



政府与市场边界研究

——以高技术产业发展为研究视域

潘丽霞^{a,b},岳德顺^b

(重庆大学 a.法学院;b.公共管理学院,重庆 400044)

摘要:经济系统的健康运行离不开政府和市场的的作用,而市场和政府的边界界定及职能划分至关重要。政府和市场是高技术产业发展的两股根本性力量,但由于中国市场发育不足出现的“市场失灵”与因二者边界界定不清形成政府的失位、错位和越位,对高技术产业的发展造成巨大的负面影响。文章引入“收益”与“成本”和 X 维度概念对政府和市场的边界进行重新界定,通过健全市场机制、转变政府职能,强化政府和市场的边界,进而对政府和市场职能进行重新划分,提出一系列政府和市场应承担的具体责任,以更好地促进中国高技术产业发展。

关键词:政府;市场;边界;高技术产业

中图分类号:C912

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2013)06-0131-05

政府与市场的关系历来是经济学家和政府热衷关心的事情。古典经济学家亚当·斯密将市场比作“看不见的手”,而政府则是“看得见的手”。经济的发展既需要“看不见的手”,也离不开“看得见的手”,二者相互合作,相辅相成,才能更好地推动经济社会发展。但自工业革命以来世界性或地区性经济危机的产生究其根源却恰恰是市场和政府在作祟。如何解决这一经济发展中的内生性问题,即市场和政府的边界界定问题已经成为政府和学者长期思考的问题,虽然有过的很多的探索和实践,但始终没有满意的结果,因此,要正确合理地界定政府与市场的边界还需要不断地创新理论和实践。

20世纪70年代以来,随着高技术产业的不断发展,政府和市场的作用又有了一个新的载体和发挥作用的空间,高技术产业的特性使得政府和市场所扮演的角色和发挥的职能也有所不同。因此,研究高技术产业发展中政府和市场的边界的界定和职能划分对更好地推动高技术产业的发展有着重要的意义和作用。

一、政府与市场

市场经济条件下,市场有市场的职能,在资源配置中起着基础性的作用;政府也有政府的责任,在市场不能起作用或市场失灵的时候发挥着宏观调控的威力。二者相互影响,相辅相成,通力合作,经济系统才能运作有序。政府与市场无论谁占据强势的绝对主导地位,都会导致经济系统的动荡或不稳定。

(一)政府与市场的职能界定和相互关系

政府与市场是经济系统运行的两种根本性力量,各自发挥着自己重要

收稿日期:2013-06-28

基金项目:中央高校基本科研业务费资助项目“行政许可设定的范围、权限及程序研究”(CDJSK100053)

作者简介:潘丽霞(1977-),女,辽宁海城人,重庆大学法学院宪法与行政法博士研究生,重庆大学公共管理学院讲师,主要从事公共管理、行政法学研究。

的作用。市场经济与计划经济的区别主要就在于政府与市场谁是经济社会发展的主导性力量。而关于政府与市场的教科书式的职能划分随处可见,但实际情况却更加复杂多变。几百年来的实践告诉人们,市场和政府的职能界定和相互关系是如此的嬗变和诡异。

亚当·斯密在其巨著《国富论》里详细地阐述了自由主义经济学理论,指出基于经济活动完全的自由,市场的经济调节和支配功能就会自动实现。而政府职能发挥的最佳选择途径是少管甚至不管,成为一个好的“守夜人”。在资本主义早期,斯密的市场占据主导作用的观念,对促进资本主义经济的发展有着关键性的作用,但这种放任于市场作用而忽视政府的参与,最终导致了20世纪30年代席卷整个资本主义世界的经济大危机。这也直接导致了“凯恩斯主义”的诞生,凯恩斯认为:国家可以通过财政、税收和金融等政策等调节和干预经济活动,影响社会消费倾向,从而提高社会的有效需求和就业水平,实现社会经济的良性持续发展。政府占据主导作用,一定时期对经济的复苏和繁荣发展起到了巨大的作用,但造成了政府职能的扩张和规模的扩大,市场活动范围被压缩,导致了20世纪70年代后的滞胀。“新自由主义经济理论”由此出现,与自由主义理论有相似之处,认为市场是进行资源有效配置的唯一主体,前提是基于自由竞争的市场原理;政府的缺陷源自公职人员追求私利的本性,他们是“理性

