

经济发展新阶段

JINGJIFAZHANXINJIEDUAN

政府

经济职能的创新

高萍 著

中国财政经济出版社

经济发展新阶段 政府经济职能的创新

高 萍 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

经济发展新阶段政府经济职能的创新/高萍著. —北京: 中国财政经济出版社, 2004.7

ISBN 7-5005-7361-8

I. 经… II. 高… III. 国家行政机关-经济职能-研究-中国 IV. F123

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 054954 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京牛山世兴印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 10.375 印张 243 000 字

2004 年 8 月第 1 版 2004 年 8 月北京第 1 次印刷

印数: 1—1000 定价: 23.80 元

ISBN 7-5005-7361-8/F·6430

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

目 录

第一章 经济发展新阶段政府经济职能研究需要创新·····	(1)
一、中国经济发展进入新阶段的基本标志·····	(1)
二、经济发展新阶段需要政府经济职能的创新·····	(5)
三、政府经济职能的创新需要政府经济职能理论创 新·····	(11)
四、本书的基本观点和基本框架·····	(13)
第二章 多维视角的政府经济职能：文献述评与理论分析 框架·····	(15)
第一节 马克思主义经典作家的思想资源·····	(16)
一、国家以及国家的经济职能具有历史性和阶级性 ·····	(16)
二、国家的政治职能与社会职能·····	(17)
三、国家经济职能的一般性与特殊性·····	(19)
四、几点启示和结论·····	(21)
第二节 西方经济理论中的政府经济职能理论与启示 ·····	(22)
一、古典经济学家对政府职能的界定·····	(23)
二、20 世纪 20 ~ 60 年代西方经济学家对政府经济 职能的论证·····	(28)

三、20世纪60年代以来强调减少政府经济职能	(35)
第三节 国内学术界关于中国政府经济职能的研究:	
已有成果与不足	(39)
一、中国的经济市场化:政府主导还是市场自发演进?	(39)
二、政府之于市场运行:多干预还是少干预?强政府还是弱政府?	(44)
三、现有理论研究的缺陷与不足	(51)
第四节 政府经济职能理论研究创新的理论分析框架	
和理论视角	(54)
一、政府经济职能及其转变在中国特定体制条件下的特殊性	(54)
二、从多维视角把握中国经济体制改革中的政府经济职能	(56)
三、由特殊国情决定的中国政府特殊性经济职能	(61)
四、立足于中国经济发展新阶段探讨政府经济职能目标模式	(64)
第三章 中国政府经济职能转变与政府改革进程的实证分析	(66)
第一节 问题的提出与理论框架	(66)
第二节 “政府统制”的形成与计划经济体制的确立	(68)
一、政府经济职能定位从“有限的政府干预”到“政府统制”的转变	(68)

二、“政府统制”模式形成与传统计划经济体制的 确立.....	(71)
三、“政府统制”模式的缺陷	(72)
第三节 “政府统制”模式的调整与传统计划经济体制的 强化.....	(73)
一、中央与地方之间政府经济职能权限的循环调整	(73)
二、政府经济职能机构的“精简——膨胀”的反复	(75)
三、政府经济职能模式的调整强化了传统计划经济 体制.....	(77)
四、“政府统制”模式缺陷的充分暴露	(78)
第四节 “政府统制”模式向“政府干预”模式的转 变与计划经济体制向市场经济体制的转轨	(79)
一、从“政府统制”到“政府干预”：政府经济职 能模式的转变.....	(80)
二、传统指令性计划经济体制向市场经济体制的转 轨.....	(83)
第五节 政府经济职能转变的近期进展及其总体上 的滞后性.....	(84)
一、政府经济职能转变的近期进展.....	(84)
二、政府机构与政府经济职能改革总体上的滞后性	(89)
第六节 结论与启示.....	(90)

