

蓟门法苑

论行政指导

郭润生 / 宋功德 著

中国政法大学出版社

责任编辑 张 越

封面设计 里 锐

ISBN 7-5620-1749-2



9 787562 017493 >

ISBN7-5620-1749-2/D · 1709

定价: 15.00元

D
G

D912.101 749
G95

论行政指导

On Administrative Guidance

郭润生 宋功德 著



A0926440

中国政法大学出版社

前 言

虽然中国行政主导型模式在理论与政策上早已确立,而且行政指导在行政管理实践中也功效不俗,但就目前而言,无论是实践经验以及与之基本相适应的理论研究都不无遗憾地显示:行政指导并非中国行政法学的重心。自 80 年代中期以来,中国行政法学界主流一直在有意识地进行着行政法学研究热点的更替,但迄今为止,行政指导只处于行政法学研究范畴的边缘地带。显然,这极不正常。与行政指导必将成为现代(中国)政府施政的中心相适应,行政指导也应该成为行政法学界研究、探讨的中心,这是经济发展与行政管理的实践对中国年轻的行政法学界提出的迫切要求。

行政法学界疏于研究、探讨行政指导制度,原因可能很多,其是由对宏观调控与行政指导二者关系的模糊认识造成的。政府宏观调控行政行为,通常是指中央人民政府依据宪法与法律的规定,调节和控制宏观经济运行的行政行为。事实上,宏观调控与行政指导至少存在着以下差异:

1. 主体上的差异。宏观调控主体,主要来源于宪法与组织法的授权。在中国,一般认为:国务院和中国人民银行、中央财政主管部门分别是货币调控主体与财政调控主体,基于宪法和法律尚未对省级地方政府、计划单列市政府和经济特区政府行使国家宏观调控行政职权,作过任何明确的规定,中国的地方政府并不能实施宏观调控。相比较而言,行政指导的主体则要宽泛得多,凡是行政主体,都可以运用行政指导实施行政管理,因为行政指导只不过是一种由各级政府经常性使用的管理方式而已。当然,这并非意味着任何级别的行政主体都可实施任何类型的行政指导,譬如,产业政策的制定权

仅为国务院独有,而其他行政机关则无此权限。

2.类别上的区别。宏观调控的对象是宏观经济领域,并非针对特定对象,抽象性、普遍性、全局性是其固有特征。但是,行政指导可以分为抽象性行政指导与具体性行政指导两种类型,其对象既可以是普遍的、又可以是特定的。通常,抽象行政指导依赖具体行政指导来分解指标、完成目标。

3.调整领域上的区别。宏观调控以一国宏观经济运行为调整对象,并以一整套的宏观经济政策来影响微观经济单位的生产、营销、投资等决策行为。不过,虽然经济领域的行政指导是行政指导制度体系的主要构成,却又并非唯一,行政指导只是政府经济行政行为之一,行政指导作为现代政府施政的中心手段,不仅在经济领域,而且在更为广泛的社会、文化等非经济领域,同样淋漓尽致地展示其多重功能。

4.推行手段上的差异。宏观调控事关整个国民经济的运行,故保证宏观调控目标得以实现的手段,既包括法律手段、经济手段,也包括必要的行政手段。但是,非强制性与自愿协作性是行政指导的本质所在,故行政主体只能是主要通过财政、金融等政策性工具设置的诱导利益来推行行政指导,引导相对方在利益驱动下采取合作行为。

5.法律后果上的不同。就目前而言,政府宏观调控并不受司法监督,更多体现为行政责任和政治责任。但行政指导应该同时还是责任行政,尤其对于因具体行政指导的过失而引起相对方合法权益受损的,应当追究责任(譬如《中华人民共和国农业技术推广法》(1993)第19条、第20条;日本更有对行政指导提供信赖利益保护的判例),而且,司法审查行政指导乃大势所趋。

综上可知,行政法学界深入研究行政指导,与经济学界探讨宏观调控,绝非重复;二者关系至少可以理解为:

