

市场经济中的 政府行为

陈 宪◎著

◎立信会计出版社



JINGJIXINLUNWENCONG

●经济新论文丛

总 序

自1978年党的十一届三中全会确立我国社会主义建设的基本路线和改革、开放政策以来,已经16个年头了。翻开世界近现代史,有哪一个国家能够在这样一段历史时期内像中国那样取得经济高速的发展,11亿多人民的生活显著提高,经济体制改革重大突破的“三合一”成就呢?可以说,绝无仅有。这是邓小平建设有中国特色社会主义理论正确性的生动证明,他的经济思想核心——社会主义市场经济思想的胜利。

回顾社会主义走过的历程:从否定社会主义存在商品生产和商品流通,到部分承认部分否定;从否定社会主义商品经济到肯定有计划商品经济;从否定市场经济到肯定社会主义也可以搞市场经济,一百多年漫长的认识历程啊!生产力的急速发展和受阻,人民生活的提高和下降,国家综合实力的强盛或衰落,社会主义的兴衰荣辱,无不与这个关键问题相联系。社会主义历史地选择了市场经济,这是唯一正确却又是艰难的选择。

社会主义市场经济,是我们不熟悉的一条新路。虽然已经确定它是我们经济体制改革的目标,设计了社会主义市场经济的框架,但我们没有认识或者还没有完全认识的东西还很多,随着实践的进展又会出现层出不穷的新现象、新问题:公有产权如何才能适应市场经济;现代企业制度究竟有哪些涵义,怎样逐步建立和完善;全国统一的市场体系怎样才能形成和规范化,清除种种非理性行为和权钱交易歪道;在复关的机遇和挑战面前,如何进一步开放,外贸外汇体制的改革,人民币汇率和自由兑换都是有待解决的难题;经济增长和经济发展,难免付出环境代价,关键又

(沪)新登字 304 号

经济新论文丛

市场经济中的政府行为

陈 宪 著

立信会计出版社出版发行

(上海中山西路 2230 号)

邮政编码 200233

新华书店经销

立信会计常熟市印刷联营厂印刷

开本 850×1168 毫米 1/32 印张 7.5 插页 2 字数 178,000

1995 年 4 月第 1 版 1995 年 4 月第 1 次印刷

印数 1—3,000

ISBN 7-5429-0263-6/F·0249

定价: 11.00 元

是怎样以最小的代价获得最大的回报；在我们这样一个发展中的大国，某种非均衡大概是宏观经济运行的常态，在体制转轨过程中，在实现宏观经济目标中，政府的调控，政府的行为，政府决策的科学性、民主性，尤其显得重要，这又牵涉到一系列问题。总之，各种各样挑战性问题，严峻地摆在我们面前。

出路在于学习。在建立社会主义市场经济体制过程中，对我们不熟悉、不了解、不懂得的东西，只有通过学习，学用结合，学以致用，理论联系实际，才能不断取得改革和发展的胜利。否则，就可能用老一套认识对待新事物。或者是，口头上说的是市场经济，行动上却搞计划经济；或者呢？把搞市场经济说成是搞资本主义。只有掌握建立社会主义经济的基本理论、基本知识和有关的方针政策，才有可能用新理论、新观念去认识和处理问题。

学习离不开研究，研究也是一种学习。研究贵在创新。在中国这样一个拥有11亿多人口的大国建立社会主义市场经济这一创造性事业中，创新尤其重要。市场经济历史上是在资本主义制度下形成和发展的，它创造了市场经济下如何经营管理企业、市场和全国经济的经验，这属于全世界人民的共同财富，是我们应该认认真真学习的；我们要对外开放，与国际经济接轨，不学习国际市场经济的规范更是寸步难移的。但我们是在社会主义制度下建立市场经济，我们总要力求避免和缩小资本主义制度下出现的市场经济中的负效应，因此需要有创造性；不能照搬照抄外国。再有一层，我们是在一个发展中大国建立社会主义市场经济体制，发达国家与发展中国家有不同的情况，大国与小国也不可同日而语，这又是需要发挥创造的原因所在。最后，我们是从传统的、高度集权的计划经济过渡到市场经济，客观上就是一件崭新的事业，没有新的思路，新的方法，新的设计，能成功吗？就说都是发达的资本主义国家，它们的市场经济模式，也莫不反映各