第四章 经济体制转轨与政府主导制度变迁职能的变化

- (93)
- 第一节 经济体制转轨的实质是制度变迁..... (93)
 - 一、制度及其在经济运行和资源配置过程中的作用..... (94)
 - 二、经济体制改革或经济体制变化实际上是制度变迁..... (98)
- 第二节 中国的制度变迁过程需要政府主导..... (101)
 - 一、作为公共物品的制度需要由政府提供..... (102)
 - 二、作为一种特殊的制度变迁形式的体制改革需要政府的主导..... (103)
 - 三、中国的制度变迁必须采取政府主导型制度变迁方式..... (105)
- 第三节 中国经济转轨过程中政府的主导职能及其变化..... (108)
 - 一、政府在中国经济体制改革与经济体制变迁中的一般性主导职能..... (109)
 - 二、中国经济体制改革与制度变迁的阶段性..... (111)
 - 三、经济体制改革新阶段政府经济职能以及实现方式的变化..... (123)

第五章 后 WTO 时代政府规范职能与保护职能 (136)

- 第一节 后 WTO 时代政府的规范职能 (137)
 - 一、继续完善市场经济体制..... (137)
 - 二、努力推进贸易自由化..... (138)
 - 三、坚持对外经济贸易政策的统一透明..... (139)
 - 四、实施国家治理法治化..... (141)

第二节 后 WTO 时代政府的保护职能	(145)
一、西方国家政府经济保护职能的实证分析与政策 启示	(145)
二、开放条件下政府适度保护职能的理论分析	(152)
三、从 WTO 的基本原则看政府的适度保护职能	(170)
第三节 政府保护民族经济的基本原则与手段	(171)
一、政府对民族经济适度保护的基本原则	(171)
二、政府保护民族经济的内容与手段	(174)
第四节 后 WTO 时代政府经济职能方式的规范	(178)
一、加入 WTO 后中国政府体制与职能暴露出的不适 应性	(178)
二、“入世”以来政府已经进行的改革	(185)
三、政府经济职能改革的不足与进一步推进改革的 重点	(190)
 第六章 知识经济与新型工业化进程中的政府经济职能	 (196)
第一节 中国知识经济发展现状	(196)
一、知识经济的内涵及其特征	(196)
二、知识经济的测度标准以及中国知识经济现状	 (200)
第二节 中国政府在知识经济发展中的职能	(204)
一、政府在知识经济发展中的职能：以美国为例的 实证分析	 (205)
二、知识经济发展中政府职能的理论依据	(209)
三、中国政府在知识经济发展中应该承担的具体职 能	 (215)

第三节 知识经济背景下政府推进新型工业化的职能	(236)
一、知识经济背景下中国面临工业化和信息化双重任务	(237)
二、中国新型工业化道路的特征	(238)
三、政府在推进新型工业化进程中的职能与作用	(241)

第七章 法治化进程对政府经济职能范围与方式的影响	(249)
--------------------------	-------

第一节 法治化是中国现代化和市场化不可逾越的过程	(249)
一、法治化是中国社会经济现代化不可逾越的过程	(249)
二、市场经济与法治化的内在关联	(250)
三、法治化是中国构建和完善市场经济不可逾越的过程	(253)
第二节 政府经济职能范围与方式的依法设定	(257)
一、法治化本质上是对政府职能及其方式的规范与约束	(257)
二、法治化市场经济对政府经济职能身份与领域的约束	(260)
三、依法行政：法治化市场经济对政府经济职能方式的约束	(268)

第八章 政府经济职能转变的目标模式与近期对策	(271)
------------------------	-------

第一节 经济发展新阶段政府经济职能目标模式的综	
-------------------------	--

合设计·····	(271)
第二节 政府经济职能模式转变的进展、问题与制约因素·····	(276)
一、政府经济职能及其模式已经发生的变化·····	(276)
二、政府经济职能及其模式转变中存在的主要问题 ·····	(280)
三、中国政府经济职能模式转变的现实制约因素 ·····	(284)
第三节 推进政府经济职能模式改革的基本原则、近期重点与配套措施·····	(287)
一、推进政府经济职能模式转变的基本原则·····	(287)
二、三管齐下：政府经济职能模式转变的近期推进重点·····	(291)
三、政府经济职能模式转变的配套措施·····	(305)
后 记·····	(321)

