

第三章 顺畅市场机制 转变资源配置方式

第一节 新视角下的政府、市场与社会互动

在现代社会，政府、市场与社会中介组织成为配置资源的三股最重要力量，且三者相互渗透、相互耦合，共同推进社会的演化。从历史上看，社会的演化进程是一个非逻辑的过程，但当某种新的商业或社会运行模式诞生时，它就会义无反顾地进行扩张，重新配置社会资源，促进生产要素革命。政府与市场互动过程中，社会中介组织协调或阻断政府与市场的良性互动关系，从而达到政府、中介组织与市场的综合协调发展或造成社会发展断裂，同时也弥补政府与市场之间的权力真空或引发社会动荡。

全球化、放松管制和数字化将对传统的行政理念、政府管理架构和行为方式带来颠覆性的冲击。过去，由于政府掌控着信息，垄断着决策权和行政权，人们习惯于把政府官员比作“父母官”；现在，越来越多的信息掌握在公众手中，他们可以通过信息网络来告诉政府官员如何行动，什么才是公众的真正需求，而政府官员以此才有可能复归到真正的“公仆”位置上。

一、市场的扩张引发经济繁荣

从世界经济社会发展历史看，工业革命至今，200多年的世界经济实践表明，市场在资源配置、促进社会生产力发展方面有着显著的有效性。国际组织曾经对搞市场经济的国家和原来搞计划经济的国家进行过比较，其结论是：在经济发展、投资效益、居民消费以及进出口贸易等方面，市场配置资源的方式比计划配置资源的方式更富有成

效^①。对世界经济发展过程中的几次经济危机进行分析则表明，市场引领的经济发展阶段超越了政治制度的发展，从而产生经济危机。在经济危机爆发之后，市场不断扩大，经济更加繁荣。这些都表明了通常大家习以为常或按逻辑推理所认为的“在资源配置中政府更具前瞻性和主动性，而市场具有滞后性和盲目性”的观点并没有事实和实践上的依据，它更像是一个理论上的逻辑推理。市场对社会的作用具有广泛性，包括许多公共物品可以采用市场经济机制来提供。在一些国家，甚至国防和军事都由私营部门直接管理和经营。事实表明，市场机制是经济繁荣的一个重要驱动轮。

亚洲“四小龙”是成功发展市场经济的国家和地区的典型代表。1960—1987年间，其国内生产总值年均增长率都相当高，韩国为9%，中国香港为8.6%，新加坡为8.8%，中国台湾为9.5%。近几年，泰国、马来西亚、印尼、菲律宾等国也在发展市场经济方面大显身手，并获得了成功。

中国被誉为当代由计划经济向市场经济转型最为成功的国家。1978—1993年间，国内生产总值由3588.1亿元增加到31380.3亿元，扣除价格因素，增长2.8倍，平均每年递增9.3%。这一增长速度基本上相当于被誉为经济发展最快的亚洲“四小龙”经济高速增长时期的水平。2006年，中国国内生产总值达到209407亿元，按可比价格计算，比上年增长10.7%，增速加快0.3个百分点，为1997年以来最高增长水平，中国已成为对世界经济产生重要影响的经济大国。

不断深化的经济体制改革为经济发展提供了源动力。党的十一届三中全会以来，中国经济体制改革的步伐从未停歇。据权威机构测算，中国的市场化程度在69%以上，经济活力日益增强。社会商品零售额中市场定价比重已占支配地位：1978年市场定价比重仅为3%，政府定价比重高达97%；2002年市场定价比重上升为97.4%，而政府定价比重下降到2.6%。

^① 斯图尔特：《比较经济体制学（中译本）》，上海三联出版社1988年版，第538页。

在大力发展现代市场经济的过程中，中国坚持对外开放的国策，充分利用国际国内两个市场、两种资源，拓展经济的发展空间。2004年，中国进出口总额达到11547亿美元，净增加3037亿美元，比上年增长35.7%，相当于加入世贸组织之前2001年全年贸易规模的2.3倍。其中，出口5934亿美元，增长35.4%；进口5614亿美元，增长36%。实现贸易顺差320亿美元，增加65亿美元。图3-1更加直观地反映了中国建立社会主义市场经济以来所取得的巨大成就。

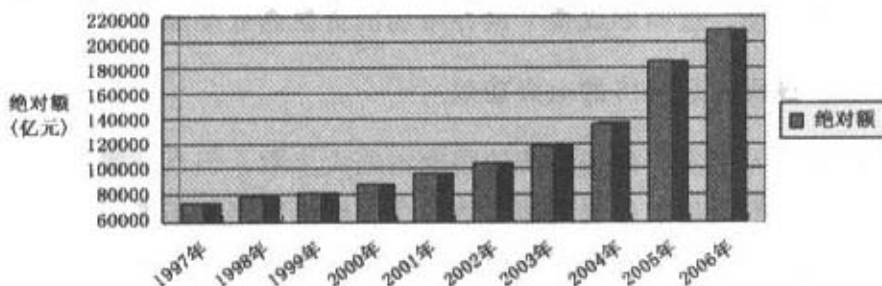


图3-1 1997年以来历年国内生产总值

“中国奇迹”的取得，原因是多方面的，但不可否认，市场取向的改革、市场机制的运行和市场经济的发展起了关键的基础作用。市场不是万能的，但市场是迄今为止所能找到的最有效的配置资源的手段。一方面，市场具有充分的灵活性，能够不断调整资源配置从非优状态进入优化状态。市场的作用通过市场供求反映，市场供给或市场需求的微小变动会立刻反映于市场价格，并促使供求双方做出迅速反应。市场作用的灵活性，不断引导供求双方追逐自身最大利益，并最终促使市场参与各方利益达到均衡。市场参与必然产生激烈竞争，为了获得竞争优势，各种有效信息被市场主体释放出来并运用到经济决策中，进而创造出更多的供给和需求，最终提高社会的经济效率。另一方面，市场是创造平等、开放竞争条件的必备工具。“商品是天生的平等派”^①，市场是这种“平等派”活动的舞台。市场依靠商品价

^① 马克思、恩格斯：《马克思恩格斯全集（第23卷）》，人民出版社1975年版，第103页。

值规律的作用追求资源配置的帕累托最优，市场发挥效率第一的作用只存在于横向性、对等性并有相互制约的经济关系中，这就要求人们在市场上机会均等、地位平等，完全凭实力和能力自主选择，由此必然导致公平竞争、自主经营，以促成高效率的产生。可见，市场促使机会均等与效率优先实现完美的结合。开放性是市场机制作用与计划机制作用的重要差别，各类市场的普遍联系以及国内外市场的沟通，不仅能使配置资源的范围扩展到国外，而且将配置资源的有效标准也推向国际市场，进而形成整个世界市场的资源高效率配置。

二、现代市场经济的七大功效

目前世界上实行市场经济的国家占绝大多数，但真正实现经济繁荣目标的，都是建立起规范和有效的市场经济体制的国家。对于尚未完全实现向市场经济转轨的中国，在转轨过程中如果不把握住关键环节，很容易陷入不规范的、低效的市场经济中而难以自拔。更何况，随着时间的推移与实践的探索，市场经济又具备了若干时代特色。根据世界各国的经验、运作规范和有效的现代市场经济体制一般具有七大功效：

（一）市场经济是社会利益多元化经济，催生市场自动升级

成熟的市场经济是从工业化早期经济增长模式转变后的现代经济增长模式。工业化早期经济增长模式的最大特征是依靠资本和资源的不断投入来拉动经济增长，这种粗放型经济发展模式进入瓶颈阶段后，会带来资源短缺、能源制约、环境恶化和社会矛盾加剧。而现代经济增长模式则主要靠技术进步和效率提高来推动经济，可持续性极强。

市场经济社会的一大特点是市场主体利益多元化。政府平衡多元化利益要求的最佳办法是让各种市场主体公开表达利益诉求，让社会利益各方进行自我博弈。在博弈的过程中需要发展各种代表不同市场主体的第三方机构，它们会对市场经济的“升级”起到加速作用。

市场主体多元化的市场经济促使市场不断自动升级，使得市场经

济具有了自动升级功能，而政府职能转换是市场经济升级的核心。世界先发国家的市场经济制度已经度过了早期阶段而发展到了现代阶段。在法律健全的社会制度中，政府在市场配置中顺应市场而运行；政府行使有限权力，充分发挥市场配置资源的基础性作用，达到市场经济的自动升级。当然，市场经济的可升级性离不开竞争，竞争可以促使市场经济更快更好的自我升级。

（二）市场经济是平等竞争经济，催生体制、技术和管理创新

平等竞争是市场经济有效性的最根本保证。市场经济机制就是通过优胜劣汰的平等竞争，促使政府进行体制改革和政府管理创新，迫使企业降低成本，提高质量，改善管理，积极创新。

竞争要求创新，创新有不同的等级和种类。首先，市场经济的竞争性促使经济体制创新，体制创新是社会活力的基本动力源。经济发展的每一步，都是体制创新的结果，这种体制变革激发了社会活力，促进了经济发展和企业竞争力的增强。其次，技术创新体系是现代市场经济发展的产物，技术创新同时也能推动经济的进一步发展。再次，市场经济的竞争性促使企业管理创新，企业管理创新必然要求企业管理制度进行变革，以建立起以市场为导向的开放型、自主型、集约型、人本型的管理模式，提高生产效率，创造更大的利润。

从平等竞争到整个社会效率的提高是市场作用的结果。但竞争并非都能取得良好的效果，要达到良好的效果，要在平等的前提下做到竞争充分和有序。

平等竞争要求法律、法规和政府有关政策平等对待不同的市场主体。在市场准入、生产要素获取、享受法律保护和政策支持等方面，各类企业应当拥有平等竞争的市场环境。在人员流动、就业选择、职业培训、劳保福利等方面，劳动者需要平等的竞争机会。平等的竞争环境意味着机会的公平，而机会的公平是实现社会公正和经济效益相统一的有效途径。

充分竞争可以使企业和资本对社会负责。只有在充分竞争中，企业和个人才会在对短期利益和长期利益、讲信用和不讲信用、个人利

益和他人利益的均衡考虑中选择一种道德追求，通过重复博弈，经过一定的磨合后才可能达成市场主体之间的合作，进而尊重对方的权利。从计划向市场的转型过程中，不可避免地要面对阻碍企业进入和退出市场的各种行政性和经济性障碍，清除这些障碍只能依靠充分的竞争。由行政权力造成的市场垄断即行政性障碍是营造竞争经济的最大困难，如行业垄断和地方保护。经济性障碍则主要是由于某个或某些企业规模过大、市场集中度过高而造成的市场垄断。两种垄断虽然性质不同，但都会损害竞争的有效性，需要采取措施加以消除。

有效竞争经济必须具备秩序。竞争的秩序要有法律来约束，要符合世界的普适性规则。同时，市场主体必须严格遵守这样的规则，为此，必须严格制止欺诈、造假、低价倾销等不正当竞争行为。

