# 关于政府职能转变与观念转变的理论思考

来源：网络 作者：水墨画意 更新时间：2025-02-16

*\" 一、社会经济中一个最有争议的问题 英国经济学家约翰。斯图加特。穆勒在其1848年出版的《政治经济学原理》一书中写道：“在此特定时期于政治科学与实践国务活动中最有争议的问题之一，就是关于如何对政府职能与作用范围加以适当限制。”然而，时至今...*

\" 一、社会经济中一个最有争议的问题

英国经济学家约翰。斯图加特。穆勒在其1848年出版的《政治经济学原理》一书中写道：“在此特定时期于政治科学与实践国务活动中最有争议的问题之一，就是关于如何对政府职能与作用范围加以适当限制。”然而，时至今日，即使在市场经济发展水平较高的发达国家，穆勒提出来的上述问题，即在社会经济范围里如何明确划分公共部门与私人部门的作用、责任和活动边界问题，尚未得到圆满解决。对于包括我国在内的转轨国家来说，相同问题——在市场经济环境中如何规定政府职能（限定政府权力）问题，抑或在经济体制转轨过程中如何实现政府经济职能转变问题——则仍在积极探索中。

经济生活中之所以难以明确划分政府活动与私人活动的界限，对此国际货币基金组织的经济学家Manuel Guitian曾撰文指出：一国经济生活里在政府活动与私人活动紧密交织情况下，二者活动范围的划分具有复杂性、动态性并难以把握。复杂性源于社会经济活动的效率是政府活动与私人活动相互影响决定的，具体性质反映为二者相互作用的效率，而非二者可分离作用的效率；动态性源于政府活动范围原则上由公众选择决定，而这种选择既受公众偏好变化的影响，也受公众支付能力变化的影响。因此，明确二者经济活动的界限并协调好二者的经济关系，就是非常困难的。不难理解，在市场经济条件下人们既不能回避这个问题，也不能指望一蹴而就地解决这个问题。正确的态度应该是，按照市场经济运行的内在规律与社会经济发展的客观要求，循序渐进地协调政府活动与私人活动的关系。而于此过程中，关键在于合理规定政府职能（权力）及其履行特定职能的方式、路径。

人们长期实践经验表明，不恰当的政府职能（权力）安排往往直接地、间接地导致社会经济运行质量的下降，甚至导致社会经济无法正常运行。例如，政府规模膨胀，政府官员权力不断扩大情况下，体现权钱交易的寻租活动必然盛行于世。

可见，在市场经济环境基本形成，私人经济活动基本纳入有秩状态后，人们能否恰当规定政府职能作用范围与作用方式，就成为社会经济健康发展与否的关键因素。20世纪80年代以来，我国进行社会主义市场经济体制改革，虽然改革在社会经济各主要领域中均取得了重大突破和积极成果，但是为适应新经济形势发展变化而必须进行的涉及政府职能转变的各项工作，作为体制改革的一个重要组成部分，在活动进程上显然遇到许多阻碍，在推进速度上则显得相对迟缓。在中国加入WTO并更深地卷入经济全球化大潮中的当代，政府职能转变工作变得尤为紧迫。

当然，要求我国政府职能转变工作于短期内取得实质性突破确有难度，除会遇到上述Manuel Guitian曾指出的那些困难外，更主要的还在于政府官员必须就建立“强而有力的政府”有一正确认识，即改变现有的在“强势政府”认识上的误区。端正对“强而有力的政府”的认识，不仅是一个经验问题，而且首先是一个观念问题。可以说，政府观念的转变是推动政府职能转变的前提条件。

二、政府干预经济与政府职能的理论沿革

从古到今，特别是英国工业革命以来，人们对政府经济职能的认识，对政府如何履行其职能的认识，对政府能否有效履行其职能的认识，以及适度限制政府权力的认识，表现为一个不断深化的过程。

自古希腊-罗马时期始，至少欧洲国家政府相继在交通通讯、货币发行以及食物供给三个方面实行了不同程度的商业政策，这是国家干预社会经济的最初表现。当时政府的经济干预活动，其主要目的在于保障本国基本经济秩序的稳定，以便利本国的军事行动与外交努力。这一时期的政府对社会经济的干预是有限的，流行的观念是政府经济职能应该仅限于上述方面，不应该扩展到那些非政府组织有能力足以做好特定工作的任何经济活动领域。就当时的经济发展基本状况和发展水平看，可以判定这一时期的国家干预对人们自发的经济活动没有产生明显的阻碍作用，甚至可以认为在某种程度上推动了民间经济的发展。

