

# 冲突与协调：政府与市场关系的反思与前瞻

杨继东

20140215

## [内容提要]:

改革开放 30 多年来，伴随中国经济发展取得巨大成绩的同时，市场和政府配置资源的深度和广度都得到了极大增长。时至今日，经济发展内外部环境发生显著变化，经济发展模式面临转变，经济增长速度有所下降，这些因素叠加导致传统的政府与市场关系不能再适应新的经济发展要求，政府与市场配置资源的冲突不断积累，进而，处理好政府与市场关系成为全面深化改革的关键。

处理好政府与市场关系的核心是增强市场在资源配置中的决定性作用，但是市场发挥作用依赖基本的制度环境（法治、公共品、产权制度、维护市场秩序、社会保障），这种制度环境市场无法通过自身发展来提供，而必须依赖政府提供。政府提供制度环境受到自身能力和外部环境的约束，特别是既得利益集团和在市场竞争中失败者的影响，一方面，既得利益者更偏好政府干预下的平静生活；另一方面，市场作用来自竞争，竞争失败者可能抱怨市场而支持过度的政府干预。解决问题的根源在于：一方面，通过改革削弱利益集团对改革的阻碍，为市场竞争中的失败者提供保障，增强自由市场的政治基础；另一方面，通过开放引入外部竞争，鼓励技术变革，对财产权进行更有效率的分配，巩固自由市场的政治基础。

**关键词：**政府，市场，改革

# 一、政府与市场共同发展的历史事实

理顺政府与市场关系是宏观经济政策发挥效果的基础和保证，是推动中国经济持续健康增长的关键。尽管伴随发展道路的曲折和发展过程中的种种争议，但中国经济奇迹下，不可否认，虽然微观层面政府与市场冲突和对抗时有发生，但在宏观大势下，中国的政府与市场都得到了共同发展。政府与市场的规模和范围同时扩大，共同发展，取得巨大成就。理性看待过去政府与市场发展的现实，是正确理解未来政府与市场关系的起点。在改革开放进程中，我们既革除了传统计划经济体制下政府包揽一切的做法，又没有照搬西方国家所谓的自由市场制度，而是既不断扩大市场机制在资源配置中的作用，扩大市场机制在调动一切积极因素发展我国经济中的作用，又不断改进政府对经济发展的宏观指导。历史经验告诉我们，处理好政府和市场的关系，有利于我国经济的发展，有利于继续深化改革。

## 1、市场经济在中国的蓬勃发展

过去发展的历史已经说明，中国市场化范围不断扩大，市场化程度不断加深。具体表现在产品市场发展：消费品种多样，范围增加；消费选择范围拓宽，居民社会零售消费不断扩大（见图 1）。改革开放以来全国形成了 8 万多个商品批发市场，成为中国生产资料与生活资料批发与零售的主要业态。随着国内工农生产的发展，不断增加和改善了我国商品市场的有效供给，我国已成为世界上主要消费品的生产大国，十一五期间，我国 220 种日用消费品产量居世界第一<sup>1</sup>。2012 年我国生产汽车 1900 万辆、茶叶 191.5 万吨、布产量 97.3 亿米、彩电产量 1.3 亿台、手机产量 11.8 亿部、家用电冰箱 8427 万台、计算机 3.5 亿台等等，均为世界第一。主要农产品粮、棉、油、猪、鱼、果、菜等的产量也位居世界前列。在此基础上商品库存充裕，有效保证了市场供应。在商品供给数量增加同时，商品供给结构不断优化，形成了多层次的供给结构，优质名牌商品的供给比重不断上升，纺织品、服装、饮料、家用电器、烟酒、化妆品、保健品等商品供应已由各种名牌商品主导。

居民购买力的大小是决定市场规模大小的基础，它由居民的收入状况决定。1978 年全国城乡居民人均纯收入分别为 383 元、175 元，2012 年分别达到人均 24564.7 元、7916.6 元；1978 年城乡居民储蓄存款累计 211 亿元，2012 年超过 39.96 万亿元。改革开放以来，我国市场规模不断扩大，中国居民生活已整体从温饱阶段进入小康阶段。与此相适应，国内社会消费品零售额由 1978 年的 1264.9 亿元上升到 2012 年突破了 21 万亿元。我国商品市场规模显著扩大。



