

政府经济职能和体制改革

朱光华 主编 天津人民出版社



政府经济职能和体制改革

4427-01

主 编	朱光华		
副 主 编	杨玉川	王述英	
主编助理	段文斌		
撰 稿 人	朱光华	杨玉川	王述英
	温海池	朱光磊	景维民
	段文斌	陈瑞香	

人民出版社

政府经济职能和体制改革

朱光华 主编

*

天津人民出版社出版

(天津市张自忠路 189 号)

天津新华印刷一厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 18.25 印张 400 千字

1995 年 11 月第 1 版 1995 年 11 月第 1 次印刷

印数:1-3,000

ISBN 7-201-02362-4/F·245

(平装)定 价: 22.00 元
(精装)定 价: 28.00 元

引 言

建立社会主义市场经济体制是我国经济体制改革的目标，这已是人们的共识，然而，怎样建立社会主义市场经济体制，在理论上和实践上都有许多问题值得探索。我们认为，建立社会主义市场经济体制，必须从两个方面共同努力，一是充分发挥市场机制的作用，一是正确运用政府经济职能。这二者如同经济体制改革的两套轮子，只有两套轮子一起转并协调配合，才能达到预期目标。从历史上考察，正确处理市场机制作用与政府职能作用的关系，一直是市场经济运行的焦点问题，西方经济理论家为此形成了若干学派，资本主义国家和社会主义国家的经济发展皆有不少经验教训。现在看来，市场机制的作用与政府职能的作用，都是市场经济体制的内在要求，二者是相辅相成、互相促进的。西方市场经济如此，社会主义市场经济更是如此。当前，我国处于由计划经济体制向市场经济体制过渡的转轨时期，如何既充分发挥市场机制的作用，又正确运用政府经济职能，正是我们面临的重要研究任务。从这一认识出发，本书侧重研究社会主义市场经济体制下的政府经济职能问题。

传统的社会主义国家政府经济职能理论，是与高度集中的计划经济体制和“政治国家”学说联系在一起的，政府经济职能的主要特征表现为：政府部门控制全部社会经济活动，不准国有企业自主经营；政府通过指令性计划和行政手段实

施经济管理；“政治”高于一切，忽视生产力标准。与这种职能相适应，政府机构庞大臃肿，调控管理效率不高，这一切制约了生产力的发展。诚然，传统政府经济职能的这些特征，有一定的历史原因，也起过一定的历史作用，但它与社会经济发展的客观规律是相悖的，要建立社会主义市场经济体制，解放和发展生产力，必须实现政府经济职能的转变。

中共十一届三中全会以来，特别是十四大以来，我国的经济体制发生了很大变化，我们把搞活国有企业作为经济体制改革的中心环节，使企业改革取得了一定进展。然而，也必须看到，当前企业改革依然步履维艰，原因当然是复杂的，但重要的因素之一，是政府职能的转换滞后于企业改革的要求，未能实现企业改革与政府职能转换两套轮子协调运转。实践已经表明，转变政府职能是企业改革的重要条件，没有政府职能的转换，企业改革就难以完全落实；而且，整个经济体制改革越是向更深层次发展，政府职能的转换越是被推到关键的议程。因此，研究社会主义市场经济体制下的政府经济职能问题，在理论上和实践上都已成为迫在眉睫而又至关重要的任务了。

根据我们的研究，这一问题涉及的方面相当广泛，是个系统工程。本书在以下诸方面进行了较全面的论述和较深入的探索，其中的新视角和新见解不一定成熟，提出来供大家讨论并经受实践的检验，我们力求使本书成为一本具有生命力的著作。

