

杨再平 著

中国经济运行中的 政府行为分析

经济科学出版社



中财 80033282

中国经济运行中的政府行为分析

杨再平 著

经济科学出版社

(京) 新登字 152 号

责任编辑：金 梅

封面设计：卜建晨

中国经济运行中的政府行为分析

杨再平 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京长虹印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开 6.5 印张 142000 字

1995 年 4 月第一版 1995 年 4 月第一次印刷

ISBN 7-5058-0755-2/F·593 定价：6.00 元

图书在版编目 (CIP) 数据

中国经济运行中的政府行为分析/杨再平著. —北京:
经济科学出版社, 1994

ISBN 7-5058-0755-2

I. 中… II. 杨… III. 社会主义经济-经济体制改革-研究-中国 IV. F120

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (94) 第 08733 号

序

董 辅 弼

本书将作为经济主体的政府作为研究对象，探讨在我国的经济改革中应建立怎样的经济模式，政府在这种经济模式中应扮演怎样的角色。

在我国的经济学著作中很少研究政府的经济行为，或者说把政府作为经济主体来研究。这或许是由于把马克思主义关于经济基础和上层建筑的划分作了绝对的理解所致，即认为政府属于上层建筑的一部分，政府对经济基础的“反作用”只不过是作为一种超经济力量对经济运行所实施的强制和干预；或许是由于把马克思主义关于国家是暴力机器作了绝对的理解所致，即认为暴力构成国家的实质，国家虽有其经济作用，但它并不是一种经济主体。本书把政府作为一种经济主体纳入于经济学的研究对象之中，这在我国的经济学研究中是具有突破性意义的。我把这种论断限于“在我国的经济学研究中”是因为在西方经济学中已有一些学派这样做了，例如，布坎南的公共选择理论。

把政府作为一种经济主体，研究政府的经济行为，不仅是必要的，而且是正确的。因为，无论哪种经济制度中的政府都不同程度地拥有一定财产和收入，它可以凭借拥有这种

财产和收入的权力，运用这种财产和收入，从事各种经济活动，并对经济的运行施加其影响甚至进行控制。在社会主义经济中，政府是一种经济主体，就更加不容置疑了，因为，为数庞大的国有财产，正是由政府作为其所有者的代表的，而社会主义国家的政府的经济行为，在一定程度上也是以它所拥有的国有财产为依托的。当然，政府这种经济主体与其他许多经济主体仍有很大的区别，这就是它的财产权力是与它的政治权力结合在一起的，政府往往可以凭借其政治权力行使并强化其财产权力。^①既承认政府是一种经济主体，又看到它与其他经济主体的差别，这是在把政府作为经济主体纳入经济学研究对象时所不得不考虑的。本书在这方面有一些相当出色的论述。

由于政府是一种经济主体，它在经济运行中可以扮演不同的角色，这样，依政府作为经济主体所扮演的角色不同，依政府与市场的组合的不同，可以将经济运行的体制模式区分为不同类型。关于经济模式，我国经济学家提出过各种不同的划分，他们依据的划分标准是不相同的，但是他们都没有把政府作为一种经济主体，从而没有依据政府在经济运行中扮演的角色作为划分经济模式的标准。本书的另一个具有突破性意义的成就在于，根据政府在经济运行中所扮演的角色不同，将各国已经采取过的经济运行的体制模式划分为三种，即政府放任型经济模式、政府调节型经济模式和政府集权型经济模式。这当然不是说，其他各种划分皆不可取，事实上这些划分在我们观察、分析不同经济模式的运行特征以及考虑模式的选择时仍有其意义。而本书则为我们观察、分析、选择

^① 有些国家产生官僚资本就与此有密切关系。

不同经济模式提供了新的思路。本书对上述三种不同的经济运行模式的特征及利弊作了较为详细而深入的分析 and 比较，使我们对以往的经济模式和应该选择的模式有了更为清晰的了解。

