

©新疆维吾尔自治区国有资产监督管理委员会/编著

新疆国有经济 布局与结构优化 调整研究

XINJIANG GUOYOU JINGJI
BUIU YU JIEGOUYOUHUA TIAOZHENG YANJIU

XINJIANG GUOYOU JINGJI
BUJU YU JIEGOUYOUHUA TIAOZHENG YANJIU

● 新疆国有经济

● 布局与结构优化
● 调整研究

◎新疆维吾尔自治区国有资产监督管理委员会/编著

 新疆人民出版社
XINJIANG PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

新疆国有经济布局与结构优化调整研究 / 新疆维吾尔自治区国有资产监督管理委员会编著. — 乌鲁木齐 : 新疆人民出版社, 2010.12

ISBN 978-7-228-13988-0

I. ①新… II. ①新… III. ①国有经济-经济规划-研究-新疆②国有经济-经济结构-调整-研究-新疆
IV. ①F127.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 232965 号

出 版 新疆人民出版社
地 址 乌鲁木齐市解放南路 348 号
邮 编 830001
电 话 0991-3652362
发 行 新疆人民出版社
制 作 一心设计工作室
印 刷 乌市康林纸业印务有限公司
开 本 787×1092mm 1/16
印 张 26.75
字 数 500 千字
版 次 2010 年 12 月第 1 版
印 次 2010 年 12 月第 1 次印刷
印 数 1-2 500 册
定 价 58.00 元

序 言

库热西·买合苏提^①

国有经济是我国社会主义制度的经济基础,是国家引导、推动、调控经济和社会发展的基本力量,是实现广大人民群众根本利益和共同富裕的重要保证。

改革开放以来,特别是党的十六大确立国有资产管理体制改革的方向以来,自治区党委、自治区人民政府坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,不断深化国有资产管理体制和国有企业改革,国有经济布局结构不断优化,国有经济活力、影响力、控制力不断增强,为新疆经济发展和社会进步做出了重要贡献。

2010年5月,中央召开新疆工作座谈会,对进一步推进新疆跨越式发展和长治久安作出重大部署。自治区党委七届九次全委(扩大)会议认真贯彻中央新疆工作座谈会精神,提出了新疆实现跨越式发展和长治久安的目标任务、指导思想、总体战略方向、具体战略选择和必须着重把握的原则和重点工作。作为新疆经济发展和社会进步主导力量的国有经济,要用创新的理念,采取更加有效的措施,下大力气做好以下四个方面的工作:一是进一步提升国有经济的影响力和带动力。要把有限的国有资本集中到关系到国家战略利益和公共利益的行业,更好地发挥国有经济的主导作用,同时,影响和带动社会资本投资,加快我区优势产业发展,加快推进新疆新型工业化进程。二是进一步增强国有经济的活力。要以市场和产业政策为导向,以产权为纽带,通过优化存量资产、优化投资结构、优化资产组织形式、优化企业组织架构,促进国有企业优胜劣汰机制的建立和整体素质的提高,增强市场竞争能力,为国有经济的持续健康发展不断注入新的活力。三是进一步培育国有经济新的经济增长点。既要注重国有经济存量资产的优化,做大做强现有优势产业和支柱产业,推动产业升级,更要注重国有经济增量资产的优化,加快培育战略性新兴产业,积极抢占新一轮产业竞争的制高点,为新疆新型工业化、农牧业现代化、新型城镇化建设不断提供新

^① 作者系中共新疆维吾尔自治区委员会常委、自治区副主席。

的动力。四是进一步更新观念和完善体制机制。加大政企分开工作力度,加快政府职能转变步伐,建立健全国有产权“有进有退、合理流动”的体制机制,加快推进国有企业改制重组和国有资产资本化、证券化进程,推动国有资产在更大的范围内优化配置。在国有经济布局 and 结构优化上取得新突破,确保“稳疆兴疆、富民固边”战略目标的早日实现。

