

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2016.06.008

供给侧改革中政府的经济职能定位

侯明亮

(龙岩学院 经济与管理学院,福建 龙岩 364012)

摘要:当前我国供给侧改革要正确处理好政府和市场的关系,在发挥市场在资源配置中决定性作用的同时,政府的经济职能也应不断创新和改进。由于存在政府失灵,供给侧改革中改革的首要对象是政府的经济职能,核心是对其进行权力限制,改革的根本是制度、规则和法律保障的供给。从政府对市场作用的过程和效果角度来看,政府的经济职能应包括服务、公平、效率、稳定、发展和协调六个维度。

关键词:供给侧改革;政府经济职能;政府失灵;职能定位

中图分类号:F202 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2016)06-0062-08

一、市场经济中政府经济职能的发展演变

在经济实践和经济学理论的发展过程中,政府的经济职能随着时代发展经历了不同的阶段,政府经济职能的边界也在不断变化。古典经济学时期提倡自由放任,认为市场是资源配置的最佳方式,在一般情况下市场运转良好,并且可以解决绝大多数经济问题,政府只有在市场失灵时才应该进行干预。政府有限的经济职能主要体现在通过法律手段维护经济运行的环境,在特殊情况下(如垄断、公共物品、外部性)纠正市场失灵。在这种情况下,政府的经济职能被缩小到最小化,弥补市场不足、服务市场竞争成为现代经济学产生以来最初的政府经济职能。这种自由放任的思想在古典经济学时期主要是一种哲学思想,在实践上,西方国家政府都或多或少对经济有所干预,如推动对外贸易、促进工业发展等,但在这种自由放任思想的指导下,政府干预经济的程度要小得多。一般认为,自由放任的经济管理模式主要在19世纪末到20世纪20年代后半期比较流行。

随着经济社会的发展,许多因素促进了政府职能的转变,如西方普选制度的建立、社会结构和经

济结构的变化、人们对政府职能的观念转变、社会主义国家中央计划经济的影响、重要经济事件和经济学家的影响等,使人们逐渐认识到自由放任的政府经济职能过于局限,不能适应现代社会发展的需要,政府经济职能开始不断扩大。

在贫富差距悬殊、收入分配不公平问题上,从十九世纪下半期开始直到大萧条,资本主义发轫较早的国家政府开始注重推动机会平等,大萧条后,又转向注重结果平等。在这时期,政府经济职能扩大到了收入分配与再分配和帮助民众抵御风险的社会保障领域,典型的如英国的《贝弗里奇报告》、美国的“罗斯福新政”等。发达国家的政府支出也不再是仅仅帮助贫困者,而是帮助全部或大多数民众抵御风险,如严重疾病、养老、失业等,一些原先针对扶助穷人的政府项目变成了通用项目,并且这些计划变得越来越庞大,受益者越来越多,成本也越来越高昂。

在20世纪30年代,资本主义经济运行中不断发生的经济危机和1929年爆发的大萧条引发了凯恩斯主义,在《就业、利息与货币通论》(1936)中,政府被赋予新的职能,即稳定经济及实现充分就业。通过逆周期政策的操作,政府调整宏观经济政策和公

收稿日期:2016-09-28

作者简介:侯明亮(1976-),男,黑龙江虎林人,龙岩学院讲师,主要从事西方经济学研究。

共支出进行全面干预,导致政府支出占国内生产总值的比重不断升高。从这时起,政府干预经济的领域、力度和规模都大大加强了。

二战以后,西方国家政府在凯恩斯主义指导下对经济干预的程度不断加深,同时受到苏联计划经济模式的影响,混合经济制度开始得到大力发展,在原来保持经济稳定的基础上,政府的经济职能又增加了促进经济增长和经济发展一项,通过政府的经济政策和政策工具,引导人力、物力、财力等资源流动,优化经济结构,提升经济发展潜力。

20世纪50年代开始,出现了福利国家,尤以北欧国家为典型,一些国家的政府职能转向关注“公共利益”,对经济的干预范围更加广泛,政府支出与税收同时也大幅增长,这种趋势一直持续到90年代中期。在福利国家中,政府通过高税收和严格监管来限制资本的回报,也给市场和个人留下了足够的空间。这些国家的政府目标主要是提高社会福利水平,包括医疗、住房、教育、培训、就业、健康、社会服务、收入保障、特殊人群专项福利等各方面。