自的经济水平、政治体制、历史文化传统等而各具特色。

当然，创新有不同的层次，多种多样的形式。开创新的研究领域和学科，提出新的观点和内容，有了新的论证和表达，是创新；运用现代经济学已有的理论和方法，从中国实际出发，说明中国的现实，找出解决的思路和途径，换句话说，真正做到了理论联系实际，也就是有新意，而且在这一过程中必然包含着理论上的创新。我们正是从这些涵义上理解创新的，因此把这套丛书定名为“经济新论文丛”。

“经济新论文丛”的作者，大多数是复旦大学经济学博士后流动站从事经济研究的博士，也有上海财经大学博士后站的和其他兄弟院校的博士或副教授。博士后流动站，顾名思义是已经取得本国或外国博士学位的优秀青年经济学者，他们是我国经济学研究的国家队，他们基础厚实，学有专长，思想敏捷，勇于创新，努力为繁荣我国的经济作贡献，为建设和完善社会主义市场经济尽责。

现在，他们把自己的研究成果贡献出来，立信会计出版社又慷慨地提供出版条件，我欣然同意他们邀请我担任这套文丛的主编，並为之作了序。

伍柏麟

1994.9

序

现代市场经济是有宏观经济管理的市场经济，政府承担着宏观管理的职能。同时，政府又以其直接和间接掌握的社会经济资源同企业、消费者一道参予市场经济活动。所以，当代经济学中的市场经济模型，是包括政府、企业和消费者三个经济主体的模型。既然在私有制为基础的市场经济中也强调政府干预和政府的经济作用，这不仅理论上如此，特别从实践来看更是如此。那么，以公有制为主体的社会主义市场经济，更没有理由摒弃宏观管理。前一段时期，有的人认为，在体制改革的过程中靠宏观调控就是走回头路，声称这是利用宏观调控恢复旧的计划经济体制。殊不知，如果照此办理，实际上走的是自由放任的市场经济老路，人家早已走过的老路。这种理论上和舆论上的误导，会给我国的经济改革和经济发展带来极大的危害。而现实中一些迹象和事实表明，这种对市场经济的误导和误解所导致的某些恶果是存在的。

市场经济的正常运行，需要一定的宏观环境，国家必须保证市场制度框架的存在，制订相应的法律法规，要保证国防安全，调节社会收入分配，提供适当的社会福利保障制度，制订市场竞争规则，控制通货膨胀，治理环境污染等。这些起码的基本的国家职能，决不是推理推出来的，而是市场经济的客观实际需要。“市场万能论”源于亚当·斯密“看不见的手”的学说，自那时以来，西方经济学已经历了200年的演变，至于资本主义经济发展的历史则更长，从英国资产阶级革命(1640年)算起至今已有350年。资产阶级国家在经济上扮演的角色早已不是“守夜人”。市场过程可自

动实现均衡发展,资源的宏观优化配置可全由市场决定,这类观点已为西方学者普遍视为不现实的假说。他们也从实践经验中认识到,市场机制和市场过程存在种种的局限和不足,即“市场失灵”。

