

时家贤/著

转轨、全球化与 中国政府规制改革

ZHUANGUI QUANQIUHUA YU
ZHONGGUO ZHENGFU GUIZHI GAIGE



经济科学出版社
Economic Science Press

D630.1

32

转轨、全球化与中国 政府规制改革

时家贤 / 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

转轨、全球化与中国政府规制改革 / 时家贤著. —北京:
经济科学出版社, 2007. 6

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6405 - 4

I. 转… II. 时… III. 国家行政机关 - 政治体制改革 -
研究 - 中国 IV. D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 094488 号

责任编辑：杜 鹏

责任校对：徐领弟

版式设计：代小卫

技术编辑：董永亭

转轨、全球化与中国政府规制改革

时家贤 / 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京欣舒印务有限公司印刷

华丰装订厂装订

880 × 1230 32 开 7.75 印张 210000 字

2007 年 6 月第一版 2007 年 6 月第一次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6405 - 4/F · 5666 定价：18.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

目 录

导论	1
第一章 马克思主义政府规制理论	8
第一节 马克思主义政府规制理论的产生	8
第二节 马克思主义政府规制理论的主要内容	19
第三节 马克思主义政府规制理论的主要特点	30
第二章 西方政府规制理论	34
第一节 西方政府规制的产生和发展	34
第二节 西方政府规制的基本理论	42
第三节 西方政府规制改革的现实背景和理论依据	54
第三章 经济转轨与政府规制改革	64
第一节 中国正处于经济转轨时期	64
第二节 经济转轨与政府规制改革的互动关系	70
第三节 转轨时期政府规制改革的特征分析	82
第四章 经济全球化与规制的国际协调	89
第一节 经济全球化是不可逆转的历史潮流	89
第二节 规制的国际协调是经济全球化发展的必然结果	96

第三节	实现规制的国际协调是中国与世界经济 接轨的必然选择·····	111
第五章	中国政府规制理论的发展·····	119
第一节	政府规制理论在中国发展的必然性和主要 线索·····	119
第二节	中国政府规制理论研究的进展·····	122
第三节	关于转轨时期政府规制理论需要说明的几个 问题·····	134
第六章	中国政府规制改革的现状、问题及其成因·····	144
第一节	中国政府规制改革的现状·····	144
第二节	政府规制改革存在的主要问题·····	163
第三节	政府规制存在问题的主要成因·····	175
第七章	深化政府规制改革的目标模式及对策建议·····	183
第一节	深化政府规制改革的客观必然性·····	183
第二节	中国政府规制改革目标模式的选择·····	186
第三节	深化政府规制改革的主要对策·····	189
参考文献	·····	228
后记	·····	240

导 论

一、问题的提出

政府规制改革是 20 世纪 70 年代以来逐步席卷世界各国的全球性的政府改革运动。中国也不例外。但与其他国家政府规制改革背景不同的是，中国是经济转轨国家，转轨时期独特的制度基础决定了中国政府规制改革的过程实际上是逐步放松与计划经济相适应的传统规制（放松规制）和建立与市场经济相适应的新规制（规制重构）两大艰巨任务相统一的过程。因此，中国转轨时期的政府规制具有自己鲜明的特点，它既不同于计划经济时期的政府规制，也不同于西方发达市场经济国家的政府规制。只有弄清楚计划经济时期的政府规制与西方发达市场经济国家政府规制的区别，才能准确观察、评价、把握中国转轨时期政府规制的特殊性。

更为重要的是，不同的制度基础要求有不同的规制理论与其相适应。在转轨的条件下，遵循哪种理论来指导中国政府规制改革实践，沿着怎样的路径去推进中国政府规制改革，如何构建与社会主义市场经济要求相适应的政府规制，如何利用政府规制去培育市场、维护市场秩序、弥补市场失灵、纠正市场缺陷，一直是理论界争论不休的问题。在目前情况下，只有澄清这些问题，消除对这些问题的模糊认识，才能避免规制改革步入误区，以推动并加快社会主义市场经济体制的建立、健全和健康发展。

因此,无论从理论上讲还是从实践上来看,转轨时期的中国在政府规制改革方面都存在许多亟待解决的问题。正是这些问题的存在为本书的研究提供了广阔的空间。

二、研究的意义

政府规制是社会生产力发展到一定阶段的必然产物,是市场经济条件下不可或缺的制度安排。而要弄清计划经济时期政府规制与西方发达市场经济国家政府规制的区别,就必须对其背后的两大规制理论体系进行分析。这两大规制理论体系就是马克思主义的政府规制理论和西方国家的政府规制理论。

