

公共经济与管理专业系列教材

公共管制学

GONGGONG GUANZHIXUE

刘小兵 编著



上海财经大学出版社

Shanghai University of Finance & Economics Press

公共经济与管理专业系列教材

公共管制学

刘小兵 编著

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共管制学/刘小兵编著. —上海:上海财经大学出版社, 2009. 8
(公共经济与管理专业系列教材)

ISBN 978-7-5642-0573-7/F · 0573

I. 公… II. 刘… III. 公用事业-行政管理-研究-高等学校-教材
IV. D035 F294

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 128544 号

☐ 责任编辑 张美芳

☐ 封面设计 周卫民

GONGGONG GUANZHIXUE

公共管制学

刘小兵 编著

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

同济大学印刷厂印刷

上海叶大印务有限公司装订

2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月第 1 次印刷

787mm×960mm 1/16 17.25 印张 356 千字

印数: 0 001—3 000 定价: 30.00 元

前 言

作为政府治理国家的方式选择,公共管制是一种重要的并为政府所最常用的手段。它的影响几乎涉及社会的每一个角落。研究政府如何合理有效地应用这一治理国家的手段理应成为公共管理研究领域的重要范畴。但是从理论研究上来看,关于公共管制的研究主要发端于经济学而非管理学,现有的关于公共管制内容的教材也主要是从经济学角度出发来编写的,其研究成果与结论更多的是关注政府是否应该管制而非政府应该如何进行管制。因而,如何将公共管制理论成果与公共管理理论相结合以指导政府的公共管制实践,是一个非常值得深入研究和探讨的问题。本书正是基于这样的思考而做的一种尝试。

本书的体系大致可以区分为三个部分。第一部分是公共管制的理论,主要分析公共管制的范围,即政府应该管制什么,包括第一章至第四章的内容。这部分内容主要根据市场缺陷的类型论述公共管制在解决市场缺陷方面的合意性以进一步确定公共管制的理论范围。第二部分是公共管制的制度,主要分析公共管制范围明确之后政府如何进行公共管制,包括第五章至第八章的内容。这部分内容主要论述了公共管制的法规、机构、听政和对公共管制的评估。第三部分是公共管制的实践,主要分析政府管制得怎么样,包括第九章至第十一章的内容。这部分内容主要根据公共管制的理论范围选择了三个分别代表自然垄断、负外部性和信息不对称管制理由的行业展开分析,试图揭示公共管制理论与实践的差距。

教材的编写经过多年的酝酿与讨论,涉及大量的人员,因时间长远而无法详细列举,在此对他们给予过的帮助表示衷心的感谢。参与本书最后编写的人员及分工如下:第一章至第四章由刘小兵撰写完成,第五章和第七章由张远撰写完成,第六章和第八章由朱政雄撰写完成,第九章由高真撰写完成,第十章和第十一章由章思斯撰写完成。全书由刘小

2 兵确定大纲并进行总纂,郭文心、钱美舒、俞晨晖参与过教材初稿的校审。

作为一种尝试,本书定有不够完善的地方,甚至可能存在错误之处,因而希望大家批评指正!

本书的编写得到了上海财经大学“211 工程”二期项目的资助,在此表示感谢。

编者

2009 年 6 月 18 日

目 录

前言/1

第一章 公共管制的范围/1

- 第一节 什么是公共管制/1
- 第二节 公共管制范围的理论界定/4
- 第三节 研究思路与研究方法/15

第二章 自然垄断与公共管制/20

- 第一节 自然垄断的经济特性与管制需求/20
- 第二节 对自然垄断的价格管制/26
- 第三节 对自然垄断价格管制的替代/32
- 第四节 对自然垄断管制的进一步思考/37

第三章 负外部性与公共管制/42

- 第一节 负外部性与市场效率/42
- 第二节 负外部性与公共管制(1):完全竞争条件下的分析/51
- 第三节 负外部性有公共管制(2):放宽假设条件下的分析/58
- 第四节 对负外部性管制的进一步思考/70

