

现代政府的经济行为

——主体经济学的

宏观考察

● XIANDAIZHENG FUDE
● JINGJIXINGWEI
● ZHUTIJINGJIXUEDE
● HONGGUANKAOCHA



苏东斌 著 黑龙江教育出版社

fazhanyugaige

CONG SHU

发展与改革丛书

(黑)新登字第5号

现代政府的经济行为

——主体经济学的宏观考察

苏东斌 著

责任编辑：王晓明

封面设计：孙少江

黑龙江教育出版社出版（哈尔滨市道里区九站街1号）
哈尔滨市龙华印刷厂印刷·黑龙江省新华书店发行
开本850×1168毫米1/32·印张17.375·插页2·字数410千
1992年7月第1版·1992年7月第1次印刷
印数：1—2 000

ISBN 7-5316-1706-4/F·67 定价：7.50元

《发展与改革丛书》总序

发展，是现时代的主题。一个社会，生产力越不发达，经济文化越落后，她解决社会问题的可选择性则越小；反之，生产力越发达，经济文化水平越高，她解决社会问题的可选择性越大。人类的出路，在于发展。当今，世界各国，尤其是社会主义国家，要发展，就必须进行改革。所以，我们这一套丛书命名为《发展与改革》。

积中华人民共和国40年之经验，我们得出一个最重要的结论：建设有中国特色的社会主义，这是富国富民的唯一正确道路。欧美的资本主义模式，在中国没有存在的客观基础；照搬苏联的社会主义体制，也是此路不通。我们经过三十多年的痛苦摸索，终于找到了这条光明大道。建设有中国特色的社会主义大厦，有两块基石，即：社会主义初级阶段论和社会主义商品经济论。离开了这“两论”，也就没有中国特色了。为了达到建设有中国特色的社会主义目标，我们必须坚定不移地执行中共十一届三中全会以来形成的“一个中心、两个基本点”的基本路线，始终不渝地坚持以社会主义经济建设为中心，在劳动生产率和生活水平方面持续提高，逐步赶上发达国家。这样我们才能立于不败之地。为了解放生产力，我们必须坚持改革、开放；我们的改革，是社会主义制度的自我完善，当然要坚持四项基本原则，保证改革、开放沿着社会主义方向前进。

大方向、大原则确定了，但是，怎样达到既定的目标，有许

多艰难的工作要做。例如，怎样实现国民经济持续、高速、协调的发展？怎样把发展速度与优化结构、提高效益一致起来？在改革方面，最大的难点在于找到实现“社会主义有计划的商品经济”这个最终目标的途径、形式、步骤、方法。不少学者和企业家都指出了“承包制”不可避免带来短期行为、负盈难负亏等副作用，但是，又不可能一下子都变成股份制、合作制。那么，在承包制与股份制、合作制之间怎样找到一种过渡形式呢？诸如此类的有关发展与改革的重大问题，有待大家去苦心探索，深入研究。

出于历史责任感，我们龙江学派的一些学者高兴地接受了黑龙江教育出版社的委托，计划在三五年内编辑出版一套《发展与改革》丛书。这一套丛书不是代圣贤立言，或者注解现行政策，也不是单纯介绍外国的学术思潮，而是立足于本国，探讨发展与改革中的新课题，为中华民族的复兴略尽绵薄之力。

我曾经同黑龙江教育出版社张文达社长有一段对话：

我说：要不拘一格出好书，题材不拘一格，观点和文风也不拘一格，唯新唯好。

张社长答：我社要不惜赔钱出好书！

在今日一片赚钱声中，我们听到这种支持学术事业的声音，是多么惊奇，又多么兴奋啊！不少乡镇企业超过国营大企业，同样，小出版社也可以干出大事业，只要有这种为发展学术事业不惜赔钱出好书的方针。