图 1:改革开放以来社会消费品零售总额变化图

<sup>1</sup>数据来源《王德利：我国 220 种日用消费品产量世界第一》。  
[http://www.ce.cn/cyssc/sp/info/201104/02/t20110402\\_20959503.shtml](http://www.ce.cn/cyssc/sp/info/201104/02/t20110402_20959503.shtml)

除了产品市场外，中国资本市场经历了一个从无到有，不断发展壮大的过程。虽然中国股票市场仅仅有 20 多年的发展时间，但已经取得了举世瞩目的发展成就。从 1991 年到 2012 年，两个交易所的上市公司总数已经从 14 家增加到 2494 家，总股本从 5.46 亿股增加到 38395 亿股，股票总市值从 109.20 亿元增加到 230357.62 亿元，市场成交额也从 31.96 亿元增加到 314667.61 亿元，成交额增长了 9846 倍。从国际比较来看，据香港文汇报援引国际证券交易所的数据显示，到 2007 年 10 月，上海交易所市值全球排名已经升到第 6 位，中国股票市场在全球股市中的地位越来越重要，引起了越来越多投资者的关注。2011 年，在中国上海、深圳和香港进行 IPO 的企业总共筹资近 730 亿美元，几乎达到纽约证交所和纳斯达克两大市场 IPO 筹资总额的两倍，连续 3 年成为全球 IPO 筹资总额最高的国家。

2004 年，中国债券市场的总量不足 5 万亿元，2013 年中国债券市场总交易规模达 262.7 万亿元，全年发行债券 6.9 万亿元，截至年末登记托管余额达 29.9 万亿元，较 2012 年的 26.2 万亿元同比增长 14.1%。2004 年，国债、地方债、中央银行票据、金融债是主要的债券品种，而现在我国的债券品种大的分类将近 20 种左右。其中包括国债、地方债券、金融债、资产知识化债券券、公司性债券等等。与主要发达国家债券市场品种数量相当。债券市场在全球的排名，大幅飙升。从 1997 年总规模的第 25 位、2004 年的第 11 位飙升至 2011 年的第 3 位（BIS 统计数据）。随着中国经济体制与金融改革的不断深入，中国债券市场不论从量上还是从质上都发生了飞跃式的发展与变化，上了一个新台阶。

改革开放以来，我国保险市场同样快速发展。保险系统机构数从 2000 年的 34 个上升到 2012 年的 164 个。全国保费收入从 1980 年的 4.6 亿元增长到 2012 年的 15487.93 亿元，增长 3300 多倍，保险业已成为国民经济发展最快的行业之一。2012 年保险公司总资产达到 7.35 万亿元，是 2002 年的 11.6 倍，净资产 7920.02 亿元，是 2002 年的 17.6 倍。保费收入的国际排名比 2002 年上升 11 位，达世界第 4 位。

在资本市场蓬勃发展的同时，外贸市场也迅速发展。1978 年我国进出口总额分别为 187.4、167.6 亿元，除了 2008 年金融危机后有所下滑，整体呈上升趋势，2012 年进出口总额分别突破 11.48、12.94 万亿元，各是 1978 年的 690、685 倍。2012 年我国贸易总额高达 24.42 万亿元，2013 年我国进出口总值为 25.83 万亿人民币(折合 4.16 万亿美元)，首次突破 4 万亿美元关口。这一数字表明中国超过美国，首次成为全球最大的货物贸易国。我国的外贸市场发展成为全球第一大市场。

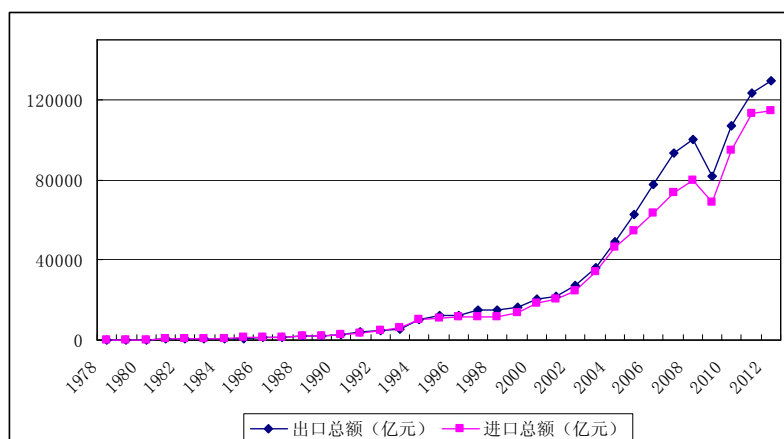


图 2: 改革开放以来进出口总额变化图

## 2、政府配置资源的规模与范围不断壮大

改革开放以来，伴随着我国经济总量的不断上升，政府财政收入与财政支出大幅增长，

由图 3 可知，1978 年政府财政收入与支出分别为 1132.26、1122.09 亿元，到了 2012 年，财政收入与支出分别为 11.73、12.60 万亿元，年平均增长率分别为 15.3%、15.7%。政府财政收入的提高，使得政府有更高的能力去调控经济，政府财政支出的增长使得政府对经济的实际影响力进一步增强。

