

经济体制 转型中的 政府作用

王浦劬 徐湘林 主编

JINGJITIZHIZHUANXINGZHONGDE
ZHENGFUZUOYONG

新 华 出 版 社

经济体制转型中的政府作用

主编 王浦劬 徐湘林



20002512

图书在版编目 (CIP) 数据

经济体制转型中的政府作用/王浦劬, 徐湘林主编.
北京: 新华出版社, 2000. 1
ISBN 7-5011-4757-4

I. 经… II. ①王…②徐… III. ①国家行政机关
- 职能 - 研究②国家干预 - 经济 - 研究 IV. D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 56772 号

ELSP/07

经济体制转型中的政府作用

主编 王浦劬 徐湘林

*

新华出版社出版发行
(北京宣武门西大街 57 号 邮编: 100803)

新华书店经销
新华出版社激光照排中心照排
新华出版社印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 11.375 印张 280 千字
2000 年 1 月第一版 2000 年 1 月北京第一次印刷
ISBN 7-5011-4757-4/D·757 定价: 25.00 元

撰 稿 人 名 单

(按文章排列顺序)

- 李景鹏 北京大学政治学与行政管理系 教授
谢庆奎 北京大学政治学与行政管理系 教授
朱光磊 南开大学政治学系 教授
贾义猛 南开大学政治学系 副教授
高原明生(Akio Takahara) 日本立教大学政治学系
副教授
徐双敏 中南财经大学行政管理学院 副教授
王绍光 美国耶鲁大学政治学系 教授
樊 纲 中国经济改革研究基金会 研究员
中国社会科学院研究生院 教授
王浦劬 北京大学政治学与行政管理系 教授
毛寿龙 中国人民大学行政管理系 副教授
蓝志勇 香港大学政治与行政系 研究员
美国亚利桑那州立大学行政学院 副教授
关海庭 北京大学政治学与行政管理系 副教授

- 周志忍 北京大学政治学与行政管理系 副教授
包心鉴 山东省社会科学联合会 研究员
李淑珍 北京大学马列主义学院 教授
李 强 北京大学政治学与行政管理系 副教授
黄恒学 北京大学政治学与行政管理系 教授
杨 龙 南开大学政治学系 副教授
冯崇义 澳大利亚悉尼科技大学国际研究学院 副教授
罗德明 (Lowell Dittmer) 美国加州大学伯克莱分校政治系 教授
郭光欣 澳大利亚亚默多克大学亚洲研究中心 研究员
新加坡国立大学东亚研究所 研究员
汉斯·杭智科 (Hans Hendrichske) 澳大利亚新南威尔士大学中、印尼文学系 教授
赵成根 北京大学政治学与行政管理系 讲师
张赞贤 香港大学政治与行政系 教授

序 言

在市场经济体制建立和运行的过程中，政府职能的转变和定位，是中国经济体制改革和转型过程中的重大理论和现实问题。近年来，这一问题已经引起了国内外关心中国改革的诸多学者的广泛兴趣，围绕这一问题展开的探讨也已取得了相当的成果。随着中国经济体制改革进入关键时期，这一问题的内涵也在不断丰富和深化，其付诸实施的要求亦日益迫切，因此，对于这一问题的进一步深入探讨，日趋显示其重要性和迫切性。

1998年，正值北京大学校庆100周年和北京大学政治学与行政管理系恢复建系10周年。围绕中国改革开放的重大课题展开深入的探讨，以回应中国现代化历史进程对于学术研究、现代大学和政治学学科的要求，无疑是纪念校庆和系庆的最好方式。1997年，经时任北京大学政治学与行政管理系系主任的宁骚教授提议，我们确定在校庆和系庆期间召开“经济体制转型中的政府作用”国际学术研讨会。1998年5月，来自中国大陆、香港和美国、日本、澳大利亚等地的学者50多人汇聚北京大学，共同探讨中国改革进程中政府职能转变和定位问题，并纪念我校校庆和系庆。本文集即是学者提交这次研讨会的代表性文章的汇编。

从研讨会的探讨和汇编的文章来看，这次研讨会拓展和深化了经济转型过程中政府作用的问题的研究，其具体体现在：

1. 拓展了分析视野。与会学者不仅就政府与经济和市场的关系探讨了政府职能和作用问题，而且把政府职能的转变和定位放在国家与社会的关系、经济体制改革与政治体制改革的关系、中央与地方的关系以及政府与事业单位的关系等角度展开广泛的论述和透视，从而形成了对于政府职能的多角度和多层次的分析 and 把握。