1)政府宏观调控行政行为是作为抽象性行政指导的一部分而存在的。

2)政府宏观调控是针对整个国民经济运行而言的,它显然具有抽象性与间接性,因此宏观调控目标的实现必须依靠各级政府来落实,政府综合采用抽象性与具体性行政指导来层层分解、细化宏观调控目标。如果各级政府不将政府宏观调控政策目标“划整为零”,政府宏观调控就不可能实现。因此,行政指导主体的普遍性,弥补了政府宏观调控主体单一性之不足,从而使得政府宏观调控真正起到调控的作用。政府宏观调控的“宏观性”与“调控性”应是一致的。如果不依靠行政指导,则难以实现政府宏观调控政策目标。

3)二者的共同之处在于都主要以经济杠杆作为主要实现手段。

此外,从规范政府行为角度而言,行政指导行为模式的规范化比规范政府宏观调控行政行为更易实现,因此,从规范行政指导行为模式入手,尤其以层次性较低的抽象性行政与具体性行政指导来作为突破口,可以以点带面地规范整个政府宏观调控行政行为。

事实上,21世纪末席卷日本、韩国以及东南亚国家的金融危机,深刻地影响着人们对行政指导的看法。但笔者认为:

1.不可否认亚洲市场经济体制模式(或称为政府主导型市场经济体制模式)在特定国际、国内经济、政治环境下,有其产生、发展的必要性,而且它也确实曾一度发挥过积极的作用;否则,断然不会出现四小龙、四小虎。

2.这些国家之所以会出现严重的经济问题,乃至政治问题,不应该归罪于行政指导这种行政行为模式本身,金融危机是由政策失误造成的。因为规范的行政指导要求行政指导模式规范化,这包括从主体、权利义务、程序、救济等一整套完善的体系。规范的行政指导至少能够保证:(1)市场机制作为配置社会资源(包括行政资源)的基础性手段,而政府调控仅仅是第二性的;(2)保持政府与金融、政府与企业之间的适当的距离,不会过远,以至于鞭长莫及;也不会过近,以至于出现政府寻租、滋生腐败。

因此,行政指导这种行政行为模式本身并无过错,它无疑代表着现代政府的主要功能和现代政府的运作方向,能够饰演好“现代政府

施政的中心手段”这样的角色。问题的关键是如何使得行政指导规范化。政府应该用规范化的行政指导来进行行政管理,相信行政指导的自身价值,相信行政指导能够为政府与市场、政府与微观经济单位、政府与金融之间提供合理的“度”。惟此,笔者认为,日、韩等国的金融危机,可能标志着政府主导型市场经济体制模式的某些缺陷,但绝对不是行政指导制度的失败,相反,它进一步推出了行政规范化与法治行政相适的迫切性与关键性。混淆不尽人意的行政指导运行现状与行政指导行政行为模式自身,这种错觉是明显的,却又经常是不自觉的。

依法治国已成为当今中国的治国方略,而法治行政又是其核心、重点与难点所在;行政指导是(或将是)现代(中国)政府施政的中心手段,正是从这上意义上,我们认为:行政指导必须、也能够与法治保持统一;也正是在这个意义上,又可以毫不夸张地说,行政指导规范化问题正是法治行政的关键所在。

中国的行政指导制度经历了曲折的发展历程,中国人最能理解这种曲折。当整个社会都在期盼着中国主导型指导模式从理论到实践都尽快建立起来时,人们不免要问:中国行政法学界,应该去做点什么?

绪论：市场、政府与法治行政

两种对立的社会组织形式——国家与市场——交织在一起，贯穿着数百年的历史，它们的相互作用日益增强。^{〔1〕}

第一节 政府经济职能定位

1-1 市场机制的缺陷

从商品经济，特别是资本主义商品经济的发展史来看，商品经济和市场经济、市场和市场经济有着密切的联系。

其一、商品经济与市场经济的同一性，体现在商品经济是市场经济形成与发展的基础，市场经济是在商品经济高度发展的基础上形成的，并反过来促进商品经济的发展。二者的区别简而言之，即是商品经济的内涵是为市场而生产产品，并在市场上交换；市场经济则是配置资源的一种机制。