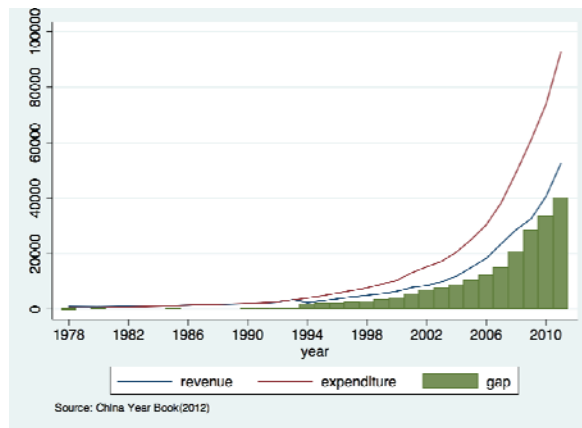


图 3:1978 年以来政府财政收入与支出变化趋势

在中国特色社会主义经济条件下，政府宏观调控的目标是促进经济增长、稳定物价、保证就业、平衡国际收支，虽然我国市场经济有了一定程度的发展，但政府在经济的宏观调控中依旧发挥了重要作用（图 4）。政府承担大量公共建设职能，2012 年政府财政一般公共服务支出 12700.46 亿元，占国家财政支出的 10.08%，主要用于公路、铁路、桥梁、城市公共交通、电力、水利等基础设施的建设。随着经济的发展，人民的医疗问题越来越受关注，近年来，政府逐步进行医疗改革，投入大量的人力、物力促进城乡医疗水平进步，从 2007 年国家财政医疗卫生支出的 1989.96 亿元上升到 2012 年的 7245.11 亿元，增长 3.64 倍。随着人口老龄化的到来，政府在养老问题上将发挥更加重要的作用。

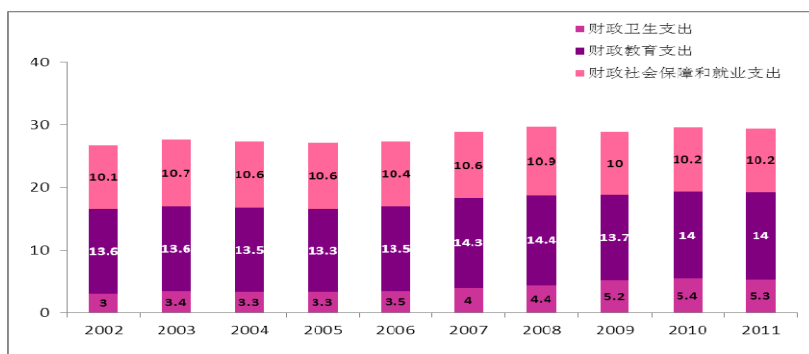


图 4 政府在社会保障和就业、卫生与教育方面的支出占财政总支出的比例

1994 年分税制改革之前，中央财政收入明显低于地方，1978—1993 年，中央财政收入比重平均在 30%，地方财政收入比重平均高达 70%，中央财政收入较低，对地方支配能力不强。1994 年建立的分税制财政体制，明确划分中央和地方的税种和分享比例，建立政府间转移支付制度和分级预算制度，中央政府在中央地方关系中保持强劲的支配能力，国家和中央财政收入不断增长，1994 年之后，中央财政收入比重略高于地方，1994—2011 年，平均在 52%。中央掌握了较高的财权。然而，此时期，地方政府财政支出比重不断上升，2012 年地方政府财政支出比重高达 85%，地方政府呈现出财权较低，事权较重的特点，地方政府在政府职能发挥上发挥了更加重要的重要，而中央政府通过转移支付，形成了强势中央，

增强了单一政权体制下的宏观调控。我国规范中央和地方财政分配关系所遵循的财政放权、分权模式的成功之处在于，将多级财政分权与单一制下“向上负责”的集中政治体制结合，为政府间提供简单的“标尺竞争”机制，制造政府间“为增长而竞争”的发展共识和强大激励（张军等，2007）。

