

SHENZHEN SHEHUI KEXUE WENKU

市场经济条件下 政府经济职能规范 研究

张岩鸿 著

SHENZHEN SHEHUI KEXUE WENKU 第三辑
深圳社会科学文库

人民出版社

SHENZHEN SHEHUI
KEXUE WENKU

深圳社会科学文库第三辑

市场经济条件下 政府经济职能规范 研究

张岩鸿 著

人民出版社

责任编辑:方国根
装帧设计:曹 春
版式设计:顾杰珍
责任校对:周 昕

图书在版编目(CIP)数据

市场经济条件下政府经济职能规范研究/张岩鸿著.
—北京:人民出版社,2004.8
(深圳社会科学文库 第三辑)
ISBN 7-01-004400-7

I. 市… II. 张… III. 国家行政机关—经济职能—
规范—研究—中国 IV. F123

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 072970 号

市场经济条件下政府经济职能规范研究

SHICHANG JINGJI TIAOJIAN XIA ZHENGFU
JINGJI ZHINENG GUIFAN YANJIU

张岩鸿 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2004 年 8 月第 1 版 2004 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:10

字数:228 千字 印数:0,001—3,000 册

ISBN 7-01-004400-7 定价:19.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539



深圳社会科学文库

第三辑

顾问：李意珍

主任：王京生

副主任：吴忠 乐正

编委：章必功 杨朝仁 俞仲文 黄扬略

苏东斌 黄卫平 黄发玉 余文烈

乌兰察夫

总序

哲学社会科学是人们认识世界、改造世界的重要工具,是推动历史发展和社会进步的重要力量。2001年至2002年,江泽民同志先后三次就哲学社会科学的地位与作用发表了重要讲话,指出,建设中国特色社会主义,需要在实践和理论上不懈进行探索,不断在实践的基础上提出创新的理论,用发展的理论指导实践。在这个实践和理论的双重探索中,哲学社会科学具有不可替代的作用。胡锦涛总书记强调,哲学社会科学研究要立足国情,立足当代,以深入研究重大现实问题为主攻方向,加强马克思主义理论研究和建设,努力担负起认识世界、传承文明、创新理论、咨政育人、服务社会的职责,更好地为党和政府决策服务,为改革开放和现代化建设服务,不断增强中国特色哲学社会科学的吸引力和感召力。中央领导关于哲学社会科学的一系列重要论述,为新时期哲学社会科学的发展提出了明确的要求,指明了前进的方向。对广大哲学社会科学工作者来说,是莫大的鼓舞和鞭策。

经济特区建立以来,深圳哲学社会科学界坚持以邓小平理论为指导,全面贯彻“三个代表”重要思想,紧紧围绕深圳改革与开放的实际开展研究,取得了一系

王康生

列研究成果,为市委、市政府的决策科学化发挥了积极作用,在学术界产生了一定的影响,为深圳的改革开放和三个文明协调发展作出了重要贡献。但是,我们也清醒地认识到,经过二十多年的发展,深圳已从一个边陲小县发展成为具有相当规模的现代化城市,相比较而言,深圳哲学社会科学事业的现状还不能适应形势发展的需要。与先进省市相比,在研究队伍的规模和实力、研究成果的数量和水平上都存在很大的差距,主要表现在:社会科学研究机构规模过小,整体科研力量不强;缺乏在全国具有重大影响的一流的学术成果;尚未形成在全国具有重要地位的一批优长学科;缺乏一流的学术大师。这种状况,与深圳目前的城市地位 and 经济发展水平很不相称。因此,必须加快深圳哲学社会科学发展的步伐。

发展哲学社会科学,是贯彻“三个代表”重要思想,实施文化立市战略的需要。代表中国先进文化的前进方向,是“三个代表”重要思想的重要内容,也是我们党的历史责任和崇高使命。文化反映着一定时期的经济、政治状况,先进文化会以巨大的作用力推动经济发展和社会进步。文化不仅是发展的重要内容,是现代化程度不可或缺的重要衡量指标,也是能否实现经济跨越式发展的重要推动力量。文化不立则城市不立,文化不兴则城市不兴。深圳市委、市政府积极贯彻党中央关于大力发展社会主义先进文化的有关精神,在市委三届六次会议明确了“建设高品质文化生态城市”的发展目标,确立了“文化立市”战略,将文化作为城市发展的根