第四章 信息不对称与公共管制/73

- 第一节 信息失灵及其经济影响/73
- 第二节 矫正信息不对称的市场方法/79
- 第三节 矫正信息不对称的公共管制方法/88
- 第四节 对信息不对称管制的进一步思考/94

2	第五章 公共管制法规/97
	第一节 概述/97
	第二节 公共管制法规的理论/108
	第三节 公共管制法规的实践/110
	第六章 公共管制的机构/120
	第一节 管制机构的设立原则/120
	第二节 公共管制过程/121
	第三节 国外管制机构介绍/125
	第四节 我国管制机构的现状及改革/133
	第七章 公共管制的听证/144
	第一节 听证制度概述/144
	第二节 我国的听证制度/154
	第三节 国外听证制度比较分析/160
	第四节 我国听证制度的改进和完善/164
	第八章 公共管制的评估/167
	第一节 公共管制评估的意义/167
	第二节 公共管制评估的方法/169
	第三节 公共管制评估在美国的发展/181
	第四节 公共管制评估在我国的应用/185
	第九章 电信产业管制分析/188
	第一节 电信产业管制需求/188
	第二节 进入管制/191
	第三节 价格和质量管制/195
	第四节 互联互通管制/205
	第五节 管制机构模式/209
	第六节 电信产业管制的法律法规体系/213
	第十章 环境管制分析/217
	第一节 我国目前环境状况/217
	第二节 我国环境管制体系/218

第三节	环境管制部门设置评价/224
第四节	管制手段/227
第五节	环境管制评价/235
第十一章	金融业管制分析/241
第一节	金融业行业特征与管制需求/241
第二节	金融业与信息不对称/244
第三节	金融业管制制度/249
第四节	我国金融业的管制评估/260
参考文献/264	

第一章 公共管制的范围

第一节 什么是公共管制

一、定义

公共管制是指政府以效率和公平为管制目标,以不完全竞争、外部性、信息失灵和偏好不合理等市场缺陷为管制对象,凭借行政权力做出并直接执行的直接干预市场配置机制和改变企业与消费者的供需决策的一般规则或特殊行为。

首先,公共管制是政府所做出的一种行政行为。如此强调,一方面我们可以将公共管制的研究对象限制在一定的范围内,另一方面也表达了能够通过立法、司法解决的问题不应再借助公共管制的直接干预,以及通过司法程序调整企业和消费者的行为不属于公共管制范畴这样一种观点。

管制,从普通意义上来讲,是对别人的行为进行限制。它可以是某种权力机构^①和非权力机构做出的,也可以是个人做出的;所限制的可能是个人,也可能是社会组织团体;所限制的行为可能属于经济领域、社会领域,也可能属于政治领域。

就个人做出的管制而言,如家长约束其子女的行为,因其本身易受到社会舆论和法律法规的监控,而且所涉之面不广泛,在影响资源配置和社会福利方面不会产生很大的作用,因而一般不在经济学研究分析的范围之内。至于个人假借政府部门名义,为谋求私欲在经济领域或社会领域所做出的管制行为,以及个人凭借个人权威在政治领域做出的管制行为,一方面因属于违法行为,另一方面因属于社会意识形态问题,我们不可能将其纳入经济学考察范围之内。

社会组织团体做出的具体管制行为,可以进一步区分为权力机构所做出的和社会中介机构所做出的两个方面。社会中介机构所做出的管制行为,由于其所依据的往往是一种整个行业所共同达成的规范或者惯例,在没有政府干预的情况下,这种行业规范或者行

^① 此处所使用之“权力”概念仅指以国家机器为保障而得以实施的支配力量,不包括凭借行规或社会约定俗成的规范来约束个人和社团组织的支配力量。

2 业惯例的形成纯属市场行为,一般是不会违背效率原则和公平原则的,因而也不纳入我们所关注的领域。而由权力机构所做出的管制行为,鉴于“政府有限理性”以及政府为其自身利益出发而“寻租”的可能性,由政府凭借其掌握的行政权力做出的各种管制行为均有破坏资源配置效率和社会福利公平的可能,因此,政府凭借行政权力做出的管制也就成为了经济学研究的领域以及众多经济学家讨论的课题。

