

市场经济中的

SHICHANGJINGJIZHONGDE

政府行为

ZHENG FU XING WEI

唐拥军 著

中国商业出版社

SHICHANG JINGJI ZHONGDE ZHENGFU XINGWEI

市 场 经 济 中 的
政 府 行 为

唐拥军 著



中国商业出版社

图书在版编目(CIP)数据

市场经济中的政府行为/唐拥军著. —北京:中国商业出版社,
2000.6

ISBN 7-5044-4115-5

I. 市… II. 唐… III. 政府-行为-作用-市场经济-中
国 IV. F120

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 66645 号

责任编辑:陈学勤

中国商业出版社出版发行
(100053 北京广安门内报国寺1号)
各地新华书店经销
广西民族语文印刷厂印刷

*

850×1168毫米 32开 12.625印张 312千字

2000年6月第1版 2000年6月第1次印刷

定价:26.00元

* * * *

(如有印刷质量问题可更换)

作者简介

唐拥军，男，1963年生。1984年毕业于北京大学经济系，获经济学学士学位；1991年毕业于广西大学经济系，获经济学硕士学位。1997年入选德国“来自中国的国民经济与财政金融学者高级研修班”学习15个月。已发表论文30多篇，出版专著《中国企业集团组织与管理原理研究》（合著）和参编著作5部，参加及主持过国家自然科学基金项目和多项广西社会科学基金项目。

序

在西方国家旅行，常常会在公共场所，比如车厢或人行道等醒目处，见到书写各种警世格言的招贴图画。这些短小隽永、寓意深长的语句配在各种别致的图案上，已成为当地风情的一部分。记得在这繁多的招贴中，曾读过意思大致如下的一则：人们不仅要对自己所做的负责，而且要对自己所没有做的负责。

如果把这句哲言用在描述规范的政府行为上，那真是再贴切不过了。

作为个人，由于道德修养的差异和法律规则所限，要让人们对自己所做过的事情负责是合情合理也合法的，但要让人们对他们应做却没做的事情负责，则有时候虽在情理之中，却终将因没有法律强制而难以做到。比如，一个人遇他人危难之时不施以援手，尽管这个人的行为有悖情理，但法律通常并不能对他给予惩罚，旁人也对之无可奈何。然而，作为全体人民意志与利益的代表，政府的行为却必须远远比作为个体的人要严谨得多，它必须不仅对自己所做的负责，而且要对自己所没有做的负责。

负责往往是指对不良结果承担责任。政府对自己所做的负责，包括两层含义，即要对他所该做但却没做好的事情和他不该做却去做了、且客观结果不如不做更好的事情负责。政府还要对自己所没做的负责，则是说政府要对他本该做却因种种原因没去做的事情也要负责。因为这些本该做而政府却没去做的事情，客观上会因政府没做而对社会经济产生不利影响，于是，作为以国民经济和社会管理为天职的政府，对这种不利结果的形成当然要负直

接责任。

那么,有些事情是政府应该做的,有些事情是政府不应该做的呢?政府应该做的事情应该如何做才能做好,不应该做的事情应该如何自我约束不去做,或委托他人去做,从而取得更好的客观效果呢?这就是唐拥军同志这本《市场经济中的政府行为》所要告诉人们的,它也是构成政府行为经济学的基本问题。

当然,这些问题也只有在社会主义市场经济条件下才会出现。在计划经济体制下,政府可以甚至应该做所有的事,因而不存在上面提到的问题。但在市场经济条件下,要使市场调节在国家或政府的宏观调控下对资源配置起基础性作用,也就是说,社会主义市场经济必须由政府和市场两个力量来调节,从而就产生了政府与市场分工的问题,产生了政府哪些该做,哪些不该做而应交由市场做的问题。从这个意义上说,政府经济行为理论的研究是社会主义市场经济理论的新课题。

