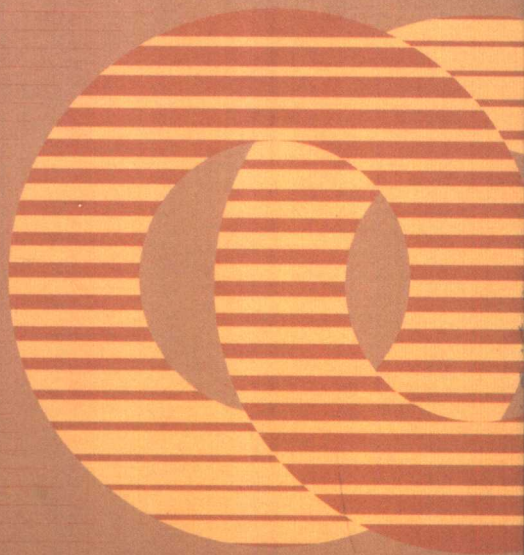


谢庆奎/主编 ○ 当代中国政府与政治研究丛书

教育部政治学重点研究基地基金项目
北京大学政府管理学院科研基金项目

中国政党政府 与市场

咸台灵/著



经济日报出版社

总 序

中国政府与政治，在政治学和行政学研究中占有十分重要的地位。在中国，学者们认为政治学的研究一般包括政治学原理、中国政治、行政管理、比较政治、国际政治、外交学等方面；行政学的研究一般包括行政学原理、公共政策、政府管理、人事管理等方面。由此可见，中国政府与政治的学术地位是相当重要的。在国外，“本国政治”一般的是政治学科的主要研究方向之一，有些学校甚至设置政府学系或政府学学院，本国政府与政治更加受到重视。

学者们的认识与有些人的认识是不同的。主管学科划分和专业设置的人反问，为什么要设置中国政治专业，难道各个学科不是以研究中国为重点吗？政治学就是要以研究中国政治为重点嘛！问题提得似是而非。哲学、文学、法学、历史学、经济学都设置了带中国字头的系科专业，为什么政治学就不能呢？问题的关键是政治要不要研究，能不能研究？政治是众人的事情还是少数人甚至是一个人的事情？对于这个问题，大家心知肚明。正因为如此，在1952年的院系调整中，政治学被定义为“伪科学”而遭到取消的厄运。也正因为如此，中国政府与政治的研究长期被束之高阁，无人问津。1949~1990年的40年中，竟没有出版过一本专门研究中国政府与政治的著作，简直不可思议。

改革开放以后，政治领域放松了许多，人们可以在一些夹缝中研究和讨论一些政府问题，所以出现了一些专题性的研究成果，如政治体制改革问题，党政关系问题等。^①但由于人们的思想还不够解放，以及一些人为的控制和压抑，系统研究中国政府与政治的著作仍然没有出现。进入20世纪90年代，由于市场观念的形成，市场经济体制的逐步建立，人们的思想又一次获得了解放。学者们开始冲破禁区，研究政府与政治，并撰写大部头的中国政府与政治的著作，形成了三本与两套有代表性的作品。^②

三本书是指：谢庆奎教授主编的《当代中国政府》（1991年）、高民政同志主编的《中国政府与政治》（1993年）、王敬松同志著述的《中华人民共和国政府与政治》（1995年）。《当代中国政府》是新中国成立以来第一部全面、系统阐述当代中国政府理论与制度的著作。著名政治学家赵宝煦教授为该书作序，指出这是继中国政治学名宿钱端升教授所著《中国政府与政治（1912~1949）》之后的又一部专著，具有首创性、理论性、实证性等特色。该书首次对政府理论、宪法原则、党政关系、政府发展以及中央与地方进行了理论探讨，并通过大量的实证调查，对各级政府机构的设置与职能进行了论述，代表了90年代初的认识和水平。正因为如此，该书出版后受到广泛

① 如李逸舟、王仲田编《党政分开理论探讨》，春秋出版社1988年版，北京。

② 除此之外，重要著作还有徐勇著《非均衡的中国政治：城市与乡村》（1992年）、芮明春主编《政府学》（1993年）、施九青等著《当代中国政治运行机制》（1993年）、朱光磊主编《当代中国政府过程》（1997年）、徐勇著《中国农村村民自治》（1997年）等。