其二、市场经济是作为商品经济的高级阶段存在的。衡量商品经济的初级阶段与高级阶段的标准，是市场体系形成与否以及市场机制是否成为社会经济运行和资源配置的载体。因此，市场存在于商品经济的两个阶段，而只有随着社会分工的规模日渐扩大和深化，商品生产和交换已经覆盖全社会，特别是同商品关系密切相关的产品所有权、劳动所有权和财产所有权都商品化了，商品经济的高级阶段——市场经济才告形成，一般将其定位于资本主义机器大工业发

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

展阶段。^{〔2〕}由此可见,市场所包容的变量是导致商品经济发展阶段交替的直接原因。

马克思和恩格斯并未使用过“商品经济”或“市场经济”的概念,而只讲过“商品生产”、“商品交换”或“货币经济”等。首次使用“商品经济”、“市场经济”和“计划经济”概念并把它们和社会制度联系起来的是列宁。^{〔3〕}

西方经济学家对于市场、市场机制及市场经济,因态度不同而形成不同的流派。

20世纪30年代凯恩斯经济学的问世,一方面开出了对待萧条与危机的药方,另一方面也开始了国家干预主义与经济自由主义的论战,且随着经济背景不断深化,这一论战也随之增加了新的内容。目前,论战围绕着资本主义市场经济的周期性波动这个中心展开,争论的焦点是市场出清还是非市场出清,政府失灵还是市场失灵,政策无效还是政策有效。^{〔4〕}

有必要先回顾近代经济学鼻祖亚当·斯密关于“看不见的手”之精辟论述:在“自然秩序”下,每个人由于他管理产业目的在于使其生产物的价值达到最大的程度,他们所盘算的也只是他们自己的利益。在这种场合,象在其它许多场合一样,他受一只看不见的手的指导,去尽力达到一个并非他本意想要达到的目的。他追求自己的利益,往往能比真正出于本意的情况下更有效地促进社会的利益。^{〔5〕}亚当·斯密认为,最能满足人类生活需求的经济体制,就是让人们自由

〔2〕 参见陈耀庭:《从市场经济发展的历史过程探讨与社会主义市场经济有关的若干问题》,载《改革》1992年第5期,第46页;马洪等学者皆有类似看法,参见马洪:《社会主义初级阶段市场经济》,东北财经大学出版社1988年版,第3页。

〔3〕 集思:《有关商品经济、市场经济和计划经济涵义的部分资料》,载《改革》1992年第4期,第41页。

〔4〕 参见吴易风:《市场经济与政府干预》,载《中国社会科学》1993年第2期。

〔5〕 See Adam Smith, 1937(1976), *An Inquiry into the Nature and causes of Nations*, New York: Random house, Modern Library, P.423.

劳动、自由交换的市场体制。在市场经济中,分工能够发展,消费能够得到最有效的满足,生产效率能最快得到提高;人们只追求个人的经济利益,就可以在市场机制这只“看不见的手”的引领下,增进整个社会的福利。

自亚当·斯密首次提出“看不见的手”理论后,18到19世纪的古典经济学家和20世纪的新古典经济学家都力图使他的理论精确化、规范化。他们运用数学工具试图证明市场机制之有效性。其最重要的成果是市场均衡理论和福利经济学基本定理。

经济学家把价格使商品供给量与需求量相等的状态称作“市场均衡”。古典经济学家先从单一市场入手,在设置数个理论假设的前提下,作局部均衡分析,证明了价格如何调节供给和需求从而双方达到均衡的过程;又进而进行总体均衡分析,并得出所谓的瓦尔拉斯均衡结论:自由买卖、自由交易所形成的价格可能使许多种商品的市场同时达到均衡。

