

国家“十五”重点图书
中国公共政策研究丛书

中国公共生产探源与政策选择

刘守刚 著

上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国公共生产探源与政策选择/刘守刚著. —上海:上海财经大学出版社,2003.5

(中国公共政策研究丛书)

ISBN 7-81049-868-1/F·752

I. 中… II. 刘… III. 经济政策:公共政策-研究-中国 IV. F120

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 015051 号

- 责任编辑 宋澄宇
 封面设计 周卫民

ZHONGGUOGONGGONGSHENGCHANTANYUANYUZHENGCEXUANZE
中国公共生产探源与政策选择

刘守刚 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

上海市印刷七厂一分厂印刷装订
2003 年 5 月第 1 版 2003 年 5 月第 1 次印刷

850mm×1168mm 1/32 10.625 印张 266 千字
印数:0 001—2 500 定价:28.00 元

总 序

经过二十多年的改革,我国的社会主义市场经济体制已经初步确立,市场在资源配置和收入分配方面的基础性作用不断得到增强。人们越来越深刻地认识到,在国民经济的运行过程中政府的作用并不是无限的。在市场能够有效发挥作用的领域中,政府的干预不仅是无效的,甚至是有害的。另一方面,在市场经济中政府的作用仍然是积极的,在市场不能有效发挥作用的场合,政府的干预是完全必要的,可以毫不夸张地说,没有政府就不会有健全的市场。

公共政策是政府发挥其职能的手段,其核心是在市场行为与政府干预之间作出选择。政府运用公共权力和公共资源对社会施加广泛影响的行为都可以视为公共政策。财政政策是公共政策的一个重要组成部分,政府在多大程度上拥有和支配社会的资源直接关系到广大人民群众切身利益。政府发布的各种法规和管制措施对参与市场活动和各类社会活动的行为主体有广泛的影响,其本身也是一种公共政策。本丛书拟应用现代经济学、社会学、政治学理论对我国的一系列具有广泛社会影响的公共政策,诸如税收政策、公债政策、教育政策、医疗卫生政策、社会保障政策、农业政策、环保政策、公共管制政

策、对外贸易政策、宏观经济政策等进行分析、评价和建议。

即使在存在市场缺陷、政府的介入或干预有正当理由的场合,政府所采取的公共政策仍然需要进行认真的研究。干预的效果往往取决于干预的特定方式,它体现为公共政策和有关法规的具体内容。由于干预本身不可避免地包含着某些政府缺陷,因此干预的范围、程度以及方式都需要认真地斟酌。不然的话,政府干预所带来的弊病有可能会大于它所要治理的问题产生的弊病,造成事与愿违的结果。因此,分析不能仅仅停留在区分政府是否应该干预、在哪些领域进行干预这一一般层面上,而且还要进一步地分析体现在政策法规中的干预的具体内容和方式。这就需要对现行的法规和制度进行全面的描述和细致的剖析,通过经验实证方法来分析它们在我国的具体情况下对资源配置、收入分配以及宏观经济产生的影响,并在此基础上对之作出评价。

公共政策的目的是维护和增进广大人民群众的共同利益。尽管这是每一项公共政策的初衷,但并不必然能够如愿。其原因之一是在制定政策时缺乏必要的信息,对公众的愿望和要求了解不透,或者对政策可能引起的行为反应在估计上有偏差。这种失误在某种程度上是难以避免的。但如果失误出于这一原因,通常较为容易纠正。实践会提供信息,政策可以根据新的信息加以调整。公共政策偏离公众利益的另一个常见的原因是,政策制定和执行过程受到各种特殊利益集团或个人利益的影响。防止这种失误较为困难,最有效的方式是公众通过民主程序来制约和监督公共政策的制定和执行。政务必

须公开和透明,让广大人民群众了解各项政策的具体内容以及这些政策对各方面所产生的实际影响。然而,由于公共政策是一个非常复杂的体系,其影响广泛而又难以观察和衡量,一般公众可能缺乏理解和认识政策含义的精力和能力。这正是公共政策研究者的用武之地,他们可以在公众和政府之间架起一座桥梁。公共政策研究具有双重意义:它是政府获得反馈信息的一个渠道,同时又为公众理解和认识政府的政策提供了一个窗口。