70年代后半期以来,凯恩斯主义开始向自由主义转变,经济学家和政府政策制定者将关注的重点由需求方转向供给方,更关注税收等经济政策对供给的影响,减税、削减政府支出和减少政府干预又成为一时趋势,实质是提倡经济自由主义。

20世纪90年代,一方面新凯恩斯主义兴起,现实经济的复杂性也要求政府必须合理、有效地干预经济,另一方面,迫于提高经济效率的压力,大多数工业化国家(包括福利国家)与发展中国家的税率都大幅下降了,提倡自由放任的新古典宏观经济学要求赋予市场更多空间,缩小政府对经济的干预程度,限制和规范政府支出、税收、公共债务和财政赤字运动在一些国家(如荷兰、瑞士)不断发展。

2008年金融危机呼吁扩大政府职能,增强政府在金融监管、医疗、教育、基础设施、研究、能源以及救助银行、企业方面的职能,政府的产业政策也再次受到重视,同时,全球化的发展也为扩大政府职能和政府支出提供了更多的理由。^[1]

纵观政府经济职能的发展演变,可以发现政府的经济职能范围随着经济运行越来越复杂而变得越来越大,从市场经济早期的维护市场竞争、弥补市场失灵,发展到缓解贫富差距的收入再分配政策,再到为社会公众提供规避风险的社会保障,以

及应对经济周期性波动的经济稳定职能,再到促进经济增长、提高社会福利水平、加强监管、增强国际协调等。伴随着政府经济职能的不断扩大,政府以促进公共利益为理由,逐步在众多领域取代私人部门和市场,社会公众对政府提供的公共服务和就业也产生了依赖,扩大的政府职能培育了强大的政府支持者群体,政府本身也成为行使经济职能的获益者。由于路径依赖,政府的经济职能很难缩小,虽然受到了许多质疑,但世界各国仍普遍形成了高支出、高税收的“大政府”社会生态。

二、政府失灵及其后果

市场失灵和市场不完善导致了对政府干预的需求,政府失灵同样会因为政府行为的缺陷导致资源配置无法达到最优,如行政低效率、权力寻租、官僚主义、政府花钱浪费、行政运行成本高昂、政府机构扩张等。在某些情况下市场失灵可能是短期的,如经济的短期波动,但政府失灵却可能是一种常态现象,造成的影响可能是长期的,并有自稳固和不断加强的特点,在缺乏公众监督的情况下,政府失灵带来的成本可能远远超过市场失灵的损失。

供给侧改革,就是生产端改革,这是我国政府传统上干预经济最多的地方,因此也出现了大量的政府失灵,在政府经济职能上主要表现为越位、缺位和错位。^[2]

(一)政府经济职能的越位

按照公共选择学派的观点,政府是由人组成的,政府本身也具有经济人的属性。政府出于政治利益、经济利益和官僚利益的考虑,经常以政府垄断来代替市场运行,控制公共资源,而不是纠正市场失灵和改善市场运行,而且政府垄断一旦形成,就很难退出,给经济带来更长远的负面影响。另一方面,对政府的经济行为一般没有相应规则来约束,政府决策的失误常常导致资源配置进一步扭曲,而决策失误所造成的后果往往由社会公众承担。实践证明,在所有可以由市场进行资源配置的领域,私人部门都可以迅速高效地提供相应的产品和服务,甚至一些准公共物品也可以由私人部门去运作,而且效率更高,成本更低,效果更好,政府的许多经济职能都超过了应有的界限。在当前的供给侧改革中,钢铁、水泥、煤炭、房地产等行业过剩的产能和库存就与前些年政府的过度干预有关,造成大量的无效供给,占用了有效供给的资源。

