



第
一
篇

绪论——国有经济在现代
市场经济中的命运

在现代市场经济中，国有经济在经济的地位、功能如何？国有经济能否与市场相互兼容？这是经济理论界长期争论的一个问题。否定二者兼容的理论来自两个方面：一是西方学者认为国有经济作为一种公有产权，不能充分利用市场机制合理配置资源；二是马克思主义经典作家从社会所有制要求实行统一计划的角度，否定了社会主义存在商品经济的可能性。然而，战后世界经济的发展一再证明，不仅在西方资本主义国家几次掀起“国有化”浪潮，国有经济在市场经济中具有不可替代的功能；而且各个社会主义国家也先后进行了不同方式的市场化改革。这说明，国有经济与市场经济的兼容，已成为不容否认的事实。但是，如何从理论上论证国有经济与市场的兼容，论证国有经济在市场经济中的地位、功能，如何从实践上解决国有经济效益低下的现实问题，尚待进一步的研究和探索。本篇就以上几个问题进行了由浅入深的探讨，先对国有经济在现代市场经济中的效益、功能和产业分布进行分析，然后再深入探索国有经济的产权基础、国有经济与市场兼容的问题。

第一章

现代市场经济中的政府经济职能

战后的世界各国都有国有经济，各国的国有经济实际上都是由政府负责组织和管理的，都必然体现着政府的意志。所以，在对现代市场经济中的国有经济进行分析时，首先要探讨一下政府的经济职能和经济行为。只有这样，才能更好地理解国有经济的性质、地位和运营的特点。

一、“混合经济”是现代市场经济的基本特征

这里所说的现代市场经济，主要是指第二次世界大战之后在发达国家出现的市场经济制度，同时也泛指包括所有发展中国家和社会主义国家在内的、正在过渡中的市场经济体制。无论在哪种意义上使用现代市场经济的概念，需要明确的是“混合经济”已经成为它的基本特征。

(一) 市场经济的双重含义

在经济学中，人们通常在两种含义上使用市场经济的概念，一是作为资源配置的一种方式，二是作为一种经济制度。而实际上这两种含义又是难以截然分开的。

资源配置是经济学研究的核心问题之一，是指社会以何种方式来使用或分配有限的经济资源，以满足人们的各种需要或欲望。由于人类的消费欲望是无限的，而经济资源（包括自然资源、劳动资

源和资本)是有限的,由此就产生了任何经济社会所面临的三个基本问题,即生产什么、如何生产和为谁生产。所谓生产什么的问题,是说经济社会把有限的经济资源用来生产什么商品和劳务,是面包、衣服还是飞机、大炮?所谓如何生产的问题,是说经济社会在生产某种商品或劳务时,采取什么样的技术方式配置各种生产要素,是高技术、高资本构成还是劳动密集?所谓为谁生产的问题,是说经济社会在生产出产品和劳务之后,如何在社会成员之间进行分配,工资、地租、利润和利息在国民收入中各占多少份额,如何才能更好地体现公平原则?

上述三个基本问题,实际上就是一个资源配置的问题。对于这三个基本问题通常有三种解决方式:(1)自给自足的自然经济模式,人类的经济活动被局限在一个狭小的领域和地域之内,自己生产又自己消费,资源配置主要是靠习惯和本能来决定;(2)以政府指令性计划为基础的计划经济模式,由政府作出有关生产和分配的全部决策,企业只是单纯执行上级指令的生产单位;(3)由市场自发调节资源配置的市场经济模式,企业是自主经营、自负盈亏的市场主体,通过市场机制这只“看不见的手”来调节社会生产和分配。

由此可以看出,人们经常是在资源配置的意义上使用市场经济概念,把它看作是同自然经济和计划经济相对应的经济模式。其中,自由的市场价格制度(也包括自由的工资制度和自由的利率制度)又被作为是市场经济的“灵魂”是市场经济的一般规定性是衡量市场经济发育程度的最主要的标准。