2. 深化了理论分析。在对于政府职能的分析中，学者运用了政治学、经济学和其他社会科学的前沿理论和观点，如公共选择理论、新制度主义理论、零基法以及政府规模准则等，深入分析了政府职能转变的动力、目标、过程和标准等问题，从而形成了新的见解和结论。

3. 注重了现实分析。作为中国改革的重大现实问题的研究，对于中国改革进程现实的把握和分析，无疑是研究问题的出发点。在讨论和论述中，学者对于中国改革进程的现实状况予以高度的关注，并就改革现实的程度、状况、问题以及对策发表了见解，这就使得会议的探讨具有强烈的现实感。

这次会议的成功举办，得到了北京大学领导、北京大学社会科学处、国际交流与合作处的大力支持，政治学与行政管理系系主任周志忍、时和兴、副书记江荣海同志以及杨松、蔡长龄、金明等同志为会议提供了良好的会议组织、服务和后勤保障。

承蒙新华社的刘明同志联系，新华出版社的领导和责任编辑张雪梅同志的大力支持，本书得以顺利出版，在此，谨代表全体与会者和北京大学政治学与行政管理系表示衷心感谢！

王浦劬 徐湘林

1999年10月于北京大学

目 录

序 言 王浦劬 徐湘林

第一编 经济体制转型与政治体制改革

- 试论我国行政改革的动力..... 李景鹏(3)
走出政治体制改革的困境..... 谢庆奎(15)
论转变政府经济职能在经济与政治体制改革
中的中介地位和联动作用..... 朱光磊 贾义猛(21)
中国政府作用转变中的政治因素 (日) 高原明生 著
哈 巍 译 徐湘林 校(36)
构建适合市场经济体制的党政关系..... 徐双敏(44)

第二编 市场经济体制下的政府职能转变

- 国家、市场经济和转型..... (美) 王绍光 著
吴 靖 译(55)
论市场中的政府..... 樊 纲(78)
政府培植市场体制职能引论..... 王浦劬(97)

政府与市场的均衡：试析政府规模的 适当准则	毛寿龙 (110)
用“零基法”寻求建立与社会主义市场经济相 吻合的现代政府	(美) 蓝志勇 (125)
转型时期政府干预方式转变的 条件分析	关海庭 (142)
机构改革应关注并处理好 8 种关系	周志忍 (159)

第三编 市场经济条件下的国家与社会

国家与社会：市场经济条件下的政府职能定位 ——兼论政府机构改革的原则与实质	包心鉴 (171)
论社会主义市场经济条件下国家和社会 关系的重塑	李淑珍 (186)
经济转型与机构改革	李强 (198)
中国事业管理体制改革的若干理论问题研究	黄恒学 (213)
保护国家利益：转型时期政府的 一项重要任务	杨龙 (237)

第四编 政府发展模式和地方政府作用

市场、政府与“东亚模式”	冯崇义 (261)
中国政治市场化的胜利	(美) 罗德明 (澳) 郭光欣 (276)
中国省际竞争优势：政府功能的 结构变化	(澳) 汉斯·杭智科 (300)

中国经济体制转型中地方政府角色转换和中央 地方关系的发展趋向	赵成根 (325)
省级政府在经济改革中的作用：论中国省级 研究的议程	张赞贤 (346)

第一编

经济体制转型 与政治体制改革

试论我国行政改革的动力

北京大学政治学与行政管理系 李景鹏

邓小平指出：机构改革是一场革命。近年来我国机构改革和行政体制改革所经历的艰难曲折过程使人们真正感觉到这句话的分量。自从党的十一届三中全会以来，我国进行过多次行政机构的改革。对于每次改革，中央都下了很大的决心，进行过巨大的努力，精心设计过许多方案，并且在理论上和政策上也日臻成熟。在每次改革之后的一段时间内，确实也都出现过一些新气象。少数单位也能较好地巩固改革的成果。但就总的情况来说，到目前为止，始终没有摆脱“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的恶性循环。而且膨胀得越来越严重。不但对于我们所进行的两个战略转变是一个严重的障碍，而且也到了国家财政再也负担不起的地步了。江泽民在党的十五大报告中指出：“机构庞大，人员臃肿，政企不分，官僚主义严重，直接阻碍改革的深入和经济的发展，影响党和群众的关系。”面对这样的事实，我们应该如何解释呢？