人类学家麦克斯·格拉克曼曾经说过：“科学是一门学问，它能使这一代的傻瓜超越上一代的天才。”本丛书的作者似乎比傻瓜还高明一点，我们为什么不能超越上一代的天才呢？

熊映梧

1992年1月于冰城

前 言

美学家蒋孔阳的一段话，可以同本书的创作心绪相发明。

蒋先生说：“坐在门前，看着庭前的阳光和绿草，感到自己身体衰竭，不胜感叹。我们常说，人定胜天，人要征服自然，这固然是对的。但到头来，是否还是天定胜人、自然征服人？你看秦皇汉武，当时多么威风，为了自己的丰碑，草菅人命，弄得民不聊生，可是他们能够胜过他们墓前的阳光和绿草吗？我们人，应当积极向上，奋发有为，报效国家，可是我们不能为了‘胜利’，逆天而行！我是一个书生，百无一用。唯一的用处是读书。读书的目的，是要增长知识，明辨是非，活跃思想，探索真理，提高人的价值。但人的价值，不在于战胜他人夺取个人的桂冠，建立自己的体系，而在于把自己提高到宇宙社会来看，让人认识到天地之大，人生之广阔，真理不是一个人独占或包办得了的。我们应象庭前的阳光和绿草一样，多作奉献，把生命和美献给人间。”^①

两年前，在给研究生授课的过程中，在对政府科学顾问委员会咨询的活动中，逐渐萌生了一种念头：能否把经济学原理与祖国现代化建设的政府行为结合起来研究一下，既看看现实对原理的坚持与反抗，也看看原理对现实的指导与孤独。

① 引自1990年第6期《收获》杂志

而当这一选题真正被通过之后，我又立即堕入茫然之中，因为它不仅需要大量的、近期的、比较性的资料，而且也应了马克思的一段话的意思：要想实证性地描述和规范性地说明政府的经济行为，就等于要把全部经济关系从头到尾陈述一遍。这也算咎由自取吧！于是，我就以政府为主体，开始考察了它在生产、交换、分配中的基本行为。而揭示的结果还是恰当了一位友人的名言：凡事当然要符合国情，但是国情也是在变化的。的确，谁能想到10年前还被人颇为困惑的牛仔裤，今天也被首长们堂而皇之地穿上走进豪华的宴会厅了。谁还再敢说牛仔裤不符合中国的国情呢？我想其中的道理首先在于它毕竟是一种裤子，而且中国人也一定能穿得进去。

现实就是那么无情。据说，以弘扬“茶文化”为己任而精心制造的毛峰花茶，却因第一，叶渣不便处理，第二，会议都散了而头回茶还没有泡开为理由，在大洋彼岸都少有知音。而追踪世界饮食变化的新潮，如欧美的茶末、日本的茶汁罐头，却反而大受青睐。

从中国“文化”的角度来看，后者的“文化”显然大为减少。因为一旦失去了“色香味形”中的“形”，几千年来传流下来的“茶文化”不就出现了危机了吗？但从经济上看，后者却实现了价值。这其中的涩味，与其说是对经济信息、市场反馈捕捉而引起来的，毋宁说是对传统文化中的某些侧面面临着选择而引起的思索。

无论是别人的文化碰撞，还是自己的文化演进，其衡量优劣标准只能是人的现实需要，尊重人们的这种需要，才真正体现出人的基本经济权利。况且，以上为例，我想，茶毕竟还是茶，只不过不再是茶叶了。

如果我们不把一切文化永远看成是将成之物，永远看成它会

不断地通过当代意识的诠释去发展，那么，即使它再丰富多彩，也因为封闭、僵化而枯竭。可见，凡是不随时代更新的东西，也终要成为历史的遗迹。任何一点认同与离异，都能够反映出时代与社会的继承与发展关系。

我特别赞同“贫穷不是社会主义”的英明论断。对于政府来讲，在处理它与经济实体，广大民众的关系时，与其“相濡以沫，不如相忘于江湖。”

我也尤其相信，“迄今为止，一切进步性的社会运动，都是一场从身份到契约的运动”梅恩这句久诵不衰的名言。的确，一切进步性社会的特点，都是从人身依附或身份统治关系的消失让位给日益增长的个人权利与义务的关系。这也就是人类文明发展史的内容和实质。对于现代政府来讲，其指导背景也仍然在于促进从身份到契约的转化。

