

市场· 政府· 国家公务员制度



孙 明
俞梅红
侯书森



東方出版社



国防大学 2 063 9901 1

市场 · 政府 · 国家公务员制度

孙明 俞梅红 侯书森



東方出版社

责任编辑:方国根

装帧设计:王师颀

版式设计:赵迎珂

图书在版编目(CIP)数据

市场·政府·国家公务员制度/孙明等著.

-北京:东方出版社,1996.7

ISBN 7-5060-0741-X

I. 市…

I. 孙…

Ⅱ. ①社会主义经济:市场经济-关系-国家机构-体制改革-研究-中国

②社会主义经济:市场经济-关系-公务员制度-研究-中国

N. D630.1

市场·政府·国家公务员制度

SHICHANG ZHENGFU GUOJIA GONGWUYUAN ZHIDU

孙明 俞梅红 侯书森 著

东方出版社 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

1997年3月第1版 1997年3月北京第1次印刷

开本:850×1168毫米 1/32 印张:11.5

字数:276千字 印数:1—2,000册

ISBN 7-5060-0741-X/D·114 定价:18.00元

前 言

改革，一股浩浩荡荡的潮流，在古老的中华大地上奔腾。她使中国的社会主义事业显示出了勃勃生机，青春焕发。15 年来的实践证明：改革是我们的富裕之路、强国之本。也惟有进一步地深化改革，才能使我们走向更加美好的明天。

党的十四大提出了建立社会主义市场经济体制的总目标，为我们今后的改革明确了方向。社会主义市场经济理论的提出，如同拨亮了航海中的明灯。党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制的决定》，进一步规划了社会主义市场经济体制的基本蓝图，从而使我国的经济体制改革进入了一个新的历史时期。“坚冰已经打破，航道已经开通”，只要我们在党中央的领导下，坚韧不拔地努力，就一定能够达到理想的彼岸。

建立社会主义市场经济体制迫切需要对现行的政府行政体制进行改革。因为，这两者之间密切相关。社会主义市场经济体制，概括地说，包括三大方面：一是现代企业制度；二是完善的市场体系；三是健全有效的宏观调控体系。这三大方面中的每一方面的建立与完善，都要求政府的行政体制作出相应的变革。建立现代企业制度的关键，在于政企职责分开，企业自主经营，因而需要彻底改变政府直接干预企业经营的传统做法，要求政府切实转变职能，精

简政府行政机构。十多年来的企业改革的实践表明,不转变政府职能,企业就无法真正转换机制,从而也就无法真正搞活。建立健全符合市场经济体制要求的宏观调控体系也直接要求改革现行的政府体制,市场经济体制下的宏观调控是以经济手段(经济杠杆)为主,即以财政、信贷、利率、价格、汇率等为主要手段,因此,需要我们对传统的计划体制、财政体制、金融体制、投资体制和外汇管理体制等作根本性的改革。而所有这些改革,都关系到政府行政体制改革问题。所以,改革政府行政体制,已成为建立社会主义市场经济体制中的重大课题。

本书所要研究和探讨的正是社会主义市场经济体制下的政府体制改革问题。鉴于上述对社会主义市场经济体制与政府行政体制二者之间关系的认识,我们认为,探讨市场经济体制下的政府行政体制改革问题,具有十分重要的意义。

本书的内容共分三大部分,其主要内容及其内在的逻辑联系如下:

第一部分:“对社会主义市场经济的理论探讨”。此为本书的绪论。究竟什么是市场经济?我国为什么要建立社会主义市场经济?市场经济如何运行?诸如此类的问题,既是重大的理论问题,也是重大的实践问题。由于人们对它们的认识很不一致,因此,很有必要对它们作一些分析和讨论,以阐述我们的一些基本看法。上述内容构成本书上篇(第一——三章)的内容。

第二部分:“市场经济条件下的政府体制改革”,此为本书中的中篇,是全书的核心内容。我们认为,政府体制涉及到四个主要方面的问题:一是政府的职能;二是政府的机构;三是中央政府与地方政府的权力划分;四是政府的人事管理制度。前三者,构成本书中篇的内容,后者构成下篇的内容。现代市场经济虽然以市场机制(看不见的手)作为资源配置的主要方式,但是,仍然需要政府这只