其次,公共管制的目标是追求效率和公平。鉴于经济学的终极目标是充分利用有限的资源生产出尽可能多的产品以极大地满足人们无限的欲望,因此,经济学关注管制行为的原因,主要是由于管制行为对资源配置和社会福利产生积极或消极影响的可能性以及世界各国公共管制之风盛行。因而,研究分析管制行为应紧紧围绕效率与公平这两条线路展开的。同时,资源配置和社会福利的增减变动也就成为我们评价公共管制行为是否得当的标准。

最后,公共管制的范围局限于矫正不完全竞争、外部性、信息失灵、偏好不合理等市场缺陷方面。其中,鉴于反垄断法在各国成功并熟练地得到运用,应对不完全竞争的常规手段大多采用了司法程序,公共管制现一般仅针对自然垄断现象做出,而不对所有的垄断问题都采取这种直接的行政干预方式。因此,矫正不完全竞争的公共管制仅局限于自然垄断领域,不涉及一般垄断问题。

二、现实中的公共管制

政府凭借行政强制力规定人们能做什么和不能做什么的管制活动几乎渗透到社会的每一个角落。下面我们根据理论上公共管制的理由,结合我国对行业的划分^①,介绍现实中在我国普遍存在的一些公共管制行为。

(一) 自然垄断

从经济学分析的角度,可以将政府管制的理由主要归结于自然垄断之上的公共管制的领域大致上包括以下一些行业。

(1) 电力、煤气及水的生产和供应业。如电力、蒸汽、热水供应行业,煤气供应行业,自来水供应行业。

(2) 交通运输、仓储及邮电通信业。如铁路、公路、管道、水上和航空运输业,邮电通信行业。

(3) 社会服务业。如公共设施服务业。

这些行业的一个共同点是都具有网络运营的特性并同时大多又与居民的日常生活需求紧密相关以及属于国民经济的基础行业。管制部门有交通部、信息产业部、国家邮政局等。

^① 根据《中国统计年鉴(2000)》的行业划分口径,我国统计年鉴将国民经济各行各业划分为16大类共89个细分行业。

(二)外部性

可以通过外部性来解释公共管制的理由并由此赋予政府公共管制的权力大量地存在着。对这些管制领域的经济学解释也许只是经济学者的一厢情愿,因而单纯用经济学的理由去否认公共管制的合理性也许是无济于事的。不过,在此我们只对公共管制领域的现实进行描述,并不准备具体去评判其是非。以管制外部性为理由的领域涉及到许许多多的行业,我们可以粗略地按照行业划分将这些管制领域归纳如下。

- (1)农、林、牧、渔业——林业、渔业;
- (2)采掘业——全行业;
- (3)制造业——基本上全行业;
- (4)电力、煤气及水的生产和供应业——电力、蒸汽、热水、煤气、自来水的生产;
- (5)批发和零售贸易餐饮业——餐饮业;
- (6)金融、保险业——全行业;
- (7)社会服务业——旅馆业、旅游业、娱乐服务业;
- (8)卫生体育和社会福利业——卫生、体育;
- (9)教育、文化艺术和广播电影电视业——文化艺术业、广播电影电视业。

政府对外部性的管制设有专门的机构与部门,如国家工商行政管理局、国家质量技术监督局、国家环境保护总局等,此外也通过一些主管部门来实施公共管制的职责,如国家药品监督管理局、卫生部、水利部、公安部、建设部、农业部、国土资源部、国家林业局和国家旅游局等。

(三)信息不对称

根据信息经济学分析原理,以信息不对称为理由进行的公共管制活动大多集中在对假冒伪劣产品的管制以及扰乱市场信息传递或信息甄别的虚假信息的管制之上。因而类似制造业、金融保险业、信息咨询服务业等行业自然难逃被管制的命运。由于对信息不对称管制采取的基本上是注册、证明、营业执照以及强制执行政府指定的标准和披露私人信息等手段与方式,因此可以认为这种管制几乎涉及所有的行业领域。以下列举的是我国主要以信息不对称为管制理由的一些主要行业,其他行业虽然同样受到注册、证明和营业执照等方式的管制,但其主要的管制理由或许不在于信息不对称而在于其他的一些市场缺陷。

