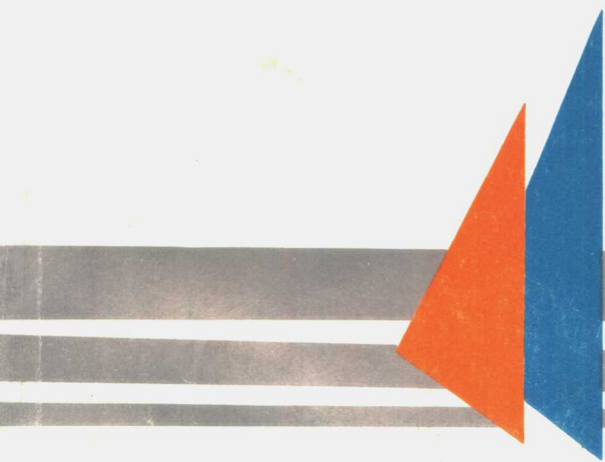


马克思恩格斯“小政府”思想 与当代经济改革

廖 逊



海南人民出版社

马克思恩格斯“小政府” 思想与当代经济改革

廖 逊 著

海 南 人 民 出 版 社

1988年·海口

责任编辑：洪寿祥

马克思恩格斯“小政府”思想与当代经济改革

廖 逊 著

海南人民出版社出版（中国海口花园新村）

海南新华书店发行

海南新华印刷厂印刷

开本：787×1092毫米 1/32 印张：2.5 字数：50千字

1988年8月第1版

1988年8月第1次印刷

标准书号：ISBN 7-80541-168-9/B.5 印数 1——50000册

定价：0.80元

本文讨论社会主义社会经济系统中的政府职能问题，它不涉及国防、外交、公安等领域的政府职能，不涉及国体、政体，更不涉及党的领导问题。众所周知，1979年以来的城乡经济体制改革，是中国共产党提出、推动和领导的。党的领导不仅关系国家政局的稳定，而且关系到改革的成败。其它社会主义国家，凡是改革能取得进展的地方，也都离不了党的正确领导。因为这些国家的执政党也同中国共产党一样，是扎根于人民群众的。

再者，文中所提及中外历史人物及中外当代人物，一概按照学术惯例直呼其名，不冠以“同志”或官衔，纯粹是为了讨论方便，并无厚此薄彼、尊谁抑谁之意。

目 录

- 一、当代社会主义经济体制改革中的政府职能……………(1)
- 二、马克思恩格斯“小政府”思想的来源及他们对
旧国家“大政府”的批判……………(15)
- 三、马克思恩格斯社会主义政府观的形成和发展……………(26)
- 四、马克思恩格斯本来设想、巴黎公社“小政府”
模式同苏联传统“大政府”模式的比较……………(35)
- 五、“乐园”失而复得……………(50)
- 跋……………(68)

一、当代社会主义经济体制

改革中的政府职能

当代社会主义经济体制改革面临的重大课题之一，是如何根治苏联传统模式中的官僚主义痼疾——机构庞大臃肿，决策效率低下，严重阻碍生产力进步。80年代以前，社会主义各国的领袖们，从理论上做出过三种诊断，在实践中做出过三种选择。

第一种选择是南斯拉夫方式。铁托认为，官僚主义问题的根子，在于经济政治体制本身，苏联传统模式的政府权力太大，社会权力太小，不符合马克思的“国家消亡”思想。因此必须反其道而行之，先扩大社会职能，缩小政府职能，再随之缩小政府机构。官僚主义之难，即可迎刃而解。铁托从1950年改革一开始，就提出“工厂归工人，土地归农民”，⁽¹⁾改国家所有制为社会所有制，实行企业自治。政府不再直接管理企业，主要运用经济手段，通过市场机制，实行间接控制。企业取得独立地位，领导人由职工选举产生，或由“工人委员会”聘任。他们可以根据市场信息，进行经济决策。“按劳分配”原则，也由本企业自行贯彻。因而政府机关人员乐于流向实际部门，应试应聘，施展才能抱负。于是机构和人员的精简，即成“瓜熟蒂落、水到渠成”之势，改革一路顺风，

