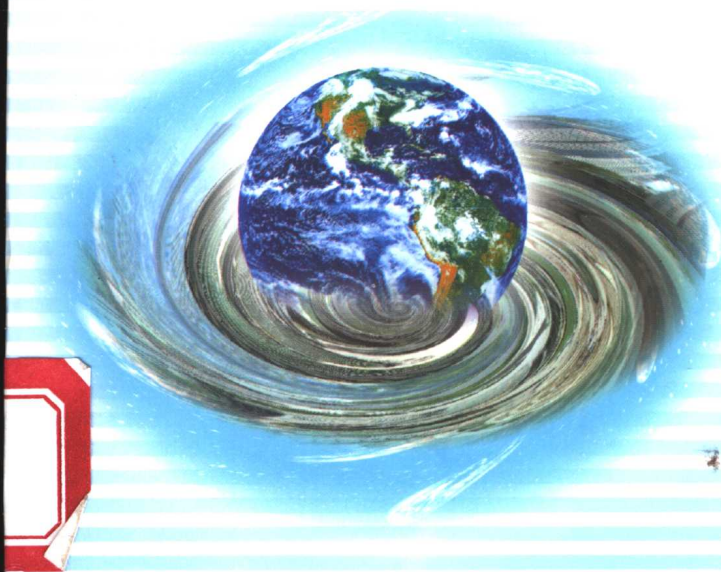


焦点问题中的 政府经济行为

孔祥利 著



中国社会科学出版社

陕西师范大学优秀学术
著作出版基金资助出版

焦点问题中的政府经济行为

孔祥利 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

焦点问题中的政府经济行为/孔祥利著. —北京: 中国社会科学出版社, 2003. 6

ISBN 7 - 5004 - 3919 - 9

I. 焦… II. 孔… III. 国家行政机关 - 经济行为 - 研究 - 中国 IV. F123

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 042043 号

责任编辑 易小放

责任校对 徐小倪

封面设计 王爱君

版式设计 李 勤

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010—84029453

传 真 010—64030272

网 址 <http://www.csspw.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京印刷学院实习工厂

版 次 2003 年 6 月第 1 版

印 次 2003 年 6 月第 1 次印刷

开 本 850×1168 毫米 1/32

印 张 10.375

插 页 2

字 数 239 千字

印 数 1—3000

定 价 21.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究



孔祥利，男，1963年6月生，陕西省宝鸡市人。陕西师范大学经济学副教授，硕士研究生导师，西北工业大学博士研究生。陕西省高校政治经济学教学研究会副会长，西安市经济发展研究会常务理事。参加工作以来，一直在高校从事教学与科研工作。给本科生开设的主要课程有政治经济学、企业管理、经济问题前沿；给研究生主讲政府经济学、产业经济学、经济学原著。主要研究方向是政府经济行为和市场经济理论。在《经济学动态》、《学术月刊》、《中央民族大学学报》、《陕西师大学报》等刊物上发表论文20多篇；主编书一部，合作专著一部；主持厅局级课题两项，参与省部级课题三项。

序

政府经济行为古已有之。一部市场经济的发展史,也就是关于政府与市场互相攻讦、此消彼长的演进史。特别是 20 世纪三四十年代凯恩斯之后,政府经济行为已成为现代市场经济的重要支柱之一(企业、市场、政府、社会保障)。公共选择理论等代表人物把古典经济学的研究分析方法运用于政治市场;加之,行政学、管理学与经济学的日渐融合,政府经济行为研究已成为行政管理学科与政治经济学科的重要组成部分,成为多学科融合、渗透的一门交叉学科。但是,政府经济行为研究究竟应该包括哪些内容,如何构建其理论体系,特别是把政府经济行为作为社会主义市场经济体制的内生变量,研究政府经济行为与经济社会发展重大现实问题之间的关系,显得比较薄弱。以至于在经济社会发展的重大现实问题上,始终无法给政府以准确的定位,要么认为“政府是万能的”,要么认为“政府是无能的”,政府经济行为的绩效不明显。随着社会主义市场经济体制的逐步建立和完善,政府经济行为在经济社会发展中的地位越来越重要。建立一种新体制,就是构建一种新政府。特别是在新世纪,全面建设小康社会,国民经济信息化、加入 WTO、西部大开发、国有企业改革、农村农业农民等重大现实经济社会问题中的政府经济行为研究,意义重大。