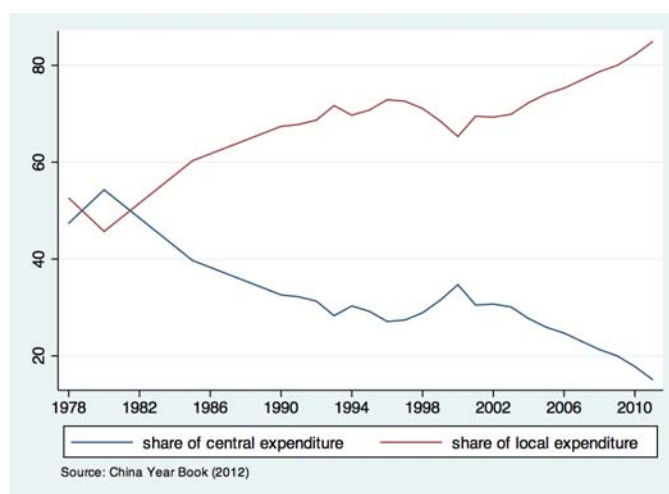


图 5:1978 年以来中央和地方财政支出比重

## 二、市场与政府关系的重新认识

发展市场经济，不仅壮大了市场，而且并没有损害政府发展。政府配置资源的广度和深度也在增加。市场与政府发展相辅相成。重新认识政府与市场关系，既是中国经济发展的现实需要，也是推动继续改革的关键认识。

### 1、市场失灵与政府失灵常常是并存的

市场机制是一个自运行系统，具有优化资源配置、提高生产效率和促进技术革新的功能。市场机制的这些功能的正常发挥，必须依靠一系列的比较严格的前提条件，当这些条件中的一项或几项不能匹配时，就会出现市场失灵的现象。此时，市场机制不能带来资源的最优配置，甚至出现资源的扭曲配置，造成资源浪费。市场失灵为政府干预提供了前提条件，正如萨缪尔森所说：“当今没有什么东西可以取代市场来组织一个复杂的大型经济。问题是，市场既无心脏，也无头脑，它没有良心，也不会思考，没有什么顾虑，所以，我们要通过政府制定政策，纠正某些由市场带来的经济缺陷。”政府管制的目的就是要补救市场失灵所带来的不良结果，从而尽量提高资源配置的效率以及保证公共利益不受侵害。

市场的自发性、盲目性和滞后性通常被看作政府干预的理论依据。但这一认识并不十分准确。以自发性为例，市场能够更好发挥配置资源的作用，恰好在于市场可以自动通过价格机制配置资源，而不需要借助行政命令的方式。尽管市场有时不能导致经济资源得到完全理想的均衡配置，但市场是所有不好的制度中最不坏的配置资源的方式。传统对市场失灵的认识需要进一步突破，同时，我们也要看到，市场失灵并不是就一定需要政府干预，政府同样具有自发性、盲目性和滞后性。政治家们的目标可能并不是社会福利最大化，而是追求自己的私利。政治家运用他们的权力来维护自己的地位，将资源配置给维护自己的政治支持者。正如布坎南和塔洛克（1962）指出的一样，民主政治中获胜的多数派经常执行一些破坏政策，他们利用再分配来削弱少数派的。民主政治会导致政治家追求非社会福利目标还有另一个原因。利益集团和游说会对政治决策产生影响。游说集团会利用手中的资金和选票来影响统治集团指定的再分配政策。例如，在英国工党政府统治时期，公会的游说导致了劳动力市场的限制和大规模的社会再分配计划，也就是在撒切尔改革之前英国经济长期停滞的一个重要原因。尽管市场经济存在着自发性、盲目性和滞后性，但是政府对市场进行过多的调节也会

