



经济研究文库 · 13

A Dexterous Hand:  
Government  
Transformation

一只灵巧的手：  
论政府转型

胡家勇

著

A Dexterous Hand: Government Transformation

社会科学文献出版社



# 一只灵巧的手：论政府转型

A Dexterous Hand: Government Transformation

胡家勇 著



经济研究文库·13

社会科学文献出版社



## 《经济研究文库》编委会

总顾问：（以姓氏笔划为序）

王洛林 刘国光 张卓元 董辅初

总主编：刘树成

副总编：吴太昌 王振中 朱 玲

秘书长：周 济

编 委：（以姓氏笔划为序）

于祖尧 王振中 厉以平 左大培

刘兰兮 刘树成 江太新 朱 玲

朱荫贵 吴太昌 李 实 赵人伟

罗德明 周 济 张 平 张曙光

冒天启 胡淑珍 郑红亮 袁纲明

韩朝华 董志凯



# 《经济研究文库》总序

## 多出精品 多出人才

中国社会科学院经济研究所与社会科学文献出版社共同合作出版的《经济研究文库》这套大型综合性系列丛书，现在问世了。这套《文库》的问世，源于经济所的特点。相对而言，经济所具有这样三个特点：一多一长一大。

“一多”是指人数较多。现定编名额 174 人，离退休人员 136 人，总规模为 310 人。人数多，人才亦相应较多。现有研究员一级职称的（含离退休）共 77 人，副研究员一级职称的（含离退休）共 83 人，具有高级职称的共 160 人。在 55 岁以下的中青年研究人员中，具有博士学位的 25 人、硕士学位的 38 人，具有博士和硕士学位的共 63 人，占中青年研究人员的 78%，即约五分之四。

“一长”是指历史较长。经济所的历史可以有三种算法：第一种是从 1929 年算起，即从新文化运动的倡导者之一陶孟和先生 1929 年创办独立的学术研究机构——社会调查所算起，那么，到 1999 年共走过 70 年历程。第二种算法是从 1949 年算起。随着 1949 年 4 月南京解放和 10 月 1 日中华人民共和国成立，该所



## 2 经济转型与经济发展

由陶孟和为所长的中央研究院社会研究所改名为中国科学院社会研究所。由此算起，到1999年共走过50年历程。第三种算法是从1953年算起，即从中国科学院社会研究所改名为中国科学院经济研究所算起，那么，到1999年共走过46年历程。按照第二种算法，经济所的成长和发展是与新中国同步的。

“一大”是指名声较大。这主要是因为在学术园地上，产生出以孙冶方同志为代表的一批既治学严谨又勇于探索的著名经济学家。在新中国的经济成长中，特别是在改革开放与社会主义现代化建设新的伟大历史时期中，他们紧跟时代的步伐，以坚韧不拔的精神，付出过自己辛勤探索的心血，奉献出自己潜心研究的成果，留下过自己奋发开拓的足迹。

全新的、内容博大的、丰富多彩的改革开放实践与现代化建设实践，是理论创新与人才成长的肥土沃壤。为了继承和发扬经济所优良传统，发挥经济所人才多、科研力量相对较为雄厚的优势，我们特与社会科学文献出版社携手合作，出版了《经济研究文库》这套大型综合性系列丛书，将经济所今后撰写和主编的主要学术著作统一编号出版，以凝聚全所力量，形成拳头效应，争取在理论前沿的不断探索中多出精品、多出人才。我们一定不辜负时代的期望与重托，在邓小平建设有中国特色社会主义理论的指导下，为在跨世纪中进一步推动中国的改革开放和社会主义现代化建设事业、为推进中国经济学的繁荣与发展，作出新的贡献。

最后，感谢社会科学文献出版社的大力支持与帮助！

刘树成  
1999年元旦



# 目 录

<b>第一章 政府职能定位</b> .....	1
第一节 经济学家论政府 .....	2
第二节 有效政府理论 .....	20
第三节 政府职能转换 .....	31
<b>第二章 政府支配资源量分析</b> .....	38
第一节 政府支配的资源量与政企关系 .....	39
第二节 改革以来政府支配资源量分析 .....	43
第三节 把政府支配的资源量保持在适度水平上 .....	67
<b>第三章 国有经济规模与结构调整</b> .....	79
第一节 国有企业的功能及分布领域 .....	80
第二节 国有经济的规模：国际比较 .....	87
第三节 中国国有经济的结构与规模 .....	98
第四节 国有经济规模压缩与结构调整 .....	104



## 2 一只灵巧的手：论政府转型

<b>第四章 有效压缩政府规模</b> .....	116
第一节 1978 年以来中国政府规模持续膨胀 .....	117
第二节 政府规模持续膨胀的原因 .....	122
第三节 压缩政府规模的根本措施 .....	130
<b>第五章 基础设施领域改革</b> .....	142
第一节 基础设施领域的“政企合一”体制 .....	143
第二节 基础设施领域改革的国际浪潮 .....	149
第三节 政府在基础设施领域的重新定位 .....	156
<b>第六章 政府在社会保障体系中的责任</b> .....	177
第一节 中国社会保障制度改革 .....	178
第二节 政府在社会保障体系中的责任 .....	185
第三节 有效偿还隐性社会保障负债 .....	196
第四节 社会保险基金营运与监管 .....	205
<b>第七章 政府与非公有制经济</b> .....	213
第一节 非公有制经济迅速成长 .....	214
第二节 非公有制经济的贡献 .....	219
第三节 国外中小企业发展与政府的扶持政策 .....	230
第四节 着力营造非国有经济发展环境 .....	242



# Contents

<b>Chapter 1</b>	<b>Definition of Government functions</b>	1
1.1	On government by economists	2
1.2	Theory of the effective government	20
1.3	Transformation of the government in China	31
<b>Chapter 2</b>	<b>The amount of resources controlled by the government</b>	38
2.1	The amount of resources controlled by the government and the government – enterprise relationship	39
2.2	An analysis of the amount of resources controlled by the government since the reform	43
2.3	Maintain the amount of resources controlled by the government at an appropriate level	67





<b>Chapter 3</b>	<b>Scale and structure of the state - owned economy</b>	79
3.1	Functions and domains of the state - owned enterprises	80
3.2	An international comparison of the state - owned economy	87
3.3	Structure and scale of the state - owned economy in China	98
3.4	Reduce the scale of the state - owned economy and adjust its structure	104
<b>Chapter 4</b>	<b>Reduce the scale of the government effectively</b>	116
4.1	Continued expansion of the government since 1978	117
4.2	Reasons of the government expansion	122
4.3	Some basic measures reducing the scale of the government	130
<b>Chapter 5</b>	<b>Reform in infrastructure</b>	142
5.1	The system of government - enterprise combination in infrastructure	143



---

5.2	The world trends of reform in infrastructure .....	149
5.3	Re - definition of status of government in infrastructure .....	156
<b>Chapter 6</b>	<b>Responsibility of government in social security system .....</b>	<b>177</b>
6.1	The social security reform in China .....	178
6.2	Responsibility of government in social security ...	185
6.3	Pay the hidden debt of social security effectively .....	196
6.4	Operation of social security funds and its supervision .....	205
<b>Chapter 7</b>	<b>Government and private economy .....</b>	<b>213</b>
7.1	Rapid growth of the private economy .....	214
7.2	Contributions of private economy .....	219
7.3	Development of medium - small enterprises in other countries and their governments supporting policies .....	230
7.4	Build the favorable conditions for private economy energetically .....	242



# 第一章 政府职能定位

自亚当·斯密以来，经济学家对政府作用的看法几经变化，古典主义时期主张“小政府”，20世纪“大萧条”前后，干预理论盛行，随后经济自由主义复兴。吸收经济理论史精髓，本章认为，在市场经济体制下，政府的基本职能是校正市场失灵，同时避免自身失灵，充当“一只灵巧的手”。改革开放20多年，中国政府职能发生了重大变化，但政府越位与缺位现象大量存在。深化政府职能转换的方向是以越位补缺位，坚持有所为，有所不为。

政府干预常被喻为一只“看得见的手”，以与市场机制这只“看不见的手”相对应。但是，“看得见的手”这一概念难以准确定位政府职能。因为，这只“看得见的手”可以是一只大手，覆盖整个社会的经济活动，进行无所不包的干预。传统体制下的政府就是这样“一只手”；也可以是一只“灵巧的手”，对社会经济运行进行恰如其分的引导和调节。在市场经济条件下，政府应是一只“灵巧的手”。

本章将对政府职能进行分析，提出有效政府理论。在此基础上，对中国改革开放20多年政府职能转换情况进行考察。



## 第一节 经济学家论政府

西方经济学家对政府职能的认识经历了一个演变过程，这一过程大致可以划分为三个阶段。

第一阶段：从亚当·斯密出版《国富论》的1776年到20世纪20年代。这一阶段，强调自由企业制度，自由市场机制的经济自由主义是经济思想的主流，政府作用则被置于辅助地位，政府职能基本限于完成斯密所界定的三项任务。

第二阶段：20世纪20~60年代。在这一阶段，以旧、新福利经济学、凯恩斯主义经济学、发展经济学为标志的政府干预理论处于鼎盛时期，经济学文献中到处是对市场失灵的论证，经济学家据此在政府肩头上添加了越来越多的职能。

第三阶段：从60年代至今。经济自由主义再度复兴，经济学家的视角转向了政府失灵或政策无效，主张还是把自由市场机制和自由企业制度作为资源配置和经济发展的基本工具，并把政府身上过多的职能一一卸了下来。

### 一、古典经济学家对政府职能的界定

1776年，亚当·斯密出版了《国富论》。在这部著作中，斯密给政府职能做了经典性界定，其影响历久不衰。斯密认为，自由企业制度和自由市场机制（“看不见的手”）完全能够实现资源的最佳配置和经济发展，政府只须充当一个“守夜人”足矣。斯密据此界定了三项经典政府职能<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》，下卷，第252~253页，商务印书馆，1988。



第一，保护社会，使其不受其他独立社会的侵犯，即政府负有维护国家安全之责。

第二，尽可能保护社会上每个人，使其不受社会上任何他人的侵害或压迫。这项职责可以具体分解为：用警察维持良好的社会秩序，设立公正的司法机关仲裁商务纠纷，制定制度、规则以利自愿交易。

第三，建设并维护某些公共事业及某些公共设施。斯密进一步把公共工程分为两类：一类是便利一般商业的公共设施，如道路、桥梁、运河、港口。这类工程由政府主持建设，但其费用可取自受益者，其中有些设施，如运河，其具体经营亦可交予私人，这比政府直接经营更为有效。可见，斯密当时就有了这样的光辉思想：在基础设施领域，建设与经营是可以分开的，市场机制和自由企业制度可以引入基础设施领域。再一类是便利特殊商业的公共设施，如殖民地的贸易机构。这类机构由政府直接主持（经营），但其费用亦可取自受益者。

斯密认为，超出上述范围的政府活动往往是有害的，一是使资源配置状况恶化，再是孳生官员腐败。斯密尤其反对政府对企业实施过多管制，他说：“管制的结果，国家的劳动由较有利的用途改到较不利的用途。其年产物的交换价值，不但没有顺应立法者的意志增加起来，而且一定会减少下去。”<sup>①</sup>

依据现在的观点，斯密赋予政府的职能是很少的，这些职能亦是任何一个国家的政府都应尽心尽力的起码职能，否则，社会、经济活动赖以进行的基本框架将不复存在。斯密之所以把政府职能限定得很小，是基于以下两个更为基本的观点，这两个观

① 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》，下卷，第29页，商务印书馆，1988。



点即使在今天也富有启发意义。

第一，“看不见的手”完全能够把个人利益与社会利益有机地协调起来，因此，即使是出于社会的利益，政府也没有必要过多地干预市场机制的运转和企业的生产经营活动。

第二，在总体知识和信息背景一样的情况下，作为个人的“君主”（可理解为政府工作人员）并不比普通人高明，个人、市场、企业不能完成的任务，君主往往也不能有效完成。“监督私人产业、指导私人产业、使之最适合于社会利益……要履行这种义务，君主们极易陷于错误；要行之得当，恐不是人间智慧或知识所能做到的。”<sup>①</sup>

斯密的观点似乎还只限于微观方面，古典时期的法国经济学家萨伊甚至认为，自由市场和自由企业具有内在的宏观经济平衡功能。他在1803年出版的《政治经济学概论》一书中提出了一个重要命题，称为萨伊定律：供给能自动创造对自身的需求。依据萨伊定律，市场经济本身就是一个顺畅周流的过程，能够自动维持社会总需求与总供给的均衡，政府旨在维持总供求的干预也是多余的。

萨伊除了反对政府旨在维持宏观平衡的干预外，更是极力反对政府管制企业和直接经营企业。他认为，政府试图替代企业和企业家去解决生产什么、生产多少这两个问题是没有必要的。这是因为，价格和利润会把生产要素引导到报酬较高的部门，而报酬较高的部门正是其产品符合社会需求的部门。这是生产要素的一种自然流动趋势。那么，谁最能发现和遵循这一趋势呢？萨伊认为是企业（企业家）而不是政府。因为生产者比政府更关心自

<sup>①</sup> 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》，下卷，第252页，商务印书馆，1988。



己的利益，因而更关心社会的需求。

萨伊之所以反对政府直接经营企业，是因为他认为，政府不可能成为成功的生产者。而且，政府经营企业还会妨碍公平竞争。

当然，萨伊也不是认为政府职能完全没有必要，他认为政府的责任在于为经济发展创造一个安定、安全、公平和有利的的环境。具体说来，萨伊认为政府职能应集中在以下几个方面。

第一，保护财产所有权不受侵犯和社会安宁。财产不受侵犯主要指：①保证财产所有权的实际稳定性。只有这样，各种生产要素才能发挥最大的生产能力；②保证生产要素的所有者能安稳地享有其生产要素所带来的收入。只有这样，才能诱使生产要素的所有者积极运用生产要素；③保证人们自由运用生产要素进行生产活动的权利。萨伊对此有一个著名观点，即维护社会治安比尊重财产所有权更重要，因为财产所有权的安全依存于社会的安宁。他把保证人身和财产的安全看成是政府鼓励生产的所有方法中最为有效的方法。

第二，制定详细周密的计划，建设和维修公共工程，特别是公路、运河、港口，以刺激私人生产能力。

第三，创办各类学校、图书馆、博物馆，主持大型的科学研究活动和促进科学技术知识的传播。

第四，政府要对防止明显地有害于其他生产事业或公共安全的欺诈行为负起责任。如对关系到人民生命安全的各类医生、药剂师的业务技能进行考核和资格审查。

第五，保护消费者利益和国家的商誉，禁止厂商滥登名不副实的广告。

约翰·斯图亚特·穆勒的经济理论是斯密、李嘉图、萨伊等人学说的综合。他在1848年出版的代表作《政治经济学原理及其在社会哲学上的运用》的第五编，以“论政府的影响”为题对政



府的职能做了广泛的探讨。在这部著作中，穆勒对赋予政府过多职能持强烈的批判态度，其论点极富启发性。

第一，政府行使职能本身往往就是带有强制性的，“不带强制性的政府活动是很少的”，而且政府为行使职能而筹集费用的税收亦是强制性的。

第二，政府职能的增多会增大政府的权力。但是，即使是大多数人选举出来的当权者，也很容易滥用权力和非法侵犯个人自由。

第三，政府职能的增加会增加政府的工作量，“其结果自然是，大多数事情都办得很糟……与此同时，行政领导的脑子里则一团糟地塞满了琐碎的小事，没有时间也没有精力来考虑国家的大事或考虑进行更大规模的社会改良。”<sup>①</sup>

第四，政府官员与行政行为的结果没有利害关系，导致不负责任的态度。“尽管政府消息灵通，资金雄厚，能在市场上雇佣到最有才干的人，但所有这些却不足以抵消它的一个巨大弱点，即它不那么关心经营的结果。”<sup>②</sup>

穆勒也认为政府行使某些职能是必要的，因为它能够“增进普遍的便利”。但他同时强调，除非政府干预能带来很大便利，否则便决不允许政府进行干预。而且，政府职能只能限于自己力所能及的范围。

穆勒还具体批判了当时以错误理论为依据所赋予的政府职能。

第一，保护本国工业。这种政策无论是对于消费者、厂商，还是整个国家，所带来的只能是纯粹的损失。

第二，限制民间借贷利率。按照穆勒的分析，利率控制常常

① 约翰·穆勒：《政治经济学原理》，下卷，第534页，商务印书馆，1991。

② 同注①，第536页。





会产生利率以外的费用，因此，旨在降低企业所付代价的利率限制政策，往往反而大大提高了企业所付的代价。

第三，政府的价格控制。穆勒认为，政府每时每刻都有控制价格的企图，但得到的是有害的后果。从供给方面言，最高限价削弱生产者动机，为保证供应，非采取强制性措施不可；从需求方面言，限价政策常常不得不与定量配给同时并用。

第四，政府授予某些机构以垄断经营权。授予特许经营权所形成的行政性垄断会使生产者和经营者丧失对经济刺激的敏感反应。

基于上述思想，穆勒认为，政府职能大致有以下几项：第一，保护公民的人身和财产安全；第二，制定规则：交易规则、契约规则、公共资源的使用规则等；第三，铸造货币和规定标准度量单位；第四，建设公共设施：铺设道路、安装路灯、打扫街道、修建或扩建港口、建造灯塔、土地和海洋勘探；第五，主办初等教育；第六，保护儿童、青年和没有劳动能力的人。

亚当·斯密、萨伊、约·穆勒三位经济学家的观点代表了古典时期西方经济学家对政府职能的基本看法，即：第一，自由企业制度和自由市场机制能基本解决资源配置问题，政府不需要承担太多的职能。第二，政府行使某些职能是必要的，但政府本身有缺陷。因此，应对政府职能范围做严格限定。斯密所界定的三项政府职能代表了古典时期经济学家对政府职能的基本看法。第三，古典经济学家不主张通过开办、经营国有企业来行使政府职能，不主张对私有企业进行过多的限制。

## 二、20世纪20~60年代经济学家对政府职能的论证

20世纪20~60年代是西方经济学发展演变的一个重要阶段，在这一阶段，经济学家给政府赋予了许多新的经济职能，对



这些新职能的论证是在三个领域里展开的：微观经济学领域主要是福利经济学的分析，宏观经济学领域则是凯恩斯主义者的分析，经济发展领域是发展经济学的分析。

### （一）微观经济学领域对政府经济职能的论证

#### 1. 政府消除垄断的职能

古典、新古典经济学家在分析市场运转机理时是把完全竞争市场作为讨论对象，但完全竞争市场要满足严格的条件，包括：①众多的买者和卖者，任何一个买者和卖者的交易量都不足以影响市场价格，或者说他们只是市场价格的接受者；②市场主体有完备的信息，买卖双方的信息对称或信息量大体相等；③生产要素具有充分的流动性；④产品是同质的。

但是，这样的市场在现实中是没有的，现实存在的是不完全竞争市场或垄断竞争市场，因此，政府应承担起反垄断的职责。

系统研究垄断的西方经济学家有皮古、张伯伦、琼·罗宾逊。皮古认为，在完全竞争的条件下，市场机制可以实现资源的最佳配置，即使最后一个单位的资源在每个行业中所生产的边际产品的货币价值相等。但是垄断一旦产生，就会破坏这种平衡，造成配置到垄断行业的资源偏少，配置到非垄断行业的资源偏多。皮古据此认为，垄断在破坏市场功能的同时也设定了政府功能。“由于这种种弊端，没有人会真的反对，处于垄断性极强的地位的工业，特别是提供所谓公共服务的运输、自来水、煤气、电力等等工业，即使交由私人经营的话，为了公众利益，也必须受公共当局的监督。”<sup>①</sup>

西方经济学家提出了一些具体的反垄断措施，包括：①政府颁布和执行反垄断法。②政府规制：对垄断企业的价格、利润和

<sup>①</sup> 皮古：《社会主义与资本主义的比较》，第28页，商务印书馆，1963。



服务质量进行监督，在规模经济的限度内强制分解大型企业。③对自然垄断行业实行政府直接经营或政府所有、特许经营。

## 2. 政府克服外在性的职能

“外在性”（externality）是经济学中的一个重要概念，它是指一厂商或个人的活动对其他厂商、消费者、社会整体造成有利或有害影响，但该厂商或个人并不能获得相应的报酬或并没有承担相应的损失。外在性一直是经济学家支持政府行使经济职能的基本支柱之一。

外在性会造成自由市场机制和自由企业制度失灵。这是因为，外在性的存在使资源配置中的边际私人成本与边际社会成本、边际私人收益与边际社会收益发生差异，而这种差异是市场和企业本身难以消除的。因为，市场主体（主要是企业法人）在进行决策时只考虑对自身利益有直接影响的成本和收益，对自身没有直接影响的成本和收益则视而不见。因此，外在性的存在会导致从社会利益角度看的资源配置失误：有正外在性的经济活动达不到社会最佳水平，有负外在性的经济活动则超过了社会最佳水平。

由于市场和企业不能自动解决外在性问题，政府就应该出面。经济学家提出的解决办法包括：①税收—补贴方案：对有负外在性的活动征税，对有正外在性的活动补贴；②政府规制，如关闭超过某一污染标准的工厂；③政府直接经营具有明显外在性的行业，如政府建设和经营基础设施项目。

## 3. 政府促进社会公平的职能

人们要求政府履行经济职能的另一个强有力理由是认为自由市场和自由企业会导致收入差距悬殊和社会不平等。

对于市场机制造成的收入分配不平等，马歇尔已有分析。他认为，财富的不均确实是自由经济制度的一个严重缺点，通过不



会伤害人们的主动性，从而不会大大限制国民收入增长的办法而能减少这种不均，对社会显然是有利的。但他不同意通过政府占有全部生产资料的办法来求得公平，也不主张用收入转移措施来提高非熟练劳动者的收入。他认为提高穷人收入的正确途径莫过于提高他们的技能，改善他们的性格。<sup>①</sup>

皮古主张通过政府把富人的钱拿给穷人来解决收入公平问题。他是依据货币边际效用递减规律做出结论的。他认为，随着货币收入的增加，人们从最后一个货币单位上得到的效用是逐步递减的。因此，富人手中的货币所产生的效用就没有穷人手中的货币大。所以，政府通过改变市场收入分配结果，即把富人的一部分钱拿给穷人，就能提高社会的整体福利水平。皮古提出的改善收入分配的措施有：征收遗产税和收入累进税、对生活必需品给予补贴、举办服务大众的社会设施，如免费学校、低价住宅。但皮古又指出，政府的收入转移规模要适度，超过限度会影响市场经济条件下的资本积累机制。

## （二）凯恩斯主义者对政府宏观经济职能的论证

如果说福利经济学家是从微观经济学的角度来论证市场失灵和政府微观经济职能的，那么，凯恩斯主义者则是从宏观经济学的角度来论证市场失灵和政府宏观经济职能的。

1936年，凯恩斯出版了《就业利息和货币通论》（以下简称《通论》）这部划时代的著作，在这部著作中，凯恩斯首先批判了市场机制能自动保持“总供给=总需求”的萨伊定律，指出，在三大心理规律的作用下，有效需求必然不足：心理上的消费倾向“使消费的增长赶不上收入的增长，引起消费不足”；“心理上对资产未来收益之预期”和“心理上的灵活偏好”使预期利润率有

<sup>①</sup> 马歇尔：《经济学原理》，下卷，第364~365页，商务印书馆，1983。



偏低趋势，与利息率不相适应，引起投资需求不足。也就是说，如果任由市场机制和自由企业制度自发作用，宏观经济就不能保持均衡状态。那么，应该由谁来填平总供求之缺口呢？显然应该由政府。“国家可以向远处看，从社会福利着眼，计算资本品之边际效率，故我希望国家多负起直接投资之责”<sup>①</sup>；“要达到离充分就业不远之境，其惟一办法，乃是把投资这件事情，由社会总揽。”<sup>②</sup> 凯恩斯特别强调政府对基础设施的投资。

值得指出的是，除了填补总供求缺口之外，凯恩斯并不主张赋予政府太多的经济职能，更不主张实行生产资料国有制。他说：“似乎没有强烈的理由要实行国家社会主义，把社会上大部分经济生活包罗在政府权限以内。要紧的倒不是生产工具国有；只要国家能够决定①资源之用于增加生产者，其总额应为若干；②持有此种资源者，其基本报酬应为若干，则国家已尽其职责。”<sup>③</sup>

凯恩斯在《通论》中依据有效需求原理提出的政策建议还是比较笼统的。在凯恩斯理论政策化的过程中，逐步形成了人们广泛接受的政府宏观干预方式：政府“相机”运用财政、货币政策。相机的财政政策指，萧条时期减税、增加财政开支，必要时可以运用赤字政策；高涨时期增税、减少财政开支。宏观货币政策是指，萧条时期增加货币投放，降低利率，高涨时期采取相反的政策措施。为了缓冲财政、货币政策出台时的冲击力，可以采取二者“松紧搭配”的方式。

### （三）发展经济学家对政府促进经济发展职责的论证

发展经济学诞生于 20 世纪 40 年代，专门探讨发展中国家的

① 凯恩斯：《就业利息和货币通论》，商务印书馆，1983。

② 同注①，第 326 页。

③ 同注①，第 326 页。



经济发展问题。早期发展经济学家基于结构主义分析方法指出，发展中国家为了谋求经济发展，必须推行全面的经济规划和广泛的政府干预，市场机制在这方面则是无能为力的。彼德·T. 鲍尔在总结早期经济发展思想时指出，早期作家的观点是，“如要实现重大的经济进步，必须进行关键性的大规模变革，以扫除经济增长中的可怕障碍，并发动和维持增长过程，在这方面，政府发挥着必不可少的、全面的作用。”<sup>①</sup>

早期发展经济学家之所以主张由政府来解决经济发展问题，主要基于以下论点。

### 1. 市场机制在解决经济发展问题上有功能缺陷

这一观点是在两个层面上展开的。

第一层面的分析是：即使是完善的市场，也不具有解决经济发展问题的功能。

罗森斯坦—罗丹对这一问题的论述有代表性。他把市场配置资源的过程分为四个阶段：第一阶段：既定的消费品存量的分配；第二阶段：在既定设备、土地和劳动力存量下产量的分配；第三阶段：投资品的分配；第四阶段：总供给与总需求的均衡。

罗森斯坦—罗丹论证道，如果收入分配是可接受的，那么市场机制就能够合理分配消费品存量，即市场可以有效地通过资源配置的第一阶段。当进入资源配置的第二阶段时，即决定消费品流量时，市场机制虽还能有效发挥作用，但已出现某些功能障碍。然而，当进入第三阶段时，市场机制就会出现严重的功能障碍，“当我们取消资本存量既定这一假设转而假定投资量和结构

<sup>①</sup> 迈耶：《发展经济学先驱》，第26页，经济科学出版社，1988。



取决于私人投资决策时，价格机制就无法发挥作用。”<sup>①</sup> 而投资规模和结构正是经济发展中的基本问题。也就是说，市场机制不能解决经济发展问题。市场机制也不能通过资源配置的第四阶段。

市场机制之所以不能解决投资问题和经济发展问题，有以下理由：①私人投资者追求的是私人边际产品而不是社会边际产品的最大化。因此，间接的、动态的、外在效应不能充分利用。但在经济发展过程中，这些效应是非常巨大的。②投资决策不仅要依据现期价格，更要依据未来价格。但发展经济学家认为，未来的价格是不确定和未知的，为所有的商品创造一个完善的未来市场是根本不可能的，这样的市场仅对一部分商品具有存在的可能性。③由于投资具有不可分性，投资引起的将是大的变化而不是小的变化，但价格机制只有在连续微小变动的情况下才能正确发挥作用。

一句话，由于经济发展问题必须注重社会而非个人、未来而非现在、大的变化而非小的改良，因而市场难以有效发挥作用。罗森斯坦-罗丹因此主张用政府的全面规划，尤其是投资规划去代替市场。

第二层面的分析是：发展中国家的市场是不完善的；不完善的市场更难以解决经济发展问题。

早期发展经济学家指出，发展中国家的市场体系不全，支离破碎，即使消费品市场发育程度也很低，稍许正规的资本市场基本不存在，劳动力市场由于无限剩余劳动力存在形不成正常的供求关系，且城乡之间、地区之间市场彼此分割；由于产业结构缺

---

<sup>①</sup> G.M.Meier, The issues on economic development, Oxford University press, 1989.