关注，在中国大陆和香港地区、台湾省以及美国、日本、韩国等国家和地区普遍受到欢迎，被大量引用，并被指定为大学的必读书或参考书，还多次获奖。

第二本书的作者多数是在空军政治学院工作的同志，他们发挥知识领域的优势，详细地论述了国家武装力量的构成、制度与领导体制以及武装力量在国家政治生活中的作用，这是独树一帜的。^①第二个特点是对中国政治的分析，涉及的内容比较广泛，包括国体、政体、选举制度、国家结构、政党制度、政治协商制度、干部制度、人民武装力量、基层群众自治、社会团体等。第三个特点是比较系统地叙述了中国香港、澳门、台湾地区等三个地区的政府与政治，符合20世纪90年代的发展进程。第四个特点，即著名政治学学者王沪宁教授在序言中所指出的，论及了中国政府与政治在社会动态发展中的态势，把中国政府与政治放入改革开放和社会主义现代化建设的洪流中去加以透视，展示了趋向，如对中央与地方政府的分析等。

第三本书的作者是北京大学历史系毕业的王敬松同志，他以历史学者严谨求实的笔法，对中华人民共和国成立40多年的历史事件、政府制度、政治经济进行了准确无误的记述，并就社会主义市场经济对政府职权的要求进行了超前性的分析，提出了间接政府、民权政府、限权政府、法治政府、富民政府的概念，具有重要的参考价值。

这三本书各有特点和优点，但也有不足。由于历史条件的

^① 王沪宁：“构筑中国特有的政治体系模式”，高民政主编《中国政府与政治》序，第2页，黄河出版社1993年版，济南。

限制，三本书对社会主义市场经济的回应均显不足，关于政府与市场关系，政党与市场关系等问题，甚至还没有提出。而后两套丛书对于这些问题则已经有所研究。

第一套丛书是谢庆奎教授主编的《中国地方政府管理》丛书，计有《中国政府体制分析》、《中国政府职能的经济分析》、《省政府管理》、《市政府管理》、《行署管理》、《县政府管理》、《乡政府管理》、《镇政府管理》、《特别地区政府管理》、《中国地方政府体制概论》等10本，自1994年至1998年由广东人民出版社陆续出版。这套丛书对政府规范、政府环境、政府结构、政府功能、政府运行、政府发展均有研究，开拓了政府研究的对象、范围和视野。其中既有系统的理论著作，也有个案研究，既有宏观分析，又有中观和微观分析，实现了理论和实践紧密结合，学术性和现实应用性有机统一，对于政府的实际活动，都有重要的意义。

第二套丛书为《当代中国政府理论研究》丛书，计有王沪宁、曹沛霖、林尚立等人分别撰写的专著《革命后社会的政府》（待出）、《政府与市场》、《国内政府间关系》、《政党与政府》、《政府过程》、《政府权能理论》、《中国行政改革》、《当代中国政治参与》等8种，由浙江人民出版社1998年出版。学术界对这套丛书有较高评价，中国社会科学院副院长刘吉同志认为，“该丛书是值得已在政治家岗位和立志当政治家的同志们认真一读的。”中国政治学会副会长吴大英教授指出，“该丛书切合当前政治体制改革的理论需要，作者认识问题的角度新颖、独特。”北京大学政治学教授李景鹏说：“这是一套具有很

高学术水平的、具有重大现实意义的丛书。”^①

这两套丛书综合运用当代政治分析方法，以当代中国政府的某一基本要素如政府体制、政府管理、政府过程、政府权能、政府间关系以及政府与政党、市场的关系等为研究对象，深入具体地阐述了某一方面的政府理论与实践，可以说它们代表着当代中国政府与政治这个领域的研究水平，并且正把这个领域的研究推向新的高度。但不无遗憾的是，当代中国政府与政治的一些方面甚至是重要的方面仍然没有涉及，如政府运行机制、政府公共政策、政府与社会、政党与市场等问题，以及中国地方政府与政治的诸多问题。对于这些问题，仍然需要学界共同努力，深入研究。

这就是说，在当代中国政府与政治的研究领域，由于学者们的共同努力，已经取得了可喜的成绩。但是，就研究领域来说，还需要拓展和深入；在研究课题上，需要增加新的内容，增添一些更接近实际的课题；在研究方法上，迫切需要更新，在坚持历史研究法、文献研究法、定性分析等传统方法的同时，要尽快吸收和消化外国的新方法，诸如新制度主义、定量分析等。更为重要的是，在中国政府与政治的研究领域，要研究一个研究方向，确定一个研究目标。有了方向和目标，学者们的努力才会事半功倍。