从 2008 年下半年开始,自治区国资委组织力量,成立课题组,通过对国内外有关国有经济理论的学习考察,对国内外国有经济发展实证的深入分析研究,借鉴近年来内地省区市优化国有经济布局 and 结构的成功经验,紧密结合新疆国有经济发展的现状,针对当前新疆国有经济存在的主要问题,提出了优化新疆国有经济布局 and 结构的总体思路、基本原则以及有关对策和建议,形成《新疆国有经济布局与结构优化调整研究》课题成果,为我区在经济领域工作的同志们提供了一份很好的学习参考资料,对于我们更好地贯彻落实中央新疆工作座谈会和自治区党委七届九次全委(扩大)会议精神,推进新疆国有经济又好又快发展将产生积极的作用。

2010 年 9 月 28 日

目 录

序 言	(001)
第一章 国有经济基本理论概述	(001)
一、国有经济基本理论及其历史演变	(001)
(一)公共产品论	(001)
(二)经济干预论	(003)
(三)市场失灵论	(007)
二、国有经济在现代经济中的基本职能	(011)
(一)基础服务职能	(011)
(二)带动引导职能	(012)
(三)维护和救助职能	(012)
(四)调节和控制职能	(013)
(五)社会政治职能	(014)
第二章 世界各主要国家国有经济布局与结构演变趋势	(015)
一、发达国家国有经济布局和结构调整的轨迹及趋势	(015)
(一)美国国有经济布局和结构调整的轨迹及趋势	(016)
(二)英国国有经济布局和结构调整的轨迹及趋势	(017)
(三)法国国有经济布局和结构调整的轨迹及趋势	(018)
(四)日本国有经济布局和结构调整的轨迹及趋势	(019)
(五)其它发达国家国有经济布局和结构调整的轨迹及趋势	(020)
二、中、东欧转轨国家国有经济布局和结构调整的轨迹及趋势	(022)
(一)俄罗斯国有经济布局和结构调整的轨迹及趋势	(022)
(二)部分东欧国家国有经济布局和结构调整的轨迹及趋势	(024)

三、发展中国家国有经济布局与结构调整的轨迹及趋势	(025)
(一)拉美国家国有经济布局与结构调整的轨迹及趋势	(025)
(二)亚洲国家国有经济布局与结构调整的轨迹及趋势	(027)
四、世界各国国有经济布局与结构调整对新疆的启示	(028)
(一)世界各主要国家国有经济布局与结构调整的经验总结	(028)
(二)世界各主要国家国有经济布局与结构调整的深层原因	(029)
(三)国外国有经济布局与结构调整对新疆的启示	(032)
 第三章 我国国有经济布局与结构调整的历程与经验	(034)
一、我国确立计划经济体制的背景及原因分析	(034)
(一)马克思主义理论信仰	(035)
(二)以“赶超”为特征的发展战略	(035)
(三)苏联计划经济辉煌成就的示范效应	(036)
二、我国国有经济的形成和发展	(036)
(一)我国国有经济的形成	(036)
(二)我国国有经济的发展	(038)
三、我国国有经济布局与结构调整的趋势	(042)
(一)国有经济布局与结构调整的历程	(042)
(二)国有经济布局与结构调整的成效	(047)
四、对我国国有经济战略性调整的反思与展望	(054)
(一)新中国成立后 30 年(1949—1978 年),国有经济占据绝对主 导地位,国有经济问题的核心是“强约束,弱激励”	(054)
(二)改革开放 30 年(1979—2008 年),国有经济比重逐步下降到 10%~20% 的控制地位,国有企业问题的核心是“强激励,弱约束”	(054)
(三)2009—2038 年,国有企业将形成“科学的激励与监督约束机制”,国有 经济将进入由 10%~20%上升到 30%~40%的崭新发展阶段	(057)
五、我国几个主要省区国有经济布局与结构优化调整情况	(058)
(一)广东省	(059)
(二)江苏省	(063)
(三)湖南省	(066)
(四)广西壮族自治区	(070)
(五)云南省	(075)
(六)内蒙古自治区	(082)
六、国家及其广东、江苏、湖南、广西、云南、内蒙古六省区国有经济 布局与结构优化调整的经验和启示	(087)
(一)解放思想,更新观念,积极探索创新	(087)