把政府作为经济主体分析其经济行为，是一件很不容易的事情。因为，这里很难运用经济学中通常运用的方法，例如比较投入与产出、计算全要素生产率，等等，很难将其量化。而且，政府虽然也是一种经济主体，却仍旧与其他经济主体有很大区别，尽管作为经济主体的政府在经济上也追求一定的目标，为了实现其目标也要吸纳一定的资源并运用这些资源，但它追求的目标和吸纳运用资源的方式还是有别于其他经济主体的。因此，我们也难以基本上运用对其他经济主体的经济行为的评断标准来评断政府的经济行为。但是，政府既然是一种经济主体，在研究其经济行为时仍需要运用经济学的方法，否则就不是经济学的研究了。本书在这方面作出了努力，在分析政府的经济行为时，不仅运用了经济学常用的一些可用的方法，而且考虑到政府的经济行为的特点。分析政府的经济行为的一个困难是资料收集，我们在本书中可以看到作者在这方面下了很大的功夫。

本书作为作者的博士论文，在确定题目到写作完成、进行答辩时，正值我国理论界的一部分人大批特批市场经济，把市场经济等同于资本主义经济的时刻，在这种气氛下，作者坚决主张国民经济的运行要以市场为主体，即主要由市场力量来调节，而政府则主要通过对市场力量的调节而使国民经济的运行趋于或收敛于其所设定或意愿的目标，这就是本书主张的，我国的经济体制改革应建立政府调节型的经济模式，而经济体制进一步改革的主要对象之一应该是政府集权的角

色。作者的这种主张同日后确定的把建立社会主义市场经济作为我国经济体制改革的目标是一致的。应该说，作者是颇有理论勇气和理论创新的。在建立社会主义市场经济中，作者提出的“政府调节型的经济模式”为我国政府职能的转变、政府作为经济主体在经济运行中所扮演的角色的重新构造描绘了蓝图。当然，应该指出，如果不是处于上述气氛下，作者的研究可能会更深刻，阐述更鲜明。

把作为经济主体的政府当作经济学的研究对象，研究政府的经济行为，研究在经济体制改革中改革政府在经济运行中的角色，在我国确定把建立社会主义市场经济作为改革的目标以后变得更加重要，更加迫切了。因为，在社会主义市场经济中，政府在经济运行中的角色或者说职能，已经根本不同于政府集权型经济模式中的角色或职能了，也不同于政府半集权型经济模型（即“计划经济为主，市场调节为辅”的经济模型）中政府的角色和职能了。现在看得越来越清楚，如果没有政府在经济运行中扮演的角色或职能的根本转变，社会主义市场经济是不可能建立和发展的。因此，本书对建立政府调节型经济模型的论述对我们转变政府的角色或职能是具有参考意义的，弥补了过去我们从经济学的角度把政府作为经济主体，研究其经济行为的严重不足。可以说，这本书是我国第一本系统研究政府的经济行为，研究社会主义市场经济中政府在经济运行中所应扮演的角色的著作。它的出版无疑对我国的改革以及对我国经济学的发展具有一定的意义。

当然，对作者来说，这本书只是作者在这方面研究的开端，希望作者继续研究下去，建立关于作为经济主体的政府的经济行为的系统理论。

1993年3月3日于深圳市

前 言

考察我国经济运行，不难发现，其在很大的程度上都是由政府主体的行为决定的。这是因为，我国的经济运行体制是政府集权型的。所以，要解析我国经济的运行，就必须分析政府主体的行为。据此，本文便对政府经济集权的管理体系、行为方式以及由政府经济集权行为所决定的我国经济运行的一些常态进行了实证性的描述和分析，并在实证描述和分析的基础上提出了进一步改革我国经济体制的建议。

通过实证性的描述和分析，本书发现：第一，政府经济集权的管理体系是覆盖整个经济系统的，是依部门和地方两个政府系列组织起来的所谓“条块”结构，而“条块”的主次又是周期性交替的。第二，政府经济集权的行为方式分中央和“条块”（部门和地方）政府的经济行为方式，前者主要表现为直接计划全国经济的运行、直接调度全国资源的配置和直接号令全国经济的运行；后者主要表现为下向直接计划本“条块”经济的运行、直接调度本“条块”的资源配置和直接号令本“条块”的经济运行，上向依从和游说，横向竞争和反竞争等。第三，我国经济运行的某些常态性失衡，如经济增长、经济总量、经济结构及企业经济运行的某些常态性失衡，都是与集经济之权的各级各类政府主体的行为密切相关的。因此，本文所作的实证分析的总体结论大致可以概括为：政府集权型经济模式→政府主体的行为→我国经济运