王沪宁教授在1993年为《中国政府与政治》出版作序时正确地指出，在世纪之交，中国目前正处在新战略态势下。这种新战略态势由四个方面的内容所构成：一是现代化被确定为

^① 参见胡伟著《政府过程》封底，浙江人民出版社1998年版，杭州。

中国的总战略目标，二是社会结构正在发生战略转变；三是国际战略格局正处于剧烈演变之中；四是综合国力竞争成为国际竞争的新战略重点。^①这种新战略态势向中国政府和政治的研究提出了现实的要求，决定了中国政府与政治研究的任务、方向和目标。任务有五个方面：

1. 超大社会与民主政治之间的关系；
2. 一党执政与民主政治之间的关系；
3. 公有制与民主政治之间的关系；
4. 社会资源总量有限与民主政治之间的关系；
5. 伦理民主与法理民主之间的关系。^②

方向和目标 是构筑中国特有的政治体系模式。并且，“构筑政治体系模式，往往需要做两个方面的努力，一是价值层次的理论，一是操作层次的理论。”^③

在《当代中国政府理论研究》丛书的总序中，王沪宁教授根据变化了的政治经济形势，提出了新的中国政府与政治的研究任务、方向和目标以及优化政府体系等课题，其任务有 10 个方面：

1. 加强和完善执政党的领导体制和领导方式；
2. 更好地发挥人民代表大会的作用；
3. 加强法制建设，完善法制体系；
4. 健全和完善选举制度；

① 王沪宁：“构筑中国特有的政治体系模式”，高民政主编《中国政府与政治》序，第 3 页，黄河出版社 1993 年版，济南。

② 《中国政府与政治》序，第 8～11 页。

③ 《中国政府与政治》序，第 11 页。

5. 加强基层群众自治；
6. 不断调整政府职能、权力范围和行政关系；
7. 建立一支现代化的干部队伍，健全干部体制；
8. 建立富有活力的政府机构；
9. 完善政府运作的动态过程；
10. 推进决策的科学化和民主化。^①

由于政治经济形势的变迁以及自身政治地位的变化，王沪宁教授在前后相隔5年的两个序言中所提出的问题尽管有些不同，前者更具有挑战性，后者则更具体，但却都是中国政府与政治研究领域的重要课题，都需要进行深入的研究和探讨。他所提出的研究方向和目标，前后也有差异，但通过优化政府体系，最终构筑中国特色的政治体系模式，始终是我们前进的方向和奋斗目标。

总之，当代中国政府与政治研究领域内涵丰富，范围宽广，目标远大，前景辉煌。在过去几十年里，我们在这方面仅仅做了一小部分工作，甚至只是准备工作。还有更多的事情等待我们去认识，去研究，去开拓，去发展。在这里，我们可以大有作为，大展宏图。

在当代中国政府与政治研究领域，综合学术界各方面的意见，我提出如下研究课题，作为近期和中期的研究方向。

1. 政府理论。关于政府起源、性质、目的等问题，应该有深刻的阐释；对政府规范、政府环境、政府结构、政府功能

^① 曹沛霖著：《政府与市场》总序，第5~6页，浙江人民出版社1998年，杭州。

等问题，应该有全面的解说；对政府发展问题，要做深入的研究和发挥。

2. 政府运行机制。这是一个薄弱环节。从静态描述出发，曾有过对决策和执行体制的论述，出版过著作和文章。但从动态研究角度上看，至今还没有出现过一本著作或一篇文章。这是需要认真研究的问题。

3. 当代中国政府与公共政策。这是亟待开发的研究领域。政府的主要职能是提供公共物品，制订公共政策，以及维护公共物品，实施公共政策。我们对此缺乏研究，以至于有些方面的公共政策迟迟不能出台，已经出台的公共政策效益也不高。

4. 优化政府体系。这是一个复杂而艰巨的系统工程，也是中国改革开放和现代化建设的一项重要任务。其范围涉及以上提到的 10 个方面，关键是改革政府机构，转变政府职能，理顺权力、政企等各种关系。

5. 民主政治。这不仅是中国政府与政治的研究课题，也是政治学、行政学、社会学、法学等学科的研究课题。王沪宁教授所提出的与民主政治相关的五种关系，是非常重要的政府与政治的关系，值得深入研究。