政府经济职能的越位通常会导致经济效率下降,苏联式计划经济的失败就被认为是政府干预中存在着致命的低效率。在我国当前供给侧改革中,就是由于政府在该放手的地方没放手,造成了产能过剩和高库存的恶果。另外,日益庞大的公共机构和日益增长的公共支出,挤占了私人部门的投资和消费,降低社会福利水平。政府垄断阻碍了市场和私人部门发展,降低经济效率。政府的干预限制个人自由,打击高效率公民的积极性。高税率压制了经济和社会的活力,损害了个人和企业的利益,从长期看对经济效率和经济增长造成负面影响。政府提供的公共服务和就业岗位也会使公众对政府形成依赖性,降低社会竞争活力。政府的过度干预还会向下一代转嫁过多的负债,透支资源环境等。在政府过度干预的领域也更容易出现权力寻租、行政成本高昂、政府机构扩张、公共服务效率低下、公共部门工资高企、贿赂行为丛生、资源配置扭曲等问题。

(二)政府经济职能的缺位

我国当前的供给侧结构性矛盾,有经济周期波动的原因,有各级政府对经济过度干预和不当干预的原因,也有国企改革不彻底等体制性因素,但还有一个重要的原因是政府经济职能的缺位。政府职能的缺位既可能是事实的缺位,也可能是效果的缺位。公共选择学派的布坎南认为政府将太多精力放在了收入分配均等的收入调整政策上,而没有尽力避免市场失灵,政府的放任形成了导致市场失灵的环境,政府的主要工作应是避免市场失灵,而不是事后对市场进行修补和纠正。经济危机的频繁爆发,也表明政府并未很好地履行自己的职责,产能过剩、“僵尸企业”、高端产业的缺乏等就是政府职能缺失的标识,政府本应通过加强监管,防止达到如此之地步,以至于现在改革要去产能、去库存、补短板。监管职能是政府一直未履行或履行不好的职能,一方面政府疏于对某些领域的监管,如快速发展的金融市场、网络经济、行业产能等,另一方面一些监管制度经常被利益集团利用,成为提高自身利益的工具,监管者也常常被监管对象俘获,滋生腐败,监管很少使市场变得更加有效。

在当前供给侧改革中,去产能、去库存的重点行业房地产、钢铁业竟然有再度扩张之势,说明问题在于经济的根本因素,而不在于库存、产能等目标问题上。经济根本因素不解决,这些问题会经常

卷土重来,房价的屡调屡涨就说明了这个问题。去产能、去库存、去杠杆等仅仅是治标,其实经济的目标问题往往较容易解决,但是经济体制治本却很难,治标不治本很难解决实际问题,以致问题越积越重,引发深层危机,在这种情况下,政府就变成了经济问题的根源,是一切问题的所在。当前供给侧改革的根本问题是政府对经济运行的管理模式需要改变,这其中最重要的是要制度创新,弥补原来的制度缺失,从根本上改变政府与市场的互动模式,避免在市场失灵的同时再出现政府失灵,导致资源配置的更大扭曲。此外,政府职能缺位造成的环境污染、资源耗竭、贫富差距扩大、食品质量危机、社会信用危机等一系列严重的社会经济问题,给经济和社会带来巨大的成本和损失。^[3]

(三)政府经济职能的错位

很多国家都存在政府经济职能的错位,在该管好的领域没有管好,政府部门滥用职权,一些政府认为管理经济就是扩大政府支出,导致低效干预、无效干预,造成资源配置的损失。如政府在近些年对房地产的持续干预和扶持,导致过去十多年房地产快速发展,带动钢铁、水泥等行业扩张,吸引大量资源,造成相关行业严重问题,并且也掩盖了市场其他方面(如制造业)的不足。受到决策条件和政治周期影响,政府的一些经济政策往往侧重于短期,因为短期更容易看到成效,政府很少从可持续性的长远角度考虑问题,因此造成经济中的严重问题,如政府债务远远高于警戒线,资源环境的耗竭与破坏,养老和医疗体系中的大量超前负债等,短视政策总是得过且过,一旦问题积累到了经济无法承受时就会演变成经济危机,解决危机的对策可能会进一步扭曲资源配置,最终使社会公众承担损失。另外,即使政府政策的初衷是好的,但结果却可能事与愿违,如在房地产领域,政府通过各种限贷、限购政策阻止房价上涨,促进房地产去库存,却可能导致出现房价继续上涨而库存同时增加的现象。此外,政府的错位行为还包括违法设定行政许可、随意设定市场准入、干预司法、对个别利益集团实行政策倾斜、破坏竞争环境等。

