

江西省高校人文社科规划课题

产权社会化与政府行为研究

Chanquan Shehuihua yu Zhengfu Xingwei Yanjiu

李芳凡 著



中国人事出版社

产权社会化与政府行为研究

李芳凡 著

中国人事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

产权社会化与政府行为研究/李芳凡著. —北京: 中国人事出版社, 2007. 10

ISBN 978 - 7 - 80189 - 668 - 1

I. 产… II. 李… III. 产权 - 经济体制改革 - 研究 - 中国 IV. F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 149801 号

中国人事出版社出版

(100101 北京市朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

北京东方宝隆印刷有限公司印刷

*

2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月第 1 次印刷

开本: 880 × 1230 毫米 1/32 印张: 6.5

字数: 160 千字 印数: 1—1000 册

定价: 22.00 元

产权社会化与政府行为研究

作者简介：

李芳凡，男，江西都昌人，1957年1月生，1983年毕业于江西大学哲学系，现为南昌大学教授，行政管理、社会保障和科技哲学三个硕士点的导师。主要研究方向为公共管理理论、政府行为和基层政府研究等。近年来主持省部级课题7项，发表论文30余篇，出版专著《知识经济与政府行为》、教材《普通逻辑教程》，主编和参编著作20余部。

前 言

中国的改革进行了近三十个年头，一般地说，中国的改革就是对原有的计划经济体制的改革，改革的目的是要建立起社会主义市场经济体制。但是从产权的角度来看，中国的改革也就是对原有产权制度的改革。我国原有的产权制度是产权的全民所有制和集体所有制，这是一种超越社会生产力发展阶段的产权制度，其结果是导致经济的短缺，人民生活水平提高不快等等。改革开放以来，我国的改革不管是鼓励私营企业的发展，还是打开国门允许外国资本的进入，抑或是乡镇企业红火一时，到现在对乡镇企业的改制，一直到近年来对国有企业实现股份公司改造，说到底，就是对原有的产权制度的改革。随着近年来中小企业上市，表明产权制度的改革方向是实现产权的社会化。

产权社会化是生产社会化、经济一体化、全球化的必然趋势，是对产权个人所有的一种否定，也是对封闭式产权制度的一次否定，是最终实现产权全民化的必经阶段。产权社会化是经济发展的必然结果，也是我国产权制度改革的方向。

我国的改革是以实践先行，即所谓“摸着石头过河”，边改边探索。因此，我国的改革目标是在改革的实践中逐渐摸索，而逐步明朗的。理论来自于实践，又能指导实践。在建立和完善社会主义市场经济体制的今天，从理论上总结我国改革实践的经验教训，应该是理论工作者的职责和义务。我个人认为，对改革进行理论上的探讨和总结首先要对以下几个问题做出令人信服明确答复：中国为什么要进行改革？改革的方向是什么？改革的

动力是什么？为什么确立建立社会主义市场经济的改革目标？怎样建立和完善社会主义市场经济体制？当然，这是一个宏大的课题，任何个人的力量都是难以完成的。笔者只是试图从产权社会化的角度，以政府行为为突破口，从理论的层面作一些尝试。

笔者认为产权社会化是经济发展的必然趋势，是一种经济发展的必然规律，因此，我们必须尊重客观的经济发展规律，要进行国有企业的改制。在我国，长期以来是政府主导型的社会。因此，要对国有企业改制，建立起现代企业制度，没有政府的主导和参与是难以想像的。这就是笔者研究这一课题的初衷。

一方面产权社会化是经济发展的必然趋势，另一方面产权社会化又要求建立市场经济体制，因此改革的目标就要顺应经济发展的规律，建立起符合经济发展规律的市场经济体制。当前我国的改革正处在一个关键的时刻，建立现代企业制度，在非国计民生的经济领域国退民进，已不是要不要的问题，而是怎样建立起现代企业制度，如何更好地实现国退民进。政府是社会事务的管理者，有责任在这个过程中，采取各种有效政策和措施，尽可能地防止国有资产的流失，保证国有资产的保值和增值。特别要严厉打击在国有企业改制过程中的官商勾结，权钱交易，中饱私囊的违法犯罪行为。政府要解决好这些问题，首先就要求政府要切实履行自己的职责。政府的职责是通过政府的行为表现出来的，政府行为的好坏直接关系到政府职责履行的好坏、关系到政府在公众中的形象。因此，建立法治政府、阳光政府、责任政府、服务政府和有限政府是政府自身改革的目标。