当然,公共政策研究者的观点并不一定能够代表公众,他们所提供的信息由于受到自身视角和认识能力的限制,也可能是片面的。但这并不否定公共政策分析的重要意义。在各种观点充分展示并为公众所了解的情况下,广大人民群众会形成自己的看法,并在制约和监督政府、使其规范化方面发挥积极的和决定性的作用。这是我们编撰本丛书的目的。

《中国公共政策研究丛书》编委会

2001年5月

序

为毕业的博士生在博士论文基础上形成的专著写序,似乎是每一个导师义不容辞的责任。看到学生在学术道路上所立下的里程碑,我由衷地感到高兴,写序是理所当然的。可是,这也实在是一件令人头痛的事,很难用一篇简短的序言,将一本书的精彩和独到之处一一介绍清楚。而且,导师为学生作序,总有些王婆卖瓜之嫌。

所以我想,这本书的观点和水平如何,还是留给读者自己去研读和评说。我不能保证作者的观点能被所有人或者大多数人赞同,也不能保证作者的阐述具有某种超越或突破的性质。原因很简单:古往今来已经有多少非凡的人物对于这样一个主题发表了看法,但到如今它仍然是改革开放的一个十分有争议的话题。我可以较有把握地向读者说的仅仅是,本书所讨论的主题是严肃而有意义的。作者之所以写这本书,不是为了完成某项科研指标,或者为了某种功利的需要,而是凭着自己的学术良知,想通过这本书,对一个“深层次”的学术问题说一些自己想说的话。

刘守刚是财政学博士,因此,他的选题应该在财政学的理论框架中找到它的位置。研究一个社会中“公”与“私”适当的分工格局以及各种不同的分工状态会对国民经济产生怎样的影响是财政学研究的永恒主题。然而,在财政学理论中,关于这种分工的讨论,注意力总是集中在“消费”或者“提供”问题上,即在一个经济中,究竟哪些产品或服务应该由“公家”或者说由政府来出钱购买,哪些

产品或服务应该由私人用自己的钱去购买。公共产品理论、外部效应理论等都试图回答这个问题。提出并且研究这个问题的价值无论怎样强调都不会过分。但是,应该注意的是这个问题只是提出了财政学所要研究的主题的一个方面,它仅仅试图回答究竟该由“公家”还是由私人来充当产品或服务的购买者,而没有回答另一个问题:在生产领域中,“公”与“私”该如何进行分工,政府应该在多大程度上介入产品或服务的生产,该由谁来充当生产者?在我看来,如果忽略了这个问题,财政学在理论上就是不完整的,而在实践中又会让人们满足于形式上而非实质性的改革。

将东方与西方财政或者集中的计划经济与竞争的市场经济财政作一番比较,我们固然可以在“消费”或者“公共提供”的范围和具体内容上发现很大的区别,但是,这种区别无论如何也比不上这两种财政在生产领域中政府职责范围的区别那样引人注目。集中计划经济的财政与市场竞争经济中的财政最显著的区别是政府全面地介入了生产,几乎成为生产资料的惟一所有者。怎样确认政府和私人在生产领域中的职责范围?这个问题值得我们深思。只有当我们不仅在消费问题上、同时也在生产问题上用与市场经济相一致的逻辑和理念来确认政府的职责范围,财政学才能从真正意义上告别旧时代。

无论是西方财政理论还是传统的计划经济财政理论,都没有认真地从生产的角度来分析“公”与“私”分工的合理格局问题,它们各自所依据的理由却截然不同。在西方财政学的主流观点中,任何产品或者服务只要有人购买就会有合格的私人生产者,对于公共产品或混合产品,政府只要能够出钱在某种程度上充当购买者的角色就可以解决问题了,至于该产品或服务的生产,则是私人部门的当然责任,政府充其量只需要通过税收或补贴,或者公共管制的方式去进行干预,而无须政府直接去充当投资人。因此,公共

生产的问题就无须在财政学中花较多的笔墨。在传统的计划经济财政理论中,存在着另一个当然的信念:公有制比私有制具有不可比拟的优越性,这是经济理论基本的、无须、也不能再作进一步讨论的前提。在这种情况下,财政学理论根本就不可能提出政府在生产中的适当范围问题,更不可能讨论在哪些领域中可以让私人生产来代替公共生产。从这个意义上来说,刘守刚博士试图阐述的主题是以往的财政学所忽视或者成为禁忌的东西,因而在很大程度上留下了空白的、待开垦的土地。