6. 法制建设。这是中国政府与政治正常运转的基本保障问题，必须深入研究，加强建设，以便依法行政，最终实现依法治国。需要研究的问题不仅是立法、执法问题，而且还有人治、法治的问题。如何加强法制观念，以法治代替人治，在中国就是一个十分棘手的问题。在法制建设过程中，对于政府的微观规制还要给予高度的重视。

7. 政治文化。这是中国政府与政治领域的重要问题。中国传统政治文化既是一笔无价的财富，也是一个沉重的包袱。如何继承财富，甩掉包袱，建设与社会主义相适应的社会主义政治文化，则任重而道远。具体而言，如何清除“全赢全输”的思维模式，则更是一项艰巨的任务。

8. 中国地方政府与政治。这是中国政府与政治的重要方面。在这个领域，有许多问题需要研究，如地方各级政府自主性决策问题，民族区域自治问题，地方与中央的权力划分问题，东西部、南北部的差距与平衡发展问题，地方自治问题，“地方主义”问题，等等，都需要进行深入的研究。

当代中国政府与政治的研究领域是宽广的，也是深邃的。前面论及的“三本”书、“两套”丛书以及其他一些零星的政府与政治的著作，虽说是一个良好的开端，并且打下了一个很好的基础。但更为繁重的任务还有待我们去完成，更为艰巨的课题等待我们去研究，更为深广的领域等待我们去开发。

呈现在读者面前的这套“当代中国政府与政治研究”丛书，是我们在该领域进行不懈努力的新成果。本套丛书共有五本，分别为《政府基础论》、《中国政党政府与市场》、《当代中国政治关系》、《中国中央政府管理》、《当代中国政府体系与政治研究法》。本套丛书的特点在于：（1）坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导，但又不拘泥于马克思主义经典作家的只言片语，而是注重运用他们的立场、观点和方法来观察和分析问题；（2）努力摒弃假话废话套话空话的陋习，坚持讲真话说实话；（3）坚持理论创新的同时，注重小心求证；

(4) 注重吸收国外的相关理论和方法，但不生搬硬套，努力做到规范化和本土化的统一。在研究方法上，本套丛书强调三个结合：即宏观研究和微观研究相结合；规范研究和实证研究相结合；静态研究和动态研究相结合。

这套丛书能够出版，首当感谢教育部人文社会科学重点研究基地——北京大学政治发展与政府管理研究所研究基金、北京大学政府管理学院研究基金、北京大学光彩出版基金的资助。同时，我们十分感谢经济日报出版社责任编辑汤雪梅、胡子清等同志为出版本套丛书所做的努力。我们也十分感谢中国广播电视出版社对丛书的出版给予的大力支持。愿我们的共同努力，能够化作一个心愿，即把对当代中国政府与政治的研究引向深入，为中国的政治现代化提供强大的理论支持。

谢庆奎

2002年3月

(本文作者系北京大学政治发展与政府管理研究所所长，专职研究员；北京大学政府管理学院教授，博士生导师。)

目 录

总序	谢庆奎 (1)
第一章 绪论	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 研究目的与研究意义	(9)
第三节 研究方法 with 本书结构	(15)
一、研究方法 with 研究假设	(15)
二、本书结构	(26)
第二章 关于执政党、政府、市场关系的理论文献回顾	(28)
第一节 全能主义政治基础 with 共产党的一元化领导体制	(28)
一、党的一元化领导方式的确立	(31)
二、同执政党的全面领导力量相应的具体制度变迁	(38)
第二节 政府的目标函数 with 政府行为的约束条件	(45)
一、政府行为 with 政府的自利性	(48)
二、政府的目标函数之下政府的作用 with 市场的失灵	(52)
第三节 政治经济学的逻辑 with 市场	(59)

- 一、市场机制、制度与组织…………… (59)
- 二、政府失灵与市场的作用…………… (64)

第三章 中国改革开放后执政党、政府、市场关系的制度 环境与变化

第一节 强制性制度变迁之下执政党、政府、市场关系 变化的起点…………… (70)

- 一、国民经济市场化的初始阶段 (1978—1984 年)
…………… (75)
- 二、体制内局部市场化阶段 (1984—1992 年) …… (89)
- 三、整个制度环境的变迁和制度创新阶段 (1992—至今)
…………… (99)

第二节 市场化过程中执政党、政府、市场关系的发展 趋势分析…………… (111)