破坏社会福利最大化的目标。不论是民主政体还是专制政体，政府也会出现政府失灵。

## 2、需要加深对政府失灵问题的认识

与市场失灵相比，人们对政府失灵的了解相对较少<sup>2</sup>。关于政府失灵，萨缪尔森将其定义为：当政府政策或集体行动所采取的手段不能改善经济效率或道德上可接受的收入分配时，政府失效便产生了。查尔斯·沃尔夫从非市场缺陷的角度分析了政府失灵，他认为由政府组织的内在缺陷及政府供给与需要的特点所决定的政府活动的高成本、低效率和分配不公平，就是政府失效。与世界其他国家相比，我国各级政府（中央和地方）不仅承担分配性职能，而且承担了更多的生产性职能。与某种单纯政府失灵不同，生产失灵与分配失灵相互影响是中国式政府失灵的显著特征。保增长与晋升激励等因素刺激政府发展生产，生产高速增长下政府收入急剧增加，急剧增加的政府收入又进一步刺激政府发展生产，政府失灵导致生产无效率日渐加深，产能过剩，环境恶化，可持续发展遭受破坏，生产冲动加剧了分配失灵，分配失灵又反作用于生产失灵，这一循环“怪圈”导致中国政府失灵问题日益突出。在全面深化改革的背景下，发挥市场在资源配置中的决定性作用，要求政府在生产性职能领域逐步退出，更加专注分配职能。更好地发挥政府的作用要求规避政府失灵。

## 3、金融危机后对政府与市场关系的反思

2007年以来的金融危机后，国际社会形成了关于政府与市场关系的两个重要认识。

第一，市场的局部有效可能带来市场整体失灵。为什么没有人预见到信贷紧缩的到来？为什么经济学家没能预测到金融危机？一些经济学家指出，在金融危机前，家庭受益于低失业率、廉价消费品和立即可用信用。企业受益于较低的借贷成本。银行家获得丰盛的奖金并在全球范围扩大他们的业务。政府受益于高税收，这使得他们能够增加学校和医院的公共开支。这必将导致人们从心理上拒绝减缓发展。在很大程度上，这是由错觉而非美德助长的循环。每个人看起来都依其自身能力各司其职。根据判断成功标准，他们通常都做得很好。失败之处在于，对于这一系列没有一个单一的权力机构能够管辖的相互关联的不平衡，这种各司其职能够多大程度上促进整体的正确性呢？这一点，再加上公众的羊群心理和财政及政策大师的咒语，实则是开出了一剂危险的处方。每个人的风险看起来的确很小，但对整个系统来说，这个风险却是巨大的。

第二，金融危机的发生使人们认识到政府干预在克服市场内在缺陷方面的功能价值。市场经济充分发挥作用需要政府干预的辅助和配合，实现社会正义、维护经济秩序，需要政府与市场联手共同协作，以宏观经济干预为主，在合理限度内，充分地干预本国经济。当市场偏离公平和秩序的轨道时，需要政府介入（自由）经济生活，对本国经济采取积极政策，实施有效的干预。目前，各国政府积极采取的干预房地产市场、证券市场、基础产业等领域的政策和措施，均已取得了一定的成效。通过金融调控、金融监管等方面的法律和政策的调整，有助于直接解决金融机构面临的危机和问题；通过财税法、产业调控法、价格法等经济法规的调整，有助于解决金融危机所引发的问题，化解金融危机给国民经济带来的冲击。

全球性金融危机的发生，使人们再次清醒地认识到政府在应对危机方面的重要作用，无论是金融危机的预防还是化解，都需要加强政府对经济的依法干预。但是，政府干预经济须遵循一定程序，受到一定约束，尤其是受到法律的约束，只有准确界定政府干预的手段、范围和程度，各国乃至世界经济才能借助这只“有形的手”早日走出金融危机的阴霾。

## 三、政府与市场关系的冲突与协调

过去中国经济发展处在追赶阶段，只要积极学习和模仿就可以获得技术进步，同时利用

---

<sup>2</sup> Besley 教授在《守纪律的代理人：好政府的政治经济学（Principled Agents?: The Political Economy of Good Government）》一书中，总结了政府失灵的三种类型：帕累托无效率，分配失灵和维克塞尔失灵。

资源优势和全球化，在政府主导的发展模式下，经济也能实现较快增长。但中国传统增长模式已经难以持续，增长型的变革要向创新型变革转变，通过自主创新，推动技术进步和经济发展。创新需要激发社会的活力和自由，创新主要来自新进入者，而很少来自在位者，这就要求减少政府对进入的限制，建立自由市场，这已经被世界各国发展历史所证实。市场发展过程中，对法律，服务，社会再分配和市场秩序的需求，推动政府不断扩张。政府合意的行为会反作用于市场的发展。政府与市场关系的革新，是推动我国经济前进的重要动力。