在这里，我除了要不尽地感激那么多为我提供所引用的资料与论述外，还特别说明张文达、王晓明二位在选题、结构，甚至在行文中的重要作用。同样我也依然期待着读者的批判。因为本书的宗旨一直构成了我的极终关怀。

1992年1月4日哈尔滨牛房小区

目 录

第一章 导论——政府的经济职能	1
第二章 现代政府经济行为的选择基础	17
第一节 政府与自然环境.....	17
第二节 政府与科学技术.....	31
第三章 现代政府的投资行为	59
第一节 政府投资的经济合理性.....	59
第二节 政府投资的历史走向.....	62
第三节 政府投资的现代形式.....	91
第四节 现代经济的投资结构.....	163
第四章 现代政府的经济调节行为	189
第一节 政府经济调节的必要与极限.....	190
第二节 政府经济调节的方式.....	225
第三节 政府经济调节的内容.....	296
第五章 现代政府的经济保障行为	434
第一节 政府保障的经济极限.....	434
第二节 政府保障的经济原则.....	452
第三节 政府的消费导向.....	457
第六章 现代政府的自身经济行为	495
第一节 效率约束.....	496
第二节 廉洁约束.....	504
第三节 民主约束.....	516

附录：一种新的思维方式——“目的论”

——从列宁的“根本改变”到邓小平

的新“判断标准”526

附录：一种新的思维方式——“目的论” 这一章
在本书中，从列宁的“根本改变”到邓小平
的新“判断标准”，这一章主要论述了
一种新的思维方式——“目的论”。
这一章主要论述了“目的论”的
基本观点，即“目的论”是一种
以“目的”为出发点的思维方式。
“目的论”认为，任何事物的发展
都是为了达到一定的目的。因此，
在制定政策时，必须首先明确目的，
然后根据目的来制定政策。这种思维
方式，在列宁的“根本改变”和邓
小平的新“判断标准”中得到了体
现。列宁的“根本改变”是为了达
到“建立无产阶级专政”的目的，
而邓小平的新“判断标准”则是为
了达到“发展生产力，提高人民生活
水平”的目的。这种思维方式，使
我们能够更好地理解列宁和邓小平
的政策，也能够更好地指导我们的
实践。

第一章 导 论

——政府的经济职能

显然，政府是一个机构，但它决不是一批建筑物；政府由人组成，尽管它并不代表某一个人或一群人；于是，政府也就有了作为“人的一般”即人类所具有的利益、感情与要求。从这个意义上讲，研究现代政府的经济行为，也就不仅是一门科学，甚至可以说是一门艺术了。

经济活动是人类的一项基本生存与发展的活动。其中有些活动会往往要超越特定的制度本身而去寻捕人类所要共同遵循的某种“一般规律性”。这种一般规律性既有我们日常所共识的客观规律性，也有我们日常感觉到的，但有些却难以确认的主观规律性。这样看来，在政府的经济行为中，一定有许多并没有东西南北之别，而只存在于古代与现代之分了。

那么，在探讨政府的现代经济各种具体的行为发生之前，我们必须明确地回答：政府在经济上是什么人？政府在经济上要干什么？政府在经济上会怎样去干？政府在经济上为什么会这样去干？政府在经济上到底应当是一个什么样子？许多政府究竟是怎样进行经济活动的？为什么在大致相同的条件下，你们的政府与他们的政府的经济行为竟会那么的不一致？……这一系列带有根本性质的问题。

1 政府的经济身份

作为国家在某种程度上的代表——政府，它的经济身份既是多元的，又是完整的。

政府是经济的管理者。

政府能够超越其它各个行为主体之上，对全境经济实行统一的管理活动，自然也包括对各个行为主体之间的矛盾协调与保障。而且，经济学本身就是研究如何分配有限的财富以满足人类无限的需要的科学。而财富的稀缺，却永远无法充分满足一切需求。这一不可避免的事实，也就暗示和酝酿着各种行为主体之间的冲突，因为各个行为主体都表现为渴望多得，势必在所得和所需之间形成经济上的对峙局面，而一般来说，只有政府才有能力去协调这种关系。但是，中央政府首先是经济生活的管理者而不能降为协调机关。如果动摇了中央政府的权威性，也就会毁了国家经济本身。