本力量，以文化的发展带动整个城市经济增长和社会的全面进步。

哲学社会科学是城市文化实力和综合竞争实力的直接组成部分和重要标志。进入知识经济时代，哲学社会科学在城市发展中的引擎作用越来越明显，为城市发展提供源源不断的人文动力。深圳实施文化立市战略、发展社会主义先进文化，不仅需要发达的自然科学，也需要繁荣的哲学社会科学。哲学社会科学工作者作为先进文化的引导人和建设者，应肩负起光荣使命，自觉以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，不断进行理论创新，以大手笔、高水平不断推出有重大影响的研究成果，为文化立市战略的实施，为发展社会主义先进文化贡献力量。

发展哲学社会科学，是深圳建设国际化城市，实现加快发展、率先发展、协调发展的需要。深圳的实践日新月异，发展目标也处在动态变化之中。2003年上半年，胡锦涛总书记在视察广东时，要求我们要进一步增强加快发展、率先发展、协调发展的历史责任感和使命感。中共中央政治局委员、广东省委书记张德江要求深圳要以提高国际竞争力为核心，努力建设具有中国特色、中国风格、中国气派的国际化城市。面对新形势、新目标、新要求，我们要按照中央和省委的要求，紧紧抓住21世纪头20年这个发展的重要战略机遇期，把发展作为第一要务，以制度创新为动力，不断提高国际竞争力，坚定地朝着建设国际化城市的目标迈进。

在深圳谋求发展和建设国际化城市的探索中，哲

哲学社会科学有着不可替代的重要作用，哲学社会科学工作者承担着十分重要的历史责任。这是因为，深圳在改革开放、完善社会主义市场经济体制中可能出现的新矛盾和新问题，需要广大哲学社会科学工作者努力寻求解决的办法；对一些重大理论和实践问题作出更充分、更有说服力的回答，需要广大哲学社会科学工作者下更大的功夫深入思考；进一步提升深圳哲学社会科学的整体水平，需要广大哲学社会科学工作者潜心研究，推出更多的精品力作。

发展哲学社会科学，是深圳文化全面发展和协调发展的需要。深圳文化既是深圳改革开放实践的产物，又是对改革开放实践的反映。多年来，在邓小平理论和“三个代表”重要思想的指导下，深圳文化持续快速发展、成绩斐然。但是，深圳毕竟过于年轻，而文化的发展通常需要一定的时间积累。客观地评价，深圳的文化影响力还远远低于经济影响力，而以哲学社会科学为标志的深圳学术文化和精英文化的发展，又远远落后于深圳大众文化的发展。可以说，学术文化是深圳文化的软肋。

学术文化在很大程度上决定一个城市的文化形象，学术文化不强，城市的文化品位就不会高，就难以与一流城市对话。哲学社会科学，是学术文化的主体内容和重要支撑。要提升深圳的文化品位，营造浓厚的学术文化氛围，推动深圳文化的全面发展和协调发展，应坚持发展哲学社会科学与发展自然科学并重、支持学术研究与支持文艺创作并重的原则，加快发展哲学社

会科学的步伐，努力培养高水平的哲学社会科学专家和学者，并积极发挥他们的作用。应尽快形成在全国有重要地位的优长学科，提高深圳哲学社会科学在全国的影响，提高哲学社会科学在深圳文化中的地位，增强深圳的文化底蕴和文化内涵，提高深圳的文化向心力和凝聚力。

为了进一步指导、扶持和推进深圳哲学社会科学的发展，全面展示深圳建市以来哲学社会科学的优秀成果，充分调动全市哲学社会科学工作者开展学术研究的积极性和创造性，深圳市委宣传部和深圳市社会科学联合会继1999年、2001年组织出版《深圳社会科学文库》第一、第二辑共12部著作后，今年又组织出版了第三辑。本辑《文库》五部著作都是经过各单位慎重推荐和评委会的认真评选而确定的，内容涉及哲学、经济、政法、文史等多个学科，既有基础理论研究成果，也有应用研究成果，从一个侧面反映了深圳近年来哲学社会科学的研究水平。今后，我们还将继续做好《深圳社会科学文库》的评选出版工作，以此来检阅和促进我市的哲学社会科学研究。

党的十六大和十六届三中全会的召开，描绘了我国完善社会主义市场经济体制、全面建设小康社会的宏伟蓝图，也展示了特区建设的美好前景。中国加入WTO，以及内地与香港地区CEPA的签订，为深圳的现代化建设提供了新的机遇，党中央和广东省委对深圳的发展寄予厚望，赋予了新的历史使命。新的历史时期和新的形势，对深圳哲学社会科学工作提出了更

高要求。我们一定要以“三个代表”重要思想为指导,认真学习和贯彻党的十六大和十六届三中全会的重要精神,更好地发挥哲学社会科学工作者在认识世界、传承文明、创新理论、咨政育人、服务社会等方面的重要作用,积极投身于我市的改革开放和现代化建设事业,为率先基本实现现代化,早日建成具有中国特色、中国风格、中国气派的国际化城市作出新的贡献!