政府经济职能错位会为社会经济带来高成本,这种成本包括:行政运行成本高昂、公众税收负担沉重、福利损失、低效率、丧失公平、资源配置扭曲、被利益集团左右、与各类特权相关的租金等。如“僵

尸企业”早该退出市场,但政府却通过输血方式维持其生存,阻碍资源的重新配置。房地产市场也是资源配置严重错位的领域之一,在政府的干预下泡沫化和高库存并存,形成奇特的“土地财政”现象。政府的职能错位也使其对经济长远发展至关重要的科技创新、高端产业发展、社会服务和民生建设、生态与资源保护、人才队伍建设等重视不足。

三、供给侧改革中政府经济职能的定位

政府和市场的关系问题,一直是经济学的核心问题之一。经济学的理论认为市场比政府在资源配置方面更有效,因为价格机制为资源配置提供了最重要的信息,但是市场也有失灵和不完善的地方,这时就需要政府进行干预,发挥政府在调节经济中的积极作用。但政府失灵又是一种常态,造成的损失可能比市场失灵更严重,因此需要把握好政府经济职能的界限,严格政府职能发挥作用的空间。实践证明,完全的中央计划和完全的自由放任都是不可取的,由于政府的经济职能除了取决于市场需求以外,还取决于多种因素,如历史发展、政治制度、政治压力、重要事件、经济理论、政策制定者、惯例、社会思潮等等,因此,何种水平的政府干预是合适的,目前还没有明确的答案,只能不断探索。政府干预的过多或过少都会产生一些严重的问题,关键是在政府和市场之间找到一个平衡点,这也是经济实践和经济理论所关注的核心问题。供给侧结构性改革的核心在于结构优化,而首先最应该优化的是市场力量和政府职能之间的配置结构。虽然政府的经济职能很难具体界定,但应该有一些适当的原则可以借鉴,下面本文讨论的就是在供给侧改革中政府的经济职能应该如何定位的问题。

(一)供给侧改革中改革的首要对象是政府的经济职能

当前对供给侧改革主要的研究范围侧重于经济结构、产业政策、具体措施等,对政府角色与职能的研究主要是注重服务于供给侧改革。供给侧改革虽然是生产端的改革,但政府的经济职能起到基础性的作用,政府是供给侧改革的规划者,也是重要的参与者,供给侧改革的力度、过程和成效在某种程度上取决于政府,因此供给侧改革的首要对象应是政府的经济职能,对其进行职能界定是改革中的最重要的核心问题,也是对经济更为现实的长期调整策略。

政府干预经济的基础建立在一种理论假设之上,即认为社会公众是短视的,缺乏深谋远虑,政府是无所不能的,具有智慧、诚信、公正、高效的特征,并且在决策和实施层面都不存在委托-代理问题,正因如此,所以公众才需要家长式的政府,政府的职能需要不断扩大。但实际上政府并不能达到这些要求,政府也是由人所组成,也具有一般公众的特点,并不能具有完全的智慧 and 绝对的公正,政府也可能为利益集团服务,决策也同样会犯错误,现实中的政府角色更接近公共选择学派所描述的政府层次的经济人,因此政府从事经济职能,就要受到市场法则的约束,在享有权力和利益的同时也要承担市场经济主体应负的责任,成为具有相应风险意识的责任主体,如果作为市场行为主体权责利界定不清,那么就会破坏市场竞争规则,扭曲资源配置,腐败、低效率、高成本、免担责任就会成为市场运行的负外部性。因此在供给侧改革中,首先要界定政府在市场经济中的作用与职能,发挥政府配置资源的积极作用,限制政府的负外部性,严格把握政府干预的范围、力度和手段,遵守政府履行经济职能的原则,那么其他问题就会迎刃而解,这也是让市场发挥资源配置决定作用的一个重要方面。