第一章 经济发展新阶段政府经济 职能研究需要创新

一、中国经济发展进入新阶段的基本标志

经过 20 多年的经济体制改革和对外开放，到 21 世纪初期，中国经济发展已经进入一个新的阶段和新的战略机遇期。正如中国共产党第十六次全国代表大会明确指出的，中国已经“进入全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化建设的新的发展阶段”。“总揽全局，21 世纪头一二十年，对我国来说，是必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。”^① 到 2003 年，中国人均国内生产总值已经达到 1 000 美元。这标志着中国经济发展在过去的 20 多年间完成了一个质的飞跃。根据国际经验，在经济发展的过程中，人均 1 000 美元是一个非常重要的战略起点。如果战略和政策把握得当，从这个起点上，经济可以迅速起飞。反之，可能丧失战略机遇^②。

中国经济发展进入全面建设小康社会的新的历史阶段，这主

① 《人民日报》2002 年 6 月 1 日。

② 例如，厉以宁教授认为，世界经验表明，一个国家人均收入达到 1 000 美元以后，将出现生产要素原来的廉价优势丧失、消费需求升级和生活要求多样化、社会利益集团冲突加剧以及参政议政要求增强等变化，因此，是一个关键时期。参见《中国经济时报》2004 年 1 月 8 日。

要表现在, 在经济的市场化、开放化、工业化、法治化等几个方面, 都出现了不同于前一阶段的特征。详见表 1-1:

表 1-1 中国经济发展进入新阶段的基本标志

经济发展的基本层面	1979 ~ 2002 年间的标志	新阶段的标志
市场化	初步构建市场经济体制框架	完善市场经济体制框架
开放化	前 WTO 时代	后 WTO 时代
工业化	实现中期工业化	完成工业化 + 实现信息化
法治化	法制建设	法治化

(一) 经济市场化进程进入新阶段

以市场化为导向的经济体制改革取得重大阶段性成果, 社会主义市场经济体制初步建立, 经济体制改革进入完善市场经济体制的阶段。经过 20 多年的改革以及目标模式的调适, 到 20 世纪末期和 21 世纪初期, 中国的经济体制发生了重大变化。传统计划经济体制已经基本退出历史舞台, 市场经济体制因素不断成长, 已经成为在资源配置中起基础性作用的经济体制, 市场经济体制的基本框架, 包括市场主体体系、市场客体体系、市场机制体系、市场规则体系以及市场宏观调控体系等要素已经基本形成。以 2003 年 10 月 14 日中国共产党十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》为标志, 中国的经济体制改革进入了以全面消除体制性障碍为基本内容, 以“五个统筹”^①为基本要求完善社会主义市场经济体制

^① 即统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然的和谐发展、统筹国内发展和对外开放。参见《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》, 人民出版社 2003 年版, 第 12 页。

的阶段。

（二）经济对外开放进程进入后 WTO 时代

中国的对外开放和加入经济全球化的进程取得重大阶段性成就，中国正式加入“世界贸易组织”标志着中国经济的对外开放进入新的、全面推进的阶段，即后 WTO 时代。所谓“后 WTO 时代”是指相对于中国“入世”以前的时期而言的一个特定时期。相对于前 WTO 时代而言，这个时代的特点，一是中国以 WTO 正式成员的身份参与国际经济体系，并按照国际经济交往通行规则处理与其他国家和国际经济组织的关系；二是伴随“入世”以后保护期的结束，中国的对外开放将具有不可逆转性质，中国经济参与全球化的进程将进入扩展深度和广度的阶段^①。1979 年以来，中国以全面参加国际经济分工体系为目标推进对外开放进程。经过 20 多年的对外开放，中国已经基本形成全方位、宽领域、多层次的对外开放格局，逐步实现了国民经济在地域上与国际经济的对接。加入“世界贸易组织”则标志着中国在经济体制、经济运行、经济机制与经济规则等方面开始了与国际经济对接的过程，标志着中国开始真正融入经济全球化的过程。