实质上,瓦尔拉斯均衡并未能真实地、准确地说明“看不见的手”,它至多只是为最优的资源配置状态提供了一种可能,即是否能达到帕累托最优,^[6]尚依赖于福利经济学基本定理假设条件之实现。亦即必须:(1)经济信息完全对称;(2)充分市场竞争;(3)规模报酬不变或递减;(4)企业或个人经济活动没有任何外部经济效应;(5)交易成本忽略不计;(6)经济当事人完全理性。实际上,古典经济学与新古典经济学试图通过严谨论证,以表明通过“看不见的手”达至最优资源配置的可能性之存在,难以令人信服——倒恰是反证了“看不见的手”之局限性与缺乏现实基础。因为就上述六个理论假设而言,犹如自信能以悬空枕木来负载市场机制之双轨,并藉此引导经济

[6] 自由交易并不一定导致结果最优。交易结果的优劣必须从交易的双方的经济福利增损来衡量。帕累托最优指最优资源配置状态,其含义是:如果在一定的资源配置状况下,使任何一方当事人的经济福利增进必须以其他当事人的经济福利的减少为代价,则此种资源配置状态即为最优。

列车一样,这不能不说是自由经济主义的一个错误。譬如,完全竞争的市场假设,仿佛物理学中没有磨擦力的环境假设,虽有助于揭示市场机制的本质,但倘若将经济全部托付于“看不见的手”来操作,这种冒险必然要扭曲总体均衡理论和福利经济学的美好遐想——完全竞争仅是“经济学家的乌托邦”而已。^{〔7〕}

因此,经济学家将现实中客观存在的轻而易举地使福利经济学基本定理失效的情形称为“市场失败”。

凯恩斯学派^{〔8〕}还揭示了另一种类型的市场失败。

在现代经济学的发展过程中,以凯恩斯学说的提出为标志,宏观经济学^{〔9〕}兴起于20世纪40年代,其背景即是20-30年代的困扰资本主义市场经济的周期性经济危机。虽然自由主义各学派大都坚信市场经济有充分的自我调节或自我矫正力量,即价格有充分的灵活性,市场能连续出清,经济能经常处于均衡状态,但现实中,“看不见的手”的缺憾却又暴露无遗。凯恩斯学说所揭示的因“合成谬误”所导致的宏观经济不稳定,揭开了国家干预主义与经济自由主义论战的序幕。合成谬误,指的是从个体角度看符合理性的行为,从整体看却会使人人遭殃的动作,并导致整体经济灾难。自由市场经济具有内在的不稳定性。合成谬误理论与马克思主义经典作家关于资本主义经济各个企业生产的有序性与整个社会生产的无序性结论并无二致。

科斯定理则通过否定了福利经济学之交易成本可忽略不计的理论假设,也论证了“市场失败”之不可避免。

对法律进行经济考察的思想由来已久。亚当·斯密、卡尔·马克思和康芒斯等人都曾就法律与经济的关系作过有价值的探讨,但法

〔7〕 陆丁著:《看得见的手》,上海人民出版社1993年版,第19页。

〔8〕 凯恩斯学派是以英国经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯为首构成的。该学派以有效理论为核心,第一次完整地提出国家干预经济的理论观点和政策主张。它是20世纪30年代资本主义世界经济大危机的直接产物。

〔9〕 参见(美)D·格林沃尔德主编:《现代经济辞典》。

律经济学的始端,被公认是 1960 年 R·科斯《社会成本问题》一文的发表。

早在 1937 年,科斯在《企业的性质》一文中,通过对企业起源性质的考察,发现企业的显著特征是作为价格机制的替代物,企业内部运行依赖的是行政组织和命令,而非市场交易。科斯通过对交易费用和企业运行效率的关系的分析研究得出结论:市场机制的运行是有成本的,当交易费用高到一定程度时,用依照行政等级原则管理的企业制度取代等价交换的市场机制就是合算的。^[10] 因此,福利经济学关于交易成本为零的理论假设显然过于天真,而这又必然进一步推导出所谓“市场失败”。