(二)改革经济职能的核心是限制权力

供给侧改革中,改革政府经济职能的核心是限制政府的权力,因为政府权力的运用虽然可以促进经济发展,但也常常对经济进行扰动。经济实践证明政府具有经济人的属性,但是政府经济人具有无限大权力,并且权力很少受到约束,对经济的控制能力远远超过其他市场主体,因此当出现政府失灵时,会对市场经济形成巨大的破坏力。政府参与经济就应当按照市场经济规则行事,受到经济人假设的约束,这种约束包括具有理性的决策和承担决策失误带来的损失,不为经济后果负责可能会造成社会资源的巨大浪费和扭曲。

詹姆斯·布坎南和戈登·图洛克认为,个体并不存在“共同意志”或“公共利益”,唯一存在的利益是参与社会选择的个体所具有的不同利益。这意味着政府代表的是一群具有独立利益的不同个体,而不是具有共同目标的社会整体。期待政治家按照“公共利益”行事是不切实际的想法,最好的方法是限制政治家的权力,以阻止品行不良的政客和官员的错误决策给经济造成伤害。

限制权力降低了企业经营活动中的制度成本,实质是给经济活动提供最大的自由,而自由、充分的竞争和良好的教育是创新的基础。政府在供给侧改革中转变职能,要退出不该干预的领域,做好政府本身的事,纠正过度干预、不当干预,约束乱伸的权力之手,如在去杠杆和降成本中,都需要限制政府的权力以减少政府支出、降低税率和控制政府的债务。在对权力缺乏约束的情况下,社会也无法阻止权力寻租的冲动。政府权力过大,必然扰乱经济运行规律,引起资源配置扭曲,降低经济运行效率,不受约束的权力是经济发展的最大负外部性,应当被约束或缩小到最低程度,对权力滥用和错误决策应当建立责任追究制度并使之能够切实发挥作用。^[4]

(三)供给侧改革的根本:制度、规则和法律保障的供给

供给侧改革的目标是塑造企业和市场在资源配置中的基础性地位,政府需要做的是提供好的制度和规则,并通过法律保障其执行,形成规范的可预期的政府经济职能,减少对市场运行的干扰,培育健康而稳定的市场环境。

一方面,制度和规则的供给,意味着通过制度创新,转移政府干预的领域,纠正政府的越位、缺位和错位,改革监管方式和手段,改变传统干预方式和思想,使政府的工作重心转移到支持和服务经济发展方面,而不是直接操控经济运行。政府不能再乱伸权力之手,但又不能要求权力进行自我约束,因此应建立相应的约束机制,通过制度和法律限制权力的越界行为。政府权力只能在合理的边界内部运行,并受到外部监督,越界行为只有在特殊的环境和经济状态时才被允许,否则应受到法律的制裁,只有这样才能把权力关入牢笼。政治家的行为应该受到法律约束,特别是宪法的约束,确保政府人员根据既定的法律程序行使其权力。

另一方面,供给侧改革的根本在于制度创新,进行制度供给。打破传统经济职能的约束,减少低效制度的羁绊,为市场提供自由,简政放权,降低经济运行的成本,通过制度创新激发企业活力和社会活力,为经济提供高效运行的制度基础和强劲动力。正如中国改革开放以来几次重要的制度变革都对生产力的释放起到了积极的作用,在某种程度上,制度决定了经济发展的潜力。

好的制度是一种最重要的公共产品,为经济高

效运行提供低成本的、稳定的发展环境。正如财政政策实证理论学派认为的,有了好的机构和制度安排,就能够实施好的政策,实现好的成效,建立阻止政治家追逐利益并推动个体之间自由交换的法律,远比选择好的政治家执政更有效率。提供好的制度、规则和法律保障,解决了经济运行的根本性问题,那么去产能、去库存、去杠杆、降成本和补短板等将会更加容易解决。提供好的制度、规则以及相关的法律安排,如能使之有效地发挥作用,转变政府职能就一定能实现。^[5]