社会主义的市场经济体制,在适应生产社会化和商品经济发展规律的要求方面,同资本主义市场经济有其共性,它们在这方面的管理和调控的经验和方法,很值得我们借鉴和吸收。但是,我国的社会基本制度同它们仍有根本的不同,又是一个有12亿人口尚处于发展中的大国,历史背景、文化传统等均有很大不同。在这样的情况下,怎样正确地转换政府职能和界定政府经济行为,还是一个新的有待深入研究的课题。陈宪同志在职攻读博士学位期间,选择这个课题作为他的科研主攻方向,在繁忙的本职教学和行政工作的重负下,经过勤奋和刻苦的钻研终于成篇,顺利通过论文答辩,以优秀的学业成绩获得博士学位。《市场经济中的政府行为》是他在修改学位论文的基础上成长的,其中凝结着作者辛勤劳动的硕果。在这个过程中,本人作为指导教师也获益匪浅,也许这就是“教学相长”之谓也。作者在本书中比较完整、准确地理解和运用了马克思主义国家学说的原理,有分析、有批判、有选择地评介了西方有关的经济学说,阐明了政府经济职能和行为的性质和由来,着重从理论上概括了政府经济行为体系,结合我国实际界定和阐明了我国社会主义市场经济体制中的政府经济行为及其实现形式,提出了“发展导向型”的战略建议,这些方面的探索和研究虽然可能还是初步的,但毕竟为这一课题的学术性研究作出了增砖添瓦的贡献。我相信,这对我国的经济改革和经济发展将会有所裨益。广大读者将是本书的权威评判者。

本书作为学术性著作能以迅速和及时的公开出版发行,我不仅为陈宪同志感到高兴,也对我国社会主义精神文明建设和社会科学园地的繁荣昌盛增强了信心,并希望有更多的严谨的科学著作和博士论文能够公开出版。

在《市场经济中的政府行为》即将付梓之际，陈宪同志再三囑我为之作序，但总觉得该说的说过了，该写的书中也都写到了，踌躇再三，终于写了以上这些了无新意的话，实有“画蛇添足”之讥。是为序。

钟契夫

1994年12月15日于北京

目 录

序·····	钟契夫
第一章 绪论：观点、意义、方法和范畴·····	1
一、两个基本观点·····	1
二、研究政府经济行为的意义·····	3
三、主要的研究方法·····	6
四、一些有关的范畴·····	8
第二章 “政治国家”与“非政治国家”：马克思主义国家理论及其实践的再认识·····	14
一、马克思主义国家理论的基本点与政府经济行为·····	14
二、“政治国家”与“非政治国家”·····	16
三、国家的政治职能与经济职能·····	18
四、国家政治职能的二重性·····	20
五、国家经济职能的一般与特殊·····	22
六、几点结论·····	23
第三章 最弱意义国家与福利主义国家：面对“永恒主题”的争论·····	26
一、最弱意义国家理论·····	26
二、福利主义国家理论及其与最弱意义国家理论的分歧·····	30
三、福利经济学及其政策主张·····	34
第四章 学说史的考察：当代西方经济学若干学派关于政府经济行为的理论·····	40
一、凯恩斯学派关于政府经济行为的学说·····	40
二、新古典综合派关于政府经济行为的学说·····	46

三、现代货币主义学派关于政府经济行为的学说·····	51
四、供给学派关于政府经济行为的学说·····	55
五、理性预期学派关于政府经济行为的学说·····	61
六、简短的小结·····	67
第五章 “看得见的手”：一般情形与特殊情形下的若干	
理论思考 ·····	70
一、“看得见的手”以保护竞争、促进竞争为前提·····	72
二、“看得见的手”是对“看不见的手”的补充与完善·····	79
三、发展中国家“看得见的手”的特殊性·····	84
第六章 政府经济行为的提出：狭义市场缺陷论 ·····	87
一、周期性波动·····	88
二、资源配置的效率障碍·····	97
三、收入分配的不公平·····	101
第七章 政府经济行为的扩充：广义市场缺陷论 ·····	103
一、潜在比较优势的发挥与结构效应的发挥·····	103
二、市场体系与市场机制的培育·····	119
第八章 分类研究：政府经济行为体系论 ·····	124
一、提高效率行为·····	124
二、反周期行为·····	128
三、维护公平行为·····	132
四、促进发展行为·····	135
五、培育市场行为·····	140
六、经济法治行为·····	144
七、国有资产管理行为·····	145
八、协调对外经济关系行为·····	149
第九章 比较研究：国别模式中的政府经济行为 ·····	151
一、美国政府经济行为的特点·····	151
二、德国政府经济行为的特点·····	155