- (1)制造业——大部分行业;
- (2)建筑业——全行业;
- (3)批发和零售贸易餐饮业——食品饮料烟草和家庭用品批发业、餐饮业;
- (4)金融、保险业——全行业;
- (5)房地产业——房地产开发与经营业;
- (6)社会服务业——信息、咨询服务业;
- (7)卫生体育和社会福利业——卫生。

对以上行业进行管制的机构与部门除国家工商行政管理局、国家质量技术监督局、国

- 4 家经济贸易委员会、人事部、民政部等一些专业管制机构外,还有诸如国家药品监督管理局、中国证券业监督管理委员会、中国人民银行、建设部、卫生部等一些政府部门。

(四)偏好不合理

在现实中大量存在着政府以个人偏好不合理为理由所进行的管制活动,典型的如社会保障、教育、迷幻药品(毒品、香烟)、色情、新闻出版、收入分配等等。在经济学研究范畴中,这些问题一般归结为“优值品(merit goods)”和“劣值品(dismerit goods)”的问题。在我国的公共管制实践中同样大量存在着这种政府行为,根据行业的划分,此类管制活动大致集中于以下一些领域。

- (1)制造业——烟草加工业、皮革毛皮羽绒及其制造业、印刷业、记录媒介的复制;
- (2)批发和零售贸易餐饮业——食品饮料烟草和家庭用品批发业;
- (3)社会服务业——旅馆业、娱乐服务业;
- (4)卫生体育和社会福利业——社会福利保障业;
- (5)教育、文化艺术和广播电影电视业——教育、文化艺术业、广播电影电视业;
- (6)国家机关、政党机关和社会团体——政党机关。

行使对个人偏好不合理管制职责的政府机构主要包括:国家新闻出版署、国家广播电影电视总局、国家外汇管理局、劳动和社会保障部、教育部、民政部、公安部、国家安全部、国家计划生育委员会等等。公共管制偏好不合理的手段方式主要采取的是禁止行为、行政审批等。

第二节 公共管制范围的理论界定

一、效率

(一)效率的经济含义

一般而言,效率是指资源在不同目的之间得到合理配置和应用从而最大限度地满足了人们的需求。经济学家至今所能明确界定并使用得最为广泛的效率概念就是帕累托效率(樊纲,1995)。

帕累托效率是指如果不使他人境况恶化就不可能改善某人境况这样一种资源配置状态,用帕累托自己的定义来说就是:对于某种经济的资源配置,如果不存在其他生产上可行的配置,使得该经济中的所有个人至少和他们在初始时情况一样良好,而且至少有一个人的情况比初始时严格地更好,那么这个资源配置就是最优的^①。

描述这一概念的另外一种等同的方法是:给定经济中除某人以外的所有其他人在一

^① 参见《新帕尔格雷夫经济学大辞典》之“帕累托效率(Pareto Efficiency)”条目。《新帕尔格雷夫经济学大辞典》第3卷第868页,经济科学出版社1996年12月出版。

