

# 论作为经济主体的政府

杨再平

政府主体，一直似乎只是政治学的研究对象。在一般人的印象中，似乎政府主体就只是一种政治主体。其实不然，自古而今，政府主体就不纯粹是或仅仅只是一种政治主体，它同时也是一种特殊的经济主体，而且该主体在经济运行中扮演何种角色，其怎样扮演某种角色，于一种经济的运行还是至关重要的。所以在经济分析的视野中也就很有必要纳入该主体。

## 经济学视野中的政府主体

在经济学文献中，国家与政府是混用的概念。其实这两者都需要经过严格的界定才能混用。

完整意义上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，就分别侧重于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’理解为政府机器，或者理解为构成一个由于分工而和社会分离的独特机体的国家”。<sup>①</sup>由此我们也可以说，所谓政府，就是“一个由于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”通常都是广义的政府概念。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，一般就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。

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。

纳入经济学视野的政府主体，通常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。

由于政府主体始终在经济运行中扮演着一定的角色，而且其扮演何种角色，其怎样扮演某种角色，于经济体系的运行往往是至关重要的，所以在经济学的视野中，该主体总是不可排除的重要研究对象。

对于政府主体，马克思的政治经济学就很重视。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“国家形式……同生产关系和交往关系的关系”。<sup>②</sup>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。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”，<sup>③</sup>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”<sup>④</sup>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的经济结构的关系”。<sup>⑤</sup>

在资产阶级经济学的视野中，政府主体也是很重要的研究对象。例如，重商学派的经济学家们所着重研究的，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”。<sup>⑥</sup>至于凯恩斯的宏观经济模型，实际上也是以政府为中心的。至于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，在经济学文献中，把政府主体作为重要的研究对象，已是屡见不鲜的。但是，就本文作者所见，迄今为止，在经济学的视野中，政府主体的面目，也就是其作为经济主体的特殊性，还并不是很清晰的。这就需要作进一步的阐述。

### 政府经济主体的特殊性

政府作为经济主体，与其他的经济主体肯定是有重大区别的。这是因为，政府首先是拥有政治权力的主体。

马克思曾指出：“在我们面前有两种权力：一种是财权力，也就是所有者的权力，另一种是政治权力，即国家权力”。<sup>⑦</sup>政府经济主体首先所拥有的就是政治或国家权力。很显然，在经济体系中，只有政府才拥有此种权力。这种权力无疑是很特殊的一种权力。其特殊性就在于强制性、公共性和阶级性。

政治或国家权力的第一个基本特征就在于其强制性。正如列宁所说：“国家，这是实行强制的领域”。因为国家就是“系统地采用暴力和强迫人们服从暴力的特殊机构”<sup>⑧</sup>“当专门从事管理并因此而需要一个强迫他人意志服从暴力的特殊强制机构（即监狱、特殊队伍及军队等等）的特殊集团出现时，国家也就出现了”。<sup>⑨</sup>总之，暴力是“构成国家实质的东西”。<sup>⑩</sup>推而论之，强制也就是国家权力的基本性质，行使国家权力的政府也就是一种强制性的机构。

政治或国家权力的第二个基本特征就在于其公共性。在谈到国家起源时，恩格斯曾这样写道：“在每个这样的公社中，一开始就存在着一定的共同利益，维护这种利益的工作，虽然是在全社会的监督之下，却不能不由个别成员来担当：如解决争端，制止个别人越权，监督用水，特别是在炎热的地方，最后，在非常原始的状态下执行宗教职能。

这样的职位，在任何时候的原始公社中，……可以看到，这些职位被赋予了某种全权，这是国家权力的萌芽”。<sup>⑪</sup>恩格斯还写道：“不管在波斯和印度兴起或衰落的专制政府有多少，它们中间每一个都十分清楚地知道自己首先是河谷灌溉的总的经营者”。<sup>⑫</sup>所以恩格斯的结论是：“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去”。<sup>⑬</sup>