“看得见的手”来发挥作用。因此,在市场经济体制下,政府仍然需要履行重要的职能,扮演管理经济活动的重要角色。然而,很显然,政府的这种职能,与我国传统体制下的政府职能是根本不同的,因而必须对我国传统的政府职能进行转换和定位。本书在第四章深入探讨了这一问题。

政府职能的转换,要求政府机构随之进行调整与精简。在市场经济体制下,政府机构的设置原则是精干与高效,也就是马克思所倡导的“小政府,大社会”。我国的政府机构曾进行过多次改革,然而遗憾的是,却陷入了“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的循环。新一轮政府机构改革,要求我们必须坚决地突破这一循环,按照市场经济的要求,建立精干与高效的政府机构。如何来实现这一目标,本书的第五章对此作了探讨。

中央与地方政府的权力划分问题也是政府体制改革中不可回避的一个重要问题。市场经济需要充分发挥中央与地方两个积极性,因而需要赋予地方政府以一定的事权与财权。如何按照市场经济的要求来划分中央与地方政府的权力,本书在第六章作了具体分析。

“他山之石,可以攻玉”。我国的政府行政体制改革需要借鉴市场经济发达国家的经验与教训,因此,本书的第七章还介绍了西方国家的政府行政体制的基本情况,以期对我国的改革有一定的启迪。

第三部分:“现代政府体制中的国家公务员制度”。此为本书的下篇,着重分析和研究市场经济体制下的政府人事管理制度改革问题。市场经济呼唤着国家公务员制度的建立,我国正在实施的《国家公务员暂行条例》是我国政府人事管理上的重大制度创新。本书用三章的篇幅分别探讨和介绍了市场经济与建立国家公务员制度的关系,我国《国家公务员暂行条例》的基本内容和实施这一

条例的方法、策略。

作者深知,探讨市场经济体制下的政府行政体制改革这一重大理论和现实问题,我们的知识、水平和实践经验都十分有限,呈现在诸位读者面前的这本书,一定存在着不少这样或那样的缺点,恳请读者予以批评指正。我们旨在抛砖引玉,以期更多的同志来提出真知灼见。

目 录

前 言	(1)
-----------	-------

上 篇 对社会主义市场经济的理论探讨

第一章 市场经济——一种有效的资源配置方式	(3)
-----------------------------	-------

第一节 市场经济的基本涵义与特征	(3)
------------------------	-------

第二节 市场经济的基本功能	(7)
---------------------	-------

第三节 市场经济形成、发展的历史轨迹	(8)
--------------------------	-------

第四节 现代市场经济的诸种模式	(15)
-----------------------	--------

第二章 确立市场经济目标——我国经济体制改革的 历史性的选择	(19)
---	--------

第一节 十多年的探索：对社会主义市场经济认识 的不断深化	(19)
---------------------------------------	--------

第二节 中国为什么要实行社会主义市场经济	(24)
----------------------------	--------

第三节 中国社会主义市场经济体制的模式选择	(30)
-----------------------------	--------

第四节 中国社会主义市场经济体制的基本框架	(32)
-----------------------------	--------

第三章 市场经济的运行——实现对资源的优化配置	(52)
-------------------------------	--------

第一节 市场经济运行的一般原理	(52)
-----------------------	--------

第二节 市场机制对优化资源配置的作用	(58)
--------------------------	--------

第三节 市场体系及其结构	(69)
--------------------	--------

中 篇 市场经济体制下的政府体制改革

第四章 “看得见的手”——现代市场经济中政府的职能

与作用 (81)

第一节 市场需要政府:现代市场经济中的政府

职能 (81)

第二节 职能转换与定位:对我国政府职能问题

的探讨 (96)

第三节 经济政策:政府宏观调控的手段 (109)

第四节 培育和完善市场:体制转轨时期我国政府

所承担的特殊职能 (119)

第五章 精干与高效——现代市场经济中政府机构

的设置 (129)

第一节 “小政府大社会”:市场经济呼唤我国政府

机构的改革 (129)

第二节 沉重的反思:我国数次政府机构改革的

非良性循环 (133)

第三节 改革目标的选择:建立精干、高效的政府

机构 (155)

第四节 政府机构编制的法律控制 (168)

第六章 分权与整合——中央与地方政府的权力划分 (172)

第一节 市场经济体制下中央与地方政府权力

划分的一般原则 (172)