首先，这种现象反映出的是一个动力问题。这也是很自然的。因为机构改革既然是一场革命，那么革命的动力就是一个最根本的问题。在考察机构改革的动力时，我们会发现，机构改革的社会动力是很强大的。这个动力便是来自两个战略转变。按照社会主义市场经济的要求，必须彻底转变政府职能，彻底实现政

企分开，把企业生产经营管理的权力切实交给企业。按照建立现代企业制度的要求，必须彻底摆脱行政部门的微观控制。为此，必须把综合经济部门改组为宏观调控部门，调整和减少专业经济部门，加强执法监督部门，培育和发展社会中介组织，等等。这种来自两个战略转变的要求是很强烈的，因为我们已经走上了一条以改革、开放来实现现代化的不归路，只能前进，不能倒退。而要继续前进，没有机构改革以至行政体制的改革是无论如何不行的。来自行政权力的各种弊端已经成为我们的主要障碍了。来自社会的这个动力之所以强大，是因为当我们不能满足它的要求时，便要受到它的严重惩罚，而惩罚的方式便是经济和社会危机，这是任何人都无法抗拒的。党中央之所以发动一次又一次的行政改革的战役，党的十五大之所以再一次地提出这一问题，其背后就是这个动力在起作用。我们之所以有信心认为这个问题迟早一定要被彻底解决，也是因为这个社会动力是不可抗拒的。但是当我们不是着眼于社会，而是着眼于我们的各级国家机关的时候，我们就会发现，这样一件大事在各级国家机关中却缺乏动力。历次改革的回潮至少就说明了这个问题。行政改革要靠各级国家机关去进行，而他们没有动力，改革怎能顺利地、有实效地进行下去呢?! 那么为什么各级国家机关对于这场改革没有动力呢? 因为在这场改革中国家机关本身就是改革的对象，也就是说自己革自己的命，这当然就十分困难了。自我革命的困难就在于要主动地放弃自己既得的权力和利益。也就是说，改革的要求和各级国家机关自身的利益发生了严重的矛盾。但是当我们提出这个问题的时候，立刻就面临着一个重要的理论问题，即：国家机关是否有和是否应该有自己的利益? 也就是说国家机关是否存在或是否应该存在着独立于社会利益和人民利益的特殊利益呢? 对此，马克思主义经典作家曾有过一个重要的观点。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中指出：“这种从社会中产生

但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家。”这里所说的日益同社会脱离，就是国家产生特殊利益的根源。也就是说，马克思主义承认国家一产生就开始具有其自身的独立于社会利益的特殊利益了。然而恩格斯所讲的国家，指的是历史上的剥削阶级的国家。因为根据马克思主义的设想，社会主义革命胜利后，国家将不复存在，它将被送到古物陈列馆里去。但是事实上，由于社会生产力发展水平不够，作为共产主义第一阶段的社会主义社会，特别是作为社会主义初级阶段的当代中国社会，国家的存在还是不可避免的。于是就有了马克思主义创始人所没有设想过的社会主义国家。社会主义国家按其本质说来，应该与社会融合在一起，它既不应该凌驾于社会之上，也不应该游离于社会之外（即与社会相脱离）。这是社会主义国家和一切剥削阶级的国家从理论上、原则上的根本区别。既然社会主义国家已经不和社会相脱离，因此，按照道理它也不应该再有自己的特殊利益了。我想，我们的国家机关建立的宗旨是遵循了这一原则的。我们不仅强调共产党除了人民的利益之外，没有自己的任何特殊利益，而且强调我们的国家机关除了为人民服务、代表人民的利益之外，没有自己的特殊利益。这样，理论和实践之间便产生了矛盾，这个矛盾是怎样产生的呢？我以为，任何理论和实践矛盾的原因都在于理论本身的不完善。我们对国家机关宗旨的规定反映的是一种理想。而这种理想的根据一方面是我们的善良愿望，一方面是不完善的理论。关于我们在理论上的不完善问题以后可以专门去探讨，这里需要分析的是如何认识作为国家机关的特殊利益。