有关政府经济行为的研究,在西方进行得比较早。在西方宏观经济学、公共财政理论、公共管理理论、货币理论等学科以及制度经济学、公共选择理论等经济学派的论述中都可找到有关政府经济行为问题的论述。但客观地说,在我国系统论述政府经济行为的论著目前还是欠缺的。同时,西方的有关理论,都是以自由市场经济的所谓民主政府为研究对象的,不尽符合中国国情。在我国国内,一是已有部分与政府行为研究内容相关的译著出版,但基本上是介绍性质的;二是也有关于中国政府经济行为的论著,但主要是从经济计划与政策以及宏观管理角度进行研究的。正是在这种研究背景下,唐拥军同志推出了这本新作。他的目的,显然是在系统分析和综合国内外现有研究成果基础上,试图用自己独创的研究线路,构建一套市场经济下,尤其是社会主义市场经济下的政府经济行为理论。

通览本书,或者,仅读完书中的导论部分,就可以了解作者清晰的研究思路。他正是按政府该做什么及如何做好,不该做什么并如何不做这个政府行为的基本问题,分以下几个层次进行研究论证的。

首先,政府该做什么。作者根据对市场调节与政府行为的关系的论证,推导政府行为的合理范围,从而回答“政府该做什么”。

作者认为,在社会主义市场经济条件下,市场调节与政府行为共同构成市场经济运行的两翼,它们是市场经济运行机制不可或缺的两个组成部分。但二者的地位和作用不同。第一,在市场调节领域,市场机制对经济调节的效率要比政府行为对经济调节的效率高。正因如此,社会主义市场经济是以市场调节为经济运行的基础性调节机制的经济。从这一意义上说,在对市场经济运行的调节中,政府行为是市场调节的补充。第二,政府行为可为市场经济运行提供市场调节所无法提供的市场失效矫正、制度和涉外交易统一谈判等三种服务。一方面,市场调节的高效需要一系列的前提条件,在现实中,由于这些前提条件的不完备,由市场范围因素、市场调节因素和市场缺陷因素的作用,导致了市场调节的失效,它包括市场调节低效、负效、失灵以及对宏观经济调节的低效等方面。为了矫正市场失效,必须由政府行为来干预。另一方面,市场经济运行中,市场调节本身也无法提供经济正常运行所需的制度服务和涉外交易统一谈判服务,而这些则必须由政府行为来提供。第三,政府行为效率是由政府行为所带来的社会福利的增量与政府行为的成本增量之间的比值来衡量的,由于政府行为偏差和政府行为机制缺陷等原因,政府行为带有失效特征,即存在政府行为低效与负效现象。

于是,根据“两害相权取其轻”的经济学原则,作者界定了政府行为的合理范围,即政府行为应只限于市场失效领域,除此之外

的一切领域,政府行为均应退出。政府该做的是:政府制度行为、政府微观管理行为、政府宏观干预行为和政府涉外交易统一谈判行为。

其次,政府如何做好该做的,即如何提高政府四种行为的效率。这是作者着力要解决的问题。他除论述了西方发达市场经济国家的一些经验外,重点从中国国情出发,分别就社会主义市场经济秩序制度的建立、中国政府的公共管理、中国政府的宏观干预及涉外交易统一谈判等方面进行了分析。

比如,在社会主义市场经济秩序制度的建立方面,作者主张政府制度行为应包括三方面:即对社会主义市场经济中的个人、企业的权利与行为进行保护和规范;约束政府自身行为;实现政府行为的高效。又如,在政府的微观行为,即公共管理方面,作者分别从管理客体、主体和过程三个方面,以还公共管理的“公共性”为突破口,论述了公共管理合理范围的确定,公共管理机构的改革,按政府机构、公共企业、资源产权管理相互分离又有机配合形成的社会主义市场经济公共管理体系。

最后,政府不该做的如何停止,即如何对现有政府行为进行改革,使之退出不该进入的领域,集中精力按规范的政府行为规则从事其应从事的四大行为。由于中国经济正处于转型时期,政府行为远未按规范的行为规则在应该的范围内行事,因此,回答这一问题,就等于要设计一套政府行为改革或转型的方案。对此,作者也分别在政府四大行为的论述中,在分析评价有关政府四大行为的现状基础上,以他所论证的政府行为规则为指导,设计了相关政府行为改革方案。而在所有改革设计中,最重要,也是各方面改革都必须涉及的是两个方面,即作者称之为社会主义市场经济前途的两条生命线:国有企业改革和政府行为改革。他为这两条生命线改革所开的药方是:国有企业改革方面,通过结构调整,政府所