（三）工业化进程进入新阶段

从 1979 年开始，在经济市场化的推动下，中国工业化进程迅速推进。到世纪之交，中国已经基本实现初步工业化，开始进入工业化的中期阶段。2000 年，在国内生产总值中，制造业产值的比重已经超过 50%，达到 50.9%^②。2001 年，三次产业增加

^① 参见萧何：《关注后 WTO 时代》，《中国经营报》2002 年 6 月 8 日；张延彬：《中国后 WTO 时代的悬念》，《北京晨报》2002 年 8 月 10 日。

^② 中华人民共和国国家统计局编：《中国统计年鉴 2001》，中国统计出版社 2001 年版，第 30 页。

值在 GDP 中的比重,由 1990 年的 27:42:31 调整到 15:51:34,第二产业和第三产业分别提高了 9 个和 3 个百分点^①。中国已经开始成为世界制造业中心之一。目前中国共有包括家电、医药、电子等 10 个制造业行业在内的共 80 余种产品类产量位居世界第一位。跨国公司的制造环节以惊人的速度和规模向中国转移。从 1990 年起,中国大陆吸引外商投资 2 300 亿美元,占亚洲总额的 45%,在《财富》500 强中,已有 400 多家在中国投资 2 000 多个项目。根据最新海关统计结果,2001 年中国出口 100 强企业中,35 家为外商投资企业,出口总额 170 亿美元,占总出口额的 6.4%。2000 年中国制造业增加值突破 30 000 亿人民币,在 GDP 中的比重超过了 34.4%,在世界制造业增加值总额中的比重超过了 5%,位居世界第四。2000 年制造产品出口 2 200 亿美元,超过出口总额的 90%^②。中国的工业化任务还没有完成,全国农村人口占 64%,农业劳动力比重达 50%,全国人均国内生产总值 1 000 美元,属于工业化起步阶段。但是,以国际常用的工业结构高度和产值结构水平这两个指标来衡量,又具有工业化后期阶段的某些特征。综合分析,中国正处于工业化的中期阶段^③。

随着工业化开始进入新的阶段,中国的工业化进程开始出现新的特征。一方面,工业化进程开始摆脱传统计划经济体制下的畸形的、片面强调重工业的工业化模式和道路,开始走上以市场化主导的国民经济各个产业协调发展的工业化道路。另一方面,随着国民经济信息化进程的启动,中国的工业化进程开始进入信

① 曾培炎:《新中国历史上发展最好的时期》,《经济日报》2002 年 9 月 23 日。

② 参见《中国经济时报》2002 年 8 月 7 日。

③ 参见课题组:《新世纪的中国制造业》,《经济日报》2002 年 7 月 4 日。

息化带动工业化、工业化与信息化相结合的新阶段。

(四) 社会经济运行开始进入法治化阶段

1996年3月,“依法治国、建设社会主义法治国家”被正式写入《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》,1997年9月通过的中国共产党“十五大”报告,正式确认“依法治国,建设社会主义法治国家”。1999年,这一提法被写入《宪法》。2000年以来,随着政治体制改革的推进和有关政府行为法治化进程的推进,中国社会经济发展的法治化进程开始启动。截至2002年8月底,全国人大及其常委会共审议通过法律301件,法律解释7件,有关法律问题的决定122件,共430件。中国已经形成了以宪法为基础,以民法、刑法、经济、行政和诉讼等方面的基本法律为核心,以各种不同层级的法律、法规、规章为内容的法律框架,初步形成了有中国特色的社会主义法律体系。^①