三、日本政府经济行为的特点	161
四、发展中国家政府经济行为的特点	165
第十章 公共选择理论的发展：政府缺陷的提出及其研究的深化	172
一、公共选择理论的对象论与方法论	173
二、两种类型的政府缺陷	178
三、政府决策	183
四、政府管制	187
第十一章 初步的探讨：中国社会主义市场经济体制中的政府经济行为(上)	194
一、政府经济行为的转轨	194
二、政府经济行为的环境	198
三、政府经济行为的优化	204
第十二章 初步的探讨：中国社会主义市场经济体制中的政府经济行为(下)	208
一、“发展导向型”政府经济行为的国际经验与中国的选择	208
二、“发展导向型”政府经济行为的经济学分析	212
三、“发展导向型”政府经济行为模式在中国	216
主要参考文献	223
后记	225

第一章 绪论：观点、意义、方法和范畴

在论述正题之前，作为“绪论”，我们必须对一些基本观点、课题研究意义、主要研究方法以及本书涉及的有关范畴，作必要的阐述，以利于下文的展开和读者的理解。

一、两个基本观点

在中国从传统的计划经济转向社会主义市场经济的改革过程中，政府职能及其具体体现的政府行为的转换，是一个基本的方面。

由传统体制中政府的特殊地位所决定，中国改革的每一项重大举措，本质上都是政府行为的调整。这是因为，政府职能与政府行为不是任意规定的，而是特定的社会经济关系——制度关系、运行关系——客观地规定的。

政府作为执行公共职能的行政机构，其行为及其行为方式有一般性。但是，具体的政府又总是执行某一特定社会经济制度的国家的意志，因此，政府行为及其行为方式又有着特殊性。强调一般性而抹杀特殊性，是大多数西方学者立论的基本方法，因此，他们并不能深刻地揭示不同社会的内在矛盾；我们则较多地强调特殊性而忽视一般性，也曾走过弯路。不仅经济制度，而且运行机制，即资源配置方式，或政府配置起基础性作用，抑或市场配置起基础性作用，也对政府经济行为有着不同的规定性。这是研究政府经济行为首先必须明确的一个基本观点。

必须明确的第二个基本观点是，在政府经济行为界定的方法上，马克思主义的观点和西方资产阶级学者的观点也存在着极大

的分歧。马克思主义从国家起源，国家的阶级本质和社会的利益冲突与协调等方面，揭示了政府及其行为(包括政府经济行为)是社会经济运动中各种矛盾不可调和的产物。这无疑是十分深刻的见解。在西方学者那里，不论理论上，还是实践上，对政府行为的界定都是一个争论较大且比较混乱的问题。西方学者界定政府经济行为成因的主要方法是“市场缺陷法”。按照这一方法的逻辑，市场缺陷的范围和程度决定了政府行为的范围和程度。对市场缺陷的性质、范围和程度的不同认定，构成了他们关于政府经济行为的不同观点。除了市场缺陷法外，政府缺陷法，成本—收益法和社会因素法也被他们所用。不难看出，他们对政府行为成因的研究是表层的，例如，按照市场缺陷法的逻辑，市场发育到更完善的程度，或者说政府将市场缺陷基本克服了，那么，政府经济行为的范围就将越来越小，甚至不复存在。经验事实显然与这一逻辑不一致。一方面，政府经济行为是早于市场机制而存在的，另一方面，在市场经济已经高度发达的国家，政府仍然在有所作为，它们作用的范围显然超越了市场缺陷这一特定范围。

确认这两个基本观点，并将其贯穿于本书的研究，其意义不仅仅是方法论上的，而且是基本观点和立场方面的。

我们承认，由于西方发达国家较早地进入市场经济阶段，他们在政府经济行为的操作性方面，理论与实践都是较为丰富的。因此，在以上基本观点的基础上，既要大胆地拿来，又要有我们的思索和批判。本书在这方面作了一些尝试。考虑到以前和目前的实际，笔者对西方国家的政府经济行为作了较多的介绍与研究，并力图将上述基本观点贯彻其中，然后再对中国社会主义市场经济体制中的政府经济行为作一些不成熟的研究。显然，这是一件难度很大的工作。