产权社会化与政府行为是属于两个不同学术领域的问题，因此，在本书的布局时就形成了一定困难。最后我将本书分为三大部分：第一部分，政府行为与经济发展，从总体上把握政府行为与经济发展的关系；第二部分，产权的历史演进，主要是对产权的历史发展过程进行了考察，在此基础上说明产权社会化是经济

发展的必然规律；第三部分，中国产权社会化进程与政府行为着重分析中国产权改革的进程和政府行为的作用等。

由于本人水平所限，本书肯定存在许多错误和不当之处，希望得到广大读者和专家的批评指正。也希望大家共同思考和探讨我国的改革理论与实践，以实际行动支持中国的改革。

李芳凡

2007年6月12日

目 录

前言	(1)
----------	-------

第一篇 政府行为与经济发展

第一章 政府与政府行为	(1)
第一节 政府	(2)
第二节 政府的职能	(6)
第三节 政府行为	(11)
第二章 政府行为与经济发展	(19)
第一节 政府行为在经济发展中的作用	(19)
第二节 政府行为的历史发展	(24)

第二篇 产权的历史演进过程

第三章 产权的私有化进程	(34)
第一节 自然经济社会产权的历史演变	(35)
第二节 资本主义自由竞争时期产权的演变	(44)
第三节 过渡时期的产权关系	(67)
第四章 产权社会化的发展	(82)
第一节 产权社会化的萌芽和形成阶段	(83)
第二节 产权社会化的发展时期	(86)
第三节 产权社会化的历史作用	(108)

第四节 产权社会化的理论分析	(111)
----------------------	-------

第三篇 中国产权社会化与政府行为

第五章 中国社会主义公有制度的建立与发展	(116)
第一节 中国社会主义公有制度的建立	(116)
第二节 社会主义公有制的发展	(122)
第三节 对我国社会主义公有制的评述	(133)
第四节 产权社会化与产权公有制的区别	(141)
第六章 中国产权社会化改革的起步	(150)
第一节 农村家庭联产承包责任制	(150)
第二节 城市经济体制初步改革	(155)
第三节 中国产权社会化改革起步阶段的评述	(162)
第七章 中国产权社会化改革的发展	(168)
第一节 确立了建立社会主义市场经济体制的改革目标	(168)
第二节 产权社会化改革的发展	(171)
第三节 我国产权社会化改革存在的问题	(174)
第四节 我国产权社会化发展过程中政府行为的作用	(178)
第八章 产权社会化与政府行为	(181)
第一节 产权社会化的基本趋势	(181)
第二节 产权社会化条件下的政府行为	(184)
第三节 加强政府自身建设,推进我国产权社会化进程	(188)
参考书目	(194)
后记	(196)

第一篇 政府行为与经济发展

政府，是指专门管理国家行政事务的国家行政机关，既包括中央行政机关，也包括各级地方行政机关。政府行为是政府职能的具体体现，而政府的职能是一个随着历史的发展不断扩张的过程，特别到了现代社会，政府的职能不断扩张，使政府在管理国家事务中的地位越来越突出。当今世界处于一个和平与发展的时期，在这种条件下，经济发展成为国际竞争的主要内容，因此，政府的经济职能相对于其他职能显得更为突出，政府的经济职能的行为对一国经济的发展有着至关重要的作用。

第一章 政府与政府行为

政府是一个国家实现国家管理的国家机关，一个国家的政治、经济、文化、教育、科技等发展状况如何，同政府的管理水平息息相关。在现代世界竞争日益加剧的情况下，政府的执政水平、执政能力在一定程度上决定了一个国家的竞争力。如何更好地提高政府的管理水平和管理能力已成为一个急待解决的问题。而政府的管理水平和管理能力又通常体现在政府的管理行为中，即政府行为之中。