乏弹性，现有市场上短缺、过剩、滞后、刚性大量存在。由于市场不完善，价格信号既不灵敏、准确，又不统一、完整，难以正确指导资源的配置，更不用说引导经济发展过程，因此，主张用政府机构去代替不完善的市场。

2. 早期发展经济学家过分强调工业化、物质资本积累和收入公平分配，也必然会强调由政府解决经济发展问题

早期发展经济学家认为，发展中国家应该进行急剧的经济结构变革，但市场机制适应不了急剧结构变革的需要。因为它的作用机理是增量调节或边际微调，它只能以均衡的方式把资源从其他行业逐渐转移到正在成长的产业。也就是说，在市场机制的诱导下，经济结构只能通过逐步迭代的方式缓慢演变。

急剧结构改造需要在短时间内动员大量资本，早期发展经济学家大多强调资本积累的重要性。如刘易斯认为：“经济发展的中心事实是迅速的资本积累。”<sup>①</sup> 罗斯托也认为：把储蓄在国民收入中的比例由不到5%提高到10%以上是经济起飞的一个前提条件，“发动的前提条件包括最初动员国内储蓄投资于生产事业的能力，也包括一种在以后使储蓄率提得很高的结构。”<sup>②</sup> 早期发展经济学家进而认为，“使储蓄率提得很高的结构”不可能是市场结构。因为，私人的储蓄倾向低于政府。因此，应该通过各种手段把大部分国民收入集中到政府手里，再由政府把它转化为结构改造的资金。

3. 发展中国家的人民缺乏理性，难以充当市场经济的主体

早期发展经济学家认为，发展中国家的人民，尤其是传统农

① 刘易斯：《劳动力无限供给条件下的经济发展》，载《现代国外经济学论文选》，第8辑，第63页，商务印书馆，1984。

② 罗斯托：《经济成长的阶段》，第48页，商务印书馆，1983。





业中的农民愚昧无知，缺乏理性，他们对市场价格、经济刺激、经济机会的反应极其迟钝，有时甚至作出有悖于常规的反应。市场配置资源的作用是在市场主体的灵敏反应和理性行为基础上的，发展中国家中没有这样的市场主体，当然不能利用市场机制谋求经济发展。

早期发展经济学家进一步认为，发展中国家不仅没有理性的市场主体，更重要的是没有敢冒风险、具有创新精神、能够抓住机会的企业家。因此，发达经济中企业家的职能在发展中国家就要由政府来代替行使。

20世纪20~60年代，由于福利经济学家、凯恩斯主义者和发展经济学家的论证，人们对政府的期望值逐步提高，政府肩头被赋予了一系列职能，除了亚当·斯密界定的三项经典职能外，还有反垄断以维护公平竞争、实现社会公平、积累发展资本、改造经济结构、提供公共品、维持物价稳定、实现充分就业、维持宏观经济平衡、管制私人企业、开办和经营国有企业等职能。

### 三、60年代以来经济学家开始减少政府职能

自20世纪60年代开始，西方经济学家对政府职能的看法发生了根本性转变，这种转变有其现实背景。

第一，70年代以来西方世界高通胀与高失业同时并存的局面与凯恩斯主义的宏观干预理论相矛盾。因为，依据凯恩斯主义有效需求理论，高通胀与高失业是不可能同时出现的。70年代的滞胀局面给西方经济学带来的冲击波同30年代大危机带来的冲击波具有同样的威力。30年代大危机破除了人们对自由市场和自由企业制度的信心，树立起人们对政府的信心；70年代的滞胀则相反，破除了人们对政府宏观干预的幻想，重新树立起对自由市场与自由企业的信心。



第二,社会主义国家在运用高度集权体制实现了最初的高速工业化之后,普遍面临共同的难题:人民缺乏积极性、经济结构僵化、计划失误、资源利用效率低下,国有企业困难重重。在共同的难题面前,社会主义国家纷纷启动改革。先是南斯拉夫脱离苏联体系,进行以工人自治为中心的改革,继而是东欧国家、中国、苏联的改革。尽管社会主义国家在改革时间、步骤设计和改革力度上有所差异,但方向是一致的:分权化、市场化、恢复自由企业制度,以此把原来赋予政府的职能归还给市场、企业和居民。

第三,政府主导型发展战略的效果令人失望。发展中国家在经济发展的初期大都采纳了早期发展经济学家的建议,推行政府主导型发展战略。但是,50~60年代计划发展20年的结果令人沮丧,政府并没有像人们最初所想象的那样魔术般地解决发展问题,最初存在的发展问题依旧存在,甚至有所恶化,同时形成了一些新的、更加难以解决的发展难题。例如,发展中国家政府集中工业化的政策确实加快了工业化的速度,但却牺牲了农业和农村的发展,加剧了城乡矛盾,阻碍了城乡一体化进程;再如,发展中国家为了获得结构改造的动态利益,政府制订了许多扭曲性政策,如低利率、高汇率政策,使微观资源配置活动处于扭曲性刺激结构之中,结果出现了一大批资本密集型、进口密集型和缺乏国际竞争力的企业。

20世纪60年代以来,主张减少政府职能的经济学家或经济学流派很多,在此择其主要进行述评。

### 1. 现代货币主义者的观点

现代货币主义是作为凯恩斯主义的对立面而产生和发展的。50年代以前,由于凯恩斯主义的支配地位,货币主义的影响不大。此后,货币主义的影响日渐扩大。货币主义基本观点是,经



济中的真实量，如真实 GNP 增长、真实就业水平，有其客观水平，这一水平是由潜在资源量、技术水平、市场结构、制度选择等长期因素决定的，政府的需求管理政策不能改变这一水平，因此，政府的宏观经济职能也是十分有限的。当然，货币主义也不完全否认政府的需求管理政策会起某些作用，那就是，在短期内使实际产出水平和就业水平偏离真实水平。但这种效应是难以持久的。从长期看，实际产出水平和就业水平会回归到真实水平上。

弗里德曼是货币主义的代表人物，他不仅是现代货币数量论、持久收入假定、自然失业率等概念的主要提出者，而且还对主张政府干预经济的绝大部分理由提出了直接批评。例如，外在性是支持政府行使经济职能的一个重要理由，但弗里德曼认为，如果说市场和企业不能解决外在性的话，政府亦不能解决。

## 2. 理性预期学派的观点

理性预期学派是从政府政策的作用对象，即企业和居民的行为模式来分析政府经济职能的局限性的。其基本思想是，经济当事人是有理性的，会密切注视各种信号，包括政府行动，运用自己的理智力争把事情做得最好。在做出决策时，他们会充分运用自己已占有的各种信息，依据头脑中已形成的经济模型对未来的经济变动情况做出基本准确的预测。经济当事人所占有的信息的质和量并不亚于政府部门及其中的人员，其预测结果同职业经济学家运用数理经济模型得出的结果不相上下。当然，由于经济中存在许多随机的不可预测事件，当事人的预测也会出现差错。但人们不会始终一贯地犯同样的预测错误，一旦得到提示错误的某种信息，预测错误马上就会得到主动的纠正。也就是说，人们的预期会出现随机误差，但不会出现系统误差，预期是无偏的，因而是理性的。



理性预期学派的结论是：人们最终会了解政府的政策意图和政策动态，因此，政府难以在长时期内任意摆弄企业和个人。

### 3. 公共选择学派的观点

20世纪中期诞生的公共选择学派通过对政治决策过程，或曰公共选择过程的分析来论证政府行使经济职能的局限性，从而深化了人们对政府职能的认识。

公共选择学派在分析政治决策过程时有一个关键性的假定：公共选择主体的行为是“经济人”行为。

亚当·斯密是最先系统分析“经济人”的经济学家。但是，从斯密到20世纪中期，大多数经济学家只把“经济人”假定应用于分析市场交易领域人们的行为特征。福利经济学家的进一步分析指出，市场交易领域的“经济人”行为往往会违背社会利益，造成私人成本（收益）与社会成本（收益）的差异，从而需要政府行使经济职能。但是，在50年代以前，“没有任何相似的假设被延伸至那些以投票人或国家代理人身份参与政治或公共选择的人们的行为上”。<sup>①</sup> 政治学和公众常常乐于假定，公共选择主体——选民或投票人、政治家、官僚——不仅具有比个人和企业更完备的信息，更重要的是他们能够毫无私利地代表集体、社会的利益。

公共选择学派则认为，对政治领域人们行为规则的传统假定是靠不住的，在“政治市场”上，“个人是严格按‘经济人’的方式行动的……当人们改变角色（即从市场交易主体变为公共选择主体——引者）时，并没有变为圣人，或者说，至少没有像我们学术界同行们所渴望的那样变为实际的圣人”。<sup>②</sup> 如同在交易

① 布坎南：《自由、市场与国家》，第36页，中译本，上海三联书店，1989。

② 同注①，第347页。



市场上社会目标是间接实现的一样，在“政治市场”上，社会目标也是间接实现的。因为，公共选择主体的直接动机仍然是个人效用最大化，如更高的职位、更大的权力以及由此而派生的更多的物质利益。

福利经济学家从交易市场上私人成本（收益）与社会成本（收益）的差异出发论证政府行使经济职能的必要性。但是，在政治市场上，同样存在私人成本（收益）与社会成本（收益）的差异，政治市场上的差异程度取决于一个社会的民主程度、公共选择方式和权力制衡机制的性质。而且，我们不能简单地假定，政治市场上的差异程度就必然小于经济市场上的差异程度。

由于公共选择主体仍是“经济人”，当人们赋予政府太多职能和太多权力时，政府中的一些工作人员就有可能利用手中的权力谋取自身的利益，而不是社会利益。

#### 4. 产权学派的观点

以皮古为代表的福利经济学家认为，外在性必须由政府来纠正，但以科斯为代表的现代产权经济学家对皮古等人的解决办法提出了质疑，他说：“以我之见，这些解决办法并不合适，因为它们所导致的结果不是人们所需要的，甚至通常也不是人们所满意的。”<sup>①</sup> 产权经济学家提出的解决办法是，通过明确地界定产权把外在性内在化，再通过市场的自愿交易来解决。因此，政府的作用是界定和保护产权，而不是去直接解决外在性。

#### 5. 第二阶段发展经济学家的观点

20世纪60年代以后，发展经济学的发展进入第二阶段。与早期发展经济学家不同，第二阶段发展经济学家更多强调计划和政府干预的局限性，主张把市场机制作为经济发展的基本工具。

<sup>①</sup> 科斯：《企业、市场与法律》，第75页，中译本，上海三联书店，1990。



哈拉·明特认为，市场机制不仅能有效解决资源配置这一静态问题，还能够解决经济发展这一动态问题。D. 拉尔认为，政府干预同样要受到信息、交易成本等方面的制约，他说：“无论是在为设计公共政策而获取、处理以及传递有关信息方面，还是在强制执行政策的过程中，都会发生交易成本。于是，就如同市场失灵一样，可以举出无数官僚失灵的例子，使政府也难以达到帕累托效率的结果。”<sup>①</sup> 拉尔的结论是，发展中国家的市场不完善，但计划更不完善，不完善的市场要胜于不完善的计划。

## 第二节 有效政府理论

前面分析了自亚当·斯密以来经济学家有关政府职能的思想，其中包含着许多有价值的线索，基于这些分析，这里提出有效政府理论。

有效政府意指这样一种政府，它既能最大限度地校正市场失灵，又能避免自身失灵和自身非效率。下面具体分析有效政府理论。

### 一、政府的基本职责是校正市场失灵

政府的有效性首先体现在它能够最大限度地利用市场机制的作用，能够为市场机制的正常运转创造良好的条件。因为，东西方国家的实践业已证明，市场机制是迄今为止人类所拥有的最有效的资源配置工具，它能够以最快的速度、最低廉的费用、最简单的形式把资源配置的信息传递给利益相关的决策者。从市场功

---

<sup>①</sup> D.拉尔：《发展经济学的贫困》，第15～16页，中译本，上海三联书店，1992。



能上看，无论是消费品的最佳分配，还是生产要素的最佳配置，抑或是动态的经济发展问题，市场机制都基本可以圆满解决。因此，最会利用市场的政府，一定是一个最好、最有效率的政府。

尽管如此，市场机制亦如同任何一部机器一样，会出现故障，会在某些环节上失灵。因此，有效政府应以校正市场缺陷为己任。目前，对于这个问题学术界已基本形成共识，那就是，在市场经济条件下，政府的基本职责是弥补市场缺陷，超出这一界限的政府活动就是多余的，甚至是有害的。

从理论上讲，市场缺陷有如下三类。

第一类是市场自身固有的缺陷。亦即，只要是市场经济，不论其发育程度如何，不论其微观基础如何，也不论在哪个国家，都必然存在的功能缺陷。公认的这类市场缺陷如下。

#### 1. 市场不能有效地提供公共品 (Public Goods)

公共品有两个特点：非竞争性和非排他性。非竞争性是指一个使用者对某种物品或服务的消费并不减少该物品或服务对其他使用者的供应；非排他性则指，由于技术上的原因，或由于排除成本太高，把任何一个消费者排除在该物品或服务的消费之外是不可能的。这两个特征的存在使得对公共物品的消费进行收费是不经济的或不可能的。因此，自由企业没有提供这类物品或服务的积极性，应该通过开办国有企业或国营企业来提供。

不同的公共品符合以上两个特征的程度是不一样的，据此可以把公共品分为纯公共品和准公共品。纯公共品只能由政府提供，在准公共品的提供上，政府亦要发挥主导作用，但同时可以引进自由企业的积极性。与公共品相对应的是私人品，指那些效用边界十分明显、其消费具有竞争性和排他性的物品或服务，市场机制和自由企业是提供私人品的最佳手段。

主要公共品有：国防、产权界定与保护、法律与秩序框架、



宏观经济环境、教育等。

## 2. 市场不能完全解决外在性问题

有些外在性是难以通过交易成本和市场价格传递的。虽然随着技术发展、金融市场的完善、企业资本规模的扩大，某些外在性可以逐步内在化，因此可以转交给市场和企业去解决。但总会存在一些难以“内在化”的外在性，它只能由政府依据社会偏好来解决。

环境保护、基础教育等是具有明显外在性的例子，在这些场合，政府应发挥积极作用。

## 3. 自然垄断和市场寡占的存在

有些经济活动存在明显的规模经济效益，其产品或服务的单位成本随着产出的增加而大幅度下降，这类经济活动具有自然垄断性，由一家或少数几家企业来经营符合资源最佳配置原则。但由此会产生垄断，政府应该介入，或直接开办国有企业，或对非国有企业进行严格的规制。还有一类垄断，称之为市场寡占，指由自由竞争发展起来的由少数企业控制某种产品或服务的生产和销售。寡占会损害社会福利，政府应该规制。

## 4. 信息不完全和信息不对称

信息不完全是指市场主体不可能掌握涉及交易的所有信息，因此就有可能做出错误的决策。信息不对称是信息不完全的一种，是指交易各方掌握的信息量不一样，由此会产生出道德风险或逆向选择。在信息不完全或信息不对称领域，需要政府补充某些信息、或代行某些决策、或进行规制、或直接从事经营。

金融领域、保险领域、医疗领域、耐用消费品领域，信息不完全和不对称的情况比较严重。

## 5. 市场不能完全解决社会公平问题

市场经济是竞争经济，竞争中必然产生强者和弱者，胜者和





败者，从而导致收入差距超出社会可接受的限度，保护弱者（主要是穷人和老人）是政府应尽的责任。

#### 6. 市场不能自动维持宏观经济均衡

市场机制的自由运转、企业和个人的自由选择往往不能自动保证社会总供给与总需求的平衡，如果任其自然，就会导致宏观经济的周期性波动，进而影响资源流动性、配置状况和利用效率。维持宏观经济平衡是任何市场主体难以办到的，是政府的应尽职责。

#### 7. 市场机制难以完全解决经济体制转型问题

体制转型涉及制度变迁，由于原有制度具有刚性，转型不可能自动进行。在打破原有利益格局和权力结构、建立新的制度规则、启动转型过程等方面，政府具有不可替代的作用。而且，转型过程往往涉及巨额的转型成本，如对国有企业职工的隐性养老保险负债和隐性医疗保险负债，诸如此类的转型成本是企业 and 居民自身难以完全消化的，政府应主动承担，从而把转型过程中的社会磨擦降低到最低限度，使新旧体制过渡更加顺畅地进行。

第二类市场缺陷是指市场机制由于发育不完善而出现的功能障碍。发达国家的市场经济经过几百年的发育，目前已形成体系完整、功能齐全、信息灵通的现代市场经济。现代市场经济能够充分发挥市场配置资源和促进经济发展的功能。但是，在绝大多数发展中国家，包括中国，市场经济刚刚处于起步阶段，有许多不完善之处，表现在：市场无论在结构上还是在功能上，都是不完善的，产品和要素市场缺乏良好的组织，市场信息既不灵敏又不准确，不能及时而正确地反映产品、劳务和资源的真实成本。尤其是，在资源配置和结构调整中起重要作用的资本市场刚刚起步。由于发育不完善，市场机制本来应该具有的许多资源配置功能就发挥不出来或不能有效发挥。



由于存在这一类市场缺陷，发展中国家的政府所承担的经济职能就要比发达国家多一些。比如，发展中国家的政府在经济发展的初级阶段，就担负着启动工业化进程、完善产权、法律和秩序、提供社会基础设施和社会分摊资本、促进市场发育、加速资本积累的职责。但是，即使在发展中国家，凡是市场机制和自由企业能够胜任的活动，都要交给市场与企业，政府不能总是试图去替代市场、企业直接配置资源，或控制资源的分配。否则，不发育的市场永远不可能成熟，永远不可能完善，并且很有可能引发盘根错节的行政性扭曲。市场因发育不良而出现的功能障碍只能靠市场本身的发育来消除。即使某些经济活动最初确实需要由政府经营，但政府也不能长期经营下去，一旦市场和企业开始成长，政府就要主动退出，让与企业自主经营。随着市场发育程度的提高，政府在这方面的经济职能会逐渐减少，政府活动随之集中到自己的核心职能上来。

转型国家原来实行的是计划体制，市场作用受到排斥。在体制转型时期，市场亦不完善，原来的许多政策性扭曲依然存在，市场功能的发挥肯定会受到限制。因此，与非转型国家相比，转型国家政府所承担的职能会更多一些。不过，随着市场化程度的加深和转型过程的完成，与转型问题有关的政府职能就会逐渐减少直至消失。

第三类市场缺陷是指由于政府履行经济职能过多或不适当而造成的市场功能障碍。严格地说，这类市场缺陷不应该归咎于市场，是政府的过错。发展中国家和社会主义国家普遍存在这类缺陷，因为这些国家的政府最初非常不相信自由企业与自由市场的力量，广泛插手资源配置过程 and 经济发展过程，结果形成了许多政策性市场扭曲。扭曲的市场妨碍了市场正常功能的发挥，使资源配置发生失误。



这类缺陷在中国也大量存在。前面提到，垄断会破坏市场功能，但中国的市场垄断主要不是由自由竞争演化而来的寡占，甚至不是自然垄断，而是由政府许可证制度、准入限制、地方保护主义等形成的行政性垄断。目前，中国垄断程度最高、因而服务态度最差的行业恰是那些行政性进入障碍最多的行业，如民航、邮电通讯、医院、保险，行政性进入障碍被取消的领域则垄断程度较低，服务质量较好。行政性垄断阻碍了产品、资金、技术、劳动力在各产业和地区间的自由流动，阻碍了全国统一市场和一般均衡价格的形成。

消除第三类市场缺陷的办法不是去想方设法完善这些多余的甚至有害的政府职能，而是坚决地取缔它们，让竞争解决问题。

## 二、尽力避免“政策失灵”

上面已经明确，政府基本经济职能是校正市场失灵。但仅此还不足以界定政府职能的合适范围，必须进一步回答以下问题：政府在修补市场缺陷上是万能的吗？或者说，所有市场缺陷政府都能够完好修补吗？

人们似乎有一种错觉：政府能够修补所有市场缺陷。一旦发现市场缺陷，马上就想到设立一个相应的政府机构，颁布一条行政命令，实施一项管制措施，增加一项政府职能，而不去分析一下这些行政行为究竟能不能、或在多大程度上奏效，或者分析一下这些措施在带来某些正效应的同时是否会带来更大的负效应。结果有些行政干预不仅没有达到预期效果，反而使问题更加复杂化，甚至恶化。实践证明，对于某些市场缺陷，政府确实能够有效修补，而对另一些市场缺陷，政府目前尚无能为力。如果勉强去修补，就会造成“政府失灵”或“政策失灵”。“政策失灵”往往比“市场失灵”的后果更严重。可见，政府经济职能只能限于



那些政府能够修补的市场缺陷。对于那些无力修补的市场缺陷，与其硬性干预，不如任其自然。这就如同医生能够治愈某些疾病，而对另一些疾病则无能为力一样。对于目前无法治愈的疾病，病人还只能依靠自身的力量去对付它，让带病器官继续运转，而不能盲目注射药物或手术切除。

政策失灵的例子在现实生活中大量存在。例如，为了防止投资失误和重复建设，应该下放给企业的投资自主权一直没有真正落实，投资项目一般都要经过政府有关部门的审批。但政府审批制度并没能有效消除投资失误、重复建设和生产能力过剩等问题。表 1-1 是在行政审批制度下部分行业生产能力过剩的状况。