事实上,国家干预主义对经济自由主义关于市场机制功能的理论及“市场失败”的批判已无孔不入。这些批判成果,无疑为政府合理介入经济提供了坚实的理论根基。

1-2 政府调控的缺陷

在资本主义自由发展阶段,人的主体性的追求、人的尊严、价值的崇尚最大限度地实现了人的潜能、价值和主体性,最终确定了一个自由主义的社会时代,从而为资本主义在各方面的高速发展开辟了广阔的通道。^[11] 自由经济理论无疑引导过这种权利本位价值模式的产生、发展,同时,后者亦丰富了自由经济理论的现实基础,并作为一种历史必然存在。如果背离了这一规律,个人的潜能就不可能得到充分的发挥,社会的和谐与秩序也不可能得到必要的维持,其结果,个人和社会都得不到充分的发展。

但是,正如权利本位作为一种价值模式在西方随着主要资本主义国家自由发展阶段的结束和垄断阶段的到来,已经完成了它的历史使命,走完了其漫长的作为“模式”的发育、成长、成熟的历史旅程,

[10] 参见王育才:《法律经济学初探》,载《法学研究》1994 年第 5 期,第 10-11 页。

[11] 参见陈云生:《权利本位价值模式的历史命运》,载《政法论坛》1995 年第 1 期,第 21 页。

不可挽回地走向了衰落,^[12] 自由经济理论的权威性与缺陷性随着宏观经济学的诞生与流行也抵销殆尽。尽管经济自由主义与国家干预主义的论战还要继续下去,然而,关于政策无效性命题的统计检验的结果,显然有利于国家干预主义而不利于经济自由主义,非市场出清比市场出清较为接近资本主义现实;对于国家垄断资本主义来说,比较容易接受的也是国家干预主义,而非自由主义。就此而言,在现代市场经济的框架中,政府经济行为是一个组成部分,是一个在多方面经常起作用的因素。^[13] 因此,政府作为社会公益的代表,有义务在市场机制这只“看不见的手”运作效果不合乎公众利益时,伸出“看得见的手”,加以干预。

政府干预经济的依据大都是宣称“市场失败”的依据。^[14] 其经济干预措施的价值取向主要表现为追求经济效益。但政府的政治与社会职能,亦多通过经济职能的发挥予以表现。这些措施主要是基于效益以外的社会伦理和价值判断之上的。政府的经济职能无外乎主要由规划、服务与诱导功能三足鼎立而成。具体表现为调控规模经济、管理国有资产、保护中小企业、反周期、促进竞争、维护法权与资源,以及管制企业、直接经营经济事务、筹集公共财政、在国际竞争中驾驭经济的发展等方面。这其中既有主要体现为行政许可制度的行政手段,也有主要体现为行政指导的经济手段。而且,政府干预经济之有效性是以干预手段之规范化、法制化为前提。

20 世纪 30 年代资本主义世界的经济危机宣告了经济自由主义理论假设的失效,同时也确立了国家干预主义的地位,尽管其各流派关于干预手段之论述各有侧重,但就普遍重视政府经济行为而言又是殊途同归。美国学者 C·约翰逊在其 1982 年出版的《通产省与日

[12] 前引[11]陈云生文,第 22 页。

[13] 参见陈宪著:《市场经济中的政府行为》,立信会计出版社 1995 年版,第 68-69 页。

[14] 譬如凯恩斯的“合成谬误”理论、科斯交易成本理论以及基于外部经济效应的公共物品供给等都为政府干预提供了理由。

本经济奇迹》一书中,以政府在市场经济中的不同作用(主要是就不同的作用方向与内容而言,而非作用程度),提出了两个内涵迥异的新命题——“发展导向型国家”与“调节型国家”,并将日本与亚洲“四小龙”归结为前者的典型,而后的典型代表是美国。

通过市场途径,在大多数情况下能有效实现资源较优配置,但由于市场缺陷的客观存在,市场失败的现实而使得政府干预成为必要。但现实世界的复杂之处就在于用来弥补市场缺陷的政府职能本身又并非完美无缺。在许多场合下,我们企盼出现“看得见的手”的替代价值,而事情的结果却令人大失所望——这便是“政府失败”。亦即,政府干预和市场机制同样是有缺陷的,或者政府干预的缺陷至少和市场一样严重。这也就从一定程度上解释了为什么经济自由主义能较为持久地同国家干预主义作顽固的论战而并未退出。