定的效用水平的条件下使该人的效用达到最大的资源配置状态(鲍德威、威迪逊,1984)。这一等价的表述方法为经济学的效率分析提供了一种有效的途径。

毋庸置疑,效率是评判一种经济制度或社会体制好坏的一个虽然不是唯一但起码是最重要的标准。

(二)效率实现条件

对于帕累托效率的经济含义,根据经济学的规范分析可总结为以下三个条件,即资源配置如果同时满足了下面三个条件就实现了帕累托效率^①。

条件1:任意两种生产要素在任意场合与任何目的上使用,其边际技术替代率(marginal rate of technical substitution)相等。

$$MRTS_{l,k}^a = MRTS_{l,k}^b$$

或

$$MRTS_{l,k}^i = MRTS_{l,k}^j \quad (1.1)$$

式中,l,k代表两种不同的生产要素(如劳动与资本),a,b代表两种不同的产品,i,j代表两个不同的厂商。

条件2:任意两种物品的消费边际替代率(marginal rate of substitution)对于任意两个消费者均相同。

$$MRS_{a,b}^i = MRS_{a,b}^j \quad (1.2)$$

式中,a,b代表两种不同的产品,i,j代表两个不同的消费者。

条件3:任意两种物品的边际转换率(marginal rate of transformation)与它们在消费中的边际替代率相等。

$$MRT_{a,b} = MRS_{a,b} \quad (1.3)$$

式中,a,b代表两种不同的产品。

二、实现效率的机制

资源的稀缺性和资源用途的多样性决定了人们在使用资源过程中需要对资源做出恰当的配置以最大限度地满足人们对效用的追求。迄今为止,已观察到的资源配置机制可极端地抽象为市场机制和计划机制两种。

(一)市场机制

1. 完全竞争市场假设

在主流经济学的分析框架中,具备帕累托效率的市场竞争均衡的达成是在一些假设条件下得到的。根据阿罗—德布鲁(Arrow-Debreu)分析模型,这些假设条件可以细分为以下几个方面^②:

^① 对于三个条件的具体解释及其图示可参见蒋洪(1996)第51~64页。

^② 参见《新帕尔格雷夫经济学大辞典》之“市场失灵(Market Failure)”条目。《新帕尔格雷夫经济学大辞典》第3卷第351~353页,经济科学出版社1996年12月出版。

假设 1:大数目理性人假设。

假设 2:完全市场并可自由进出。

假设 3:完全信息。

假设 4:完全偏好与成本显示。

假设 5:物品具排他性与竞争性。

2. 完全竞争市场运行结果

当市场符合上述假设条件时,市场运行的结果可以描述为以下一些特征:

结果 1:生产者追求利润最大化使得其任意两种生产要素的边际技术替代率等于该两种生产要素的价格之比。

$$MRTS_{L,k} = P_L / P_K \quad (1.4)$$

结果 2:消费者追求效用最大化使得其任意两种物品的边际替代率等于该两种物品的价格之比。

$$MRS_{a,b} = P_a / P_b \quad (1.5)$$

结果 3:生产者实现利润最大化使得其产品边际成本等于产品价格。

$$P = MC \quad (1.6)$$

3. 市场运行结果与帕累托效率的吻合

完全竞争条件下的市场均衡必然符合帕累托效率标准,这很容易从上面描述出来的市场运行结果中推导出来。

首先,根据等式(1.4),考虑到任何生产者所面对的生产要素价格均相同,因而有:

$$MRTS_{L,k}^i = P_L / P_K$$

$$MRTS_{L,k}^j = P_L / P_K$$

从而有:

$$MRTS_{L,k}^i = MRTS_{L,k}^j$$

这正与帕累托效率实现条件的条件 1 相吻合,见等式(1.1)。

其次,根据等式(1.5),同理可推导出:

$$MRS_{a,b}^i = P_a / P_b$$

$$MRS_{a,b}^j = P_a / P_b$$

从而有:

$$MRS_{a,b}^i = MRS_{a,b}^j$$

这正与帕累托效率实现条件的条件 2 相吻合,见等式(1.2)。

最后,根据等式(1.6),我们有:

$$P_a / P_b = MC_a / MC_b$$

由于:

$$MC_a \cdot \Delta a + MC_b \cdot (-\Delta b) = 0^{①}$$

所以：

$$MC_a / MC_b = \Delta b / \Delta a$$

再由于：

$$\Delta b / \Delta a = MRT_{a,b}$$

所以：

$$MRT_{a,b} = \Delta b / \Delta a = MC_a / MC_b = P_a / P_b = MRS_{a,b}$$

即：

$$MRT_{a,b} = MRS_{a,b}$$

而这正与帕累托效率实现条件的条件 3 相吻合，见等式(1.3)。

因此，我们可以得出这样一个结论：只要符合一些假设条件，市场机制可以实现资源配置的帕累托效率。

(二) 计划机制

从纯理论上我们也完全可以证明：在符合一些假设条件的情况下，政府计划机制也是能够实现帕累托效率状态的^②。那么，何不将市场机制当作政府计划机制的补充去协助政府达成那些假设条件呢^③？