## 1、政府与市场关系的冲突

**第一，政府与市场关系处在动态变化过程中。中国改革与发展进入新的历史阶段，传统政府与市场关系的冲突有所增加，政府主导的经济发展模式缺乏创新的持续动力。**李克强总理指出：面对世界科技革命和产业变革历史性交汇、抢占未来制高点的竞争日趋激烈的形势，面对国内资源环境约束加剧、要素成本上升、结构性矛盾日益突出的挑战，主要依靠要素投入驱动的传统增长模式已难以为继，过去在中低端产品上形成的竞争优势也在逐渐减弱，我国经济增长已进入从高速到中高速的“换挡期”。中国已经面临继续发展的技术瓶颈，很多技术创新不能通过简单学习和模仿来获得，创新需要激发市场微观主体的活力。必须依靠科技创新，才能有力推动产业向价值链中高端跃进，提升经济的整体质量；才能更多培育面向全球的竞争新优势，使我国发展的空间更加广阔；才能有效克服资源环境制约，增强发展的可持续性。我国已到了必须更多依靠科技创新引领、支撑经济发展和社会进步的新阶段。<sup>3</sup>必须改革政府与市场关系，可以为创新提供动力。

**第二，现有政府过度介入生产领域，积累了较多矛盾。**大量研究表明，在中国，政府过度介入生产领域，使得经济高速增长的同时积累了较多矛盾。潘红波等（2008）实证研究表明地方政府有很强的动机干预地方国有企业的并购活动，以实现其政治目标，当地财政赤字越严重、失业率越高、地方政府对企业的干预越强，出于自身的政策性负担，地方政府会通过并购方式支持当地亏损企业，从而造成了效率损失。唐雪松等（2010）研究发现地方政府为了实现当地 GDP 增长，进行干预并导致地方国企过度投资，在市场化进程越慢或 GDP 增长相对业绩表现越差时，政府干预动机越强烈。我国目前处于经济转轨时期，中央政府对经济的干预一般采用颁布经济刺激计划以促进经济发展，或是颁布一些促进行业发展的产业政策，甚至还会动用一定的行政手段。这些政策的初衷是为了实现经济繁荣、行业振兴，但由于过度的政府干预或是不当的干预方式，会使经济出现投资过热、竞争过度等问题。当前产能过剩问题就与政府过度干预密切相关，地方政府官员为追求政绩，不顾地区自身的资源禀赋与产业条件，盲目竞争，大兴工业园区，使得某些行业产能越来越严重，当企业被列入淘汰的落后产能之列时，地方政府人为地设置壁垒对落后产能加以保护。从而使得 2008 年到 2013 年底，粗钢产能从 6.6 亿吨增至 7.8 亿吨，水泥产能从 18.7 万吨增至 24.1 亿吨，平板玻璃从 6.5 亿重量箱增至 7.8 亿重量箱，多晶硅从 2 万吨增至 22.8 万吨，这些行业的实际产能过剩率一般都在 30%以上。从而使得我国产能过剩陷入政府越调整越过剩的怪圈。

**第三，中国经济可持续发展日益要求市场起决定性作用。**市场决定资源配置的优势在于可以引导资源配置符合价值规律以最小投入取得最大产出的要求。使市场在资源配置中起决定性作用，其实质就是让价值规律、竞争和供求规律等市场经济规律起决定性作用。《决定》明确指出，要“着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题”“必须积极稳妥从广度和深度上推进市场化改革，大幅度减少政府对资源的直接配置，推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化”。这对于建立完善的社会主义市场经济体制，加快转变经济发展方式，促进经济持续健康发展，具有重大现实意义。

**第四，政府失灵与市场失灵相互作用有所加深。**改革开放以来，经济体制改革已取得较大成效，然而政治体制改革可谓举步维艰，单一制的中央体制使得政府权力相对集中，我

<sup>3</sup> 在国家科学技术奖励大会上的讲话

国特殊的政治体制使得我国经济增长过程中，政府扮演了特殊角色；马克思主义作为我国的指导思想，要求政府发挥生产和分配双重职能；加之各种既得利益集团的重重阻挠，使得我国政治体制改革一直难以发生深刻变革。必须面对，传统惯性，意识形态与利益集团阻碍改革对建立市场经济的冲击。

