

波、匈、捷

经济转轨中的政府职能

杨 烨 著

上海人民出版社

波、匈、捷

经济转轨中的政府职能

杨 烨 著



上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

波、匈、捷经济转轨中的政府职能/杨烨著. —上海:
上海人民出版社, 2002
ISBN 7-208-04063-X

I. 波... II. 杨... III. ①市场经济—职能管理—
研究—波兰②市场经济—职能管理—研究—匈牙利
③市场经济—职能管理—研究—捷克 IV. F151

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 007527 号

责任编辑 齐书深
封面装帧 王晓阳

波、匈、捷经济转轨中的政府职能

杨 烨 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版、发行

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

新华书店上海发行所经销 上海天马印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 7.875 插页 4 字数 175,000

2002 年 8 月第 1 版 2002 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 7-208-04063-X/D·706

定价 18.00 元

序

在市场经济浪潮中,人们常常思考着关于政府的一些基本问题:它的作用应该是什么?它能做什么和不能做什么?政府应如何更好地去做它应该做的事?

在 20 世纪的最后十年,东欧的几个转轨国家的政府职能问题显得比任何一类国家都更为突出和更为复杂。这些国家在发生政治剧变后开始实行向市场经济体制的转轨,是在一无理论可遵循、二无先例可借鉴的情况下进行的。在经济转轨时期,原中央计划经济体制被作为一种无所不包的“全能政府”而被否定。随着东欧国家社会主义的根本制度被抛弃,在其经济转轨初期也明显地抛弃了政府的作用,而且,若有人提出应发挥政府的作用,便被斥之为“旧制度的卫道士”。因此,在政治制度急剧崩溃所导致的社会真空中,政府的职能一下子被大幅度地削弱,甚至削弱到这些转轨国家的人民一度丧失了诸如法律和秩序等一些基本的“社会公共产品”的程度。然而,随着经济转轨实践的不断发展和深入,由于经济转轨的特殊需要而呼唤出对政府职能的强化。但是,经济转轨国家的实践在要求政府职能强化

的同时又给人们一种重要的提示,即这种在特定时期被强化的政府职能不可能也不应该被无限制地维持下去,在转轨进入一定阶段以后必须适应经济发展的需要而转向追求政府职能行使的有效性,而在经济领域更多地依靠市场机制的自然调节。

国内外关于经济转轨的学术专著和各类评论文章已如汗牛充栋,对上述各国的经济转轨实践的看法也众说纷纭。尤其是,东欧国家在经济转轨时期政府职能的转换问题,日益引起国内外学术界的高度关注。新近国内外出版了不少以政府职能为研究主题的学术专著。杨烨教授撰写的《波、匈、捷经济转轨中的政府职能》一书,将政府职能与经济转轨这两个引起众多争论的问题结合在一起作研究与考察。它涉及到许多位于本学科领域的前沿性问题,显示出作者对学术前沿问题具有高度的敏感性和在理论上勇于创新的精神。

按照科学社会主义经典作家对资本主义生产方式发展前景的分析和对未来社会主义共产主义社会的设想,资本主义市场经济发展达到一定时候就会被社会主义的计划经济所替代。而在 20 世纪的最后十多年里,人们面对的现实问题是怎样从高度集中的社会主义计划经济体制向市场经济体制转轨。这种“倒过来走”的现象在近现代历史的发展中尚未发生过,经济转轨国家面临诸多新问题却找不到现成的答案。尤其是在转轨时期政府应该发挥怎样的作用问题上,更是缺乏相对应的理论来对其作出令人信服的解释。随着东欧等国经济转轨实践的发展,国内外学术界关于转轨经济的研究不断深入,并获得了若干新的进展。其中包括,经济转轨时期政府的作用应该明显削弱抑或应该得到强化,政府在经济转轨时期应该承担起哪些特殊的职能,等等。