(二)始终坚持政府主导与市场化调节相结合	(088)
(三)坚持分类推进原则,避免一刀切	(089)
(四)把地方政府的积极性与中央统一政策的指导作用结合起来	(089)
(五)把国有经济布局和调整与解决遗留问题结合起来	(089)
(六)大力推进综合配套改革	(089)
(七)立足自身特点和所处的发展阶段,准确定位本地区国有经济的 基本职能与任务,科学划定国有资本进入和控制的产业领域	(090)
(八)区域国有经济调整要服从和服务于国家的总体战略	(090)
第四章 新疆国有经济布局与结构的现状及存在的突出问题	(091)
一、新疆国有经济的形成与发展	(091)
(一)新疆国有经济的形成	(091)
(二)新疆国有经济的发展	(094)
(三)新疆国有经济发展变化的基本趋势	(106)
二、新疆国有经济布局与结构的现状	(112)
(一)国有经济总量状况	(112)
(二)国有经济地区分布	(114)
(三)国有经济产业分布	(117)
(四)国有经济规模结构	(119)
(五)国有经济产权结构	(119)
(六)国有经济组织结构	(120)
(七)国有经济盈利结构	(122)
(八)国有经济布局与结构调整的基本趋势	(124)
三、新疆国有经济布局与结构优化调整存在的突出问题	(127)
(一)影响国有经济发展的体制性障碍依然存在	(127)
(二)资本市场和产权市场发育滞后	(127)
(三)国有资产管理体制不健全	(128)
(四)国有资产严重流失	(129)
(五)社会保障体制不健全	(131)
(六)国有经济布局与结构仍不合理	(132)
(七)国有企业经济效益有待进一步提高	(137)
(八)现代企业制度远未建立起来	(141)
(九)国有企业包袱沉重,维护职工合法权益任重道远	(141)
(十)国有企业改革改制仍然面临困难	(142)
(十一)地方国有企业规模小,实力弱,难以发挥引导力和控制力	(143)

第五章 新疆国有经济布局与结构优化调整的依据和基本内涵	144
一、新疆国有经济的基本职能	144
(一)为经济社会发展提供基础服务	145
(二)带动和引导区域经济持续快速发展	145
(三)为政府对区域经济的调控提供手段	146
(四)维护国家安全和社会稳定	146
二、新疆国有经济布局与结构优化调整的理论依据	147
(一)国有经济布局与结构调整理论研究成果综述	147
(二)对传统国有经济理论的反思	149
(三)我国国有经济存在的特殊性理论依据	153
三、新疆经济发展阶段的基本判断	157
(一)从人均国内生产总值看,新疆仍处于工业化初期阶段	158
(二)从产业结构看,新疆已进入工业化中期阶段	158
(三)从就业结构看,新疆工业化大致相当于 20 世纪 60 年代 中等收入国家水平	159
(四)从城乡结构看,新疆的人口聚集度呈现工业化早期 向中期过渡阶段特征	161
(五)从工业内部结构看,新疆工业的霍夫曼系数小,但并不能说 新疆处于重工业化阶段	161
(六)从工业增加值贡献率看,新疆处于半工业化社会向工业化 社会推进阶段	163
(七)基本结论与启示	164
四、新疆国有经济布局与结构优化调整的基本内涵	165
(一)新疆国有经济发展的边界问题	165
(二)新疆国有经济布局优化的基本内涵	169
(三)新疆国有经济结构调整的基本内涵	202
第六章 新疆国有经济布局与结构优化调整的环境因素、 基本思路和设想	206
一、新疆国有经济布局与结构优化调整的环境分析	206
(一)新疆国有经济的战略地位	206
(二)新疆国有经济布局与结构优化调整面临的形势分析	212
(三)新疆国有经济布局与结构优化调整的有利条件	227
二、新疆国有经济布局与结构优化调整的基本思路	235
(一)总体思路	235
(二)基本原则	237