政府是经济的投资者。

无论是直接投资（例如政府办基础设施建设、办公共产品生产），还是间接投资（例如政府各种补贴，甚至政府对非国营企业所提供的各种贷款），古今中外的政府都不可能完全地退出投资领域。

政府是经济的鼓动者。

现代经济对政府的要求，本质上并不是去“抑制”，而是去“鼓动”。它不是千方百计地去制造经济上各主体之间的“相安无事”，而是力所能及地去调动各种行为主体的经济积极性。去为各种经济行为主体的选择、投资与创造活动本身来提供更多的条件与更高的水平。

政府是经济的消费者。

既然政府不是“物”，它也就自然会有自己的“生存、享受、

发展”的经济需求，而且这一需求又显然不是作为任何一种代表身份出发的。它只是作为一种本能的政府行为的生产和政府行为的再生产的价值实现（如政府权力机构及其权力作用的膨胀）而客观存在着。以往的经济学说恰恰容易忽略这一点，就是因为仅仅把政府看成是彻里彻外一切都为别的消费主体服务的巨大的物质机器或者可怜的仆人。

政府的这四种经济身份，是政府与社会之间的基本经济关系，基本社会关系。它构成了政府在经济上的“基本人格”。政府所发生的一切经济行为，大体都是这种基本经济人格本性的反映与表现。

2 政府的经济目标

政府追求经济效率本身，决不可以被视为一种单纯的物质冲动。为了在世界上自立，至少是为了国家安全的利益需要，政府只能或者说必须努力实现经济的现代化。而在经济资源稀缺性的总的制约下，只有奔向经济的效率目标。

政府追求经济公平本身，既可以被看作是一种极终目的（因为对社会来说，没有比使自己的国民达到共同富裕的理想目标更重要的东西了。这种“均富”的经济思想并不是来自小生产的狭小心理，而是任何一个时代，尤其是发达的国家都可看作始终不渝的极终目标。当然对“均富”的理解，必须在摆脱贫困或者至少要在减少穷人数目上的意义上使用），又可以被看作是一种取悦人的手段（因为各个经济主体发生磨擦与冲突的大部分根源就来自于利益上的严重倾斜。而政府若能巧妙地协调这种关系，起码造成公平的状态，那么则是一个政府经济行为成功的标志。）

政府追求经济稳定本身，往往是指经济基本结构的稳定，不是指各种经济发展指标的稳定，因为那是不可思议的。一旦各种基本制度完善地建立起来了，维护和保持这种基本经济结构的稳

定，也就几乎成了所有政府的头等大事了。为了国内和平与安定，为了钝化各个经济主体磨擦的棱角，为了最终消除任何暴力革命的企图与危险，政府会随时准备通过各种行动来做出斗争或让步的。因为基本经济制度、基本经济结构的自行运转，就会自然地给政府带来它所需要的源源不绝的权力、财富和威望。既使不必特殊地抬高政府的地位，只要这个结构还基本维持着，政府的一切也就有了切实而充分地保障。所以那种指望政府本身会为了某种更特殊更深层的目的，而真正坚决又主动地去改造与修正基本经济结构，就显得过于天真了。因为如果是那样，也就意味着失去了“现政府”的时间意义了。除非已经形成了政府的异化力量。尽管如此，我们还是不能抹煞在基本经济结构内所能演出的波澜壮阔的戏剧来。