（三）市场经济是秩序经济，催生经济和社会的法制化

市场经济只有在一定的秩序和规则的前提下才能得以顺利运作，这种秩序和规则要求建立相应的法律制度。市场经济的法制基础是所有的市场主体地位平等、机会均等。完善的法律制度在建立和完善社会主义市场经济体制中将起到直接性的保障和促进作用。现代市场经济首先是竞争经济，而竞争离不开规则，离不开秩序，规则和秩序要靠法律制度来保护。因此，从根本上讲，只有建立在完善法制基础上的现代市场经济才是实现资源有效配置和富民强国的有效途径。总起来说就是，市场经济的不断发展，催生整个经济及社会的法制化。

现代法制经济至少应包括三个方面的涵义：首先，法的内容要符合基本的或公认的正义，特别是符合市场经济的内在要求。市场经济的法制必须能够对产权和公平竞争进行有效保护，符合市场经济的客观规律。运行良好的法制以公正的立法程序为前提，这不仅要求具体的立法过程公开、透明，更需要健全的民主和宪政基础。在市场经济中，民主绝不是像“文革”期间所认为的“强调民主就是强调自己的利益，并把自己的利益和意志强加于他人”，从而导致暴民专政。现代民主的精要在于：当一部分人或某一团体或阶层处于弱势或边缘

化地位时，其利益或意志也能受到法律的保护而不被侵害。所谓宪政，就是所有的法律和行为都在宪法的框架内进行，任何法律和行为不能与宪法冲突，在宪法范围内，个人或企业的行为是自由的，任何团体都不能妄加限制。第二，法律面前人人平等，法律在市场经济环境中具有无上的权威性。这不仅是法制经济的重要内涵，也是中国建立法制国家的基本要求。第三，法制经济要求其相关法律得到公正执行。这不仅需要有健全的司法体系，而且需要全社会良好的法治观念和守法意识。计划经济时，政府的行政行为具有无限的约束力，在政府面前，法律显得苍白，许多法院的判决仅仅停留于判决书，而政府则成为了凌驾于法律之上的特殊利益集团，势必导致情感介入权力运行，权力介入经济运行，扭曲资源配置，降低社会经济效率。

市场经济中法制的作用主要表现在：第一，运用法律形式确认市场主体的资格和法律地位，明确产权，平等地保护市场经济的合法权益。第二，建立和健全市场经济法律秩序，规定相应的竞争规则，创造竞争的环境和机会，促进和保障平等，公平的竞争机制的正常运行，制裁不正当竞争，建立和培育统一的国内外市场体系，从而更好地与世界大市场接轨。第三，以法律方法解决市场主体之间的各种利益冲突和纠纷，制定解决利益冲突的实体规则和程序规则，对各种利益冲突进行法律疏导。第四，运用宪法和法律的手段，确认、保证和建立政府对经济的宏观调控，明确政府的权限。

审视中国的法制现实，单从市场经济的建立、运作过程来看，法律体系还很不健全，我们要明确法律法规、政府行政规定与市场规则各自管理的范围。法律法规保护市场及其主体，而非限定市场主体决策的具体形式，这就呼唤政府从控制型到激励型，从主观随意性到标准化规范性，从固化的科层式到回应性的学习型转变。政府随意对企业具体行为的直接干预必然引发市场秩序的混乱，这一仲裁职能应当交与法院。

（四）市场经济不培育绝对权威，催生制衡机制

现代市场经济要求全方位的进步，不存在绝对权威，表现为一种

有效的制衡。当前经济发展的现实中，存在一系列不协调问题，究其原因，实际上就是相关制度或体制的滞后，即未建立合理的制衡经济模式，制约了经济社会的协调发展。

现代市场经济有效性的实现要求有效控制社会秩序的社会管理体制予以配套。但中国目前的社会管理工作相对落后、建设相对缓慢，主要表现在两个方面：一是管理关系不顺。政企不分，政社不分，哪些是该政府管的、哪些是该企业管的、哪些是该社会管的，还没有从体制上完全理顺；中央和地方政府的管理权责也需要进一步理清，只有在管理体制上理顺关系，分清责权，才能充分调动两个积极性。二是尚未建立起符合市场经济需要，与经济社会和人的全面发展相一致的社会管理体制。

要形成合理的制衡经济机制，必须进行全方位的体制创新。进一步消除影响经济社会协调发展的经济体制上的障碍，最大限度地解放和发展生产力，促进经济发展，提高全社会的物质财富，提高城乡就业率并消除贫困，努力实现社会公平、公正；建立促进经济社会可持续协调发展的机制，提供雄厚的物质基础和体制保障。深化社会管理体制改革，为社会和人的全面发展创造体制上的条件。完善政府社会管理和公共服务职能，构建与经济社会和人的全面发展相适应的社会管理体制；完善人才市场体制，实行公平竞争，健全激励机制，形成优秀人才脱颖而出和人尽其才的良好环境，营造实施人才强国战略的体制环境；改革教育体制，构建现代国民教育体系和终身教育体系，形成同经济社会发展要求相适应的教育体制；改革科技管理体制，加快国家科技创新体系建设；按照社会主义精神文明建设的特点和规律，适应社会主义市场经济发展的要求，逐步建立党委领导、政府管理、行业自律、企事业单位依法运营的文化管理体制；强化政府公共卫生管理职能，建立与市场经济体制相适应的医疗卫生体制，提高公共卫生服务水平和突发性公共卫生事件应急能力。

（五）市场经济促使信息充分沟通，催生透明经济

以完备的市场机制为基础进行资源配置是当今经济发展的必然要

求，凡是市场机制能够发挥作用的地方，政府一般不应介入；只有在市场机制调节失灵的地方，政府才可以而且应当介入。市场调节机制的有效发挥要求市场竞争的充分和有序，一方面需要政府竭力维护市场秩序，提供公平竞争的平台，另一方面也对政府自身运行提出公众监督的要求。

从市场内部来看，生产者与消费者之间要保证信息对称、彼此透明。目前，由于有关中介的立法及监管法规尚不完善，在监管中完全做到有法可依存在困难；特别由于中介多提供无形服务的特殊性，不少服务项目尚无国家统一的规范标准，导致消费者在选择中介机构时常处于劣势。按照透明经济的要求，政府应当根据交易双方信息对称原则，获取尽量准确的多方面信息才能彻底改变消费者的劣势局面。当然，市场交易是相互的，在强调消费者合法权益的同时，生产者也需要充分了解买方市场的信息，这既有利于提高服务质量，也有利于其自身正当利益的实现。

再着眼于无限市场和有限政府两者的协调关系，市场经济下的公共财政建设就是要最大限度地要把政府财政信息提交给社会成员，除关系国家安全的机密外，应该公开可以公开的一切信息，实现体制中的信息对称。

关于政府资金的完整性问题，政府所有的财力都应该完整地体现在一个一览无遗的预算文件里面，并接受监督。我们过去的情况是把这种收入分割成几个部分，转轨过程中预算内部分已经具备了基本的透明度，预算外部分虽然由财政部相对规范的制度规定，但由于可以不对人民代表大会报告，透明度就大大降低了。1996年清理整顿预算外资金后，现在基本的格局是，各个部门单位过去为数不少的所谓“小金库”已经在制度上规范起来了。但这还不够，今后的发展逻辑还要逐渐地向完整性的公共预算体制转变。现在编制部门预算实际上已经要求按照综合预算来编制，因为不管是预算内还是预算外，这些来自公众的钱都是公权行使的对应物，必须完整地进入预算文件，对公众做交代，接受公众监督，减少可能发生的利用公权导致的公众资

源误配置。

(六) 市场经济“倒逼”诚信，催生诚信经济

现代市场经济是讲究信用的，没有信用和诚信就没有经济秩序。要发展市场经济必须遵循诚实守信，否则市场经济就会处于无序状态，也就不可能真正称得上市场经济。彼此相联、互为制约的信用关系链条维系着错综繁杂的市场交换关系，市场越发达就越要求诚实守信。然而近年来，信用缺失已成为部分地区社会经济发展的严重障碍，个人失信、企业失信、中介失信等是影响正常市场交换关系和扰乱市场秩序的最大危害。中小企业“贷款难”与金融机构“难贷款”一直是银企双方反映较为强烈的矛盾对立体。金融机构不良贷款居高不下，少数企业以各种手段逃废银行债务，使银行在发放贷款时慎之又慎，而不少企业特别是中小企业信用等级低，不容易找到有效的担保抵押，在向银行融资时很难取得银行贷款，这样，很多中小企业的发展就较为困难。

市场经济要求在这个经济状态下必须讲究诚信，诚信成为了市场经济的通行证，从而催生出一种诚信经济，只有诚信才是企业的发展之本。

讲诚信，企业要增强自律意识，发挥主体作用。企业是市场经济的细胞，企业的信用程度如何，是金融部门和外商判断该地区信用水准，进而成为确定是否投资、投资多少的最直接的“标尺”。企业及主管部门一定要从区域经济可持续发展的大局出发，视信用为生命，以诚信去赢得金融部门的支持，以诚信去开拓广阔的市场空间，以诚信去获取正当的经济利益，为自身发展，也为地方经济发展争取更多的机遇。

现代市场的诚信经济建设还需要由产权制度建设来保障。明确和独立的产权不仅是市场交易得以顺利进行的基础，也是市场主体进行投资和贸易活动的动力源泉。如果产权不明确或得不到有效保护，独立的市场主体制度就不可能真正确立。同样，各经济主体拥有自主权和对其决策的后果负责是一个问题的两个方面，都以产权经济的运作

为前提。如果微观主体的产权不清，决策就会受到外来干预，就不可能也不应当对其决策的后果负责；反过来，如果不能对自己的行为后果真正负责，拥有决策自主权就是危险的，进而影响产权的界定。特别对于与社会主义制度相结合的中国市场经济，建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度，有利于维护公有财产权，巩固公有制经济的主体地位。新制度经济学派主张，产权界定必须由国家政府来进行，因为国家政府接受了国民赋予的特殊权力，由政府界定的产权才有效。

（七）市场经济是企业家经济，催生企业家精神

诺贝尔奖获得者、经济学家爱诺说，市场经济培育了企业家，企业家构建了市场经济。因此，从某种意义上说，市场经济就是企业家经济。

市场经济促使政府对制度进行了创新，而制度的创新对企业家精神的产生和成长确实有着不可替代的作用。制度的创新为企业家搭建一个施展其能力的“舞台”，是企业家能够显现在我们面前的一个重要因素。

市场经济促使政府对中小企业的设立和大企业的创新提供支持，对企业家精神的形成也具有重要的作用。在美国，个人业主制企业占企业总数的70%，而且采取个人业主制、合伙制的小企业解决了美国58%的就业问题。为了支持中小企业的发展，美国还专门成立了中小企业管理局和小企业创业投资基金，用于对中小企业的投资和担保。

市场经济提供了一个规范和完善的企业家市场。能否提供一个公平的竞争环境是一种经济体制是否有效率的最重要标准。在市场经济体制中，市场对形形色色的企业家进行判断选择的唯一标准是他所能提供的商品与服务的价格，除此之外没有别的标准和别的限制。但在当前中国，还存在着各种各样的身份限制，这些人为了区别和约束，使得各种生产要素的流动遭到阻隔，要素配置丧失效率。而更重要的是，这些身份限制妨碍了企业家精神的发挥，从而窒息了经济的