(三)基本途径	(245)
(四)主要目标	(247)
三、新疆国有经济布局与结构优化调整的基本设想	(251)
(一)分行业调整设想	(251)
(二)分区域调整设想	(264)
(三)分不同监管主体调整设想	(274)
 第七章 新疆国有经济布局与结构优化调整的对策与建议	(285)
一、进一步解放思想,转变职能,加强领导	(285)
(一)发展国有经济要旗帜鲜明,理直气壮	(286)
(二)进一步明确新疆国有经济的功能和定位	(288)
(三)尽快制定新疆国有经济发展规划	(289)
(四)充分发挥政府的主导和推动作用	(290)
二、建立健全国有资产管理体制和监管方式	(290)
(一)打破条块分割,推动国有经济形成整体合力	(292)
(二)进一步明确国有资产管理机构的职责定位	(293)
(三)加强出资人机构和队伍建设	(298)
三、加快国有企业改革,确立和保障国有企业的市场主体地位	(301)
(一)优化调整国有企业布局	(303)
(二)加快产权多元化改革	(304)
(三)加快推进国有企业现代企业制度建设	(308)
(四)加快培育具有较强竞争力的大企业大集团	(311)
(五)严防国有资产流失	(318)
四、加快转变增长方式,全面提升国有经济的质量与效益	(324)
(一)增长方式转变的现状与问题	(325)
(二)提高认识,深化改革,加快增长方式转变步伐	(327)
(三)充分发挥国有企业在经济增长方式转变中的主导作用	(336)
五、加大资本金筹集和注入力度,提升国有企业实力	(339)
(一)为国有企业注入更多的资本金	(339)
(二)加快国有资产证券化改革,提高国有资本的证券化水平	(341)
(三)积极探索自然资源资本化的有效途径	(346)
(四)大力发展地方政府投融资平台	(352)
(五)加大国有资本经营工作力度	(355)
六、建设一支高素质的国有企业经营管理者队伍	(356)
(一)创新经营管理者选拔机制,深化企业人事制度改革	(357)
(二)健全企业经营管理者培育机制,着力提高政治业务素质	(358)

(三)建立科学有效的激励机制,激发企业经营者创业热情	(359)
(四)健全约束机制,确保国有企业经营者廉洁从业	(360)
七、大力发展非公有制经济	(361)
(一)进一步解放思想,转变观念	(362)
(二)推行现代企业制度,建立和完善法人治理结构	(362)
(三)激发内在动力,发展壮大非公有制经济	(365)
八、加快经济体制改革步伐,营造良好发展环境	(368)
(一)加快宏观经济管理体制变革	(368)
(二)加快财政、金融体制改革	(369)
(三)加快建立完善的社会保障体系	(370)
(四)进一步健全法制环境,将国有经济布局与结构优化调整 纳入法制轨道	(371)
(五)加大宣传力度,为国有经济发展壮大营造良好社会舆论环境	(372)
附件:地州国有经济发展调研报告	(373)
附件 1:巴音郭楞蒙古自治州国有经济发展报告	(374)
附件 2:阿克苏地区国有经济发展报告	(382)
附件 3:喀什地区国有经济发展报告	(390)
附件 4:克孜勒苏柯尔克孜自治州国有经济发展报告	(398)
附件 5:和田地区国有经济发展报告	(405)
参考文献	(413)
后 记	(416)

第一章 国有经济基本理论概述

一、国有经济基本理论及其历史演变

从一般的规定性来看,所谓国有经济,就是由国家(政府)通过赎买、投资等一定的方式形成并拥有所有权的经济形式。就国有经济的形成而言,在一定的历史条件下曾采取赎买甚至没收的方式把私人经济转变为国有经济,而在正常的经济发展过程中国有经济主要是通过国家投资形成的,这不仅包括国有独资企业,而且也包括国家控股或参股企业中的国有股权部分。国有经济的存在,是当代世界各国经济中的一种普遍现象。不论是社会主义国家还是资本主义国家,是发达国家还是发展中国家,在国民经济中都存在着一定比重的国有经济。虽然不同的国家建立国有经济的最初原因和动机不一样,但从国有经济发挥的功能来看都有其共性和不可替代性。无论是以美国及欧洲各国为代表的西方发达资本主义国家,还是以俄罗斯及东欧各国为代表的经济转型国家,还是建设独具特色的社会主义市场经济的中国,国有经济作为一种普遍的存在形式都有其共同的理论依据。

(一)公共产品论

公共产品(Public good),西方经济学用语,亦称“公共财货”、“公共物品”,是私人产品的对称,指能为绝大多数人共同消费或享用的产品或服务。如国防、公安、司法等方面所具有的财物和劳务,以及义务教育、公共福利事业等。特点是一些人对这一产品的消费不会影响另一些人对它的消费,具有非竞争性;某些人对这一产品的利用,不会排斥另一些人对它的利用,具有非排他性。本节所谓公共产品,是指那些消费不具有排他性但收费存在困难的产品。