(四)政府执行经济职能应遵循的一些基本原则

1. 市场需求原则

市场是资源配置的最有效者,政府是资源的最大拥有者,发挥市场的决定作用,就是要求政府的干预要以满足市场需求为原则。为使市场发挥资源配置的基础作用,政府应秉持最少干预的基本原则,在市场能够发挥作用的领域,应当由市场去决定资源的配置,由私人部门如个人、企业、社会组织去完成,政府退出市场能够做得更好的领域。在市场失灵时,只有在市场需要政府时(并不是每一次市场失灵都需要政府干预)才应该介入,这也是市场决定资源配置的一种表现。

2. 长远目标原则

经济学的理论说明,政府出于短期目的对经济的干预也许会有效,但长期时往往无效,应尽量减少政府干预。经济有其自身运行的规律,遇到经济低谷时可以逐渐恢复,政府在经济危机中的主要任务应是把干预目标放得更长远一些,谋求经济的长期增长,调整生产关系,优化经济结构,引导经济发展趋势,而不必纠结于一时的经济困境,这样也可以避免对资源配置的扭曲。当然,经济严重萧条时的干预不可避免,但解决短期问题时也应着眼长期,政府在危机中更应做的是提高社会保障的水平,避免和减少危机对个体的冲击。在供给侧改革中,政府的短期目标是调整结构错位,实现去产能、去库存等目标,但长期目标应是优化经济增长的结构,实行经济体制改革,从根本上达到长远治本的目的。

3. 以服务为主的原则

从政府经济职能的发展过程中可以看出,政府的服务职能是最早产生并且是政府合法干预的前提。现代政府建设理念认为,政府是为经济社会发展服务的,而不仅是社会资源的垄断者,政府干预

经济应以市场失灵和提高社会福利为前提,政府的经济职能必须以公众而非自身的福利最大化为目标。政府应从制度、法律上为个人、企业创造公平竞争、机会均等、自由发展的环境,把各利益主体纳入法律框架内,同时,服务型的政府自然要接受公众的监督,政府建设也会更加廉洁高效。

4. 法治原则

市场经济是法治经济,政府的经济职能应全面纳入法制轨道。政府的经济职能来源于法律授权,行使过程必须依法进行,受到法律限制。政府在授权行使管理职能时,要对政府的责任和义务进行明确的规定,依法构造政府与市场之间的权责体系,是现代市场经济条件下政府有效治理的内在要求。在供给侧改革中,法治起到基础性的作用,是推进供给侧改革的制度保障。营造完善的市场经济法治环境,降低市场交易的制度性成本,依法维护市场主体的财产权和创新收益等合法权利,限制政府违法干预,为激发市场主体能动作用提供坚实的法治基础。^[6]

5. 成本原则

政府履行经济职能时要考虑成本问题,这种成本包括政府成本和社会成本的比较,也包括政策工具之间的成本比较,还包括政府干预行为的成本-收益考虑。传统上政府更关心履行职能带给政府的直接财务成本,在选择政策工具时往往侧重选择那些能为政府省钱、可以将成本(时间和资金)转嫁给居民的工具,很少考虑社会成本,改善这一问题实际上是要求政府提高服务水平,避免成为负外部性的制造者。另外,政府职能工具间也要比较成本,如与监管工具相比,政府支出的直接成本较高。按照“鲍莫尔假说”,随着经济的发展,政府服务领域的生产力的提高速度慢于私人部门,从而使得提供政府服务的成本上升(Baumol, 1967),当政府干预的成本高于社会收益时,政府的行为也是不可取的,在经济上政府的干预要最大化政府支出的客观收益与客观成本之差。

四、供给侧改革中政府的经济职能维度

现代经济发展的复杂性要求政府履行的经济职能已远远超出理查德·马斯格雷夫在其《公共财政理论》(1959)一书中所提到的配置项、再分配项、稳定项三项内容,除了效率、公平、稳定三方面,政府还可以在其他领域发挥积极的作用。政府主要执

行哪些经济职能,应该根据政府职能的比较优势来选择,正如乔治·约瑟夫·施蒂格勒的著作(1986)中提到,“我们需要政府修建道路和征税,是因为政府是完成这些任务的有效方式”。在和市场相比政府占优势的领域,如提供公共产品和服务、市场监管、社会保障、促进公平、引领发展、国际协调等,政府可以发挥积极的作用。本文从政府对市场作用的过程和效果角度,按照政府职能的比较优势,提出政府的六大经济职能维度:服务、公平、效率、稳定、发展和协调。