然而,人们也常常从经济制度意义上使用市场经济的概念,把市场经济等同于资本主义经济制度,并将私有制作为市场经济的基础,而把计划经济等同于社会主义经济制度。例如,《简明不列颠百科全书》把资本主义定义为“自由的市场经济”,“生产资料大多为私人所有,主要是通过市场的作用来指导生产和分配收入的。”《现代日本经济事典》也把市场经济看作是一种经济制度,并提出它有

三个基本要素，即：(1)私有财产制度；(2)契约自由的原则；(3)自我负责的原则。而“私有财产制度是市场经济制度中最具有代表性的制度。”同样，在传统的社会主义经济理论中，也是把市场经济等同于资本主义经济制度，把计划经济当做是社会主义的本质特征之一。

应当指出，由于战后西方国家普遍推行了凯恩斯主义的国家干预政策，而社会主义国家又普遍实行了市场化改革，市场经济与计划经济逐步“混同”起来，这使得第一种观点越来越盛行起来。例如，瑞典经济学家埃克隆德认为：“实际上所有经济都是某种形式的‘混合经济’既有计划因素也含市场因素”^①，资本主义和社会主义之间以及在计划经济和市场经济之间有许多结合的形式”，资本主义和社会主义的区分“并非取决于市场经济的程度，而是由所有制状况而决定”。^①

我国经济改革的总设计师邓小平同志对社会主义市场经济理论做出了重要贡献。早在 1979 年底他就指出，社会主义也可以搞市场经济。在 1985 年接见美国企业家时他又一次指出：社会主义和市场经济之间不存在根本矛盾，应该把计划经济和市场经济结合起来。在 1992 年南巡讲话中邓小平同志进一步阐明了自己的观点：“计划多一点还是市场多一点，不是社会主义与资本主义的本质区别，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。”党的十四大报告公开申明：“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。”这表明我国对市场经济的认识取得了历史性的重大突破。

(二) 从自由市场经济走向现代市场经济

迄今为止，资本主义经济是最典型的市场经济。而从资本主义

^① 参见 K·埃克隆德：《瑞典经济——现代“混合经济”的理论和实践》第 38—43 页，北京经济学院出版社，1989 年版。

市场经济发展过程来看，大致经历了自由市场经济和现代市场经济两个发展阶段。

自由市场经济时期，大致是从 17 世纪中叶到 20 世纪 30 年代末的一段历史时期。在这一阶段，大多数资本主义国家经历了重大的历史变革：（1）经过了资产阶级革命，确立了资本主义生产方式；（2）经过了三次产业革命，完成了由工场手工业到机器大工业的变革；（3）随着铁路和远洋运输的发展，不仅形成了国内的统一市场，而且逐步建立起统一的世界市场；（4）商品货币关系得到了迅速发展，市场体系日益完善，特别是金融市场体系已经建立；（5）建立了与资本主义政治和经济相适应的法律制度，资本主义财产私有制和自由企业制度以法律形式确定下来，成为资本主义市场经济运行的制度保障。

自由市场经济模式，把市场机制作为资源配置的主要的和基础的环节。市场价格作为调节的信号和杠杆，引导消费者把有限的收入花费在不同的商品和劳务的购买上，以满足自己的最大效用；引导生产者把有限的资源按照最优的组合方式分配在不同商品和劳务的生产上，以获得最大的利润；引导各种生产要素的所有者提供不同数量的生产要素，以便使要素收入最大化。因此，从整个社会来看是通过“看不见的手”来达到资源配置的最优化。

在自由市场经济时期，各国政府基本奉行的是古典和新古典经济学的自由竞争理论。其政策主张是自由放任，反对国家干预，把政府的作用限制在必不可少的狭小范围之内。按照资产阶级经济学创始人亚当·斯密的话来说，每个人都自由地从事经济活动，自由地追求个人利益，其结果就能够增进社会利益。他说：“每人都在力图应用他的资本，来使其产品能得到最大的价值。一般地说，他并不企图增进公共福利，也不知道他所增进的公共福利为多少。他所追求的仅仅是他个人的安乐，仅仅是他个人的利益。在这样做时，有一只看不见的手引导他去促进一种目标，而这种目标决不是他所