三、现实的选择

虽然理论上我们可以证明在符合一定的假设条件下，市场机制和计划机制都能使得资源配置达到帕累托效率状态。但是在现实中，这些假设条件无法完全满足，由此就出现了所谓的“市场缺陷”和“政府缺陷”。这些缺陷的存在使得资源配置在单一的市场机制或计划机制下都无法达到最有效的状态以最大限度地满足人们对效用的追求。因此，为了谋求能够用一种机制的优势来弥补另一种机制的缺陷，充分利用两种机制的优势，人们对资源配置机制的现实选择既不是单一的市场机制也不是单一的计划机制，而是选择了一种既有市场成分也有计划成分的混合机制。

既然是混合机制，在理论上就可能有两种混合模式，一种是市场为主、计划为辅的混

① 设想 a 、 b 两种产品的生产可能性曲线上的点的移动，增加 a 产品的边际产量(Δa)的同时必然是 b 产品边际产量的减少($-\Delta b$)。但由于生产要素的总量和价格为既定，因而生产两种产品的总成本不变，从而有 $MC_a \cdot \Delta a + MC_b \cdot (-\Delta b) = 0$ 。

② 参见蒋洪(1996)第 95~98 页。实际上，如果可以任意设置假设条件的话，我们几乎证明任何配置机制或制度安排都可以实现帕累托效率状态。

③ 一直受到哈耶克批判的社会主义计划经济论者奥斯卡·兰格和阿巴·勒纳在这方面做出了有益的但不为实践所证实的理论贡献。两人设计的兰格—勒纳机制(Lange-Lerner Mechanism)是市场导向社会主义的经典模型，研究分析了如何利用市场机制实现社会主义计划经济的目标。参见《新帕尔格雷夫经济学大辞典》之“兰格·奥斯卡·雷萨德(Lange Oskar Ryszard)”和“兰格—勒纳机制(Lange-Lerner Mechanism)”条目。《新帕尔格雷夫经济学大辞典》第 3 卷第 133~138 页，第 139~140 页，经济科学出版社 1996 年 12 月出版。

8 合模式,另一种是计划为主、市场为辅的混合模式。那么,现实的选择是如何的呢?历史地看,经过长期的实践摸索,人们大多选择了市场为主、计划为辅的混合模式。这种选择意味着在资源配置中市场应发挥主导作用,政府只是作为市场的一种补充。因此,以经济学的视角分析,政府的职能自然地被界定为利用其优势来弥补市场的缺陷。之所以历史的选择是这样的一种结果,至少可以从以下两个方面得到说明。

(一)政府的本质决定了政府是一个有限的政府

政府的概念有广义和狭义之分,广义的政府是指对整个国家进行组织管理的政权机构,包括立法、行政、司法机关。狭义的政府是指执行人民意志的中央和地方的各级行政机关^①。无论是广义概念上还是狭义概念上的政府,以历史方法分析的结论表明政府在本质上应该只是公众转让的社会权力的一种执行机构,其存在的合理性在于按人民意志行使社会管理职能和对外捍卫国家主权的职能。

英国自由主义思想家约翰·洛克(John Locke)在其著名的《政府论》(1690)的下篇中运用自然法学说明地阐明了政府的起源及其本质,“人们联合成为国家和置身于政府之下的重大的和主要的目的,是保护他们的财产……这就是立法和行政权力的原始权利和这两者之所以产生的缘由,政府和社会本身的起源也在于此……人们在参加社会时放弃他们在自然状态中所享有的平等、自由和执行权,而把它们交给社会,由立法机关按社会的利益所要求的程度加以处理,但是这只是出于各人为了更好地保护自己、他的自由和财产的动机(因为不能设想,任何理性的动物会抱着每况愈下的目的来改变他的现状),社会或由他们组成的立法机关的权力绝不容许扩张到超出公众福利的需要之外。”^②