本书正是以转轨经济研究的这一新进展为出发点,重点研

究东欧国家经济转轨时期政府职能的重新定位及有关问题。由于波兰、匈牙利和捷克这三个国家在东欧转轨国家中走在最前列,因此,经济转轨中出现的新问题往往在那里也表现得最为充分,正是基于这一点,作者选定波、匈、捷三国作为考察和研究对象。本书有一个明显的特点,即不求面面俱到,只求深入地分析一些曾经在学术界引起争论的问题。作者的写作手法是,以政府经济职能转换为主线索对波、匈、捷这三个国家的转轨实践作一种新的梳理。这种梳理集中反映在以下几个方面:首先,作者并没有力求涵盖波、匈、捷三国经济转轨的全过程,而是主要集中在经济转轨的前期(1990年至1995年前后)。同时,也并没有囊括经济转轨中政府职能转换的所有领域,主要围绕转轨模式与政府经济职能转换的关系、政府在私有化进程中的所作所为,以及政府在市场经济制度建立过程中的作用等三方面展开;其次,限于篇幅,不可能包括经济转轨中政府所有部门的各方面的职能转换,而只包括中央政府的经济职能的转换;再次,书中提及的东欧转轨国家一般是以波、匈、捷三国为例,不可能对剧变前的8个东欧国家的转轨情况都一一论及;此外,书中的捷克指的是1993年以前的捷克斯洛伐克和1993年以后的捷克共和国。

作者在书中不仅为研究东欧等国的经济转轨开辟了一个新的视角,即从政府职能转换的角度来对经济转轨作更为深入的研究,而且还提出了一系列有价值的学术观点。其核心观点是:波兰、匈牙利和捷克三国在经济转轨的初期都明显地存在着否定政府作用的倾向。这种倾向的后果是导致了体制更换的“空隙”增大,给经济转轨带来一定的阻碍因素和不必要的经济损失。波、匈、捷三国忽视和否定政府职能的主要原因是这些国家在转轨初期所面临的特定社会政治环境,即经济转轨所具有的

强烈的政治和意识形态因素、西方经济理论和市场模式对转轨中政府地位与作用的影响、转轨时期政权的频繁更替和党派的激烈争斗阻碍了政府职能的有效发挥,转轨中的“政府失效”现象促使对政府作用的进一步否定等等。波、匈、捷等国经济转轨初期对政府作用的否定所导致的后果是,体制更换的“空隙”增大。具体表现为:“转轨性崩溃”的程度严重和政府对此无能为力;政府财政收入急剧减少和灰色经济猖獗;经济信息混乱和中断以及整个经济处于无序状态。东欧国家在经济转轨时期大都处于严重的社会经济危机之中,正在建立过程中的市场体制的不成熟导致了明显的“市场失效”现象,转轨过程中过快抛弃旧体制有可能造成“体系性真空”,上述诸因素决定了转轨经济必须选择政府干预型模式。虽然,转轨时期的政府干预与后发国家市场发育过程中的“政府替代”有若干相似之处,但是,波、匈、捷三国经济转轨初期的特定社会政治环境导致其并不具备形成东亚型的“强政府”的社会基础。作者在最后一章中对 21 世纪新的时代背景下政府职能的演变趋势作展望时指出:知识经济时代,政府不仅将成为社会新规范的制定者和国家创新体系的建立者,而且,在经济全球化浪潮的冲击下,政府维护国家经济安全的新职能将使其成为抵御全球化冲击的重要屏障。

作者自 20 世纪 80 年代中后期以来,始终以东欧问题研究作为其主要研究方向。多年来的潜心研究,取得了丰硕的学术成果。作者于 1993 年东欧剧变后不久出版的《漂浮不定的东欧》一书,在当时是国内研究东欧国家剧变过程的仅有的几本专著之一。这次奉献给读者的又是一本研究东欧国家经济转轨的专著。欣喜之余,欣然命笔,为之作序。