追求的东西。由于追逐他自己的利益，他经常促进了社会利益，其效果要比他真正想促进社会利益时所得到的效果为大。^①

需要指出，斯密并不主张国家绝对不干预经济，他同时认为国家应采取措施反对垄断，维护自由竞争；主张政府应当负担那些无利可图的因而私人资本不愿承担的公用事业和公共工程，如邮政、教育事业的公共事业和公共设施等。

从 20 世纪 30 年代末至今，资本主义国家的市场经济进入了第二个阶段，即现代市场经济时期。它的基本标志就是在发达国家普遍出现了“混合经济”制度。所谓“混合经济”是指这样一种经济，“它的资源分配一部分由私人 and 私营企业（私有部分）决定，一部分由政府 and 国营企业（公有部分）决定”。^②也就是说，“混合经济”的资源配置是由市场机制和政府共同决定的，是市场机制同政府干预的结合。

战后“混合经济”制度的迅速发展，是有其深厚的社会根源的。首先，进入本世纪以来，垄断组织和垄断行为不断发展，市场的自由竞争越来越受到限制，特别是 30 年代爆发了世界性的大危机。这使人们开始怀疑市场机制并非是完美无缺的，自由市场经济模式已经无法在经济运行中完成自我调节的任务。因此，客观上要求在市场机制之上设置一种调节市场活动的社会机制，以克服和纠正“市场缺陷”或“市场失灵”。而这种构建调节市场活动的社会机制的任务，历史地落在了国家的身上，这个过程的标志就是罗斯福新政的实施。

其次从经济理论发展来看本世纪 30 年代凯恩斯主义的问世，标志着国家干预经济的宏观经济学体系的基本形成。它弥补了经济

① 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》下卷，商务印书馆 1974 年版，第 27 页。

② 克里斯·马登：《比较经济制度》，载于《现代国外经济学论文选》第 11 集第 15 页，商务印书馆 1987 年版。

学过去只注重微观个量的经济分析而忽视对宏观总量的经济分析的缺陷，为政府实施宏观的财政政策、货币政策，解决未充分就业和通货膨胀等宏观经济问题，提供了重要的理论依据。

再次，战后世界经济形势也迫使各国政府加强对经济干预的程度。一是战后各国都面临着治理战争创伤的艰巨任务，需要国家出面挽救濒临破产的基础产业，也就出现了第一次“国有化浪潮”；二是战后新技术革命蓬勃发展，这促使各国政府采取科技兴国的战略，政府对科研开发和高科技产业投入大量资金；三是战后国际间的经济技术交流迅速发展，国际市场的竞争日趋激烈，这也要求各国政府积极扶植民族工业，包括建立大型国有企业来参与国际竞争。

应当指出的是，按照西方经济学的解释，国家对经济活动的干预和国有经济的发展，并不是对市场机制的否定。恰恰相反，国家干预的目标正是为了恢复市场的功能，弥补市场的缺陷，使市场机制更好地发挥作用。所以，国家干预调节措施和国有经济的活动要遵循一个基本原则，即“与市场保持一致”。

二、“市场缺陷”与政府的一般经济职能

在现代市场经济中，国家和政府兼有双重职能，一是政治职能，二是经济职能。萨缪尔森在论述政府的经济职能时指出：“在一个现代的混合经济中，政府执行的主要经济职能是什么？实际上，有四种职能：确立法律体制；决定宏观经济稳定政策；影响资源配置以提高经济效率；建立影响收入分配的方案。”^①其中第一种职能当然非常重要，但是它既是一种经济职能，更是一种政治的行政的立法职能，因此我们不想过多地涉及，而只是对其他三个经济职能进行