一、经济体制与政府经济职能

政府经济职能与经济体制是密切相关的，不同的经济体制会产生不同的政府经济职能，因而研究政府经济职能问题，首先要搞清它同经济体制的关系。

作为本书的开篇，我们首先界定了政府经济职能与经济体制的内涵以及两者之间的关系。在这方面，我们不是给以简单的定义，而是历史地考察了政府经济职能与经济体制的发展变化，梳理了经济学研究中的不同见解，而后提出确立具有中国特色的政府经济职能与经济体制的基本框架。其中，我们对政府经济职能的分析，涉及到国家学说的一个基本理论问题，即国家的属性问题。我们认为，国家概念也是发展的。从历史上考察，国家是阶级斗争的产物，国家的阶级属性是不言而喻和必须坚持的。同时，随着社会的发展，国家的经济管理职能会逐步上升。在变化了的情况下，仍然只是单纯强调国家的阶级属性已经不够了，国家的另一属性——社会性会上升到重要地位，社会主义国家职能的发展趋势，是逐步从“以阶级斗争为纲”的政治职能为主，向以经济建设为中心的经济职能为主转化，当国家的主要职能转化为经济管理时，国家就不再是本来意义的“政治国家”了。列宁曾经设想国家的发展过程是由“政治国家”向“非政治国家”的转化，这对研究国家学说的发展是很有启发的。我国的经济体制正在由计划经济向市场经济过渡，与体制转轨相适应，政府的经济职能也必然随之转换，马克思主义的国家经济职能理论也需要随之发展，这是本书开篇论述的重要思想并作为全书的总论铺垫。

二、产权变革与政府经济职能

传统的社会主义国家政府经济职能理论是与传统的社会主义国家所有制相联系的。在我国的经济体制改革中，我们认为，所有制关系的改革，特别是产权关系的变革，是全部改革的基础，国家所有制的实现形式及其产权关系的变化，必然要求政府职能的转换。

在这方面，我们较深入地探讨了现代产权理论，在评介西方产权理论的同时，提出了我们对产权关系的见解。我们认为，产权不同于所有权，除所有权外，产权关系还包括社会经济运行中各经济行为主体对财产的各种具体权利关系。界定产权关系是确立社会主义市场经济的前提，国家应当以法律界定和维护这种关系。在传统的国有制关系中，产权结构既不合理也不明确，因而制约了国有经济的活力。传统的政府职能作用不可能解决国有经济中不合理的产权结构的内在矛盾，因而进行产权变革是势在必行的，产权变革与科学管理相结合，对搞活国有经济具有十分重要的意义。

在这种分析的基础上，我们进一步论述了产权变革中的政府经济职能，在论述中，评介了西方学者关于体制变迁的路径选择，比较了诱致性变迁与强制性变迁的利弊和条件，回顾了政府职能转变的历史轨迹，最后提出了我国产权变革中怎样实现政府职能转变的问题。这方面的论述有较强的理论色彩。

三、宏观经济运行与政府经济职能

在社会主义市场经济体制下，政府经济职能突出地表现在政府在宏观经济运行中的作用，因而研究政府对国民经济的宏观调控，包括建立和健全宏观调控体系，确定宏观调控的目标、手段和政策，乃是政府经济职能的集中体现。我们认为，社会主义国家由其内在的制度属性所决定，宏观调控可以更高程度的自觉性、协调性和联动性进行，这是社会主义国家政府职能的优势。为此，我们从国家经济职能的要求、市场机制的缺陷、宏观与微观经济的协调等方面深入分析了宏观调控的必要性。我们把总量分析与结构分析结合起来，突出了宏观经济运行中的结构优化。同时还对总供给给

予了新的界定，说明它是以对生产劳动和生产部门的新的解释为基石的。为了使宏观经济运行更好地维护社会稳定和实现社会公正，我们还提出并论证了“市场经济+国家干预+社会保障”的完整系统的市场经济运行模式。

在理论分析的基础上，针对我国体制转轨时期宏观经济运行的特点和发展趋势，我们提出了当前宏观调控的政策选择以及如何建立和完善我国的宏观调控体系问题。

四、微观经济运行与政府经济职能

政府经济职能虽然突出地表现在宏观调控方面，但是，宏观调控的微观基础是企业，因而在分析了政府在宏观调控中的作用之后，必须进一步分析微观经济运行中的企业行为与政府经济职能的关系。

在我国传统的经济体制中，企业是政府机构的附属物，企业行为是由政府行为直接支配的，因而企业、特别是国有企业，缺乏应有的生机和活力。为了论述政府经济职能与企业的关系，我们首先分析了市场经济条件下企业应具有的特征以及搞活企业应具备的内部条件和外部环境，从而论证了转变政府职能对搞活企业的重要意义。接着指明，建立现代企业制度是我国国有企业改革的方向，现代企业制度的基本特征呼唤政府职能的改革，只有排除企业改革的外部障碍，才能真正确立现代企业制度。在企业改革的分析中，我们还提出了以法人股为主的股份制思路，这是探索性见解，希望引起争鸣。