三十年间几乎没有重大反复。

这个试验从一开始,就强烈地吸引着东欧各国人民。赫鲁晓夫1955年亲赴南斯拉夫赔礼道歉,1956年又在苏共二十大报告中,承认各国共产党人有权选择自己的道路。东欧人民的改革热望,蓄之即久,其发必速。顷刻化作此起彼伏的改革浪潮。波兰爆发波兹南事件和十月事件,匈牙利爆发十月事件,顽固坚持苏联传统模式的旧领导人下台,积极探索本国道路的新领导人执政,各地企业纷纷自发成立“工人委员会”。同一年,民主德国思想家哈里希起草改革纲领,主张“走德国式的社会主义道路”,学习南斯拉夫的企业自治,反对强迫集体化,要求借鉴波兰、中国新成果。⁽²⁾1968年捷克斯洛伐克发生“布拉格之春”事件,党和政府领导全面改革,提出建设“具有人道面貌的社会主义”,变国家所有制为多层次社会所有制,实行企业自治,改指令性计划为指导性计划,加强市场协调。同年匈牙利再度掀起经济体制改革高潮,为了避免授人以柄,改革方针不含“工人自治”内容,而着重使国有企业所有权和经营权相对分离,指令性计划改为指导性计划,加强市场协调。上述几次改革,大多因为苏联的压力、干涉或武装入侵,悲惨地结束。只有匈牙利1968年改革绕出激流险滩,熬过重重难关。成功地缩小了政府职能,精简了机构人员。

第二种选择是苏联方式。赫鲁晓夫认为,官僚主义问题出在中央政府的权力过于集中,地方政府的权力太小。因而主张在不改变政府与社会基本关系的前提下,精简政权机构,下放权力和干部。赫鲁晓夫一上台,就大刀阔斧、雷厉风行,拆并掉中央各专业部内一半的职能机构,下放了90万名干部。在1957年的“工业建筑业改组”中,一举砍掉25个中央专

业部,113个加盟共和国部,把权力并入各级国民经济委员会。中央权力急剧收缩,地方权力骤然膨胀。然而地方政府的集权比中央集权更可怕,因为它非但没有使政府从总体上缩小,反而带来了“地方割据”的新问题。改组不到五年,就不得不走回头路。政府系统内部的“权力下放”,显然徒劳无益。

赫鲁晓夫又把眼光投向企业,认为企业权力扩大,政府权力就可以缩小,权力集中问题便可解决。然而企业领导人仍由政府任命,仍对政府负责,继续接受政府指挥和干涉,所以绕了一个圈子,权力又回到政府手中。更糟糕的是,此项改革刚做舆论准备,试点工作尚未开始,其主要推动者赫鲁晓夫就被迫“退休”,因而1965年的改革一出台,就步履蹒跚,屡遭搁浅。勃列日涅夫上台伊始,便宣称“关键不在于机构,不在于改组,不在于新的法令。而在于人的检查执行情况。”⁽³⁾其重“人”不重“制”的保守面目暴露无遗。改革进展不利,正中此公下怀,于是顺手牵羊,把改革晾在一边,任其自生自灭。侵捷事件后,理论界大批“社会自治”和“市场社会主义”等“修正主义”思想,把轰轰烈烈的大讨论压下去。时光流转,物是人非,庞大机构依旧,干部队伍老化。

苏联改革的兴衰浮沉,直接影响着东欧以至亚洲的社会主义各国。50年代权力下放,60年代企业扩权,都带动了各国的改组和改革。然而苏联历来以革命圣地自居,放不下教师爷的架子,只许别人跟在后面转,不许越雷池一步;只兴别人到苏联朝圣,不兴自己到东欧取经。东欧一些国家的经济改革思想,又偏偏比苏联水平高,所以在80年代以前,苏联在社会主义经济体制改革中,往往充当了保守势力的大本营。