萨缪尔森：《经济学》，中国发展出版社，1992年版，第1169—1170页。

分析。显然，这三个经济职能是针对“市场缺陷”——周期性经济波动、资源配置障碍和收入分配不公——而展开的，或者说，克服市场缺陷是政府的一般经济职能。

（一）经济周期性与政府宏观经济调控

在资本主义市场经济建立之后，经济运行就逐步呈现出周期性波动。但如果简单地把经济周期性说成是市场缺陷也是不确切的，因为这里既有市场机制的原因，也有非市场机制因素的影响。

早期的西方经济学是不承认经济周期性的。萨伊认为，经济周期、失业和通货膨胀都不是资本主义经济的必然现象，它们是由某些外生因素引起的偶然事件，因为资本主义市场经济具有内在的克服这些不稳定偶发因素的能力，即商品供给的每一份增加都会通过各种自动调节机制的作用产生等量的需求，也就是总供给恒等于总需求，这就是著名的“萨伊定律”。但是，周期性爆发的资本主义经济危机，使得萨伊定律难以自圆其说，这迫使许多经济学家在承认经济周期性的基础上，去从市场机制内部寻找原因和解决的办法。

本世纪 30 年代应运而生的凯恩斯主义否定了“供给能自动创造需求”的萨伊定律，认为资本主义市场经济不具备自动调节能力，而时常出现有效需求不足，这正是产生经济波动和失业的原因。凯恩斯认为有效需求不足起因于三个心理规律：一是消费倾向递减规律，这是指人们的消费支出增长幅度往往低于收入增长幅度，造成社会消费需求不足；二是资本边际效率递减规律，这是指厂商预期从投资中可获得的预期利润率将因投资的边际效率递减和资本品价格的提高而下降，这又造成社会投资需求的不足；三是流动偏好规律，这是指人们出于交易、谨慎和投机的动机，具有保存一定量货币的偏好，也会造成投资需求的不足。

凯恩斯认为，以上三个基本心理规律所引起的有效需求不足，限制了充分就业和生产的扩大，最终导致生产过剩的经济危机的爆发。

因此，在经济萧条时期，应促进消费、降低利率和税收、刺激私人投资、增加政府支出，借此来创造有效需求，实现充分就业和消除经济周期。凯恩斯的理论为资本主义国家的宏观经济政策提供了比较完美的理论依据，得到各国政府的普遍欢迎和采纳。但是，由于凯恩斯未能从资本主义的基本矛盾去揭示经济波动的社会根源，当西方各国出现“滞胀”时，凯恩斯主义就显得无能为力了。

面对“滞胀”，新自由主义提出了反凯恩斯主义的几种新的经济周期理论，其中影响较大的是弗里德曼的现代货币主义理论。弗里德曼认为：“通货膨胀随时随地都是一种货币现象”，导致货币增长率迅速增长的是政府开支的迅速增长，充分就业政策和中央银行错误的货币政策。”^① 弗里德曼提出了自己的“自然率”假说，认为资本主义经济在短期内会有较轻微的波动，但它在长期中总是趋于自然就业率（即充分就业）的状态。“自然失业率”水平是由实际因素决定的，与货币因素无关。只有对劳动生产进行改革，消除就业障碍和限制，促进劳动力流动，提高劳动者素质，才能降低自然失业率。而货币政策只是在短期内会降低失业率，在长期内却是无效的。总之，弗里德曼的政策主张是反对政府干预的，并指出经济周期波动应由政府的错误的货币政策来负责。

由此可见，凯恩斯主义与新自由主义争论的焦点，仍然是市场经济本身是否具有充分的自我调节和自我矫正的能力，或者说市场能否连续出清，经济能否经常处于均衡状态。尽管这一争论还要继续下去，但有关的统计检验结果有利于国家干预主义，非市场出清更接近于资本主义现实生活。而且，对于国家垄断资本主义来说，比较容易接受的也是国家干预主义，而不是新自由主义。