(作者系中共深圳市委常委、宣传部部长)

2004年1月于深圳

序 言

十六届三中全会《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》颁布后,我国市场化的进程将进一步加快,而这对一直受计划经济体制下政府管理经济理念与方式、方法惯性影响的我国政府来说,挑战仍然是巨大的。

本书是在本人博士论文的基础上进一步修改、扩充而成的。屈指算来,零零散散,历时已有6年。从做论文时的纯理论思考,到工作后多次参加政府部门调研与工作的实践观察,我发现政府经济职能这个问题,在我国市场经济体制不断完善的今天,其重要性不是降低而是日益凸显了。

事实上,虽然我国市场化取向改革已经进行了二十多年,政府管理经济的理念与方式、方法也在不断改进并取得了令世人瞩目的成绩,但具体到众多的政府职能部门以及一些地方政府部门,竞争与效率意识对它们日常工作的冲击实际上并不显著。

很多政府部门的官员也许并没有意识到市场经济体制与计划经济体制对他们工作的要求发生了什么质的不同。他们依然遵循上级指示兢兢业业地工作着,很少或没有时间思考在市场经济体制下,尤其是在我国加入世界贸易组织之后的市场经济体制下,他们的工作面对着怎样的挑战。

实际上,市场经济体制与计划经济体制是两种不同的体制,遵循两种不同的管理逻辑。在市场经济体制下,其蕴涵的人性

市场经济条件下政府经济职能规范研究

假设是社会成员都是“经济人”，都在既定的制度约束条件下，千方百计地寻求实现自身利益的最大化。因此，政府作为公共物品提供者的作用就是制定社会成员开展各种竞争活动的制度规范，通过禁止性的制度规范为社会成员提供最大可能的创新活动空间。而在计划经济体制下，由于公有制、高度集中的计划和按劳分配所构成的制度安排，其蕴涵的人性假设却是社会成员不存在相对独立的个人利益，个人利益与社会利益完全合一。在这种制度安排下，社会成员无条件服从组织安排便成为他们实现个人利益的惟一且最有效的途径。因此，在计划经济体制下，作为最广大人民群众利益代表的政府，为了最有效地实现社会利益——它同时也是社会成员的个人利益，保证国家计划的严格贯彻，一直在通过允许性的制度规范，要求社会成员一丝不苟的贯彻上级的各项指令。由此，管理而不是服务成为政府理所当然的定位，并在很多政府官员头脑中根深蒂固。

本书通过对市场经济下政府经济职能问题的规范研究，试图为人们提供一个理解该问题的相对广阔的视角，并尤其希望它能对从事经济管理工作的政府官员思考和探索该问题有所助益。当然，由于本书致力于将政府经济职能的相关因素都纳入一个规范的逻辑体系，而不是对政府某项具体经济职能的具体操作实务进行实证分析，所以，其影响将在更大程度上聚焦于观念理念层面，而不是技术操作层面。

本书的完成离不开中国人民大学国管系各位老师的指导与帮助，尤其是我的导师刘成瑞教授和张健仁教授。此外，答辩委员会的胡乃武教授、周叔俊教授、侯荣华教授、项镜泉研究员、王海平教授等诸位老师对本书的修改完善也助益良多，在此一并致谢。

本书的出版得到深圳市委宣传部的资助，本人对此深表

谢意。

本书是凝聚了本人大量理性思考的第一部结晶品,但肯定它仍然存在许多不完善的地方,很多观点也许还值得进一步商榷,您的指正将是我的荣幸。

张 岩 鸿

2004 年 3 月于深圳布心花园

目录

总 序	王康生 (1)
序 言	(1)
第一章 导论	(1)
一、写作背景	(1)
二、几点说明	(9)
三、架构与主要观点	(10)
第二章 市场经济下政府经济职能的存在依据	(19)
一、政府经济职能存在的政治依据	(19)
二、政府经济职能存在的道德依据	(29)
三、政府经济职能存在的经济依据	(38)
四、政府经济职能存在的技术依据	(41)
第三章 市场经济下政府经济职能的限度界定	(56)
一、政府经济职能限度及其决定因素	(56)
二、政府经济职能限度的历史考察	(62)
三、政府经济职能限度的合理阈值	(86)
四、市场化进程中我国政府经济职能的限度	(95)