活力。中国要想有大批的企业家脱颖而出，必须有更多的人从事创建和发展企业的工作。因此，一方面要淡化身份色彩，另一方面必须降低人们进入企业家之列的门槛，使公民创业变得相对容易。

市场经济应当提供一个完善的资本市场，促使企业家精神形成。随着人类生产力的发展，企业资源中有形部分——资金、机器设备、原材料、厂房、能源——都变得相对充裕而不那么稀缺了，而企业资源中无形的人力资源变得越来越重要。风险投资基金的产生使得美国的人们创立一家新企业不需要有大量的资本，而只需要有一个创办企业的好设想，或者拥有一项技术和开发某项技术的思路，而且风险投资机构的投资大约有 20% 是投向非高新技术的中小企业的。在美国，企业家创业更能获得诸如银行、风险投资机构、私人投资者及政府的支持。因此，相对宽松的资本市场，尤其是风险投资的发展，促进了中小企业的建立和发展，也为大企业的创新提供了条件，而完善的资本市场和充裕的资金供给，为美国企业家精神的复苏和兴起创造了条件。

三、权力制衡，建立有限政府

两种对立的社会组织形式——国家与市场——交织在一起，贯穿数百年的历史，它们的相互作用日益增强^①。但早些时候，在亚当·斯密那里，认为“看不见的手”可以控制市场中的一切，政府只是充当了“守夜人”^②。自由放任即可使市场经济正常运转的神话最后被 19 世纪 30 年代波及全球的大危机所否定，于是，在凯恩斯时代，国家干预的理论成为一种主流学说。但近年为世人所看重的科斯定理，实际描述了这样一个重要认识，即只有当市场处于完全竞争状态下，市场运行才是没有摩擦的，交易成本为零。这可以说明政府的边界问题，如果没有政府的干预，确实可以省下来一笔不小的成

① 罗伯特·吉尔平：《国际关系政治经济学》，经济科学出版社 1992 年版，第 9 页。

② 同样，罗伯特·诺齐克将其表述为“最弱意义国家”。

本，起码去除了政府的运作费用，更不用说政府不当行为给交易带来的阻碍。但必须注意，交易成本的大小是与市场竞争程度有关的，而在现实生活中我们难以找出完全竞争的市场，因而，在市场经济的运行中，我们必须处理“市场失灵”问题，即政府是配置资源的又一基本力量。

（一）公共物品的存在与政府对经济的干预

市场失灵的原因在于价格信号并非总是如实地反映社会边际效益和社会边际成本。首先，在公共产品的消费中，消费者需求价格有时区别很大，即便公众对某项公共产品的需求价格非常相近也存在着消费的道德风险，消费者“搭便车”的状况使得公共产品的市场调节供给量不能满足需求，进而使得该领域的市场自身调控成为不可能。其次，在市场经济建立的初期，由于资本和劳动的初次分配往往很不公平，从而易于造成两极分化。这一方面成为形成垄断的根源，某些行业由个别企业或企业集团控制，规模经营增加了其经济效益，但创造垄断利润的价格扭曲增加了交易成本，甚至形成大规模的失业和通货膨胀；另一方面，也是社会问题频繁发生的根源，贫富差距虽然能保持经济增长的势能，但也能造成经济和文化的剧烈冲突，成为社会动荡和文化畸形的重要原因。此外，由于个体边际收益与社会边际收益之间的不一致，单个企业和个人在追求利润最大化目标的同时，往往会给社会或公众带来外部性，其行为的外部正效应难以得到补偿，而外部负效应一般又不会受到市场的惩罚，从而形成了资源配置的扭曲。这些问题仅凭借市场机制及其手段是难以解决的。

因此，在存在市场“失灵”的状况下，经济运行的帕累托最优状态只能是在政府有效干预下达到。但是，无论从理论分析还是实践印证中我们都一再明确，市场是现代经济有效配置资源的最主要手段，只有在市场不能或不能有效发挥作用的基础设施、环境保护、公共管理及扶助弱势群体等社会公共需要领域，政府才发挥作用，即现代政府干预是有限干预，政府干预市场的目标是保证市场机制的正常运行，市场的规则是无限作用，有限政府是无限市场正常运作的保

障。

（二）转变政府职能与提高政府的有效性

有限政府是无限市场发挥有效作用的保障，增强政府宏观调控能力是塑造有限政府的核心内容，即提高中国政府驾驭市场经济的能力必须率先培育政府能力，培育宏观调控能力。培育有限政府的能力，就是要按照市场经济的客观要求切实转变政府职能，深化行政体制改革，真正实现政企分开、政资分开、政事分开，合理界定各级政府的职能边界，纠正政府职能以往的越位、错位和缺位，集中精力于经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。培育宏观调控的能力，则要求政府必须善于抓住机遇，因势应变，讲究策略，讲究领导艺术，改进工作方法，积极探索政府调控方式、调控机理的创新；在向间接调控为主的宏观管理体系转变中，充分运用财政投融资、贴息、信用担保、利率、货币政策等与市场兼容的政策做法，积极探索方式方法的创新。

有限政府的建构已经是知易行难，有效政府就更是知行皆难了。真正的有限政府，一定是在立法、行政、司法的权力结构合理安顿以及国家权力与公民权利分流表述的基础上才能形成。从中国政府的改革上来看，建立有限政府还有漫长的路要走。有限政府，不仅仅简单地指政府从市场退出，从社会引退；政府如何既不粗暴地干预市场，又不简单地支配社会，又能够与市场、社会合理互动，是一个有限政府面临的重大考验。而有效政府，又绝不是指政府直接进入市场领域与社会空间，将主观善良的愿望转化为强力推动的政策措施，瞬间显示鼓舞人心的繁荣，有效政府是一个依法行政、程序至上、维护公平、超然协调的权力结构。由此而言，中国政府的相关改革就更是刚刚找到起点而已。

有限及有效政府定位的明确，可以说是政府改革和实行市场经济最为重大的收获。假如我们同意建立起有限及有效政府还需要假以时日的話，那我们目前的任务就是一步一步，扎实地予以推进。这种推进，首先建立在我们对有限及有效政府的共识上面，同时建立在控制

国家规范其行为的渐进过程之中。

一个既管生产又管分配的政府，首先必须是一个权力分割与制衡架构中的政府，否则政府就会滥用权力，这时的政府必定是有限政府。其次必须是与市场和社会互动的政府才能有效治理国家，这个时候的政府还是有限政府。正反两方面的经验教训证明，我们绝对不能为政府设计一个无限但有效的政府架构。

（三）政府公共服务提供的市场化

许多国家的政府从无限走向有限，其治道变革的重要内涵就是公共服务生产和提供的市场化。

公共服务市场化改革对于实现政府从无限走向有限的治道变革是非常重要的。没有这一领域的改革，就不可能真正实现政府职能的治道变革，也不可能改善公共服务的质量。同时，各国实践也表明，这一改革的进程要比私益物品和服务市场化改革的进程更复杂、困难更多，因此这一改革的进程很可能是一个长期的、艰苦的过程。

首先，要对公共服务本身进行进一步的细分。公共服务是一种公共物品，其消费具有不可排他、边际成本为零的特征。但是，这一见解对于公共服务的改革实践来说是不够的。公共服务市场化改革，不能以如此简单的判断为基础。应该说，有些公共服务具有纯公共物品的特性，但是绝大多数公共服务，只具有一定程度的公共物品的性质，而且每一种公共服务内部，还可以细分为各种类型的公共服务。进一步细分之后，不同类型的公共服务，实际上具有不同的特性，有些虽然是公共服务，实际上却是纯粹的私人物品。

其次，要重视公共服务改革的制度基础变革。公共服务市场化改革，实际上是激励机制的变革，其目标是通过激励机制的变革，使得公共服务的生产和提供具有较高的效率，并使公共服务的消费更为公平，不为特殊利益集团服务。要实现这一目标，需要特别关注每一项改革对公共服务激励机制的影响。

第三，公共服务市场化改革，要与政府各个方面的治道变革进程相适应，在整个政府的治道变革背景中进行公共服务的市场化改革。

也就是说，公共服务市场化改革，应该与政府决策的民主化，政府行为的法治化，政府权力的多中心化相适应。只有在治道变革的系统进展之中，公共服务的市场化才能真正取得成功，否则，公共服务市场化很容易因为普遍失控和腐败而失败。

（四）有限政府的市场化普遍服务

市场化的普遍服务是有限政府的可选择道路。在有限政府的体制下，应该避免中国传统的运营体制下的普遍服务。传统体制下提供普遍服务主要是依靠国有企业来完成。国有企业依靠内部高利润业务对低利润业务进行交叉补贴，从而满足社会的普遍服务需求。随着市场经济的发展、市场竞争机制的引入，许多原有的垄断企业被改制分割，面临着激烈的国际竞争，新的竞争对手把目标锁定在原垄断企业的高利润业务领域，由此导致中国政府原先依赖国有垄断企业推行的普遍服务存在一定的危险。

有限政府提供普遍服务的实施是国际性难题，最成熟的做法是采取建立普遍服务基金或者拍卖普遍服务的手段，由政府出钱请企业来提供普遍服务，同时也有利于打破某些行业国有企业对市场的垄断。

四、现代社会具有耗散结构及均衡格局

社会是包括经济在内的政治、文化、环境等各种资源的耦合器，而在市场、政府不同程度地左右经济资源配置的过程中，还存在着一系列其他的影响因素，市场和政府都会有“失灵”情况产生，其他的社会力量对整个社会的发展同样具有不可忽视的作用。

社会，基本是指一个国家的文明，包涵三种相互关联的内在基础，即观念和信仰、制度以及物质基础。观念包括态度、意识，正是依靠观念和信仰建立起广泛的生活目标，如好、坏、真、善、美等等；观念和信仰支持并支配着社会中的制度体系，而企业正是社会中的一种制度。制度是指社会做某一事情时所规定的方式。制度的例子很多，比如企业制度、政治制度、教育制度、语言制度以及法律制度

等。社会的第三种要素是指有形的、物质形态的东西，比如，储藏的资源、土地以及所有的制成品，它们作用于我们的制度、观念和信仰，而反过来，部分也是制度、观念和信仰的产物。我们的经济制度加上我们的资源储藏，很大程度上决定了我们物质产品的形式和数量。随着物质基础的形式和数量发生变化，我们的观念和习惯也会发生变化。

从广义或宏观角度来说，社会包罗万象，各种行动主体、行动工具、行动方式及行动本身都是社会熔炉中的构成部分，但我们这里所强调的社会，是相对于企业（市场经济中的核心主体）、政府两个社会运行中的制度机构而言的，即更为微观地来说，就是指对国家发展起作用的其他力量的综合。