政府这三大经济目标都不在于最终以各种形式所确立的最高纲领。这一点对于任何一个政府都不会有丝毫的困难，因为绝不会有一家政府把贫穷、悬殊、动乱当作自己正常的经济环境。问题的实质是，在于政府能够非常具体地制定并实现了经济发展目标、国民生活提高目标，以及完成它们的各种体制目标。这样看来，所谓政府的经济目标，就不应被看作是一种乌托邦式主观设想，而只能是体现在社会和人的身上实实在在的具体象征。一旦离开了这一点，也就从根本上滑出了唯物论的轨迹，导向了唯意志论的深渊。

经济目标虽然具有绝对的确定性，但是如何把它们联系起来，反映一个政府所要实现的统一标准却是一大经济难题了。第二次世界大战之后，许多国家的政府都尽全力振兴经济，认为只要经济增长，社会就会同步发展。于是，各国都纷纷制定了以追求国民生产总值（GNP）高速增长为目标的发展战略，“GNP”曾是倍受经济学家和政治领袖们所青睐的衡量社会发展的工具。但是，人们终于发现，伴随着经济的高速发展，并没有自然而然

地出现社会生活的全面进步，一系列社会问题反而不期而至：生态失衡、环境污染、社会秩序动荡、人口素质难以提高，这些问题的加剧又反过来严重制约了经济的高速发展。

今天，我们是否可以说，“经济增长不能完全等同于社会发展，物质富裕也不能等同于生活幸福”这样一句话已经成了一种社会经济的共识了。正是在这样的认识面前，许多国家政府开始改变了单纯追求经济高速增长的战略，开始注重社会结构、人口素质、财富分配方式、伦理关系等因素，尤其注重经济与社会全面协调发展。

国民生产总值这类统计数字，虽然能够反映出一国的收入，但是它与人本身并没有什么特别的关切度，因为一切都要看政府如何利用它。现实发达的工业国家所存在的问题表明，高收入本身（既使不单指政府的高收入，也指居民的高收入）也并不能简单地被看作人的进步的根本保证。所以，我认为，在衡量政府经济目标的实现上，既要把扩大人们的选择范围，也要把人们已经实现的福利水平统统纳入经济视野。从经济现象来看，这也就把商品的生产与分配同人的自身能力扩大和运用在相当程度上结合到一起了。对于一个人来讲，如果能把人生的三大要素（至关重要的三个选择），即寿命（人的健康长寿）、知识（获得知识的机会）、生活水平（能够得到与现代社会相适应的所需要的各种物质条件）综合起来考察，那么也就会终于找到覆盖效率、公平、稳定的一张天幕。无论我们用“人文发展指数”（IDH）来界定，还是用“生活质量”去说明，都可以用来分析政府经济行为目标实现的程度。我认为，重要的是，在这里，必须把目标看成是一种结果，而不仅仅是一种计划与愿望。看来这张天幕还是具有很大的权威性的，虽然它也并不是很理想的标准。

“人文发展指数”考虑到许多因素：平均寿命、扫盲、教育、

健康、失业、城市化、军事开支、工资和过象样生活所必需的收入。据此，日本为首，其次为加拿大、爱尔兰、瑞典、瑞士、美国、法国。末尾是几内亚、冈比亚、和塞拉利昂。

国际上也曾有的学者提出衡量实现社会现代化的统一标准的10项指标：人均GNP3000美元以上、非农劳动力比重70%以上、农业产值比重12—15%、第三产业产值比重45%以上、识字人口比重80%以上、适龄青年受高等教育比重10—15%以上，每个医生服务人口1000人以下，平均预期寿命70岁以上、人口自然增长率1%以下。据此，1988年，中国得63分，这个水平高于低收入国家的平均得分41，略低于中等收入国家平均得分74，大大低于经济发达国家的平均得分216。

“生活质量”一项一般总是指一个国家和地区居民的物质、文化水平的提高和享受的程度，它是有关个人生活的社会的、经济的、政治的、文化的、生态的各种因素的综合反映。显然，它除了应该包括人均国民生产总值指标外，还必须含有个人实际收入水平，消费水平、消费结构（吃、穿、住、用、烧、交通、邮电、教育、健康、文化生活、就业状况、社会秩序等等。美国的“人口危机委员会”确立了“生活质量”的10个指标，并根据官方的统计，进行了综合的评估。据1989年资料，认为各项生活质量指标最好的城市有墨尔本（澳大利亚）、蒙特利尔（加拿大）和西雅图——塔科马（美国）总得分为86；最差的城市是拉各斯（尼日利亚首都），得分为19。其它一些主要城市见下表：