有的国有资产逐渐从市场调节领域中撤出,围绕企业制度创新,实现政企分开、政资分开,还“企业”本来面目,以塑造社会主义市场经济的微观基础;政府行为改革方面,以政府行为制度变革为核心,切断政府权力与市场的联结纽带,改变政府行为失效的状况,确立政府的权威。

在作者对有关政府行为,尤其是中国政府行为的上述三个层次的现状描述与改革设想中,有着许多新颖的观点,包括许多颇为独特的见解。比如,作者首次提出的市场调节效率与政府行为效率的计量方法,是充分利用国内外现有研究成果后的创造性发展,成为全书的基本分析工具。又如,在作者对政府行为现状的分析和改革的设计中,发表了许多并非人云亦云的意见,权且不论其是否完全正确,想法是否周到成熟,只论作者在学术上的认真探索和勇于直言的态度,确是值得肯定的。要知道研究政府行为,本身就是一个敏感的问题,要避免争论是不可能的。唐拥军同志的这本《市场经济中的政府行为》作为一家之言,对推动政府行为经济学的研究,应当说是不无价值的。

政府经济行为理论,作为一门新兴的学科,在中国社会主义市场经济构建过程中会愈来愈显示其重要性,而其理论的空白和亟待人们研究发展之处也比其他经济领域更多,大有研究潜力。祝愿作者能继续秉承科学求实的态度,在这一领域深入探索,争取有更大的建树。

杨 方 明

2000年6月

(56)		第二章
(66)		第三章
(75)		第四章

目 录

导 论		第三章
-----	-------	-----

(106)	跨世纪研究热点:政府行为.....	(1)
(112)	本书研究的基本思路和若干结论.....	(9)
(151)		第三章
(130)		第四章
(141)	上篇: 理论市场经济中的政府行为	

第一章 国家、市场经济与政府行为

(121)	第一节 人类发展历史中的政府行为与市场经济.....	(24)
(151)		第三章
(170)	第二节 市场主体及其行为与市场经济制度.....	(31)
(181)	第三节 政府行为特征与分类.....	(38)
	第四节 政府行为的方式及其机制.....	(46)

第二章 市场调节效率与市场失效矫正

第一节 市场调节原理及其失效特征.....	(54)
-----------------------	------

第二节 市场失效在现实经济中的表现	(62)
第三节 市场调节的费用分析	(69)
第四节 市场失效的矫正	(75)

第三章 政府行为的效率及其失效分析

第一节 政府行为的价值分析	(106)
第二节 政府行为的目的分析	(115)
第三节 政府行为的效率分析	(121)
第四节 政府行为偏差及其约束	(130)
第五节 政府行为机制的缺陷	(146)

第四章 市场经济的政府行为规则

第一节 规范政府行为:一个理论与实践的难题	(158)
第二节 建立政府行为的一般规则	(170)
第三节 引入市场机制,提高政府行为效率的政策措施	(184)

下篇 社会主义市场经济中的政府行为

第五章 私有化还是市场化——转型国家改革比较

(115)		第一章
(855)		第三章

第一节 计划经济体制的变革与经济转型浪潮	(204)
----------------------	-------

第二节 前苏联东欧转型国家与中国改革比较	(213)
----------------------	-------

第三节 中国经济转型的未来方向	(227)
-----------------	-------

第六章 社会主义市场经济秩序制度的建立

(1081)		第五章
--------	-------	-----

第一节 制度规定社会主义市场经济法律体系	(240)
----------------------	-------

第二节 政府制度行为对个人自由与权利的保护	(257)
-----------------------	-------

第三节 政府制度行为对企业权利的保护	(267)
--------------------	-------

第四节 建立规范政府行为的制度	(288)
-----------------	-------

第七章 中国政府的微观行为:公共管理

第一节 科学界定公共管理的范围	(296)
第二节 公共管理机构的优化设置	(310)
第三节 公平与效率统一的公共管理	(328)

第八章 中国政府的宏观行为:政府干预

第一节 政府宏观行为模式选择	(346)
第二节 政府宏观干预体系的框架	(354)
第三节 政府的涉外交易统一谈判行为	(369)