经济人”,要计算自身行为的成本与收益,政府的职能在于清晰地界定产权。

市场和政府对于维护经济系统正常运行的作用是巨大的,但“市场失灵”和“政府失灵”带来的灾难也是不可避免的。现在的问题不是是否需要市场或政府,而是如何实现市场对资源配置的基础作用与政府对市场的合理干预之间的平衡。

(二) 市场失灵与政府失灵

“市场失灵”主要指市场机制在资源配置上存在较多的缺陷或局限,无法达到帕累托最优。“政府失灵”主要指政府的政策干预措施不能实现预期目标,甚至在某些条件下导致比“市场失灵”更坏的结果。“市场失灵”成为政府干预的充分理由,“政府失灵”成为主张实行更为彻底的市场经济的基本依据^[1]。“市场失灵”和“政府失灵”都会对经济系统带来灾难性的后果。但这都不能否认市场对资源的基础性的配置作用,而是要在这一基本前提下实行彻底的市场经济,强调政府角色的自我定位,实现市场调节与政府干预的平衡。

二、政府与市场边界界定不清在高技术产业发展中的表现

高技术产业发展中政府和市场边界界定问题的主要表现是市场发育不足带来的市场失灵和政府失灵所表现的失位、错位和越位,由此而引起了诸多的问题,导致中国高技术产业始终得不到突破性的发展和实质性的飞越(表1)。

表1 高技术产业发展中政府和市场边界界定不清的困境及主要表现

困境	主体	表现
市场失灵	市场	市场发育不足,市场体制机制不健全,高技术产业风险高,创业板市场缺乏
	企业	负外部性,盲目投资,管理经营理念、方式落后,没有遵循市场规律
政府失灵	政府	失位 没有提供资金、政策支持,没有创造良好的投资、经营环境
		错位 角色不清,思想观念落后,决策失误,科技人员整体素质偏低
		越位 过度干预市场或企业事务

(一) 市场失灵

现阶段,高技术产业发展中的市场失灵主要由于中国的市场发育不足,市场体制机制不健全所致。市场经济条件下,市场在资源配置中起着基础性作用,进行产业发展的市场调节。但中国的市场发育不足,市场体制机制不健全,出现市场在高技术产业的资源配置中不合理,资源配置效率低下,经常发生非经济因素左右经济决策和经营企业活动决策。由于高技术的高风险性比较高且短期回报率低等,使得市场常常望而却步,中国民营企业的先天劣势,使得高技术产业的发展遭受能力制约,如企业研发资金少、设备陈旧率高、管理没有实现市场化、创新不足

等,缺乏长远的眼光。高技术产业的不合理投资,市场主体的盲目投资或者退出,负外部性的凸显,技术创新的“溢出效应”^[2],市场调节没有遵循高技术产业发展的规律,加上经济结构、产业结构的不够优化导致市场调节混乱,同时,创业板市场尚未建立,缺少市场化的风险投资撤出机制,没有形成相关的中介服务体系和缺乏专业人才,都是市场失灵的体现。

(二) 政府失灵

高技术产业发展中的政府失灵主要表现在政府的失位、错位和越位上,导致对高技术产业的宏观调控、市场管理和公共服务不当,甚至扭曲,不利于高

技术产业的发展。

之一,失位。失位,即应该由政府来做的,政府却无动于衷。政府作为“理性经济人”,有追求私利的本性,无利可图的事情往往不愿做。高技术产业的特有属性要求政府不仅要给予政策、资金、税收等大力扶持,还需要提供健康有序的市场秩序和发展环境。但是,国家相关法律法规建设及引导扶持政策滞后,政府虽然有扶持政策,却是短期、有限的投入,政策措施不配套,落实不彻底,基础设施建设不够,而且对于市场环境的改善,经济科技体制的变革,政府也没有足够重视。除软件和集成电路产品外,对于中央明确要求对高新技术产品实行增值税扶持的政策措施尚未落实。政府这样的缺位导致风险资金筹措渠道单一,大量民间资金难以进入风险投资市场。