二、经济发展新阶段需要政府经济职能的创新

中国经济发展进入的新阶段,是全面推进以市场化、国际化、工业化、信息化、法治化为基本内容的全面建设小康社会的阶段。中国经济已经取得的发展,与政府经济职能的发挥是联系在一起的。经济发展新阶段的到来,对政府经济职能提出了一系列新的要求,要求在政府经济职能定位、职能范围以及职能方式等方面进行调整和创新。详见表1-2:

^① 《光明日报》2002年10月10日。

表 1-2 经济发展新阶段对政府经济职能创新的新要求

	原有阶段对政府的要求	新阶段对政府的要求
市场化	直接主导	直接主导 + 间接引导
开放化	推进开放	推进开放 + 适度保护
工业化	投资主导	投资主导 + 制度主导
法治化	发动	推进 + 自身规范

(一) 经济市场化的新阶段要求政府经济职能创新

经济市场化进入新阶段要求重新定位政府在经济体制改革和制度变迁进程中的角色与身份，这主要体现在，在经济市场化新阶段，政府要从改革的推进者向改革的直接主导者和间接引导者相结合的身份转变。

1. 政府在经济体制改革中的基本身份从“改革者”向“被改革者”转变，这要求重新定位政府在经济体制改革进程中的地位。1979 年到 2003 年，中国的经济体制改革主要是由政府组织和推进的，改革的基本线索是如何在构建市场的基础上将资源配置的权力下移到市场，政府的基本身份是“改革者”。对于政府在经济体制中的职能以及政府的职能方式则只是进行了相应的调整，没有进行根本性的改革。在中国经济体制改革的新阶段上，由于政府只是市场经济体制中的一个要素，随着市场经济体制的成长，政府的基本身份将实现从“改革者”向“被改革者”的转变。正如《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》所指出的，要“完善政府社会管理和公共服务职能”，“切实把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来”^①。因此，需要以此为基

^① 《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，人民出版社 2003 年版，第 12、21 页。

准重新界定政府在市场经济体制中的地位，并据此对政府本身进行改革。

2. 政府从主要是旧体制的“破坏者”转变为主要是新体制的“建设者”，这要求政府在组织和推进经济体制改革过程中的方式相应变化。1979年到2003年，中国经济体制改革的基本内容主要是破坏传统计划经济体制，其基本特征是一边“破旧”，一边“立新”，但从总体上看以“破旧”为主。随着市场经济体制基本框架的初步确立，中国经济体制改革将进入以完善市场经济体制为主要内容的新阶段，政府面临的主要任务，已经不是破坏旧体制，而是一方面继续消除各类制约生产力发展的体制性障碍，另一方面按照“五个统筹”的要求完善经济体制。这一点决定了政府推进改革的方式必须发生根本性的变化。由于传统计划经济体制是建立在政府部门的组织结构和权力结构的基础上的，政府通过采取行政性的、自上而下的方式，比较容易破坏和解体旧体制。但是，市场经济体制不是建立在政府组织结构和权力结构的基础上，而是建立在市场体系与市场规则的基础上，因此，主要不能采取行政性的、自上而下的方式。因此，在中国经济体制改革的新阶段上，政府组织和推进经济体制改革的方式必须发生变化。

3. 改革从正式制度领域全面推进到包括正式制度和非正式制度在内的一切制度领域，这要求政府调整推进经济体制改革的领域和改变组织经济体制改革的方式。1979~2003年间的中国经济体制改革，主要是在正式制度领域即国家规定的正式约束及其实施机制领域展开的，还未进入到非正式制度即社会认可的非正式约束领域，如价值观念、道德观念、意识形态等领域。例如，《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出，要“形成以道德为支撑、产权为基础、法律为保障的社会信