第三种选择是文革时期的中国方式。与东欧各国相比，中国的国际环境要好得多。中国地域辽阔、人口众多，社会主义江山是自己打出来的，党和政府在人民心目中威信崇高。在毛泽东的多数著作中，官僚主义都被当作思想意识和工作作风问题，他主张用思想改造、批评教育和纪律处罚等方法加以杜绝。但自1956年以后，他也认为官僚主义问题，在于中央政府权力过于集中，地方权力太小，因而在社会主义国家“权力下放”之风中，中国也搞了相应的“放放收收”。60年代中苏关系破裂后，毛泽东对官僚主义的认识发生突变，导致以城乡“四清”为序幕的文革。

毛泽东认为，官僚主义弊害丛生，根子在于党内出现了走资本主义道路的当权派，走资派在中共中央建立了一个资产阶级司令部。文革后期，毛泽东的看法再升一级，认为中国共产党内出了一个资产阶级。所以要铲除官僚主义，首先要搞阶级斗争。通过群众运动，夺回被篡夺的权力，然后由革命干部代表、军队代表和革命群众代表三结合的权力机构——“革命委员会”，“实行一元化的领导，打破重叠的行政机构，精兵简政，组织起一个革命化的联系群众的领导班子。”⁽⁴⁾文

革初期各级党组织“靠边站”，各级行政机构被“砸烂”，“军宣队”、“工宣队”、“贫宣队”进驻上层建筑各个领域，各级政府机关及附属各上层建筑机构的干部开赴农村，建立“亦工亦农亦军亦学”的“五·七干校”。按照毛泽东的设计，军队、工厂、农村、学校，都要变成这样的半自给自足的社会经济组织。“商业、服务行业、党政机关工作人员，凡有条件的，也要这样做。”⁽⁵⁾试图通过这条俗称“七亿人民七亿兵，万里江山万里营”的“五七道路”，把全国办成

“红彤彤的毛泽东思想大学校”，使官僚主义无处藏身。

文革十年伤害之大，牺牲之惨，实非其它各国可比。然而急风暴雨之后定睛一看，中国的社会经济系统，却并没有跳出苏联传统模式的框架。各级“革命委员会”绝无民主可言，只是人员更多，机构更杂，效率更低，开支更大。由于党政不分、政企不分的准军事“一元化”原则，其行政权力失去了任何限制。社会生活的一切领域，都直接受到强制性干涉，民主法制荡然无存。文革时期的“革命委员会”，可谓新中国历史上的“超级官僚机构”。

80年代以前的三种不同方式，导致了三种不同的结果，其中只有南斯拉夫方式以最小的代价取得成功。苏联方式和文革时期中国方式的失败，暴露出理论上的贫困。不管两国最高领导人的主观志向如何高远，在社会主义理论方面，全都**没有打破斯大林的传统教条**。他们都把斯大林时期形成的苏联传统模式，和这种模式中的国家所有制、中央指令计划，奉为“唯一正统”。按照苏共中央在斯大林生前审定的《政治经济学教科书》，“苏维埃国家对一切经济部门的国营企业，进行计划领导和管理，国家及其机关任命国营企业、联合组织和各个部门的领导者，并监督他们的工作。国家计划全国的国民经济，有计划地规定生产和国内外贸易流转的规模、构成和发展速度，规定商品价格和产品的计划成本，工人职员工资水平，分配物力、人力和财力等等”。⁽⁸⁾总而言之，只有政府的全面统制，才是社会主义；而社会自治功能就是自发，自发就是资本主义。

赫鲁晓夫执政年代，曾经几度放宽农业政策，又几度收紧农业政策。六十年代当工业建筑业改组失败后，他又试图

扩大企业自主权。在这项试验得到他的继承人推行期间，社会功能确有扩大。中国在1958年以前，在60年代初的三年调整时期，也曾顺利地发挥过社会功能。然而两国领袖的致命弱点在于，他们都把社会自治功能当做社会主义制度的异物，都把发挥社会自治功能，当做“进一步，退两步”的权宜之计，只要难关一过，马上恢复政府统制。自1964年起，中国理论界又先后把苏联和中国的有益尝试一概斥为“修正主义”。文革时期极左思潮泛滥，林彪下令“破四旧”，张春桥叫嚣破除“资产阶级法权”，姚文元鼓吹“全面专政”，到处搞“穷过渡”、“割资本主义尾巴”，横扫一切社会自治功能。除南斯拉夫和匈牙利之外，其它社会主义国家，也大多仿效苏联或中国的做法，压制或摧残社会功能，其理论上的原因，也是斯大林传统教条。