行的某些失衡。

根据以上的实证性结论，本文便提出了进一步改革政府集权型经济模式的规范性观点。本文认为，社会主义经济体制的进一步改革，就是要放弃政府集权型经济模式，转而采取社会主义的政府调节型经济模式。这一模式的构成主要是两个系统：一是社会主义的市场力量系统，二是社会主义的政府调节系统。本文认定，转向这一目标模式，是社会主义经济发展的必然趋势。这种趋势远可以追溯到列宁在“新经济政策”时期对政府集权型经济模式的深刻反思，近可以追溯到我党十一届三中全会以来的基本导向。本文还论证了目前进一步改革我国的政府集权型经济模式的关键，这就是：市场力量要健全，政府调节要有效。只有这样，我们才能摆脱政府集权型经济模式的羁绊，向政府干预型经济模式推进。所以，本文所作的规范论证的总体结论又大致可以概括为：改革政府集权型经济模式→调整政府主体的行为→优化我国经济的运行。

本文是在两位恩师的精心指导下构思和完成的。一位是我已故的导师曾启贤先生，一位是我现在的导师董辅初先生。这篇论文倾注了两位恩师许多心血。我永远怀念已故的恩师曾启贤教授，并把这篇论文献给他！

我常常想，此生能在两位名师的指导下攻读硕士、博士学位，真是一种幸运！同时我也总感到有一种巨大的压力，怎样才对得起两位名师的指导呢？我自知还需要做很大的努力，才能报答两位名师的精心指导。

本文在写作过程中，也得到了武汉大学经济学院汤在新教授、李裕宜教授和伍新木副教授等的许多指导和启发，同时，湖北省科委的于宏义先生也给我提供过许多宝贵意见和

文献资料，此外，我到湖北省建始县去收集资料，还得到该县档案馆负责人申生全及政府办公室的于安岗等同志大力支持，在此也一并致谢！

1992 年 5 月于武汉大学

目 录

1

第五节 政府行为与我国企业经济运行的失衡..... 155

第五章 结论：改革政府集权型经济模式的立论..... 170

第一章 政府主体与经济体制

各种经济体制之间最值得重视的差别，莫过于政府在经济运行中所扮演的角色的不同。所以，要区分不同的经济运行体制，就必须分析政府在经济运行中所扮演的角色。

第一节 作为经济主体的政府

一、经济学视野中的政府主体

政府主体，一直作为政治学的研究对象。在一般人的印象中，政府主体只是一种政治主体。其实不然。自古而今，政府主体就不纯粹或不只是政治主体，它同时也是一种特殊的经济主体，因为它始终在经济运行中扮演着一定的角色。所以，政府主体也是经济学的研究对象。

对于政府主体，马克思的经济学是很重视的。在《政治经济学批判导言》中，马克思就明确指出，政治经济学应研究“国家形态……同生产关系和交往关系的关系”^①。所以在他计划要写作的六册《政治经济学批判》的总体结构中，“国家”（即政府）就被摆在与“资本”并列的第四册的位置上。

^① 马克思：《政治经济学批判导言》，《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社1972年版，第111页。

根据马克思的计划,《国家》册就是要考察“资产阶级社会在国家形式上的概括”^①,并将着重分析国家在经济上的作用,如分析其影响资本积累、改变资本再生产条件的一些因素,考察其对“作为全部社会生产行为的基础和主体的人口”^②的影响,考察其在征服和保持资本主义殖民地方面所起的作用,此外,《国家》册还将研究国家形式,考察“国家的各种不同形式对社会的不同经济结构的关系”^③。