(一)服务维度

服务职能与亚当·斯密及其追随者提出的“最小但必要”的政府职能类似。在古典经济学家那里服务职能主要包括纠正市场失灵、弥补市场缺陷、提供公共产品、进行行政管理服务、保护公民财产等,当代政府需要的服务更加广泛,如减少信息不对称,培育健康的要素市场,帮助居民选择合适的行为方式以降低风险,界定产权关系与产权保护,识别商品和服务的真实价值,弥补、引导和改变个体的非理性行为和低效的行为方式(如要求个人购买车险、接种疫苗、接受义务教育等)等等。在当前的市场经济中,服务职能更多地体现在政府的监管上,经济增长使政府的监管职能不断扩大,通过监管工具来替代税收和支出工具来实现特定的目标,并保护特定群体免于特定风险,如对金融领域的监管,对大企业的监管,对就业市场、房地产市场、信贷市场、产品市场、对外贸易市场、国企市场等领域的监管,此外还包括对环境、健康、安全等领域的监管。在供给侧改革中,经济运行去杠杆化,培育健康市场,离不开对资本市场的严格监管。^[7]

(二)公平维度

公平职能是一项不甚明确的带有政治色彩的职能,主要体现在政府的再分配职能和社会保障职能上。政府的经济职能发挥着显著的纵向再分配和横向再分配作用,在缓解贫富差距的同时应避免政府干预带来的新的不公平。如在收入分配和社会保障职能领域,随着涉及范围不断扩大,新增受益人很可能并不属于需要援助的对象,但他们享受同样的福利,还有一些社会群体和利益集团利用社会福利制度谋取私利。政府要为真正值得救助的人提供资金和支持,服务工作要更加精细化和具有针对性,一些能为社会公众创造公正平等机会的政府支

出应发挥更大的作用,如公共教育支出。此外政府还要维护市场竞争的公平和社会竞争的公平,营造良好的社会经济环境。

(三)效率维度

效率维度主要体现在两方面:提升政府运行的效率和提升市场运行的效率。现代市场经济的复杂化可能会成为政府履行经济职能最严峻的挑战,政府必须改革其运行方式,简政放权,降低政府运行成本,提升政府运行的效率,减少政府的滥用职权和寻租行为,建立廉洁高效型的政府。政府要服务于市场经济运行需要的效率环境,把重点放在提升市场运行效率上,建立公平公正的市场竞争机制,降低市场交易成本,提高市场透明度,完善法律法规,建立好的规则制度,增加劳动力市场的弹性,保护消费者合法权益等,使居民能够通过市场机制满足大部分服务需求,如政府通过明晰产权来克服外部性的影响,利用市场的信息中介组织降低信息成本和解决信息不完全的问题,通过反垄断措施维护市场竞争的有序性等。

(四)稳定维度

稳定维度主要表现在政府的经济稳定职能和社会保障职能上。在经济发展遇到不可克服的危机时,如严重萧条,靠市场本身恢复正常可能是一个长期的过程,并且为避免社会付出过大代价,政府应该介入缓解危机,通过宏观经济政策工具进行逆周期操作,使经济尽快恢复正常水平,保持经济平稳发展。在社会保障上,为了避免公众受到危机的冲击,提高社会稳定水平,政府提供养老保障、医疗保障、伤残补助、家庭补助、失业补助、住房补助等,增加民众抵抗风险的能力。虽然在传统上社会保障经常由民间组织(如教会、寺院、家族)和个人承担,但现代社会通常认为政府提供保障会更全面也更有效,所以保障职能是政府不可或缺的一项重要职能。但也有观点认为,较高的福利支出导致经济效率下降,会降低一国的竞争力。

(五)发展维度

虽然在促进经济发展中经常出现政府失灵,但促进经济发展和经济增长还是应被列为一个目标。政府是资源的最大控制者,具有人力、物力、财力优势,是带动社会整体向前发展的最有力者。政府可以培育市场环境,促进创新,使创新成为经济发展的核心动力;把握产业发展趋势,制定产业政策,扶