刘守刚博士的这本书试图对公共生产方式作总结性研究,同时也想为中国公共生产改革提供政策选择的具体建议。全书可以分成两个部分,第一部分考察提出和实施公共生产的思想和历史根源,第二部分研究我国公有制企业改革的思路和措施。公共生产是否比私人生产具有更高的生产效率?是否能够促进社会的积累从而实现较快的经济发展?社会的收入分配状态是否能够比私人生产条件下较为公平?政府成为生产资料的所有者之后,劳动异化问题是否能够得到解决?公共生产是否能够成为政府财政的一个可靠的收入来源?它对整个经济的效率究竟有什么积极的或者消极的影响?世界各国以及我国几十年的实践为我们提供了怎样的经验证据?理论和实践对我们当前的国有企业改革有怎样的启示?这些就是刘守刚博士试图在这本书里回答的问题。

惭愧的是,作为导师,我只是向刘守刚提出了上述问题,而把如何回答这些问题的事完全甩给了他。对我来说,怎样回答这些问题固然很重要,但更重要的是我们必须提出这些问题,并且认真地思考这些问题。不管我们现在的认识达到了什么样的程度,坦诚终将引导我们逼近真理。

蒋 洪

2003年2月

前 言

—

这是一本探寻中国公共生产源头的书，也是一本关于中国公共生产发展路径及当前政策选择的书。本书的内容，是在我2000年经济学博士论文的基础上修改、补充而成的。博士生阶段虽然只经历了三年，可这本书的积累却应该从读大学算起。当初年少青春的我，虽然对经济学一无所知，但对社会上正在兴起的国有企业改革浪潮以及有关经济模式选择的讨论，充满了好奇和热情。至今仍清晰地记得，喜欢大问题的我，为当时舆论所争议的“企业改革先行还是价格改革先行”等问题，和具有同样热情的伙伴们终日辩论的情景；更加清楚地记得，当初阅读《探寻新的模式》时，被我们民族探寻先进的制度模式而经历的曲折和磨难所深深震撼。对这些问题的关注，由本科阶段的热情和兴趣，转为硕士生阶段的深入阅读和博士生期间的认真思考，最终形成了这一篇学习总结。虽然对这个总结还远远谈不上满意，该书也谈不上成熟，但毕竟倾注了自己大量的心血。好在师长们一再教导，“学问之路长着呢，起点低一点，未必是坏事”，所以最终还是推出了这本书。

公共生产既是一种生产方式，也是一种社会制度，更是人们的一种思维定式。全面的公共生产方式，从当初满怀热情地提出到后来轰轰烈烈地实践再到当前举步维艰地改革，其间多少智慧閃

光,多少心血汗水,多少辛酸眼泪,实在难以一一道来。公共生产的改革,是决定我们国家未来经济发展和社会转型的一件大事,公共生产政策也将是萦绕在我脑际、引发我的兴趣、让我长期关注和研究的领域。从当初朦胧的兴趣,到今天深入的思考,歌德的诗,刚好刻画了我对于公共生产研究的感觉:

你们又走进了,缥缈无定的姿影,
当初曾在我朦胧的眼前浮现。
这次我可要试图把你们抓紧?
我的心似乎还把那幻想怀念?
你们过来吧!很好,随你们高兴,
你们已从云雾中飘到我身边;
在你们四周荡漾的魅惑的气息,
使我胸中震撼着青春的活力。

二

目前学术界关于公共生产的研究,集中在寻找改革公共生产的方法上,可是很少有人研究我们为什么要进行公共生产。探寻当初支持公共生产的理由(本书称为源头)是非常重要的,研究这些理由的合理性和现实性,将极大地影响当前我们对公共生产改革的政策选择。用过河来比方,只有先肯定我们确实需要过河(本体),才会去讨论究竟是架桥过河还是摆渡过河(方法)。本书如果还有一点价值的话,那就是把对公共生产所作的政策建议建立在对公共生产起源问题的研究上。

因此,本书大致上可以分为两个部分,前一部分(第一章至第三章)试图以一种较全面、综合的方法,探寻中国公共生产的源头,评价公共生产的实践;后一部分(第四章、第五章)则针对当前我国公共生产的现状,提供相应的政策建议。

公共生产方式的提出首先来自于经济理论,或者说,人们通常首先将中国公共生产的源头追溯到某种经济理论。第一章建立了一个合适的框架,对有关支持全面公共生产的经济理论进行了一个综述,如传统经典政治经济学、经济发展理论、就业和社会公平理论等。在对这些理论分别综述之后,本章还根据各自的实践结果进行了检验。总的结论是,用全面的或大规模的公共生产来提高经济效率、促进经济发展、增加就业、改善社会公平状况的愿望是落空的。