第一节 政 府

一、政府的概念

政府是指一个国家对内管理国家行政事务、对外代表国家主权进行外交活动的国家行政机关。它是国家机构最为重要的组成部分。

首先，政府是指一个国家中专门从事国家行政管理职能，行使国家行政权的国家机关。也就是说，政府不是一般的国家机关，它作为专门行使国家行政权的机关同其他国家机关是有区别的。当然，国家行政机关同其他国家机关，如权力机关、审判机关、检察机关等都是阶级专政的国家机构的重要组成部分，都是行使国家权力、执行国家职能的阶级统治的工具。但是，它们毕竟是不同的国家机关，其活动方式和行使国家权力职权范围等方面都有着显著的不同：一是任务不同，政府的任务是领导、组织和管理国家行政事务，而其他的国家机关不具有这样的任务；二是权限不同，政府拥有行政立法权、制定行政措施权、行政权和行政司法权，这些职权是其他任何一个国家机关都不能同时拥有的；三是组织活动方式不同，政府的一个显著特点就是实行行政首长负责制，而其他国家机关普遍实行合议制；四是行为方式不同，政府对于国家行政事务的管理，大量表现为主动、积极的行政行为，而其他国家机关如司法机关的活动大都表现为被动的、事后的行为。

其次，政府是指代表国家主权对外进行活动的国家机关。在国与国之间的交往过程中，只有一个国家的政府才能以国家主权的象征，对外进行活动。包括经济、文化、教育、科技等的合作与交流；包括在国际舞台上代表国家对国际问题提出自己国家的意见和看法并采取相应的行为；包括防止和抵御外国的武装入

侵，保证国家主权与领土的完整。

由于国家类型和体制的不同，每一个国家政府的类型并不完全相同。从国家的类型来看，有联邦制国家和单一制国家，因此，其政府的类型也可分为联邦政府和单一制国家政府。在联邦制国家联邦政府是在联邦宪法的基础上组成的政府，它与各成员政府的关系不是直接的领导与被领导的关系，即不是中央政府与地方政府的关系。但一般来说都接受中央政府——联邦政府的领导。这种领导是在联邦宪法的所规定的范围内进行的。而联邦宪法是由各成员政府的代表通过谈判所制定的。因此，联邦政府与各成员政府实际上是一种协商合作的伙伴关系。在单一制国家中，中央政府就是国家最高行政机关，它与地方政府的关系是一种上下级的行政隶属关系。

从国家体制上来看，国家可分为集权制国家和分权制国家。因此，政府的类型又可分为集权制政府和分权制政府。集权制政府是指行政权力高度集中到中央政府，地方政府只是中央政府在地方的代表。分权制政府是中央政府和地方政府按各自的事权管辖范围，分别自主管理各自范畴内的事务。

二、政府是社会组织发展的必然产物

历史唯物主义认为，政府和国家一样不是历来就有的，也不会永远存在。它是社会发展到一定历史阶段的产物。那么，政府是在什么时候产生的，它又是如何发展的？我们要研究政府行为就有必要对社会组织的演进的大的基本过程进行简单的回顾。

纵观人类社会的发展进程，我们可以发现，在人类社会的发展过程中有一个最为突出的现象，那就是无数社会组织的兴起和不断地演进，这些社会组织演进发展的最高形式就是国家，而最为突出的成果就是政府。社会组织的兴起和发展大致是沿着这样一个线索进行的：氏族部落——家庭——阶级——国家——国家内部各种社会组织的分化——政府。

可以说从人类社会的第一天起，就有了最原始、最简单的社会组织——氏族部落。氏族部落是一个以血缘关系为纽带的社会生产组织。当人类社会进入到原始社会后期，随着生产力的发展，剩余产品的出现，社会组织的发展实现了第一次质的飞跃，即家庭的出现。家庭的出现，从表面上看，它仍然是以血缘关系为纽带的社会生产组织。然而，从本质上说，家庭不仅仅是一个简单的社会生产组织，较之于氏族部落它还是一个社会活动功能更为复杂的社会生产组织。家庭的功能不仅仅是生儿育女，同时也从事教育、经济、政治、社会和宗教等不同的活动。同时，家庭的出现，标志着私有制度的出现，家庭既是社会最基本的生产经营组织，又是最基本的社会活动组织。随着社会的进一步发展，阶级产生使社会组织的发展实现了第二次质的飞跃。阶级的产生，使人们第一次从家庭的狭小天地中摆脱出来，在阶级这一更高级的社会组织中进行更为复杂的社会活动。阶级的出现和分化、阶级的斗争导致了国家的出现。因而，马克思指出：国家是阶级矛盾不可调和的产物。