参见李德伟：《世纪末的变革》第 31—33 页，中国经济出版社 1992 年版。

（二）资源配置障碍与微观经济政策

尽管人们公认，对于稀缺资源配置来说市场调节是最好的，但这并不意味着市场是万能的、无缺陷的。实际上市场机制在资源配置过程中，也已暴露出一些导致效率障碍的缺陷，这主要包括垄断、外部影响和公共物品等问题。这就需要政府的微观经济政策来对市场缺陷进行弥补。

1. 反垄断法规和公共管制。

垄断的定义有狭义和广义之分。狭义的垄断是指一家厂商控制了一个行业的全部销售量，即只有惟一卖者的市场结构，这在现实生活中几乎是看不到的。广义的垄断是指一个或几个厂商控制一个行业的全部或大部分供给的市场结构。例如汽车、钢铁、飞机制造、化学工业等，就经常处于垄断状态。垄断按其形成原因可分为技术垄断、自然垄断和政策垄断三种类型。一些学者赞成垄断，认为大企业的联合比单个厂商更能从事大规模生产和进行科研开发。但更多的学者反对垄断，认为垄断厂商通过控制产量提高价格的办法获取高额利润，生产资源配置和收入分配不合理；垄断限制了竞争，造成经济和技术的停滞；垄断厂商与政府的结合还会助长不正之风，滋生腐败和无序。因此，他们主张政府通过反垄断法规和公共管制来限制垄断，保护竞争。

反垄断法或反托拉斯法，是防止垄断的最有力的措施。美国是贯彻反托拉斯法规最为突出的国家，从 1890 年的谢尔曼法开始，它制订了一系列的反垄断的法案和修正案，明文规定一切限制自由贸易的协议或共谋、垄断市场、兼并、价格歧视等，都是非法行为；对违法者要实行警告、罚款、赔偿损失、改组公司直至判刑的惩处。其他西方国家也先后颁布了类似的法律规定。但应指出的是，实际上西方国家对反垄断法的执行并不坚决，现实状况是企业合并浪潮屡次出现，生产越来越集中，企业规模越来越大。

公共管制是另一项反垄断措施，它是指政府对公用事业的价格和产量的管制。公共管制分为两类：一类是对自然垄断行业的管制，如自来水、电力、电话、煤气等公用事业；另一类是对非自然垄断行业的管制，如航空、铁路和公路运输等。政府的公用事业委员会负责对公用事业进行管理，如规定其最高价格，消除垄断利润，使消费者能以较低的价格购买产品。后来公共管制扩大到非自然垄断行业。但从近年来的发展趋势来看，政府对非自然垄断行业的管制有了松动的趋向，据说是因为公共管制的结果不能使人满意，它不仅限制了竞争，也增加了政府的负担。

2. 公共物品和公共选择。

公共物品是指私人不愿意生产或无法生产而由政府提供的产品或劳务，如国防、空间研究、电台、灯塔、天气预报等。公共物品具有两个特征：一是消费的非排他性，即无法排除别人从公共物品的消费中无偿地获得利益，这意味着消费者可能做一个“免费乘车者”，平等地免费地享用公共物品；二是消费的非竞争性，即消费者的增加不会引起生产成本的增加，不需要更多的资源，也就不会影响其他方面的消费，即它的边际成本几乎等于零，如新增人口不会使国防费用增加。不少公共物品同时具有非排他性和非竞争性，而另一些公共物品可能只具有其中的一个特性。

由于公共物品的非排他性，每个公民都想免费“搭便车”，因而公共物品的需求曲线实际上是虚假的。所以，公共物品的资源配置不可能由市场进行调节，而是由非市场的集体决策来决定的。或者说，公共物品的生产决策不是由经济市场来解决，而是通过由公民和政府组成的所谓“政治市场”来解决，是通过“少数服从多数”的投票原则来确定的。这就是方兴未艾的公共选择理论所要研究的内容。