表 1-1 行政审批下的生产能力过剩情况

单位：%

行业	生产能力利用率
钢铁	56.2
汽车	44.0
摩托车	55.4
洗衣机	43.4
电冰箱	50.4
空调	33.0

资料来源：《经济日报》，1997年6月5日。

对于政策失灵，人们往往倾向于用决策及其执行的偶然失误来解释，但这种解释是非常肤浅的。现代货币主义、理性预期学派、公共选择学派对此做了多侧面的分析，提出了许多有价值的分析线索。事实上，政策失灵有其内在原因。

### 1. 信息不完全



人们在谈论政府职能时常常暗含这样一个假定：相对于企业、居民等微观经济主体而言，无论在量上还是在质上，政府总是拥有信息优势。但这个假设并不成立。就宏观经济信息而言，由于政府所处的特殊地位，它可能具有相对优势；但就微观经济信息而言，政府并不具有相对优势，其信息敏感度、信息传递速度、信息处理能力、对信息的关切度、信息总量，往往不如企业等微观经济主体。这是因为，政府一般游离于微观经济活动之外，对经济活动结果也没有切实的利益关系。因此，从信息论的角度看，政府职能应主要集中在宏观经济领域，如无特殊需要，政府不要过多介入微观经济过程。

## 2. 政府工作人员存在“经济人”行为

人们总是乐于假定，政策制定者和执行者是毫无私利的社会利益的代表，但这种假定不完全符合事实。如同消费者和企业市场上追求自身利益最大化一样，政府工作人员中也会有部分人在行政过程中追求自身利益。如果制约措施不严格，为修补市场缺陷而设置的机构和职位、开办的企业、颁布的命令、实施的管制等往往会演变为腐败分子谋取私利的工具和手段。为了规范政府工作人员的行为，就要建立相应的社会监督机构。但这一方面会增加政府费用支出，另一方面，谁又能保证监督机构的工作人员不滥用权力呢？政府工作人员的经济人行为是政策失灵的重要原因。

## 3. 经济主体的理性行为

作为政府干预对象的微观经济主体（企业和居民）也不是一个完全听任政府摆布的被动受体，它（他）们有自己的利益，掌握着大量的信息，有不逊于政府工作人员的知识背景和认知能力，往往能迅速看出政府的意图。因此，一旦政府采取了系统的或可以预测的政策，微观经济主体就会采取相应的行动对政策的



变化做出反应。“上有政策，下有对策”，结果抵消了政府政策的预期效果，导致政策失灵。

#### 4. 政府机构的能力有限

政府机构的能力与政府机构的发育程度密切相关。在发达国家，市场机制、企业制度比较发达，政府机构也比较发达，它们有一套完善的公务员制度。因此，政府能够弥补的市场缺陷较多。在发展中国家和转型国家，市场机制、企业制度不完善，政府机构也不完善，表现在：不存在一套完善的政府公务员制度，政府机构之间的相互制衡机制远没建立起来，还不存在通畅的渠道来搜集企业、民众的有关信息，也不存在政府与民间对话的有效机制，规则缺乏透明性，政府工作人员业务素质较低，政府可供选择的行政手段和政策工具较少等。由于机构能力脆弱，发达国家的政府能够履行的许多经济职能，发展中国家的政府则不一定能有效履行。但是，发展中国家的政府往往对自己的能力估价过高，在行使职能时贪多求全，结果导致许多政策失灵。

### 三、讲求成本—收益原则

上面已经说明，政府在校正市场失灵的同时，应避免“政策失灵”。但仅此还不能最后界定有效政府概念，还必须回答一个问题：对于每一个政府能够修补的市场缺陷，政府都应该去修补吗？

人们往往容易看到政府行使经济职能时所能带来的好处或收益，但忽视了为此而付出的代价或成本。从本质上讲，政府活动也是一种经济活动，有收益亦有成本，只有当其收益超过成本时，才具有经济上的合理性。如果某项政府职能的行使所能增进的资源配置收益为 100，而为此却要付出 150 的资源成本，一个理性的政府就不会去实施这项经济职能。因此，政府在考虑是否



履行某项职能时，首先要做成本—收益分析，这是所有经济活动中通行的准则。

根据统计资料获得的难易程度，政府运行成本可分为两部分：显性成本与隐性成本。显性成本包括以下几项：①政府工作人员的工资、福利和办公开支等日常行政经费；②政府资本性开支，如修建行政办公设施（办公楼）、购买小汽车等方面的开支；③监督成本，即为保证政府工作人员忠于职守而设置的监督机构和舆论机构的各项费用支出；

除了上述显性成本之外，还有难以准确统计但数量非常庞大的隐性成本，大致包括以下几项：①政府工作人员中腐败分子的受贿数额；②企业等微观经济单位为应付政府的检查、评比，或为获得优惠待遇的招待费用；③政府机构巧设名目滥收费且没进入正常收费账目的数额；④行政办事程序繁琐、冗长和政府机构互相扯皮给微观经济主体造成的各种机会损失。

如何减少乃至消除政府运行的隐性成本是一个必须解决的难题。笔者认为，最根本的措施是减少政府对企业的微观干预活动和政府直接经营企业。

与生产要素投入的收益不同，政府履行经济职能的收益是很难用货币精确测度的。因为它往往是通过改善资源的总体配置效率和利用效率体现出来的，还表现在一些不可测度的社会福利方面和非经济的方面。正因为这一特点，人们往往夸大了政府干预的收益，形成对政府的过高期望。但是通过统计手段还是可以间接地计量出政府行使经济职能所带来的收益的。基本思路是，如果政府履行的经济职能确实有效，它就必然会对 GNP 增长造成影响（暂撇开非经济的影响），在 GNP 增长中扣除要素投入量增加的贡献份额、科学技术进步的贡献份额，剩下的部分就可视为政府的贡献份额。通过对一段时期 GNP 增长数据的统计分



析，就可以粗略分离出政府的贡献份额。

以上对有效政府概念进行了较为系统的分析，在此基础上，笔者把政府经济职能区分为三个档次。一是政府的核心职能。指政府提供纯公共品和一些重要准公共品的职能，包括提供国防、法律与秩序、界定和保护财产所有权、稳定宏观经济环境、提供基本公共医疗卫生、提供基础教育、保护穷人。政府核心职能形成社会、经济运行的基本框架，是任何国家的政府都必须首先履行好的职能。机构能力脆弱的政府应该把政府精力、资源集中在这类职能上。

二是适度政府职能。机构能力较强的政府在履行好核心职能以后，为了进一步提高整体资源配置效率和社会福利水平，追加履行一部分职能，如保护环境、反垄断、调整经济结构、支持高新科技发展、提供保险、克服金融等领域的信息不完全性等。

三是积极政府职能。高效政府在有效履行适度政府职能以后，再追加行使一部分职能，如为了提高社会公平程度，对非国有财产进行一定程度的再分配、协调私人企业的经济活动等。

从核心职能到适度职能，再到积极职能，对政府机构能力的要求逐步提高。一个国家的政府在对自已的职能进行定位时，不能一味贪大求多。对于那些机构能力较弱的政府，如发展中国家和转型国家的政府，首先应该行使好政府核心职能，如果机构能力尚有节余，方可增加一些职能。随着政府机构能力的提高，可适时增加一些职能，但这需要经历一个政府机构能力逐步发育的漫长过程，能力脆弱的政府不能操之过急。

值得一提的是，政府干预微观经济，直接经营和管制企业，需要有很强的机构能力作支持，因此，除非特别需要，不可贸然行之。





### 第三节 政府职能转换

经过 20 多年的改革，中国政府职能发生了很大变化，表现在多个方面：第一，政府对生产的指令性控制放松。1980 年工业品中有 120 种通过指令性计划生产，到 1997 年只有 12 种。在放松指令性控制的同时，政府退出了许多竞争性领域。比如，商业、饮食业等行业原来是由国有经济统治的，目前已成了非国有经济施展身手的大舞台。第二，商品和生产要素的分配日益市场化。1979 年，由国家负责平衡、分配的统配物资为 256 种，1994 年减少至 11 种，到 1997 年，国家只对原油、成品油、天然气和不到 40% 的煤炭、不到 3% 的汽车实行计划配置。第三，价格形成基本市场化。目前，绝大多数商品价格已由市场形成。在生产资料中，除石油、电力、化肥等少数重要商品继续实行政府定价外，其他商品都实行市场调节价。第四，通过企业改革，政府对企业的行政性控制已经减弱了，企业拥有较大的生产经营自主权。第五，政府宏观经济职能有所加强，宏观调控方式发生变化。政府通过财政、货币政策来调节社会总供求的平衡，为市场主体提供了一个比较稳定的宏观经济环境。

但从总体上看，中国政府职能还没有落在与市场经济和政府机构能力相吻合的合理区域内，主要表现在，政府插手了许多本应由企业和居民个人解决的事务，而自己的一些职能，甚至核心职能却没有得到认真、有效的履行。

在市场经济条件下，投资和融资活动应由企业自主进行，企业同时承担由此所产生的风险。只有这样，资源才能在不同行业、不同项目之间迅速流动，市场机制才能有效地发挥资源配置的功能。但企业（不仅包括国有企业，还包括非国有企业）的投



融资自主权一直没有得到切实的落实，投融资项目要经过政府的层层审批。以市场经济较为发达的深圳市场为例，1997年，全市政府各部门共有审批事项723项，核准事项368项，备案事项120项，合计1091项。改革比较滞后的地区，政府审批事项估计比深圳更多。由于审批事项过多，审批范围过大，审批环节过多，审批时间过长，审批程序不规范，导致企业立项困难，失去许多市场机会。

中国的审批制度是在计划经济时代形成的，被当做政府配置资源的一种手段，并被沿用至今。政府审批的初衷是良好的，如避免重复建设、调整产业结构、减少投资的盲目性和资源浪费。但由于受到信息能力的限制，良好的初衷并没有变成现实，重复建设、生产能力过剩等问题不仅没有得到解决，反而窒息了企业的活力和市场适应性。

在西方市场经济国家，审批制度也是一种普遍采用的行政管理方式，但与中国不同：一是政府审批比较规范，审批要有法律和政策依据，并受到法律的严格限制与制约，审批中的自由处置空间也比较小；二是政府审批的范围比中国小得多，审批事项很少；三是审批的作用较小，审批仅仅是一种辅助性的管理方式，政府管理的主要方式是经济手段和法律手段，审批在管理中不起主要作用。

投资决策权能否下放给企业，投资项目是否需要由政府审批？这涉及一个基本理论问题，即市场机制能否调节好投资行为？一种观点认为，如果由市场自动调节投资，往往会造成好的项目一哄而上，结果形成生产能力过剩，重复建设，从而导致资源浪费。从理论上分析，市场机制在调节投资上确实存在缺陷。因为，投资从项目开工到建成投产需要一段时间，在这一段时期，市场形势可能发生巨大变化，从而使得已进行的投资变得不



合时宜。但从长期看，市场机制还是能够调节好投资的。这是因为，市场机制本身既具有诱发投资的功能，又具有产业重组的功能。可以用一个例子来说明这个观点。假设项目 A（及其产品 A）有良好的盈利前景，在目前的市场形势下小规模（即小于最佳生产规模）生产也可以盈利。许多企业家发现了这一投资机会，纷纷上马 A 项目。假设 A 项目的平均投资周期为 1 年，1 年后，A 项目纷纷投产，结果发现生产能力过剩，产品 A 积压，产业重组过程由此开始。由于不同企业的生产规模、技术水平、管理水平、员工素质等是不一样的，其生产成本也不一样，具有成本优势的大企业很有可能发动“价格大战”，借以提高市场份额，而那些处于成本劣势的企业（往往是小企业）则难以持久支撑，摆在它们面前的出路只有两条：一是被优质企业兼并。在这种情况下，优质企业迅速扩张，此时不存在固定资产的浪费；二是淘汰出局，让出市场份额。在这种情况下，由于资产专用性，会造成原有设备等固定资产投资浪费，这可视为市场机制重组产业所付出的代价。无论哪种情况，结果都是一样的，即产品 A 的生产向处于前几位的优质企业集中，而这正是我们所需要的。中国家电行业的发展已证实了市场机制诱致投资和重组产业的功能。当然，这并不是说要完全废除投资项目审批制度，对于那些具有负外在性的投资项目，还是需要政府审批的。

适应市场经济发展的需要，要彻底改革现有的行政审批制度，缩小审批范围、减少审批环节、缩短审批时间。对于企业的投融资项目，除了环保等少数涉及社会和公众利益的事项需要进行审批外，应采取项目登记制。政府没有必要考虑投融资风险甚至重复建设问题，而把这些问题交给市场机制去解决，风险自负，自我约束。

由于政府把许多精力和财力投向了诸如投融资项目审批、管



理大量国有中小企业等自己职能领域以外的事务，核心职能遭到了削弱。提供法律秩序、保护社会安全是一致公认的政府的最基本的职能，但这一基本职能的履行在中国尚不尽如人意。以法律秩序为例。改革开放以来，中国立法工作取得了令人瞩目的成就，这是无可置疑的。1978~1997年，中国共制定法律及有关法律问题的决定共327件，“八届人大”期间就制定了117件法律及法律决定（见表1-2），最近两年立法进程进一步加快。已经制定的法律、法规和决定已涉及到规范市场主体、维护市场秩序、改善和加强宏观调控、建立和健全社会保障制度、促进对外开放、保障和发展基础支柱产业等有关市场经济运行的绝大多数方面，一批建立市场经济必不可少的法律相继颁布实施，如公司法、合伙企业法、反不正当竞争法、消费者权益保护法、预算法、劳动法、对外贸易法等。可以说，适应市场经济的法律框架已基本建立起来。

表 1-2 “八届人大”制定法律和决定的件数

时间	1993	1994	1995	1996	1997
件数	29	19	24	22	23

但是，司法和执法工作落后于立法工作，有法不依、执法不严、司法腐败等现象普遍存在，人情案、关系案、地方保护主义层出不穷，企业等经济主体缺乏良好的法治环境。由于法律缺乏应有的威严，导致整个社会信用水平下降，交易成本上升。

“法律白条”现象就是法律约束软化的一个具体体现。据统计，在人民法院审结的民事、经济案件中，有两成多的败诉当事人不主动履行法院判决；在法院执行的案件中，有半数以上的被



执行人不肯轻易就范；而这其中，又有近两成的被执行人以无力履行为由，拒绝执行法律文书。据最高法院的资料，目前全国法院没有执行的案件有 92 万件，涉及标的额数百亿元之巨。

政府职能错位的另一个重要表现是：一方面，政府在竞争性领域进行了大量不必要的投资，另一方面，自己职能领域内的投入却严重不足。基础教育是政府的应尽职责，政府财政应该确保基础教育的必要支出。但教育经费短缺一直是困扰中国基础教育发展的一重要因素，教育支出占 GNP 的比例不仅没有提高，反而有所下降。教育经费的短缺导致中小学教师工资难以正常发放、各种滥收费屡禁不止。据教育部的统计资料，中国大范围拖欠教师工资已经持续了近 10 个年头，至 2000 年 4 月，全国除北京、上海、天津、浙江、西藏 5 个地区以外，其余 26 个省、自治区、直辖市都存在拖欠教师工资现象，累计拖欠额达 135.65 亿元。

表 1-3 部分国家公共教育经费占 GNP 的比例

单位：%

国家	比 例	
	1980	1995
加拿大	6.9	7.3
中国	2.5	2.3
法国	5.0	5.9
德国	-	4.7
印度	2.8	3.5
日本	5.8	3.8
韩国	3.7	3.7
新加坡	2.8	3.0
瑞典	9.0	8.0



续表 1-3

国家	比 例	
	1980	1995
英国	5.6	5.5
美国	6.7	5.3
全世界	4.4	5.2
低收入国家	3.4	3.6
中等收入国家	4.4	5.2
高收入国家	5.6	5.5

资料来源：王冬梅，《转向公共财政的支出结构选择》，博士论文，2000。

可见，虽然历经 20 多年，中国政府职能的转换还远没有到位，要继续缩小政府行动范围，在此基础上，调整政府职能结构，坚持有所为、有所不为。目前最迫切的是强化诸如法律秩序、社会治安、基础教育、宏观经济环境、社会保障制度建设等政府基本职能，为市场经济构造基本运行框架。

### 参考文献

亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》，下卷，中译本，商务印书馆，1988。

约翰·穆勒：《政治经济学原理》，下卷，中译本，商务印书馆，1991。

皮古：《社会主义与资本主义的比较》，中译本，商务印书馆，1963。

马歇尔：《经济学原理》，下卷，中译本，商务印书馆，1983。

凯恩斯：《就业利息和货币通论》，中译本，商务印书馆，



1983。

G.M. 迈耶：《发展经济学先驱》，中译本，经济科学出版社，1988。

G.M.Meier, 1989, *The issues on economic development*, Oxford University Press.

刘易斯：《劳动力无限供给条件下的经济发展》，载《现代国外经济学论文选》第8辑，商务印书馆，1984。

罗斯托：《经济成长的阶段》，中译本，商务印书馆，1962。

布坎南：《自由、市场与国家》，中译本，上海三联书店，1989。

科斯：《企业、市场与法律》，中译本，上海三联书店，1990。

D. 拉尔：《发展经济学的贫困》，中译本，上海三联书店，1992。

世界银行：《1997年世界发展报告：变革世界中的政府》，中译本，中国财政经济出版社，1997。



## 第二章 政府支配资源量分析

政府支配的资源量是衡量政府经济干预程度的一个实质性指标。改革开放以来，中国政府支配资源的方式发生了重大变化，表现在：政府通过预算收入，特别是预算内收入支配的资源比例在急剧下降，而通过非预算途径支配的资源则急剧增加。更为重要的是，数量庞大的非国有资源的支配权实际掌握在政府手中，成为政府可以随意动用的资源。从总量上看，政府通过各种渠道所支配的资源超过了自身履行应尽职责的需要。应通过规范政府收入行为，改革金融体制，发展资本市场等措施把政府支配的资源量降到适度水平。其中，把非国有资源的支配权真正交给市场主体尤其重要。

政府实际支配的资源量是政府干预程度的一个实质性指标。一个社会的产权结构和政企关系框架最终是由政府支配的资源量决定的。把政府支配的资源量限定在适度水平，是理顺政企关系、充分发挥市场配置功能的一个基本前提。改革开放以来，我们之所以没有有效地实现政企分开和政府职能转换，目前又面临国有经济结构重组的困难，基本原因之一是，政府仍控制着大量的资源。分解政府支配的资源将构成进一步改革的任务，并为政治体制改革的推进奠定经济基础。沿着这一思路，本章将对政府支配





的资源量做实证分析，并提出分解政府支配资源量的基本途径。

## 第一节 政府支配的资源量与政企关系

任何一个社会，不论其经济制度和经济体制如何，不论其经济发展阶段高低，都必须把经济资源流量中的一部分拿出来投向生产领域，这一部分投向生产领域的资源流量被称为可投资资源，大约占资源总流量的 20~30%。可投资资源进入生产领域有三条基本通道。一是政府通道：政府通过税收、收费、国有企业利润上缴等手段把一部分流量资源集中到自己手中，再把其中的一部分投向生产领域；二是居民通道。居民获得各种收入，把其中超过自身日常消费的部分直接、或通过金融中介间接投向生产领域；三是企业法人通道。企业法人作为一个独立的经济实体，通常掌握一定量的可投资资源，并直接把它投向生产领域。不同经济体制的最本质差别在于，流经这三条通道的可投资资源数量完全不同。

在做了以上的初步说明之后，基于本章的分析目的，我想首先说明一个问题是：政府支配的资源量，特别是可投资资源数量，决定着政府与企业关系的基本格局。

为了对以上命题进行分析，我们首先设想一种极端情况：经济系统内的所有可投资资源均由政府支配，政府甚至直接支配一部分非投资资源，如不能挪作他用的居民消费收入。高度集中的计划经济体制非常接近这种情况。在这种体制下，政府积累率占到国民收入的 30% 以上，基本囊括了所有可投资资源。中国在改革之前，所有社会资本的形成本上是通过财政融资（银行被视为第二财政）和国有企业内部融资实现的。1978 年，政府财政收入占国民收入的比例为 37.2%，通过财政和国有企业实现



的积累额占国民收入的比例为 36.5%；在国民总储蓄中，政府和国有企业占 94.4%，居民仅占 5.6%，并且，居民的这点储蓄也完全是非资本性的。

给定政府占有所有可投资资源这一条件，我们不难推出以下结论。

第一，社会上的所有资产都将是国有资产，整个社会将只存在单一公有产权。也许在起点位置上有多种产权形式的存在，但随着时间的推移，非公有产权将会自动消失，社会产权结构趋于单一。从这种意义上讲，政府支配的资源量将最终决定社会产权的基本结构。

第二，所有企业都将是公有企业或国有企业，非国有企业将不复存在，政府与企业的关系便会单一化为政府与国有企业的关系。而众所周知，在各种类型的政企关系中，政府与国有企业的关系最复杂，也最难理顺。

第三，企业家、居民的经济理性将被完全排除在资源配置过程之外，政府机构和政府工作人员将取代企业家和市场，通过实物形式来配置资源，甚至直接经营企业。为了保证资源的合理配置和有效利用，就需要建立一个庞大的政府机构和一支庞大的官员队伍。一旦政府机构和政府官员达到一定的数量界限，就会形成一个既得利益群体，从而孳生出复杂的政企关系和难以摆脱的腐败行为，也使得业已形成的政企关系难以校正。

第四，企业及企业家的约束机制必然朝行政化方向发展。由于政府支配着全部可投资资源，企业便不具有任何交易能力和偿还能力，企业所需要的所有投入物都要由政府无偿拨给，企业与政府间便形成一种纵向依赖关系，这是一种典型的软预算约束关系。所有权约束是一个社会对其经济行为主体的最基本约束，当一个社会只存在国有（公有）资产而没有非国有（公有）资产



时，所有权约束便会大打折扣，经济运行中的抵押机制和风险机制也会遭到彻底破坏。这会导致人们寻求更多的行政约束或超经济约束，从而形成一种渴求政府干预的恶性循环。

第五，经济激励机制必定脆弱。当所有可投资资源都由政府支配时，企业管理者和职工利益便只剩下劳动收入和消费利益，财产利益不复存在，企业生产经营乃至整个社会经济发展的动力机制遭到削弱，甚至破坏。为了弥补动力的不足，政府不得不借助于众多的计划指标、检查评比、直接干预来督促企业生产。

当然，政府支配所有可投资资源只是一种理论上的假设情况，即便在传统体制下，也有一小部分资源被非政府主体支配。在任何一个社会中，政府、居民、法人这三条通道都会有可投资资源流过，只是在不同的经济体制下，经由这三条通道的流量不同而已。随着政府通道流量的减少和法人、居民通道流量的增加，以上五个方面的状况将会发生变化，如社会的产权结构开始呈现多元化，政府机构、政府工作人员在资源配置中的地位会发生变化，政府的权利总量会随之缩小，政府在企业治理结构中的作用会随之下降，企业及其经理人员的行为约束趋硬，激励机制增强，如此等等。

可见，为了给整个社会的政企关系构造一个好的制度框架，政府支配的资源量首先应保持在适度的水平上，这个适度水平是由政府必须履行的职能决定的，超过了这个适度水平，就会把政府与国有企业的关系引向到政府功能领域以外，从而使其变得难以处理。

我想附带说明的另一个问题是：政府支配的资源量与寻租规模、腐败程度之间存在密切联系。一般而言，政府支配的资源越多，寻租规模就越大，腐败就越严重；反之，则是相反的情况。

“寻租”是近 20 年来政治经济学中一个非常流行的概念，经



经济学家用它来描述人们利用、借助政府权力来赚钱的那一类活动。寻租与寻利完全不同。寻利是指人们通过从事生产经营活动，向市场提供有用产品和服务来赚钱。寻利者在获得自身收入的同时，也为社会创造了财富，其收入源于自身的创造。寻租活动不创造任何财富，但寻租者却获得了大笔大笔的收入。那么，这些收入的源泉在哪儿呢？也就是说，寻租者所追逐的“租金”是从哪里来的呢？它们主要来自于政府所支配的资源，或者说，它们是由政府所支配的资源转化而来的。这是因为，政府支配的资源，其配置大都不是通过市场，而是通过行政程序进行的。行政配置价格一般低于市场配置价格，其间的差额就是潜在的“租金”。潜在租金一旦存在，就会诱使人们竞相追逐。因此，政府支配的资源量越大，所形成的潜在租金量也就越大，寻租者也就越多。同时，政府支配的资源需要有人来管理，需要设置一些管理环节，这就难免有些人会利用管理者身份和管理环节谋取私利。政府支配的资源量越多，所需要的管理者和管理环节也就越多，在既定的制度约束下，腐败发生的概率也就越高。