进入中世纪后，教会的政治影响不断扩大。教会甚至比政府更清楚处理好经济问题是保持世界秩序稳定的基础，于是，教会与政府都从各自利益出发要对世俗经济活动进行控制。基督教神学理论的广泛传播，其伦理道德原则逐步在中世纪的意识形态领域占据了统治地位，并成为对人们经济行为的全面的支配力量。基督教教义不仅一般地要求限制世俗活动，而且要求按照自己的伦理道德标准规定人们可以或不可以从事的经济活动。由于在政治上取得绝对权力的神职人员不认为勤奋劳作、蓄有私产、经商盈利、放贷取息以及客观上有助于公益的社会活动符合上帝的意愿，并加以种种限制，最终使社会的经济权力屈从于政治权力——按照神学假设确定人们的伦理道德标准，再以后者约束人们的经济行为或界定个人经济活动的范围。教会（实际上取代政府）对世俗经济生活的广泛干预，严重地压抑了人们从事经济活动的积极性、创造性，进而破坏社会经济发展的基础。所以，中世纪不仅是人类政治上最黑暗的时期，而且也是经济进步最缓慢的时期。

15世纪到16世纪的宗教改革运动极大地削弱了教会对世俗社会的统治，使得各欧洲国家经济得到了恢复与发展。但是，（中世纪遗留下来的）“经济服从于政治”的国家干预哲学却成为重新获得政治权利的各国世俗政府推行各自经济政策的理论依据，据此开始推行重商主义经济政策。当时各国政府推行的经济政策大多带有国家利益至上的色彩，为此不惜牺牲国民个人的经济福利。在重商主义时期，政府判断国民经济活动合理性与否的惟一标准就是看其所从事的各项活动能否增加“国王口袋里的黄金”，即政府唯一地依据这一标准来鼓励或限制国民的经济行为。尽管与中世纪教会的经济政策相比，重商主义经济政策在一定程度上减轻了对国民自发的经济活动的压抑，但是这种政策毕竟隐含这样的一种理念——国家有权利以任何方式干预社会经济中任何部门的任何经济活动。

少数得益于重商主义国家干预政策而率先发展起来的国家，如英国，其国内工商业组织的经济活动能力不断提高，日益成为足以与国家政治力量相抗衡的经济力量。后来，在主要代表现代工商业经营者利益的古典经济学理论影响下，这支力量最终迫使政府不得不改变原先的经济干预政策。在古典经济学里，亚当。斯密主张政府应该推行“自由放任”的经济政策，并通过“看不见的手”的经济理论论证了限制政府权力，减少政府干预的社会经济意义。可以说，在英国工业革命前后，以斯密经济思想为核心的古典经济学理论在推动政府职能转变和限制政府职能作用两个方面均做出了积极贡献。

新古典经济学在国家干预问题上进一步坚持了古典经济学的主张，认为经济社会之所以要求政府发挥职能作用，是因为经济生活中客观上存在着市场失灵问题。即使在自由竞争条件下，市场运行机制本身也会产生一种无效率的结果，表现为公共物品短缺，社会收入分配有失公平，以及自发地产生商业垄断力量。由于这种市场无效率状况不符合公众利益，政府就要对市场经济进行必要的干预。至于何种原因引发市场失灵问题，新古典经济学没有进行过深入探讨，认为这是市场本身特点决定的。随着经济学理论的发展和研究方法的改进，人们发现市场失灵问题的产生既是市场本身特点所决定的，也有更深刻的道德、伦理原因。从工业革命到20世纪初，西欧、北美国家市场经济得到长足发展，与这些国家的政府职能转变有直接关系。在政府职能转变过程里，由于古典经济学、新古典经济学理论的广泛传播，极大地削弱了（中世纪遗留下来的）\" “经济服从于政治”的国家干预哲学对政府经济政策的影响。

凯恩斯革命以来，人们开始强调宏观经济中有效需求管理的重要性，为此要求政府在稳定商业周期方面发挥其职能、作用。虽然在凯恩斯经济学说影响下，为确保充分就业所必须有的中央统制，经济社会已把“自由放任”时期的政府职能扩充了许多，但这并不表明“经济服从于政治”的国家干预哲学的复苏，而是更多地强调政府力量与私人力量的有机结合对市场经济健康发展的重要性。当然，为了保证政府经济职能的履行，各国政府不再强调传统的预算平衡原则，于是预算不平衡和财政赤字就成为经济生活中的常态。