之二,错位。错位,即由政府做的事情,政府也在积极发挥作用,但由于没有认清自己的角色或做得不够、决策失误等出现了差错。主要表现在对高技术产业发展的认识有偏差、规律把握不足等问题。与高技术产业发展密切相关的各类人员包括政府机关干部、企业领导决策层、科技和管理人员对高技术产业发展的特点和规律认识不清、把握不足,没有意识到高技术发展的新问题、新模式,具体表现就是只重视抓“具体项目”,依赖财政资金投入,片面强调自身利益,没有真正落实创业政策,过分看重创新产业链中科技成果的作用,影响了科技成果的及时转化。

之三,越位。越位,即对市场的过度调节和不该由政府调控的领域,政府却无端插手,过度干预市场。政府“插足”了本应由市场或企业承担的责任,既当“运动员”又当“裁判员”。这主要由于中国市场经济发育不成熟,体制不健全造成,这也是中国高技术产业发展的最大瓶颈。在某些情况下,政府代替企业进行可行性分析、投入、开发、融资、运作等各项工作,甚至通过各种直接或间接的途径向高技术产业领域投资,阻碍了市场经济的运行和资源配置效率提高。

中国高技术产业发展中的市场失灵和政府角色扮演所存在的失位、错位和越位现象使得高技术产业的发展面临很多问题。因此,需要对政府和市场的边界进行重新界定,明晰职责准确定位,使政府做到“正确在位而不失位、不错位、不越位”,这样才能为高技术产业的发展创造良好的条件。

三、高技术产业发展中政府和市场边界界定与职能定位

(一)政府和市场边界的一般界定

工业革命以来的经济社会发展经验证明,市场和政府在推动人类进步过程中都有着自身的价值。

市场管不到的地方,政府应该管一管;看不见的手(市场)不起作用时,看得见的手(政府)就应该行动了。政府和市场的边界,简单地说就是政府和市场应该如何分工,分别“管”哪些事情。

关于市场和政府的分工,首先要明确的是市场能干什么,政府能干什么。市场其实是一个很虚的概念,不同的人给出的定义也很不相同。但从另外一个角度分析或许能更为简单明了,就是市场主体。市场主体,就是市场中形形色色的企业、消费者、批发商、投资者、交易者等等,市场主体能干、想干的事情,就是市场能做的事情;反之,如果市场主体不想干或不能干的领域,就是市场失灵的领域。对于市场能做的事情,就交给市场做,因为无数经验已经表明市场远比政府聪明;而对于市场失灵的领域,政府就该出手。假设,市场主体和政府都是理性的,可引入三个维度分析政府和市场的边界问题,即成本、收益和X维度。

市场主体都是趋利的,以利益最大化为最终的追求目标,因此,市场主体在分析自己该做哪些事情时,最主要考虑的是“成本”和“收益”,而且追求的是“收益最大化”和“成本最小化”,因此,正常情况下市场要做的就是“成本可接受”和“收益合理”的事情。另外,一个具有道德感或是社会责任的市场主体,则还会考虑“对于社会的影响”,即X维度,这关系到社会公平,这样市场发挥作用的范围会缩小,因为市场只能处理“收益合理”、“成本可接受”以及“没有不良社会影响”的领域。相应的,对于市场失灵(即“收益不合理”或“成本不可接受”)部分以及“对于社会有不良影响”的领域,则应该全部由政府承担责任。这就是关于政府和市场边界的一般界定。

(二)健全市场机制,矫正政府失位、错位和越位

发展高技术产业的出路首先在于不断培育市场,完善市场体制机制,其次就是实现政府的“让位”。健全的市场是发展高技术产业的基础,建立规范的市场机制势在必行;同时,市场和企业能做但政府不能高效率做的事,政府应该让位于市场和企业本身。政府必须依法履行其职能,向“规范化、服务型的有限政府”转变,从而实现政府和市场对高技术产业发展的平衡调节作用。

1. 加快市场化改革^[3]

与西方发达国家相比,中国的市场经济体制还很不完善,与市场经济相配套的法律法规仍有缺失,有些领域内的市场基本原则,如公平竞争难以保障,于是政府的漠视或者过度干预就会导致失位或越位。因此,必须加快市场化改革:第一,提高对市场经济的认识,宣传和引导是比较合理的途径;第二,为市场调节提高足够的空间,市场的发育和成长需