国家机关的特殊利益存在着不同的层次。作为整体的国家，相对于社会有其特殊的利益，这是问题的第一个层次。这里涉及国家与社会关系的一系列理论问题。我在这篇文章中的任务不是分析这个问题。因此这方面的问题我们也留待以后谈。我在这里讨

论的问题是各级国家机关中存在着既独立于社会，又独立于国家整体利益的那些特殊利益。这种特殊利益有如下几种表现：

第一，作为一个具体单位的特殊利益。作为一个具体的国家机关，它的唯一的任务就是贯彻国家的政策，因此它应该只有一种身份、一种角色，就是国家利益的代表者。只要我们的行政系统还能保持正常的运转，就说明各级国家机关仍然主要是充当着国家利益代表者的角色。但是也无可否认，由于改革开放以后我国利益结构的重大变化，使得每一个国家机关除了作为国家利益代表者之外，同时也以其它的角色出现。其中首先就是作为单位利益代表者的角色。这种角色所代表的已经不是国家利益，而是小团体的狭隘利益了。这种小团体的利益又可以分为不同的层次。从大的方面表现为一个条条（即一个部门）的利益或一个块块（即一个地区）的利益；小的方面则包括每一个具体单位的利益；这些利益和国家的利益相比，都是属于小团体的利益。在国家政策的执行中所发生的上有政策、下有对策的情况，主要就是小团体的利益在作怪。在行政改革中，各级国家机关之所以缺乏动力，主要的也是因为国家行政改革的政策和各单位、各部门、各地区的这些机关的小团体利益发生了矛盾，使它们丧失了某些权力和利益的缘故。

第二，作为一个单位的主要领导人的个人利益（可以是一个人，也可以是几个人）。在一个单位中，领导层或领导人的个人利益的存在也是一个不争的事实。它也是构成一个单位中与国家利益对立的特殊利益的重要内容。作为一个单位的领导人，他们不仅充当着国家利益代表者的角色和小团体利益代表者的角色，而且充当他们个人利益代表者的角色。领导人的个人利益和小团体利益有相一致的一方面，也有与小团体利益矛盾的一方面。我们平时所看到的“穷庙富方丈”现象就说明了这个问题。领导人的个人利益，他们在权力和利益上的得失与行政改革政策之间的

矛盾，自然也是各级国家机关在改革中缺乏动力的重要根源。

这样，我们就会看到，在每个单位领导人身上便集中了三种角色，即作为国家领导人的角色、作为小团体代表者的角色和个人角色。这三种角色之间是相互冲突的。这种冲突的合力便是一个单位面对国家政策所采取的基本态度。这样便形成了一个谱系，每个单位角色冲突的情况都处于两个极端之间的一定位置上。从而显示出在对待行政改革问题上缺乏动力状况的差异。这样我们便找到了各级国家机关面对中央提出的行政改革的方案而缺乏动力的原因了。这里还需要指出一点，即当一个单位充当国家利益代表者的角色时，是否就与改革完全没有矛盾了呢？实际情况告诉我们，这种矛盾仍然可能存在。因为如果一个单位固守着旧的体制下的旧的政策的话，那么它坚持国家利益实际上就是坚持旧体制和旧政策。在这种情况下也就必然同改革政策之间发生冲突。特别是当他们所代表的旧体制、执行的旧政策和小团体利益以及领导人的个人利益结合起来的时候，或者换句话说，小团体利益和个人利益在旧体制、旧政策下能更好地实现的时候，则作为国家代表者的角色更会与改革的政策相冲突。这实际上是国家职能内部的矛盾，即新、旧体制之间的矛盾。

其次，这个问题还是一个博弈问题。如果我们从动态的角度来观察，我们就会看到，问题远比没有动力要复杂得多。这里，我们可以看到，各级国家机关虽然没有精简和转变职能的动力，却有着维护原有职能和使机构不断膨胀的动力。这个动力非常强大，以至于每次改革后不久就被它拉向膨胀的泥坑，而且愈陷愈深。所以，缺乏改革的动力只是一种表面现象，实际上是存在着一种基于各单位小团体利益和领导人个人利益的反方向的力量在与机构改革的政策相互作用，而这个力量总的说是大大超过机构改革的力量的。正因为如此，才会出现现在这种结果和发展趋势。所以，这实际上是一个力量博弈的格局，即各级国家机关基