政府支配的资源量与寻租、腐败之间的密切关系可以从中国改革开放以来的三次腐败浪潮中清楚看到。第一次腐败浪潮发生在 20 世纪 80 年代中后期。当时，绝大多数商品、生产资料、资金、外汇处于政府的严格控制之中，按政府规定的“平价”分配。平价远低于市场价，由此形成巨额租金。据胡和立估算，1987 年，商品、资金及外汇的平价与市价的差价高达 2000 亿元以上，约占整个国民收入的 20%。巨额租金诱发了严重的“官倒”和“私倒”行为。第二次腐败浪潮发生在 20 世纪 90 年代初期。这一时期，土地资源和信贷资源的分配权控制在政府手中，政府制订的土地批租价格远低于市场价格，且随意性很大，银行利率也大大低于市场均衡利率。土地价差和资金利差形成巨额租



金，结果酿成房地产领域和金融领域的严重腐败。第三次腐败浪潮发生在近几年。这几年，国有企业产权改革和融资制度改革向纵深推进，但国有资产存量的支配权、上市融资的审批权严格控制在政府手中，赠送“原始股”等便成为企业无偿获得国有资产和上市资格的常用手段。

可见，把政府支配的资源量限制在适当水平是减少乃至消除寻租和腐败行为的根本措施。

## 第二节 改革以来政府支配资源量分析

在以下的分析中，笔者对政府所有的资源与政府实际支配的资源这两个概念作了严格的区分。政府所有的资源，是指其所有权为中央政府（代表全国人民）和地方政府（代表当地居民）所拥有的那一部分资源，即所有权掌握在政府手中的那一部分资源。这一部分资源的实际支配权显然也在政府手中，构成政府实际支配资源的一部分。而政府实际支配的资源所涵盖的范围更广，它指在社会经济资源总量中，政府能够直接影响其配置状况的所有资源，既包括所有权属于政府的那一部分资源，又包括所有权虽然不属于政府，但配置权却牢牢控制在政府手中的那一部分资源。

依据以上分析，政府实际支配的资源应该包括三大部分：一是业已沉淀下来的国有资产存量；二是政府通过各种收入形式取得的资源（资源流量）；三是政府通过各种行政手段控制的非国有资源（资源流量）。前两部分资源的所有权掌握在政府手中，后一部分资源的所有权则不在政府手中。下面我们对政府实际支配的这三部分资源逐一进行定量分析。



### 一、政府以国有资产存量形式支配的资源量

国有资产存量大部分沉淀在国有企业。国家统计局的统计数据显示,1978~1995年,中国国有企业固定资产原值和净值的年增长率均在7.0%以上。80年代中期以后,二者的增长明显加速,1986年开始超过10%,1993年开始超过20%,1995年达到27%以上。1978~1995年,国有企业固定资产原值和净值的平均增长率分别为14.1%、13.8%左右(见表2-1)。国有企业固定资产的高速增长,说明在以GNP或GDP所代表的经济资源流量中有相当一部分形成了国有资产或政府实际控制的资产。

表2-1 1978~1995年国有企业固定资产存量及其增长率

年份	原值 (亿元)	增长率 (%)	净值 (亿元)	增长率 (%)
1978	4488.2	10.7	3201.4	10.8
1979	4892.5	9.0	3448.5	7.7
1980	5311.1	8.6	3701.7	7.3
1981	5769.2	8.6	3984.3	7.6
1982	6258.8	8.5	4299.9	7.9
1983	6833.3	9.2	4694.5	9.2
1984	7370.5	7.7	5069.8	8.0
1985	8004.9	8.6	5457.9	7.7
1986	9041.8	13.0	6224.5	14.0
1987	10200.5	12.8	7067.3	13.5
1988	11787.1	15.6	8237.7	16.6
1989	13394.7	13.6	9339.4	13.4
1990	15352.2	14.6	10835.9	16.0
1991	17856.0	16.3	12647.8	16.7
1992	20545.6	15.1	14513.0	14.7



续表 2-1

年份	原值 (亿元)	增长率 (%)	净值 (亿元)	增长率 (%)
1993	25146.4	22.4	17704.4	22.0
1994	33006.0	31.5	22754.7	28.5
1995	41986.2	27.2	29010.8	27.5

资料来源：国家统计局，《1993 中国统计年鉴》，中国统计出版社，1993。  
国家统计局，《1996 中国统计年鉴》，中国统计出版社，1996。

国有资产存量除了包括沉淀在国有企业的经营性国有资产以外，还包括沉淀在国家机关和事业单位的非经营性国有资产。表 2-2 列出中国国有资产的总量数据。从表中可以看出，进入 90 年代以后，国有资产总量仍维持高增长，除个别年份外，年增长率均在 13% 以上，平均增长率为 17.4%。另有统计表明，1978~1994 年，中国国有资产总量的年平均增长率约为 17%（名义增长率），与同期 GNP 的名义增长率（17.3%）基本相同。

表 2-2 1990~1998 年国有资产总量及增长率

年份	国有资产总量 (亿元)	增长率 (%)
1990	22713	30.9
1991	26846	18.2
1992	30697	14.3
1993	34950	13.9
1994	42929	22.8
1995	57101.0	33.0
1996	65894.6	15.4
1997	72242	9.6
1998	82211	13.8
1999	90964.2	10.6

资料来源：《中国财政年鉴 1996》，中国财政经济出版社，1996。  
《经济日报参考报》，2000 年 8 月 1 日。



绝大多数国有自然资源并没有包括在表 2-2 中,如果把这一部分考虑进去,国有资产的数量会更大一些。国有自然资源主要包括城市土地、各种可发掘矿藏、森林资源、水资源等。以国有土地为例,1999 年,全国 668 个城市中,国有企业近 30 万家,用地面积 70 万公顷,土地资产总量约为 2.5 万亿元。国有自然资源将是国有资产中最有价值的部分。随着经济市场化程度的提高,国有自然资源,特别是国有土地将迅速增值,它们在国有资产结构中的地位将变得越来越重要。

国有资产存量除数量大和增长率高以外,在社会总资产存量中所占的比例也是很高的。以工业领域为例,1993 年,全国独立核算工业企业的资本金共计 20397.5 亿元,其中国有工业企业有 12617.89 亿元,占 61.85%;全国独立核算工业企业固定资产净值共计 18427.1 亿元,其中国有企业有 13304.37 亿元,占 72.20%。1996 年,这两个比例虽有所下降,分别为 47.43% 和 64.19%。但若考虑到股份制经济和其他混合经济中的国有成分,这两个比例会提高。1999 年,国有及国有控股工业企业资本金占全部工业企业资本金的 61.6%,资产占 68.8%,固定资产原值占 74.0%,固定资产净值占 71.8%。目前还没有全社会资产存量的精确数据,因此,无法准确计算出国有资产存量在社会总资产中所占的比例,但据初步估算,该比例不会低于 55%。

国有资产存量之所以高速增长,重要原因是,改革以来,国有经济的固定资产投资占全社会固定资产投资的比例一直保持在很高的水平上。1980 年,国有经济投资占全社会固定资产投资的 81.9%,以后虽逐年下降,但一直保持在 50% 以上的水平,1995 年,该比例为 54.4%,1996 年为 52.4%,1998 年为 54.1%,1999 年为 53.4%。也就是说,在新增社会资产存量中,至少有 50% 以上是国有资产或处于政府直接控制下的资产(见





表 2-3)。

表 2-3 1980~1999 年国有经济固定资产投资规模

单位：亿元、%

年份	数量	比例	年份	数量	比例
1980	745.9	81.9	1990	2986.3	66.1
1981	667.5	69.5	1991	3713.8	66.4
1982	845.3	68.7	1992	5498.7	68.1
1983	852.0	59.6	1993	7925.9	60.6
1984	1185.2	64.7	1994	9615.0	56.4
1985	1680.5	66.1	1995	10898.2	54.4
1986	2079.4	66.6	1996	12006.2	52.4
1987	2448.8	64.6	1997	13091.7	52.5
1988	3020.0	63.5	1998	15369.3	54.1
1989	2808.2	63.7	1999	15947.8	53.4

注：比例指国有经济固定资产投资占全社会固定资产投资的比例。

资料来源：国家统计局，《2000 国家统计年鉴》，中国统计出版社，2000。

这里我们可以明显感觉出一个矛盾的存在：一方面，众所周知，改革以来，政府财政收入一直在下降，国有资产的形成能力理应相应减弱；但另一方面，国有资产存量却在高速增长。之所以出现这种矛盾的局面，基本原因是，有相当数量的国有资产是靠非国有资源形成的，从下面的分析中我们可以更清楚地看到这一点。

## 二、政府以收入形式支配的资源量

可以用政府取得的各种收入来测度它在社会经济资源流量中所支配的数量和份额。

经济体制改革以前，政府取得收入的渠道基本只有一条，即财政预算收入渠道，主要是财政预算内收入渠道。改革以来，中



国各级政府收入来源呈现多元化、复杂化的格局。而且，政府层级越低，这种现象越突出。粗做分类，目前中国政府收入来源有五大渠道：预算内收入、预算外收入、债务收入、非预算收入和铸币收入。下面对这四条收入渠道的收入流量进行分析。

### (一) 财政预算内收入

政府的预算内财政收入由税收、税收附加、基金、专项收入、规费收入等组成，其中税收是最主要部分，目前占财政预算内总收入的90%以上。改革开放以来，中国预算内收入的增长速度很快。1978年，财政预算内收入为1132.26亿元，1999年增至11444.08亿元，21年时间里增加了9.1倍，平均每年递增11.6%。作为财政收入主体的各项税收，1978年为519.28亿元，1999年增至10682.58亿元，增加了19.6倍，平均每年递增15.5%。国家统计局最新统计数字显示，2000年税收总额达12660亿元。但预算内收入的增长速度低于同期GNP的增长速度（1978~1999年名义GNP的年平均增长速度为15.9%），从而使得预算内收入在GNP中所占的比例逐年下降。1978年预算内收入占GNP的比例为31.2%，1995年下降到历史最低点10.9%，随后有所提高，1998年为12.8%，1999年为14.2%。1978~1999年，预算内收入占GNP的比例每年下降0.81个百分点，下降速度是相当快的（见表2-4）。

表 2-4 财政收入占 GNP 的比例

单位：%

年份	比例	年份	比例
1978	31.2	1989	15.8
1979	28.3	1990	15.8
1980	25.7	1991	14.5



续表 2-4

年份	比例	年份	比例
1981	24.2	1992	13.1
1982	22.9	1993	12.6
1983	22.9	1994	11.2
1984	22.8	1995	10.9
1985	22.3	1996	11.1
1986	20.8	1997	11.8
1987	18.4	1998	12.8
1988	15.8	1999	14.2

资料来源：国家统计局，《2000 中国统计年鉴》，中国统计出版社，2000。

与政府的其他收入形式相比，预算内收入具有高度法制化、规范化和可预见性特点（贾康、白景明，1998），其征收范围、增长速度和调整时间都具有比较明确的制度边界，政府机构和政府官员想人为地压缩和扩张预算内收入都会遇到较大的制度约束。因此，基于预算内收入的政府与企业之间的利益分配非常简单，一般不会孳生出复杂的政企关系。

## （二）预算外收入

预算外收入的迅速膨胀是改革以来中国政府支配资源的一个重要特点。有关预算外收入的含义、范围及统计口径，政府有关部门曾做过三次大的调整。1986年，国务院发布了《关于加强预算外资金管理的通知》，其中对预算外收入的定义是：预算外收入是由各地区、各部门、各单位根据国家有关规定，自行提取、自行使用、不纳入国家预算的收入，包括行政事业性收费、各项附加、国有企业及其主管部门掌握的专项资金、预算外国营企业的收入等。1993年，政府对预算外收入进行了重新定义，明确规定国有企业留利和专项基金不再算做预算外资金，并将



80 余项行政性收费项目纳入财政预算管理。1996 年, 国务院再一次发布《国务院关于加强预算外资金管理的决定》, 把预算外收入重新定义为国家机关、事业单位和社会团体为履行或代行政府职能, 依据国家法律、法规和具有法律效力的规章而收取、提取和安排使用的未纳入国家预算管理的各种财政性收入, 包括行政事业性收费、基金和附加, 而带有经营性质的事业单位和社会团体所取得的经营性收入则被排除在预算外收入之外, 养路费、电力建设基金等 13 项数额较大的政府性基金(收费)则纳入预算管理。通过以上三次定义, 预算外资金被逐步归结到政府实际支配资源这一实质性含义上来。

表 2-5 政府预算外收入的规模

年份	绝对量 (亿元)	增长速度 (%)	占 GNP 的比例 (%)	与预算内收入的比 (预算内收入 = 100)
1979	452.85	21.0	11.2	39.5
1980	557.40	23.1	12.3	48.1
1981	601.07	7.8	12.4	51.2
1982	802.74	33.6	15.1	66.2
1983	967.68	20.5	16.2	70.8
1984	1188.48	22.8	16.5	72.3
1985	1530.03	28.7	17.0	76.3
1986	1737.31	13.5	17.0	81.9
1987	2028.80	16.8	17.0	92.2
1988	2360.77	16.4	15.8	100.1
1989	2658.83	12.6	15.7	99.8
1990	2708.64	1.9	14.6	92.2
1991	3243.30	19.7	15.0	103.0
1992	3854.92	18.9	14.5	110.7
1993	1432.54	-62.8	4.1	32.9
1994	1862.53	30.0	4.0	35.7



续表 2-5

年份	绝对量 (亿元)	增长速度 (%)	占 GNP 的比例 (%)	与预算内收入的比 (预算内收入 = 100)
1995	2406.50	29.2	4.2	38.6
1996	3893.34	61.8	5.8	52.6
1997	2826.00	-27.4	3.9	32.7
1998	3082.29	9.1	4.0	31.2

注：1993、1997 年预算外收入的统计口径有所变化。

资料来源：国家统计局，《2000 中国统计年鉴》，中国统计出版社，2000。

虽然改革以前就已存在预算外收入，但规模很小。改革以来，政府预算外收入快速增长，增长速度不仅明显高于预算内收入，而且明显高于名义 GNP。由于 1993 年和 1997 年对预算外收入的统计口径做了较大幅度的调整，以下我们分时段观察一下预算外收入的大致增长情况。1980 年，中国政府预算外收入为 557.4 亿元，1992 年增至 3854.92 亿元，12 年时间增加了 5.9 倍，平均每年递增 17.5%，而同期预算内收入仅增加了 2.0 倍，平均年递增 9.6%，名义 GNP 增加了 4.9 倍，平均每年递增 15.9%；调整统计口径的 1993 年，预算外收入为 1432.54 亿元，1996 年增至 3893.3 亿元，3 年时间增加了 1.7 倍，平均每年递增 39.6%，同期预算内收入仅增加了 0.7 倍，平均年递增 19.4%，名义 GNP 增加了 0.93 倍，年平均增长率 24.6%。预算外收入中的行政事业性收费的增长率大大超过税收增长率。比如，1996 年，中国税收增长率为 14.2%，而以行政事业性收费为主的行政事业预算外收入的增长率高达 52.1%。预算外收入与预算内收入的比例变动较大，1992 年最高为 110:100，即预算外收入已超过了预算内收入，1998 年最低，为 32:100。预算外收入主要集中在地方政府。1992 年之前，地方政府预算外收入



在预算外总收入中所占的比例处在 58~68% 之间, 1993 年以后的绝大多数年份, 地方政府占 82% 以上, 1997 年高达 94.9% (见表 2-5)。

与规范的预算内收入相比, 中国预算外收入有以下明显特点: ①结构复杂。中国预算外资金名目繁多, 除 10 余种税收附加、几十种政府性基金之外, 各级政府、各个部门的收费项目已愈千种。据《经济日报》1998 年 6 月 10 日报道, 湖北省利川市的行政事业性收费竟多达 2200 多项, 这种情况在全国颇具代表性。而且, 名目繁多的收费项目的征收权分散在众多的政府部门中; ②随意性大, 没有十分确切的制度约束。各级政府、各个部门都能够根据自身的需要随意增设预算外收费项。更为重要的是, 预算外收入的多寡与作为征收主体的政府部门的自身利益密切相关, 这些利益既包括本部门的政绩, 又包括其中工作人员的个人收入和办公条件等。缺乏制度约束, 加之利益驱动, 各级政府部门都有扩大预算外收入的强烈冲动, 导致预算外收入急剧膨胀; ③预算外收入通常是在专款专用的名义下征收的, 但专款专用这一规定又没有得到严格遵守, 造成预算外收入的滥用和流失。

预算外收入的存在对政企关系有强烈的影响。虽然预算外收入的来源几乎囊括了所有现存的经济活动主体, 如居民、消费者、各种类型的企业, 甚至事业单位, 但国有企业是重要源泉之一。为了确保预算外收入的顺利征收, 政府往往不愿自动放弃对企业的直接控制, 这就是中央明文下放的企业自主权常常被地方政府和主管部门所截留、政企不分问题始终难以解决的一个重要原因。一个符合逻辑的推论是: 只要国有企业尚存一息盈利能力, 政府部门就不会放弃对企业的直接控制, 政企不分问题也难以得到解决; 只有在国有企业出现严重亏损并成为政府的包袱



时，政府部门才愿意放弃对企业的直接控制（甩包袱行为），此时，政企不分问题才好解决，企业改革措施才最容易到位。但此时企业又有依赖政府的强烈倾向。

### （三）债务收入

根据国际货币基金组织（IMF）的政府财政收入定义，预算内的国内外债务不能计入财政收入。中国财政收入中也没有计入政府债务收入（发行国库券、财政债券等筹措的收入）这一项。之所以这样处理，是因为政府债务收入所对应的那一部分资源的所有权属于居民或企业，而不属于政府，债务到期政府必须偿还。但是，在债务到期以前，这部分资源的实际支配权掌握在政府手中，因此，应视为政府实际支配的资源。

中国国债发行规模即政府债务收入自 1981 年以来急剧膨胀，短短 20 年时间里，发行规模从 1981 年的 121.74 亿元增加到 1999 年的 3715.03 亿元，增加了 29.5 倍，平均年递增 20.9%。债务收入占 GNP 的比例 1981 年为 2.5%，1997 年后提高到 3.0% 以上，1999 年为 4.6%。债务收入与财政收入的比例，1981 年为 10.4%，1999 年为 32.5%。从这些数字可以看出，发行国债已成为政府支配资源流量的一个重要渠道。

### （四）非预算收入

政府非预算收入又称非规范收入，指政府及其所属机构凭借行政权力，采取各种非税收形式收取的、完全没有纳入预算内和预算外管理的各项收入。非预算收入是改革以来出现的一个新的政府收入渠道。对于政府的非预算收入，已有人（贾康、白景明，1998；卢洪友，1998；胡家勇，1998）做了初步研究，概括他们的分析，中国非预算收入包括以下几大部分。

#### 1. 没有纳入预算内、外管理的各种基金

从 20 世纪 80 年代中期开始进行社会保障制度改革以来，中



国设立了养老、失业、医疗等多项社会统筹基金，这些基金分散在劳动、人事、民政、卫生等政府部门，有些行业还单独搞了行业统筹。这些基金长期被视为非财政资金，游离于政府的财政管理之外又被政府牢牢掌握。1988~1991年，失业保险和养老保险收入总额年均增长39.57%，其中养老保险收入年均增长率41.17%，近年来随着社会保障制度改革的深入，增速更快。1987年，养老保险金收入为74亿元，1991年达到294亿元，1996年达到1182亿元，当年支付1013.3亿元，滚存结余650.1亿元。1996年，失业保险基金收入45亿元，支出26.6亿元，滚存结余达到89.3亿元。除了社会保障基金外，政府还支配着数量庞大的房改基金，包括从职工工资中扣除的住房公积金和出售公房所得到的房款。房改基金是政府对GNP流量的一种扣除，数量随房改深化而增大。

养老、失业、医疗社会统筹基金和房改基金还是比较规范的基金，只是没有纳入财政管理。大量存在的是各级政府部门征收的各种违规基金。资料表明，1990年以来各级政府设立的基金多达519项，其中只有37项符合条例规定（即经过了中央一级政府部门的审批），其他482项属于越权审批的违规基金，占总数的93%（马凯，1997）。违规基金的征收数额目前尚没有精确的统计数字，但可以从以下一个数据推测其大小：1998年6月，财政部等六部门公布取消了147项基金，仅此就可以为企业减轻负担120亿元（经济日报，1998.6.11）。

## 2. 各种政府集资、摊派

各级政府，特别是地方政府及其所属的一些部门和单位，在修桥筑路、江河湖治理、兴办学校、医院、体育场馆及其他公益设施时，采取行政命令强制性地向企业、事业单位和城乡居民集资、摊派取得收入。据不完全统计，截止到1990年，中国的集





资摊派项目就已经达到 1.9 万个，保守估计，这些集资摊派收入在 400 亿元左右。

### 3. 滥收费和滥罚款

一些政府部门和依托政府部门的团体，凭借手中的权力，巧立名目，擅自扩大收费范围，随意提高收费标准；有的行政机关转移政府职能，变无偿服务为有偿服务。滥收费项目不胜其数。1990 年以来被财政部和国家计委等部委取消的滥收费项目就多达 306 项。工商、物价、公路管理等行政管理部门和司法执法部门的滥罚款现象比较普遍，它们在国家法律和行政法规以外擅自扩大罚没范围和提高罚没标准，收取不上缴预算内、外管理的各种罚款。

### 4. 由制度内收入转换而成的非预算收入

一些本应纳入财政预算内、外管理的资金却被地方政府和主管部门转换成非预算收入。据贾康、白景明（1998）的估计，目前中国没有进入专户的预算外资金占全部预算外资金的 30%。应该进入财政预算内或预算外收入的国有土地收益（出让金与租金）、国有资产变卖收入等，也往往进入了政府部门的非预算账户。

### 5. 政府部门通过创收等形成的“小金库”资金

包括政府机构办实体收取的“管理费”，私立收费项目获取的收入、私自罚款形成的收入等。自 1985 年开展税收财务大检查以来，每年查出的小金库资金都不少于几十亿元，而通过私立收费项目和基金项目所获取的资金估计在近 10 年间已累计达数千亿元。

### 6. 乡镇政府自筹资金

全国该项资金 1986~1995 年增长近 10 倍，有不少乡镇自筹资金相当于预算内资金的比例可以高达 100~200%。



与预算外收入相比,非预算收入更不规范,透明度更低,与政府部门及其工作人员的利益联系更加紧密。由于非预算收入征收的透明度低,甚至是在隐蔽情况下征收的,无法取得完整的统计数据,但已有一些学者依据案例调查推算出非预算收入的总体规模。樊纲(1995)估计,在中国,有些地方政府的非预算收入已占到其预算收入的70%以上,甚至高达90%以上,从全国平均水平看,地方政府的非预算收入相当于地方财政预算内收入的30%。据贾康和白景明(1998)的判断,在中国的政府收入体系中,预算内收入约占50%左右,预算外收入和非预算收入约各占25%左右。

预算内收入、预算外收入和非预算收入的同时并存除了增加政府支配的资源量外,还对政企关系产生直接影响。由于从预算内收入到预算外收入再到非预算收入,收入的规范性、透明度依次下降,而与政府本位利益的相关度依次增强,地方政府和企业主管部门便会想法压缩预算内收入,特别是属于中央政府支配的预算内收入,极力扩大属于自己支配的预算外收入和非预算收入。具体表现为,地方政府和主管部门对所辖企业开了许多减免税口子,甚至纵容、庇护所属企业偷税、漏税,造成税收软约束;与此同时,又向企业伸手要钱,致使企业不堪重负。为了确保非税项目的顺利征收,政府往往不愿放弃对企业的直接控制,导致政企不分问题长期不能得到解决。

#### (五) 政府的铸币收入

铸币收入是指政府通过发行货币而获得的收入。经济体制转型时期,中国政府得到的铸币收入数量庞大,主要有两个原因:一是,转型时期,中国经济增长速度很快,1978~1999年名义GNP的增长率高达15.9%,为此需要发行大量基础货币以利增量GNP的周转;二是,随着经济改革的推进和经济市场化的加



深,经济的货币化程度日益提高,为此需要发行大量的基础货币。1985年,中国流通领域的基础货币余额为228.6亿元,1996年增至2688.85亿元,年均增长25.1%,比同期GNP增长率20.0%高出5.1个百分点,高出部分由货币深化所致。由基础货币发行所带来的名义铸币收入1986年为54.1亿元,1996年为612.87亿元,年均增长27.5%,铸币收入占GNP的比例由1986年的0.5%提高到1996年的0.9%(见表2-6)。

表2-6 政府铸币收入

年份	铸币收入(亿元)	年份	铸币收入(亿元)
1986	54.1	1992	148.9
1987	39.6	1993	343.6
1988	83.2	1994	407.08
1989	96.2	1995	354.2
1990	155.5	1996	612.87
1991	168		