指出政府提供公共物品的必要性只是问题的一个方面，另一方面的问题是如何解决公共物品生产中普遍存在的低效率。公共选择

理论认为，根本的途径是尽量增加政府官员制度的竞争性，把市场机制引入公共物品的生产过程。具体的措施包括：使公共部门的权力分散化，由私人企业承包公共物品的供给，在公共部门和私人企业之间展开竞争，以及地方政府之间进行竞争等。

3. 外部影响和环保政策。

外部影响也称为外部经济效果或外在性，是指消费者或生产者的行为给其他人带来利益或损失的情况。外部影响有好的或积极的影响，如养蜂对果园的影响；也有坏的或消极的影响，如化工厂对渔场的影响。经济学中研究的外部影响问题，一般特指消极的外部影响或外部负影响。

外部负影响，实际上是私人成本和社会成本之间存在差异的结果。私人成本是生产者在生产中支付的所有投入的价格；而社会成本是私人成本加上给其他人带来的尚未进行补偿的损失。由于私人成本低于社会成本，扭曲了价格机制，就会造成不合理的资源配置。

由于市场不能有效地解决外部影响问题，就需要政府通过相应的环保政策来弥补这一市场失灵的情况。解决外部影响的政策主张有：（1）使用税收的办法：国家对造成外部负影响的企业应该征收环境保护税，其数额应等于该企业所造成的损害，以使私人成本与社会成本相等。（2）使用企业合并的办法：把两家有外部影响关系的企业合并为一家企业，它们为了自己的利益会使总的收益最大化，从而使“外部影响内部化”。（3）使用规定产权的办法：政府把维护环境质量规定为一种产权赋予某个企业，另一个企业若要取得这一权利，就必须给予相应的补偿。按照“科斯定理”的解释，只要产权明晰、交易费用为零，无论初始产权安排如何，市场机制所导致的均衡必然是最有效率的状态。

（三）维护社会公平和建立社会保障制

效率与公平的问题，是经济学中的一个古老的问题。效率是指

资源配置效率，它的通俗解释是，在既定的投入和技术约束下使人们尽可能得到最大满足的资源利用状态。至于公平，在经济学中它通常与平等是可以互换使用的，指人们在经济生活中的机会平等、收入和财富的分配平等。而对于公平或平等的标准的理解就众说纷纭了，因为它首先是一种价值判断，从不同的立场、观点和伦理观念出发就会得出不同的结论。同时对公平问题所包括的范围也解释不同，是收入公平还是福利公平，是机会公平还是结果公平？尽管经济学家对市场机制能否实现收入公平争论不休，但对以下两点却有共识：一是资本主义现实经济生活中的收入和财富的分配是不能令人满意的；二是“甚至最有效率的市场制度也会产生巨大的不平等”。^①

一些经济学家试图找到一条既能保证市场机制的优点，又能消除收入差距扩大的途径，在效率提高的同时，又不过分损害公平。萨缪尔森指出：“如果一个民主社会不喜欢自由放任市场制度下按货币投票进行分配的话，它能够采取措施来改变收入分配。”^②他提出的再分配的措施有：累进的个人收入所得税，政府的转移支付，以及医疗补贴和低价住房等。这些观点和措施已被各国政府普遍采纳。

建立社会保障制度是维护社会公平的另一重要措施。社会保障是以政府为主体，并使社会各界积极参与，从社会救助、社会保险、社会福利等方面给每个社会成员以切实的保障。从而使社会成员特别是劳动者在激烈的市场竞争中，在创造效率的同时，有一个免除后顾之忧的社会“安全网”。当然有些国家由于社会保障超前发展，导致国家财政困难和企业负担过重，削弱了经济增长的刺激性，这样的教训也是值得我们汲取的。

^① P·A·萨缪尔森、W·D·诺德豪斯：《微观经济学》麦格劳—希尔图书公司，1989年版第46页。
^② 萨缪尔森：《经济学》，1989年英文第13版第46页。