马克思主义经典作家根据自由竞争时期资本主义发展的实际,主张利用政府规制去消除生产力发展的障碍,解决资本主义生产关系不适应生产力发展的矛盾,消除资本对雇佣劳动的剥削,实现“剥夺者被剥夺”,重建新的社会制度。与此相适应,形成了马克思主义政府规制理论的雏形。由于马克思主义具有鲜明的阶级性和革命性,以及严格的假设前提,其与西方政府规制理论相比有截然不同的特点。

西方学者根据自由竞争资本主义向垄断资本主义转变和垄断资本主义发展的实际,主张利用政府规制去弥补“市场失灵”,维护市场秩序,提高资源的配置效率,增进社会福利。政府规制是维护资本主义制度的重要手段,与此相对应,形成了西方政府规制理论。经过百余年的演进,西方规制经济学已逐步从微观经济学和产业组织理论中分离出来,成为一门相对独立的学科。在这个过程中,众多学者从不同的角度、应用不同的理论对政府规制问题进行了一定的分析,并取得大量的研究成果,出版了大量的论文和著作。这些论著分别从自然垄断、外部性、不完全竞争、信息不对称、委托代理关系等方面论述了政府规制产生的依据、政府规制的目标、规制体制和规制体系的建立等,构建了现代规制经济学的基

本框架,并为指导西方国家的规制实践提供了坚实的理论基础。

新中国成立后,随着计划经济体制的建立,马克思主义政府规制理论对中国的经济发展产生了巨大的影响。但是,由于计划经济体制否定商品和货币关系的存在,人们没有也没有必要去研究政府和市场的关系,更没有必要去研究政府规制问题,因而在很长的时间里对政府规制理论的研究一直处于空白的状态。改革开放以后,特别是从20世纪80年代末90年代初开始,随着体制转轨的深入,政府规制的地位和作用日益凸显,政府规制理论逐渐成为关注的热点。进入21世纪,有关政府规制理论的研究更是日益趋热。

然而,就国内外现有的关于政府规制的研究成果来看,特别是与我国转轨时期政府规制的特殊性要求相比,尚存在如下不足。

1. 马克思主义政府规制理论理应成为我国政府规制改革的理论基础,但囿于当时的历史条件,马克思主义政府规制理论不能也不可能对一百年后的情况进行更明确、更具体的分析,而且当时的生产力发展水平也不能与今天同日而语。因此,马克思主义政府规制理论既需要坚持,更需要发展,从一定意义上来说,研究中国转轨时期政府规制改革的过程,就是发展马克思主义政府规制理论的过程。

2. 西方学者的研究成果虽然具有一定的借鉴意义,但这些理论都是以发达的市场经济为研究基础和研究对象,它不可能回答也不可能解决像中国这样的商品经济不发达、曾经实行过计划经济而又由计划经济向市场经济转轨的后发展国家,在推进市场化、创建市场经济的过程中政府如何进行规制的问题。因此,对西方政府规制理论不能完全照搬,应结合中国的实际予以借鉴和运用。

3. 国内学者对转轨时期的政府规制理论和政府规制改革虽有一定的研究,但仍有许多不到位的地方:一是尚未形成系统的、以马克思主义为指导的、根植于社会主义市场经济的政府规制理论;二是现有的研究大多从行业的角度对中国的自然垄断产业的政府规制问题进行研究,对社会性规制的研究还不尽完善,对反垄断规制

的研究很不到位,从系统的角度来研究经济性规制、社会性规制和反垄断规制的文章更是少之又少;三是对政府规制的认识多强调放松规制,忽视了规制重构的重要性;四是由于忽视对政府规制赖以存在的制度基础的研究,在引进西方规制理论时常常会出现“南辕北辙”的现象,使西方政府规制理论在中国“水土不服”;五是在我国加入世界贸易组织、不断融入经济全球化的情况下,如何实现规制的国际协调,或者说,在国际框架内进行政府规制改革是我们面临的又一重要课题。

正是基于上述意义而言,本书的研究对于坚持和发展马克思主义政府规制理论,借鉴和有选择地运用西方政府规制理论,将我国政府规制理论的研究引向深入,从而指导中国的政府规制改革,具有重要的理论意义和现实意义。

三、研究方法

中国政府规制改革不仅仅要解决“转轨”的问题,还要解决与世界经济“接轨”的问题;不仅仅要解决资本主义市场经济发展初期遇到的问题,还要解决在构建现代市场经济体制进程中可能遇到的各种难题。在这样的背景下,政府规制改革过程中遇到的最大障碍就是体制障碍。如何消除体制障碍而推动政府规制改革,是本书研究的核心问题。