综上所述，本书的任务在于，用马克思主义的立场、观点和方法，分析、论证市场经济条件下政府经济行为的理论与实践，以期对中国建立社会主义市场经济体制，构造与之相适应的政府

经济行为模式尽微薄之力。

二、研究政府经济行为的意义

在西方经济理论的框架中，研究政府经济行为的意义，或者说必要性，首先是由市场缺陷或市场不经济提出来的。

人类社会在经济运行与发展中面对的最基本问题是资源配置。这是因为，相对于人们无限增长的需要来说，资源总是稀缺的，因此，稀缺的资源就有一个如何配置，以最大限度地满足人们需要的问题。人类社会至今，资源配置的选择机制只有两种：市场机制和组织机制。在市场经济条件下，市场机制对资源配置起基础性作用。而且，在一般情形下，市场机制的配置效率最高。但是，市场机制不是万能的，也不是处处都能获得最高效率的。也就是说，市场是有缺陷的，是会出现不经济的。

克服市场缺陷和替代市场不经济的是组织机制。当然，这不是说市场机制是无组织机制。本来意义上的市场机制是自动组织机制。而对市场机制进行补充或替代的机制则是他动组织机制。这里，他动组织机制的主体有两个，一个是企业，另一个是政府。

企业替代市场的问题被科斯的交易费用理论详尽地揭示了。科斯指出：“我认为，可以假定企业的显著特征就是作为价格机制的替代物。”^①这一替代物存在的原因主要是(但不仅仅是)纵向一体化的原因。企业是由许多专业化的个人组成的。纵向一体化就是处于相关生产阶段或相关产业的专业化的企业之间的合并。科斯的交易费用理论认为，“企业的引入基本上是由于市场运行成本的存在。”^②企业的纵向一体化是对交易费用的节约，即对

①〔美〕罗伯德·哈克·科斯：《企业、市场与法律》，上海三联书店，1990年版，第4页。

②〔美〕罗伯德·哈克·科斯：《企业、市场与法律》，上海三联书店，1990年版，第9页。

市场交易的部分的替代，亦即用企业内部的组织机制替代市场机制。当然，这种替代不是无限度的。科斯在他的著名论文《企业的性质》中指出了企业扩张的界限。关于企业这一组织形式产生与存在的“科斯定理”和他的交易费用理论，对新制度学派，乃至对经济学的研究都是极有创意的。

政府替代、协调、完善市场的问题是本书的基本论题。从政府经济行为的角度考察，市场缺陷可以是出现市场交易费用大于政府交易费用的状态；也可能是市场无功能或功能不足而必须由政府进入的领域。对于市场缺陷，本书的后续部分将作详尽研究。

必须指出，政府和市场共同对经济运行和发展起作用是现代市场经济的一个基本事实。正如美国经济学家罗伯特·吉尔平所指出的：“两种对立的社会组织形式——国家与市场——交织在一起，贯穿着数百年来历史，它们的相互作用日益增强。”^①

其次，政府经济行为研究的深化，是由其自身的要求提出来的。政府为了克服市场缺陷而采取政府经济行为，并没有排除也不可能排除政府行为本身的失灵或缺陷。与克服市场缺陷一样，政府缺陷在很大程度上要靠引入市场机制或某种社会化机制来克服；同时，政府缺陷要靠更完善的、更高层次的政府行为来克服。这和市场存在缺陷但我们不可能没有市场的理由是一样的。

第三，政府是现代市场经济体制中的三大主体之一，研究市场经济，不能不研究政府经济行为。政府经济行为，诸如反周期行为、维护社会公正行为等，都是现代市场经济体制中政府职能的体现与运作。只能说各国政府在这些行为操作的程度和方式上有所不同，但已经几乎没有办法找到不具备这些行为的政府。随着社会经济的不断发展和政府制度的不断健全，政府行为还有一