姜 琦 2000 年秋于上海

本书由上海市马克思主义学术著作出版基金资助出版



杨烨博士，1953年9月生于上海，华东师范大学法律与政治学院教授，上海市东欧中亚学会副会长，主要研究领域为俄罗斯与东欧国家的经济改革和社会转型、欧盟东扩与欧洲一体化发展等。1998年9月赴俄罗斯科学院俄罗斯历史研究所作短期学术访问，2001年2月至8月在德国柏林自由大学进行学术访问与研究。著有《漂浮不定的东欧》，参与撰写学术著作多部，并在国内各类学术期刊上发表论文50多篇。

目 录

0 引言 转轨经济学研究的新进展	1
上篇 经济转轨时期政府职能的重新定位	9
1 关于经济转轨外延与内涵的界定	11
1.1 关于经济转轨概念的外延的界定	12
1.1.1 关于经济转轨概念的外延的三种说法	12
1.1.2 中国的改革开放与苏联东欧国家经济转轨的本质区别	13
1.1.3 从统制经济和由计划经济向市场经济过渡的比较	16
1.2 关于经济转轨概念的内涵的理解	17
1.2.1 对经济转轨概念的内涵的不同理解	18
1.2.2 “后华盛顿共识”:衡量经济转轨的新视角	20
2 现代国家政府经济职能的演变过程	23
2.1 马克思恩格斯论资本主义市场经济中的政府作用	24

2.1.1	马克思恩格斯关于政府经济职能内涵的界定	24
2.1.2	马克思恩格斯论资本主义市场经济中政府的作用	26
2.2	资产阶级国家政府经济职能的演变过程	27
2.2.1	重商主义的“原始国家干预主义”阶段	28
2.2.2	市场经济的“守夜人”阶段	28
2.2.3	凯恩斯主义的“现代国家干预主义”阶段	29
2.2.4	政府与市场结合的“混合型经济”阶段	30
2.3	苏俄社会主义计划经济时期政府职能的转变	32
2.3.1	十月革命后初期:高度集中和强化政府经济职能	32
2.3.2	“新经济政策”时期:经济管理手段代替行政管理手段	33
2.3.3	斯大林模式时期:再次集中和强化行政管理手段	34
2.4	南、匈社会主义经济体制改革过程中政府职能的转变	36
2.4.1	南斯拉夫自治社会主义模式中的政府职能	36
2.4.2	匈牙利社会主义经济体制改革过程中的政府职能	38

3 经济转轨时期政府职能的重新定位	42
3.1 从计划经济可以跳跃到市场经济吗	43
3.1.1 经济转轨最终目标与转轨过程的混淆	43
3.1.2 政府职能的新类型:转轨经济中的政府职能	44
3.1.3 经济转轨过程究竟包括哪些阶段	46
3.2 经济转轨时期政府职能的重新定位	47
3.2.1 经济转轨时期对政府职能的特殊要求	47
3.2.2 经济转轨时期政府应具有的多重职能	49
3.2.3 转轨经济的特殊性选择:政府干预型模式	50
 中篇 波、匈、捷经济转轨时期政府职能的实例研究	 55
 4 波、匈、捷经济转轨时期政府职能的概述	 57
4.1 波、匈、捷经济转轨目标和战略的重大转折	58
4.2 在议会制政治体系中逐步确立政府的地位	62
4.3 对波、匈、捷政府经济职能转换的综合评估	65
4.3.1 对政府职能转换内容和绩效的两种概括性评价	65