为解决上述难题,本书采用以下三种研究方法。

1. 比较分析方法。通过对发达市场经济国家政府规制发展历史的考察来阐述政府规制和规制理论变迁的历程,着重解决到底是什么因素促成了西方发达国家政府规制的形成,从中揭示出与政府规制和规制理论形成相关的规律。这有助于我们得出政府规制发展一般性的、规律性的结论,有助于我们更好地理解贯穿于历史进程之中的每一个重大转变,从而更好地为中国政府规制改革服务。

2. 系统分析方法。就是把整体性原则作为分析的出发点,把

政府规制看做一个系统，强调系统功能的整体性、结构性、层次性和历史性；强调各部分之间的相互制约关系以及各子系统内部之间的关系。在转轨时期，是政府规制系统功能的整合在市场经济的发展中发挥了不可替代的作用，而不仅仅是某一领域的问题。

3. 制度经济学的分析方法。政府规制本身就是一种制度安排，而且它还同市场和企业等制度相关联，因此，运用制度经济学的某些分析方法可以更好地找出存在的问题，分析问题的成因，为对策的制定奠定理论基础。

四、基本框架与主要内容

本书遵循从理论到实践、从一般到特殊、从国外到国内的研究思路，先从政府规制的一般理论出发，对马克思主义政府规制理论和西方政府规制理论进行阐述，接着对国内政府规制理论与规制改革的现状进行探讨。除导论和后记外，本书主要包括四部分内容。

第一部分，对政府规制理论进行综述。政府规制是市场经济条件下一种不可或缺的制度安排，是社会生产力发展到一定阶段的必然产物。从经济思想发展的历史来看，政府规制理论体系有两大分支：一是马克思主义政府规制理论；二是西方发达国家的政府规制理论。这一部分主要对这两大理论体系进行理论梳理。包括第一章和第二章的内容。第一章，马克思主义政府规制理论。主要对马克思主义经典作家关于政府规制理论的思想及相关论述进行分析。第二章，西方政府规制理论。主要对西方政府规制演进的历程进行了叙述，对西方政府规制理论的一般原理进行了梳理，并对西方政府规制改革的现实背景、基本内容和基本理论依据进行了阐释。

第二部分，主要阐述中国政府规制改革的背景条件。政府规制职能是在特定的社会条件下进行的，如果社会条件发生了变化，就应根据形势的变化适时调整和补充有关规制的内容，做到既有原则性又有灵活性。“规制的历史是不断变换政府行为的重点和焦点的

动态过程。随着政策目标的变化,规制制度及应受到规制的市场也会发生变化。规制通常是对经济事件或市场失灵感应的特殊回应。”^① 所以,要分析中国的政府规制改革,必须对中国规制改革的背景条件加以分析。这一部分包括第三章和第四章。第三章,经济转轨与政府规制改革。经济转轨是中国政府规制改革的重要制度背景。转轨与规制改革交织在一起,这本身就使政府规制改革具有丰富的内容,二者的关系是:经济转轨是政府规制改革的前提和基础,政府规制改革是经济转轨的重要内容和手段。第四章,经济全球化与规制的国际协调。对于日益开放的中国来说,除了依据变化了的国情和基础条件(转轨的背景和条件)来研究规制改革、规制的路径选择、框架设计外,我们还必须考虑国际环境对中国规制改革的影响。这是规制改革成功的保障。

第三部分,主要阐释中国政府规制理论和规制实践的发展。这一部分包括第五章和第六章。第五章,中国政府规制理论的发展。主要阐述了经济转轨与政府规制互动的关系、转轨时期体制基础的变化以及转轨时期政府规制的特征,同时对中国政府规制理论的发展作了具体分析,并针对中国政府规制改革中的几个基本理论问题作了补充说明。第六章,中国政府规制改革的现状、问题及其成因。从中国政府规制改革的历程出发,对政府规制改革的现状进行了描述,对改革中存在的问题进行了梳理,对问题的成因进行了分析。

第四部分,完善中国政府规制改革的对策研究。这一部分包括第七章。第七章,深化政府规制改革的目标模式及对策建议。主要从建立规制机构、放松经济性规制、强化社会性规制、实行激励性规制、实行反垄断规制和加强对规制者的规制等方面提出了深化政府规制改革的对策建议。