在西方传统的国家理论中,国家的经济职能只是存在于市场失灵的领域,即提供公共产品和服务,而其它众多经济活动,则由市场来调节,即由私人自发地组织生

产经营来满足。最早提出“公共产品论思想”的是英国经济学家霍布斯(Thomas·Hobbs)。霍布斯的思想理论对公共产品论主要有两点影响,一是社会契约论;二是利益赋税论。作为一种国家起源观的社会契约论,其内容体系庞杂,但其中与公共产品论相关联的,则主要是它的关于政府与民众关系的思想。这一思想认为,社会上的个人是自由平等的,为了维护自身利益,但又无力仅仅依靠个人的力量来实现时,个人通过相互间的契约而形成了国家。霍布斯指出:国家的本质“就是一大群人相互订立信约,每个人都对它的行为授权,以便使它能按其认为有利于大家的和平与共同防卫的方式运用全体的力量和手段的一个人格。”

英国经济学家休谟(David Hume)在其1739年出版的《人性论》中最初对公共产品问题进行了专门分析。休谟认为,市场经济条件下的经营者具有只追求眼前利益而不顾长远危害的弱点,而这个弱点只有依靠执行正义的政府的作用才能克服。休谟分析,两个邻人可以同意排去他们所共有的一片草地上的积水,那是因为他们容易相互了解对方的心思,而且两个人都能看到,他不执行自己任务的直接后果就是整个草地的使用计划将被破坏。但是要使1000个人(甚至更多的人)同意那样一种行为,仍是很困难的,而且的确是不可能的;因为各人都在寻找借口,要想使自己省却麻烦和开支,而把全部负担加在他人身上。政治社会就容易补救这些弊病。执行长官可以拟订促进那种利益的任何计划。休谟接着指出,诸如桥梁、海港、城墙和运河的建造,船队的装备和军队的训练等等,都是只有在政府的关怀下才能做到,因为政府是“在某种程度上免去了人类所有这些缺点的一个组织”。

休谟从政治学和伦理学的角度进行的这些零星的论述和分析,包含了现代公共产品论的若干基本思想,即在自私自利的个人之间,存在着某些具有共同消费性质的产品和服务,像休谟所列举的共有牧地的排水问题。在公共产品供给及其费用的承担中,人们都存在着坐享其成的心理,即“搭便车”现象,导致无人愿意提供公共产品。在这种情况下,只有依靠政府才能有效解决公共产品的供给。

经济学鼻祖亚当·斯密(Adam Smith)最早从市场失效的角度明确地论述了公共产品。斯密认为,一旦政府的限制被取消,本性自由而又简单明了的市场经济制度,将确立起自身的一致与和谐,因而君主应当摆脱直接管理和指挥私人企业的所有责任。但是,本性自由的市场经济制度,又需要君主去执行三个基本的职责和功能,即对外、对内和公共产品职能。斯密指出:“建设并维持某些公共事业及某些公共设施(其建设与维持绝不是为着任何个人或任何少数人的利益),这种事业与设施,在由大社会经营时,其利润常能补偿所费而有余,但若由个人或少数人经营,就绝不能补偿所费。”显然,在斯密看来,公共产品的收益难以补偿其成本,从而私人难以承担,只能由国家来提供和满足,表明斯密已经认识到市场在某些经济领域是失效的。不过,斯密并没有对公共产品和市场失效问题做进一步的深入分析。

在亚当·斯密之后,对公共产品理论做出重大贡献的是英国经济学家约翰·穆勒(John Stuart Mill,1806—1873)。穆勒在《政治经济学原理》一书中,专设了一篇《论政