**第五：宏观经济政策渗透越来越难，政策对微观主体的正确传导日益困难。**重要原因在于体制扭曲，微观市场与政府难以形成良性互动。过去我国增长方式为投资型增长，并且以政府为主导。在财政分权的体制背景下，政府主导型投资方式加大了政府失灵的可能性。政府主导投资降低了资本使用效率及市场效率，在政府政策扶持下，原有的企业盈利模型打破，一些原本收益率较低甚至亏损的项目在政府干预下转变为高收益项目，吸引各类企业投资。故此，企业不再遵循市场因素进行投资决策，而是盲目遵从政府的投资导向，无法实现资源的最优配置。在“增长主义”的推动下，为实现地区内的经济增长及较高的财政收入，地方政府通过控制金融市场、土地市场，并通过税收手段及补贴等政策降低企业成本，招商引资，政治家出于晋升的政治目标的地方竞争扭曲了要素市场价格，比如低价格或零价格出让工业用地，提供低成本融资平台等。在此制度背景下，中央政府和地方政府在利益上存在差异，二者都重视经济发展，但中央政府关注经济发展的长期效益，关注经济的科学性、持续性，而地方政府则更多的关注经济的短期效果。如此，中央政府关于产能调整、环境保护等的可持续发展的货币政策和财政政策，往往与地方政府短期经济增长相悖，使得宏观经济政策渗透越来越难。

### 3、政府与市场关系的协调

**第一，政府不是替代市场而是服务市场。**市场发挥作用依赖基本的制度环境（法治、公共品、产权制度、维护市场秩序，社会保障），这种制度环境市场无法通过自身发展来提供，必须依赖政府提供市场发展的制度环境。政府的作用应当在与为市场的运行提供良好的制度环境和法制基础，而不是替代市场。政府要从过去重“管制”向重“服务”转型。政府的主要职能是搞公共服务，提供公共产品，为市场经济发展创造环境，而不是管制。政府管理的本质是提供良好的服务，保障公民的权利，为公民和社会提供良好的服务，已得到公民和社会拥护。只有政府成为公共服务主体，而不是资源配置主体，才有条件理顺政府、市场关系，才有条件推动经济体制改革的实质性突破

**第二，既要防止市场失灵，更要防止政府失灵。**市场失灵较易理解，如市场在面对外部性、垄断、信息不完全及公共产品等问题时几乎无能为力，即出现市场失灵，而政府也会失灵，表现在：短缺或过剩，信息不足，官僚主义，缺乏市场激励以及政府政策的频繁变化等。在经济实际运行过程中，很难存在完美市场和完美政府，我们既要防止市场失灵，更要防止政府失灵。

**第三，政府改革是核心，通过政府改革孕育市场发展。**如哈佛学者施莱佛曾经指出过的那样：腐败所带来的好处，提供着政府官员为更大的腐败设置管理权力的激励，从而腐败意味着更大的腐败，“寻租”意味着无穷无尽的“设租”与“寻租”。对此，我们应当通过改革削弱利益集团对改革的阻碍。为市场竞争中的失败者提供保障。更重要的是，通过开放引入外部竞争，鼓励技术变革，对财产权进行更有效率的分配，巩固发展市场的政治基础。

## 四、面向市场起决定性作用下的政府与市场关系

找到了正确的问题并不意味着找到了正确的答案<sup>4</sup>。改革能否被落实，名义改革与实际改革是否一致，改革最终效果如何，才是问题的关键。面向市场起决定性作用的条件下，调整政府与市场关系重点应解决以下几方面问题。

<sup>4</sup>过去对改革的研究，主要讨论要不要改革，渐进改革和激进改革哪种方式更好。这些问题目前基本达成共识。



## 1、依赖市场化而不是私有化改革理顺政府与市场关系。

《决定》明确指出，处理好政府与市场关系，就要使‘市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用’，并进一步阐明了在市场经济体制下政府的作用主要有八个方面：一、保持宏观经济稳定；二、强化和优化公共服务；三、保障公平竞争；四、加强市场监管；五、维护市场秩序；六、推动可持续发展；七、促进共同富裕；八、弥补市场失灵。

通过政府改革重构政府与市场关系。划清政府与市场的边界，必须明确：凡是市场机制能解决的，政府就不要干预；只有当市场失灵时，或面临市场解决不了的问题时，如公共产品的提供、外部性等，才由政府来解决；市场的归市场，政府的归政府。经济活动应该更多地由市场来进行，而公共物品、社会管理及外部性市场失灵的领域应该由政府来行使职能、承担责任。政府干预要坚持干预成本最小化的原则。面对经济转型的新形势，发挥市场在资源配置中的决定性作用，就是要改变政府主导型的增长方式，以坚持在市场主导下更好地发挥政府的有效作用，全面激发市场活力，培育公平可持续的内生增长动力。