在企业行为的分析中，除了阐明国有企业改革与政府经济职能的关系外，还对非国有企业行为与政府经济职能的关系进行了论述，其中关于发展非国有企业的政策建议，是很有现实意义的。

五、政治体制与政府经济职能

政府经济职能不仅与经济体制密切联系，而且与政治体制紧密相关，因而只从经济体制改革的角度论述政府职能的转变还是不够的，本书还从经济学与政治学交叉的新视角，全方位地论述了政府经济职能与政治体制改革的关系。

政治体制改革应当与经济体制改革相适应，这已是改革实践提出的迫切课题。为着从理论上提高对这一问题的认识，本书首先论述了政治体制与政府经济职能的关系，对比分析了资本主义国家和传统社会主义国家不同政府经济职能下的两种政治体制特征，评述了我国经济体制改革以来政府职能的调整与政治体制改革的进展。为推进我国的政治体制改革，我们指出了我国传统政治体制存在的弊端，论证了现代政府职能的主要内容，提出了我国“党政关系”规范化的过渡模式与发展模式，以及与此相适应的民主与法制建设的建议。在上述这些论述中，关于我国目前政治体制改革“生长点”的分析，关于调整“党政关系”以及从“二元法制”到“一元法制”的建议，都提出了一些新见解。从一定意义上说，这本著作是经济学与政治学交叉研究的产物，开展这种交叉研究，无论对实际生活还是对学科发展，都是很有意义的。

六、东西方国家政府经济职能的比较

政府具有经济职能并不是社会主义国家特有的，资本主义国家政府对经济的干预，实际上也是一种经济职能，因而本书专门对资本主义国家和社会主义国家的政府经济职能进行了全面的比较分析，其中包括：宏观调控方式与微观管理方式的比较，政府在经济运行中地位与作用的比较，以及今后政府干预与管理经济发展趋势的比较，等等。通过比较研究，我们发现，改革中的社会主义国家政府经济职能与资本

主义国家既有根本不同之处，又有相似之点。从不同的社会制度考察，二者的区别是明显的；从市场经济一般考察，则有共同点。这些异同点无论在宏观调控方面，还是在微观管理方面都有具体的表现。在这种比较中，我们除了理论概括外，更多地运用实证分析方法，用历史的和现实的事例说明问题。通过比较分析，我们提出了社会主义经济体制改革和政府职能转换中可资借鉴的西方经济理论和资本主义国家的经验教训。

本书在论述以上诸多问题之后，又专门编写了关于政府经济职能的理论和政府干预经济的模式，这对于有兴趣深入研究这一问题的读者可能有所助益。

第一章 政府经济职能和经济体制

政府经济职能和经济体制是现代经济学中两个重要的课题。经济学家对它们的研究几乎贯穿了整个经济学研究的全过程，并由此形成了内容丰富的政府经济职能理论和经济体制理论，著述颇丰。

1992年，中国政府抛弃了高度集中的计划经济体制，确立了社会主义市场经济体制的目标模式。这必然要求政府经济职能也进行相应的变革。因此，研究这两种变革的理论依据及其相互关系，无疑是当代社会主义经济学所亟需的，同时也为全书从不同角度的论述奠定理论基础。

第一节 政府经济职能与经济体制的关系

对政府经济职能和经济体制这两个范畴给予准确的界定，这是我们首先要论述的内容之一。以此为起点，我们将对政府经济职能与经济体制的其他规定性因素及其二者间紧密的联系作进一步探讨。

一、政府经济职能

（一）国家和政府

公元前 31 世纪，古代埃及的尼罗河畔诞生了历史上第一个奴隶制国家，人类完成了由野蛮状态向文明社会的巨大飞跃。时至今日，这个世界已被大大小小、不计其数的国家政权统治了五千余年。社会的发展和进步、人们的生存和劳作，都或多或少围绕着国家而延续着。无形中，国家这一概念早已成为至高无上的尊严和权力的象征。国家维护着社会的稳定和秩序，捍卫着公民的人身和财产安全。但也往往制造战争和运动，使社会动荡不安、人民流离失所。国家中的政府组织并参与社会、经济、政治等活动，却也往往由于管理不善、政策失误，造成经济衰退、政治混乱、社会危机四伏。国家和政府究竟是什么？