后 记	(389)
-----------	-------

导 论

跨世纪研究热点：政府行为

进入 20 世纪末，世界经济发生了一系列变化，尤其是以下事件的发生，导致了世界范围内经济制度正进行着一场重大变革。

首先，是始自 20 世纪 80 年代末 90 年代初的原计划经济国家向市场经济制度的经济转型浪潮。

第二次世界大战后，世界各国的经济制度明显地朝着两个完全不同的方向发展。一个方向是资本主义市场经济制度，这些国家包括原有的老牌资本主义国家和按他们的模式发展本国经济的一些原属他们的殖民地、半殖民地国家；另一个方向是社会主义计划经济制度，这些国家主要是原社会主义阵营的领头羊前苏联和从政治经济各方面向前苏联学习的、二战后独立的殖民地、半殖民地、第三世界国家。最初，这两种方向的较量是始自政治上的，但随着时代的发展，政治上的较量便主要是通过经济上的竞争来进行。70 年代以前，这两种方向经济制度的实践还难分胜负。一方面，市场经济国家尽管获得了很大发展，并崛起了日本、前西德这样的新兴市场经济强国，但在老牌资本主义国家中，滞胀问题未能妥善解决，与经济相关的一系列社会问题显然也不尽人意。同时，二战后独立的实行资本主义市场经济制度的广大第三世界国家，在与老牌资本主义国家共同发展过程中，二者差距不但未能缩小，反而不断加大，前者成为后者的剥削对象，从而加剧了这一阵营的“南北”矛盾。另一方面，与此相对比，社会主义计划经济国家在第二次世界大战后，借助集权式计划管理制度正好适应战后经

济资源短缺状况下可以强制集中分配使用有限资源的优势,以较快的速度推动了工业化进程和经济高速发展,在战后二十余年里显示了强劲的发展势头。但同时,集权式计划管理体制下效率低下的问题也愈来愈严重,至 70 年代,导致了其对经济增长刺激效应明显递减的趋势。

进入 70 年代以后,两种经济制度的优劣开始泾渭渐趋分明。市场经济制度的高效率优越性愈渐明显,尤其是东亚、东南亚、南美洲的一些市场经济后起国家经济实现持续大幅增长,创造了一个又一个所谓的“经济奇迹”。而相对比的是,计划经济制度因集权、呆板、束缚自由所带来的效率低下的弊病愈渐显露,使这些国家的社会经济遇到越来越大的困难。加之政治动荡,计划经济制度的创始领导人,因各种原因走下历史舞台。于是,以前苏联、东欧的断断续续的变革开始,后来又加入中国的经济改革,计划经济国家越来越强烈地表现出放弃计划经济体制的倾向。至 1989 年春夏之交的东欧巨变、前苏联解体,1992 年中国改革开放总设计师邓小平南巡谈话引发的社会主义也可以发展市场经济的思想解放运动,便正式宣告了以集权管理为特征的计划经济,从理论到实践退出历史舞台。从而,在计划经济国家的变革过程中,由计划经济制度向市场经济制度转变与过渡,即经济转型浪潮席卷几乎所有的原计划经济国家,关于经济转型的研究也应运而生。

其次,是进入 90 年代以来世界频频发生的几次金融危机,尤其是 1997 年 7 月始爆发的东南亚及东亚金融风暴。

1997 年 7 月 2 日,在国际金融投机商的多次重击下,泰国终于失去还手之力,宣布放弃泰铢与美元挂钩的一揽子货币联系汇率制,让泰铢自由浮动,引起泰铢的暴跌。从此,便标志着一场席卷亚洲、震撼全球的金融风暴拉开了序幕。痛定思痛,回首这场不论是规模还是危害程度都堪与 20 世纪 30 年代世界性经济危机相比,只是风暴中心换到了地球另一半出现的金融危机,大致是分四