第二节 我国传统体制下中央与地方的权力分配

关系及其调整 (178)

第三节 一种新的模式:适度分权的集权制 (189)

第七章 借鉴与启迪——西方国家的政府体制

及其变革.....	(199)
第一节 干预经济:不断强化的政府职能	(200)
第二节 机构调整:政府机构的增多与专业化	(218)
第三节 权力结构变化:中央与地方关系的调整	(228)

下 篇 现代政府体制中的国家公务员制度

第八章 实行公务员制度——现代政府运行和市场经济

的内在要求.....	(241)
第一节 现代政府系统与国家公务员制度.....	(241)
第二节 国家公务员制度在西方的建立与发展.....	(252)
第三节 市场经济对我国建立国家公务员 制度的呼唤.....	(259)

第九章 制度创新——具有中国特色的《国家公务员

暂行条例》.....	(268)
第一节 我国国家公务员制度的基本构架及其 特色.....	(268)
第二节 国家公务员的义务与权利.....	(284)
第三节 国家公务员的职位分类.....	(290)
第四节 国家公务员的考试录用.....	(296)
第五节 国家公务员的考核和职务升降.....	(303)
第六节 国家公务员的奖励与纪律.....	(314)
第七节 国家公务员的工资保险与福利.....	(323)
第八节 国家公务员的辞职辞退与退休.....	(333)

第十章 实施方略——对建立我国国家公务员制度的

现实思考.....	(341)
第一节 建立有利于实施国家公务员制度的宏观	

社会生态环境.....	(342)
第二节 加大政府机构改革的力度,完成政府机构 改革中的“三定”工作.....	(346)
第三节 围绕国家公务员制度的建立,实施对有关 方面的配套改革.....	(348)
第四节 切实提高政府行政机关工作人员的整体 素质.....	(351)
第五节 健全国家公务员制度的法律体系,依法对 国家公务员实施管理.....	(354)

上 篇

对社会主义市场经济 的理论探讨

社会主义市场经济,是我们所面临的一项重大而又陌生的课题。研究市场经济条件的政府体制改革,需要我们首先搞清楚有关社会主义市场经济的一系列基本问题。作为全书的上篇,本篇所要分析和研究的正是这些基本问题。

本篇的内容分为三章:第一章是对市场经济的基本特征、基本功能和主要模式的分析;第二章是对建立我国社会主义市场经济体制问题的探讨;第三章是对市场经济运行的基本方式的介绍。透过这三章内容,可以对社会主义市场经济的基本问题有一个简要而系统的认识,并以此作为研究我国政府体制改革的理论依据。

第一章

市场经济——一种 有效的资源配置方式

第一节 市场经济的基本涵义与特征

一、市场经济的基本涵义

究竟什么是市场经济?自市场经济诞生以来,就从来没有过统一的定义,经济学家们都是见仁见智,标新立异。也许,要求给一个复杂的社会事物下一个简单的定义,其本身就不容易。然而学术研究却要求研究者必须对研究对象首先作出基本的界定。

在西方市场经济发达的国家,学者们对市场经济的看法,归结起来主要有如下两种:

、 第一种看法认为,市场经济是一种经济制度。持这种看法的人把市场经济与资本主义经济制度联系在一起。他们认为,市场经济的特征是:(1)社会资源主要为私人所有;(2)决策是分散的,企业和个人根据自身的利益自主作出各种经济决策;(3)实行自由企业

制度,企业根据法律自主经营,自我发展,自负盈亏;(4)存在竞争市场,价格自由化,除少数自然垄断行业的产品和劳务外,其他行业的产品和劳务的价格一律由市场竞争来决定。

持第二种看法的人不同意把市场经济和所有制关系联系在一起,而主张从经济运行机制的角度来认识市场经济。他们认为,市场经济是一种以市场作为配置资源的主要手段的经济运行机制。例如,美国加州大学教授格里瑞·格罗斯曼就认为,市场经济“主要是由市场机制把资源配置在各个活动领域,调节生产与消费同资源的关系,分配收入,从而带来经济的增长。而且,只要下述三个条件能得到满足,市场机制就会在社会经济中发挥有效作用:(1)每个经济单位大体由自己决定,以什么方法在何处、何时生产和消费什么。(2)他们对于所需要的东西,主要是考虑获得这些东西的条件,即考虑最广泛意义上的价格,从而作出选择。(3)价格在或大或小的程度上反映各种财货或要素的需求与供给。其最终结果使需求与供给趋于均衡,使无数个别的单位和主体的经济活动相互趋于协调。”^①