- 一、市场化过程中执政党行为方式的转变…………… (111)
- 二、政府行为方式的市场化程度分析…………… (122)
- 三、经济总体市场化程度分析…………… (136)

第四章 中国经济发展与政党、政府、市场的互动模式 …………… (146)

第一节 中国特色的执政党、政府、市场关系的趋同现象 …………… (148)

- 一、市场化改革的冲击力——制度与利益关系的变化
…………… (148)
- 二、执政党、政府及市场之间的矛盾…………… (161)

第二节 多元制度变迁主体的角色定位和角色转换

.....	(183)
一、政党组台主义之下国家社会意识形态——执政党的主导.....	(187)
二、新型执政党、政府及市场之间关系的要求.....	(199)
第五章 从均衡提供公共物品看执政党、政府、市场关系	
.....	(222)
第一节 市场化公共物品的均衡模型.....	(223)
一、政府提供公共物品的方式.....	(223)
二、公共物品的适度生产规模.....	(229)
第二节 搭便车现象与公共物品的效率.....	(235)
一、搭便车现象与租税归宿模式.....	(235)
二、公共物品生产效率的决定机制.....	(242)
第三节 公共物品供给的决策模式之下执政党、政府、市场关系.....	(246)
第六章 结论	(254)

第一章 绪 论

第一节 问题的提出

经过 20 多年的改革开放,中国的经济实力迅速增长。据权威部门测算,2000 年中国国内生产总值将达到 8.6 万亿元人民币,按现行汇率折算将突破 1 万亿美元。在过去的 5 年间,中国的国民经济保持持续快速地发展,综合国力显著提高。1996 年国内生产总值为 6.6 万亿元人民币,1997 年便达到 7.3 万亿元人民币,1998 年 7.9 万亿元人民币,1999 年突破 8 万亿元人民币,达到 8.2 万亿元人民币。据预计,“九五”期间,中国的国民经济年均增长将超过 8%,大大缩小了中国与发达国家的差距。如今,中国在 12 年间创造的国民生产总值就相当于 1952 年全年的总和。目前,中国经济总量已跃居世界第 7 位,外汇储备达到 1580 亿美元。^①

伴随着新世纪的到来,中国也处于最深刻的转型^②时期,这

^① 新华社电讯稿,2000 年 9 月 19 日。

^② 体制转型本身的概念具有广泛的含义。只在变革的动因和结果方面来看,人们通常所说的改革这一概念就意味着自上而下的变革,它通常不包含体制的根本性变化。与此相比,转型不只是自上而下或自下而上的一方,而是从两方面同时进行的变革,并且转型的结果也是体制的根本性变化。参见 Andras Bozoki, "From Soft Communism to Post-Communism (Authoritarian Legacy and Democratic Transition in Hungary)", Janos Matyas Kovacs (ed.), *Transition to Capitalism? The Communist Legacy in Eastern Europe*, New Brunswick & London: Transaction Publishers, 1994.

种转型由双重转变所构成：一是体制的转轨(institutional transition)，即高度集中的计划再分配经济体制向社会主义市场经济体制的转轨；二是结构的转型(structural transition)，即从农业的、乡村的、封闭的传统社会向工业的、城镇的、开放的现代社会的转型。^① 体制转轨作为一种特定的改革，^② 是在原计划再分配经济体制国家发生的，即便是“摸着石头过河”的渐进式(断片式、细部式)改革，^③ 也要求在相对有限的时距中完成制度创新，因为长时期的体制摩擦和规范真空会造成社会的失序。结构转型是世界各国实现现代化必经的过程，它实际上是一个比人们主观期望更为漫长的过程，往往要经过几代人的努力才有可能真正改变一个国家在世界经济体系中的位置。^④ 这两个转

① 这两种转型的相互作用和相互配合既激发了经济快速增长，也产生了强大的旋涡和逆流，它们可能是影响稳定的因素，而且总是难以预测。参见世界银行：《2020年的中国：发展面临的挑战》，中国财经出版社，1997年版；胡鞍钢、邹平：《社会与发展：中国社会发展地区差距研究》，浙江人民出版社，2000年版，第1—19页。