府的影响》。该篇共 11 章,从公共产品的角度对政府与市场的关系做了系统论述。首先,穆勒在该篇一开始就提出了问题,即“在我们这个时代,无论是政治科学中还是在实际政治中,争论最多的一个问题就是,政府的职能和作用的适当界限在哪里。在其它时代,人们争论的问题是,政府应该如何组成,政府应根据什么原则和规则行使权力;现在的问题则是,政府的权力应伸展到哪些人类事务领域。”其次,穆勒对政府活动的适度范围进行了详尽的探讨。穆勒认为,自由放任是一般的准则,除非为某种巨大的利益所要求,任何对该准则的偏离,无疑都是一种罪过。根据这一准则,穆勒把政府的职能分为两大类,即必要职能和任选职能。所谓政府的必要职能,是指政府应当履行的必要职责,包括政府必须提供的保障人们生命、人身和财产安全的法律体系和制度,这是保证自由放任制度正常运行的基本前提。但穆勒又指出:必要的政府职能要比大多数人最初想象的多得多,不能用很明确的分界线划定其范围。“政府除了应该保护人们免遭暴力和欺诈之外,还存在着大量的事例,此时政府履行职权是获得普遍赞同的。这些事例包括铸币、制定度量衡标准、铺设道路、安装路灯、清扫街道、绘制地图和航海图,以及堤坝的建造”等等。对此,穆勒指出:“被普遍承认的政府职能具有很广泛的范围,远非任何死框框所能限定,而行使这些职能所依据的共同理由除了增进普遍的便利外,不可能再找到其它任何理由;也不可能用任何普遍适用的准则来限制政府的干预,能限制政府干预的只有这样一条简单而笼统的准则,即除非政府干预能带来很大便利,否则便决不允许政府进行干预。”穆勒还为政府干预市场提供了一些具体标准:(1)个人不具备正确评价事物利益的能力时,需要政府干预,如儿童被要求接受初等教育;(2)个人缺乏远见,却可能签署无法废除的契约时,政府应加以限制;(3)利益分歧的劳工和经理人员谈判时,政府应加以调节。政府对股份公司尤其是垄断公司的活动,也应当加以调控。

关于政府的任选职能,是指人们尽管对于某些职责是否该由政府履行尚存在疑问,政府还是可以履行这些职责的。穆勒指出:对于这些职能来说,政府有时执行这些职能,有时不执行这些职能,而且人们对于是否应该执行这些职能,也没有取得一致意见。据此,穆勒具体批判了一些错误的政府干预理论,如保护本国工业的理论、对订立契约的干预理论、控制商品价格的尝试的理论、垄断理论等等。

(二)经济干预论

经济干预论和市场自由论,是近代国际经济学界争论颇多的两大理论。既有同时代的横向争论,又有不同时代的思想更迭。有的时候,市场自由论占上风,有的时候,政府干预论成为理论的主流。可以说,在不同时期,这两种理论被交替地使用。然而,当今世界,国家已经成为与市场并驾齐驱的资源配置的另一种基本方式。现代国家不仅提供满足人们共同需要的公共产品和服务,还通过各种规范性的经济政策直接调节和控制经济发展过程,对国民收入进行再分配。由于国家所承担的经济职能日益增多,国家已经成为社会经济生活中的决定性力量。现代国家不仅要保障人民

的最低生活水平,还要竭力去满足社会各个阶层所提出的各种各样的要求。这些常常是矛盾和冲突的使命,使得国家背负起沉重的负担,经常处于一种持续不断的危机之中。特别是在20世纪末和新世纪初出现了靠自由市场无法控制的两次大的金融风暴,越来越多的国家和地区,尤其是新兴工业化国家和地区,又不得不加强政府对经济的干预,重新使用资本管制的工具。由此,促使人们对经济干预论进行进一步的深刻反思。

19世纪下半叶,出现了社会福利和国家福利的思想。在德国,“讲坛社会主义者”面对工人运动的高涨,曾竭力宣扬国家的超阶级性,指出国家除了维持社会秩序和保障安全外,还有文化和福利的目的。国家应该通过法律采取措施,促进文化发展,改善公共卫生,帮助贫困大众。“讲坛社会主义者”的主要代表人物,德国政治学家阿道夫·瓦格纳(Adolph Wagner)为了强调国家的社会经济作用,发明了一个关于开支与社会产量效应增长的著名定律。瓦格纳认为,资本主义的发展带来了某种只能由国家加以满足的新的需求。例如,国内和国际的分工以及趋于复杂的商业和法律的各种条规都要求警察、军队、外交人员和法官发挥更为重要的作用。另外,随着文明的进步,国家还要对社会“更高更好的需求”承担责任,同时它也要对社会中经济上贫困的成员承担更多的责任。瓦格纳的思想对西方国家关于国家经济职能的经验性研究曾产生了很大的影响。