社会哲学是中国公共生产方式升华为一种思维定式的理论源头。本书第二章从马克思关于劳动异化的理论出发,努力理清马克思关于人要实现自由就必须实行公共生产的论证脉络,这是本书对这一领域内容的一个发展。本章研究的苏联、南斯拉夫和中国等国的全面公共生产实践表明,公共生产并没有解决劳动与资本分离的问题,也无法消除劳动异化。将异化和自由问题放在一个更广阔的学术背景下,就会发现用消灭私人生产的手段使人类获得自由,来自于建构理性的认识论,来自于对人类无限理性和无限自由的信仰;而在演进理性认识论下,人类能够获得的自由是有限的,私人产权则是保证这一有限自由的手段。

本书第三章认为,公共生产方式在我国的制度化(成为现实的制度),还应该从我国财政历史的角度去寻找源头,这是本书对公共生产理论在财政领域的一个较好的发展。传统中国寻找维持大一统国家可靠财源的努力,清末时期的财政压力和财政转型,民国时期的财政实践,最终导致了公共生产制度在新中国达到高潮。但从实践情况来看,由于公共生产的盈利来源不能构成国家长治久安所必需的坚实的财政基础,1978年以后,因国家财政遭遇前所未有的困境,政府不得不进行公共生产制度方面的改革。目前我国的财政危机不是源于财政收入的不足,而是没有建立起受

纳税人约束的、规范的现代税收体制,以及政府无法摆脱国有企业亏损所形成的越来越沉重的债务负担。解决危机的途径是在法律法规层面上确立约束政府征税权力的制度,明确私人产权、税收规范,以及国家应退出大规模公共生产等。总之,以公共生产解决财政收入以维持大一统的中央集权制的努力,也没有获得成功。

在探寻中国公共生产的源头之后,本书第四章研究的是,市场经济条件下公共生产能否实现效率。探讨这一问题是由于现实的政策选择考虑,即已经存在着的大量公共生产企业,如果能通过改革实现高效率,或者至少能实现与私有企业同样的效率,那么公共生产企业存在本身就可以成为支持公共生产的现实理由。但本章在前人研究的基础上所作的综合和分析表明,单纯以反映资源稀缺状况的价格体系来实现资源配置效率和企业效率是一种空想;公共生产企业无法解决企业家的选择和激励问题,既无法保证产生具有企业家精神的企业领导人,也无法使现有的企业领导人像真正的企业家那样去行事,更无法形成合理的退出机制。经验分析也表明,现实市场经济中,公共生产企业的效率远远不如私人生产企业。因此,市场经济中全面的或大规模的公共生产的效率问题难以解决。

本书最后一章,在前四章结论的基础上,探讨了中国公共生产的合适范围,并为农业、一般竞争性行业和自然垄断行业的公共生产提供政策选择的建议。总的原则是,政府应该尽快地从农业和竞争性生产领域大规模地、全方位地退出,可以保留自然垄断行业中管网业务的公共生产,但应进行一定的管制和以民主程序来制约垄断,等等。

三

这本书的写作和出版,连累了不少师友,不向他们致谢是怎么

也说不过去的。

首先感谢的当然是我博士生期间的指导老师蒋洪教授。有幸从1993年年初起,就接受蒋老师的启发与善诱,他深厚的学术功底和宽容的处世原则,始终熏陶和感染着我。没有导师的教诲和帮助,博士论文无论如何是完不成的;或者说,博士论文的完成,本来就是导师和学生共同努力的结果,虽然署名的只有学生一人。当然,若有错误,应由学生负责。

还要感谢杨君昌、徐日清、张文贤、葛惟熹、丛树海和胡怡建等老师,感谢他们在我的博士论文答辩过程中,对于争议问题所给予的包容和对学术探索所给予的鼓励。感谢公共经济与管理学院的朱萍老师、朱为群老师和众多其他的师友,他们不但给予了最真诚的鼓励,在许多观点和资料上也提供了宝贵的帮助。