① 史普博:《规制与市场》,上海三联书店、上海人民出版社1999年版,第15页。

五、主要创新与不足之处

本书在借鉴国内外学者已有研究成果的基础上，密切结合中国经济转轨的实际，对经济转轨过程中政府如何进行规制改革的问题进行了全面、深入、探索性的研究，其主要创新之处体现在以下三个方面。

第一，对马克思主义政府规制理论进行了系统的分析。国内学术界最近关于政府规制理论的分析日渐增多，然而多是对西方政府规制理论的阐释，论述马克思主义经典作家政府规制理论的文章几乎没有。本书的研究在一定意义上填补了国内有关研究的空白。

第二，从放松规制和规制重构两个方面阐释了深化中国政府规制改革的发展趋势，这在国内似不多见。国内大部分学者将注意力集中在放松规制（或者是引入竞争，或者是实行民营化），即主要侧重于放松经济性规制，而对于如何加强社会性规制和实行激励性规制论述得不够，本书全面、深入地阐述了这一问题。

第三，强调反垄断规制也是本书的一个特点。目前的论述主要强调经济性规制，而将反垄断规制放在经济性规制中进行分析。本书强调，反垄断规制是由司法部门实施的，不应纳入政府直接规制的范围；它是一种事后规制，与反不正当竞争规制一起成为规制改革的重要支柱之一；在政府规制改革中，必须重视发挥反垄断规制的作用。

本书的不足之处在于，由于将马克思主义政府规制理论纳入到分析框架中，很难寻找出与之相适应的理论模型，因此，在运用数学模型作为分析工具以及进行数理分析方面存在一定的不足。

第一章 马克思主义政府规制理论

马克思在《资本论》第一版序言中写道：“本书的最终目的就是揭示现代社会的经济运动规律。”^① 马克思分析的对象是资本主义商品经济，或者说是自由竞争资本主义经济。虽然由于时代和研究任务的限制，马克思主义经典作家并没有集中展开对政府规制理论的研究，甚至未曾出现“规制”或“政府规制”的明确概念，但把马克思主义经典作家的有关理论和观点综合起来不难看出，仍形成了关于政府规制的一些观点和理论倾向。

第一节 马克思主义政府规制理论的产生

一、马克思主义政府规制理论产生的时代背景

马克思主义经济理论作为一个崭新的思想理论，产生于19世纪40年代，当时正处于自由竞争资本主义时期。在这一时期：

1. 在西欧许多国家，社会化大生产得到迅速发展，以蒸汽机为动力的大机器代替了手工劳动，工厂制度代替了手工工场制度。这时英国已经基本上完成了产业革命，号称“世界工厂”，法国工业革命迅速发展起来，德国紧随其后也开始了产业革命。资本主义经济的发展，生产技术的革新，生产规模的扩大，海陆交通的发达，世界市场的建立，开阔了人们的眼界，使得人们有可能对经济

^① 马克思：《资本论》（第一卷），人民出版社1975年版，第11页。

运行规律获得科学的认识。

2. 随着资本主义弊病的暴露和经济危机的发生,人们对资本主义的历史有了清醒的认识。随着大工业的发展,资本主义生产越来越社会化了,可是生产资料却为少数私人资本家所占有。资本家为了追逐高额利润,提高竞争能力,一方面,不断改善技术,扩大生产规模,增加产品数量,实现“资本积累”;另一方面,竭力压低在业工人工资,排挤工人,形成产业后备军,形成“贫困的积累”。这两方面积累的结果,造成生产相对过剩的经济危机,给工人带来巨大的灾难。经济危机暴露了资本主义生产方式的历史局限性,从而提出了变革资本主义制度的历史任务。

3. 产业革命不仅是技术革命,而且也引发了社会革命,通过三次工人运动登上历史舞台的无产阶级迫切要求一个崭新的思想理论的诞生和指导。

在这样的历史条件面前,马克思主义经济理论应运而生。也正是在揭示资本主义社会经济运动规律的过程中,马克思主义经典作家创造性地形成了政府规制理论的雏形。

二、政府规制职能产生的必然性

从马克思主义经典作家的著作和论述中可以看出,政府规制职能是社会生产力发展到一定阶段的必然产物。

1. 政府规制职能的产生是社会化大生产发展的需要。根据资本主义发展的现实,马克思在《1857-1858年经济学手稿》中敏锐地指出,随着科学技术在直接生产过程中的广泛运用,生产社会化的不断发展,资本主义经济发展必然产生修筑道路、铁路及其他公共工程的必要性。经济发展所需的这些基本设施,成为资本积累和资本增值的必不可少的一般与共同的条件。与社会化大生产的巨大进步相适应,国家作为一种“公共权力”机构,对社会经济运行调节和控制的功能变得越来越重要。正是在这一意义上,国家“只有在它们是管理和处理生产的资产者的共同利益的委员会这个