在资产阶级经济学的视野中,政府主体也是重要的研究对象。例如,重商学派的经济学家们着重研究的,其实就是资本原始积累时期的政府主体。英国古典政治经济学的创始人威廉·配第,就把一个国家的政府政策,同其自然条件和产业并列在一起,认为这三者是一国经济实力的决定因素。历史学派的先驱者李斯特则写道:作为他的学说体系中一个主要特征的,就是国家。新历史学派的著名代表人物施穆勒则进一步指出:企图设想有一个自然的国民经济,设想它超然存在于国家之外,完全脱离国家的影响,那纯粹不过是一个幻想罢了。至于凯恩斯的宏观经济模型,实际上也是以政府为中心的。最后,1986年诺贝尔经济学奖的获得者布坎南的公共选择理论,当然就更是以政府主体为研究对象的。

总之,由于政府主体始终在经济运行中扮演着一定的角色,所以该主体也就不能不进入经济学的视野。要分析政府在经济运行中所扮演的角色,当然就必须对政府本身有一个基本的界定。这样,该主体才会以清晰的面目出现在我们的

①② 马克思:《政治经济学批判导言》,《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社1972年版,第111、102页。

③ 《马克思恩格斯〈资本论〉书信集》,人民出版社1975年版,第170页。

视野中。

二、国家·国家机构·政府

在经济学文献中，国家与政府（State and Government）是混用的概念。其实这两者都需要严格的界定才能混用。

完整意义上的国家是由三个要素构成的：一是相对稳定的地域，二是相对集中的人口，三是独立的国家机构。英语中有三个表示“国家”这一概念的词，就分别侧重以上三个不同的要素：Country 侧重于“地域”；Nation 侧重于“人口”；State 侧重于“机构”。与“政府”混用的“国家”就是国家机构这一概念。

在马克思主义的国家理论中，所谓“国家机构”，就是“一个由于社会分工而和社会分离的独特机体的国家”；而这样的“国家”又等同于“政府”。马克思在《哥达纲领批判》中针对德国工人党的“国家”概念就这样写道：“事实上，他们是把‘国家’了解为政府机器，或者了解为构成一个由于分工而和社会分离的独特机体的国家”^①。由此我们也可以说，所谓政府，就是“一个由于社会分工而和社会分离的独特机体的国家”。

不过需要指出，这样的“政府”是广义的政府概念。除了广义的政府概念之外，还有狭义的政府概念。狭义的政府概念是与分权型的国家机构相联系的。分权型的国家机构通常由立法、司法和行政三部分组成；所谓狭义的政府概念，一般是指国家的行政机构，有时甚至仅指行政机构的核心即内阁。

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1972年版，第22页。

由以上的辨析我们就可以作出如下的界定：国家>国家机构=广义的政府>狭义的政府。纳入我们的经济分析视野的政府主体，就是广义而不是狭义的政府概念。这是因为，在经济分析中，既没有必要，也难以做到从国家机构中区分出狭义的政府概念来。所以，我们明确界定：纳入我们的经济分析视野的政府主体是广义的政府，即等同于国家机构的政府，也就是“一个由于分工而和社会分离的独特机体的国家”。

我们现在要探讨的问题是，在我们的经济系统中，政府主体又是怎样独特的一种机体？

三、政权主体

马克思曾指出：“在我们面前有两种权力：一种是财产权力，也就是所有者的权力，另一种是政治权力，即国家的权力”^①。作为经济主体的政府，其权力特征是怎样的呢？

在我们的经济系统中，政府主体首先是拥有政治或国家权力的主体。作为政权主体的政府，其活动领域本来在上层建筑；但由于上层建筑总是建立在经济基础之上，并反作用于经济基础的，因而其活动领域又并不局限于上层建筑。政府主体可能凭借其政权的力量而从上层建筑反作用于经济基础，也可能凭借其政权的力量而直接活动于经济基础领域。这样，作为政权主体的政府也就成为经济主体了。

很显然，在经济体系中，只有政府才拥有政治或国家的权力。这种权力是很特殊的一种权力。其特殊性就在于其强制性、公共性和阶级性。

^① 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1972年版，第170页。