博士论文写作时我还在国泰君安证券公司工作,感谢王化明总经理、张丽娜总经理和同事朱锋、张力所给予的方便和大力支持。

本书的出版,还得到了上海财经大学出版社金福林副社长和其他编辑的热情帮助,非常感谢他们。

刘守刚

2002年9月

目 录

总序/1

序/1

前言/1

导论 为什么要探寻公共生产的起源/1

第一章 经济理论中的公共生产——公共生产方式的提出/12

第一节 经典政治经济学与公共生产/14

第二节 经济发展与公共生产/23

第三节 就业与公共生产/43

第四节 社会公平与公共生产/59

第二章 哲学话语下的公共生产——公共生产方式的升华/71

第一节 自由、异化和生产方式/72

第二节 实践中的公共生产制度与劳动异化/86

第三节 劳动异化理论的认识论背景及私人生产下的自由/99

第三章 财政历史上的公共生产——公共生产方式的制度化/114

第一节 财政压力与大一统中国公共生产的萌芽/116

第二节 晚清财政转型与公共生产的兴起/128

第三节 财政压力与公共生产的改革/139

第四节 征税的权力与公共生产的改革方向/156

附录 有关数据/179

第四章 市场经济与公共生产/182

第一节 外部市场机制与公共生产效率/184

第二节 企业内部治理结构与公共生产效率/198

第三节 市场经济中公共生产企业效率的经验研究/221

附录 股份合作制评述/231

第五章 公共生产的政策选择/234

第一节 公共生产的有效范围/234

第二节 农业公共生产的政策选择/249

第三节 一般竞争性行业公共生产的政策选择/265

第四节 垄断行业公共生产的政策选择/281

参考文献/312

导论

为什么要探寻公共生产的起源

那些忘记过去的人们将注定要回到过去。

——乔治·桑塔亚纳

公共生产,是指以政府为生产资料所有者的生产方式。在中国,公共生产不仅是一种经济形式(生产方式),还是一种思维定式,一种现实的社会制度。如此多的角色合一,决定了无论是研究公共生产的理论,还是改革现实的公共生产制度,都必须采用一种综合的、宏观的视角。本书认为,要研究中国的公共生产政策,就必须首先探寻公共生产的起源。

一、问题的提出

1978年以后,中国一直在进行公共生产政策的调整和改革。一开始采用的政策是扩大国有工业企业自主权,如1978年试行企业基金制,1981年试行企业留利制,1983年和1984年进行两步利改税改革,1987年开始全面推广企业承包制。实践的结果是,以上政策效果皆不佳或不能持续。1993年11月中共十四届三中全会通过《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,从

1994年起,中国开始以建立现代企业制度^①为目标,对国有企业进行大规模公司化改造(也是在这一时期国营企业的名称改变为国有企业,以示政府不再直接经营企业)。伴随改革而出现的却是国有工业企业的亏损越来越大,全部国有企业的盈利在许多年份表现为负数;大量国有企业破产,工人下岗和失业现象也越来越严重。这时,说公共生产出现了危机,并不过分。国有企业的改革也由此成了决策层、研究者以及社会各界所关心的共同话题,被称为改革最后的“攻坚阶段”。目前理论界达成的一致意见是,国有企业进行公司化改造应以明晰产权归属为前提。

1979年之后中国农村的公共生产改革,主要政策是取消高度集权的人民公社制,实行土地集体所有、农户承包经营的方式,土地分配到各家各户,农户家庭成为分散决策的单位。在相当大程度上,农户从事独立的生产和分配活动,各农户之间的联系依靠逐渐发展起来的市场。1998年12月,通过了《中华人民共和国土地管理实施条例》,将农户土地承包期限延长为30年,由全国人大农业与农村委员会组织起草的《农村土地承包法(草案)》已于2002年8月颁布,2003年3月实施,这些法律、政策将影响未来一段时间内农村公共生产的改革。从现实情况看,近几年来,不少地方农民收入停滞不前,部分农村地区形势恶化,特别是加入WTO之后,中国农业将经受前所未有的冲击。对于农民、农村、农业“三农”问题,理论界的共识是,最重要的是农村土地制度政策,应将土地的使用权真正交给农民。

总之,从1978年到现在,在公共生产改革的政策选择问题上,

^① 当前全国上下都在谈论建立现代企业制度,尽管未必都理解其真正内涵。不过,正如金碚所言,提出建立现代企业制度本身就是“一次哲学性的革命,即我们不再谋求建立某种现代史上不曾出现过的企业制度,而是要选择已被世界现代经济发展史证明是行之有效的企业制度,作为我国国有企业改革的方向”(金碚,1997,第11页)。