在市场、政府无法发挥功效的领域，尤其在分担政府社会管理事务方面，非政府组织（NGO），或称非营利组织、第三部门，开始成为重要力量，发挥重要作用，具体承担着社会耦合器的责任。由于长期处于强政府弱社会的格局中，这里较为详细地进行阐述。

（一）社会中介组织能够克服政府失灵

“市场失灵”是政府干预的理由，但政府同样存在“失灵”的问题，而社会中介组织由于其社会公益性、利益动机的一致性，能很好地承担政府不能做或做不好的事，有效地弥补了政府的不足。社会中介组织在克服政府“失灵”与转变政府职能中的作用主要体现在以下几个方面：

首先，提高公共产品供给的有效性。为社会提供优质的公共产品是现代政府的基本职能之一。由于公共产品的生产与提供有周期长、风险大、利润少等特点，一般私人部门不愿来承担。公共产品有纯公共产品与准公共产品之分，纯公共产品如国防，自然应该由政府来直接提供，但有些准公共产品，如公共休闲场所的经营管理，如果全部由政府来提供，则可能由于吃“大锅饭”而降低效率。同时由于准公共物品与人民生活息息相关，如果单纯交由私人部门来提供，由于私人部门一味追逐利益最大化，又有可能通过减少供给来提高价格，

从而给人民群众的生活带来诸多不便。因此，在这种情况下不妨由市场中介组织来提供。由于市场中介组织具有自主性、独立核算性、有偿服务性，因而其能够有效地进行准公共物品的提供。在这里，社会中介组织所提供的就是政府不一定能做好但又不宜交由私人部门来提供的物品。

其次，有益于克服信息不对称。政府在向市场转移职能和下放权力，特别是在政企分开的过程中，首要解决的就是委托代理的问题，也就是尽可能地使代理人的行为与委托人的利益保持一致的问题，在这其中，信息的不对称是影响委托人对代理人监督的重要障碍。在信息不对称的情况下，代理人可能为了个人利益最大化而置委托人利益于不顾，而一旦发挥社会中介组织的作用，情况就可大为改观。由于相关中介组织直接与市场某一领域相联系，比如商会，它是各个企业自愿结成的联合组织，它对相关企业的信息都比较了解，能够在政府与企业之间、企业与企业之间起到良好的沟通和协调作用，从而降低政府的委托费用和监督成本。

最后，充当政府向市场分化职能的桥梁。在政府向市场分化职能的过程中，如果没有社会中介组织的中间桥梁作用，就有可能出现政府与市场之间的权力真空。权力必须由合适的权力主体来行使才能有效发挥作用，如果权力真空缺少合适的权力主体来弥补，权力的被追逐性就必然会导致权力的向上或向下移动。向上移动又会归于政府，走回老路；向下移动则会放于市场，由于市场调节的自发性、滞后性与盲目性，必然使市场秩序失调。

在这里，社会中介组织，如代理中介组织、经纪中介组织、咨询中介组织等，由于自身具有的服务、监督、沟通、公证、仲裁等职能，可以将政府与市场联系起来，从而达到政府、中介组织与市场的综合协调发展，同时也有效弥补了政府与市场之间的权力真空。

（二）市场和政府共同作用是社会走向富裕的动力和保证

市场机制是致富的原动力。要实现富裕，就需要寻找能够激励广

大人民群众致富的原动力。中国 50 多年经济建设的经验和教训已经证明，计划经济条件下的平均主义分配方式，严重压抑了广大人民群众的积极性和创造力，导致“出工不出力”及“磨洋工”等现象，结果是共同贫穷。而打破平均主义，最好的办法是以市场机制代替计划机制，通过市场办法来解决问题。

政府干预是共同富裕的保证。市场机制在实现资源最优配置，激发广大人民群众积极性和创造性的同时，其自身也有难以克服的缺陷，比如导致收入差距过分扩大甚至出现两极分化。18—19 世纪，在资本主义自由竞争时期之所以产生了两极分化，一个很重要的原因就是只注重市场这只“看不见的手”的作用，缺乏政府干预。20 世纪 30 年代特别是“二战”后西方先发国家的收入差距缩小了，社会也相对稳定了，重要原因之一就在于不断加强和改善政府干预，弥补市场的不足和缺陷。中国在社会主义市场经济条件下，要实现共同富裕，同样需要加强政府对收入分配的干预。

总之，中国要完成资源配置方式转型，打好市场经济攻坚战，必须正确把握宏观调控的基本立足点，处理好政府、市场和社会三者的关系，借鉴国际经验并紧密结合中国国情，促使市场基础机制和必要的国家干预以及积极的社会第三方力量之间合理互补。

第二节 准确定位政府职能 提升国家竞争力

诺贝尔经济学奖获得者诺斯认为，国家的存在是经济增长的关键，然而，国家又是人为经济衰退的根源。这就是有名的诺斯悖论，它昭示人们要正确恰当地处理好政府在市场经济中的功能定位。

一、政府提供普遍服务，满足社会共同需要

提供公共服务是政府功能的基本定位。公共服务型政府是提供了私人和社会团体无力或不愿提供的、却又与其公共利益相关的非排他

性服务的政府。政府按照公民缴纳的税收和附带授权的责任来提供这些公共服务。因此，政府所提供的公共服务的数量和质量，都应该按照民主决策的程序加以厘定和检验。现代市场经济要求构建现代产权关系，形成新的社会利益整合机制，伴随着经济领域的全面转型，公众日益迫切要求政府为其提供基本而有保障的公共产品和有效的公共管理、公共服务，越来越期望建设一个公开、透明和廉正政府。由此可见，无论从国家发展战略角度还是从公众需求增长的角度看，政府必须以民为本，建立有限性和公共服务型的政府。

公共服务型的政府必须是一个透明、公平、公正、廉洁和高效的政府。公共服务型政府提供的服务应该以顾客需求或市场为导向。

公共服务型政府的建立是社会的共同需要，公共服务型政府也是为了满足社会的共同需要。社会共同需要并不是全社会个人需要的简单加总，而是一般的社会需要，是相对应于个人消费需要而言的。为了满足社会共同需要首先就要建立以民为本的服务型政府，民本经济是建立公共服务型政府的重要推动力。什么是民本经济呢？就是以民为本的民有、民营、民享的经济。民本经济还有一个内在的动力，它去创业、它去创造财富，会使政府也主动起来，政府并不需要投资很多，人民创造财富的积极性就能调动起来了。一个国家的快速发展、社会的稳定和人民的富裕，离不开民本经济和以民为本的公共服务型政府的建立。

二、构建公共服务平台，夯实国家竞争力

什么是真正意义的国家竞争力？早在1990年，美国哈佛大学教授、国家竞争战略理论奠基人波特就在其大作《国家竞争优势》中，以其深厚的学术功力和前瞻性研究明确提出，“在国家层面，竞争力的唯一意义就是国家生产力，而国家经济的升级需要生产力的持续成长”。从本质上看，加强国家竞争能力、保持技术先发产业的全面领先并带动产业集群的增长，一直是近20年美国国家的全球核心竞争战略。

在新的历史发展环境与机遇下，国家的运行已经成为一种商业模式，国家的竞争就是创新这种商业模式的过程。这种模式的设计是国家策略（Nation Strategy）的一个组成部分，而将商业模式实施到国家的组织结构（包括机构设置、工作流和人力资源等）及系统（包括信息架构和管理流程等）中去则是国家运作（Nation Operations）的一部分。

通过国际化比较研究，使我们在今天有足够的危机意识看待国家竞争力提升的紧迫性，而国家竞争环境的再造，既有赖于国家积极行动的指南和制度性设计，在本质上更依靠于国民的国家主人翁责任感和创造力的持续焕发。只有这两者的结合才能为国家竞争力优势创造提供根本保障。

公共服务型政府的建立满足社会的共同需要，以民为本充分体现公民的利益，又能发挥市场的作用，使得一个国家的产业结构完成全面转型，同时其以高科技为先发优势的产业集群生产力进一步促使国家的生产力提高。

公共服务型政府可以保证国家提供稳定的、持续满足公民权利增长的公共物品如国家安全、教育、医疗、社会保障等基础需求，并选择有利于生产率增长的政策、法律和制度，从而以公民的自豪感与责任感促使国家竞争力得以源源不断地创造，而在提倡国家和企业追求竞争力同时提升时，国家与政府完全应该扮演新的、具有建设性和行动性的角色。

在这里，不能不提到一个关键性的问题，即政府发挥作用的方式。公共服务型政府是把大部分时间用在提供公共服务上，而不是搞企业和产业。提供公共服务的程度决定国家竞争力的高低。国家提供公共服务的程度越高，国家的竞争力就越强；反之，国家的竞争力就会降低。所以说，制度创新、体制改革、公共服务的差距，是一国企业发展与竞争环境差别的主要根源所在，也是国家竞争力差别所在。

降低发展成本是提高国家竞争力的重要途径。正因为我们在自然条件方面较差，所以更需在发展科技、教育及提供产业服务等方面打

造一个高效、廉洁的公共服务型政府，并培育一个有利于增强竞争力的价值体系，才能够真正提升竞争力。

三、结果导向引发政府绩效评估

现代国家在某种意义上也是一种商业模式，在这种商业模式下，对现代政府进行公共服务评价要以结果导向来进行。在这种导向下选择一些主观指标和客观指标对政府的产品、公共服务作评价。

当今的政府应该首先借鉴企业的理念。企业讲质量，那么，政府也应当把公民作为顾客，了解顾客的心愿，这些因素导致了一些主观指标比较受重视。而在客观指标价值取向中，第一个是结果导向，第二个则是公民为本。公共服务评估体系选择的主观指标和客观指标应能反映政府的内在本质，可从五个方面来入手。第一，获取的便利性和使用的方便性。对于特别穷的人来说，他们可能因为经济的原因或因为所住的地理原因而获取不到某些公共服务，进而丧失发展的机会，成为社会发展的对立面。第二，服务的质量和可靠性。政府提供服务应该是及时可靠的，而且提供服务的质量不能低，这些都指标来细化，反映服务的内在本质。第三，当公众进行投诉的时候，服务提供者（也就是政府公共部门）是如何进行反馈，反馈的速度有多快，反馈的质量有多好，也都要反映政府的内在本质。第四，提供服务的公开透明性，所谓的公开透明，不仅指清廉或不腐败，还包括了很多方面，如公众知道在哪里可以获取这些相关的服务。第五，设计一个公众的总体满意度来测量这些指标。

从世界各国政府运作改革趋势来看，都以评估来推动公共服务的前进。首先，从传统的对政府部门的评估开始转向对公共服务的评估。公共服务，如供水、供电、教育、卫生、养老，是跟老百姓切身利益相关的服务。其次，对职能部门的职能评估正在成为一个新的热点和难点。对每个部门来说，其部门职能到底是什么，是评估的基本依据。再者，政府评估正在从传统的3E模式转向3D模式，就是对传统的效率、效果、经济性评价转向诊断、设计和发展。评估不仅成