资料来源:陈玉宇,《政府可得铸币收入与中央银行的利润估算》,《经济社会体制比较》,1997年第5期。

中国铸币收入主要为中央银行所占有和使用,进入政府财政的不到10%。中央银行用所得到的铸币收入发放贷款,其中绝大部分进入国有企业。而进入到国有企业的银行贷款常常有去无归,形成大量呆账。可见,转型时期,中国铸币收入是形成政府(中央银行)对企业预算(信贷)软约束的一个重要根源。

综合以上的分析,我们现在从总量上估算一下转型时期中国政府通过各种收入形式实际支配的资源量。我们先对现有统计资料作必要的处理。

①在中国目前的财政收入统计中,用于补贴国有企业亏损的



政府收入被扣除了，但从政府运用收入或实际支配资源的角度看，这一扣除是没有道理的。因为，补贴亏损是政府运用资源的一种方式，也是政府对企业软预算约束的一种重要形式。有鉴于此，用于补贴国有企业亏损的那一部分政府收入应视为一项政府实际支配的资源。

②中国政府财政收入主要包括预算内收入，预算外收入中，只有地方财政预算外收入和行政事业单位预算外收入计入了财政收入，而企业主管部门的预算外收入则没有计入（钟伟，1996）。但从政府实际支配资源的角度看，后者也应该计入，但这一数据在目前的统计资料中尚没有独立出来。因此，当我们用财政收入来计量预算内、外收入中政府实际支配的资源量时，所得到的结果要比实际数字小。

③对于非预算收入的总体规模，我们按贾康和白景明的估计推算，即非预算收入按预算内收入的50%计算。考虑到铸币收入的特殊性，暂不计入政府收入。

表2-7是依据以上原则进行计算所得到的结果。

表2-7 政府以收入形式支配资源量估算

单位：亿元，%

年份	财政收入	弥补亏损收入	债务收入	非预算收入	总收入	总收入占GNP的比例
1978	1132.26	0.00	0.00	0.00	1132.3	31.2
1986	2122.01	324.78	138.25	1061.0	3970.8	38.9
1987	2199.35	376.43	169.55	1099.7	4275.4	35.7
1988	2357.24	446.46	270.78	1178.6	4699.6	31.5
1989	2664.90	598.88	282.79	1332.5	5603.1	33.1



续表 2-7

年份	财政收入	弥补亏损收入	债务收入	非预算收入	总收入	总收入占 GNP 的比例
1990	2937.10	578.88	375.45	1468.5	5938.9	31.9
1991	3149.48	510.24	461.40	1574.7	6206.1	28.6
1992	3483.37	444.96	669.68	1741.6	6784.7	25.5
1993	4348.59	411.29	739.22	2174.3	8085.2	23.4
1994	5218.10	366.22	1175.25	2609.1	9734.8	20.9
1995	6242.20	327.77	1549.76	3121.1	11568.6	20.1
1996	7407.99	337.4	1967.28	3704.0	13754.1	20.6
1997	8651.14	368.49	2476.82	4325.6	16190.5	22.1
1998	9875.95	333.49	3310.93	4938.0	18791.8	24.4
1999	11444.08	290.03	3715.05	5722.0	21461.2	26.7

注：(1) 假定 1978 年前后的若干年份不存在非预算收入。

(2) 由于财政收入统计中是把弥补亏损收入当负数处理的，因此，当把弥补亏损收入作为政府支配的资源时，在计算上应先把弥补亏损收入乘以 2，再加入到总收入中去。

资料来源：国家统计局，《2000 中国统计年鉴》，中国统计出版社，2000。

从表 2-7 可以看出，改革以来，中国政府以收入形式支配的资源呈三大特点。

第一，从总量上看，政府以收入形式支配的资源在 GNP 中所占的比例逐年下降。改革初期，该比例在 30% 以上，1999 年下降到 26.7%（不包括铸币收入），平均每年下降近 0.21 个百分点，这说明经济资源流量一直在向民间分散。

第二，如果不考虑非预算收入和铸币收入，政府通过规范的财政收入形式支配的资源流量下降得更厉害。1978 年，政府以



财政收入形式支配的资源量占 GNP 的比例为 31.2%，1999 年为 14.2%，平均每年下降 0.81 个百分点以上。应该说，政府财政收入占 GNP 比例的下降与经济体制改革的总体方向是相吻合的，但下降的幅度过大、速度过快。

第三，转型时期，非预算收入是政府（尤其是地方政府）获取、支配资源流量的一个重要途径，涉及地方利益的许多公共品（如道路、学校等）就是通过征收非预算收入提供的（樊纲，1995 年），政府系统的运转和政府工作人员的工资外福利在很大程度上也是靠非预算收入支持的。但是，非预算收入因为其“非规范性”而常常遭到企业等经济利益主体的强烈反对，而且容易失控，也是政企不分和地方政府官员腐败的一个温床。因此，政府以非预算收入形式来获取资源流量的作法是难以持久的。

### 三、政府以行政手段支配的非国有资源

在政府实际支配的资源中，有相当一部分是非国有资源。从所有权的角度看，这一部分资源属于企业、居民或其他经济主体，而不属于政府，但其配置却受到政府的直接控制，从而成为政府实际支配的资源。

政府支配非国有资源的方式很多，如投资项目审批、经营许可证审批、设置行政性进入障碍、国有银行信贷资金配给、股票、债券发行审批、上市公司审批、外汇配给，等等。这些行政手段的运用使非国有资源的流动偏离了市场机制所诱导的方向，过多地流向国有经济领域。转型时期，政府支配非国有资源的一个最重要方式是对金融机构的行政性管制和对信贷资金的行政性配给。这也是信贷软约束和政企不分的的一个重要根源。



表 2-8 居民收入和消费剩余

年份	居民收入 (亿元)	居民收入占 GNP 的比例 (%)	消费剩余 (亿元)	消费剩余占 GNP 的比例 (%)
1978	1801	50.2	30.2	0.8
1987	6950	59.9	938.6	8.1
1988	8929	59.8	1235.0	8.3
1989	10026	59.3	438.0	8.5
1990	11239	60.4	2058.6	11.1
1991	12813	59.2	2435.7	11.2
1992	15792	59.3	3254.9	12.2
1993	20598	59.6	4823.0	14.0
1994	28772	61.8	7426.8	16.0
1995	38578	67.1	10546.6	18.4
1996	44280	65.5	11516.1	17.0
1997	48280	66.0	11084.2	15.2
1998	50244	64.4	10879.1	13.9
1999	50934	63.3	8932.9	11.1

资料来源：根据《中国统计年鉴》各年份有关数据整理。

改革以来，GNP 的分配格局发生了重大变化（见表 2-8）。1978 年，中国居民收入总额为 1801 亿元，1999 年增至 50934 亿元，21 年时间增加了 27.3 倍，平均每年递增 17.3%（名义增长率），而同期 GNP 的年平均增长率为 15.9%（名义增长率），居民收入增长率高于 GNP 增长率 1.4 个百分点。居民收入在 GNP 中的比例随之持续提高。1978 年，居民收入在 GNP 中的比例为 50.2%，1999 年提高到 63.3%，提高了 13.1 个百分点。政府财政收入占 GNP 的比例则由 31.2% 降低到 14.2%，降低了 17 个百分点。

居民收入比例的大幅度提高使居民收入中出现了大量的消费



剩余（即居民收入用于日常消费以后的余额），且这种消费剩余是资本性的，它最终要转化为经济增长中的资本积累。1978年，中国居民收入中的消费剩余只有30.2亿元，1999年，消费剩余增至8932.9亿元，平均每年递增31.1%。消费剩余在GNP中的比例不断提高，1978年，该比例仅为0.8%，1999年上升到11.1%。

所以，无论从居民收入来看，还是从消费剩余来看，改革20多年来，在GNP所代表的资源流量中，所有权属于居民的资源，其比例在迅速提高，所有权属于政府的资源，其比例在急剧下降。

由于居民拥有的资源量迅速增加，居民的金融资产数量随之大幅度增加，种类日趋多样化，居民参与资源配置活动的程度与传统体制下相比大大提高了。

1978年，中国居民储蓄存款210.6亿元，平均人均存款仅21.9元；1999年，居民储蓄存款达59621.8亿元，增加了282.1倍，平均每年增长30.8%。1995年以来，居民储蓄存款增长幅度加大，每年净增7600亿元左右（见表2-9）。

表2-9 居民储蓄存款及其增长

年份	年底余额	年增加额	定期存款
1978	210.6	29.0	128.9
1985	1622.6	407.9	1225.2
1988	3801.5	728.2	2836.7
1990	7034.2	1887.3	5851.3
1992	11545.4	2438.4	9288.2
1995	29662.3	8143.5	23778.2
1996	38250.8	8858.5	30873.2





续表 2-9

年份	年底余额	年增加额	定期存款
1997	46279.8	7759.0	36226.7
1998	53407.5	7615.4	41791.6
1999	59621.8	6253.0	44955.1

资料来源：国家统计局，《2000 中国统计年鉴》，中国统计出版社，2000。

银行存款是传统体制下可供居民选择的惟一金融资产。改革开放以来，随着资本市场的逐渐开放，可供居民选择的金融资产日趋增多，一部分消费剩余开始分流到其他金融资产上。股票和债券便是除银行存款以外居民选择的两种主要金融资产。

表 2-10 股票市场发展状况

年份	开户数 (万户)	占总人口 比例 (%)	占市镇人口 比例 (%)	A 股发行量 (亿股)	A 股筹资金额 (亿元)	A 股市值 (亿元)
1992	216.65	0.18	0.67	10.00	50.50	978
1993	777.66	0.66	2.33	42.59	194.83	3319
1994	1058.98	0.88	3.09	10.97	49.62	3516
1995	1242.47	1.03	3.53	5.32	22.68	3311
1996	2307.23	1.89	6.24	38.29	224.45	9449
1997	3333.33	2.70	9.01	105.65	655.06	17154
1998	na.	na.	na.	82.80	443.05	19299
1999	na.	na.	na.	83.11	572.63	26168

资料来源：①国家统计局，《中国统计年鉴》相关年份，中国统计出版社。

②中国证券监督管理委员会，《1998 中国证券期货统计年鉴》，中国财政经济出版社，1998。

表 2-10 显示，1992 年，中国股民开户数 216.65 万户，1997 年达到 3333.33 万户，股民占总人口的比例由 0.18% 提高到 2.70%，占市镇人口的比例由 0.67% 提高到 9.01%。A 股发



行量由 1992 年的 10 亿股增至 1999 年的 83.11 亿股。

与居民金融资产的多元化相应,企业的筹资渠道也多元化了。在传统体制下,企业外部资金来源只有财政和银行两个渠道。资本市场开放以后,企业还可以通过股市、债市等直接融资渠道进行融资。1992 年,企业通过发行 A 股筹集资金 50.50 亿元,1999 年上升到 572.63 亿元。资本市场不仅为企业开辟了新的融资渠道,还为改善企业内部治理结构创造了条件。

但从总体上看,在中国居民的金融资产结构中,银行存款仍占主要部分。在表 2-11 所考察的年份中,储蓄存款在居民金融资产中的比例在 60% 以上,股票、债券等有偿证券的比例不到 17%。1998 年,居民储蓄存款占居民金融资产总量的 73%,债券、股票占 17%。而且,居民储蓄主要集中在四大国有银行,进入非银行金融机构的比例很低。1995 年,居民储蓄存款进入国有银行的占 74.0%,进入非银行金融机构的只占 25.1%。

表 2-11 居民金融资产结构

单位: %

年份	通货	存款	债券	股票	保险准备金
1992	19.3	60.6	15.1	3.9	1.2
1993	22.4	66.6	5.9	3.9	1.2
1994	13.7	79.4	5.6	0.5	0.7
1995	5.0	87.1	6.6	0.3	1.0
1996	7.1	77.5	11.5	2.8	1.2
1997	10.9	67.1	11.9	7.7	2.5
1998	7.0	73.0	11.0	6.0	2.0

资料来源:①刘鸿儒、李志玲:《中国融资体制的变革及股票市场的地位》,《金融研究》,1999 年第 8 期。

②《经济日报》,2000 年 2 月 4 日。



由此可见，中国居民所拥有的消费剩余或可投资资源绝大部分进入了银行体系，特别是国有银行体系。所以出现这种情况，主要原因是，在资本市场不发育和金融抑制的情况下，可供居民选择的金融工具，特别是直接融资工具太少。

进入到银行等金融机构的居民消费剩余，其配置方式取决于金融制度的现状。在中国，恰恰金融制度改革严重滞后于其他改革，各级金融机构，特别是国有银行，仍是政府机构的附属物，存贷利率、信贷范围和方向仍严格控制在各级政府，特别是地方政府的手中。结果，进入银行等金融机构的那一部分居民消费剩余，其支配权实际上掌握在政府手中，成为政府实际控制的资源。各级政府依据自己的政策意图来分配来自居民的信贷资源，其中绝大部分进入了效益低下的国有企业。1995年，在国有银行的各项贷款中，城镇集体企业、个体私营企业和三资企业的贷款只占5.1%，1996年占7.0%。国有企业的贷款则高达80%以上，其中1/5形成不良贷款，更多的是形成不良资产。如果按照安全性、流动性、收益性的商业原则发放贷款，进入到国有企业的贷款肯定不会占如此高的比例。

现在我们可以来具体估算一下政府通过银行等金融机构所支配的非国有资源数量。由于国有企业贷款占银行贷款的80%以上，据此可以认为，在居民储蓄存款中，政府控制的比例至少为70%。1999年，中国城乡居民储蓄存款增量为6253.0亿元，如果70%为政府实际控制，那么，政府通过金融体系所控制的非国有资源量高达4377.1亿元，约占当年GNP的5.4%。如果把企业等经济主体的存款（1999年37182.4亿元）也考虑进来，政府通过金融体系所支配的非国有资源数量就更大。



#### 四、小 结

现在来粗略估算一下在 GNP 中政府实际支配的资源共计多少。依据以上的分析,它主要包括两部分:一部分是政府以各种收入形式支配的资源流量,这在本节第二部分中做了定量分析;另一部分是政府通过金融机构支配的资源流量,本节第三部分做了定量分析。表 2-12 是综合以上分析得出的总量结果。

表 2-12 在资源流量中政府实际支配的份额(估计数)

单位:%

年份	政府通过各种收入形式支配的资源占 GNP 的比例	政府通过金融机构支配的资源占 GNP 的比例	政府支配的资源(流量)占 GNP 的比例
1986	38.9	4.2	43.1
1987	35.7	4.9	40.6
1988	31.5	3.4	34.9
1989	33.1	5.7	38.8
1990	31.9	7.2	39.1
1991	28.6	6.9	35.5
1992	25.5	6.6	32.1
1993	23.4	7.0	30.4
1994	20.9	9.5	30.4
1995	20.1	9.9	30.0
1996	20.6	9.3	29.9
1997	22.1	7.4	29.5
1998	24.4	6.9	31.3
1999	26.7	5.4	32.1

资料来源:国家统计局,《中国统计年鉴》相应年份,中国统计出版社。



从表 2-12 不难看出，虽然政府通过收入形式，特别是规范收入形式支配的资源量占 GNP 的比例逐年下降，但通过金融机构所支配的资源量非常庞大。结果，政府实际支配的资源流量在 GNP 中所占的比例仍保持在 30% 左右的高水平上。如果把国有资产存量 and 国有自然资源考虑进去，可以得出这样的结论：从总量上看，政府实际支配的资源量过大，超过了政府履行自身职能（主要是提供公共品）所需要的数量，也超出了政府的管理能力，从而抑制了市场机制的配置功能，导致政企关系调整的产权空间狭小，企业改革难有大的突破。

### 第三节 把政府支配的资源量保持在适度水平上

从以上的数量分析可知，中国政府实际支配的资源量超过了合理的限度，应该降至适度水平。减少政府支配的资源量可从三个方面着手：一是分解国有资产存量；二是调整政府收入结构；三是把非国有资源的配置权真正交给市场主体或非政府主体，使其主要形成非国有资产，从而使这一部分资源在改善企业治理结构中发挥积极作用。

#### 一、关于国有资产存量分解

国有资产存量分解可沿三个方向进行。

第一，将职工养老金和医疗保险金形成的国有资产返还给他们。在中国国有资产存量中，有相当一部分是由离退休职工和部分在职职工的养老金和医疗保险金形成的，这一部分资产虽然以国有资产的面目存在，但其所有权属于以上两类职工。国有资产存量分解的一个重要方面，就是把这一部分由职工养老金和医疗保险金形成的资产通过适当的形式返还给职工。这样做可以同时



收到两方面的效果：一是部分偿还了政府对离退休职工和部分在职职工的隐性负债，缓解了国有企业，特别是国有老企业的养老负担，使这些企业能够平等地参与市场竞争；二是减少了政府控制的资产存量，从而减轻了政府管理存量资产的负担，并为政企关系的改善开辟了新的产权空间。

第二，有相当一部分国有资产分布在数量庞大的中小型企业，这些企业绝大多数处于竞争性领域，国有资产实际上没有必要参与。应按照国有经济有进有退、有所为有所不为的原则，通过多种形式实现国有资产从中小企业的退出。

第三，在已实行股份制改造的大中型企业中，国有股的比例过高，应通过减持国有股实现部分国有资产从这些企业的退出。这对改善企业治理结构也是非常有利的。

国有资产存量分解涉及国有经济规模和结构的调整，这个问题将在第三章做详细分析。

## 二、调整政府收入流量与结构

首先分析一下政府收入的适度规模。从理论上讲，政府收入的适度规模是由政府的应尽职能决定的。由于一国政府职能与该国所处的经济发展阶段、所达到的收入水平和所选择的经济体制密切相关，因此，不同国家，或者同一国家在不同经济发展阶段、不同经济体制时期，其政府收入的适度规模是不一样的。表 2-13 是目前发达国家不同时期政府财政收入占 GNP 的比例。由于市场经济国家几乎不存在非预算收入，因此，这些国家的财政收入基本代表政府支配的收入总量。



表 2-13 目前发达国家不同时期政府财政收入占 GNP 比例

单位：%

年份	法国	德国 a	日本	瑞典	英国	美国
1890	15	10b	11c	6d	10	8
1929e	19	31	19	8	24	10
1960	35	32	18	31	32	28
1985	52	47	33	65	48	37
1989	46	46	na.	65	43	35
1992	47	47	na.	66	40	35

注：1985 年以前的数字来自世界银行，之后的数字来自国际货币基金组织，统计口径略有差异。

a：1960 年和 1985 年的数字为联邦德国的数字。

b：1881 年。

c：1885 年。

d：只包括中央政府。

e：1929 年选用大萧条和第二次世界大战等混乱阶段前的代表年份。

资料来源：世界银行，《1988 年世界发展报告》，中国财政经济出版社，1988。

依据发展经济学家罗斯托的分析，19 世纪末到 20 世纪初是表中国家（英国除外）从经济起飞进入成熟阶段的增长时期，从表 2-13 可以看出，这一时期，政府通过财政收入取得的资源量大都不到 GNP 的 20%，80% 以上的 GNP 进入到了居民手中和私人部门。随后，财政收入占 GNP 的比例逐步提高，到 1992 年，政府干预程度比较高的法国、德国，该比例已达到 47%，瑞典更高达 66%，实行产业政策的日本到 1985 年也达到 33% 的高水平。即使是政府干预程度较低的英国和美国，该比例也分别高达 40%、35%。发达国家政府财政收入比例的提高有两个原因：一是随着经济发展阶段的提升，政府的职能，特别是在改善社会整体福利、保护竞争弱者和保障老年人生活等方面的职能大



大增强了,政府为此进行了大规模的收入转移,其中既包括个人收入在群体之间、代际之间的转移,也包括个人收入在自己生命周期不同阶段的转移。这一点可以从西方国家财政收入结构和财政支出结构中看出。表2-14显示了发达国家政府收入转移的规模。1991年,美国联邦财政收入中,社会保障税所占的比例为35.05%,如果扣除这一部分,政府财政收入占GDP的比例就要下降约7个百分点。其他发达国家的情况也大体相似。政府财政支出的相当一部分也被用于社会保障和社会福利。在美国,联邦财政用于该目的的支出达到28.70%,德国和法国几乎达到50%。政府收入转移规模的扩大是经济发展到一定阶段以后政府职能自然演化的结果,也有西方民主选举制度上的原因。因为,随着人口老龄化的到来,老年人在政治选举中的作用越来越大,政治领导人和政治派别必须考虑老年人的利益。但进入90年代以后,政府承担太多社会保障和社会福利义务的弊端日益显露出来,西方社会保障制度和福利制度开始发生变化,社会保障私有化的趋势已有所显现。

表2-14 社会保障、社会福利在发达国家财政收支中的地位

单位:%

国家	社会保障税在中央(联邦)政府收入中的比例	社会保障、福利等支出在中央(联邦)政府支出中的比例
美国	35.05	28.70
德国	50.94	48.89
英国	16.24	31.85
法国	43.69	46.35

资料来源:国际货币基金组织,《政府财政统计年鉴》,1992。





西方国家财政收入比例提高的另一原因是，随着时间的推移，政府体系逐步健全，政府机构间的相互制衡机制逐步得到完善，政府有效支配和运用公共资源的能力逐步得到提高。在这些条件下，公众愿意把更多的资源交给政府支配。比较而言，发展中国家的政府能力较弱，“有效政府”尚未形成，在这种情况下把太多的资源交给政府，常常会导致资源的浪费，甚至诱发严重的腐败行为。

中国应该把多少 GNP 交给政府支配呢？对这个问题的认识存在两个误区：一是把目前的财政收入占 GNP 的比例与改革之前相比，认为太低了，应加以提高；再是把中国目前的财政收入比例同发达国家相比，认为太低了，应加以提高。这两个参考点的选择都是不准确的。与改革前相比，改革后政府职能缩小了，市场被作为资源配置的基本手段，相应地，政府支配资源的比例也应该减少。因此，改革以来政府收入流量的减少在趋势上是符合改革逻辑的。把发达国家选为参考点则忽视了所处发展阶段的不同。按照罗斯托的标准，中国目前正处在经济起飞时期，在这一时期，“效率优先，兼顾公平”是我们应该遵循的原则，政府不能像发达国家的政府那样进行大规模的收入再分配，其主要职能应集中在提供基本公共品上，其他大部分经济活动应交给私人部门。相应地，大部分资源也应交给私人部门。同时，中国政府机构尚没完善，还缺乏有效运用公共资源的激励和监督机制，在这种情况下贸然把过多的资源交给政府是不明智的。

把目前发达国家在经济起飞时期的数据作为中国的参考数据是比较合适的。由表 2-13 可知，这一时期，西方国家政府的财政收入占 GNP 的比例为 8~15%。考虑到中国是一发展中大国且处在经济体制转型时期，政府要承担促进工业化、提供基础设施、促进区域经济均衡发展、缓解贫困的重任，还要偿还大量历



史欠账（如政府对老职工的养老金和医疗保障金的隐性债务），中国财政收入占 GNP 的比例应该比发达国家当初的水平略高一些，以 16~18% 为宜。

以 16~18% 为标准来判断中国政府以收入形式支配的资源量是否适度，可以得出结论：中国政府通过预算内、预算外、非预算和铸币收入四大渠道所得到的总收入虽然经历了持续的下降，但仍超出了合理限度，即使不考虑铸币收入，也超出了合理限度。但是，如果从政府预算内收入这一角度看问题，则又会得出不同的结论：政府以财政收入（规范收入）形式支配的资源量尚不足以完成政府所应履行的基本职能。进入 90 年代，政府财政收入占 GNP 的比例下降到了 15% 以下，1991 年下降为 14.5%，1998 年再下降到 12.7%，1999 年略有上升，但仍不到 15%（14.2%）。

从上面的分析中不难得出这样一个结论：调整政府收入流量的主要任务并不在于提高其总水平，而在于改善其结构，即建立统一的、完整的和规范化的政府预算制度。可以采取以下措施。

第一，铸币收入应纳入政府财政预算。目前，中国铸币收入由中央银行所支配，绝大部分流向国有企业，形成不良债务。铸币收入应纳入政府财政预算，主要用于以下两个方面：一部分作为政策性银行资本金来源；另一部分用于偿还养老金和医疗保障金的历史欠债。

第二，通过渐进过程，把预算外收入和非预算收入纳入到统一的财政预算收入轨道。步骤为如下。

①解决非预算收入问题。对非预算收入进行彻底清理，把用来履行政府应尽义务的那一部分非预算收入纳入到预算内或预算外收入之中，同时坚决取缔不合理的非预算收入。国有土地收入应尽快从非预算收入纳入到预算内收入，以防止其流失。社会保



障统筹资金也应该纳入财政预算账户。各级政府部门违规设立的基金是清理的重点，对 482 项违规基金要坚决取缔。通过以上处理，非预算收入便从政府的收入体系中消失了。

②在对非预算收入进行清理的同时，对预算外收入进行清理。比较规范的预算外收入应纳入预算内，对一些尚不能纳入预算内的预算外资金，要对其进行规范，对不合理的预算外收入应坚决取缔。