上述对政府干预经济以及政府职能、作用认识的改变，不仅要求政府注意其职能转变问题，而且对政府职能转变赋予了新的含义。人们最终意识到，经济过程中发挥政府作用不在于给它更多的经济权力，而应该更加注意合理地对政府行为加以限制。20世纪80年代后，英国、美国等发达国家政府率先推行了私有化政策，放松管制政策，而后引起许多发展中国家相继效仿，这一方面是出于各国巨额财政赤字的压力，另一方面则表现为政府本身在其干预经济、职能界定等问题上发生了观念转变。

三、明智、强而有力的政府之基本特征

现代经济社会一直存在着两个特别棘手的经济，也是社会问题：一是市场经济本身的运行与调节机制不能保证提供充分就业，二是市场经济本身决定的社会收入与财富的分配有欠公平合理。除此之外，今天的人类经济社会还面临着一些新问题，诸如人口爆炸，飞速发展的科学技术给经济生活带来的各种难以预测的复杂影响，国家间、国内各利益集团间在争夺市场与稀缺资源方面的残酷竞争，工业化对世界生态环境造成的广泛污染，以及核威胁等等。因此，在人类社会经济生活发展到今天的复杂程度情况下，各国都需要一个强而有力的政府（而非弱势政府）来担负管理国家、管理社会、管理人性的任务。

何谓强而有力的政府？就是能够提供并保护那些有助于本国社会经济增长与发展的基本条件免于受到无谓破坏的政府。这种政府在性质上应该是稳定的政府，民主的政府，按照公众知道的规则运作的政府。

明智的、强而有力的政府似乎应该在如下几个方面做基本调整。第一，政府应该在其具有比较优势的地方集中它的活动，其余活动应该主要地通过市场力量和市场过程来激励私人部门承担。按照比较优势概念，最适合政府从事的活动是向经济社会提供公共物品与劳务，通过建立市场经济的游戏规则来管理国家、管理社会和管理人性。为此，政府必须尽可能明确划分公共部门与私人部门的界限，最大限度地允许市场充分发挥它对私人部门经济活动的各种影响与各种约束。原则上讲，政府不适合参与它本身不具有比较优势的活动，如从事生产性投资活动，管理、经营直接提供私人产品的企业等。如果政府非要勉强从事这些活动，会使原本就不太容易划分清楚的公共部门与私人部门的界限进一步被模糊。而在公共部门与私人部门的活动在许多领域被广泛融合的情况下，政府活动和私人活动就难以充分发挥各自的比较优势，轻则妨碍市场自发地对私人部门活动发生广泛的、系统的作用，重则导致政府与国民之间的严重冲突。其结果，社会经济活动无论在私人层面上，抑或在公共层面上，均难以产生经济学意义上的效率。

第二，为了最大限度地减少政府失灵的可能性，政府必须放弃那些实际上是无力承担的义务。公共选择理论认为，所谓“政府失灵”，是指政府干预经济过程中，如果政府做了它本不该做的事情，它就没有能力做好这些事情，结果出现了政府干预下市场运行反而更不理想的情况。至于为什么在现代国家经常会发生政府做它本不该做的事情的问题，主要原因在于战后凯恩斯宏观经济理论指导下形成的现代财政政策的确在相当程度上刺激了公共部门（政府）规模的不断扩大，过度膨胀政府部门及公共开支，通常给政府官员以过度的权力和过多的个人自由，甚至导致政府官员对权力的恣意运用。这就是凯恩斯主义的经济政策理论在解决宏观经济问题时所产生的新问题。

第三，政府的各项经济政策与其所从事的经济活动不应该产生这样的结果，即可能直接地、间接地保护私人经济部门免于承担其应该承担的各种市场责任。在市场力量自行发挥作用情况下，它会对任何经济活动者强行推行它的纪律，迫使私人在经济活动过程中谨慎地估价收益取得与风险承担的关系，通过奖励效率，惩罚浪费方式提高整个经济社会活动的效率。但是，如果政府活动在客观上不能让市场过程对所有私人部门的经济活动发挥它的全部影响，市场对私人活动的约束力被削弱。其结果，就是在私人经济活动层面上产生大量道德风险。普遍认为，道德风险源于政府行动导致私人非正常的行为产生。就本质看，经济生活中的道德风险就是在市场约束力被削弱的情况下私人部门把原本应该自己承担的风险通过各种渠道转移给社会承担。为了最大限度减少经济生活中的道德风险，就要适当限制政府的行动，使之减少对市场的干预。就是说，健康的社会经济环境的建立最终要以政府与私人都必须遵循市场纪律为基础条件。