为一个进步的手段，更成为推动政府组织学习前进的一个动力来源，成为一个政府学习，进而提高政府效能的手段。

四、透明政府吸附社会资源

公共服务型政府要求政府是透明的，即要打造透明政府。透明政府的基本含义是指国家的立法、行政、司法活动应该依据法律的规定和程序，在一定的范围内对公众和社会公开。

政府透明化不是目的，而是手段。如上所述，政府透明化可以让纳税人和公众知道政府在做什么，为什么要这样做，又是如何做的。政府透明化的目的是为了更好地监督政府。政府的组织、政府的机构、政府的人员、政府的决策以及政府的行为，都应当贯彻透明化宗旨，真正通过自己的行政管理行为实现广大人民群众的最根本利益。打造透明政府，首先，可以保证人民群众的知情权，让人民能够感受到政府的组织、政府的机构、政府的决策、政府的行为的实际状况，观察政府行使公共权力的行为是不是在实现人民群众利益的最大化；其次，可以保证人民群众的参与权，调动广大人民群众参与社会事务的积极性，动员社会各方面的力量促进社会经济的发展；最后，可以保证人民群众的监督权，做到“防患于未然”，保证政府社会管理工作的正常开展；四可以为全社会树立榜样，推进社会管理体制的创新，为社会经济发展创造一个良好的发展环境。

（一）立法和司法的透明

立法和司法透明相对于行政透明的要求，虽然显得更重要，但其实施要简单一些。对于立法透明，主要是立法过程透明、立法结果要公布，否则法律就没法实施。对于司法透明，主要包括程序和结果的透明，如审判公开原则，当然，司法透明原则也包括司法部门内部管理的透明要求。

（二）行政透明

行政透明的要求更易满足。因为行政权力有着天然的扩张性，但其实施则较为复杂。首先，“行政透明”本质的要义复杂，包括三点

内容：其一，实体公开，即政府事务除依法保密的以外，一律公开；其二，程序公开，要以看得见的透明方式进行；其三，也是最最关键的一条，必须要有及时、有效的监督体系。对于“只挂号，不看病”者，对于“挂了号”还是要到小部门去办事的“收发行为”，对于故意刁难办事者的勒索行为，如果有透明高效的投诉体系，如果有十分严厉的处理，如果不是“投诉到头来绕回部门自己处理”，一些官员也不至于如此嚣张。

行政透明还要求降低行政成本。行政成本往往是围绕政务形成的，通过透明行政，公众可以利用常识判断行政事务大致需要的花费。对于政府实际的支出产生的疑问，公众有权质询，政府则必须把支出情况逐项向公众说明。这种质询和答复制度必须是常规的、有充分的法律依据和程序保障的。这样我们把对政府行政成本的控制转化为对政府行政事务的监督——行政事务是产生行政成本的源头。从而找到督促政府节约同时又合理使用财政支出的根本途径。

（三）公共预算透明

预算制度是促进政府职能向公共服务型政府转变以及建设民主政治的保证。没有透明的公共预算制度，不可能有真正意义上的透明政府。

加强预算透明度建设主要有以下几个方面：第一，预算报告内容全面详尽。报告披露的内容十分全面，一般包括：所有的政府收入和开支；预算报告或相关的文件，包括对每一个收入或支出项目的详细说明；相关的非财政执行的信息，如执行目标；中期远景规划，在中期远景规划中至少要说明未来两年。第二，及时披露重大信息。对所有重要的经济假设都应该明确地予以阐述，包括对经济增长率、经济增长构成情况、就业率和失业率、经常账户、通货膨胀和利率（货币政策）等的预测，所有的政府负债和金融资产都要在预算报告、年中报告、年末报告中进行披露。第三，注重报告的真实性和准确性。在财政系统内部建立一套包括内部审计在内的动态监控系统，以确保各类预算报告所披露信息的真实性。第四，加强财政信息化建设，改进落后的技

技术手段。政府预算透明度需要现代信息和技术手段的支持。利用现代科技手段,建立完备的预算编制系统、良好的国库运作系统和国库信息处理系统、预算执行分析报告系统、部门间信息共享系统以及宏观经济政策分析系统等,提高宏观经济预测与分析能力,科学合理确定预算指标,提高预算编制的质量,尽可能减少预算管理过程中的随意性;建立有效的预算监督机制,建立政府与公众之间畅通的信息沟通渠道,从而增强预算的透明度;实现预算执行和报告的公开机制,公开财政预算的执行情况和确保公开信息资料的真实性和有效性。第五,增强预算的法治性。公共预算必须是规范化、法制化的财政预算。政府的权力是公众赋予的,权力的行使又需要通过纳税人提供的税收来解决,为此政府必须接受公众的监督,要求公共预算必须具有很高的透明度。而实行民主理财,则要将公众的意志上升为国家意志,并将国家意志通过法律法规体现出来,实现依法管理财政事务。

第三节 政府市场机理运行 舒展市场空间

如前所述,在当今社会,政府管理体系、市场体系和社会中介体系已经成为控制社会、影响社会的三支最重要力量。理论研究和实践经验表明,政府管理体系在创造和提升国家竞争力方面具有不可替代的作用。一个民主的、负责任的、有能力的、高效率的、透明的政府管理体系,无论是对经济的发展还是对整个社会的可持续发展都至关重要。

一、政府管理理念与实践的创新

信息革命引发了技术创新,也引致了思维和理念的革命,这反应到政府管理上也引起了政府管理理念和政府管理实践的创新。

(一) 政府经营理念的转变与“五C”战略

知识经济时代,市场经济条件下的政府经营理念发生重大转变:政府权力面临分化并面向基层,社区自治成为时尚,政府对社区和公

众予以自行治理的事务及时授权；政府本身也成为竞争性主体，逐渐把竞争机制导入公共产品和公共服务的提供中去；政府要更富有使命感，要按结果而非投入进行拨款；政府变成了顾客驱动型政府、企业化政府、预知型政府、分权型政府、市场导向型政府，即政府运作的目的是满足顾客而不是官僚体制，政府经营也要赚钱，政府活动是为了预防危机，政府流程贯穿着相互协作，政府变革需要通过市场力量实现。

由于政府经营理念的转变，政府经营战略也相应发生改变，最为著名的便是政府经营的五C战略。五C即核心战略（Core Strategy）、后果战略（Consequences Strategy）、顾客战略（Customer Strategy）、控制战略（Control Strategy）和文化战略（Culture Strategy）。核心战略以目标为杠杆，实现途径是目标明确、角色明确、方向明确；后果战略以激励为杠杆，实现途径为有序竞争、企业化管理和绩效管理；顾客战略的实现杠杆是责任，强调顾客选择、竞争性选择和顾客质量保证；控制战略的实现杠杆是权利，要求组织控权、雇员权利和社区授权；文化战略则以文化为杠杆，以破除习惯，撼动心灵，赢得心智为途径。

（二）体现竞争和企业家精神的政府管理模式

企业家精神可以从几个方面理解：企业家精神是一种不断创新的精神，是社会发展的策动力量；企业家精神是一种勇于承担风险的特质；企业家精神是以市场为中心的学习过程，企业家的活动就是创造性地发现、利用市场内在的获利机会。现代市场经济条件下的政府治理是推动社会治理深入发展的关键因素，也是推动市场经济深化的保证。融入企业家精神对完善政府治理是一个重要的提高。

在沿承公共管理运动的基本理念之后，盖·彼得斯将体现竞争和企业家精神的现代政府管理模式概括为四种基本模式，即市场、参与、弹性和解制四种基本模式^①。

^① 盖·彼得斯：“政府之间的政策转移：行政改革的个案”，《西欧政治》，1997年第4期。

市场模式 (Market Model) 又称“企业化模式”, 在结构上主张下放决策和执行权力, 把大的公共部门分解成若干小的、可相互竞争的运作部门, 将大量的服务职能下放给低层机构、私营或半私营部门承担, 迫使公共部门无法进行垄断性控制, 从而达到降低成本, 减少服务费用, 增加服务种类, 提高服务质量等目的。市场模式强调积极进取的政府行为和个人责任, 鼓励公共部门要致力于建立层级尽可能少的网络式结构, 以保证各公共部门的低投入和高收益, 与传统的公共组织力图通过金字塔式的多层级结构实施管理和保证决策连续性的理念不同。

参与模式 (Participation Model) 在政治上同市场模式完全相反, 但内容上又有许多共同之处。它主张分权, 即放权于基层; 主张放权于顾客, 即给服务对象更多的权利, 因为他们是纳税人, 是政府消费供给者, 对政府服务最有发言权; 主张共同商讨, 放权不是把所有的权力一股脑儿地交给低层公务员和公众, 而是有效地吸收他们介入, 共商大事。可见, 参与模式的价值趋向是重视激励, 鼓励公民参与权力的分配和政策制定。

弹性政府模式 (Flexible Government Model) 在结构上的最根本性建议是在政府内部建立新的组织结构。这个新的结构能够不固守传统的组织阵地, 极力增加现有机构的灵活性, 通过取消部分机构, 建立临时性机构来实现政府职能目标。这既可以避免常设机构普遍存在的僵化问题, 又可以使政府保持对社会和经济环境变化的快速反应能力, 同时还可以有效地抵制财政保守分子对常设机构开支膨胀和政策僵化进行的攻击。

解制政府模式 (Deregulating Government Model) 致力于取消公共部门众多的规章制度, 取消过程趋向的控制机制, 相信并依靠公务员的责任心和能力来从事新的创造性工作, 提高工作效率, 改进社会的整体利益。这种模式在于改变照章办事的传统, 去除繁文缛节, 建立一个有使命感的政府。

(三) 市场化运营的政府倡导社会精英发挥潜能, 承担责任

社会精英指的是有能力向社会大众揭示社会的问题、能够提出解

决方案、实施方案并且能够发挥潜能，勇于承担社会责任的人们，是为社会造福的一种人力资本。人的潜能是社会第一生产要素，对其他的生产要素起着催化作用。

目前中国的市场经济应该促使精英群体充分发挥潜能、推动社会进步，并且要在制度层面进行设计，使社会精英承担更多的社会责任。在美国，比尔·盖茨声称，死后只给每个子女留100万美元，绝大部分资产留给社会，这说明先发国家的社会精英承担了更多的社会责任，这种责任与美国的税务制度和遗产继承制度分不开。总而言之，用规范的法律和传统的道德对社会精英进行鼓励，促使他们承担社会责任。同时，要使精英群体形成自己的文化和价值观，这是一个长期的过程，需要社会成员之间的不断磨合、公众不断的施压以及精英群体不断的反思来实现。

中国市场化运营的政府应该引导社会精英形成良好的价值观和社会道德，并规范法律，通过制度设计，如税收制度、捐赠制度等，使社会精英真正地承担社会责任、为社会造福。市场化的政府设计认定社会精英的方式和步骤，并且建立科学的精英流动和选择机制，促使社会上产生更多的负责任的社会精英。

（四）降低社会成本，为边缘化人群提供普遍服务

中国社会正处于经济转型期，转型经济存在着社会成本，这种社会成本指的是从传统计划经济向市场经济转变过程中，由于体制转换所造成的相关经济损失以及经济和社会震荡造成的一部分社会成员经济利益的损失和福利的相对降低。