③上述工作完成以后，再逐步把预算外收入并入到预算内。

降低政府对非税收入的依存度，是规范政府收入行为的核心。1987 年，中国政府收入中的非税比例（即非税依存度）为 35.46%，1996 年上升到 58.4%，明显高于发达国家和发展中国家各级政府 20~30% 的比例。1997 年，中国中央财政决算收入 4819.64 亿元，中央政府性基金收入 1066.09 亿元，中央财政对基金非税收入的依存度为 22.1%，已接近比较高的马来西亚中央政府的总依存度，远高于高收入国家中央财政的非税依存度。必须加快非税收入改革，降低政府收入的非税比重，将部分具有税收性质的非预算收入改为税收。目前有一部分收费和基金被用于提供公共产品和服务，或弥补地方政府的经常收支差额，这一部分收入应该改为采用税收形式征收，以便进行规范管理。例如，普及基础教育属于公共产品，应该将目前的城市教育费附加、农村教育事业费附加、地方教育附加费等合并起来，征收教育税。再如，与城市建设有关的收费、基金、税收附加等，可以并到城市维护建设税中。

### 三、把非国有资源的支配权交给非政府主体

前面的数量分析表明，在政府实际支配的资源中，有近 16~20% 的所有权属于居民。这些资源通过政府的银行系统进入到国



有企业,其中很大一部分形成银行的不良资产和国有企业的不良债务,成为改革以来国有企业软预算约束的主要形式。解决这些问题的基本思路是把非国有资源的实际支配权真正交给其所有者,途径有两个:一是加速资本市场发育,二是改革金融体制。

### (一) 发展资本市场,提高直接融资的比例

中国居民的大部分消费剩余之所以进入银行体系,进而由政府来支配,一个主要原因是中国资本市场不发达,直接融资工具太少(见表2-15)。因此,加速中国资本市场发育是提高资源配置市场化程度,减少政府支配资源量的重要手段。

表 2-15 股票和债券规模的国际比较 (1993)

国家或地区	股票市值 (10 亿美元)	占 GDP 的比例 (%)	债券市值 (10 亿美元)	占 GDP 的比例 (%)
中国	41	9 (10.0)	47	11
香港特区	385	352	6	5
印度尼西亚	33	23	13	9
韩国	139	42	138	42
马来西亚	220	342	35	54
菲律宾	400	74	24	43
新加坡	133	240	38	70
泰国	130	104	10	8
德国	463	24	1587	83
日本	3000	71	2887	68
英国	1152	122	311	33
美国	5224	83	6993	112

注:括号内为 1999 年股票流通市值与 GDP 的比例,由笔者根据统计资料计算。

资料来源:董晓时:《中国金融领域的突出矛盾》,《经济工作者学习资料》,1997 年第 72 期。



股票和债券是两种主要的直接融资工具，与国际比较，中国股市和债市规模非常小。表 2-15 显示，1993 年，中国股票市值占 GDP 的比例只有 9%，1999 年为 10.0%。无论同发达国家相比，还是同发展中国家或地区相比，这一水平都是很低的。这也同时说明，中国股票市场还有巨大的发展空间，应在规范的前提下增加股票的发行量和市场交易量，减少对股票发行及交易过多的行政性管制。中国债券市值占 GDP 的比例虽然高于香港、印度尼西亚和泰国，但远低于表中其他国家。而且，在中国债券结构中，政府债券，包括国库券、财政债券、国家建设债券、特种国债、保值公债等，占了主要部分，企业债券所占的比例较小。1981~1991 年，中国累计发行各类债券 2562.82 亿元，其中，国债 1307.88 亿元，占 51.0%；金融机构债 597.94 亿元，占 23.3%；企业债券 657.0 亿元，仅占 25.6%。如果考虑到债券结构这一因素，中国企业债券也有较大的发展空间。与股票市场相比，中国债券市场更不发育，应加快培育债券市场，使债券成为较好的投融资工具。

培育资本市场、发展直接融资要与国有经济的战略性调整结合起来。这主要指，要让目前上市公司中不能流动的国家股和法人股尽快流动起来，把非上市公司中的国家股分批出售给居民和独立法人单位，通过这些措施降低上市公司和非上市公司中国家股的比例，实现国有资产逐步退出竞争性领域的目标。为了加速资本市场发展，还要把目前上市公司审批制度改为资格登记制度，凡符合上市条件的企业都予以登记，让其自行决定是否上市。政府的主要职责相应转变为监管证券市场运行。把审批制改为登记制可以收到多重积极效果：便于股票市场的较快扩张，消除上市公司审批中的寻租行为和潜在上市公司对政府的依赖关系，防止劣质企业上市和由此造成的对股东利益的损害，等等。



提高直接融资的比例和发展资本市场不仅能起到减少政府支配资源量的目的,而且能极大地改善公司的治理结构。在现有的上市公司和股份制公司中,国家股占绝对优势,因此其治理结构与传统体制下的企业治理结构差别不大。发展直接融资,能实现企业股权结构的多元化,从而为建立真正意义上的现代公司制度奠定产权基础。

## (二) 改革金融体制,让信贷资源的配置市场化

在现代市场经济中,通过银行等金融中介的间接融资依然居于主导地位。从居民的金融资产结构看,无论资本市场和直接融资手段多么发达,储蓄存款仍占主要部分。以日本为例,1989年末,日本居民个人金融资产结构中,银行存款占47.7%,有价证券占22.5%,其中股票占13.8%。可见,居民个人消费剩余中有近一半进入了银行系统。其他市场经济国家的情况与日本基本相似。从企业的融资结构看,股票、债券等直接融资所占的比例也较低,大部分融资是通过金融机构实现的。因此,尽管中国存在较大的直接融资空间,但金融机构的间接融资仍将居于主导地位,所以,改革金融体制、在金融系统实现政企分开,对于大幅度减少政府支配的资源数量具有重要意义。中国金融体制改革有以下思路。

### 1. 对国有银行实行商业化改造,使其成为自主经营、自负盈亏、自担风险的经济实体

实现这一转变的有效途径是对国有银行实行股份制改造,并实现股权的多元化(肖见,1998)。目前,国家银行的资本金全部是国家的,政府是国有银行的惟一所有者,在这种情况下,即使按照现代公司治理结构的规范做法,也难以把政府与银行分开。银行实行股份制改造以后,政府虽仍可处于控股地位,但银行已转归多个股东所有,政府股东与非政府股东之间的相互制衡



关系由此得以确立。在重大原则问题上，政府自然可以利用其控股地位行使决策权，但在具体业务上，政府再不能直接下达指令，进行过多干预。这样，进入银行的非国有资源就由原来的政府直接配置转由股份制银行按照“安全性、流动性、盈利性”的市场经济原则进行配置，非政府股东利益的存在一定程度上保证了银行贷款不再流向效益不好或没有发展前景的企业，呆账发生的机会随之减少，信贷约束硬度随之增强。

### 2. 促进非银行金融机构和非国有银行的发展

与国有银行相比，非银行金融机构自主权较大，利益约束较强。目前，非银行金融机构的违规操作现象大量存在，应通过政府金融监管机构，如中国人民银行，加强监管来加以禁止。在促进非金融机构发展的同时，应对金融业实行有限度的开放，允许具备条件的法人实体开办银行。这同样要以中央银行的强有力的监管为基础。

### 3. 逐步对国外银行、非银行金融机构开放人民币业务

至1996年底，外国银行和非银行金融机构在中国开办的代表处已达470家，但其人民币业务比重很小，应随着中国中央银行金融监管能力的增强逐步对国外金融机构开放人民币业务。

随着国有银行的股份制改造、非银行金融机构和非国有银行的发展，以及外国金融机构人民币业务的增加，进入金融体系的非国有资源的配置将日益市场化，政府支配的非国有资源数量将减少，政府在资源配置上的责任和资产保值增值上的责任将随之减轻，政府与企业间的“脐带关系”将基本割断。



### 参考文献

樊纲：《论公共支出的新规范》，《经济研究》，1995年第6期。

钟伟：《我国财政收入规模和结构的国际比较》，《财经研究》，1996年第8期。

胡家勇：《我国政府实际支配的资源》，《管理世界》，1998年第2期。

贾康、白景明：《中国政府收入来源及完善对策研究》，《经济研究》，1998年第6期。

卢洪友：《非税财政收入研究》，《经济研究》，1998年第6期。

马凯：《坚决贯彻决定，大力清费治乱，为切实减轻企业负担作出新的贡献》，《价格理论与实践》，1997年第8期。

肖见：《国有大银行也可考虑试行股份制》，《经济研究》，1998年第1期。





## 第三章 国有经济规模与结构调整

国有经济是政府履行自身职能的一个手段。因此，国有经济的规模与结构应与政府职能相吻合，超出这一界限，就会出现错位现象，并带来消极后果。从世界各国看，国有经济主要分布在公共品领域和自然垄断领域，且规模不大，近20年又呈现出范围缩小、比重下降的趋势。这种现象并不具有制度特征，是市场经济内在属性和不断发展的反映。与世界平均水平相比，中国国有经济存在结构不当、规模偏大两大问题，应通过多种措施适当压缩国有经济规模，在此基础上实现国有经济向政府职能领域的集中。国有经济规模与结构调整并不会影响政府对整个经济的控制力。因为，政府的控制力并不主要来源于产权，而是来源政权。而且，通过调整过程，国有经济将从量的优势转为质的优势，从而更好地发挥引导、支撑整个经济的作用。

当国有经济规模过大，分布过散，尤其是有大量的国有企业分布在政府功能领域以外时，政府就难以专注自己的应尽事务，政府与企业的关系就会呈现出错综复杂的局面。因此，适度压缩国有经济规模，调整国有经济结构，实现国有资产的相对集中，是转换政府职能、理顺政企关系的一大前提。



## 第一节 国有企业的功能及分布领域

前面的分析已经表明，为了保证经济的有效运行和提高社会整体福利，任何一个国家的政府都要履行一定的经济职能。但这里首先要指出的是，政府履行经济职能与政府建立国有企业是完全不同的两个概念。政府履行经济职能有多种途径，建立国有企业只是其中的一种方式。

第一，政府的宏观经济职能，即维持社会总供给与总需求的平衡，主要通过财政政策、金融政策、外汇政策、收入政策来实现。在市场经济发达国家，金融政策在调节社会总需求中起重要作用，政府主要运用三大金融政策工具，即公开市场业务、法定准备金率和再贴现率来熨平经济周期。但在有些国家，尤其是一些金融部门比较脆弱、资本市场发育不完善和政府金融监管手段比较落后的发展中国家和转型国家，政府为了保持对宏观经济的控制力和防范金融风险，金融机构大都是国有企业，金融部门成为国有资产和国有企业分布的一个重要领域。

第二，实现社会公平目标，可以通过财政政策、社会保障政策、社会福利政策来实现。在美国，政府（联邦）财政的主要职能之一是保护老人、穷人和其他竞争弱者，财政转移支付在财政支出中的比例很高。20世纪70年代初以后，美国联邦财政支出中，个人转移支付的比例高达40%以上，1984年高达49%。

大力发展教育，特别是初等和中等教育，实施鼓励中小企业发展的政策也被实践证明是实现社会公平的有效途径。通过发展教育来提高劳动者技术水平，有利于培养一般劳动者的工作适应能力，增强职业流动性，达到提高收入、实现公平的目的。中小企业的发展，有利于为一般素质的劳动者提供更多的就业岗位，



使他们有稳定的收入来源，具有明显的社会公平效应。在这方面，中国台湾省有成功经验。

通过建立和维持（经营不善）国有企业来为一般劳动者提供就业岗位和保证他们的收入，被一些国家，包括中国，当做实现社会公平和维护社会稳定手段。与前面所提及的几种方式相比，这是一种拙劣的方法。如果政府把开办国有企业作为保证就业岗位的手段，就不可避免地导致国有企业冗员过多，不能按照市场经济的原则从事生产经营活动，政府不得不因此承担起企业亏损的责任。于是，竞争机制、破产机制就不能有效地发挥激励、约束作用，软预算约束、生产低效率，资源浪费由此产生。这种代价是高昂的，有时反不如政府直接拿钱供养企业冗员和失业人员来得经济。

第三，通过合同、特许、承包等方式，一些原以为只能由政府直接提供的产品或服务，可以转由非国有企业提供。一个比较极端的例子是，尽管军需产品在多数国家是由国有企业直接提供的，但在有些国家（如美国）并非如此，而是先由政府同私人企业签订采购合同，再由私人企业依据合同组织生产。一般而言，对于那些品质、用户、技术比较稳定的公共物品，一般都可通过这种方式提供，而不必建立国有企业。

第四，政府通过规制政策来实现自己的某些功能。反垄断是政府的主要职责之一，但这并不一定要求政府直接经营具有垄断性质的所有企业，政府可以把垄断业务的经营权拍卖给非国有企业，自己则承担起对这些企业的行为（主要是价格、质量和利润行为）进行规制的责任。

当然，有些政府职能只能、或者在一定时期内只能通过建立国有企业来履行，这是世界各国都存在国有企业或国营企业的根本原因。



George Yarrow (1996) 曾对各国政府建立国有企业的原因进行过剖析，他认为，政府之所以建立国有企业，目的是为了实现在名目繁多的经济、政治目标，诸如：实现政治和意识形态教条，消除私人和社会成本或收益的差异，占有稀缺资源带来的超额利润，再分配财富，维持就业水平，保证重要行业向政府提供准确信息，保护衰退行业，促进出口和削减进口，控制战略行业，支持幼稚工业，促进或保护上游或下游产业，刺激地区发展，控制通货膨胀，减轻国际经济对国内的影响，促进优先项目发展，鼓励高风险或高技术行业等。他进一步把建立国有企业的各种原因归结为如下四大类。

一是通过国有企业来修补市场缺陷，这是主流经济学的基本观点。

二是通过国有企业再分配经济资源。Yarrow 分析说，虽然再分配资源有许多方式，如税收和补贴，但对政治家而言，建立国有企业具有一个潜在的优势和吸引力，那就是，它对资源的再分配是不显眼的。

三是通过国有企业为政治家提供消费品，包括修建政府官员点头同意的工程项目。

四是通过国有企业实现战略目标，如出于对军事和国家安全的考虑，军工企业一般实行国有国营；为了控制诸如石油、矿藏和钢铁工业等国民经济重要部门，政府往往会在这些部门建立国有企业。

在 Yarrow 所归纳的各种流行理由中，有些具有充分性，有些则没有充分性。因为，有些目标通过建立国有企业可以达到，通过其他途径也可以达到。而且，通过建立国有企业来实现政府目标对政府信息处理能力、政府工作人员素质等政府机构能力的要求是很高的，因此，这是一种需要满足苛刻条件的手段。正因



为如此，在有些情况下，通过其他手段来实现政府目标，往往比建立国有企业能得到更好的效果。

综合以上的分析，我们可以得出以下结论。

第一，国有企业是为完成政府经济职能而建立的。因此，从理论上讲，国有企业应该分布在政府的功能领域，超出这一领域的国有企业就是不必要的。因为在政府功能领域以外，非国有企业往往具有效率的优势。

第二，通过建立国有企业来履行政府职能是一种代价昂贵的手段，一般不能轻易使用，只有在其他可供选择的手段无效或不理想时，方可考虑建立国有企业。

第三，由于建立国有企业要求政府具有强大的机构能力，而大多数国家的政府，特别是发展中国家和转型国家的政府，又不具备这一条件，因此，国有企业的数量不宜太多，涉及的范围不宜太广。

以上是对建立国有企业原因的规范分析，下面从实证的角度来考察一下国有企业的主要分布领域，以深化对国有企业功能的认识。

国有企业不仅仅是在中国或社会主义国家存在，世界各国政府为了履行自己的应尽职责，大都建立了数量不等的国有企业或公营企业。在西欧，政府建立了以下四种类型的、各具功能的国有企业。

一是国家企业（State Enterprises）。它是由政府部门或类似的公共当局直接管理的企业，大都由政府部门直接经营，没有财务及账目上的独立性，没有法人地位。

二是国管公司（State - sponsored Companies）。这种企业从属于某个政府机构，但在管理上具有一定的自主权，它们是根据特别法律条款经营的公共公司，具有半法人地位。这些公司或完



全为政府所有，或由政府通过特别的方式进行控制。

三是国有公司（State-owned Companies）。它是根据普通公司法组建的、政府在其中处于控制地位的股份公司。这些公司的股份可能全部由政府掌握，也可能只有一部分由政府掌握，但政府掌握的部分足以支配该公司的经营方向。这样的公司具有法人地位，且享有较大自主权。

四是国有持股公司（Holding Companies）。在这类公司中，政府持有有一定比例的股份，但不一定处于控股地位。

从总体上看，世界各国的国有企业或公营企业主要分布在以下领域。

一是决定国民经济和社会发展的基础设施和公用设施领域，如邮电、交通、港口、供水、供电、供气等，这些领域的投资量大，回收速度慢，又是整个国民经济发展的重要条件，且其收益具有明显的外在性，形成相对缓慢的私人资本不愿进入或进入不足。

二是基础工业领域，如矿山、能源、大型水利工程。这些领域的投资大、回收慢、服务面广，只靠民间资本难以及时开发和利用。

三是国民经济的支柱产业，如钢铁、汽车、重化工业。这些产业在一定时期是国际竞争最激烈的产业。

四是某些高科技产业。这些产业需要超前投入，且往往投资量大、风险大，民间资本一时难以涉足。

五是对国民经济起重要调节职能的部门，如中央银行和其他金融机构。

国有企业的这种分布不具有制度性质，它是由市场经济条件下政府的职能决定的。表3-1是若干市场经济国家国有企业分布的主要领域，可供我们在确定国有经济的分布领域时参考。



表 3-1 若干国家国有企业的主要分布领域 (国有资产占部门比重)

单位: %

国家	钢铁	造船	汽车	采煤	铁路	民航	发电	煤气	邮政	通讯	银行
澳大利亚	0	0	0	0	100	75	100	0	100	100	-
奥地利	100	-	-	100	100	52	50	100	100	100	10
加拿大	0	0	0	0	75	0	100	0	100	25	-
芬兰	90	-	100	-	100	70	-	100	100	100	-
法国	100	-	40	100	100	100	100	100	100	100	-
德国	0	25	0	-	100	60	-	0	100	100	-
意大利	60	-	-	-	100	75	75	80	100	100	40
日本	0	0	0	0	66	0	0	0	100	46	0
西班牙	60	90	10	50	100	100	30	100	100	100	12
瑞典	40	75	0	-	100	-	-	0	100	100	-
瑞士	0	-	-	-	100	30	-	-	100	100	-
土耳其	75	-	23	100	100	85	-	100	100	100	-
英国	0	0	0	100	100	0	40	0	100	20	0
美国	0	0	0	0	-	0	-	-	100	0	0

资料来源:《经济日报》, 2000年11月20日。

下面我们来具体考察一下若干国家国有企业的分布状况。在加拿大, 联邦政府拥有约 200 家国营企业, 地方政府总共拥有 200 家国营企业。联邦政府国营企业的主要分布领域为: 通讯, 包括广播电视、电信及卫星管理, 国家剧院和国家彩票公司, 金融、保险业, 特种工业, 高科技制造业, 少量的贸易公司, 包括批发与零售, 资源开发, 运输企业, 公共服务部门, 社会救济, 外事服务与军工, 职业培训, 核工业管理, 研究、咨询机构, 社会福利企业。地方政府办的国营企业涉及的范围较宽一些, 主要包括: 农业开发、金融、林业开发、保险、政府建筑、计算机服务、房地产、彩票、经纪公司、采矿、石油与天然气生产、电



力、医院与学校、造船、钢铁、通讯、运输、自来水。

在奥地利，总共有 1600 多家公营企业，其中大型公营企业分布在钢铁、石油化工、铁路、航空、多瑙河水道开发与利用、国际通讯、国际贸易、广播电视等行业。

出于维护公众利益，推进高风险经营开发，有效地控制社会经济，减少地区差别等目的，荷兰公营企业的分布范围是：能源部门、供水部门、采矿、通讯部门、运输部门（包括铁路运输、公路运输、航空运输、水路运输）、金融与信贷部门、重工业部门、经济开发、其他部门（包括造币、广播、印刷）。

印度有 10 家大的公营企业，它们是：印度钢铁有限公司、印度煤炭有限公司、印度国家热动力有限公司、石油和天然气委员会、农机电气有限公司、印度化肥有限公司、那斯却耶有限公司、印度斯坦铁矿有限公司、库德雷穆克化肥公司、印度航运有限公司。

孟加拉国的公营企业在国防物资、核能、空运、电讯、电力、机械化森林采伐行业居于控制地位，其他行业虽然存在公营企业，但允许私营企业进入。

根据以上的理论分析，参考国际经验，中国国有企业和国有资产应主要分布在以下领域。

第一，关系国家安全和福利的行业。包括军事工业、造币工业、航空工业、医院、教育、行政、公安等领域。这些领域主要提供纯公共品。

第二，大型基础设施领域。包括城市基础设施（包括自来水管网、通讯网络、道路网络、电力网络）、运输骨干设施、基本通信网络、电力传输网络、大型港口、机场、大江大河治理工程、重大农业商品基地和重点防护林工程，重点公益性和国防性项目等。





第三，特大型不可再生资源，如油田、煤矿、金属矿藏等的开发项目。这些项目投资规模大，回收期限长，非国有企业往往无力投资。同时，由于这类项目涉及资源的计划利用、经济的可持续发展和生态环境保护，也不宜让非国有资本控制。

第四，对国家长期发展具有战略意义的高新技术的开发。如大规模集成电路的研制、超导技术的研究和开发、生物工程、新材料、重大技术装备。

## 第二节 国有经济的规模：国际比较

国有经济的规模可以用以下几个指标来测度：国有经济产值占 GNP 或 GDP 的比例，国有工业产值占工业总产值的比例，国有经济投资占社会总投资的比例，国有经济就业人数占社会总就业人数的比例。表 3-2 是来自世界银行有关国有经济规模的国际比较资料。

表 3-2 1979 年国有经济规模的国际比较

单位：%

国 家	占 GDP 的比例	占非农 GDP 的比例	占国内投资的比例	占国内就业的比例
按经济发展程度分				
发展中国家	9.8	11.9	27.3	4.7
工业化国家	4.3	4.5	8.9a	
按收入水平分的发展中国家				
低收入国家	11.8	16.5	34.5	8.3
中等收入国家	9.1	10.2	24.8	3.1



续表 3-2

国 家	占 GDP 的比例	占非农 GDP 的比例	占国内投资的比例	占国内就业的比例
按地区分				
拉丁美洲国家	8.7	9.5	25.1	4.3
非洲国家	18.3	21.5	30.5	15.4
亚洲国家	9.0	12.5	29.2	4.6
若干国家				
法国	9.1	9.6	13.3	na.
德国	8.4	8.6	9.3	na.
英国	5.6	1.3	14.4	na.
美国	1.2b	3.6	3.6	na.
意大利	6.6c	7.1c	11.1c	na.
巴西	7.7	8.5	34.0	1.1
智利	12.7	13.7	10.7	3.8
印度	9.1b	13.9b	33.7c	7.8
韩国	10.4	12.2b	27.6b	1.6
印度尼西亚	15.2	20.9	12.6	na.
墨西哥	7.5	8.2	27.0	3.5

注：表中组别数据为 10 个发达国家和 40 个发展中国家的加权平均数。

a：为 1982 年数据。

b：1980 年的数据。

c：1978 年的数据。

na.：没有获得数据。

资料来源：世界银行，《官办企业问题研究》，中译本，中国财政经济出版社，1997。

国有经济总产值占 GDP 的比例，世界平均水平约为 10%，工业国不到 6%，最高为非洲国家，但没有超过 20%；国有经济占非农产值的比例，世界平均水平约为 13%，工业化国家不到 7%，最不发达国家约为 17%，非洲国家达到近 22%；国有经济



在社会总投资中所占的比例，世界平均水平为 25%，工业国不到 7%，发展中国家平均不到 20%，低收入国家达到 30% 左右；国有经济在就业中所占的比例，世界平均水平为 10% 左右，低收入国家达到 16%，中等收入国家约为 6%。

表 3-2 中的四项指标显示出某种规律性：发展中国家国有经济的规模大于工业化国家；在发展中国家，低收入国家的国有经济规模高于中等收入国家。从区域看，非洲国家的国有经济规模最大，亚洲国家次之，拉丁美洲国家的国有经济规模最小。国别资料进一步反映了这一规律。