个阶段由点到面发展,从泰国至东南亚,再至东亚乃至世界各地,沉重地打击了世界经济。1997年7月至9月底为第一阶段,危机由泰国泰铢暴跌引发,迅速席卷印尼、马来西亚、菲律宾、新加坡等东南亚各国;1997年10月为第二阶段,危机引发香港金融市场剧烈的波动,更使香港股市暴跌,并导致美国纽约股市及欧洲、拉美、东京等世界主要股市紧步后尘、大幅下跌,整个世界股市陷入“黑色十月”的全球股灾中;1997年11月至12月为第三阶段,风暴袭入东亚的韩国与日本,令以世界第十一位经济强国身份加入号称“富国俱乐部”的韩国沦为本次危机的重灾区,只能指靠IMF等提供的550亿美元紧急援助才能渡过难关,也使日本这一世界第二大经济强国还未从泡沫经济破灭的阴影中复兴,又遭受了一次史无前例的损失;1998年元月前后为第四阶段,由韩、日危机引发的东南亚汇、股市场再次波动,印尼更由金融危机引发政治危机,刚刚被选为总统的苏哈托下野。此后,由于东南亚各国、日本、韩国以及香港、台湾、中国内地的一系列改革应对措施,加之IMF的强有力经济支持,金融危机的势头才得以遏制,受危机冲击及波及的各国开始走上缓慢的经济复苏之路。

其实,世界经济在进入90年代以后,早在本次东南亚金融危机之前,就已连续发生过几次大规模的金融危机。其中,最为著名的:一是1992年英镑发生了不可恢复的大幅贬值,欧共体内部的西班牙、意大利和瑞典等国货币贬值,令欧洲货币体系几被摧毁。二是1994年的墨西哥金融危机,在短短几个月内,墨西哥货币贬值一半,大量企业破产倒闭,失业人口剧增,危机迅速波及整个南美洲地区,幸有美国和国际金融机构500多亿美元援助才避免了危机的恶化。三是此后一系列令世界瞠目结舌的金融危机事件,比如英国老牌的巴林银行因其在新加坡的业务员里森使用金融衍生工具投机的失败而告突然跨台;法国里昂信托银行因涉足房地产和保险业未化解的坏账损失超过3000亿美元,使法国政府被迫

筹措 200 亿美元以对之干涉;日本的宇宙、木津等信用社引发的金融机构破产、兼并风潮;台湾岛新化市第四信用社因总经理挪用公款 29 亿新台币炒股票发生亏空,引发挤兑风波,此后又连续发生几起金融丑闻,令岛内金融市场遭受严重打击,利率上涨,股市大跌,新台币汇率大幅下跌;中国内地也出现了北京沈太福长城公司的 10 亿元、无锡下岗纺织女工邓斌的 32 亿元非法集资案,等等。四是 1995 年 8 月下旬,俄罗斯爆发空前的支付危机,几乎所有银行因缺乏资金或互不信任而停止发生业务关系,大批银行被迫停业,贷款利率飞涨。最后,1997 年初,阿尔巴尼亚发生全国性动乱。这场动乱始于几年前就涌现的“金字塔”式的非法集资风潮,它使 70% 的阿尔巴尼亚人卷入。非法集资败露后,社会陷入无政府状态,政局动荡,执政党下野,暴力事件频发,令逾千人伤亡。

世界经济,就是这样带着金融危机的动荡不宁进入了 1997 年下半年,终于,在东南亚爆发了更大规模的金融危机。

经历了上述 20 世纪末期的两大类重大事件,世界各国,尤其是经济学家和政治家们普遍开始对现行的经济制度进行反省。综观时至今日局势,笔者断言,在人们的反省中,政府行为于经济制度重塑中的特殊地位与作用,已成为研究与关注的焦点。

经济转型,是计划经济模式向市场经济模式的转型,从而许多人认为这等同于行使计划集权管理的政府,要从无所不为的地位退化为市场经济下无为而治的“守夜人”。这是对计划经济与市场经济的片面理解,其根源在于把市场经济仅仅视为是一种由市场机制对资源配置和经济活动进行调节的经济。笔者以为,现代市场经济,最本质的内容乃是一种经济制度,是一种由政府提供整个社会经济运行的制度安排并维护这种制度秩序,从而保证市场机制能对社会经济运行起基础性调节作用的经济制度。没有制度规范的市场经济绝不可能正常运行。从这个意义上看,任何市场经济最主要的都是发挥政府行为与市场调节的作用,并用制度形式