三、中国体制转换过程中的政府经济职能

中国是一个发展中的社会主义国家，正进行着由传统的计划经济过渡到社会主义市场经济的体制转换。在这一历史进程中，我国政府不仅肩负着上述弥补市场缺陷的一般经济职能，还要承担着弥补由于市场发育不完善而造成的市场缺损，即尽快培育市场体系和建立市场秩序的特殊的使命。

（一）政企职能不分是传统体制的痼疾所在

传统计划经济体制的最根本的弊端是政企职能不分，政府既是公共权力主体，又是市场经营主体，使政府行为和企业行为都被扭曲。政企职能不分的体制特征如下：（1）中央政府根据社会生产的行业划分来建立相应行业性主管部门，这些部委兼行业管理和国有资产管理为一身，分别管理各个行业的生产经营活动和分布在本行业的国有企业；（2）各级地方政府仿效中央政府设置组织机构，并对地方所属国有企业同样享有控制权，从而使国有资产处于“条块分割”的状态；（3）由中央政府负责制订全国统一的国民经济生产计划（还包括产品价格和工资水平），并以指令性计划的形式层层分解到各个国有企业；（4）国有企业成为政府的附属物，成为单纯的执行计划的生产单位，缺乏必要的生产经营自主权，难以作为市场活动的主体；（5）政府对国有企业进行行政性管理，企业按规模大小比照政府部门来确定行政级别，企业领导由上级主管部门任命，并享有相应政府官员相同的政治待遇和经济待遇。

这种传统的计划经济体制的建立是有其历史必然性的。在建国初期，面对着帝国主义的军事和经济封锁，面对着百废待举、百业待兴的经济形势，社会主义国家必须牢牢掌握住国家的经济命脉，才能使新生的政权得以巩固，使战争创伤得以迅速恢复。此外，人们

对社会主义发展规律的认识也有个过程，当新中国刚刚成立尚无组织经济建设的经验时，照搬斯大林模式也就顺理成章了。

应当肯定，这种计划经济体制在建国初期和“一五”期间，曾对我国的经济恢复和发展起到过积极作用。但随着经济建设逐步走上正轨，经济建设的任务和环境日趋复杂，这种体制的弊端也日益明显。这主要表现在以下几个方面：

第一，政府凭借垄断的政治权力直接进入市场，必然形成各种人为的和政策性的垄断，使市场机制受到压抑。商品经济是一个“天然的平等派”，只有在自由的平等的市场条件下它才能得到顺利发展。而由于政企职能不分，政府部门会利用自己的政治垄断地位偏袒其所属企业，造成各种政策的或者人为的垄断行为，影响了市场机制的作用和资源配置效率。

第二，政府管理企业的目标多元化，导致企业的利润目标不突出。由于政府常常是从政治上而不是从经济上考虑问题，因此它会把自己的意志贯彻到企业中去，使企业承担了许多本应由政府承担的社会职能，如社会保障、就业、治安、住宅建设等。同时政府还会以这些非经济目标作为考察企业和厂长业绩的标准，使企业围绕着政府的“指挥棒”转。由于“企业办社会”的现象十分严重，使企业难以集中精力搞好经营管理。

第三，按企业规模定行政级别，诱使企业努力追求规模最大化而不是利润最大化。由于“产值看英雄，速度看政绩”的行政导向，促使企业千方百计地争投资、上项目，形成一种投资的冲动，而不愿在企业挖潜改造上下苦功夫。同时，因为资金都是国家来出，企业不必自己去筹集资金，也不必承担经营风险责任，而只要争到投资，企业的级别和干部待遇自然随之提高。这可谓“最有效率”的企业行为了。