1. 国家的属性和职能

马克思主义创始人曾认为，国家是阶级斗争的产物，是一个阶级（统治阶级）统治另一个阶级（被统治阶级）的工具。这一概括显然揭示了国家这一历史范畴的阶级属性的本质。但是，随着社会的发展变化，现实生活中的国家已经从表象上淡化了阶级斗争，资本主义与社会主义国家之间的矛盾更多地表现为国力的竞争。在这一背景下讨论国家的性质和职能，如果还单纯地强调阶级属性，未免走入形而上学的误区。这时候，国家的另一个属性——社会性，就上升到了重要的地位。

由于阶级性和社会性的规定和制约，现代国家的职能可分为四个部分：

（1）政治职能。主要是维护统治阶级的统治地位和基本利益，维护本国在国际上的主权和利益。

（2）军事职能。主要表现在两个方面，即通过军事手段，对内威慑和镇压被统治阶级的反抗；抗御外来侵略或者

对外进行侵略。

(3) 社会职能。主要是维持正常的社会秩序，保障社会活动的正常进行和文化、教育、医疗、卫生、环保等各项事业的发展。

(4) 经济职能。主要是通过经济、法律和行政手段，实现计划目标和政策目标，促进经济发展。

国家职能的四个组成部分不是互相孤立的、而是互相渗透的。军事职能显然是政治职能在军事领域的延伸，而经济职能则理应是社会职能的一个方面，唯其地位的重要和内涵的丰富才将其独立列为国家职能之一。随着社会的发展，国家经济职能会不断扩展和延伸，并将逐步成为国家的最重要职能。列宁在分析国家职能的发展变化时曾指出：“在无产阶级革命后的初期，我们首先忙于主要的和基本的任务，打破资产阶级的反抗……，但除了这个任务以外，同样不可避免地要提出（愈往前去就愈要提出）积极地建设共产主义、创造新的经济关系、建立新社会这一更重要的任务。”¹从发展的观点看，“无产阶级专政不只是对剥削者使用的暴力，甚至主要的不是暴力。”²当国家的最主要职能转化为经济管理的时候，国家就不再成为本来意义上的“政治国家”了。³

2. 国家和政府的关系

社会学研究表明，早在国家和政府产生之前，对公共事务的管理就已经存在了。而国家和政府正是由这种管理职能演变而来的。国家和政府出现之后，就存在着既相联系、又

¹ 《列宁选集》第3卷，第9页。

² 《列宁选集》第4卷，第9页。

³ 参见《列宁选集》第3卷，第258页注。

有区别的关系，一直延续至今。

国家和政府之间的联系表现在：任何一个国家都设立自己的政府^①以作为国家行使职能的机构，当今世界上，并不存在没有政府的国家。一个国家所设立的政府，其性质和职能由国家的性质和职能所决定。政府则作为国家性质和职能的实现者、体现者、代表者。国家和政府之间就是以这种关系，体现出它们的联系。

国家和政府之间的区别表现在：一个国家除要设立相应的政府以行使其职能、作为国家的象征外，还要有政府以外的标志，作为国家的象征和表现，如国旗、国歌、国徽、国籍、国土等。如此看来，国家要比政府的范围宽广得多。

国家和政府之间的这种既相联系、又有区别的关系，决定了二者在经济职能上具有一致性，即国家通过政府机构、政府机构代表国家行使经济职能。据此，我们使用政府经济职能这一范畴就是顺理成章的。同时，在本书中，为了反映二者的一致性，有时并未严格界定国家经济职能与政府经济职能的区别。

3. 政府的基本特征

恩格斯指出：“社会产生着它所不能缺少的某些共同职能。被指定去执行这种职能的人，就形成社会内部分工的一个新部门。”^②显然，如果从社会性的角度来理解，国家为了维护社会秩序、管理经济生活，行使公共权力，就组建了政府机构系统。在一般意义上，它具有以下几个基本特征：

(1) 公共性。政府是由于社会公共的需要而产生的，

^①本书所使用的“政府”，凡未特定注明“地方政府”者，一律指“中央政府”。

^②《马克思恩格斯全集》第37卷，人民出版社1971年版，第486页。

因而它具有公共的性质。恩格斯把公共权力的产生视为政府区别于氏族根本标志，并认为这种公共权力是凌驾于社会之上的力量。尽管政府的机构由社会的个体所组成，但是政府的公共特性决定了政府的一般功能在于维护社会的公共利益，解决社会的公共问题。马克思、恩格斯希望政府官员成为社会公仆的论述，正是建立在对政府的公共特性的认识之上。