进入80年代以来，社会主义国家经济政治体制改革高潮叠起。政府经济职能与社会经济功能的消长，比过去更加引人注目。

若干年来，南斯拉夫出现了严重的经济困难，这固然说明“国家消亡”不可操之过急，也表明了自治制度与社会主义市场经济的巨大承受能力。南斯拉夫的问题与众不同。从理论上讲，生产资料归全社会所有，由本企业劳动集体经营。然而事实上，社会的生产资料成了劳动集体的“免费资源”，按照某些西方经济学家的说法，叫做“把财产所有权和就业的状况联系起来”。⁽⁷⁾劳动集体形成了新的垄断，排斥外延性再生产的扩大，反对把企业资金投向急需部门，拒绝接受新工人。所有这些，都阻碍了劳动和生产资料的自由组合，阻碍了市场作用的发挥，使南斯拉夫的自治企业，偏离了理想中的

“自由人联合体”。这是社会主义国家在摆脱了官僚主义旧体制后面临的新课题。

匈牙利在1984年开始的第二步改革中，终于亮出了“自治”的底牌，使前几年大谈有别于苏、南的“匈牙利道路”者，顿时语塞。大中型国有企业实行“企业委员会制”，中小、地方国有企业实行职工自治。名义上“国有制”不变，实际上“所有制方面的某些权力由职工大会和职工代表会议行使。”这正是深谋远虑、柔中寓刚的卡达尔风格。政府机关的经济职能，进一步缩小为“制定国民经济计划和国家预算，对其组织实施和对实施进行监督。协调经济过程以及制订与运用指导手段。”⁽⁸⁾政府各专业工业部门旋即撤销，代之以类似日本通产省的“小政府”综合性机构——工业部。

1982年6月罗共中央全会，决定把国家所有制改为“全民社会所有制”，吸收广大职工集资入股。国家名义上已不再是全社会财富的所有者，而是“全民社会总管理员”，负责制定方针政策，中长期计划和各种经济法规。国家与企业之间，在理论上也不再是行政机关与附属物关系，政府成为经济组织和企业发展的保障工具。⁽⁹⁾齐奥塞斯库带头入股，促成了全社会的节俭风尚，和对于经济发展来说最可宝贵的“民间投资热”。无论将来事成事败，它都将以伟大的创举载入史册。当前的基本矛盾在于，“全民社会所有制”未能名副其实，实际上是以国家资本为主体的混合股份制。政府名义上是“总管理员”，实际上继续推行一元化垂直领导，企业并未实现自治。⁽¹⁰⁾政府经济职能的真正缩小，仍有待进一步改革。

80年代初，保加利亚提出“国家——社会和社会——国家”的新原则，⁽¹¹⁾主张把政府各经济主管部门的职能化简为

三项：（1）规范职能，如编制国家计划、确定国家经济的基本比例；（2）监督职能，如保护全民利益、监督经济法令的贯彻执行；（3）参谋职能，如帮助经济组织制定和执行计划、促进科学技术进步等。为此，保加利亚先后撤销了八个经济主管部，撤销了原来的“国家计划委员会”，成立了“国家计划协调委员会”。1986年4月，日夫科夫在保共十三大上提出：今后将根据“自治原则”，“从经济基础到上层建筑，从企业到部长会议进行根本改革，”以便使自治经济组织，真正具有独立性。（12）