要空间,因此需要进行经济、社会等各方面的市场化改革,市场能做的,交给市场完成,政府只需要对之进行引导;第三,建立规范的市场机制,保证市场按其自身规律运行。

2. 转变政府职能

政府职能转变的滞后严重制约了市场的发育和功能的发挥,因此,加快政府职能的转变,一方面为市场运行提供更多的空间;另一方面,可以使政府更合理地履行自己的职能,做到不错位、不越位。第一,高技术产业链中的一般性生产经营活动,特别是以盈利为目的的生产经营活动完全交给市场,同时,将更多的资源配置交给市场来完成;第二,政府职能应向提供多种服务、发展优质环境、营造公平竞争秩序、激发企业的积极性等工作上转变,增强高技术产业发展的内在动力和活力。

3. 加快政府体制改革

第一,合理划分政府的职能,降低政府越位的可能性;第二,权力下放和分权,实现权力监督,降低政府错位、失位与越位的可能性;第三,改革财税体制,既保证政府职能的合理实现和发挥,又推动市场的发育进程;第四,建立现代的引导服务型政府,信息共享、透明管理、倡导“善治”和“掌舵”等,实现现代化政府管理,确保政府不失位、不越位、不错位。

(三)高技术产业发展中市场和政府职能的重新定位

依据政府和市场边界的重新界定以及高技术产业的特有属性,在高技术产业的发展中,政府和市场的职能定位和作用范围应相应做出合理划分。

1. 高技术产业由从事核心和相关外围高技术的企业构成

高技术企业的基本构成要素主要包括技术、人才、资本、产品和信息(包含于所有经济活动之中),所以本文将技术市场、人才市场、资本市场与产品市场作为分析高技术产业发展环境的核心^[4]。这些也是市场在高技术产业发展中需要发挥作用的领域和范围,同时,市场作用的发挥也离不开政府的推动和参与。

源于技术的特性,技术市场呈现出双边垄断特征:第一,技术交易次数的重复性,即可以有多种交易主体参与,双方不经常发生交易,从而投机的可能性增大;第二,技术交易具有不确定性,包括信息的非对称性和信息的不完全性。这些特性导致技术交易常以高昂的交易成本为代价,双方很难协商达成一致的技术定价,同时也决定了技术从相关科研机构向产业部门转移的困难,成为制约技术市场发展的主要障碍。因此,政府的技术由科研机构向产业部门、企业转移的过程中应承担起相应的职责和发挥积极的促进作用,降低技术转化成本和难度。

人才的专用性和稀缺性,使得通过市场对人才资源进行配置成为最合理的途径。因此,形成合理、健康、有序的人才市场是关键。中国应该建立公平的人才市场,在外资企业、民营企业和国有企业间形成合理的人才市场交易机制,建立企业家、职业经理人市场,同时对不利于人才有序流动的制度进行改革。

高技术企业无法通过传统资本市场融资,由此使得资本市场的范围进一步拓宽,出现了新型的投资关系以及风险投资市场的产生。中国发展风险投资面临的主要问题表现为风险投资发展的规律与风险投资机制。而围绕高技术产业的诸多问题,如投资是否能实现高回报、投资者的风险承担能力、投资者与企业家交流的能力、双方信息共享机制、选择投资的标准和评价准则的完善程度等,都决定了中国高技术产业的风险投资市场能否真正形成和发展。

高技术产品市场具有垄断特征,从而使得高技术产业通过高技术产品市场获得高收益。变革高技术产品的营销观念与手段,丰富产品的多样性,完善高技术产业的产品市场,通过保证市场交易的公平性而更好地实现高技术的转化和应用,建立完善公平的市场竞争机制,同时,政府采购本身也是市场,这降低了高技术企业的市场风险,有利于维持高技术产品市场的正常运转。

此外,应完善金融市场,发展创业板市场。在适当时候放弃把股票市场作为国有企业输血器的做法,使股票市场成为现代企业制度的有利依托^[5]。

2. 政府明确自身在高技术产业发展领域的职能范围、职责权限,做好职能定位,集中力量从体制、机制、政策、制度等方面做好扶持与服务工作

第一,进行高技术产业发展体制机制创新,加快高技术产业发展的政策制定,加强政府采购扶持力度,建立健全知识产权保护制度。优化企业自主创新、技术转移等领域的政策扶持措施,完善政策评估、督查、反馈、落实机制,推进政策实施。建立和完善政府财政性资金采购高技术产业企业自主创新产品制度,建立和完善激励自主创新的地方政府采购制度,并积极推荐和帮助高技术企业进入政府采购自主创新产品目录。加快知识产权保护法律制度建设,重点保护高技术产业化中专利知识产权,加强专利战略的援救和运用,加强专利产权管理,制订知识产权参与分配的政策,强化国家及高技术开发区的专利保护工作。