我们认为,第二种看法比较科学,它反映了市场经济的实际情况。目前,我国国内的绝大多数学者也都是根据第二种看法来定义市场经济的。比如,高尚全就认为,市场经济“是适应社会化大生产和市场国际化这个客观需要,以市场作为配置资源的经济运行的形式和方法。”^② 吴敬琏也认为,市场经济“是指在这种经济中,资源的配置是由市场导向的。市场经济一词,从一开始就是从经济的运行方式,即资源配置方式立论的。它无非是货币经济或商品经济

① 《经济体制论》(日文版),东洋经济新报社 1969 年版,第 23 页。

② 高尚全,《加快改革步伐建立社会主义市场经济》,《光明日报》1992 年 10 月 31 日。

从资源配置方式角度看的另一种说法。”^①

通过对不同学者的不同观点的比较分析,我们认为,对市场经济的基本含义可以作如下概括:所谓市场经济是指以市场作为社会资源配置的主要方式的一种经济运行方式和经济体制。

市场经济的这种内在属性还可以通过分析它的基本特征来进一步认识。

二、市场经济的基本特征

市场经济的基本特征主要有以下几个方面:

1. 企业是独立的商品生产者和经营者。在市场经济条件下,企业是以营利为目的的经济组织和独立的利益主体,它们有明确的产权关系和健全的经营机制,能够根据自身的利益和内外部条件进行自主决策,并能独自承担由此而引起的全部经济责任。换句话说,就是企业能自主经营、自负盈亏、自我约束和自我发展。

2. 价格依市场的供求关系形成。市场机制的作用,从本质上说,就是价格机制的作用,在市场经济下,正是由于价格的变动对商品的供求关系和资源的配置起着基础的调节作用。因此,价格必须根据市场的供求关系形成,并较为充分地反映产品和资源的稀缺程度。

3. 公平竞争。在市场上,所有的参与者都是平等的,任何群体和个人都不能拥有特权,也不应依权力和地位而形成等级差别。他们之间的竞争只能依靠自己的经济实力、自己的各种优势,而不是依靠某些特权。为了保证这种公平竞争的实现,要有一套完整的维护正常的市场经济秩序的法律法规。

^① 吴敬琏:《马克思主义理论的新发展——论社会主义市场经济》,《光明日报》1992年11月1日。

4. 有一个完整的市场体系。不仅有发达的商品市场,而且有发达的金融市场、劳动力市场、房地产市场、技术市场和信息市场等,以便使市场经济机制充分发挥作用。只有商品市场而无生产要素市场的经济也不是真正的市场经济。

5. 政府对企业主要进行间接调控。政府主要通过经济杠杆、法律法规和经济政策等措施对经济进行调节,而不直接干涉企业的生产经营活动。因此,政府对企业的管理只是间接管理。

三、市场经济与商品经济的联系与区别

在 15 年来的改革、开放中,我们首先接受的是商品经济这个概念,那么,市场经济与商品经济究竟是什么关系?

首先,市场经济是商品经济发展到一定高度的结果,是高度发达的商品经济。从时间上来看,商品经济已经存在了数千年,早在原始社会末期就已经有了萌芽,经过奴隶社会、封建社会漫长的成长,到了资本主义社会有了长足的发展。只是在商品经济发展到了相当的高度之时,市场经济才出现,可以说,市场经济是高度发达和复杂化的商品经济,是商品经济的高级阶段和现代形态。

其次,作为高度发达和复杂化的商品经济,市场经济与不发达的商品经济的区别在于:第一,前者的市场结构完善,不仅有一般的市场,而且有生产要素市场;第二,前者的市场机制健全,它能够通过供求、价格、竞争等要素的相互联系、相互依存、相互作用,形成自组织的连动体系,发挥节约和配置社会资源的功能。

最后,还可以这样来认识市场经济和商品经济的关系,它们是从不同的角度来界定同一经济关系。市场经济是从社会资源的配置方式这种内在特征的角度来界定经济体制,而商品经济则是根据产品是否通过交换进行消费这种外部特征来界定经济体制。因此,虽然具有一定社会化程度的商品经济就是市场经济,但在界定