第四，即使现代政府干预市场经济没有根本性的错误，但是从事市场干预的政府必须能够有效地避免陷入政策困境。合理预期理论为可望有助于社会经济活动发展的政府经济政策制定了这样的标准：政府经济政策应该被视为，对精心设计的游戏规则的选择。由于稳定的游戏规则表现为政策性质与私人经济活动者行为相互适应，进一步要求政策还须具有可信性、科学性特点。于是，这里出现了政策困境：就政策制定的动态性质而言，政府政策应该是可以修订的，这可能会给政策制定者提供某种刺激，即利用经济政策修订过程达到其他目的。政府如果这样做，纵然可能取得一时效果，但由于违背了政策的可信性原则，政府难免要为其行为付出代价。不过，如果不允许政府按照变化了的经济环境及时修订政策，也同样会损害政策的科学性。许多发达国家政府多年来使用动态需求管理政策不能使其社会经济摆脱失业、通货膨胀等问题的困扰，原因可能就在于此。

第五，政府应该在各种因素影响下（政治压力、制度约束、经济理论、变化着的经济环境）尽量制定出有利的经济政策，其不仅能够改善本国的国民福利，而且会有益于其他国家。荷兰经济学家丁伯根阐述了政府经济决策的基本方法：首先，要明确经济政策的基本目标；其次，要了解为实现这些经济政策目标所可以采用的政策工具；最后\" ，为了选择相对最好的政策工具，还要通过科学的经济模型选择政策工具的最佳值。但是，上述政策应用原理是假设政府了解所有的参变量，而实际上，复杂的经济活动使政府在任何时候都难以准确知道模型系数的精确值。此外，一些外生的偶发事件也会对政策决策带来意外影响。这些都属于经济决策过程中的不确定因素，能否处理好这些问题关键在于政府官员的学识水平和经验的可靠性。但是，最重要的一点是，政府必须对合理预期理论提出的政府经济政策的不对称性问题——政策有效性问题——予以高度注意。这就要求政府必须能够有效地建立中、长期政策环境并以稳定的、信任度高的政策取代诸多的带有浓厚权宜之计色彩的短期政策与政府行动。

对于我国来说，从传统计划经济体制过渡到社会主义市场经济体制，政府的职能就要发生根本性变化。但就目前情况看，尚处于准开放市场条件下的政府职能安排与作用范围难以符合人世后将会形成的全面开放条件下市场经济发展的要求。从这个意义讲，加速政府职能转变过程已是当务之急。不过，在此应该指出的是，加速政府职能转变进程的关键可能不在于政府官员与民众对其最终目标的认同，而直接取决于他们自身对政府观念的转变。

四、关于政府观念转变的思考

无可置疑，人世后我国政府的经济职能与经济运作方式必将面临着一场深度改革，这种经济改革也将带动政治改革。这些改革会在极大程度上触动某些利益集团的既得利益，各种阻碍改革的力量肯定不小，阻力或是来自于政府内部，或是来自于政府外部。虽然能够影响、决定、推动政府职能转变的因素很多，但是政府职能转变顺利与否则主要地取决于政府官员，特别是地方政府官员的观念转变。换言之，要使广大政府官员理解、接受并自觉执行普遍认可的市场游戏规则、国际惯例以及世贸组织的规章制度，关键在于正确理解市场经济、民主政治条件下的政府性质的改变。为此，在推动政府职能转化工作中，政府官员应该逐步树立以下一些重要观念。