如果说南斯拉夫搞自治，起因于反霸斗争，东欧北方四国是因为有良好的理论素养和民主传统，那么80年代罗马尼亚、保加利亚也走向自治，则表明大势所趋。除了阿尔巴尼亚，所有的东欧社会主义国家，都在以不同的形式、不同的程度扩大社会功能，缩小政府职能，这个趋势也同苏联的改革思潮遥相呼应。

安德罗波夫时期，苏联科学院西伯利亚分院提交《关于经济体制改革的报告》。在这份专供最高领导层参考的“秘密报告”中，西伯利亚学者指出，苏联经济的症结是“生产关系落后于生产力”。“中央集权的行政经济管理制度，已经达到了其创造力的极限，现在必须使用‘自动的’市场经济调节办法，使生产恢复平衡。”说“集中的国家经济使工人堕落”，“劳动者的积极性被无限制性规定减少到零”。该报告主张大幅度削减中层行政机构。尽快修复社会机制，创立新的经济社会学。（13）

契尔年科当政时期，勃列日涅夫思想回潮。早在1983年安德罗波夫病重之际，他就在苏共中央六月全会上，点名批评

苏联改革理论家所在单位，⁽¹⁴⁾致使改革者们暂时沉默。然而不到一年，契尔年科逝世，戈尔巴乔夫接任，西伯利亚学派受到重用，改革呼声又起。

最引人注目的新动向，出在1986年3月**苏共27大**。苏共纲领修订本和戈尔巴乔夫政治报告，都把“人民自治”的意义提到空前的高度。戈尔巴乔夫公然批驳传统教条，反对把实行自治的原则，推迟到“向共产主义高级阶段过渡时期”。他强调，社会主义国家企业和社会的管理，“不可能是少数职业家的特权，”要在苏联发展“列宁所理解的人民自治”，实行“国务活动公开化”。⁽¹⁵⁾这是继布哈林之后，来自苏联最高领导层内部的最大挑战。

正如美国《时代》周刊1986年第一期的《编辑部告读者》中指出：“虽然戈尔巴乔夫也象邓那样，将振兴国家经济和改善人民物质生活，作为他最优先考虑的问题。但是戈尔巴乔夫一开始所采取行动时的那种谨慎性，只能衬托出邓已在中国实行的改革，远比戈尔巴乔夫的改革更激进，更带有根本性。”⁽¹⁶⁾真正给80年代世界社会主义改革以强大激励和推动的，是十亿中国人民的改革。

文革浩劫之后，中国的马克思主义者痛定思痛，对旧体制下的官僚主义弊害，进行了严肃的反思。邓小平在《党和国家领导制度的改革》中说：做为“一种长期存在的、复杂的历史现象，旧体制下的官僚主义同我们长期认为社会主义制度和计划管理制度必须对经济、文化、社会都实行中央高度集权的管理体制有密切关系。我们的各级领导机关，都管了很多不该管、管不好、管不了的事。这些事只要有一定的规章，放在下面，放在企业、事业、社会单位，让他们真正按

民主集中制自行处理，本来可以很好办，但是统统拿到党政机关，拿到中央部门来办，就很难办，谁也没有这么大的神通，能够办这么繁重而生疏的事情。这可以说是目前我们所特有的官僚主义的一个总病根”。⁽¹⁷⁾

邓小平的上述观点，是对中国共产党人三十多年来，反对官僚主义正反两方面经验的科学总结，也是中国的马克思主义者，在社会主义事业中走上更加成熟阶段的重要标志。邓小平以无可辩驳的事实证明：“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。即使象毛泽东同志这样伟大的人物，也受到一些不好的制度的严重的影响，以至对党对国家对他个人都造成了很大的不幸。”⁽¹⁸⁾要想杜绝官僚主义，就必须全面改革现行政治体制，使我国的社会主义政治制度，同时具有“防止坏人做恶”，和“防止好人走向反面”的有效机制。这种认识，标志着中国共产党人的治国思想，发生了历史性的转变。

邓小平所提出的改革方向是：“从制度上保证党和国家政治生活的民主化，经济管理的民主化，整个社会生活的民主化。”⁽¹⁹⁾初见成效的中国农村改革，最先展现出民主化的前景。

