是资本从少数垄断寡头向中产阶级和民众扩散的过程，那么社会主义国家的资本社会化则是资本从国家持有向全体社会成员转移的过程，当然这个转移过程是长期的，而且必须是有序、公正、公平的。特别是对于掌握着很多有利资源的国有大型企业，其资本社会化的主要途径不是向私有企业或管理层转让，也不是通过国企之间的相互参股实现股份制或股权多元化，而是通过资本市场直接向民众转让。进入21世纪的今天，我们对国企改革政策依然未走出列宁的“制高点”（控制国家经济命脉、直接经营管理银行、交通、铁路等涉及国计民生的核心部门）的思路。从政府的经济职能看，政府控制“制高点”意味着政府扮演了裁判员和运动员两个利益相互冲突的角色，这不仅会削弱政府制定规则、维护秩序的能力和权威，由此产生的行业垄断、特许经营会破坏市场竞争的公正、公平原则，而且形成了设租、寻租的土壤。从资源配置的效率和效益来看，垄断、特许经营获取的溢价收益不是企业劳动生产率和市场竞争力的因素造成的，其背后隐藏了巨大的社会成本，付出了破坏市场机制的代价。在竞争性行业，国家用纳税人的钱办企业，再与纳税人竞争，这个逻辑本身就是荒谬的，事实也证明了国企并不存在特殊的竞争优势。

三、对策与建议

随着我国市场化改革的发展，市场机制开始越来越介入社会经济的调控过程，从而政府的职能范围开始缩减。一般来说，在市场经济条件下，市场机制在资源配置中起基础性作用，政府对资源配置只起辅助性作用，政府只有在必须和必要的情况下进行适当干预，而且，政府职能的行使，尤其是政府经济职能的行使，必须以不破坏市场机制的正常运行为前提，任何与市场机制相冲突的政府行为都应避免。

第一，实行有限政府，给企业更多的自主权。改进市场对市场的间接引导和调控职能，针对当前市场主体行为不规范、市场秩序混乱的状况，要加强和改进市场监管职能，打破行业垄断、地区封锁；对于属于市场经济运行中的正常波动，如菜价、楼市价格等的波动减少直接干预，更多的是通过制定间接的引导政策，引导企业和市场自发的调节，实现市场经济的自由运转。

第二，推进政治体制改革。作为典型的发展中国家，政治体制改革是政府职能转变的保证和前提，具体的做法包括事业单位分类改革和垄断行业改革。少部分事业单位可回归政府部门或仍由政府直接举办，大部分应当逐步转化为社会服务机构或企业；对于国有企业，要更多的引入市场竞争的成分，在保证国家掌握主导权的基础上适当放松管制，不应让政府再有更大的包袱，让市场真正去发挥作用。

(济南大学经济学院 山东济南 250022)

参考文献

- [1]谭建立. 试析政府的职能与作用[J].财政研究,2004,(12).
- [2]马克思恩格斯选集:第 1 卷[M]. 北京:人民出版社,1972.10.
- [3]马克思恩格斯选集:第 2 卷[M].北京:人民出版社,1972.4.
- [4]吴敬琏.当代中国经济改革[M].上海:上海远东出版社,2004.
- [5]刘华.全能型政府职能模式的历史作用及其转型努力[J].河南师范大学学报,2009(36).
- [6]张亚忠.论我国政府职能界阀和结构的调整及优化[J]. 南京社会科学,2007(7).