第一，树立维护人类社会共同追求的基本价值的观念。鲁迅先生认为，这些基本价值是生存、温饱与发展，这里“生存”不意味着仅仅是活着，“温饱”不意味着奢华，而“发展”也不意味着放纵。美国发展经济学家迈克尔。托达罗认为，人类的基本价值是生存、自尊和自由。尽管表述有所不同，但是，生存权、免于恐惧的自由、社会公正、集体安全、共同分享经济增长的福利与机会，这些作为人类基本价值的构成要素获得了世界各国人民的普遍重视，以至成为“普适价值”。既然作为“普适价值”，各级政府官员不须花费更多的时间专门研究、讨论这些基本价值是否适合于我国国情。相反，政府官员应该把维护这些基本价值作为制定各项经济政策和社会政策的出发点和归宿点，尽量避免追求那些与人类基本价值无关的，甚至有损于基本价值实现的目标。此外，政府还应该重点考虑通过何种有效途径更好地使国民实现这些基本价值。

第二，树立社会公正的观念。市场经济中既不存在绝对的“起点平等”，也不存在绝对的“机会均等”，因此社会生活中需要一种独立于市场的“公正标准”，按照这个标准，政府借助公民认可的政治过程可以纠正市场偏差，进而发挥保护社会公平的作用。人们对“社会公正”标准可能有不同认识，但比较一致的看法是“社会公正”意味着把包括生存权、发展权、自由选择权的基本权力在无须互补条件下平等地分配给每个社会成员。这些基本权利是绝对的、不可剥夺的，除须尊重他人的同等权利外，不受任何约束。为了确保社会公正，相关的法律不可或缺，政府不仅要通过法律保护宪法赋予社会成员的各种基本民事权利，而且政府行为也要受到法律约束。

第三，树立政府权力应该受到限制和分散权力的观念。无论是治理国家，还是调节经济，要使政府充分发挥其作用，就要给政府相当的权力。不过，由于政府的权力实际上是通过政府官员行使的，而权力有助于产生实际上是按照个人性格、作风制定的“政府决策”，推行这种决策往往在滥用权力的同时还给经济社会造成效率损失。相比之下，受到限制的权力和适当分散的权力至少给经济社会带来两种好处：一是避免绝对的权力绝对地导致腐败问题，二是一项权力受到另一项权力制衡有助于产生民主决策机制。

第四，树立政府依法行政的观念。国家稳定、经济发展的一个重要保障是规范政府与法律的关系：人们要求建立一个强有力的政府去贯彻法律，又要求政府必须依法行政，即通过法律规范、约束、协调政府行为。由此得出政府的法律地位应该是与国民平等的一般结论，它对于国民来说既不是施惠者，也不是凌驾其上的主人。国民可以通过法律坚持、维护自己的利益，而同时其行为必须要受国家法律约束。这样，才能体现出法律的普遍适用性、公平性，而法律的严格执行不仅是社会秩序得以维持的基础，而且在经济生活各方面发挥诱导、协调、强制等多种社会功能。

第五，树立为纳税人服务并受纳税人监督的观念。税收本质上是个人、家庭、企业创造的国民财富的转移，纳税人要求政府按照公共选择的社会、经济目标（即按照公共意志）使用这笔财富，并且进行必要的监督以保障这笔财富的使用效率就是理所应当的事情。纳税人要求对政府施政过程与效果进行监督，倒不一定是出于对政府官员的不信任。社会、经济活动的复杂性往往导致即使是理性的政府也不能保证在其政策制定、政策贯彻过程中不发生任何失误，经常的、有效的监督则有助于减少政府政策失误并及时纠正这些失误，而纳税人所进行监督通常是最好的、最彻底的监督。

在我国经济转轨时期，特别是在加入世贸组织后国内经济面临必须与国际经济接轨且市场将成为资源配置之主导力量的情况下，强调政府观念的转变、政府职能的转变，无非是要尽可能相对明确地划分政府与私人活动的界限，使各自能够在各自具有比较优势的地方发挥作用。实践证明只要政府与私人均予以合适的纪律约束，市场力量就能够保持经济效率，而政府在制定各项经济政策时也会自觉地兼顾经济效率与社会公正两大目标。

参考文献：

（1）M.凯恩斯：《就业、利息和货币通论》，商务印书馆1996年版。

（2）布坎南。瓦格纳：《赤字中的民主》，北京经济学院出版社1989年版。

（3）世界银行：《1991年世界发展报告》，中国财政经济出版社1991年版。

（4）M.I.Blejer Teresa Ter-Minassian，Macroeconomic Dimensions of Public Finance，Routledge，1997.

（5）Leslie Lipson，The Great Issues of Pokitics——An Introduction to Political Science（Tenth Edition），Prentice Hall，1997.

本文档由范文网【dddot.com】收集整理，更多优质范文文档请移步dddot.com站内查找