第二,加大财政、税收等政策的扶持力度。促进高技术产业的快速发展离不开政府的财政、税收政策的支持,因此,政府在财政上对高技术产业有所倾斜,对高技术产业实施法律政策允许的最低税费和相关配套政策,会对高技术产业发展起到较大的推

动作用。重点推进落实高新技术企业所得税减免、技术等无形资产充抵注册资本金、达标申请自营进出口权、高技术产业化项目生产经营场所免征房产税、技术转让开发以及相关的技术咨询和技术服务收入免征营业税、企业进口国内不能生产的关键设备和原材料及零部件免征进口关税和进口环节增值税等方面政策措施^[6]。

第三,大力支持、引导相关科研主体和机构参与高技术产业发展,充分调动科研人员的积极性。现在,随着科研机构的市场化改革、大学国家科技园以及大型企业技术研发等都有了一定的发展,但在加快技术创新与转化、激发市场主体创新活力等方面,政府还需要加大工作力度。招商引资工作需要加强体制机制的健全、政策的制定完善、招商引资的统一协调与跟踪服务以及高技术重大产业化项目及产业链配套项目的策划和项目整合包装工作。

第四,进行高技术产业发展的服务配套制度建设,制定完善相关法律法规和政策,重点发展科技中介服务机构和市场。这类机构主要是技术产权交易服务机构、中小企业技术服务机构、科技企业孵化机构以及与风险投资相关的中介服务机构等。

四、结论

高技术产业发展具有重要战略意义,它不仅决定着一个国家国际竞争力的高低,而且是世界政治经济格局变化的重要影响因素。在加快中国高技术产业快速发展的过程中不可避免地涉及到政府与市

场的角色扮演问题。政府与市场的边界界定是一个不断磨合的过程,是市场关系不断发育和成熟与政府职能转变的互动过程。高技术产业的发展离不开政府和市场的的作用,因此,要在准确界定政府和市场边界的基础上,强化政府职能转变,充分发挥市场在高技术产业资源配置中的基础性作用,加强政府的宏观调控,提高政府的服务意识,同时实现政府和市场的交叉与互补,相互促进,相互配合,推进高技术产业的快速发展,推动中国经济结构和产业结构的优化,增强中国的国际竞争力和综合国力。

参考文献:

- [1] 吴春华. 公共行政学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2009, 08.
- [2] 赵泽洪, 尤强林. 低碳经济发展困境: 市场失灵、政府失灵与对策[J]. 重庆大学学报: 社会科学版, 2012(04): 41-46.
- [3] 李睿超. 不完全市场下的市场缺失与政府越位分析[J]. 财政监督, 2011(18): 104-107.
- [4] 胡金海. 高技术产业、市场变化与政府行为[J]. 科研管理, 1999(4): 25-28.
- [5] 林新. 我国高技术产业发展的制度分析[D]. 厦门: 厦门大学, 2001.
- [6] 周勇. 重庆市高技术产业现状及其发展研究[D]. 重庆: 重庆大学, 2008.

Study on Government and Market Boundaries in the High-tech Industry Development

PAN Lixia^{a,b}, YUE Deshun^b

(a. School of Law; b. School of Public Administration, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

Abstract: The healthy operation of economic system can't separate away from the role of the government and the market, but the border of the market and the government definition and function division is very important. The government and the market are the two fundamental strength of high technology industry development. The market failure because of China's market development shortage and the government's lost, dislocation and offside formed from unclear boundary definition, has a huge negative effect on high technology industry development. By introducing "yield" and "cost" and dimension to the X to define the boundary of the government and the market, this paper puts forward through perfecting market mechanism, shifting government functions to strengthen the government and the market's border, in order to better promote China's high technology industry development.

Key words: government; market; boundary; high technology industries

(责任编辑 彭建国)