第四，企业自主权不能落实，法人地位得不到保证。由于企业的控制权（包括重大决策权和人事任免权）掌握在政府部门手中，企

业成为政府部门的附属物。就连企业的机构设置都要与政府机构一一对口，一些中小企业也设有 30 多个科室。这就是为什么企业经营自主权长时期得不到落实的深层体制原因。

第五，“条块分割”所造成的地方和部门的割据现象，阻碍了产权的流动和重组，使资源配置缺乏效率。由于每个国有企业都隶属于不同层次的、不同的主管部门，这些“婆婆”都把企业当做自己的部门财产来看待，使跨地区、跨部门的企业之间的横向联合和重组障碍重重。由于国有企业的产权基本处于凝固状态，产权交易成本很高，资源的合理配置也就难以实现。

（二）政府职能转换过程中的路径依赖

和其他社会主义国家一样，我国从 50 年代末就开始认识到传统体制的缺陷。但由于受传统计划经济理论的影响，受中国中央集权的历史传统的影响，多数人不能深刻认识传统体制的内在的弊端，只是把它的缺点简单地归结为“权力过于集中”。因此，“简政放权”就成了这一时期的主旋律，并伴随着一次次的“一放就乱、一乱就收、一收就死、一死又放”的循环反复。

在改革开放的初期，我国国有企业改革仍是以“放权让利”为特征，并未对传统体制做太大的触动。从 1984 年起把国有企业改革作为整个经济改革的中心环节，提出要使企业成为自主经营、自负盈亏的经济实体和市场主体，并普遍推行了承包经营责任制。通过改革，企业增强了活力，为企业进入市场奠定了初步基础。但总的来说，十多年来企业改革的成果是不能令人满意的。

究其原因，是政企职能不分的传统管理体制并未根本破除，中央政府所下放权力没有能够下达到企业，而是被地方政府大量截流了。可以说到 80 年代后期，地方政府的权力达到了建国以来的最高峰。财政的“分灶吃饭”、国有企业管理权下放、地方自主权的大量增加，使得地区经济利益日益强化，地方政府干预微观经济活

动的程度不断加深。这种格局形成后就产生了双重的经济效果：一方面它对于中央集权的体制来说是一种进步，因为它有利于提高地方的积极性，增加地区之间的竞争力度，促进商品意识和市场竞争的发展；另一方面地方政府为了本地区的利益，对外构筑经济壁垒，形成了一种地方割据的所谓“诸侯经济”形势；“彩电大战”、“冰箱大战”、“开发区大战”，以及棉花、蚕茧、羊毛等“大战”都由此风起。

然而，中国经济改革的步伐并未到此为止。党的十四大吹响了新的进军号角，它向全世界宣告，建立社会主义市场经济体制是中国经济改革的目标。这表明我国将彻底清除传统计划经济体制的羁绊，开创出社会主义制度与市场经济相兼容的新型体制，使我国的经济运行机制与国际市场全面接轨。与此相适应，政府的经济职能也应发生根本的转变，政府将进一步从微观经济活动中撤离，集中精力去制订和执行宏观经济政策，创造良好的经济发展环境。

由此可见，政府职能的转变绝不是一件一蹴而就的易事，而是一场难度极大的体制改革。按照诺贝尔经济学奖获得者 D·诺斯的解释，这是因为在制度变迁过程中存在着“路径依赖”问题。他指出，当社会选择了一种经济制度之后，它就存在着制度的报酬递增和自我强化的机制，所以，“人们过去作出的选择决定了他们现在可能的选择”。沿着既定的路径，经济和社会制度的变迁可能进入良性循环的轨道，迅速优化；也可能顺着原来的错误的路径下滑，弄得不好，它们还会被锁定在某种无效率的状态之中。这种既有方向的扭转，往往要借助于外部效应或依靠政权的变化。

我国正处于伟大的变革时代，从计划经济向市场经济的转轨过程中，路径依赖的特征也是十分明显的。一方面，长期形成的传统体制存在着路径依赖的惯性，因为沿着原来选择的路径继续前进，总比另辟蹊径来得方便一些，决策的风险也小；另一方面，传统体制形成后，会造成某些在该体制中的既得利益集团，他们会力求巩固