政治或国家权力的第三个基本特征就是其阶级性。在马克思主义看来，“国家是阶级矛盾不可调和的产物和表现。在阶级矛盾客观上达到不能调和的地方、时候和程度，便产生国家”。<sup>⑭</sup>而“由于国家是从控制阶级对立的需要中产生的，同时又是在这些阶级的冲突中产生的，所以，它照例是最强大的、在经济上占统治地位的阶级的国家，这个阶级借助于国家而在政治上也成为占统治地位的阶级，因而获得了镇压和剥削被压迫阶级的新手段”。<sup>⑮</sup>“政治权力不过是用来实现经济利益的手段”。<sup>⑯</sup>统治阶级之所以需要国家权力，其原由就在这里。正如马克思所指出的：“现代的资产阶级财产关系靠国家权力来‘维持’，资产阶级建立国家权力就是为了保卫自己的财产关系”，<sup>⑰</sup>总之，国家在很大的程度上是为统治阶级而设立的。

政府经济主体首先就是凭借具有以上特征的政权而从事经济活动的。

此外，政府经济主体也可能凭借一定的财产或所有者的权力而从事经济活动。这也就是说，拥有一定的政治或国家权力的政府经济主体，同时也可能拥有一定的财产或所有者的权力。总之，政府作为经济主体，其可凭借的权力是双重的：既可凭借一定的政治或国家权力，又可凭借一定的财产或所有者权力。当然，在政府主体所拥有的权力中，政治或国家权力是最基本的，财产或所有者的权力是派生的。这就是政府这种经济主体的权力特征。该主体就是凭借这样的权力从事经济活动的。由此也就决定了政府经济行为的一般特征。

经济主体的行为，一方面表现为其对一定目标的追求，一方面又表现为其对一定资源的吸纳。表现在这两个方面的政府经济行为的一般特征又是怎样的呢？

关于政府主体的经济目标，这在东西方经济学

界，似乎有两种截然不同的观点。一种观点认为政府是社会公共利益的当然代表，所以其经济目标必然是社会公共利益而别无他求。另一种观点则认为，政府是由社会中的一部分人组成的，这些人就是政府首脑或官员，他们也是有着自己利益的常人，所以他们也必然追求其自身的功利目标。这两种观点似乎都有道理，但又都不完全。原因就在于，它们都只涉及政府主体的一重目标：前者只涉及其外在目标，后者只涉及其内在目标。

任何经济主体的行为目标都是由内在和外在的目标构成的。所谓内在的目标，就是经济主体自身的功利目标；外在目标，就是经济主体为取得自身的功利所必须达到的某种目标。很显然，前者是以后者为条件的，因而也由后者规定的。因此，区别不同的经济主体的行为目标，最基本的还是其外在目标的特殊性。政府作为经济主体，其外在目标的特殊性就在于其公共性和阶级性。据此，我们便可设定，政府经济主体外在的行为目标，就是为一定的公共和阶级利益而工作，而其内在的行为目标，也就是在为一定的公共和阶级利益工作的同时谋取其自身的功利。这种功利可能是一定的政绩，也可能是一定的收入。

至于政府主体对经济资源的吸纳，由于该主体所凭借的基本权力（即政治或国家权力）是一种超经济的强制权力，其财产或所有者的权力也是由此种基本权力派生的，所以就纯经济价值的补偿而言，该主体对经济资源的吸纳就可以是无偿的或非等价交换的。这样，整个政府主体的经济行为，在纯经济的价值上就必然是非自负盈亏，必然是“软预算约束”的。所谓非自负盈亏，也就是，该主体不可能以自己产出的纯经济价值的收入抵偿其投入的纯经济价值的支出，并从其收支差额中获取直接利益。与这种非自负盈亏性相对应的，也就是政府主体的投入产出活动并不受某种“硬预算”的约束，即该主体的投入不受自身纯经济价值收入的约束。