^① [美]罗伯特·吉尔平著：《国际关系政治经济学》，经济科学出版社，1992年版，第9页。

个不断完善的过程。因此，这就要求我们不断地研究政府行为。

西方学者的以下两点认定对认识政府经济行为的意义有一定的价值。其一，政府经济行为的合法目标是，“为人民做他们所需要做的事，而这些事靠个人的努力是完全做不到的或无法做得那样好的。”^①这里的个人既包括自然人又包括法人。其二，政府在行为过程中不可避免地会出现事与愿违的现象，正如亚当·斯密早已认为的那样，“用政府对经济的管制来代替垄断的工商业很可能会使已经很糟的情形变得更坏、而不是更好。”^②所以，无论是为了达到既定目标的政府经济行为本身，还是克服政府经济行为的缺陷，都要求我们深入地研究它，以找到不同条件下政府经济行为、法人行为和自然人行为的边界划分与有机整合的方式；找到政府经济行为如何替代、协调与完善市场机制，并有效分工的协调方式。诸如此类，都构成研究政府经济行为的意义所在。当然，还可以引出一些研究这一课题的具体意义，但以上这些也许是基本的、直接的。

研究政府经济行为对于正在建立社会主义市场经济体制的中国来说，有特殊的意义。中国改革的基本取向是市场取向，即要在中国建立与社会主义基本制度相适应的市场经济体制。政府在这一场改革中是一个极其重要、极其特殊的角色。它一方面要推动微观主体——企业的重新构造，目标是建立现代企业制度；另一方面要发动对自身的改革，在国有资产管理、宏观调控、经济秩序建设等方面进入新的角色。这一新角色的行为及行为方式无疑是一个十分重要的研究课题。为此，我们要全方位了解现代市场经济条件下政府经济行为的理论与实践，要深入研究政府经济行为提出、深化的背景，以及政府经济行为在运作中的“缺陷”；

① [美]保罗·A.萨缪尔森等著：《经济学(第12版)》，中国发展出版社，1992年版，第1197页。

② [美]保罗·A.萨缪尔森等著：《经济学(第12版)》，中国发展出版社，1992年版，第1275页。

并且要结合中国改革的实际，尤其在从传统计划经济体制走向市场经济新体制过程中，政府经济行为如何转轨，如何处理面对的复杂关系，如何构建新的行为模式。这些研究的现实意义是自不待言的。当然，本书在这方面所作的工作只是初步的。这一研究将随着中国改革的深入而达到更高的水准。

三、主要的研究方法

本书尝试比较系统地研究与分析现代市场经济体制，乃至中国正在建立的社会主义市场经济体制中的政府经济行为。在这一研究过程中，力求以马克思主义辩证方法、系统方法为指导，主要运用理论实证方法、规范分析方法和比较研究方法，并吸收与借鉴宏观经济学、发展经济学、福利经济学和制度经济学的具体方法，比较全面地研究政府经济行为的理论背景、历史成因、行为客体与行为方式。这一研究是在比较有关国家的具体实践的基础上进行的。最后对中国正在建立的社会主义市场经济体制中的政府经济行为模式提出了作者自己的一些看法。

理论实证方法首先是实证分析。这种实证分析是在揭示政府经济行为与市场竞争机制的关系，说明在不同条件下两者的关系和特点是什么。对政府经济行为的实证分析是由公共选择理论作出的，本书对此也有涉及。理论实证方法是抽象分析。它旨在对纷繁复杂的具体情况予以抽象，把一些在实际经济生活中难以分开的东西，按研究的需要合理地将它们分开。例如，本书对政府经济行为的分类。抽象地分类后，还必须对不同的政府经济行为进行具体的分析。从抽象到具体，也是构造理论体系的一般叙述方法。

由本书的研究课题所决定，规范研究是主要的研究方法。这是因为，对市场缺陷的揭示本身就是一种规范研究。针对市场缺