政府失败可能产生于公共政策决策和实施的各个阶段。公共选择理论的主要贡献在于运用经济学的分析工具证明了这一点:市场的缺陷并非把问题交给政府处理的充分理由。甚而认为,现代西方社会面临的困难,与其说是市场制度的破产,不如说是政治制度的失败。^[15]“政府失败论”是非市场缺陷综合理论的重要组成部分。^[16]如果说外部性^[17]是构成市场缺陷的关键,那么“内在性”——公共机构的目标:主要在于满足自身特殊利益,而非为公共领域的最终目标努力——则是构成政府失败的主要原因。此当归之于政府决策之复杂性、实施决策之随机性以及政府的寻租活动^[18]对智力、物力资

[15] 参见詹姆斯·M·布坎南著:《自由、市场与国家》,北京经济学院出版社1988年版中译本,第3页。

[16] 参见查尔斯·沃尔夫著:《政府与市场》,中国发展出版社1994年第2版中译本,第4页。

[17] 参见阎慧蓉著:《西方政府干预与政府失败论析》,载《中国行政管理》1996年第8期,第35页。

[18] 参见前引[7]陆丁书,第153页;张宇燕:《利益集团与制度非中性》,载《改革》1994年第2期,第97页。

源的浪费等。政府失败的内容主要表现为:(1)政府行为的低效率;(2)政府部门的不合理扩张;(3)寻租行为和社会资源的浪费;(4)派生的外部性以及分配的不平等。^{〔19〕}

市场失败的原因,可精简地归结为市场经济现实无法满足自由主义的理性假设;而政府失败,则缘起政府公共机构目标异化并通过机构膨胀、冗员剧增以及扭曲的运行机制而表现出的过度政府干预,这又主要表现为直接的刚性干预。市场机制与政府适度干预实质上是一种互补关系,但二者主次有别的定位,则成为直接影响两种失败机率的决定性因素。作出理性的定位是艰难的,且充满风险,但任何推行市场经济的政府,都不得不依据本土资源以及国际政治经济环境作出慎重抉择。

中国尚处于转轨建制时期,市场尤其需要政府的扶持、引导与监督,以防止“市场失败”;但应将更多的注意力放在尽可能防止、减少“政府失败”问题上,似乎更切合实际——中国政府亦正如斯而为。1998年九届全国人大选举产生的新一轮中央政府,重又掀起行政机构改革的高潮,以重塑“看得见的手”之运行主体形象;同时,学术界和实务界也业已注意到借鉴早在日本、韩国以及欧美各国流行的比较成熟的行政指导制度来解决政府干预经济的“度”的问题。行政指导已成为或必将成为现代政府施政的中心。因此,解决市场机制缺陷与政府传统调控缺陷的两难出路,恐非行政指导莫属。但理论界——至少中国行政法学界——却一直对行政指导作不应有的沉默。

中国行政法学界岂能对两种失败作一如既往的沉默?

1-3 政府经济职能

市场失败为政府合理介入经济提供了依据。但企图通过政府因素的介入来弥补市场机制之缺陷(而非取代市场机制),从而保证经济运行之有序性的理性期望能否“梦幻成真”,在很大程度上取决于

〔19〕 参见前引〔17〕阎慧蓉文,第37页。

政府经济职能定位。

政府职能^[20]是国家职能的重要组成部分和重要表现形式,是社会上层建筑的重要构成。政府职能体现和实现国家三大职能中的行政职能,是政府代表国家治理和管理社会的主要形式,也是国家实现社会控制、确立规范化的社会秩序的主要手段和途径。

政府与市场的关系一方面政府职能的外化,另一方面甚至可以说是不同经济体制的边界所在。诚然,各种经济体制中应都同时蕴含两种调节机制,但由二者量的分配而引起的质的区别却是显而易见的。^[21]政府职能作为各种子职能相互整合而成的统一体,在实践中往往呈相互交叉、互为体用的态势,并非泾渭分明。但从学理角度,尚可捕捉到行政管理实践中各种职能的边界,况且,理性官僚制的要求之一便是政府职能之清晰界定。通常而言,市场经济条件下