本书共六章,20余万字,分为两大部分。第一部分,政府经济行为总论。从纵向上进行政府经济行为的历史考察,从横向上进行政府经济行为的体制比较。作者认为,政府经济行为是政府经济职能、政府经济机构与政府经济方式的系统集合。社会主义市场经济体制下政府经济行为的目标模式是:转变政府经济职能、精简政府经济机构和规范政府经济方式。这一部分,可以说是全书的总纲,它为分析政府经济行为与经济社会发展重大问题之间的关系奠定了基础。第二部分(2—6章)选择了与经济社会发展关系重大的五个方面,分别阐述了它们与政府经济行为的相互影响。其中,在“信息网络化中的政府经济行为”一章中,介绍了“政府上网”和电子政府,强调了政府的网络责任;在“西部大开发中的政府经济行为”一章中,作者认为,合理、有效的政府行为是西部大开发的先导力量,必须“市场与政府”双轮驱动,进行制度创新;在“WTO与政府经济行为”一章中,作者认为,加入WTO后,针对游戏规则主要为政府而定,要加快政府经济行为与国际惯例的接轨;在第五章、第六章中,作者就国有企业改革与农村经济社会发展中的问题,剖析了不合理的政府经济行为,提出了政府经济行为变革的对策和措施。

在我国,政府经济行为的研究尚处于初始阶段,政府经济行为(政府经济学)的学科体系尚未建立起来。可以说,本书在政府经济行为与经济社会发展现实问题相互关系研究方面,做了一些探索性工作,为政府经济行为的理论研究提供了一种思路和体系。本书较好地反映了政府在现实社会经济发展中,适应新情况、面对新挑战、解决新矛盾、实现政府自身改革的新动向,时代感较强。同时,本书从实践中提出的政府行为合理化的对策,对政府经济管理部门的工作有直接的借鉴和参考价值。本书注重理论联系实际,有效实用,深入浅出。对理论研究人员包括高校

研究生、博士生来说,书中的任何一个方面的问题,都大有文章可做,是一本有益的参考读物;对政府部门来说,书中有现实问题的分析、有政府政策的介绍、有解决问题的对策,适用于政府公务员的理论学习和培训。因此,本书会有一定的读者群,适应面较广。

据我所知,作者在硕士研究生学习期间,就开始从事政府经济行为的研究。在前期近 15 万字研究手稿的基础上,近两年,作者又查阅、整理了近 300 篇文章,阅读了 50 余部有关书籍,先后在《经济学动态》、《人大复印资料》、《当代经济科学》、《中央民族大学学报》、《陕西师范大学学报》等刊物上发表有关政府经济行为方面的文章 17 篇。可以说,本书的某些章节就是前期研究成果的体现。

承蒙作者之邀,我通读了本书稿,认为这是一本好书,故乐为之作序,并向读者推荐。

何炼成

2003 年 4 月 25 日

目 录

序.....	(1)
第一章 政府经济行为总论.....	(1)
第一节 政府经济行为的历史考察.....	(2)
一 中国古代的政府经济行为.....	(2)
二 资本主义国家的政府经济行为	(10)
三 中国政府在经济运行中的地位和作用	(18)
第二节 传统体制下的政府经济行为	(28)
一 传统体制下的政府经济角色	(28)
二 传统体制下的政府经济职能	(31)
三 传统体制下的政府经济管理机构	(36)
四 传统体制下的政府经济方式	(42)
第三节 市场经济体制下的政府经济行为	(46)
一 重构政府经济行为的体制背景	(46)
二 经济体制转换与政府角色定位	(52)
三 政府经济行为合理化的目标模式	(57)
第二章 信息网络化中的政府经济行为	(65)
第一节 信息网络化与电子政府	(65)
一 信息、信息技术、信息网络化	(65)
二 我国“政府上网”的现状	(67)
三 构建电子政府	(70)

第二节 信息化对政府经济行为的影响	(79)
一 信息化对政府治理的影响	(79)
二 信息化使政府面临的问题	(83)
三 信息化的政府行为特点	(88)
第三节 信息化与政府经济行为变革	(90)
一 信息化与政府系统再造	(90)
二 信息化与政府网络责任	(95)
三 信息化与政府形象塑造	(101)
第三章 西部大开发中的政府经济行为	(105)
第一节 政府行为是西部大开发的先导力量	(105)
一 合理、有效的政府行为是西部大开发的 先导力量	(105)
二 越位、缺位和错位的政府行为影响西部 大开发的进程	(109)
三 重塑政府行为的关键是转变职能、精简 机构和规范行为	(112)
四 西部大开发需要政府与市场“双轮”驱动	(116)
第二节 政府行为与西部大开发模式转变	(118)
一 从渐进型开发转向超越型开发	(118)
二 从封闭型开发转向开放型开发	(122)
三 从单一投资型开发转向多元融资型开发	(124)
四 从经济型开发转向经济与生态并举型 开发	(127)
第三节 政府行为与西部大开发制度创新	(129)
一 制度因素:经济增长根源的理论探索	(129)
二 制度缺陷:制约西部大开发的重要因素	(131)
三 制度创新:西部大开发的不竭动力	(132)