以上所述，即是政府作为经济主体的基本特性。而由以上的描述，我们便可导出这样一个假说，即：政府作为经济主体，可能有利于某些公共和阶级性的经济目标的达成，有利于某些需要强制的经济目标的达成，但却很难求得纯经济价值上的最佳效益目标。

本文认为，政府应该在经济运行中扮演何种角色，以及其应该怎样扮演某种角色，就应该充分考虑以上所述的该主体的基本特性。而如前所述，政府在经济运行中扮演何种角色，其怎样扮演某种角色，于经济体系的运行往往是至关重要的。所以，经济学也就必须研究政府主体的角色问题。

## 政府角色与经济体制

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。

根据政府在经济运行中所扮演的角色的不同，本文便将各国已经采取过和正在采取的经济运行的体制模式划分为三种：一是政府放任型经济模式，二是政府调节型经济模式，三是政府集权型经济模式。

所谓政府放任型经济模式，就是整个国民经济的运行，以市场力量为本体，完全由市场力量运作，政府则完全放任市场力量的运作和国民经济的运行。这里所说的政府放任，当然并不等于政府在整个经济的运行中不扮演任何角色，或者不起任何作用。所谓政府放任，只是意味着，第一，政府只履行某些最起码的职责，也就是通常所说的只充当“守夜人”的角色，如凭借政权的强制力保护私有财产权，维护契约的履行，供应货币，维持正常的秩序与和平环境等。第二，政府在履行其最起码的职责时，对整个国民经济的运行尽量保持“中立”，而任独立的市場力量去运作。完全的政府放任型经济模式，也许只是某种理论设定。但人们通常认为，本世纪30年代以前各主要资本主义国家所采取的经济体制模式，是很接近此种模式的。

所谓政府调节型经济模式，就是整个国民经济的运行仍以市场力量为本体，仍主要由市场力量运作，但政府却并不是完全放任市场力量的运作和国民经济的运行，而是试图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某些目标。在经历了本世纪30年代的那场大危机之后，尤其是战后以来，各主要资本主义国家都放弃了政府放任型经济模式，转而采取的就是政府调节型经济模式。

所谓政府集权型经济模式，则是整个国民经济

的运行，以政府主体为本体，完全或主要由政府来操作，而市场力量要么就是被政府主体所取代，要么就是被置于政府主体的直接支配之下。总之，可以认为在政府集权型经济模式中，国民经济运行的一切主要方面都完全或主要决定于政府主体的操作。传统的社会主义经济所采取的体制模式，就是政府集权经济模式。这里须要说明的是，按照传统的说法，传统的社会主义经济所采取的体制模式，或被名之为中央集权经济，或被名之为计划经济。在本文作者看来，这两者都不能真正全面地概括传统的社会主义经济体制模式。就我国传统的社会主义经济体制模式而言，就不止是中央集权，而是整个政府集权的经济；而政府集权也并不是完全有计划的。因此，与其说我们的经济体制模式是中央集权或计划经济型的，倒不如说是政府集权型的。

综上所述可见，三种不同的政府角色或经济体制，最根本的不同其实就是政府与市场组合的不同。政府放任与政府调节型经济模式，有一个共同点，这就是，整个国民经济的运行以市场力量为本体，其区别只在于，前者强调政府放任市场力量的运作，后者强调调节市场力量的运作。因此，所谓政府放任型经济模式，其实也就是无政府调节的市场经济；而所谓政府调节型经济模式，其实也就是有政府调节的市场经济。至于政府集权型经济模式，由于整个国民经济的运行是以政府为本体的，所以其实质也就是政府替代市场的经济。