可见，国有经济的规模与一个国家的经济发展水平存在强相关关系。从经济发展理论的角度看，这一统计规律不难理解。

#### 1. 市场体系的发育和成熟程度不同

国有经济的基本功能之一是校正市场缺陷。因此，市场体系的发育和成熟程度是影响国有经济规模的一个重要因素。

在市场经济形成时期，市场机制不健全，市场失灵现象比较多，政府对经济的干预程度相对大一些。此外，在经济发展的初级阶段，政府干预经济的方法和手段也比较简单和单一，开办国有企业就是惯用的方法和手段之一。而随着市场经济的发展，市场机制趋于成熟，政府干预和调控的方法和手段日趋多样化。在发达国家，市场机制已相当完善，不仅政府干预的必要性相对下降了，而且干预手段也更多地转向财政政策、货币政策、收入政策和产业政策，国有经济作为政府调节国民经济，特别是实现其产业政策和经济发展战略依托力量的重要性下降了。

#### 2. 民间企业的发展状况不同

国有经济的规模与民间企业的实力和发展水平存在着直接关系。一般而言，民间企业实力强大，国有经济的规模就相对小一些，其部门分布也相对狭窄和集中。反之，国有经济的规模就相



对大一些，分布就相对广一些，以弥补民间经济发展之不足。

发达国家的民间经济经过工业化过程，已具备相当实力，能够承担起绝大部分经济增长和经济发展的任务。同时，发达国家金融体系和资本市场的大发展，使得市场筹资过程在很大程度上取代了政府筹资过程，由政府直接出资兴办国有企业的必要性相对减弱了。在资本动员方面，各种民间银行、保险公司、基金会、股票交易所等机构起着重要作用。总之，这些国家资本市场化和社会化的过程取代了资本国有化的过程。政府的集资、筹资、投资职能正在向民间金融机构、企业家转移和分散。

发展中国家的情况正好相反：民间企业、民间资本的发展水平相对低，民间金融机构不发达，它们还难以承担起启动经济增长和发展的作用，还需要政府在筹资、投资和创办企业上发挥较大作用，国有经济的比重也就相对较高。

### 3. 对市场机制和非国有经济的观念不同

在发达国家，人们对市场机制和非国有经济充满信任感，并将绝大部分经济活动赋予市场，国有经济的作用一般仅限于弥补市场缺陷。而在发展中国家，特别是在其经济发展的早期阶段，人们对市场机制和非国有经济普遍抱有一种怀疑的态度，政府在经济政策上则采取诸多抑制私有企业发展的措施，从制度上人为地提高国有经济的比重、降低非国有经济的比重。

一个更为重要的事实是，国有经济在整个国民经济中的比重并不是一成不变的。从世界各国的总体情况看，20世纪70年代中期到80年代中期，国有经济比例呈上升趋势，1985年前后是世界各国国有经济比重最高的年份，随后呈明显下降趋势。表3-3选择1985年前后和1991年的四项指标进行比较，从中可以看出国有经济比重变动的总体趋势。



表 3-3 国有经济规模趋于缩小

单位：%

国家	占 GDP 的比例		非农 GDP 的比例		占国内投资的比例		占国内就业的比例	
	1985	1991	1985	1991	1985	1991	1985	1991
按经济发展程度分								
发展中国家	11.7	10.2	14.2	12.0	25.3	17.9	5.3	4.1
工业化国家	4.6	na.	4.8	na.	6.8	6.2	na.	na.
按收入水平分								
发展中国家								
低收入国家	13.8	13.0	18.8	17.3	33.3	30.0	9.1	8.9
中等收入国家	10.7	9.3	11.9	10.3	21.8	14.3	3.1	2.4
按地区分								
拉丁美洲国家	10.1	8.4	11.1	9.3	20.8	12.1	4.3	3.7
非洲国家	19.8	17.3	23.7	20.1	33.3	24.2	16.3	18.1
亚洲国家	11.6	10.7	15.5	13.3	28.3	22.8	5.3	3.9
若干国家								
法国	12.9	10.0a	13.4	10.3a	17.5	11.6a	na.	na.
德国	6.4	na.	6.5	na.	13.1	na.	na.	na.
英国	4.4	1.9	1.5	0.6a	9.7	4.2	na.	na.
美国	1.4	0.6b	4.8	7.5	3.3	4.2	na.	na.
意大利	6.7f	5.6a	na.	5.8a	12.7	12.6a	na.	na.
巴西	9.1b	7.7c	6.8	11.0	24.0	11.0	1.2	an.
智利	17.0	8.0	17.8	8.1	30.6	9.4c	2.4e	1.1d
印度	14.1b	13.6	17.9	na.	43.6	40.0d	8.6	8.3c
韩国	10.4	10.2c	11.9	11.2c	18.4	8.9c	1.9	1.9c
印度尼西亚	16.4	13.0d	21.3	17.0c	6.2	14.1	1.1	1.2c
墨西哥	13.9	8.4	15.3	9.0	19.8	12.0	3.8	3.0c

注：表中组别数据为 10 个发达国家和 40 个发展中国家的加权平均数。

- a: 1988 年数据。
- b: 1987 年的数据。
- c: 1990 年数据。
- d: 1989 年数据。
- e: 1986 年数据。
- f: 1978~1985 年的平均数。
- na.: 没有获得数。

资料来源：世界银行，《官办企业问题研究》，中译本，中国财政经济出版社，1997。



国有经济比重的下降，主要原因有三个。

### 1. 国有企业经济效益普遍不如私有企业。这是国有经济比重下降的基本原因

从理论上分析，国有产权具有克服外在性、照顾社会整体利益、校正市场失灵的优势。但是，它同时又存在所有权难以人格化、所有者约束脆弱、委托—代理问题不易解决等制度性缺陷，这些缺陷必然带来经济效率上的损失。私有产权的优势与缺陷正好与国有产权相反。由此得出的一个逻辑结论是：只有在私有企业不愿从事的领域，国有企业的进入才是必要的，这实际上是以经济效率的某些损失来换取社会整体利益的增进；否则，国有企业就不应该进入，或者应该退出。

从实践来看，国有企业的经营业绩普遍不如私有企业。1985年，《幸福》杂志所列500家最大的非美国公司的情况表明，私有企业的盈利水平普遍高于国有企业（见表3-4）。

表3-4 1984年国有企业与私有企业盈利率比较

行业	国有企业	私有企业
采矿	7.4	15.5
石油	3.8	4.4
烟草	1.8	8.5
化学工业	1.6	3.5
航空工业	0.9	2.9
电子	0.4	3.6
钢铁与金属制品	-3.8	0.7
汽车	-5.7	3.3

资料来源：马姆德·阿里·阿尤布等，《公有制工业企业成功的决定因素》，中译本，中国财经出版社，1987。



## 2. 国有经济的功能领域发生了变化

事关国民经济和社会发展全局的关键性领域或国民经济的命脉部门是国有企业分布的基本领域。但是，什么是关键、什么是命脉，并非固定不变，而是在不同时期有所不同。

在工业化和社会化大生产发展的初期，邮电、铁路等曾是大工业发展的关键；随着工业化的深入发展，矿山、能源、钢铁等基础工业又成了国民经济发展的关键；随着国际竞争的加剧，在一定时期，诸如汽车、飞机和某些机电产品又成了国民经济的支柱产业和关键。但随着科学技术的蓬勃发展，上述许多工业部门的重要性已相对下降。在发达国家，诸如钢铁和其他一些重化工业部门已变成了夕阳工业，这些部门作为国民经济的基础部门而实行国家垄断经营的理由不仅不复存在，反而成为国有经济收缩的对象。

## 3. 技术发展使得原来一些自然垄断性部门适合于竞争性经营，从而一改国有企业垄断经营的局面

这一点在电信领域表现得最为明显。80年代之前，世界电信体制基本都是政府垄断模式，战后科学技术的飞速发展带来了电信体制的变革。电信技术在光纤传输、数字微波、蜂窝移动和卫星通信各个领域的发展不断削弱电信自然垄断的基本性质；电信固定成本的大幅度下降，使得沉淀成本不再是进入的障碍；微电子技术、计算机技术与通信技术的融合，降低了产业之间的门槛，促进了产业融合和竞争；信息日益成为最重要的生产要素，电信需求迅猛增长，这又使得电信网络投资的回收期大大缩短。总之，技术发展和产业融合彻底打破了政府垄断经营的神话，为私人企业进入电信领域奠定基础。

在航空领域，为了保障飞行安全，航空公司原来大多实行政府垄断经营。但随着新型材料的出现和计算机的普遍使用，航空



安全性基本得到了有效保证。从技术上看,航空业已完全适合于私有企业经营。在这种情况下如果仍保持政府垄断经营,就会阻碍航空公司在服务质量、机票价格、飞行效率等方面做出应有的努力。

技术的飞速发展,使得国有企业分布的传统领域,即基础设施领域,出现了明显的私有化倾向。

从世界范围看,国有经济规模的缩小是通过国有企业的私有化来实现的。私有化有三种主要形式:一是出售国有资产,实现国有资产从公共部门向私人部门转移;二是放松政府管制,打破国有企业对某些领域的垄断经营,允许私有企业自由进入;三是通过特许投标、合同承包,鼓励私人部门提供可以市场化的产品或服务。从实际效果看,第一种形式的私有化对国有经济比重的下降影响最为明显。

世界各国的私有化有如下三种基本类型。

第一,发达市场经济国家的私有化:基础设施领域私有化。发达国家的国有企业主要分布在基础设施领域和支柱产业,其私有化进程也主要在这些领域和产业中进行。进入80年代以后,发达国家的国有企业纷纷从基础设施领域和传统支柱产业中退出,让位于私有企业。

英国的私有化进程是在70年代末80年代初启动的,主要采取出售国有资产的形式,具体措施有两种:一是国有企业的整体出售,二是出售国有企业的股权。表3-5是英国大型国有企业的出售情况。

第二,发展中国家的私有化:基于经济发展战略转移的私有化。发展中国的经济发展经历了两个阶段:第一阶段奉行进口替代工业化战略,为此建立了大量国有企业。大量国有企业的建立虽然奠定了国家的工业体系,但其低效率又阻碍了经济的进一





表 3-5 英国主要国有企业出售情况

公司	行业	出售年月	出售资产比例 (%)	出售收入 (百万英镑)
英国宇航公司	宇航	1981.2	94	389
电报和无线电公司	电信	1981.10	100	1045
爱姆夏姆国际公司	电信、化工	1982.2	100	64
国家货运公司	运输	1982.2	100	5
布里托尔石油公司	石油	1982.11	100	1052
英国联合港口公司	港口	1983.2	100	97
国际空间无线电公司	航空电信	1983.3	100	60
英国铁路旅馆	旅馆	1983.3	100	517
英国近岸石油资产公司	石油	1984.5	100	82
企业石油公司	石油	1984.6	100	380
海运公司	运输	1984.7	100	66
美洲虎汽车公司	汽车	1984.7	100	297
英国电信公司	电信	1984.11	50.2	3.916
英国技术集团和其他出售	杂类	na.	na.	716

注：出售年月为最初的出售日期。

na.：没有获得资料。

资料来源：George Yarrow, 1996, Privatization in Theory and Practice, in George Yarrow (ed.) Privatization, Routledge London.

步发展。70年代以后，发展中国家的经济发展进入第二阶段，各国纷纷放弃进口替代工业化战略，转而注重市场机制的作用，减少政府对经济的干预。国有企业改革和产权处置是这一阶段的一个重要特征。



表 3-6 1988~1993 年发展中国家国有企业产权处置收入及处置数

单位:亿美元

国家	初级产业	工业	金融	基础设施	其他	总收入
非洲	7	5	3	1	16	32
亚洲	18	64	26	74	15	197
拉丁美洲	82	99	133	225	12	551.
东欧和中亚	14	89	37	20	19	179
总计	121	257	199	320	62	959
产权处置总数(起)	392	1039	146	267	483	2279

资料来源:世界银行,《官办企业问题研究》,中国财政经济出版社,1997。

第三,转轨私有化。原苏联和东欧国家在高度集中的计划经济时期,建立了大量国有企业。80年代后期,这些国家纷纷进行经济体制转型,从计划经济迈向市场经济。在经济体制转轨过程中,大量的国有企业被整体出售或部分出售。

俄罗斯于1992年开始转型私有化,到1993年11月,共有8.6万家企业实行了私有化,占企业总数的1/3以上;非国有企业中就业的职工占职工总数的42%,私有化企业在商业中占63.4%,在生活服务领域占64.6%,在公共饮食业中占58%,在运输部门中占46%;在全部小型企业中,私有企业占63%,到1993年年底,70%的中小企业已经私有化了。国有企业私有化在中东欧国家是一种普遍的做法。

从总体上看,世界各国国有企业产权处置所带来的结果是积极的。Galal等人曾对智利、马来西亚、墨西哥和英国12家企业(包括3家电信公司、4条航线、2家电力公司、1个集装箱集散站、1家轨道运输公司和1家抽奖公司)产权处理后的经济活动



情况进行案例分析，所得的结论是：产权处置使得生产力得以提高、投资得以增加、定价更加合理。这些积极效果既发生在竞争性市场中，也发生在垄断性市场中。

综合看，国有企业产权处置的积极效果主要表现在以下三个方面。

第一，企业效益得到提高。以英国为例，在私有化后的第三年，英国宇航公司的税前利润提高了 60.4%、电线电缆公司提高了 144.5%、亚美桑国际公司提高了 143.8%、全国卡车公司提高了 174.0%、英国石油公司提高了 29.2%、英国港口联营公司提高了 27.3%、企业油料公司提高了 33.5%、英国电讯公司提高了 82.8%、英国天然气公司提高了 28.9%。英国绝大多数国有企业在产权处置以后生产增长速度明显加快。

第二，减轻了政府的财政负担。国有企业私有化从两个方面减轻了政府的财政负担：一方面，它在一定程度上甩掉了亏损国有企业的包袱，从而相应减少了在这方面的财政支出；另一方面，通过出售国有资产，使国家财政增加了一笔为数可观的收入。据测算，私有化给英国中央财政带来的增收节支效果达 700 亿英镑。

第三，私有化使公众受益。经过产权处置，企业服务意识和效率普遍提高，消费者主权得到较充分体现。1980~1981 年，英国全国电话待装户多达 12.2 万户，英国电信公司实行私有化后，这个数字下降到比较合理的 2000 户，长途电话费平均下降了 40%。智利电话公司在处置产权之后的 4 年里，电话装机容量翻了一番，2000 年又实行了按秒计费制度。私有化还促进了公众股东人数的激增。1979 年，英国的股东不到 300 万人，到 80 年代后期，超过 900 万人。



### 第三节 中国国有经济的结构与规模

从经济理论和世界各国经验看，中国国有经济存在结构不合理、规模偏大两大问题。国有经济结构不合理主要表现在以下几个方面。

#### 1. 国有经济过度分散

无论是垄断行业还是竞争行业、制造业还是流通行业、基础产业还是加工工业、军事工业还是民用工业、大中型企业还是小微企业、城市还是乡村，都有国有资产的广泛分布。1994年，中国国有企业固定资产净值为22754.7亿元，分布状况如下：工业占55.94%，农业占3.82%，建筑业占2.43%，商业粮食外贸行业占7.17%，运输、通讯业占22.58%，城市公用事业占2.27%。在国有企业中，中小型企业占了绝大多数。以独立核算工业企业为例，小型企业的比例高达96.11%，中型企业占2.80%，大型企业仅占1.08%。也就是说，目前，大量的国有资产分散在数以万计的小型、中型企业中。国有资本过度分散导致单个国有企业规模过小（见表3-7）。

表3-7 1995年国有独立核算工业企业的规模

单位：个，亿元

企业类型	企业 个数	企业资产		国家资本金		销售收入	
		总计	每个企 业平均	总计	每个企 业平均	总计	每个企 业平均
总计	87905	47472	0.54	10266	0.12	26103	0.30
其中：							
中央企业	4738	16850	3.56	4394	0.93	9310	1.96



续表 3-7

企业类型	企业 个数	企业资产		国家资本金		销售收入	
		总计	每个企 业平均	总计	每个企 业平均	总计	每个企 业平均
地方企业	83167	30622	0.37	5872	0.07	16793	0.20
(其中县属企业)	50123	7744	0.15	1506	0.03	4841	0.10
大型企业	4685	29896	6.38	6699	1.43	16265	3.47
中型企业	10983	9451	0.86	1782	0.16	5254	0.48
小型企业	72237	8126	0.11	1786	0.02	4584	0.06

资料来源：吴敬琏、张军扩、刘世锦、陈小洪、王元、葛延风等，《国有经济的战略性重组》，中国发展出版社，1998。

## 2. 国有资产的分布与其应该履行的功能错位

在国有资产总量中，经营性资产比例过高，非经营性资产比例过低；在经营性国有资产中，一般性经营资产比例过高，基础产业资产比例过低。

根据财政部的资料，1998年，全国国有资产总量为82211亿元，其中经营性资产62405亿元，占75.9%，非经营性资产19806亿元，占24.1%。在经营性资产中，大部分又分布在一般性竞争领域，分布在基础产业的比重偏低。食品、纺织、机械、贸易餐饮业是典型的竞争性行业，在这四大行业中，一直分布着大量国有企业和国有资产。1998年，食品工业中国有企业数量达10334个，资产总额达2413亿元；纺织工业中国有企业3652个，资产总额3364亿元；机械工业中国有企业15173个，资产总额达12110亿元；贸易餐饮业中国有企业近99826个，资产总额达23491亿元。这四大竞争性行业中国有企业数量共达



128985 个, 约占国有企业总数的一半, 资产总额 41378 亿元, 约占国有资产总额的 1/3。从总量上看, 1998 年, 分布于一般生产加工业、商贸和服务业等竞争性领域的国有资产占国有企业总资产的 57.9%, 分布于基础性行业的国有资产占 42.1%。

与 1998 年相比, 1999 年国有资产结构略有改善。在全部 90964.2 亿元国有资产总量中, 经营性国有资产 66748.4 亿元, 占 73.4%, 非经营性国有资产 24215.8 亿元, 占 26.6%。在经营性资产中, 一般生产加工业、商贸和服务业等行业占 38.4%, 基础性行业占 61.6%。

表 3-8 国有资产基本结构

年份	总量	经营性资产		非经营性资产	
		数量	比重	数量	比重
1997	72242	54077.1	74.9	18164.9	25.1
1998	82211	62405	75.9	19806	24.1
1999	90964.2	66748.4	73.4	24215.8	26.6

资料来源: 根据《经济日报》, 1999 年 8 月 7 日、《经济参考报》, 2000 年 8 月 1 日上的数据计算而得。

2005.2.2: 国有资产 9.2 万亿国有资产

在其他市场经济国家, 一般领域也分布有国有资产, 但它具有以下两个与国有经济功能相吻合的特点: 一是所占比例很低。例如, 在意大利, 在整个制造业中, 公有制造业只占总产值的 11.5%, 固定资产投资的 15.7%, 职工人数的 13.2%; 二是制造业中的国有经济主要分布在冶炼、交通工具制造、石化等与政府职能相吻合或相接近的部门。表 3-9 表明了这方面的情况。



表 3-9 1981 年国有企业在意大利制造业各部门中份额

单位: %

生产部门	国有企业占整个部门经济中的比重		
	总产值	固定资本投资	职工人数
食品和烟草	11.8	12.4	17.2
纺织、服装、鞋、木材和家具	1.6	1.2	2.6
冶炼	36.7	49.3	45.0
工程	9.6	10.2	10.3
交通工具制造	27.5	26.6	29.5
非金融矿生产	4.8	3.9	4.5
化工、石油产品和人造纤维	9.6	21.9	11.7
制造业其他部门	4.7	5.4	4.2
制造业平均	11.5	15.7	13.2

资料来源: 罗红波、戎殿新主编,《西欧公有企业》,经济日报出版社,1994。

再看中国国有经济规模。与国际水平相比,中国国有经济的规模明显偏大。表 3-10 显示中国国有经济的规模。

表 3-10 中国国有经济的总体规模

单位: %

年份	占工业总产值的比例	占固定资产投资的比例	占城镇就业的比例	占非农就业的比例	占总就业的比例
1978	77.6	na.	78.3	60.4	18.6
1980	76.0	81.9	73.1	59.3	18.9
1985	64.9	66.1	70.2	45.4	18.0
1990	54.5	66.1	62.3	40.0	16.2
1991	56.2	66.4	62.8	40.1	16.5
1992	51.5	68.1	63.2	39.1	16.6
1993	47.0	60.6	62.1	36.5	16.5



续表 3-10

年份	占工业总产值的比例	占固定资产投资的比例	占城镇就业的比例	占非农就业的比例	占总就业的比例
1994	37.3	56.4	60.9	36.9	16.7
1995	34.0	54.4	59.0	35.2	16.6
1996	36.3	48.0	56.7	33.7	16.3
1997	31.6	52.5	54.7	33.2	15.9
1998	28.2	54.1	43.8	27.3	12.9
1999	28.2	53.4	40.8	25.4	12.1

注：国有经济包括国有独资企业和国有控股企业，非农就业包括农村乡镇企业中的就业。

资料来源：国家统计局，《2000年中国统计年鉴》，中国统计出版社，2000。

表 3-10 中的五项指标在改革开放以来均有明显下降。国有工业产值在社会工业总产值中的比例由 1978 年的 77.6% 下降到 1999 年的 28.2%，下降了近 50 个百分点，平均每年下降 2.35 个百分点。但国有工业产值所占的比例仍高于世界平均最高水平，即非洲 1979 年的 21.5%。国有经济固定资产投资占全社会固定资产投资的比例由 1980 年的 81.9% 降到 1999 年的 53.4%，下降了 27.8 个百分点，下降幅度亦很大。但由于改革前国有经济投资所占比例太高，目前水平仍远高于世界平均最高水平，即非洲国家 1979 年的 30.5%。这说明国有经济仍占用着过多的增量资源。国有经济在社会总就业中所占的比例，1978 年为 18.6%，1999 年下降到 12.1%，虽然低于非洲国家的平均水平，但远远高于发展中国家、拉丁美洲国家、亚洲国家的平均水平。国有经济占非农就业的比例由 1978 年的 60.4% 下降到 1999 年的 25.4%，下降了 33.1 个百分点，但依然高于世界平均水平。国有经济占城镇就业的比例也有大幅下降，但仍有 40.8% 的城





镇劳动力在国有经济单位就业。

中国国有经济规模过大不仅表现在总量水平上，从部门比重看，也是如此。表3-11是国有经济在各主要部门所占比重的国际比较数据。该表显示，在基础设施部门，中国国有经济的比重处于国际上限，在竞争性领域，则远高于世界最高水平。

表3-11 国有经济在主要经济部门所占比例：国际比较

单位：%

部门	中国（1996）	市场经济国家（最高年份）
邮政、通讯、广播	90	80~90
铁路	100	50~100
公路	90	50~100
航空运输	100	50~100
供水、供电、供气	100	100
城市交通、市政经济	100	100
矿业、能源	95	20~70
钢铁重化	80	10~60
一般性制造业	30	5~25
商业、服务业	30	0~20
批发贸易	70	0~30
金融、银行	90	10~50
林业	10	0~5

资料来源：王金存，《世界国有企业的发展趋向与中国国有经济规模和结构的合理化》，载《中英国企业改革比较》，经济管理出版社，1999。

如果把工业化国家的数据作为国有经济规模的下限，把低收



入国家或非洲国家的数据作为国有经济规模的上限，构造一个国有经济的规模区间，并把这个区间视为政府履行经济职能的适度区间，不难得出结论：中国国有经济规模已超出了合理限度，应通过国有经济的战略性重组加以缩小。

#### 第四节 国有经济规模压缩与结构调整

国有企业数量太多、规模过小、分布过散、功能错位对政府职能转换和政企关系造成了不利的影晌。一方面，由于国有企业过度分散，政府作为国有资产所有权的代表，很难有足够的人力和物力来行使所有权职责，结果形成了“所有权虚置”和“内部人控制”的局面；另一方面，为了控制“内部人控制”，防止国有资产及其权益的流失，政府又不得不借助于行政手段对数量众多的国有企业进行直接干预，结果又摆脱不了政企不分的局面。因此，压缩国有经济规模，调整国有经济结构，实现国有资产的相对集中，是转换政府职能、实现政企分开的基础。

国有经济的合理规模是由政府的经济职能决定的。由于不同国家的政府所承担的经济职能不完全一样，其国有经济的规模也不完全一样。中国作为一个发展中国家，政府要承担较多的职责，其中包括一些促进经济发展的责任，加之中国市场机制很不成熟，市场缺陷较多，因此，中国国有经济规模肯定比市场经济发达国家大一些，但在总体上不应超出发展中国家的平均水平。

目前国有经济规模偏大已得到许多经济学家的认同，但对于国有经济规模究竟多大为适度，目前还没有一致的意见。国家统计局《对国有经济控制力的量化分析》课题组对国有经济的理想规模给出了一组数据（见表3-12），可作参考。