四 制度供给:政府、企业与农(牧)户	(133)
第四节 美国等发达国家开发落后地区的经验 与启示	(138)
一 政府在落后地区开发中的导向作用	(138)
二 市场在落后地区开发中的基础作用	(140)
三 民间组织在落后地区开发中的积极作用	(142)
四 基础设施和科技教育的优先发展	(143)
第四章 WTO 与政府经济行为	(146)
第一节 WTO:政府必须遵守的游戏规则	(147)
一 WTO 的产生及其制度框架	(147)
二 WTO 的游戏规则为政府而定	(156)
第二节 WTO:政府经济行为的互动与挑战	(168)
一 为了 WTO,中国政府经济行为的变化	(168)
二 面对 WTO,政府经济行为的失缺与挑战	(179)
第三节 WTO:政府经济行为的变革	(190)
一 WTO 成员方政府经济行为及其评价	(190)
二 WTO 与中国政府经济行为的变革	(202)
第五章 国有企业改革中的政府经济行为	(220)
第一节 国有企业改革的目标及政府责任	(221)
一 国有企业及其定位	(221)
二 现代企业制度	(225)
三 建立现代企业制度与政府责任	(232)
第二节 国有企业改革政府大有作为	(238)
一 国有企业改革发展中的问题	(238)
二 国有企业改革发展中的政府行为	(247)
三 为国有企业改革发展创造良好的环境	(253)
第三节 政府对国有企业的管理	(260)

一 外国政府对企业的管理及其启示·····	(260)
二 我国政府对国有企业的管理·····	(266)
第六章 农村经济社会发展中的政府经济行为·····	(275)
第一节 农村经济社会问题及政府原因·····	(275)
一 农村经济社会问题的现实表现·····	(275)
二 农村经济社会问题的政府原因·····	(282)
第二节 农村经济社会发展的政府责任·····	(286)
一 解决农村经济社会问题的思路·····	(286)
二 农村经济社会问题的政府责任·····	(288)
第三节 加入 WTO 后的农业政府保护·····	(297)
一 农业政府保护的规则·····	(297)
二 农业政府保护的对策·····	(303)
参考文献·····	(313)
后记·····	(319)

第 一 章

政府经济行为总论

政府经济行为是指政府依据应有的经济职能，通过经济管理机构，为实现一定经济目标而从事的经济管理活动。政府经济行为是一个系统，包括：政府经济行为的依据——经济职能，政府经济行为的主体——经济管理机构，政府经济行为的方式——经济管理活动。

政府经济行为古已有之。一部市场经济发展史，也就是政府与市场互相攻讦，此消彼长的演进史。特别是 20 世纪三四十年代凯恩斯之后，政府经济行为已成为现代市场经济的重要支柱之一（企业、市场、政府、社会保障）。政府经济行为主导着我国经济体制改革的进程，社会主义市场经济体制的确立，要求对传统的政府经济行为进行全面的改革。从一定意义上说，重建一种体制，就是重构一种政府。政府经济行为总论，从纵向上进行了政府经济行为的历史考察，从横向上进行了不同经济体制下政府经济行为的比较分析。只有通过转变政府经济职能、精简政府经济机构和规范政府经济活动，才能实现政府经济行为的合理化。政府经济行为总论，可以说是全书的总纲，为分析现实重大经济社会问题中的政府经济行为奠定了基础。

第一节 政府经济行为的历史考察

一 中国古代的政府经济行为

古老的中国，所谓“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”的训谕，为朝廷即政府介入经济生活，提供了最有力的保证。中国政府干预经济、管理市场、参与经济活动，自古就有。