### 寻求经济运行中的最佳政府角色

在作了以上的实证分析之后，笔者便试图将本文的整个论题归结为：寻求经济运行中的最佳政府角色。

根据马克思主义的基本观点，寻求经济运行中的最佳政府角色，实际上也就是要寻求同一定的“生产关系和交往关系”相适应的“国家形式”。马克思曾这样写道：“任何时候，我们总要在生产条件的所有者同直接生产者的直接关系——这种关系的任何形式总是自然地同劳动方式和劳动社会生产力的一定发展阶段相适应——当中，为整个社会结构，从而也为主权和依附关系的政治形式，总之，为任何当时的独特的国家形式，找出最深的秘密，找出隐蔽的基础。不过，这并不妨碍相同的经济基础——按主要条件来说相同——可以由无数

不同的经验的事实：自然条件，种族关系，各种从外部发生作用的历史影响等等，而在现象上显示出无穷无尽的变异和程度差别，这些变异和差别只有通过对这些经验所提供的事实进行分析才可以理解”（着重号为引者所加）。<sup>⑭</sup>我们现在就是要根据人类经济实践的经验所提供的事实来选择最有利于经济运行的“独特的国家形式”。

恩格斯曾指出：“国家权力对于经济发展的反作用可能有三种：它可以沿着同一方向起作用，在这种情况下就会发展得比较快；它可以沿着相反的方向起作用，在这种情况下它现在在每个大民族中经过一定的时期就要遭到崩溃；或者是它可以阻碍经济发展沿着某些方向走，而推动它沿着另一方向走，这第三种情况归根到底还是归结为前两种情况中的一种。但是很明显，在第二和第三种情况下，政治权力能给经济发展造成巨大的损害，并能引起大量的人力和物力的浪费”。<sup>⑮</sup>我们所要寻求的，当然就是“第一种情况”。

在前文，我们划分了三种不同的政府角色及其相应不同的经济体制。根据迄今为止人类经济实践的经验所提供的事实，我们便可对这三种不同的政府角色及其相应的经济体制作出如下的判定：

第一，资本主义采取政府放任型经济模式，其肯定因素在市场力量的自组织功能，其否定因素则在于市场力量的本质缺陷，随着资本主义经济中社会化大生产的发展，后者便随之发展并最终在资本主义经济世界否定了政府放任型经济模式的存在。这就表明，至少是相对于现代资本主义经济的运行而言，政府放任的角色及其相应的经济体制已被证明是欠佳的，因而是不可取的。政府放任型经济模式的理论设定，往往基于这样一个假定：完善的市场力量是万能的，因而只要市场力量本身是完善的，无需政府插手其间，由完善的市场力量在其中运作的整个国民经济的运行就会自然地均衡于理想化的最优境界。的确，市场力量在优化国民经济的运行方面具有很强的自组织功能，这是应该肯定的。也正因为这样，所以在一定的历史时期和一定的经济条件下，政府放任下的市场力量在其中运作的资本主义经济的运行，不是很糟的。然而，资本主义经济实践的经验所提供的事实，也已雄辩地证明，即使最完善的市场力量也并不是万能的，而是有很多缺陷的，诸如：市场力量往往不能有效地向社会供应公共产品，不能内化某些社会成本和收益，往往

伴随过度和不正当的竞争,导致垄断的出现,导致收入分配上的不平等,导致周期性的宏观经济失衡等。在生产的社会化程度还不太高或在某些特殊情况下,这些市场缺陷也许还不是很严重,因而在政府放任之下,它们也并未导致非常严重的后果。但随着社会化大生产的发展,这些市场缺陷必然会严重起来而导致非常严重的后果。至此,所谓政府放任型经济模式也就必然被否定。本世纪30年代的那场资本主义经济危机,就是其周期性宏观经济失衡的极度严重化。正因此,所以这场大危机便宣告了所谓政府放任型经济模式在资本主义经济世界的终结。从这种终结的事实中,我们就可以得出这样的结论,至少是相对于现代的社会化大生产,政府放任的角色与相应的经济体制是欠佳的,因而不可取的。