19世纪末,英国的费边社会主义也提出了一系列实行社会福利的改良主张,其中最著名的就是拉斯基和麦基弗的思想观点。他们为促进资本主义国家由传统的警察国家转向现代福利国家,从而为国家干预经济和福利奠定了政治思想基础。费边学说认为自由、平等和博爱这些价值目标在不受控制的市场经济中是不可能实现的。国家干预对于保证公共目标的实现和人民基本需求的满足是必需的,也是合理的。国家与其说是自由的敌人和权利的潜在侵犯者,不如说是能够促进所有人的自由和保护每个人的权利的唯一可行的社会组织。由于不受控制的市场不仅在收入、财富,而且也在地位和权利上产生了严重的不平等,它们同政治权力一样是对个人自由的巨大威胁。因此,不能得出这样的普遍结论,即为保护个人政治自由而需要经济自由放任主义。

对于国家具体的经济职能,拉斯基认为最为重要的是要控制工业,因为“不是国家控制工业就是工业控制国家”。而且这种控制对消费者和生产者都是有利的。拉斯基将大众需求的商品分为三类:一是不可缺少的生活必需商品;二是满足美和舒适需求的商品;三是确保生活质量的商品。对于第一类商品,拉斯基主张国家通过国有化直接管理,这类商品的生产目的在于使用价值而非赢利;对于第二类商品,国家可以通过确定标准和式样来加以干预;对于第三类商品,国家的干预体现在工资标准、劳动时间和经济保障等方面。总而言之,工业的存在应该是为社会利益服务的,它所创造的剩余价值属于整个社会。国家的干预和调节可以保证消费者得到价格合理和质量可靠的商品供应,可以确保工人最低限度的生存权利。

费边社会主义的思想传统在现代福利国家得到了广泛传播。针对市场经济造成的分离和冲突倾向,一些福利国家的理论家们推崇福利国家带来的友爱和合作精神。英国学者理查德·蒂特马斯(Richard Titmuss)在《赠送关系》一书中论证说,国家的社会公用事业由于表现了利他主义而扩大了我们的自由,他把国家公用事业所采取的利他主义行动称为“无名的帮助”。他认为,国家的福利制度能够阻止社会分离并促进人们的相互合作。

美国著名学者约翰·罗尔斯和丹尼尔·贝尔从政治角度为国家扩大了的经济职能作了论证。在自由市场背景下,罗尔斯设计了一个能够确保经济利益公平分配的政治制度。他设想政府分为四个指南部门,即调拨部门、稳定部门、转移部门和分配部门。前两个部门的目的在于保证市场经济的效率,创造出更多可供分配的财富。其中,调拨部门主要通过税收和补贴等经济手段以及对产权的变更等法律手段来引导投资方向,防止市场的盲目性。稳定部门则是负责劳动力和财政贷款的调动,根据供求关系,用经济刺激手段把人力、财力稳定在有效率的生产部门。转移部门负责确定并保障社会的最低受惠值,该部门考虑的主要是需求,并通过与其它要求相比赋予这些需求以适当的重要性。政府通过这一部门把一部分社会财富转移到福利、教育和救济部门,以保证所有社会成员都能够享受到平等的教育和医疗待遇,并尽可能满足穷人的物质需要。分配部门的职责是确定一种符合正义的分配份额的比例,防止可能危及政治自由的贫富悬殊现象。贝尔认为,国家除了应该满足公民的基本福利需求以外,还应当通过税收和货币政策对经济发展进行引导,还应该承担科学与技术发展的费用并制定相应的政策。

皮科克和怀斯曼从社会变革的角度解释了国家经济职能的扩大和公共开支的增长。在《英国公共开支的增长》一书中,这两位学者提到:英国政府的公共开支在国民生产总值所占的比重由1890年的9%上升到1955年的37%。他们特别关注战争所带来的转移和集中的后果,认为诸如战争一类的环境可以为国家开支的巨大增长创造条件,而且战争使人们更多地认识到社会环境中存在着不公正,他们把权力集中到中央政府并提高公共开支,以便日后能够更有效地解决这些问题。美国社会学家索罗金(P.A.Sorokin)持相同的观点。索罗金认为,一切诸如战争、饥饿、瘟疫或者革命等大的灾难都会造成这样的后果,即个人的思想和社会的注意力都被集中于灾难,而置其它一切于不顾。灾难使政府对各种社会联系的调节、管辖和控制趋于扩大,而个人和私人团体对社会联系的调节和管理趋于缩小。