（一）儒家关于政府经济作用的思想

以孔孟为代表的儒家思想，是中国封建社会长期占统治地位的主流思想。在政府干预主义和自由放任主义两种彼此对立的对工商活动管理的基本政策主张中，儒家的基本政策倾向是“因民之所利而利之”^①，即政府应当顺应而不要干扰、阻碍百姓的求利活动。孔子曰：“天何言哉？四时行焉，百物生焉，天何言哉？”^②这是他心目中政府在经济活动中作用的写照。他认为，政府对经济活动的干预应减至最小，听凭人民在经济活动中自由而充分地发挥其聪明才智。孔子还主张政府无为而治，反对政府对经济活动的过度干预，“无为而治者其舜也与！夫何为哉？恭己正南面而已矣”^③。孟子继承了孔子的上述思想，又有所发展。他认为，政府要顺应经济运行的客观规律和自然法则，“莫非命也，顺受其正”^④，反对违背“命”即自然法则的“揠苗助长”。孟子还强调市场竞争，反对垄断。曰：“古之为市也，以

① 杨柏峻：《论语译注》，中华书局1980年版，第210页。

② 同上书，第188页。

③ 同上书，第162页。

④ 金良年：《孟子译注》，上海古籍出版社1995年版，第271页。

其所有易其所无者，有司者治之耳。有贱丈夫焉，必求龙（塋）断而登之，以左右望而罔市利，人皆以为贱，故从而征之。征商，自此贱丈夫始矣。”^① 孔孟之后，司马迁继承和坚持了经济自由主义思想。“善者因之”^② 的“善”就是孔子认为的自由主义的经济政策，是说政府最好的经济政策是顺应经济发展的自然，听任私人进行生产、贸易等活动，政府不必加以干预。司马迁还肯定了自由竞争：“贫富之道，莫之夺予，而巧者有余，拙者不足”^③；“富无经业，则货无常主，能者辐凑，不肖者瓦解。”^④

儒家经济思想在主张和倡导自由主义经济政策的同时，对政府在经济活动中的作用也予以了充分的肯定，最集中地表现在：“善者因之，其次利道之，其次教诲之，其次整齐之，最下者与之争。”^⑤ 它们依次表现了政府对经济活动的干预程度和干预方式。“利道之”就是主张在顺应、听任私人进行经济活动的前提下，由政府在某些方面进行一定的引导，以鼓励人们从事这方面的经济活动，发挥政府经济政策的导向功能，用“利”——经济利益和经济杠杆，引导人们的趋利活动；“教诲之”是指政府用教化的方法诱导人们从事某些方面的经济活动，或劝戒人们不要在趋利的活动中，重利轻义或见利忘义，就是用宣传、教育、引导、说服的方法，管理经济活动，以德治市；“整齐之”是指政府采用行政手段、法律手段来干预人们的经济活动，这

① 金良年：《孟子译注》，上海古籍出版社 1995 年版，第 94 页。

② 巫宝山：《中国经济思想史资料选辑》，中国社会科学出版社 1988 年版，第 137 页。

③ 同上书，第 138 页。

④ 同上书，第 176 页。

⑤ 同上书，第 137 页。

种方法管理经济活动具有强制性和约束性，也就是我们常说的“以法治市”；“与之争”是指政府及其官吏直接介入经济活动，从事工商业活动，从中获利。可以看出，儒家经济思想中，政府对经济活动的干预是必不可少的，并且政府干预的手段也多种多样。经济手段——“利道（导）”，教育手段——“教诲”，行政法律手段——“整齐”，直接经营——“与之争”，它们依次表现了政府干预经济活动的程度。由于从事赢利性的工商活动是私人的事，政府直接干预经济或与民争利，是最有害的政策，是不得已而为之。政府对经济活动的干预应该是适度的。

儒家的政府对经济有限干预的思想，不仅表现在他们的政策主张上，而且也体现在具体的实践中。孔子在他一生短暂的执政期间，曾一度花费了大量精力来整顿商业，使鲁国的市肆为之改观。《荀子·儒效篇》记载说：“仲尼将为司寇，沈犹氏不敢朝饮其羊……鲁之粥牛马者不豫贾。”^①意思是说：在孔子的治理下，沈犹氏不敢朝饮其羊以欺诈市人；粥牛马者不敢定为高价。《孔子家语》也有类似的记载，曰：“卖羊豚者不加饰……四方客至于邑，不求有司，皆如归焉。”^②孔子在鲁国，利用政府的力量，对市场秩序进行治理，商人的欺诈行为得以制止，商品的正常交换得以进行。孔子、孟子关于开放山泽、减免关税的政策主张，还先后被鲁国和齐国所采纳，成为治理国家的政府经济政策。“哀公问政于孔子：寡人欲吾国小而能守，大则能攻，其道如何？孔子对曰：使君朝廷有礼，上下相亲，天下百姓皆君之民，将谁攻之？苟违此道，民畔如归，皆君之仇