中国政府在十年规划中，提出了分三步走的战略部署。第一步，到1990年实现国民生产总值比1980年翻一番，解决人民的温饱问题。这一步已经基本实现；第二步到本世纪末，使国民生产总值比1980年翻两番，人民生活达到小康水平（确定人均国民生产总值达到800美元）；第三步到下世纪中叶，人均国民生产总值

世界大城市居民的生活质量

城 市	食品价值	居住条件	居住质量	通 讯	教 育	保 健	社会安全	宁 静	市内交通	空气清洁	总 分
东京—横滨	9	5	10	7	10	10	10	7	6	7	81
大阪—神户—京都	9	7	9	6	10	10	9	7	5	9	81
基 辅	6	2	10	4	10	9	8	8	10	—	74
巴 黎	9	6	10	6	10	9	8	5	1	8	72
纽 约	10	9	10	8	10	10	4	3	1	5	70
洛 杉 矶	10	10	8	6	9	10	4	5	4	3	69
伦 敦	10	8	10	7	5	10	8	3	1	7	69
莫 斯 科	6	3	10	6	10	9	5	5	7	3	64
列宁格勒	6	3	10	5	9	9	5	6	7	2	62
塔 什 干	6	3	8	2	10	8	6	8	3	—	60
汉 城	6	2	10	3	9	9	10	4	2	3	58
布宜诺斯艾利斯	5	3	7	2	3	8	5	8	7	3	55
里约热内卢	8	6	8	1	4	7	1	4	4	8	51
圣 保 罗	3	5	10	2	6	7	2	5	3	7	50
墨西哥城	5	2	8	1	5	7	2	5	1	2	38
开 罗	4	3	8	1	4	5	1	4	2	—	36
孟 买	2	1	6	1	3	5	7	6	1	3	35
加尔各答	1	1	2	1	3	6	10	7	2	1	34

(孙操远摘译自苏联《论据与事实》周报1991年第1期)

达到中等发达国家水平，人民生活比较富裕，基本实现现代化。（1980年中国的国民生产总值为4770亿元，1990年已达到 10492 亿元，增长了134.7%翻了一番多，只要今后十年再增长 70.4 % 即年增 6 %，就可以实现其目标了）

从温饱走向小康对于中国来讲，确实是一个伟大历史性进步。虽然小康水平本身也是一项动态指标。但是，如果把这项指标定量化、也可切实说明经济生活的要求、变化、水平了。据预测，到2000年，中国城镇居民人均全部货币收入3960元左右，年均增长10%；粮食消费大体维持在人均 250 公斤水平；电视机、电冰箱、洗衣机等耐用消费品在城镇的普及率达到85%左右；城镇居民人均居住面积达到 12 平方米，核心家庭（一对夫妻一个孩子）基本上有两间一套的住宅。

由此可见，对于政府来讲，人的发展就是一切问题的中心。人类发展概念的确定，以及人类发展的基本目标只能是扩大人的选择范围、增加参与机会。而这些选择理所当然地应包括获得收入和就业的机会，教育和保健，以及清洁与安全的自然环境在内。

以此为标准，我们又可以说，以往人的素质受到忽视的经常的真正的原因恰恰并不仅仅在于缺少财源，而是某些政府缺乏着一种加快人类发展的责任感。

3 政府的经济作用

政府的经济行为结果将显示出巨大的作用。

第一，创造良好的经济环境。

从狭义上看，公共设施、基础设施的建设；从广义上看，法律、法规、政策都属于为社会经济发展创造的外界条件。从商品经济角度看，则是政府为商品经济的各个主体提供出相当公平竞争的环境。显然，对于前者，政府是直接的参与者，对于后者，