(2) 普遍性。作为行使公共权力的政府，其功能涉及到社会的所有领域和所有个体。从社会个体这个角度出发，一定地域范围内的社会个体，无论其多么复杂多么丰富多彩，他们只能在同一个政府下生活，享有一定的义务，接受政府的管辖。因此，政府之于社会，无论是施以利益，还是加以限制，都具有普遍性的意义。

(3) 强制性。这是公共权力得以成立并运行的基本保证。因为，作为公共权力主体的政府，无论它代表着什么阶级的利益，其行为的强制性特征总是显而易见的。国家之所以成为国家，政府之所以成为政府，正是因为它掌握了强制的权力。根据这种强制，政府可以维系社会的正常秩序。反之，如果政府离开了强制，那么它将无以充当公共权力的角色并履行政府的功能。

(4) 非盈利性。是否以盈利为目的，是区分市场行为与政府行为的重要标志。根据马克思主义创始人的分析，国家是一定阶级的国家，是以维护一定阶级的经济利益为其根本宗旨的。但是，政府从事社会的公共管理，必须是非盈利性的。就是说，政府在其履行社会职责时，并不计也不能计直接成本和收益，如果某一政府在兴办教育时考虑到能赚多少钱，在维护社会治安时考虑有多少利润，那么就不仅使这些

事办不好，甚至办不成，而且还扭曲了政府的形象，使政府不能成其为政府。

（二）政府经济职能的界定

1. 政府经济职能的产生

政府经济职能自从国家产生以后就开始存在，这不只是国家维护阶级统治的要求，更是生产力发展和生产社会化程度提高的客观需要。正如马克思所说：“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥，以协调个人的活动，并执行社会总体运动——不同于这一总体的独立器官的运动——所产生的各种一般职能。一个乐队就需要一个乐队指挥。”^① 列宁也说过：“没有一个使千百万人在产品的生产和分配中最严格遵守统一标准的有计划的国家组织，社会主义就无从设想。”^② 可见，国家和政府具有经济职能主要是由生产的社会化决定的。

2. 政府经济职能的内涵

为了正确把握政府经济职能的理论，有必要明确界定政府经济职能的内涵。概括地说，政府经济职能是以政府机构为行为主体，从社会生活总体的角度，对国民经济进行全局性的规划、协调、服务和监督的功能。它是为了达到一定目标而采取的协调和组织经济活动的各种方式、方法的总称。这种界定包括以下几点涵义：

（1）行为的主体是政府机构，而不是任何其他经济组织、单位和个人。在现代社会中，一些行业协会组织、社会

^①马克思：《资本论》，《马克思恩格斯全集》第23卷，人民出版社1972年版，第367页。

^②列宁：《论粮食税》，《列宁选集》第4卷，人民出版社1972年版，第508页。

福利机构、各种基金、银行等组织，多多少少都具备一些协调经济生活的功能，并起到越来越重大的作用，但他们的行为不构成政府经济职能，只有政府机构作为行为主体对经济的组织和协调活动才构成政府经济职能。

(2) 行为的目的是为达到一定的政府目标。在不同的历史时期，由不同的政治力量所组成的政府都会有各自不同的目标。然而在一般情况下，无论什么样的政府都是代表国家和公众利益的，其经济职能也一定是为达到政府目标和维护公众利益而施行的，而绝不是为某些特定的组织、单位或个人的目标和利益。

(3) 行为的实施范围是具有全局性的。现代经济社会的重要特征之一就是高度复杂、明细的社会分工。政府经济职能绝不可能、也不必要深入到每一个分工领域和经济单位，它往往是从国民经济的整体出发进行宏观调控和统一管理。其中包括计划指导、行政干预、政策扶植、法律约束、经济杠杆调节和直接投资等。这些手段往往为有效而恰当地达到预期目的而综合使用，强度不一，以至国家经济职能成为一种复杂的综合性活动。

3. 影响政府经济职能的因素

要全面把握政府经济职能，还必须了解影响政府经济职能的因素，它们是经济发展水平、社会制度、经济体制和政府目标。

经济发展水平。随着经济发展，生产的社会化程度不断提高，社会产品越来越成为许多人共同劳动的产物，各种生产要素的需求和产品的销售都将在更大的范围中进行，其间的关系也越发复杂。因此，各经济主体的行为将越来越可能偏离社会的利益和目标，他们之间发生冲突和矛盾的可能性