## 2、依赖中央与地方政府关系重构理顺政府与市场关系。

改变当前‘增长主义’下的地方政府的恶性竞争，改革唯‘经济增长’的官员晋升制度，使地方政府更多的关注经济的可持续发展，使中央政府和地方政府的利益达成一致，共同为经济的发展创造公平、有序的市场环境。中央和地方政府要改变以往作为生产经营活动的直接参与者的做法，由原来的直接管钱、管物、管人转变到制定规则、规范市场主体行为，维护公平竞争上来。目前我国社会问题进入多发期、凸显期，需要政府下更大力气解决，否则，过多的社会矛盾会引起社会不稳定，影响经济增长。从现实来看，政府需要更多的关注弱势群体，把更多的精力放到社会管理上来，政府要由更加注重经济增长转变为更加注重社会管理，逐步建立以公共服务为导向的中央地方财税体制，合理划分各级政府间的事权和财力，实现中央地方关系导向由经济总量向公共服务转变。

### 3、依赖制度改革理顺政府与市场关系。

实行统一的市场准入制度，在制定负面清单基础上，各类市场主体可依法平等进入清单之外领域，最大限度缩小企业投资核准范围，促进贸易投资便利化。我国经济目前正处于深度转型和结构调整时期。面对世界经济增长缓慢、国内经济下行压力加大等情况，建立负面清单管理模式，将负面清单管理方式推广到我国国内市场，将禁止或限制企业从事的项目明确列出且平等适用于国有和非国有、内资与外资企业，有助于简政放权，处理好政府与市场的关系，放宽市场准入，激发市场活力和经济发展内生动力，稳定企业预期，调动民间投资的积极性，促进中国经济转型。要实现投资领域‘‘非禁即入’’的原则。就是说，除了清单上规定禁止的、不能干的，其他都可以干，且不再需要政府事先审批。推进工商注册制度便利化，削减资质认定项目，由先证后照改为先照后证，把注册资本实缴登记制逐步改为认缴登记制。

### 4、提高政府工作的透明度推动政府职能转变。

要建立一个好的市场发展的制度环境，需要一个好的高效的政府，减少政府腐败。阳光是最好的消毒剂，灯光是最有效的警察这要求扩大社会对政府的监督，扩大民主管理，通过政府工作的透明化、制度化和公众的监督来解决政府职能转换的问题。

当前，世界各国都在大力推进改革。例如，美国推行医疗改革，欧洲进行财政体制改革。中国也在推进改革。与其他国家不同，我国进行全面深化改革，并把处理好政府与市场之间的关系看作改革的核心问题。目前，市场能够发挥较大作用的主要是工业消费品和服务市场，而土地、劳动力、资本三大要素的配置仍然由政府主导；政府对微观经济，特别是国有企业的运行仍然具有相当大的影响力，有时仍旧采取直接干预的方式对企业进行控制。面向市场起决定性作用的条件下，政府应该通过一系列改革，推动要素价格市场化，增强微观经济主体的创新激励，理顺中央政府和地方政府的的关系，增强政府工作的透明度，促进全面深化改革的预期成果早日实现。

#### 参考文献：

- [新加坡]陈惠华著，刘阿钢译，《变革：市场中的政府角色》，北京大学出版社，2013年
- [美]拉古拉迈·拉詹，路易吉·津加莱斯著，余江译，《从资本家手中拯救资本主义》，中信出版社，2004
- [美]戴维·L·韦默、艾丹·R·维宁著，戴星翼、董晓、张宏艳译，《政策分析——理论与

实践》，上海译文出版社，2003

张军、高远、傅勇、张弘，《中国为什么拥有了良好的基础设施?》，《经济研究》，2007（03）：4—19

潘红波、夏新平、余明桂，《政府干预、政治关联与地方国有企业并购》，《经济研究》，2008（04）：41—52

唐雪松、周晓苏、马如静，《政府干预、GDP增长与地方国企过度投资》，《金融研究》，2010（08）：33—48

Besley, Timothy, *Principled Agents?: The Political Economy of Good Government*, Oxford University Press 2007

Hart, Oliver, A Shleifer, and RW Vishny. 1997. The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons. *Quarterly Journal of Economics* 112, no. 4: 1126-1161.

Shleifer, Andrei , 1998. "State versus Private Ownership," *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, vol. 12(4), pages 133-150, Fall.

Schleifer, Andrei and Robert, Vishney, 1993, "Corruption", *The quarterly Journal of Economics* vol.58, 599-617.