国家是社会组织发展的最高成就。国家出现以后，尽管各种社会组织不断涌现，其功能不断分化，使之更加精细而明确，但是，没有一个社会组织不受到国家这一社会的控制。即使到了现代，各种政党、各种超越国家界限的国际组织不断出现，但国家利益高于一切也仍然是至高无上的准则。

国家作为社会组织发展迄今为止的最高形式，并不意味着它就是社会组织发展的最终结果和最高成就。实际上，国家出现以后，这一社会的内部又不断衍生和分化出许多功能不同的社会组织。如军队、警察、监狱、法庭，这是每一个国家为实现阶级统治所必然形成的具有暴力统治功能的社会组织。随着社会的发展，社会的演进，政府这一专门管理国家行政事务的行政机关作为社会组织演进发展的最高成就最终出现了。

我们说，政府的出现是社会组织演进的最高成就，是因为它不仅作为一个社会组织功能明确单一，而且它的权力——行政权是国家权力的最重要组成部分，对内是国家这一社会组织最高形式的组织、管理和实施者，对外代表国家行使主权。

三、政府是实现阶级统治的产物

马克思主义认为政府是实现阶级统治的最重要工具。它作为一个政治实体是为了维护统治阶级的阶级统治的。它的性质同国家的阶级性质是一脉相承的。也就是说政府是在国家出现以后，是国家这一社会组织其内部不断衍生和分化的社会组织之一。但是，政府并不是随着国家的出现而出现的。尽管早在两千五百年前我国就有“行其政事，行其政令”的记载，但是在奴隶社会和封建社会，国家作为大奴隶主和大封建主的私人占有物，作为他们实现世袭统治的工具，政府与国家是二位一体的。一方面，在奴隶社会和封建社会帝王的统治是实行“家长制”式的管理，是为了保证“家天下”的长治久安，因此，立法、司法和行政权力是集帝王于一身的。“君要臣死，臣不得不死”，帝王的话就是法律。这时的官僚阶层仅仅是帮助帝王实行“家天下”统治的工具，地方官员也只是帝王在地方统治的代表，集司法权与行政权于一身。另一方面，奴隶社会和封建社会都是自然经济社会，国家的行政管理事务非常简单，主要是收税、征兵。地方官员更多的是处理司法事务，维护社会秩序。因此，在自然经济社会，功能明确单一的、专门管理行政事务的政府是不可能出现的。

真正意义上的作为功能明确单一、专门行使国家行政权的、管理国家行政事务的政府是在资本主义社会才出现的。因为，在封建专制统治下，统治者是不受任何法律约束的。为了反对封建专制统治和等级观念，资产阶级启蒙思想家卢梭提出了自然权利理论，他认为人都有与生俱来的自然权利，并认为这种权利是天

赋的，不可让与的。这一思想成为资产阶级革命的有力武器，资产阶级革命胜利后，即以法的形式将其肯定下来。如法国的《人权宣言》宣告：“在权利方面，人们生来是而且始终是自由平等的”，“任何政治结合的目的都在于保存人的自然和不可动摇的权利。这些权利就是自由、财产、安全和反抗压迫。”为了保证人们的自然权利不受侵害，资产阶级启蒙思想家们提出了用权力制衡权力的三权分立理论，这是政府作为专门行使国家行政权力的国家行政机关得以产生的理论基础。资产阶级启蒙思想家孟德斯鸠在其历时二十年写成的《论法的精神》一书中写道：一切有权力的人容易滥用权力，这是万古不变的经验。防止滥用权力的办法就是用权力约束权力。他认为一切国家都存在三种权力，即立法权、行政权和司法权，并主张三种权力应该分别由不同的国家机关来行使，以确保权力的制衡。分权原则最早反映在英国的政治生活中，由孟德斯鸠加以理论化、系统化以后，对美国的独立和法国革命产生了重大影响。正是在这种理论的指导下，资产阶级胜利后都建立了三权分立的宪政体制。行政权从国家权力中分离出来，获得了独立的地位。至此，作为专门行使国家行政权力的行政机关——政府得以产生。