对于国家的起源,恩格斯在其《家庭、私有制和国家的起源》一文中也论述道:“国家是社会在一定发展阶段上的产物;国家是表示:这个社会陷入了不可解决的自我矛盾,分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面,这些经济利益互相冲突的阶级,不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭,就需要有一种表面上驾于社会之上的力量,这种力量应当缓和冲突,把冲突保持在‘秩序’的范围以内;这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量,就是国家。”^③如果把恩格斯这段话中的“国家”改为“政府”,以此来表述政府的起源,我们认为还是比较科学可行的。

所以,我们认为以历史的方法分析说明政府的起源决定了政府是有限的政府,政府的本质是行使人们让渡出来的权利。因而,我们不可能也不应该指望由政府采取全盘计划的手段来代替市场机制的资源配置功能。毕竟,历史赋予政府的职能起码从其起源角度

① 在使用政府概念时,我们要注意政府与国家的区别。国家是区别于其他人类团体的、有领土边界的社会,其基本内容是居民和土地,而政府是凌驾于该社会之上的管理机构——国家政权。我们可以说推翻政府但不能说推翻国家,因为国家是人民自己和他们生存的土地。

② 参见《政府论》(下篇)第77~80页,洛克著,叶启芳、翟菊农译,商务印书馆1996年版。

③ 参见恩格斯《家庭、私有制和国家的起源》,《马克思恩格斯全集》第21~194页。

看并不是进行全盘的资源配置。

(二) 实践证明市场机制优于计划机制

近百年来两种资源配置机制实践的结果表明,有缺陷的政府计划机制所导致的效率损失远远超过了有缺陷的市场机制,从而使得各个施行计划经济体制的国家纷纷放弃政府计划机制而重新选择了市场机制。这点从我国在经济体制改革中对机制选择的微妙变化的过程中可以得到充分的体现。

改革开放前,我国实行的是高度集中的计划经济,十一届三中全会以后,在邓小平的倡导下,我国开始从理论和实践的结合上探索建立符合我国国情的社会主义经济体制。改革初期,在理论上破除了把社会主义与发挥市场调节作用对立起来、把指令性计划等同于计划经济的观念后,政府首次提出了“计划经济为主、市场调节为辅”的原则^①。随着改革的进一步展开,政府对社会主义经济中计划与市场关系问题的认识也不断深化。1984年10月,十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》,指出商品经济是社会主义经济发展过程中不可逾越的阶段,我国社会主义经济是“公有制基础上的有计划的商品经济”。党的十三大进一步提出社会主义有计划商品经济的体制应该是计划与市场内在统一的体制。到了90年代初,计划直接管理的领域显著缩小,市场作用的范围逐步扩大,大多数商品的价格已经放开,市场对经济活动调节的作用大大增强。1992年初,邓小平在南方谈话中明确指出,计划经济不等于社会主义,资本主义也有计划;市场经济不等于资本主义,社会主义也有市场。计划和市场都是经济手段。这个论断从根本上解除了把计划经济和市场经济看作属于社会基本制度范畴的思想束缚。同年6月9日,江泽民同志在中央党校的一次讲话中提出,“比较倾向于使用‘社会主义市场经济体制’这个提法”。这一提法在党的十四大得到明确肯定,并被写进了十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中。自此,“建立社会主义市场经济体制”成为了我国新时期经济体制改革的总体目标。

由此可见,中国是在以市场机制为主还是以政府计划机制为主的制度选择过程中走过了“计划经济—计划经济为主、市场调节为辅—公有制基础上的有计划的商品经济—社会主义市场经济体制”这么一个微妙的变化过程,并最终扬弃了“政府计划为主、市场调节为辅”而选择了“市场机制为主、政府调节为辅”的资源配置机制模式。尽管具体的过程不尽相同,但如此的制度选择的嬗变过程在许多早期曾施行政府计划体制的一些国家(如前苏联、东欧)也同样得到了体现。

^① 这一理论上的突破实际上是得益于邓小平同志1979年11月会见美国不列颠百科全书出版公司编委会副主席吉布尼和加拿大麦吉尔大学东亚研究所主任林达光时的谈话结果。在那次会谈中,邓小平提出了“社会主义也可以搞市场经济”,“我们是计划经济为主,也结合市场经济,但这是社会主义的市场经济”等观点和见解。资料来源:《邓小平文选》第二卷第235~236页。