除了从政治学和社会学的视角阐述了当代国家扩大了的经济职能学说外,经济学界对此也进行了不懈的探讨。在20世纪以前的西方经济学界,主流的经济学说说是亚当·斯密的“看不见的手”,即确信市场万能,政府的经济职能仅限于市场失灵的公共产品领域。后来,庇古(Arthur Cecil Pigou,1877—1959,英国著名经济学家)通过研究发现,斯密的原理虽然是正确的,但并不是无条件的。庇古认为,在完全竞争的市场条件下,社会资源能够得到最优配置,消费者能够得到最大效用,即“帕累托最优”

状态。但这一点只有在不存在外部性的条件下才能够成立。如果存在外部性,社会资源配置便无法实现帕累托最优状态。由于外部性是广泛存在的,在负的外部性即社会成本大于个人成本的情况下,国家应该对当事人征税,以使个人成本与社会成本一致。在正的外部性即社会收益大于个人收益的情况下,国家应该给当事人以补贴,以使社会收益与个人收益相等。所以,庇古主张通过国家干预,矫正外部性,以使社会资源达到最优配置状态。庇古认为,经济学不仅要研究资源配置的效率问题,也要研究最优收入分配问题。为此,庇古提出了两个基本福利命题:(1)国民收入总量越大,社会经济福利就越大;(2)国民收入越均等,社会经济福利就越大。由于市场本身并不能解决公平分配问题,所以,国家干预可以有效地弥补市场的不足。

如果说庇古的福利经济理论为国家干预打开了经济学上的方便之门的话,那么,凯恩斯主义的出现为国家干预最终确立了宏观经济理论基础。面对 20 世纪 30 年代的世界性的资本主义经济危机,凯恩斯于 1936 年出版了著名的《就业利息与货币通论》。在该书中,凯恩斯通过对人们的主观心理分析,得出了三个基本心理规律,即边际消费倾向递减规律、资本边际效率下降规律以及灵活偏好规律。根据这三大规律,凯恩斯论证了有效需求不足理论。由此得出结论:资本主义市场中不存在一个能把私人利益转化为社会利益的看不见的手,资本主义危机和失业不可能消除,只有依靠看得见的手即政府对经济的全面干预,资本主义国家才能摆脱经济萧条和失业问题。为此,凯恩斯主张扩大公共开支,为了充分就业,政府在财政预算上可以实行赤字政策。

庇古和凯恩斯的经济理论影响了几代人的经济思想。以后,经济学家继续从不同角度对国家干预理论进行研究。1958 年,巴托(F.M.Bator)在《市场失效的分析》一文中正式把市场失效作为一个经济分析概念提出来。从此,市场失效的概念进入了经济学教科书的视野。按照西方国家经济学教科书的一般说法,市场失效主要来源于外部性、公共产品、垄断以及收入分配不公和宏观经济波动等。市场失效首先表现为市场机制未能实现资源的最优配置,其次表现为市场机制虽然实现了帕累托最优,但未能满足其它社会目标,或者产生了社会不希望的结果。可以说,每一种市场失效都成了国家干预市场经济活动的理由。

随着西方福利国家危机的不断加深,一些经济学家对国家与市场、平等与效率等根本问题进行了新的探讨。美国经济学家奥肯(A.Okun)认为,既要肯定市场具有一定的位置,以保持效率,又要对市场加以约束,以保持平等。对于后者来说,主要依靠的是国家在累进税、社会保险、福利和就业等方面所采取的措施。在奥肯看来,平等与效率或者政治与市场之间并不存在根本性的矛盾,它们之间的关系是一种相互协调和妥协的关系,不存在一方对另一方的优越性。国家的作用就是在维持市场这一基本制度的同时,对金钱和权力领域加以区分,并通过一定的经济政策来消除市场带来的不平等,以维护人们的基本权利。

在西方经济学家对国家的现代经济职能进行多角度研究的同时,新经济史学派