自1979年以来，各地农村先后实行了多种形式的经济责任制，使中国农村最古老的社会单位——家庭，恢复了与生产力水平相适应的经济功能。“政社合一”的“人民公社”组织被取消，农业企业及工副业企业的集体所有制，开始名副其实。除了耕地在国家严格控制下仍归农民集体所有，矿藏、水流、森林、荒地和其它海陆资源仍归国家所有外，其它生产资料的公有制本位，都下放到最基层。广大集体农民对于集体

经济，终于可以享有真正的所有权、管理权和监督权。公有制的范围大大缩小，农民个人购买农机具、汽车和其它生产资料的积极性受保护和鼓励。农民在流通领域和社会服务领域的经济活动，日益活跃。农民的劳动力完全归本人所有和支配。中国农民还突破了旧体制下国营、集体和个体经济的框框，创立了与马克思“自由人联合体”颇有某些相似的新型联合体。各种经济成份的企业之间，大力发展自由联营与横向协作，更是极大地丰富和发展了社会经济的自治功能。中国广大农村基层政府，经济职能大为缩小，终于可以专注于宏观性长期性决策，专注于制订规范、监督检查、科学普及和咨询服务，以及主办兴修水利之类公共工程。空前规模的人民自治，终于带来了举世公认的“农业奇迹”，和八十年代前半期“一枝独秀”的经济繁荣。

中国城市改革起步较迟，几年来在“政企分离”，扩大企业自主权、扩大经济生活中的社会主义民主、鼓励城市集体、个体工商服务行业企业发展等方面，进行了一系列改革和探索。在深圳、厦门、珠海、汕头等等经济特区，开始向“大社会、小政府”新型模式演变和发展。政府主要运用经济手段、通过市场机制，影响企业行为。个人自由选择学业和职业，企业通过市场检验，决定开办、发展、改造或关闭。其中本市国有企业与外地政府投资开办的国有企业，实行所有权与经营权的相对分离，独立经营、自负盈亏；合作集体企业，是劳动统治资本的自由联合体，两者都属于社会主义性质。其中的中外合资企业和外资独资企业，属于半社会主义或非社会主义性质。特区经济中的社会主义、半社会主义企业，展示了城市经济体制改革的企业发展前景；特区

经济中的非社会主义企业，则主要起到吸引国内外私人资本，加快经济建设的作用。一切经济成份的企业公平竞争，一切经济当事人自由选择。而特区政府的经济职能，则展示出城市经济政治体制改革中，一种可供政府选择的发展前景。因此笔者认为经济特区的意义，绝不仅仅是“开放窗口”。深圳市蛇口工业区的企业职工自治试验，尤有示范意义。

1986年3月，赵紫阳代表国务院，提出七五时期的改革方针，那就是：（1）加强企业活力，使它们成为相对独立的经济实体，成为自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者；（2）进一步发展社会主义的商品市场，逐步完善市场机制；（3）使政府对企业的管理逐步由直接控制为主转向间接控制为主，建立新的社会主义宏观经济管理制度。《“七五”报告》中说：“为了适应国家对企业的管理由直接控制为主转向间接控制为主的要求，政府机构管理经济的职能也要相应地转变。各级政府的经济部门要改变过去那种把主要精力放在订指标、批项目、分资金、分物资上面的做法，逐步转到主要搞好统筹规划、掌握政策、组织协调、提供服务、运用经济调节手段和加强检查监督方面来。随着管理职能的变化，综合经济管理部门和经济检查监督机构要充实和加强，专业性管理部门要适当合并和精简。”⁽²⁰⁾从国务院的这些方针中不难看出，今后五年城市改革的中心内容，也是扩大社会经济职能，缩小政府社会功能。目前正在逐步开展的企业横向经济联合，就是使国有企业同原行政主管部门脱钩的具体步骤。

通观80年代开始以来社会主义各国改革动向，不难发现这样一条共同的思路：扬汤止沸不如釜底抽薪。只裁减编制、精简机构而不削减政府职能，就像是割韭菜，一茬才