[20] 政府职能和政府功能具有不同含义。政府职能是政府机构本身所固有的本质要求,这种应然性决定于国家职能的分配以及政府终极目标,政府职能更具工具色彩;而政府功能决定着政府作用并外化为政府作用。政府职能依赖于各种政府功能,譬如政府干预经济的职能可具体地分解为规划功能、服务功能与诱导功能等。

[21] 譬如(英)戴维·W·皮尔斯主编的《现代经济辞典》中“市场经济”词条:一种经济制度,在这种制度下,有关资源配置和生产的决策是以价格为基础的,而价格则是生产者、消费者、工人和生产要素所有者之间的自愿交换产生的。……市场经济通常包含着生产资料私人所有制,即资本主义的经济。然而在社会公有制条件下,市场经济在一定程度上也发挥作用(第375页);该辞典对“计划经济”的解释是:关键的经济程序在很大程度上不是由市场力量,而是由贯彻社会的主要经济目标的经济计划机关决定的一种经济。……也有某些迹象提示,西方流行的混合市场经济正在向这种资源配置的模式靠近。象法国、日本和瑞典等国对经济实行国家干预的程度,使人们可以断言,这些做法在本质上与某些计划经济是相似的(第465-467页)。笔者认为,皮尔斯先生已经意识到或觉察到无论是何种所有制或何种经济体制形态,市场机制与政府调控机制同时起作用已是客观的事实。之所以存在不同的经济体制的划分,主要归结为上述两种机制之主辅定位。但是,《辞典》中隐含的计划经济、市场经济当然分属不同的社会形态的断称是不能令人信服的,此其一;其二,称计划经济中的包含市场经济,或市场经济中包含计划经济的表述,显然有混淆两种经济体制形态之嫌。就其本意而言,皮尔斯所要表明的是两种机制(看得见的手与看不见的手)在两种经济体制中的比例分配与地位、作用是不同的。

的政府职能主要体现为政治职能、经济职能、社会职能、文化职能和法制职能。各种职能之间存在互变性以及关联性并表现出一定的层次性。何种职能何时更为突出,决定于特定的历史阶段的政府目标,但就总体而言,因为经济职能广义上系指政府具有促进社会发展和进步,发展社会生产力,提高人民生活水平和综合国力的职能,故在某种程度上可以说,经济职能应成为政府的首先的和首要的职能。^[22]

政府经济职能以政府经济行为的方式予以表露与实现,政府经济职能的定位也就决定了政府经济行为的边界。^[23]在对世界各国的政府干预进行实证分析,并结合中国目前正在构建社会主义市场经济体制现实的基础上,笔者认为,市场经济条件下的政府经济职能可定位为政府规划功能、服务功能与诱导功能。

一、规划功能

一个国家的全面的长期的经济发展规划,只能由代表整个国家和社会公益的政府来制定。政府的经济规划功能,主要表现在制定相应的经济发展战略以及与之相关的产业政策与经济计划。^[24]

经济发展战略 当今世界各国经济发展战略的渊源不尽一致,有的融之于总体的社会经济发展战略之中,而有的则比较单一。世界各国皆有比较明确的发展战略,如二战后,拉美及印度等国采取了进口替代为主的内向发展战略;而日本、韩国则选择了出口导向型的外向发展战略。据世界银行的统计调查,经济发展战略大致可分为

[22] 参见刘作翔:《市场经济条件政府职能的几个问题》,载《政法论坛》1994年第1期,第74页。

[23] 参见罗豪才主编:《行政法学》,北京大学出版社1996年版,第105-106页。

[24] 经济发展战略、产业政策以及经济计划,一方面体现出政府特定历史阶段的整个经济发展目标、布局、结构等,也体现政府的规划功能;与此同时,它们在客观上又起着引导社会经济运行的作用,因此,它们又肩负着诱导功能。就此意义而言,经济发展战略、产业政策以及经济计划兼起规划、诱导功能,并最终通过诱导功能的发挥而实现政府的经济发展战略目标。诱导功能在整个政府经济职能中更具工具意义。