市场经济条件下，进行市场化运营的政府应该倡导社会成本理念，市场经济的发展更加关注社会公平、社会包容及民众的参与。社会的全面发展必须依靠全社会的共同参与，市场化政府应该赋予边缘化人群以有效参与的权力，为他们提供社会普遍服务，提供人文、产业和信息知识的普遍服务。人文社会普遍服务涉及对基本的生存权、发展权和生产要素自由流动权利的普遍服务；产业社会普遍服务包括网络产业普遍服务、产业网络化普遍服务及有关企业社会责任的普遍

服务；信息知识普遍服务则涉及对民众的知情权、政府的决策结果信息和社会公共信息的普遍服务。

二、构建催生和谐社会的机制

构建和谐社会是一个系统的工程，要全面考虑和系统思考，当前重点完善以下几个方面机制的构建：公民素质提高机制、政府回应机制与社会精进机制。

（一）公民素质提高机制

提高全社会公民的素质首先从教育入手，通过完善市场经济条件下的教育机制提高公民自身素质、提高社会文明。社会文明的教育获得有两种重要的形式，一为社会教育，一为自我教育。社会教育包括正规的学校教育和各种培训；个人教育通过自我学习和家庭学习来进行。从逻辑上来讲，社会教育和自我教育是相辅相成、不可分割的。

正规的学校教育要引入市场机理，这就要率先从思想上转变教育理念，形成责、权、利统一的高校运作机制。借鉴国企改革的经验，高校可尝试实行多种形式经营，形成政府资助和监督、多方筹资的局面，按市场化进行运作。建立健全教育法规体系，学校管理层的产生与运作要适应不断变化的学校教育市场的需求，形成一个有利于优秀人才脱颖而出的竞争选拔机制和人才吸引机制。加强内部教学、管理、科研、后勤保障的协调统一，实行定岗定编，建立岗位责任制、任期目标制、业绩考勤制、民主评议制、弹性工资制等符合市场化运作的管理体制。

加强科普工作是教育的又一个重要组成部分。它符合发展生产力的客观要求，是发展先进文化、培育和弘扬民族精神的有效手段，更是提高人的整体素质、促进人的全面发展的重要途径。

另外，在完善教育机制的同时要加强实践机制建设。实践机制的关键是把握住社会化大生产这个环节。人的思想观念、生活方式和行为方式的转型最终是由生产方式决定的，城市市民的诞生离不开社会化大生产的孕育。为此，要不断深化产业结构战略性调整，推进产业

化升级，扶持农民发展现代农业；要密切注意和跟踪现代信息化潮流，用最新的信息技术武装，不断更新和提高农民的就业技能；要进一步推动农村工业化，鼓励兴办企业或进入企业工作，融入社会化大生产和城市服务行业，成为产业工人、经营管理者和技术人才，使农民在社会化大生产的工作岗位上潜移默化地完成角色转换。

（二）政府回应机制

良好的政府回应机制可以帮助政府化解社会矛盾，政府应该是风险的化解器和分化装置，而不能成为风险积累机制和引爆装置。

现代政府是民众的合作者和服务人，必须要有健全的社会回应机制来弥补传统模式的不足，要达到政府与民众之间的互动。只有政府与公众的互动，才是一个有效的政府回应流程。政府回应的流程设计与运作的构建如下流程（见图3-2）：

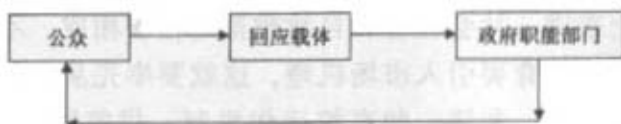


图3-2 政府回应流程

建立运作优良的矛盾化解机制能够促进和加强政府的回应性。社会发展过程中会遇到各种矛盾，这些互相冲突的矛盾会阻碍社会进步，良好的社会矛盾化解机制包括经济手段、民主手段、法律手段和道德手段。因此，矛盾化解机制可以通过市场经济建设，运用经济手段调节矛盾；可以通过市场化运作的政府的民主解决办法、通过规范的法律制度、通过良好的社会道德来化解矛盾。政府如果建立了良好的回应机制，就可以减少社会矛盾，促进社会和谐。

（三）社会精进机制

古往今来，任何一个成就者，都要不断精进，才能有所成就。对社会来说也要精进才能适应不断发展的经济，创造社会的和谐。

大学和科研机构的原始创新推动社会精进。大学的学科既要有一定的稳定性，以保持基础研究的连续性，又要有一定的灵活性，以寻求新的学科增长点。学校应当把这种稳定性和灵活性有机地结合起

来，大力发展新兴交叉学科，根据学科发展和研究工作的需要，确定科研组织的结构和规模，建设相应的创新平台，以适应学科发展和原始创新的需要，从而保证对社会的推动作用。大学和科研机构还应该遵循现代科学技术的发展特点和内在规律，加强创新机制建设，尤其要正确评价原创性的科研成果，给予恰当评价和充分激励，并创造良好的科研环境。

原创思想是社会精进的基本动力，思想创新也是人类的天赋。社会精进的过程就是人类思想创新的历史。一切科学发现和技术发明源于原创思想，一切学术研究成果源于原创思想，一切管理的战略决策和战术运用源于原创思想。从本质上讲，原创思想是运用想象力对现存状态在理念上的突破，这是人类主观对客观世界的能动性反映，原创思想导致的管理创新进一步推动社会精进的加速进行。

精进的社会要提供福利和普遍服务，只有民众普遍享受到社会福利和公共服务，分享社会发展红利，才表明社会精进机制的完善，而人们通常认为的幸福指数并不表明社会是精进的。经验和现实表明，幸福指数高的国家，其国家的发达程度、文明程度反而不高，如老挝，国民的幸福指数很高，但是其经济和社会文明却并不高。

第四节 政府善治 催生新型商业模式

现代政府的治理模式从传统的控制行为模式转向了激励社会主体潜能的模式，政府管理逐渐集中于三大方面：一是营造充分竞争的外部环境，充分的竞争能激发每个市场主体的潜能；二是构建信息披露机制，对称而充分的信息能大大降低社会交易成本；三是培育正向激励机制，正向激励机制能够防范市场主体的道德逆选择，有利于形成社会精进机制。

一、政府治理模式决定经济社会发展的方向和速度

体现企业家精神的政府治理模式促进市场经济的快速发展，从而

推动经济社会快速发展。从政府的角度把握现代市场经济，其关键点是保障市场机制的充分、正常、持续地运行。市场经济的正常运转离不开政府的作用，但政府的作用不能没有界限，其行为必须受到法律的约束，否则，如果政府任意对市场活动进行干预，同样会损害社会主体的活力和创造力；能够成功促进市场机制有效发挥作用的、规范的政府行为通常被称为“善政治理”。从政府职能范围界定方面来说，现代政府管产业方向、不管项目审批；管外部环境、不管具体经营，管依法征税，不管企业盈亏。总之，政府“善政治理”以政府履行有限职能为基础，政府在经济方面只担当宏观调控的重任。

具体来说，政府“善政治理”包括以下几个方面的内容：

第一，政府职能通过法律得到明确和恰当的界定。在规范的市场经济当中，政府的作用主要不在于替代市场配置资源，而在于增进市场的作用，也就是主要通过制定和执行规则来维护市场秩序，保持公平竞争，为市场机制正常发挥作用创造有利条件。凡是通过市场机制本身能够得到很好解决的问题，政府就无需插手；凡是市场自身无法应付的问题，政府必须承担治理责任。现代市场经济框架下，需要政府发挥作用的领域主要有三：一是制定并执行规则，包括产权的界定与保护，监督合同的执行以及公正执法等；二是调控宏观经济总量，进行社会收入再分配，防止收入差距过大，维持稳定的经济和社会环境；三是提供普遍享有的公共产品及公共服务。

第二，政府行为遵循民主和透明的决策程序。政府行为的实施必须以正确的政府决策为前提，而正确的决策又依赖于正确的决策程序。随着现代经济的发展，决策所依赖的信息和专业知识的复杂性，仅靠少数领导者的个人智慧很难保证做出正确的决策；正确决策的形成不仅要经过专业人士的充分论证，更要充分听取社会各界特别是被规制对象的意见。通过法律或法规形式规定的政府决策程序也可以起到监督政府行为、减少随意干预和减少腐败的作用。

第三，政府权力必须受到法律的有效约束。由于政府掌握独特的公共权力，因而必须通过法律对其干预经济的行为进行有效约束，防

止人权私有化，以此才能保证企业自主运营和市场自由交易的正常进行。法律法规必须对政府干预经济的内容、方式和权限等做出符合市场经济要求和尽可能详尽的规定；政府则必须在法律规定的范围内行事，其行为也必须处于立法机关和社会舆论的监督之下。

第四，政府善治必须实现对政府官员腐败的有效遏制。大量的实证研究表明，严重的腐败是导致低增长、低收入水平的重要因素，是导致不规范、无效和低效的经济状况的最主要因素。腐败不仅会大大增加市场经济的交易成本，而且会构成市场准入的壁垒，损害有效竞争环境的形成，降低政府公信力，降低政府有效管理市场经济的能力，给经济发展带来巨大的代价。

二、现代政府的角色转换

传统社会中，政府习惯于对人的行为和思想进行控制；而在现代社会中，政府更侧重于对人的潜能的激励。这就呼唤政府的角色进行转换，政府之与公民的关系演化为陪伴、播种新思想，催化新行为并进行示范引导和收获。

（一）现代政府管理的逻辑起点

现代政府应该是公共服务型政府和负责任的政府，这个责任是公共责任。政府的公共性（Publicness）源于权威网络、限制了自主权和灵活性的制约、政治干预可能性、可以用于募集资金和限定使用某项服务的强制性、众多暗示了可能性的外部因素、公众审查的可能性、普遍的责任、模糊和有争议的目标、权力的限制、变化不定的绩效期望以及模糊的激励方式^①。现代政府提供的公共服务应当是市场化的公共服务，也应当包括第三部门按照市场规律提供的服务。公共责任是现代政府管理社会的基本点之一，就中国政府公共责任而言，可加强以下方面的责任：一是政治责任。要避免政府的失信，必须强化人大的政治监督和管理。二是法律责任。应通过法律形式加以规范

^① [美] 保罗·C. 纳特/罗伯特·W. 巴可夫，1991。

性认定和保障，并以国家强制力为后盾对政府及其官员产生约束力，政府公共责任须建立在宪法、法律和行政法规的基础之上。三是道义责任。政府的执行者应对自己不负责任的行为及其后果进行自我反省或悔过，同时国家权力机关或社会舆论对官员的不当行为进行道义上的谴责。

（二）顾客驱动的现代政府

市场经济时代，公众才是真正的顾客，公众的利益应该得到尽善尽美的服务。为提高服务质量，改善公共机构形象，政府必须改变指导思想，进行企业化运作，强调以顾客为导向，以顾客为服务中心，用企业家精神转变政府人员的观念。以顾客为中心就要强调顾客的价值，为顾客创造更多的价值，使顾客价值最大化；要打破传统服务的办法，给顾客提供更多自由选择的机会和领域；还要引入市场竞争机制，对公共服务机构施加压力。