市场经济条件下政府经济职能规范研究

第四章 市场经济下政府经济职能的力度分层 (98)

- 一、政府经济职能的力度结构 (98)
- 二、各力度层次政府经济职能的适用范围及其利弊 (104)
- 三、政府经济职能力度结构的决定因素 (114)
- 四、政府经济职能力度结构演变的历史考察：一个
美国案例 (120)
- 五、我国政府经济职能力度结构的历史、现状及其
演变趋势 (131)
- 六、我国政府经济职能力度的最深层次职能 (150)
——政府直接经营职能改革的实证分析：深圳案例

第五章 市场经济下政府经济职能实施的工具体系 ... (176)

- 一、政府经济职能工具体系的构成 (176)
- 二、工具体系中各手段的适用范围、局限性及其
力度强度 (197)
- 三、政府各限度经济职能的工具配置 (209)
- 四、决定一国政府经济职能实施工具配置的因素 ... (221)
- 五、政府经济职能工具体系中宣传手段的功能定位
分析 (224)

第六章 市场经济下政府经济职能实施绩效的评估 体系构建 (258)

- 一、政府经济职能实施绩效评估体系构建的必要性
及其意义 (258)
- 二、政府经济职能实施绩效评估的尺度、原则与方法 ... (266)
- 三、政府经济职能实施绩效的评估体系框架 (274)
- 四、小结 (290)

主要参考文献 (292)

第一章

导论

一百多年前,英国古典经济学家约翰·斯图亚特·穆勒曾指出:“在我们这个时代,无论是在政治科学中还是在实际政治中,争论最多的一个问题就是,政府的职能和作用的适当界限在哪里。”^①一百多年后,资本主义市场经济的实践与社会主义市场经济的实行,却历史地使政府经济职能的界定研究在经济科学与经济实践中具有了与昔日政府的职能界定研究在政治科学与实际政治中同等重要的地位。

1

一、写作背景

1. 时代背景

在传统的社会主义计划经济体制下,政府理所应当地承担着对于整个社会的经济管理工作,故此,人们无需讨论政府的经济职能问题,而只需研究政府如何管理经济。因为按照马克思、恩格斯的设想,计划体制应具备三大基本要素:彻底的公有制、

^① [英]约翰·穆勒:《政治经济学原理》下卷,商务印书馆1997年,第366页。

市场经济条件下政府经济职能规范研究

完全集中的计划和按劳分配。在这一模式下,政府上至宏观经济的配置,下到微观经济的管理,大到人们的生产领域,小到人们的消费事宜,事无巨细,事事要管。然而,社会主义国家诞生后,在现实的冲撞面前,这一理想模式遭遇了强烈的挑战:瓦尔拉均衡与帕累托效率无法实现,非瓦尔拉均衡与短缺却成为社会主义经济的常态。正是在这种局面下,社会主义国家开始了对经济理论的探讨。

大体地来看,社会主义国家对经济理论探讨的历程十分艰难,可分为如下三个阶段:

第一阶段:从马克思、恩格斯理想计划模式的提出,到20世纪50年代中后期。这一阶段,政府经济职能应覆盖全社会的观点占主流地位。

在这一阶段,理论界发生了两次大的争论。

一次是20世纪20年代苏联普列奥布拉任斯基同布哈林之争,其焦点是:由政府实现工业化,还是在工业化过程中要引进市场、私人力量。普氏主张前者,布哈林赞同后者。虽然此次争论以普列奥布拉任斯基被斯大林批判而告终,但富有戏剧性的是,苏联在此后相当长的一段时期内,其政策却处处流露出普氏观点的痕迹。

另一次是20世纪30年代兰格同米塞斯、哈耶克之争,其焦点是:计划经济能否实现资源的最佳配置,政府能否人为地构造市场和市场主体。兰格认为能行,米塞斯、哈耶克认为不可行。

进入20世纪40年代,由于严重的经济失衡与低效,1941年初,斯大林亲自出面组织召开经济学家和领导人的联席会议,以共同探讨指导和调节社会主义建设的经济规律问题。1943年,苏共中央理论刊物《在马克思主义的旗帜下》批评了那种认为社会主义经济中已消灭了价值规律的观点,从而打破了理论