持培育新兴产业;对重点领域进行支持和补贴,通过财政政策、税收激励促进企业发展;进行重大结构性改革,政府支出向生产性投资、研发和教育等领域倾斜,对科技创新进行鼓励等。此外,引领经济前进的方向也是政府这一职能的体现,近些年中国政府提出的“互联网+”、“一带一路”、“供给侧改革”等战略,起到的就是这种引领发展的作用。在供给侧改革中,政府是供给侧改革的主要推动者,需要政府积极行动,为供给侧改革提供政策指导、产业配合和实施路径,政府的宏观调控加上市场的积极转型才可能实现改革的顺利完成。

(六)协调维度

政府干预也是一种社会管理,是为了使不同群体的冲突性行为得以共存。政府充当协调人的角色,在处理合约执行、矛盾争议化解、重大负外部性、对垄断进行管制等涉及不同群体利益冲突的情况时比私人部门更有效率。在供给侧改革过程中,必然面临各种利益调整,供给侧改革需要协调政府、企业、社会组织、个人等多方主体,自发的、私人之间的解决方案将非常困难,政府可以发挥协调人的角色,推动改革完成。在当前的债务问题上,可以通过设置一些机制,如政府中介人机制,协调解决政府债务、企业债务和个人债务,缓解债务危机。另一方面,全球化下各国、各经济体进入资源配置的国际大循环,资源配置、收入再分配、经济稳定扩展到了全球层面,全球化可能增大各国面对的风险,如削弱政府对政策工具的控制力、国际资本流动的冲击、发达国家的政策外溢效应等,促使各国政府统一协调政策,在全球层面实施有效监管,保护本国国民免受全球化的风险,同时增进本国的利益,提升国际竞争力。

五、结语

政府的经济职能随着经济社会的发展而演进变化,同时又影响着市场经济运行。每一个国家在不同的阶段,都有相适应的干预经济的方式和手段,不同国家之间政府的经济职能也存在着较大差异,在现实世界中不存在适用于所有国家的最佳经济职能模式。政府的经济职能很大程度上由政治因素决定,并受到历史传统、融资难易程度、重要事件、经济理论、政策制定者等因素的影响,每个国家应该根据自己的情况选择最适合于本国的模式。在我国当前的供给侧改革中,政府干预和市场机制这

两只手要互相配合,互相补充,在发挥市场在资源配置中的决定性作用的同时,政府的经济职能也应与时俱进,不断创新,在遵循一定原则的基础上不断改进,才有可能接近政府经济职能的最优选择。

参考文献:

- [1] [美]维托·坦茨.政府与市场——变革中的政府职能[M].王宇,等,译.北京:商务印书馆,2014.
- [2] 李由.发展需求与政府供给——兼论供给侧改革[J].人民论坛,2015,(35):19-21.
- [3] 陈奇斌.供给侧结构性改革中的政府与市场[J].学术研究,2016,(6):104-109.
- [4] 白让让.“供给侧”改革与政府产业干预模式转型——基于汽车行业的若干思考[J].人文杂志,2016,(6):26-34.
- [5] 沈越,张文.新旧常态转换与政府行为调整——兼论供给侧改革[J].天府新论,2016,(3):107-114.
- [6] 公丕祥.经济新常态下供给侧改革的法治逻辑[J].法学,2016,(7):17-30.
- [7] 林卫斌,苏剑.供给侧改革的性质及其实现方式[J].价格理论与实践,2016,(1):16-19.

(责任编辑:卢 君)

The Orientation of Government Economic Function in Supply Side Reform

HOU Ming-liang

(College of Economics and Management, Longyan University, Longyan Fujian 364012, China)

Abstract: In the current supply side reform, we must properly handle the relationship between the government and the market, the market play a decisive role in the resource allocation at the same time, the government economic functions should also be innovative and improved. Due to government failure, the author puts forward that the primary object of the reform in supply side reform is the government economic function, the core is the restriction of power, the reform's fundamental is the supply of system, rules and legal protection. According to the comparative advantage of the government function, this paper puts forward six dimensions of the government economic function: service, fairness, efficiency, stability, development and coordination.

Key words: supply side reform; government economic function; government failure; function orientation