从实践上看，改革开放以来，中国国有经济的规模一直在缩



表 3-12 国有经济适度规模测估值

单位：%

	国有经济增加值 的理想比重		国有资产的 理想比重
农林牧渔业	0	农林牧渔业	30
建筑业	10	工业	40
地质勘察业、水利管理业	98	建筑业	30
交通运输、仓储及邮电通信业	60	交通邮电业	70
批发和零售贸易餐饮业	15	商业	30
金融保险业	60	房地产业	40
房地产业	30	金融保险业	80
农林牧渔服务业	10	社会服务业	30
社会服务业	20	行政事业单位	99
卫生、体育和社会福利业	60	总计	50
教育、文化艺术和广播电影电视业	60		
科学研究和综合技术服务业	50		
国家机关、政党机关和社会团体	99		

资料来源：国家统计局，《对国有经济控制力的量化分析》课题报告，2000。

小，但这种缩小是在自发状态下进行的，是由非国有经济，包括乡镇企业、集体企业、个体私营企业和三资企业的快速成长带来的，这实际上是一个增量调整过程。通过国有经济存量调整而实现的规模缩小，只是在近几年随着国有企业的出售、兼并、收购、破产和“抓大放小”才开始的。

国有经济规模的缩小，尤其是大幅度缩小，容易引起争论：这是否会动摇政府对整个经济的控制力？在此我们引述一下斯蒂格利茨（J.E. Stiglitz）对政府性质的分析。斯蒂格利茨认为，政府作为一个组织，与其他经济组织相比有两个不同的特点：“第一，政府是一个对全体社会成员具有普遍性（universal）的组



织；第二，政府拥有其他经济组织所不具备的强制力（power of compulsion）”（p.21）。何谓政府的强制性呢？政府以外经济实体，如企业和个人，其权利的基本来源是产权，如果不拥有某种产权，它就不能拥有相应的权利。政府则不然，在政府的诸多权利中，有些权利确实来源于产权，但绝大部分权利与产权无关。政府能否行使某种权利，也并不以它是否拥有相应的产权为条件，政府的强制力和作为全体社会成员代表的身份足以保证它在必要时控制整个经济并把足够的资源（无论这些资源是国有资源还是非国有资源）投入到自己的目标领域。以私有制为基础的资本主义国家能够在战时动员起大量的资源用于战争目的就是这方面的明显例证。

政府的以上两个特点至少可以派生出足以控制整个经济的两项权力：一是征税权，二是禁止权。征税权使政府有可能掌握非国有经济单位的经济资源流量，这与政府通过开办国有企业获取利润所达到的结果没有什么两样；政府的禁止权则可阻止非国有资源流向某些政府不愿意的领域，禁止非政府主体的某些行为。当然，政府的这两项权利不能滥用。

由于政府的控制力并不主要来源于政府拥有的国有产权，因此，国有经济或国有资产规模的缩小并不必然导致政府控制力的削弱。如果同时考虑到国有经济规模缩小以后，国有经济将集中在自己的功能领域，因而能更好地发挥国有经济质的优势，情况就更是如此。

在压缩国有经济规模的同时，更重要的是调整国有经济结构。所谓调整国有经济结构，是指把目前分布在政府功能领域以外的国有资产抽取出来，集中到政府功能领域中去。国有经济结构调整可以遵循以下两个具体原则。

第一，提高三个比例。在国有资产总量中，提高公共品领域



所占的比例；在公共品领域，提高纯公共品领域所占的比例；在经营性国有资产中，提高基础设施产业所占的比例。

第二，县（旗）以下政府不再建立和保留一般经营性国有企业。分布于全国 2126 个县（县级市）政府所属的中小企业中的国有资产应通过各种方式抽取出来，转移到地方公共品领域或用于其他公共目的。

在国有经济结构和规模达到理想状态以后，国有资产将不再分布于一般竞争性领域或私人品生产领域。当然，在相当长一段时间内还达不到这种理想状态，基本原因是，中国国有资产在社会总资产中所占的比例超出了政府履行其职能所要求的水平，必然会有一部分国有资产拓展到政府职能领域以外；非国有资本还没有成长到足以覆盖整个竞争性领域的程度。在这种条件下，实现国有资本的完全退出是不可能。如果不顾国有资产与非国有资产的现实比例，急速退出，就会造成国有资本的贬值和国有资产的流失，引发转型过程中的社会不公正。

尽管如此，启动中国国有经济结构和规模调整进程的条件已基本具备。原因在于，经过 20 多年的改革开放历程，中国非国有经济，包括乡镇企业、集体企业、个体私营经济、三资企业以及居民家庭经济实力迅速成长起来，从而使得国有经济有可能逐步退出竞争性领域，实现结构转换和规模压缩。这是中国渐进式改革所取得的影响最为深远的一项成果。下面选用三个指标来测度中国国有经济结构调整和规模压缩的可能性空间：

$R_1 = \text{非国有经济单位年固定资产投资额} / \text{竞争性领域国有资产净值}$ 。

$R_2 = \text{居民储蓄存款增量} / \text{竞争性领域国有资产净值}$ 。

$R_3 = \text{非农领域中非国有单位就业人数} / \text{国有企业职工数}$ 。



$R_1$ 、 $R_2$  表明了竞争性领域国有资产能够被置换出来的可能性空间的大小, 二者的值越大, 表明这种可能性空间越大;  $R_3$  表明在国有经济结构和规模调整过程中国有部门所释放的冗员能够被非国有部门吸收的可能性的, 该值越大, 表明非国有部门的吸纳能力越强, 国有经济结构和规模调整所遇到的来自劳动者方面的阻力越小。

在表 3-13 的统计数据中, 竞争性领域被粗略划定为除交通运输和邮电通讯以外的一般工业领域、建筑业领域和商业粮食外贸领域, 该表显示了改革 20 多年来上述三项指标的变动情况。

表 3-13 国有经济结构调整的可能性空间

单位: %

年份	$R_1$	$R_2$	$R_3$
1978	na.	na.	65.6
1980	6.0	4.3	68.7
1985	21.7	10.3	120.1
1986	22.8	13.4	127.5
1987	26.0	16.2	134.0
1988	29.2	12.3	138.5
1989	23.3	19.6	135.0
1990	19.6	24.2	150.2
1991	20.7	22.8	149.3
1992	25.1	23.7	155.9
1993	42.0	30.0	174.1
1994	49.8	42.4	171.4
1995	46.2	41.2	183.8
1996	na.	na.	196.4
1997	na.	na.	201.1
1998	na.	na.	266.7
1999	na.	na.	293.7

资料来源: 国家统计局, 《中国统计年鉴》相应年份, 中国统计出版社。



从表 3-13 可以看出，改革初期的 1980 年，非国有部门固定资产投资与竞争性领域国有资产净值的比例仅为 6.0%，居民储蓄存款增量与竞争性领域国有固定资产净值的比例仅为 4.3%，非农领域中非国有部门就业人数只有国有部门就业人数的 65.5%。这三个数据均说明，改革初期对国有经济进行结构调整和规模压缩是根本不可能的。到 1995 年，这三项指标分别提高到 46.2%、41.2% 和 196.4%，这就为国有经济结构调整和规模压缩（包括资产置换和劳动力置换）构造了一个较大的可能性空间。以 1995 年为基点，假定竞争性领域的国有资产不再增加，所有非国有部门的固定资产投资和居民储蓄存款都用于置换竞争性领域的国有资产，那么，从表 3-13 的数据可以推算，经过 2~3 年时间，这种置换过程即可完成。当然，非国有部门的固定资产投资和居民的储蓄存款不可能完全用于竞争性领域国有资产存量的置换，因此，实际置换过程要比以上的假设更复杂，所需要的时间要更长。

国有经济结构与规模调整要从流量与存量两方面着手。在流量方面，新增的国有资产应主要集中在政府的功能领域，而不应再投向非国有资产能够有效进入的领域，以免形成新的结构问题。由于新增国有资产主要是由政府的财政支出和国有单位固定资产投资形成的，因此，调整财政支出结构和国有经济投资结构，使之与政府功能相吻合至关重要。

根据市场经济条件下的政府职能，财政支出必须首先确保以下政府核心职能领域：行政、治安与国防、基础教育、社会保障、高新科技、大型基础设施、不可再生资源开发。这些领域的财政支出有些形成国有资本，有些则不形成国有资本。在确保这些核心领域以后，可量力而行向基础工业领域进行投资，以及有选择地对一些大型、优质企业进行扶持。除非特殊情况，财政资



金一般不再投向竞争性领域，尤其不能用于竞争性领域的固定资产投资。

与改革初期相比，中国财政支出结构已有很大改善。1978年，政府财政用于政府职能领域的比例约为48.15%，用于一般工商企业的各项支出（包括固定资产投资、流动资金拨付及其他支出）占51.85%，这是政府包揽所有产品（公共品和私人品）生产下的典型的财政支出结构。1996年，前者上升到80.7%，后者下降到19.3%，这种结构已与市场经济条件下标准的财政支出结构相近，今后仍应继续加以改善，把有限的财政资金用在刀刃上。

优化新增国有资产结构与优化财政支出结构具有同等的重要性。与市场经济条件下政府职能相适应，新增国有资产应主要集中在政府职能领域，除特殊情况，新增国有资产一般不应进入竞争性领域，否则，国有资产结构不合理的状况就会延续下去，甚至恶化。经过近20多年的改革，新增国有资产结构逐步得到优化，表3-14显示，1985年，在新增国有资产中，基础产业部门仅占23.1%，其他部门高达76.9%；到1999年，前者上升到49.5%，后者下降到50.5%。但是，到目前为止，还有一半左右的新增国有资产落到了政府职能领域以外，应继续优化新增国有资产结构，最终使其与政府职能完全吻合。

表3-14 国有经济固定资产投资结构

单位：%

年份	基础产业部门比重	其他部门比重
1985	23.1	76.9
1988	37.1	62.9
1989	41.0	59.0
1990	43.7	56.3





续表 3-14

年份	基础产业部门比重	其他部门比重
1991	42.5	57.5
1992	37.9	62.1
1993	36.5	63.5
1994	39.7	60.3
1995	40.3	59.7
1996	44.0	56.0
1997	48.0	52.0
1998	50.7	49.3
1999	49.5	50.5

注：本表中的基础产业部门包括农业、能源、运输邮电，其他部门主要包括一般加工工业、服务业。

资料来源：国家统计局，《中国统计年鉴》相应年份，中国统计出版社。

表 3-15 列出了国有经济新增固定资产原值的行业分布状况，它所揭示的信息与表 3-14 基本相同。新增国有资产的结构虽有所改善，但与合理结构还有相当距离。

表 3-15 新增固定资产原值的行业分布

单位：%

年份	农业	运输邮电	城市公用事业	工业	建筑业	商业粮食外贸
1986	3.5	13.1	1.8	66.5	4.3	7.1
1987	3.4	18.6	2.4	65.2	2.6	2.7
1988	2.8	11.5	1.9	60.1	1.8	7.1
1989	3.5	13.5	2.0	64.1	1.0	8.0
1990	2.5	17.1	3.0	60.2	1.9	8.1
1991	2.6	15.3	2.3	63.5	1.4	7.8



续表 3-15

年份	农业	运输邮电	城市公用事业	工业	建筑业	商业粮食外贸
1992	2.6	20.7	2.3	61.3	0.6	6.0
1993	2.1	20.8	1.8	55.7	3.1	5.4
1994	1.9	39.0	2.4	46.6	2.9	5.8
1995	2.9	19.9	2.8	67.5	3.2	0.0

资料来源：国家统计局，《1997 中国统计年鉴》，中国统计出版社，1997。

以上我们分析了新增国有资产（即国有资产流量）的结构调整，这种调整非常重要，但仅此还是非常不够的，还要有存量的调整。这是因为，第一，中国国有资产分布过散的状况不可能完全通过流量结构的调整来解决，必须要有存量的调整和集中；第二，流量结构在很大程度上受制于存量结构，只有把存量结构理顺了，流量结构才能从根本上得到优化；第三，仅通过流量来调整国有资产结构，要达到理想境界，过程相当缓慢。

按企业经济性质划分，现存国有企业可分为三大类：第一类，处于一般竞争性领域的中小企业，其中绝大多数为地方政府所拥有。包括服装、纺织企业、食品、饮料、日用品生产企业、部分家电制造企业、零售商业企业、餐饮企业等。第二类，大型骨干企业。包括煤炭、石油、铁矿等自然资源开采企业、航天、新兴材料、计算机技术、生物医药等高新技术企业、电子、石油化工、汽车等支柱性企业。第三类，公共品生产企业。包括军工、造币、航天等关系国家安全的企业，重要自然资源的开采企业，自来水、煤气、电力等自然垄断企业或公用事业。第一类企业数量众多，但企业规模小，经济影响力不大，国有资产可以撤出；第二类企业数量不多，但资产、产值和销售收入所占比重重大，经济影响力巨大，国有资产可以控股，但不必垄断；第三类



企业数量不多，但规模一般较大，有明显的外在性，国有资产应全力参与并掌握绝对控制权。

从规模上看，现存国有企业可分为大型国有企业、中型国有企业和小型国有企业。据财政部的资料，1998年，中国国有非金融企业23.8万户，其中，大型企业9357万户，占3.93%，中型企业3.3万户，占13.87%，小型企业19.5万户，占81.93%。1999年，国有工商企业21.7万户，共占用国有资产53306亿元，其中大型企业占用71.9%，中型企业占用11.7%，小型企业占用16.4%。

国有资产存量结构调整的实质是国有资产存量逐步向政府职能领域转移。具体说就是：国有资产从第一类、第二类向第三类转移，从小型企业、中型企业向大型企业转移。

从上述意义上讲，加速放开国有中、小企业具有非常重要的意义。国有小型、中型企业大多从事贸易、服务业和一般加工工业，这些经济活动技术简单而且易于参与，没有明显的外部经济效应。在所有诸如此类的经济活动中，非国有经济都能很好地发挥作用，国有经济没有相对优势，应该撤出来。而且，与大中型国有企业相比，国有资本从小型、中型企业中撤出所遇到的障碍较小。因为，国有资本从小、中型企业中撤出所需要的非国有资本量较少，这恰好适应了中国非国有资本规模不大且比较分散这一现实；相对于大型企业，对小型、中型企业的资产进行评估要容易得多，这又适应了中国资本市场刚刚起步这一现实。

随着1994年中国“抓大放小”改革的启动，国有资产存量调整的进程开始加速，股份合作制在实现国有资产从小型、中型企业撤出的过程中起到了非常积极的作用。从转型国家的情况看，国有资本已基本从小型企业中撤出，撤出方式则多种多样。捷克实行了一套由中央政府制订、地方政府管理的公开的、竞争



性拍卖制度；波兰则在给予职工大量优惠的条件下把小型企业卖给职工；在俄罗斯，小企业的大部分产权被分配给了企业内部人士。

出售国有股，减少国有股权在股份制企业中的比例，也是调整国有资产存量结构的一种重要方式。通过 10 多年的股份制改革，一大批大中型国有企业变成了股份有限公司或有限责任公司，这就为国有资产的逐步退出提供了条件。

表 3-16 上市公司国有股权数量

年份	上市公司股权总量 (亿股)	国有股权数量 (亿股)	国有股权比重 (%)
1992	68.87	37.55	54.5
1993	387.73	225.19	58.1
1994	684.54	370.34	54.1
1995	848.42	463.85	54.7
1996	1219.54	656.64	53.8
1997	1942.67	1052.19	54.2
1998	2526.77	1393.57	55.2
1999	3088.95	1705.27	55.2

注：国有股权包括国家股和境内法人股。

资料来源：①中国证券监督管理委员会，《1998 中国证券期货统计年鉴》，中国财政经济出版社，1998。

②中国社科院经济所科研处编，《2000 中国社会科学院经济研究所学术研讨会论文集（演讲讨论稿）》，2000。

在股份制企业中，国有股权（包括国家股和境内法人股）所占的比例大都在 51% 以上。国有股权过高，一方面使国有资产控制的企业和资产太多，另一方面导致企业治理结构难以改善。通过股市和场外交易市场出售部分国有股权，既可以起到调整国



有资产存量结构、收缩国有经济战线、压缩国有经济规模的作用，又能够收到优化企业股权结构、强化公司内部治理的效果。

### 参考文献

张卓元：《国有企业的公司制改革和资产重组》，载《中国社会科学院研究生院学报》，1998年第2期。

吴敬琏等：《国有经济的战略性改组》，中国发展出版社，1998。

世界银行：《官办企业问题研究》，中译本，中国财政经济出版社，1997。

胡家勇：《国有资产结构调整》，载《学术月刊》，1996年第8期。

王金存：《世界国有企业的发展趋向与中国国有经济规模和结构的合理化》，载《中英国有企业改革比较》，经济管理出版社，1999。

Joseph E. Stiglitz, 1989, On the Economic Role of the State, In Arnold Heertje, eds, *The Economic Role of the Government*, Basil Blackwell Ltd.

George Yarrow, 1996, Privatization: An Overview of the Issues, In George Yarrow eds., *Privatization: Critical Perspectives on the World Economy*, pp.1 ~ 46, Routledge, London and New York.



## 第四章 有效压缩政府规模

改革开放以来，中国政府规模呈持续膨胀态势，政府工作人员的增长率远高于非政府部门劳动力的增长率。政府规模膨胀的原因是多方面的，而政府支配资源量的迅速增长、双重机构的同时并存、政府部门的职业利益则是转型期影响政府规模的三个基本变量。过大的政府规模会孳生许多多余、有害的干预行为，诱发严重的寻租和腐败现象。有效压缩政府规模是确立“小政府、大市场、大社会”的基本前提，应采取的根本措施是：压缩政府支配的资源量，并把公共资源集中到政府功能领域；对现有政府职能进行分解，政府只保留自己应尽职能，其他职能则转移给企业、市场和中介组织；调整政府部门的个人成本—收益曲线，使之与其他职业相近，通过利益机制引导劳动力在政府部门与非政府部门之间配置；进行机构改革，撤销过时机构，合并重叠机构，减少机构数量。

政府规模是影响政府功能和政府干预程度的重要变量：“有效的政府”首先应该是一个规模适度的政府。本章探讨中国政府规模持续膨胀的基本原因，以及如何采取根本措施把政府规模压缩到合理的限度之内。



## 第一节 1978 年以来中国政府规模持续膨胀

测度政府规模有多个指标可供选择，如世界银行（中译本，1997）用政府支出占社会总支出或总产出的比率来测度政府规模的大小。这一指标是很有意义的，因为它直接接触及政府支配资源量这一实质性问题。鉴于第二章已对中国政府支配的资源量进行了较为系统的分析，在此选用政府机构工作人员的数量来测度中国政府规模。不过，从严格意义上讲，这一指标很难准确反映中国政府的规模。原因有两个：一是，中国许多行政机构一直延伸到微观经济单位——企业，而延伸到企业的政府机构在目前的统计资料中被算做企业管理机构，其中的工作人员被计入企业管理人员。1985年，中国国有企业中，管理人员与工人的比例为1:6.32，1990年为1:6.14。也就是说，一个管理人员负责大约不到7名工人的组织管理工作。企业管理人员与工人的数量之比如此之高，部分原因是，政府机构向企业的延伸造成了企业管理人员的膨胀，这也是政企不分的一个表现；二是，在中国现有的行政机构中，有大量的勤杂人员和不在正式编制的干部（省级以下政府尤为突出），政府机关也常常抽调企事业单位人员到政府机构去从事一段时间的某些工作，以补充政府机关人员之不足。这些人员被认为是维持现有政府机构正常运转所必需的，但他们并没有在统计资料中反映出来。可见，如果考虑到上述两个因素，中国政府的实际规模要大于正式统计资料所反映的规模。但目前尚不能在正式统计上把企业中的“行政人员”从“管理人员”中分离出来，也不能获得有关政府机构中非正式人员的数据，以下仍以政府机构中在册的正式工作人员数量作为政府规模的指标。



还需要说明的是,以上所说的“政府工作人员”与一些市场经济国家的“公务员”不完全相同。后者不仅包括政府机构中的职员,还包括公共企事业单位,如国有企业、教育、体育、医疗等部门中由政府财政支付其薪金的人员。可见,公务员的统计口径比“政府工作人员”大得多,在进行中外比较时要注意这一差别。

表 4-1 1978~1999 年中国政府规模

年份	绝对量 (万人)	增长率 (%)	占国有单位 职工比例(%)	非政府部门劳 动力增长率(%)	社会劳动力 增长率(%)
1978	467	na.	6.2	na.	1.90
1979	505	8.14	6.6	2.10	2.17
1980	527	4.36	6.6	3.25	3.26
1981	556	5.50	6.6	3.19	3.22
1982	611	9.89	7.0	3.51	3.60
1983	646	5.73	7.4	2.48	2.52
1984	743	15.01	8.6	3.63	3.80
1985	799	7.54	8.9	3.41	3.48
1986	873	9.26	9.4	2.72	2.83
1987	925	5.96	9.6	2.87	2.93
1988	971	4.97	9.7	2.90	2.94
1989	1022	5.25	10.1	1.77	1.83
1990	1079	5.58	10.4	2.49	2.55
1991	1136	5.28	10.7	1.33	2.86
1992	1148	1.06	10.5	1.21	1.84
1993	1030	-10.28	9.4	1.50	1.32
1994	1033	0.29	9.5	1.28	2.04
1995	1042	0.87	9.5	1.21	1.20
1996	1093	4.89	10.0	1.27	1.33
1997	1093	0.00	10.2	1.11	1.09
1998	1097	0.37	12.5	0.52	0.51
1999	1102	0.46	12.9	0.91	0.90

资料来源:国家统计局,《中国统计年鉴》相应年份,中国统计出版社。





表 4-1 较好地描绘了 1978~1999 年中国政府规模的大小及其变动情况。从表中可以看出, 1978~1999 年这 21 年间, 有 14 年政府工作人员的增长率超过 4%, 而同期非政府部门劳动力和社会劳动力的增长率大多远低于 4%。可见, 政府工作人员的增长率快于非政府部门和社会劳动力的增长率。政府工作人员在国有单位职工总数中的比例也由 1979 年的 6.6% 提高到 1992 年的 10.5%, 1993 年以后稍有降低, 但 1999 年又回升至 12.9%。从 1986 年开始, 大约每 10 个国有单位职工中, 平均就有 1 个政府工作人员。政府工作人员与国有企业职工的比例这一指标对政企关系有重要影响。具体说, 该比例越高, 政府对企业的直接干预程度就越高。1999 年同 1978 年相比, 政府规模扩大了 1.36 倍, 平均每年扩大 4.2%, 而社会劳动力的数量仅增加了 0.76 倍, 平均每年增长 2.7%。

与市场经济国家相比, 中国政府规模及扩张的速度是惊人的。以日本为例, 1950~1986 年间, 日本政府的公务员(在日本, 有些国营企业的职工也包括在公务员之列) 在就业人员总量中的比例一直稳定在 2~4% 之间。1950~1954 年间, 日本公务员数量平均为 122.4 万人, 1981~1985 年间平均为 195.6 万人, 在将近 40 年的时间内, 政府规模仅扩大了 59.8%, 每年平均扩大 1.27%, 而同期日本在经济上实现了所谓的“东亚奇迹”。

测度政府规模还有一个指标, 即政府开支及其增长速度。在中国, 政府的行政开支不仅来源于政府财政, 还来源于政府部门的各种收费、摊派和罚款, 甚至有一部分政府支出是在其下属的企业、事业单位报销的。因此, 要弄清政府实际开支的准确数据是十分困难的。下面仅以财政拨款给政府机构的行政管理费来测度政府规模及其扩张情况。



表 4-2 以行政管理费测度的政府规模扩张

单位:亿元,%

年份	行政管理费	增长率	占财政支出的比例	占财政非生产性支出的比例
1978	49.09	na.	4.4	14.1
1979	57.24	16.6	4.5	13.2
1980	66.79	16.7	5.4	15.3
1981	70.88	6.1	6.2	16.4
1982	81.60	15.1	6.6	17.1
1983	102.20	25.2	7.3	19.4
1984	125.23	22.5	7.4	21.1
1985	130.58	4.3	6.5	19.5
1986	168.03	28.7	7.6	21.4
1987	179.33	6.7	7.9	21.6
1988	220.89	23.2	8.9	22.8
1989	261.86	18.5	9.3	23.5
1990	303.10	15.7	9.8	23.9
1991	343.60	13.4	10.1	23.7
1992	424.58	23.6	11.3	25.5
1993	535.77	26.2	11.5	26.9
1994	729.43	36.1	12.6	27.5
1995	872.68	19.6	12.8	28.2
1996	1040.80	19.2	13.1	29.0
1997	1137.16	9.3	12.3	28.5
1998	1326.77	16.7	12.3	28.9
1999	1525.68	15.0	11.6	29.4

注:表中财政非生产性支出包括文教科学卫生事业费、抚恤和社会福利救济费、国防费、行政管理费。

资料来源:国家统计局,《2000年中国统计年鉴》,中国统计出版社,2000。

1978年,中国政府机构的行政管理费为49.09亿元,1999