情况下，才是正当的”^①。恩格斯在《社会主义从空想到科学的发展》中也指出，随着生产社会化的发展，当生产资料和交通手段发展到由股份公司来管理也不适合时，就会出现国家的直接管理。“无论在任何情况下，无论有或者没有托拉斯，资本主义社会的正式代表——国家终究不得不承担起对生产的领导。这种转化为国家财产的必然性首先表现在大规模的交通机构，即邮政、电报和铁路方面。”^②

2. 经济发展程度、发展水平和经济结构决定政府规制职能。这一点是通过对东方国家职能的论述展开的。马克思认为，东方国家的政府一般有三个部门，即对内进行掠夺的财政部门、对外进行掠夺的军事部门和管理再生产的公共工程部门。在独特的气候和土地条件下，节省用水和共同用水成为农业发展的基本要求，利用渠道和水利工程的人工灌溉设施成为东方社会农业经济发展的基础。“但是在东方，由于文明程度太低，幅员太大，不能产生自愿的联合，因而需要中央集权的政府进行干预。所以亚洲的一切政府都不能不执行一种经济职能，即举办公共工程的职能。”^③ 政府承担起建立渠道和水利工程等人工灌溉设施的任务，以提高土地的肥沃程度，保护农业经济的发展。这时农业收成的好坏就取决于政府的经济职能，它是推动社会经济发展的重要因素，同时也是造成社会呈现停滞趋势的主要因素之一。马克思还认为，经济结构本身的性质也决定了政府的职能。这里所说的“经济结构”，本质上是社会生产过程中劳动者和生产资料的结合方式，而“实行这种结合的特殊方式和方法，使社会结构区分为各个不同的经济时期”^④。马克思在对东方社会的描述中阐述了这种思想。在古代，单个人从来不是作为土地的所有者而存在的，他的劳动是在以公社为实体、为土

① 《马克思恩格斯全集》（第26卷I），人民出版社1972年版，第314～315页。

② 《马克思恩格斯选集》（第3卷），人民出版社1995年版，第752页。

③ 《马克思恩格斯选集》（第1卷），人民出版社1995年版，第762页。

④ 《马克思恩格斯全集》（第24卷），人民出版社1972年版，第44页。

地实际所有者手工劳动的基础上进行的。劳动者与土地等生产资料结合的这种特殊结构,使得“那些通过劳动而实际占有的公共条件,如在亚细亚各民族中起过非常重要作用的灌溉渠道,以及交通工具等等,就表现为更高的统一体,即高居于各小公社之上的专制政府的事业”^①。同时,在马克思看来,资产阶级国家作用的范围与职能的变化,不仅与资本主义经济结构的发展、经济关系的扩展密切地联系在一起,而且与阶级斗争的发展联系在一起。英国和欧美各国先后通过的工作法,是工人阶级作为一个阶级来“强行争得”的“一项国家法律”,这一法律作为“一个强有力的社会屏障”,在很大程度上可能“使自己不致再通过自愿与资本缔结的契约而把自己和后代卖出去送死和受奴役”^②。

3. 生产力的合理组织和生产关系的调整是构成政府规制职能的重要组成部分。在《资本论》第三卷中,马克思指出,“凡是直接生产过程具有社会结合过程的形态……都必然会产生监督劳动和指挥劳动。不过它具有二重性。”这种二重性“完全同在专制国家中一样”^③。马克思在这里所谓的“指挥劳动”,指的是由社会化大生产决定的一种“生产劳动”,它表现为对协作劳动过程的联系性和统一性的指挥与调节;所谓的“监督劳动”,指的是劳动者和生产资料所有者之间的对立决定的对社会经济过程的监督与调节。马克思认为,“凡是建立在作为直接生产者的劳动者和生产资料所有者之间的对立上的生产方式中,都必然会产生这种监督劳动。这种对立越严重,这种监督劳动所起的作用也就越大。”^④ 其在国家职能上就表现为对社会化大生产进行指挥与调节的功能和对社会经济关系进行监督与调节的功能。前者是国家对社会化大生产过程进行管理、调节。后者则分为两个部分:一是“执行由一切社会的性

① 《马克思恩格斯全集》(第46卷上),人民出版社1979年版,第474页。

② 《马克思恩格斯全集》(第23卷),人民出版社1972年版,第335页。

③④ 《马克思恩格斯全集》(第25卷),人民出版社1974年版,第431~432、431页。