第二,资本主义采取政府调节型经济模式。既通过保留市场本体而肯定了市场力量的自组织功能,又通过政府调节而在一定程度上弥补了市场力量的某些缺陷,例如,在相当大的程度上缓解了其周期性的宏观失衡等,因而其在现代资本主义经济世界已得到普遍的肯定。这就表明,至少是相对于现代资本主义经济的运行而言,政府调节比政府放任的角色及其相应的经济体制更优越。当然,由于采取凯恩斯所倡导的政府调节措施,当代一些发达资本主义国家又陷入了经济滞胀的困境。这一方面固然应归咎于凯恩斯所倡导的政府调节措施,另一方面也应归咎于资本主义经济所固有的某些矛盾。应该说,只要政府的调节措施得当,撇开资本主义经济的某些固有矛盾不论,则政府调节型经济模式的基本方面,即市场本体加政府调节这一基本方面,是适应现代的社会化大生产体系的。因而这一基本方面是值得肯定的。

第三,社会主义采取政府集权型经济模式,其肯定因素在政府集权易于达成某些公共和阶级性的经济目标,易于达成某些需要政权强制的经济目标,其否定因素则在,政府集权很难求得纯经济价值上的最佳效益,随着社会主义经济的发展,后者也随之发展并在社会主义经济世界显示出否定政府集权型经济模式存在的强烈信号。这也就表明,至少是相对于现代社会主义经济的运行而言,政府集权的角色及其相应的经济体制已被证明是欠佳的,因而也是不可取的。这一点其实一直可以追溯到列

宁在“新经济政策”时期对社会主义经济实践所作的深刻总结。列宁当时总结道:“我们原来打算(或许更确切些说,我们是根据地假定)直接用无产阶级国家的法令,在一个小农国家里按共产主义原则来调整国家的生产和产品分配。现实生活说明我们犯了错误”<sup>①</sup>(着重号为引者所加)。所以他意味深长地指出:“在理论上,不一定要把国家垄断制了解为从社会主义观点看来是最好的东西”<sup>②</sup>(着重号为者所加)。换言之,也就是不一定要把政府集权型经济模式了解为从社会主义观点看来最好的东西。因此,我们有充分的理由放弃政府集权型经济模式。我国经济体制进一步改革的主要对象应该就是经济运行中的政府角色,就是政府集权的角色。

根据以上的判定,本文认为,一种政府调节型经济模式,是更适合于现代社会主义经济的运行的。这种政府调节型经济模式,当然是有别于资本主义所采取的政府调节型经济模式的。所以我们不妨称之为社会主义的政府调节型经济模式。这一模式的基本方面应该就是社会主义的市场本体加社会主义的政府调节。至少是按设计要求,该模式既可以充分利用市场力量的自组织功能,又可以弥补或避免市场力量的缺陷,既可以充分发挥政府主体的主观能动性,又可以弥补或避免该主体扮演经济主体角色的某些缺陷。这就是本文主张采取此种模式的充足理由。

#### 注释:

①①①④《马克思恩格斯选集》,第3卷,人民出版社,1972年版,第22、218、219、219页。

②③④《马克思恩格斯选集》,第2卷,人民出版社,1972年版,第111、111、102页。

⑤《马克思恩格斯“资本论”书信集》,人民出版社,1975年版,第170页。

⑥季陶达主编:《资产阶级庸俗经济学选集》,商务印书馆,1963年版,第345页。

⑦⑧《马克思恩格斯选集》,第1卷,人民出版社,1972年版,第170、171页。

⑨⑩⑪⑫《列宁选集》,第4卷,人民出版社,1972年版,第44、45、45、571页。

⑬《列宁选集》,第3卷,人民出版社,1972年版,第175页。

⑭⑮⑯《马克思恩格斯选集》,第4卷,人民出版社,1972年版,第168、246、483页。

⑰《列宁全集》第32卷,第215页。

(责任编辑 程镇岳)