第二节 政府的职能

一、政府职能概述

政府的职能就是指政府——国家行政机关为实现国家的意志、使命和利益，在一定时期内，根据经济和社会发展的要求而担负的职责和职权。政府的职责从总体上讲就是从事国家的行政管理。但是，由于社会的发展和各个国家的阶级性质和文化传统以及具体国情的不同，因而政府的职责也有所不同。

首先，由于社会的复杂多变，同一国家的政府在不同时

期，由于所面临的国际与国内环境的不同，因而政府的管理国家行政事务的职责也不完全相同的，而是要随着形势的变化而不断变化的。如在自由资本主义时期，政府完全排除在社会经济活动之外，充当一个管得越少越好的“守夜人”的角色。在当时的社会经济和历史条件下，资产阶级政府的对外职能就是实现国家的安全，同时为打开本国商品和资本输出的通道不断对外扩张；其对内职能就维护社会公共经济秩序、生活秩序和政治秩序，为资产阶级的阶级统治长治久安服务。但是到了现代，由于经济发展一体化的趋势增强、科学技术的飞速发展，导致国际竞争的日益加剧，各国政府的对外对内职能都发生了根本性质的变化，政府职能不断扩张。因此，现代社会各国政府的职能不断得到扩展。

其次，由于各个国家的阶级性质的不同，因而政府的职能也有所不同。社会主义国家的政府是广大人民群众和政府，其阶级性质决定其对内、对外政策的性质。即对内在政治上要保证人民群众当家做主，实现政治上的民主；在经济上要力求满足人民群众日益增长的物质文化需求，消除两极分化，消灭剥削制度，实现共同富裕。对外要维护祖国的领土和主权的完整，抵御外来侵略，在和平共处五项原则的基础上进行对外经济、文化和政治上的合作与交流。而资本主义国家的政府是垄断资产阶级的政府，对内要维护垄断资产阶级的统治和利益，在这个大前提下实现社会的稳定和经济的发展。对外以实力说话，致力于对外政治、经济及军事扩张。

当然，作为专门行使国家行政权的政府，不管其社会制度、文化传统和具体国情有多大差别，其基本的职责应当是有其共同之处的。

政府的职权是为了能达到管理国家行政事务的目的所必须拥有的权力。政府的职权是一种公共权力，或称之为公权力。它是

一种具有强制力、命令力和执行力的权力。政府的职权概括起来讲主要有：行政立法权、行政司法权、行政执行权。当然，不同国家、同一国家的不同发展阶段、不同层级的政府其职权的大小是有差别的。

首先，不同国家的政府的职权大小是不同的。这主要是由于各国的政治体制、传统习惯的不同造成的。

其次，同一国家在不同发展时期，政府的职权大小也有所不同。如在资本主义社会初期，由于政府处于经济活动之外，其政府一般都没有行政立法权和行政司法权，但是，随着科学技术的进步，生产力的发展，国际交往的频繁，社会各种关系、国际关系复杂多变，客观上要求政府加强管理和提供服务，特别是在两次世界大战中，政府要加强对社会的经济、政治的干预，这就需要大量的法规、规章来推行政府的工作；同时政府的工作越来越专门化、科学化，技术性强，仅仅依靠权力机关立法（立法周期长，立法程序复杂）已无法适应形势发展的要求，正是在这种情况下，权力机关不得不授权给政府进行行政管理方面的立法。

第三，不同层级的政府其职权大小是不同的。一般来说，政府职权的大小是由其层级的高低和管辖范围的大小而定的。中央政府由于管辖的范围是整个国家，而地方政府的管辖范围只是一个国家的局部区域，因此，中央政府的职权远远大于地方政府的职权，如我国中央政府拥有制定行政法规的权力，而省级政府只有制定地方规章的权力，而一般的县级政府是没有行政立法权的；基层政府一般没有行政处罚权。

二、政府的主要职能

如前所述，尽管不同国家、不同发展时期政府的职能有所不同，但是，作为专门行使国家行政权的政府，其基本职能是有其共同性或基本相同的方面。我们认为政府主要有以下几个方面的职能：