② 中国的市场改革不是简单地用一种体制来代替另一种体制，而是创造了一种旧的再分配体制与新的市场体制并存的“双重体制”的经济形式(混合经济)。

③ 从20世纪80年代末苏东国家开始了所谓“休克疗法(shock therapy)”或“大爆炸(big-bang)”的向市场经济体制的激进转变。“休克疗法”的倡导人萨克斯(J. Sachs)强调了他的改革方案：第一，必须首先进行宏观经济安定化和微观经济的自由化改革，包括价格贸易和汇率方面的自由化改革；第二，实行包括大企业在内的民营化和私有化改革；第三，进行有关制度方面的改革，包括建立市场经济的法制体系，确立私有产权，进行建立和完善金融市场和劳动市场方面的改革等等。参见J. Sachs, “Economic Transformation of Eastern Europe: The Case of Poland”, *Economic of Planning*, No. 25, 1992. 不过，中国与他们相比，其制度选择方式不同。中国的改革不是激进的私有化，而是引入市场竞争机制，不断扩大市场化的范围和领域，选择了渐进主义的经济改革战略，使改革调整成本最小化，最终建立市场经济。中国的经济体制转型过程通常称之为渐进式改革过程。参见Andrew G. Walder, *China's Transitional Economy: Interpreting its Significance*, *The China Quarterly*, No. 144 (1995), p. 965; Barry Naughton, *Growing Out of The Plan: Chinese Economic Reform 1978-1993*, New York: The Cambridge University Press, 1995; Barry Naughton & John McMillan, *Reform Asian Socialism: The Growth of Market Institution*, The Michigan University Press, 1996; K. Z. Poznanski (ed.), *The Evolutionary Transition to Capitalism*, Boulder: Westview Press, 1995, p. 137; 王小强：《摸着石头过河：中国改革之路》，牛津大学出版社(香港)，1996年版；约瑟夫·E·斯蒂格利茨，周立群、韩亮、余文波译：《社会主义向何处去——经济体制转型的理论及证据》，吉林人民出版社，1999年版，第299页。

④ 参见F. Fukuyama, *The End of History and The Last Man*, London, 1992.

变的同时进行以及中国保持的社会主义政治体制,使中国的发展既有别于体制转轨的前苏联、东欧国家的模式,也有别于东南亚新兴工业国家和地区的模式,构成了中国目前社会发展的“中国特色”。就是说,“有中国特色的社会主义”的转型模式是在维持中国共产党(以下简称“中共”、“党”、“执政党”)的领导体制下,由中国共产党所主导的社会主义市场化经济改革(socialist market reform)。

1978年党的十一届三中全会以来,中国以市场化为取向的改革逐步推进,改革之初的1979年,邓小平就提出市场不只限于资本主义,社会主义也可以搞市场。^①在中国改革的历程中,中国领导者沿市场化道路,逐渐摸索,不断前进。^②邓小平在1992年初(1992年1月18日至2月21日)视察南方(武昌、深圳、珠海、上海等地)的谈话中强调指出,“计划多一点还是市场多一点,不是社会主义与资本主义的本质区别。计划经济不等于社会主义,资本主义也有计划;市场经济不等于资本主义,社会主义也有市场。计划和市场都是经济手段。”^③

① 1979年11月26日,邓小平在会见美国不列颠百科全书出版公司编委会副主席、吉布尼和加拿大麦吉尔大学东亚研究所主任林达光时指出:“说市场经济只存在于资本主义社会,只有资本主义的市场经济,这肯定是不正确的。社会主义为什么不可以搞市场经济,这个不能说是资本主义。我们是计划经济为主,也结合市场经济,但这是社会主义的市场经济。”“市场经济不能说只是资本主义的。市场经济,在封建社会时期就有了萌芽。社会主义也可以搞市场经济。”这是邓小平首次提出“社会主义也可以搞市场经济”这个观点。《邓小平文选》第二卷,人民出版社,1994年版,第231~236页。

② 处理计划与市场关系,也充分表现了中国改革的“增量改革”特点。这就是说,不是一下子就把整个国民经济搞成市场经济,而是在占主体地位的国有经济内大体上保持原有的计划经济的基本架构,同时在国有经济之外开辟市场经济的新园地作为补充,两种调节方式即资源配置方式并存。谢春涛:“关于计划经济与市场经济的论争——吴敬琏访谈录”,董郁玉、施滨海编:《政治中国:面向新体制选择的时代》,今日中国出版社,1998年版,第199页。

③ 邓小平:《在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点》,《邓小平文选》第三卷,人民出版社,1993年版,第373页。