顾客驱动的现代政府强调政府责任，政府要像私营企业对客户负责那样对全体公民负责。可以说，以公民需要作为政府管理的出发点和利益分配的终结是现代政府的本质。

（三）结果导向的现代政府

结果导向应该作为现代政府工作的指导方针。政府机构将需要提供公共服务的目标公布，并将目标按重要性排列，然后明确测量这些目标，将这些目标量化以便于考核。以结果为导向还能使行政人员的工作过程出现创造性，有利于提高效率，节省成本。对结果考核的同时可以减少对复杂过程的关注，使考核的目标更加集中，更能简化流程、节约资源。

（四）企业化运营的现代政府

市场经济下企业效率远远高于政府，政府要向企业学习，建构“企业化政府”。企业化运营的政府应该做到把握方向和战略、主动分权和授权、鼓励竞争、以结果为导向、以顾客为中心、节约成本、防范风险。政府可以把一些业务进行外包，让私营部门来经营，为政府和公众服务；也可以出让国有企业的股份给民营企业，实现企业化

运作。

市场化的政府是要把市场机制引入政府机构的管理中，建立顾客驱动的服务体系，使政府成为“以结果绩效为中心”的组织，把企业家精神的理念引入到政府工作中，重塑政府。市场化政府的目的是提高政府的结果绩效，降低行政成本，增强变革能力，促进制度和管理创新。

（五）矛盾化解的现代政府

现代社会是一个网络社会，现代政府应该具备化解风险的理念，能够正确处理社会风险并化解社会矛盾。现代科学技术发展和工业化、知识经济的推动，使人类进入一个陌生的世界；高新技术在带来极大方便和快捷的同时，其后果也变得越来越难以控制，同时存在大量的伦理问题。两个突出的特征：一是具有不断扩散的人为不确定性逻辑；二是导致了现有社会结构、制度以及关系向更加复杂、偶然和分裂状态转变。

防范社会风险，需要在各种复杂的个人主义化的利益、偏好、预期和选择之间，寻求新的平衡；针对日益多样化的个体行为，建立各种保证“自我利益和责任”一致的机制，就像保险公司针对各种变化的个体的风险一样。

现代政府不应压制矛盾、积累矛盾，而要及时发现问题解决问题，甚至要预测问题和矛盾，把风险化解于无形中，这就要求政府建立良好的风险预测机制和模型，有效地防范社会风险的发生，制定合理的解决政策和办法，促进社会和谐。

三、政府治理中的绩效增进机制

现代政府治理应该反映市场经济的本质，加快社会的发展和促进社会精进，同时，要不断修正政府治理中出现的问题，建立正向增进的反馈系统，提高政府治理绩效。政府治理是一个复杂的巨系统，既吸收外部社会因素的影响，也影响社会精进的速度和质量。

政府治理中的绩效增进机制可以用下图表示（见图3-3）：

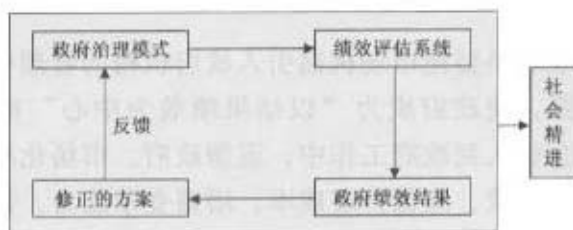


图 3-3 政府治理绩效增进机制

市场经济下的政府治理模式是体现企业家精神的治理模式，充分体现竞争精神和创新精神。这是一种高效的治理模式，在对治理结果进行评估后发现政府绩效的结果，然后进一步提出修正的方案，反馈到现在的治理模式，促进政府治理模式的改进。更进一步，整个系统构成一个开放的环路促进社会精进。

四、重塑中国政府治理模式

中国政府在市场经济的大背景下，在完成角色的重新认识之后，要把握好定位问题，从学习型政府、标准型政府、服务型政府和回应型政府等方面进行建设。

（一）建立学习型政府

学习型政府的内涵可以概括为：处在开发系统中的政府机构在专业分工的基础上建立专业化制衡机制。在政府机构内部，每个公务员都是授权有限，但在执行公务过程中，其行使权利又是充分的，其权利的行使也受到其他机构的制衡；在政府机构外部，它同社会上的信息是交互开放、相互学习的。政府机构形成了一个自由、开放、便于信息交流和知识传播的共享学习成果的系统，能有效地将学习行为转化为创造性行为，从而大大提高政府的工作效率和政府工作的社会满意度。在此基础上，对政府的业务流程进行重组、再造。学习型政府强调面向国际、面向民众、面向自我。

可以说，学习型政府永远不是一个终结的概念，而是一个变化着的概念。在这种组织里，人们不可能不学习，因为学习已经完全变成

生活的不可分割部分。学习型政府组织信守“应变的根本之道是学习”的理念，视变革为持续性的、主动的而不是突发性的和被动的，建设具有面向未来的学习型文化，实现工作学习化、学习工作化，使政府组织始终与外部环境的变革同步而持续地进行，并且会鼓励其公务员以创新的思维来思考和革新现有模式，有效地将学习行为转化为创造性行为。

（二）打造标准型政府

标准型政府的宗旨是让公众享受到标准服务，其涵义是公众享受的服务是统一的，政府行为不能经常变化，在政府施政的区域内有一个标准的政策和标准的流程。标准型政府的关键在于服务标准化和流程标准化。所谓服务标准化，有两层含义：一是政府本身服务的标准化。即政府为公众和社会群体服务时执行统一的标准，使公众享受到相同的服务；二是政府制定各个行业和服务部门的服务标准，通过对行业和服务部门服务标准的制定和实施，以及对标准化原则和方法的运用，以达到服务质量目标化、服务方法规范化、服务过程程序化，从而获得优质服务。在这两种标准服务中都应该包含提供服务人员的行为规范，要对人员进行培训，同时对服务岗位的工作进行设计。所谓流程标准化，主要针对当前政府管理工作中流程种类繁多、功能冲突、缺乏系统性所导致的政府管理流程缺乏操作性以及推诿、扯皮现象经常发生的状况。制定标准化管理流程的具体措施有：实施流程再造，形成标准化流程的手册；按照标准手册实施操作规范；按照标准进行反馈和修改。

（三）塑造服务型政府

政府的存在是为了满足社会的需求，政府应该尽可能地为社会提供满意的公共物品与公共服务。服务型政府是以顾客（公众）为导向的政府，政府民选、民有、民享。建立服务型政府要使政府理念从“经济建设型”向“公共服务型”转变，从“审批型政府”向“服务型政府”转变。在市场经济条件下，政府有必要通过规制市场行为和规范市场秩序，维护市场竞争活动的公平、公正，降低市场经济

活动的运行成本，增进市场效率。传统政府管理模式下的行政审批还通过设置所谓门槛，对不同社会主体采用不同的政策，有时也对社会主体的活动领域进行限制，现代政府应当进一步大幅度削减行政审批，减少行政干预中的随意性，促进生产要素的流动，使各种生产要素在市场竞争中优胜劣汰、优化组合。

（四）构建回应型政府

回应型政府是指根据社会发展的客观需求和民众的诉求做出快速、准确反应的政府，是系统的政府管理理论和行政理念的逻辑延伸，更是现代政府公共管理过程的重要内容之一，它包括两个方面的深层涵义：一方面，政府在公共管理过程中对公众的社会需求和所提出的问题要做出积极反应和回复，包括政府反应和政府回复两个部分。作为政府，其行政职责之一就是公众的需求给予充分的满足，并在政府力所能及的范围之内解决问题，不能解决的也应当给予答复。另一方面，政府回应强调政府责任，指政府本身为其所有行政行为负责，即政府回应性就是政府的责任和公共决策机制的回应性。政府责任包括社会责任、法律责任、政治责任、经济责任等。政府回应机制包括政府决策对民众的承诺制，政府服务公开与决策公示制，政府服务重大决策听证制度，政府决策方案出台之后或者是在开始实施时进行再次审核和监督的制度，公共决策回应法制化，政府决策回应的监控机制等。

（五）重塑政府伦理，建立现代政府

政府伦理，是指政府机关及其工作人员在行使公共权力，管理社会公共事务，提供公共产品和服务过程中所形成的并且应当遵循的道德准则和行为规范的总和。政府伦理道德作为对政府机关及其政府行政人员职务活动的准则和规范，与其他类型的伦理道德一样，是受着社会历史条件制约的。

市场经济条件下的现代政府要从维持社会同化向鼓励市场多元发展转变。政府伦理是在社会共同体的共同生活中形成的。在一个稳定而又和谐的社会共同体内对共同的善与共同利益的追求，是政府伦理

赖以存在的一个基本社会背景。在现代市场经济条件下，特别是在民主法治下的宪政体系，社会内部重塑政府伦理的可能性非常强。政府伦理的多元化可以包括文化伦理的多元化、经济的多元化。文化应该强调包容而不是同化；经济多元化也强调经济形式的多元并存，不是要把其他经济形式同化于统一的社会计划经济体制下。

对政府伦理重塑、避免政府伦理失范，是市场经济下的重要话题，也是当今国际社会共同关注的一个热点问题。中国正处于市场经济初步发展、社会经济结构急剧变革的时期，包括行政腐败和政府伦理失范的各种社会问题不可避免地会出现，由此应加强政府伦理建设。首先要对政府工作人员进行人文关怀和物质关怀，不只是对他们进行约束，要建立良好的激励机制，发挥他们的创造性，对其进行物质补贴，创造良好的生活环境从而增强工作的创造性；其次是缩短中国改革的过程，加快深化改革，对政府的机构和规模加以限制，规范政府的行为；再者要健全法律监督机制，使每个公务员授权有限、行权充分，做到依法行政，并对市场经济立宪，防止政府伦理的失范。

第五节 规范公共预算 为市场经济立宪

市场经济已经展现出了强大的功能，但是它也有“失灵”的时候，而政府总是会超越自己的职能，去做应该由市场做的事情。公共预算制度为了规范政府运作，提供公平的市场经济下的社会博弈，并在立宪后的市场经济中进一步规范政府行为；同时通过社会来协调两者的关系，保持政府、市场和社会中介三者之间的动态均衡局面。

一、市场经济下的社会博弈

经济运行方式的转轨实际上是从计划经济“失灵”的激励机制转向市场经济的有效激励机制。这种转轨绝对不仅仅是企业和市场的

转轨，而是一系列系统转轨的集成，是一个社会博弈的过程。

社会博弈的精神实质是每个利益主体都有自己讨价还价的能力，是社会不同利益群体的共同利益发现过程。在这个过程中要防止一个利益集团为了自己的私利剥夺其他利益集团的利益，社会博弈就是要在市场经济下进行平等博弈，实现社会利益的多元化。因此，让弱势群体拥有自己的话语权和代言人并保障他们同其他社会阶层享有同等地位与发展机会就显得尤其重要，否则，社会博弈就会走形；同时也要防范弱势群体受到过度保护、进而形成一个特殊的利益集团，如美国历史上对印第安的保护，这既不利于社会精进，也成为该利益集团发展的桎梏，无法形成市场扩展型政府或者建立真正的市场经济。因为市场经济的本质是崇尚企业家精神，是让社会精英发挥潜能，承担社会责任，普通民众能够生存和发展并日渐转化为社会精英、成为社会主流的经济形态。