4.3.2	对政府职能转换的几种综合性指标 评估	67
5	波兰经济转轨时期政府职能转换的特点	73
5.1	以“休克疗法”启动转轨进程导致政府 调控能力的减弱	74
5.1.1	经济转轨初期波兰政府机构的大规 模调整	74
5.1.2	以“休克疗法”启动转轨进程给政府 职能转换带来阻碍	76
5.2	塑造新的经济主体:政府在推行私有化 过程中的作用	80
5.2.1	波兰实行私有化政策的几个明显 特征	80
5.2.2	波兰政府在推行私有化过程中的 作用	82
5.3	政府的新角色:市场经济体制的建立者	85
5.3.1	市场经济条件下政府宏观调控体 系的完善	86
5.3.2	要素市场的发展和新的投资机制 的形成	90
5.3.3	适应市场经济体制的法律体系的 建立	92
5.3.4	以市场手段重建社会保障制度	97
6	匈牙利经济转轨时期政府职能的特点	103
6.1	渐进式转轨为政府实现职能转换留 有余地	104

6.1.1	渐进式转轨与“休克疗法”的主要区别	104
6.1.2	渐进式转轨为政府实现职能转换留有余地	106
6.2	有偿私有化政策给政府职能转换带来的利弊	108
6.2.1	有偿私有化政策的特征、方式和原则	109
6.2.2	有偿私有化给政府职能转换带来的利与弊	113
6.3	市场体制形成过程中政府经济职能的转换	117
6.3.1	建立竞争机制,为市场主体的形成创造条件	118
6.3.2	加强银行财力,推动金融体制的改革	120
6.3.3	改革财政预算体制,增强政府宏观调控能力	122
6.3.4	规范市场运作,建立适应市场经济的法律体系	124
6.3.5	改革社会保障制度,形成独特的社会福利体系	125
7	捷克经济转轨时期政府职能转换的特点	130
7.1	首先是宏观经济平衡,然后才是经济自由化	131
7.1.1	两党轮流执政局面下开始政府职能的转换	131

7.1.2	转轨前期保持宏观经济稳定的原因与措施	133
7.1.3	经济稳定给转轨时期政府职能转换带来积极后果	136
7.2	政府在推行投资券私有化过程中的作用	137
7.2.1	政府推行投资券私有化政策的具体过程	138
7.2.2	私有化政策实施不当造成新的不稳定因素	139
7.2.3	政府对投资券私有化政策的若干纠正措施	142
7.3	市场经济体制的形成与政府职能的转换	143
7.3.1	改革现有银行体系,完善政府宏观调控机制	144
7.3.2	培植资本市场,证券市场的兴起与发展	146
7.3.3	重建社会保障体制,为政府卸下沉重包袱	148
8	波、匈、捷转轨初期否定政府职能的原因与后果	153
8.1	波、匈、捷经济转轨初期否定政府职能的倾向	154
8.2	转轨初期特定的社会政治环境导致对政府职能的否定	156
8.3	否定政府职能的后果:体制更换的“空隙”增大	159

下篇 转轨经济中政府职能的理论评析	167
9 转轨经济中政府职能的模式选择	169
9.1 对“休克疗法”广义与狭义的不同理解	170
9.2 转轨经济中政府职能转换的两种模式	172
9.3 经济转轨时期出现“政府干预型”模式的必然性	175
9.3.1 转轨时期危机的存在导致政府职能的强化	175
9.3.2 转轨经济中市场机制的不完善要求政府的干预	176
9.3.3 “后发优势”与东欧转轨国家的政府职能	178
10 转轨经济中的政府职能与东亚模式的“强政府”	182
10.1 东亚模式:后发国家“政府替代”的典型案例	183
10.2 东欧转轨国家不能盲目借鉴东亚模式的“强政府”	186
10.3 转轨经济中的政府如何弥补市场发育的不足	191
11 转轨经济中的政府职能与“政府失效”	198
11.1 现代市场经济中“政府失效”的理论观点	199

11.2	转轨经济中可能出现的“政府失效”现象	201
11.3	政府怎样合理有效地干预经济	204
12	新的时代背景下政府经济职能的演变趋势	208
12.1	政府的新角色;知识经济时代社会新规范的制定者	209
12.2	政府的新职能;抵御全球化冲击的重要屏障	212
	结语 人们期待着更有效率的政府	221
	主要中文参考文献	225
	主要外文参考文献	230
	后 记	234