① 张觉：《荀子译注》，上海古籍出版社1995年版，第112页。

② 张涛：《孔子家语注译》，三秦出版社1998年版，第11页。

也，将与谁夺？公曰：善哉！于是废山泽之禁，弛关市之税，以惠百姓。”^①当孟子游齐，齐宣王问政于他时，孟子答曰：“昔者文王之治岐也，耕者九一，仕者世禄，关市讥而不征，泽梁无禁，罪人不孥。”^②

儒家经济思想涉及内容很广泛，政府经济作用只是一个方面。在传统的儒学是“先黄老而后六经”的观点影响下，人们对儒学经济思想的发掘远远不够。由于作者史学知识有限，这里有关儒家经济思想中政府经济职能的论述，仅采撷一二。而儒家经济思想对我们今天研究政府经济行为是大有裨益的。

（二）古代政府的工商业活动

自夏到西周初年，工商食官，手工业生产和产品交换基本上是由官府把持的；春秋战国，私人商业日渐活跃，并在市场上超过官营商业。从古到今，政府的工商经营活动始终存在，只不过所占比重有所变化而已。其一，实行专卖制度，垄断商品交易。古代政府的专卖制度被称为“榷酤”、“榷货”、“官山海”或“笼盐铁”等，其实质都是政府对商品的垄断行为。早在春秋时代就开始实行“榷酤”，分别对盐、铁、酒、茶和海外进口的香料、药材等商品实行由政府专营的制度。管仲在齐国实行的盐铁专卖，称为“官山海”。盐铁由民间生产，官府收购，官府销售，寓税于价，效果较好。汉武帝采纳桑弘羊、孔瑾建议，实行盐铁酒类专卖，称为“榷酤”、“笼盐铁”。“笼”即垄断之义，严禁私人经营盐铁，政府在各地设盐铁吏负责专卖事宜。东汉之后，盐铁酒专卖行废无常。到了唐代，除西北外，铁专卖基本废止；盐实行官府专卖，或官府监督下的商人专卖，也

① 张涛：《孔子家语注译》，三秦出版社1998年版，第63页。

② 金良年：《孟子译注》，上海古籍出版社1995年版，第35页。

就是特许权专卖。其二，调节供求，平抑物价。不同朝代，政府利用供求关系和价格杠杆，稳定市场物价的做法叫“平籴平粜”、“常平法”、“均输平准”或“市易法”。战国时，魏国李悝提出“平籴”、“平粜”政策，政府于熟年在市场上籴粮（买进），荒年在市场上粜粮（卖出），以稳定粮价，兼顾粮食生产与消费者双方利益。西汉桑弘羊首创“均输平准”。所谓“均输”就是将当地的土特产品由政府运到价格高的地方出售；“平准”就是政府设立平准机构，有关官吏在市场上从事买卖活动，“贱即买，贵则卖”。汉宣帝时，采纳大农中丞耿寿昌建议，在边郡建立粮仓，谷贱增其价而籴，谷贵减其价而粜，称为“常平仓”，后时行时停。唐代刘晏推行“常平法”，政府采取“和籴”与“平粜”的方式进行粮食贸易。宋代王安石提出“市易法”、“青苗法”，与桑弘羊的“平准法”如出一辙。宋至清代，政府也都在各地设“常平仓”和“义仓”，经营的商品又增加了盐、茶等重要物质。其三，官吏经商，与民争利。官吏是政府官员，拥有一定的政府权力。历朝历代，官吏经商都有政府的支持、默许或暗中合作。汉文帝时，吴王刘濞“擅障山海”，大臣邓通“专西山”，“吴邓钱布天下”；唐代，王公百官、诸使司、公主、大将军、节度使等文武百官，或“广通店铺、出赁与人”，或“置邸铺贩鬻，与人争利”；宋代，官员插手对外贸易；明正德以后，皇帝把许多官店赏赐给皇帝贵戚或委托太监掌管；清朝官吏经商更甚，和坤广开当铺、银号、古玩铺，富可敌国。至近代，官吏经商更是有增无减，“官僚资本”由此形成。其四，政府投资，建设重大公共工程。历朝历代，政府凭借其社会中心地位，聚敛各地钱财，征调全国劳力，汇集四方能工巧匠，举办了众多的公共工程建设和基础设施建设。例如，秦朝的都江堰、隋代的大运河等，中国古代所有的重大投资项目、公共工