社会博弈是一个不断发展的动态过程，从暗箱博弈向公开博弈转化，能大大降低市场交易成本，增加社会诚信度。市场不仅是一种经济整合机制，同时也是社会结构的生成机制之一。市场经济就是要建立公开博弈的利益均衡机制。社会博弈要在政府的战略选择和制度安排上起到良好的作用，社会博弈在政府的战略选择和制度安排上要到达一种均衡状态，包括完全信息的静态和动态博弈、不完全信息的静态和动态博弈。社会博弈对市场经济下的政府管理同时也是一个推动力量，可以推动政府决策和重大制度演进加快。要使所有人和所有利益都能“多赢”，必须依赖于市场机制，依赖于社会交易各方的参与和博弈，而传统的公共权力在多元利益进行社会博弈的情况下应该退场。

二、市场经济是“宪政经济”

宪政指的是为主权设计一套分权制衡的架构，为人权提供制度性保障和司法救济。宪政的主题是让国家权力特别是立法活动受到某种规范的约束，避免出现某个阶层立法或法律实证主义的弊端，使自然

法以及基本人权的正义理念能在现实的制度安排中得以具体化。

宪政经济学并不把制度看成是简单的制度安排，也不仅是这些制度安排之间形成的互补关系，它认为制度是一个立体结构，在这个结构的上端就是宪法。一句话，宪政是制度的重中之重。它是生成制度的制度，是规则的规则，是元制度、元规则。因此，当宪政出现问题时，它对社会的损害远非一般制度问题能比。中国的文化大革命带来的灾难就是明证。反过来说，对宪政的经济学研究要比对一般制度的研究“更有效率”，因而布坎南说宪政经济学是经济学研究的“更高层次”^①。

在市场经济下，政府作为独立的市场活动主体，存在的唯一理由和目标是为了更好地为市场和市场里的顾客提供公共服务，纳税人不再是政府的附庸，而是掌握、支配和决定政府公共服务行为的顾客，是市场的主人。市场经济下的现代政府应该是一个合法服务的机构。因此，国家在强调民众有依法纳税义务的同时，更应该强化权利和义务相统一的理念，转变政府观念，使民众在充分享有权利的背景下去承担所应该负担的责任，在国家、社会、个人之间以公民的基本权利为出发点构建宪政逻辑。

市场经济不是万能的，要达到竞争市场机制与帕累托最优的完美对称，仅仅依靠自身力量的调节是不够的，市场经济本身无法克服的固有缺陷和不足使得市场“失灵”普遍存在，如公共产品、外部效应、市场垄断、不完全市场、不完全信息、分配不公平等问题。这些市场“失灵”状态的普遍存在，使得政府的存在有了经济学上的合理性。只有政府的参与和财政的介入，才有可能对种种市场“失灵”问题进行矫正与克服，才能使市场经济得以存续和正常运转。如同市场不是万能的一样，政府也不是万能的，它既能够促进发展，又能够阻碍发展。由于掌握着合法暴力并处于垄断地位，政府被看作是一种必要的“恶”。政府一经产生，就有了一种脱离个人的力量而成为个

^① 詹姆斯·布坎南著、冯克利等译：《宪政经济学》，中国社会科学出版社2004年版。

人的潜在对立面。一般来说，政府拥有如下权力：领土权、外交权、宣战权、立法权、司法权、行政权、税收权、征兵权等，政府拥有了上述如此之大的权力，而它又是由活生生的自利官僚集团组成，在政治市场中可能受到权利、职位及其相关物质利益的驱动而被“俘虏”，谋求个人效用最大化。政府机器一旦运转，若没有可控的制度装置，便不可避免地会产生离心作用，使得公共选择的结果偏离公共目标，公共机构不再代表公共的利益，不再发挥公共的职能。

经过 20 多年的努力，中国的社会主义市场经济体制已经确立并日趋巩固，尽管有关市场秩序的一系列规则尚未提升至法律层面，但宪政理念已深入人心。从经济宪政的内容上我们已非常明确，宪政将政府的角色置于制定规则以保护公民权利并避免政府行政权力对公民权利的侵蚀，于是，未来政府的建设必定向服务化、透明化方向发展，完善公共预算制度是中国政府为市场经济“立宪”的关键举措。

三、市场经济条件下的公共预算

市场经济条件下公共预算制度是连接政府与市场的重要媒介，而且也是市场对政府行为的约束。市场经济是宪政经济，预算制度在宪政经济中的功能日益增强，主要表现在以下几个方面：

在市场经济下，公共预算是现代政府部门配置资源的有效机制。预算首先在宏观总体上把握整个资源在公共部门和民间部门之间分配的比例；其次是在战略层面分配资源；然后是对分配的资源进行执行层面的计划和监督。在现代市场经济国家，预算是整个政府配置资源的主导机制，市场是资源配置的基础机制。可以看出，政府配置资源的机制是公共预算，市场配置资源的机制是价格。

在现代政治体制下，公共预算是纳税人及其代议机构控制政府财政活动的机制。具有独立财产权利的纳税人，他们担负着政府的财政供应，不再是只受政府控制和约束的对象，转化为要求参与政府公共财政活动，推动政府实行财政透明化；同时政府的政治、法律程序保

证政府收支不偏离纳税人利益，而且保障个人的财产权利不受政府权力扩张的侵犯。

从法律体制看，在宪政经济下，公共预算不仅仅是计划，预算的本质是法律，市场经济体制下的公共预算，其整个活动过程要受到立法及立法机构的严格制约。各国宪法一般规定，国家预算经立法机关批准公布后便成为法律，政府必须不折不扣地贯彻执行，不允许任何逃脱预算约束的财政行为。在执行中由于客观情况的变化需要修改预算，法律也规定了必要的程序。行政部门对立法机构及其代表的广大民众负有法律责任。

公共预算是现代政府公共财政运行的基本制度框架，公共财政是与近现代的民主政治和市场经济相适应的财政制度。公共预算是公共财政的“道路规则”，有了这个规则，财政就由专制驶进了民主与法治的轨道。建立公共财政的基本框架，就是要构造现代公共预算，因为对于公共财政而言，是先有预算，后有财政活动，预算规范到哪里，财政才能活动到哪里，不允许有任何超出预算边界的财政收支。

公共预算是政府成本的控制器，公共行政成本是公共部门在提供公共服务，生产公共产品的活动过程中投入的人力、财力和物力资源。公共预算正是要对这些资源进行计划和控制使用，使对有限资源的利用产生最大效果。

四、预算硬约束是政府行为规范化的基石

所谓“预算硬约束”，是决策者自己承担决策的后果，特别是决策失误后所造成的损失。硬预算约束控制政府进行公共服务的耗损并加强成本管理。

政府行为规范化的内涵应从宏观、微观两个层次及空间、时间两个维度综合考虑，行为规范化相应有四种表现方式：空间维度、时间维度、宏观层次、微观层次。政府是由权力、体制、机构、制度、官员等构成的复杂的有机体，但这一有机体的“行为”，主要表现为公共政策和官员的执法和管理活动，行为规范化当然应该涵盖这两个方

面。

预算硬约束规范了政府的行为。预算从政府政策的一致性出发提供预算的指导和控制。如果政府决策者不执行政策的一致性规范，就要承担决策的后果和所造成的损失。同样，政府的政策稳定性和可预测性也规范政府行为。如果没有按照预算制度的规定执行，战略资源的分配就会形成不良后果，无法预测资源应该如何分配。官员的行为一致性也需要预算来进行硬约束，以避免官员的行为不统一；预算就是对公共资源的分配进行预测，这种预测约束官员的未来行为要符合预算制度的执行。

总的来说，预算是政府行为规范化的基石，政府的行为要在预算制度规定的框架下进行。

五、宪政经济运行的路线图

宪政经济的运行应该是动态的，在保证社会和谐的前提下，承认个人追求个人利益最大化的合法性。要使市场经济健康发展，为构建和谐和谐社会服务，宪政经济必须要有完备的运行机制和路线图，在法律的约束下对生产、流通、消费各个领域进行全面而有效的调节。

宪政经济运行路线图要系统而全面地考虑，并且要建立反馈机制，从专业化制衡的角度进行。整个运行路线是互动的，涵盖政治体制、法律、人权、经济环境、文化和社会等若干方面。

宪政的本质内涵包括民主、法治、人权等三个基本要素。宪政经济的良好运行在协调各个因素的基础上进行，设计路线图如下（见图3-4）：

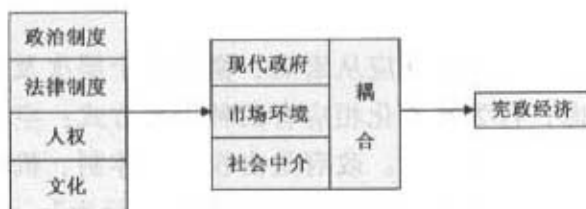


图3-4 宪政经济路线图

六、施行宪政框架下的绩效预算

在市场经济体制中，政府权力对经济运行的干预不能泛化，而且政府权力不应介入市场功能的有效边界内。规范政府权力就要制定宪政政策，从而保证市场经济真正地有效运行，同时要在宪政的框架下实行绩效预算，对中国政府、市场与社会的关系进行重新塑造，以保证整个社会和谐和不断精进。

绩效预算（Performance Budgeting），亦称为业绩预算、效率预算，是政府首先制定各部门有关的事业计划和工程项目，并在进行成本——收益分析与绩效评估的基础上确定实施方案所需要的支出费用，然后再着手编制预算。绩效预算以结果为导向，对结果负责，是注重分权、放权以及预算透明的预算制度。

绩效预算强调公共部门的运作要在三个层面上进行：一是总财力资源约束；二是战略资源配置和利用；三是项目和服务提供的效率和效果。

宪政框架下的绩效预算可以充分发挥其功能，重新塑造政府运营并保证市场经济运行，社会中介对政府和市场也发挥巨大的调节作用。在宪政框架下，政府、市场和社会的关系应该更加多元化。多元化要以文化多元化为基础，在包容的文化环境下来处理三者的关系。

在宪政框架下，中国的市场化应该避免角色冲突，明确政府的功能。绩效预算提供财政方面的技术和制度保证，引导和规范政府、市场和社会的关系。重塑三者关系就必须确立市场机制在资源配置方面的基础地位；同时要认清政府与市场都存在着固有的缺陷，二者并不是零和关系。要借助社会中介来协助调节，以期弥补二者的缺陷，在二者之间建立一种缓冲力量；通过政府、市场与社会三者之间的有效互动，逐步形成一种平衡。