

(17) 83-90

再论政府干预与市场调节

——兼论重庆市政府职能转变的战略及对策

On Governmental Intervention and Market Regulation

—Discussion on the Strategies of Chongqing Government to deal
with its function transformation

罗兵
Luo Bing
(重庆大学)

陈元虎
Chen Yuanhu
(重庆市体改委)

刘培森
Liu Peisen
(重庆大学)

F 20

摘要 以西方经济学的基本原理为基础,分析了政府干预和市场调节的利弊,提出了两者协调发展的关键在于政府职能的转变,并结合重庆市的具体情况,阐明了重庆市政府职能转变的战略及对策。

关键词 政府干预; 市场调节; 政府职能转变
中国图书资料分类法分类号 F20

计划经济

ABSTRACT This article analyses the advantages and disadvantages of governmental intervention and market regulation by using the basic theories of western economics, and suggests that the main point of how governmental intervention and market regulation coordinately develop be that the governmental functions have to be transformed, and expounds the strategies of Chongqing Government to deal with its function transformation under the existing conditions of the city.

KEYWORDS governmental intervention; market regulation; government's function transformation

按照党的十四大提出的建立社会主义市场经济体制的要求,加快各级政府部门的职能转变,改造现有企业的组织结构模式,积极探索新的发展途径,是当前政府机构改革的一个重要课题。

1 传统观点的局限性

自从亚当·斯密的《国富论》问世以来,“市场”理论一直成为古典学派信奉的教条。他们认为,每个行为人在自身利益的驱动下的自由选择会形成一种自然秩序,它作为一个自由体系具有自发实现人类经济生活平衡的功能,这种功能犹如一只看不见的手,促使每个人去实现并非属于他原来意图的目的。因此,只要在完全竞争的市场条件下,市场机制的自发调节

* 收文日期 1992-12-05

作用可以得到充分发挥,即在此状态下,任何生产要素的重新组合都不可能在不减少一些人福利的条件下使另一些人的福利得到增加,从而实现全社会福利的最大化。按照这种观点,资源配置乃至经济的长期发展都应由市场机制自发调节,政府干预的效果往往适得其反。因为,市场能达到的目标,比政府去做将更有效率;市场做不到的,政府未必能做好。这时候政府的职责主要是维护市场秩序。

我国虽然要大力发展社会主义市场经济,但却难于全盘接受上述“市场”的观点与对策。因为,“市场”理论的所有结论都是以具备一个完全竞争的市场结构为前提的。我国是一个发展中国家,不仅难以避免市场的功能性缺陷,而且由于发育受到种种因素的制约,市场往往是残缺不全的。“市场”理论的不适用可能由以下原因引起:

第一,市场的功能性缺陷。(1)外在性的存在。这是由个体要素间的相互作用引起的,有些当事人不付代价便可得到外部经济,即所谓的“搭便车”;而有些当事人则蒙受外部经济损失却得不到补偿。(2)公共产品的存在。市场机制对私有产品生产和流通的调节是有效的,而对公共产品的调节则显得无能为力,因为产权界区的模糊性及社会成本与社会利益的均衡值往往和私人成本与私人利益的均衡值不一致。(3)个人的自由选择并不一定会实现社会福利最大化。

第二,市场不完善导致的“市场”理论不适用。(1)垄断。在现代市场经济的条件下,处处可见垄断现象,一旦企业处于垄断地位,便可抬高价格,减少产量,赚取垄断利润。(2)在现代市场经济条件下,信息具有不完全性,未来具有不确定性,寻找交易机会需要时间,并需花费交易成本等。这些都与古典经济学家所描述的市场经济形态有着很大的差异,从而必然存在市场不完善的现象。(3)受交换之前的财富分配格局的影响,自由交易将发生障碍。如富国与穷国在占有商品量上不对等,在进行国际贸易时,穷国拥有的可交换的商品不足以支持其进口,所以等价变换原则难以维持。

第三,制度原因导致市场机制扭曲。(1)产权边界不清晰。竞争性市场结构形成的前提是:市场行为者的产权边界和交易界区都是严格界定的,因而他们对市场供求的变动都能作出关于自身利益考虑的理性反应。但是,在我国,现有国家所有制下的产权边界尚不清楚,企业还没有真正成为自主经营、自负盈亏的市场主体,市场的发育,尤其是生产要素市场的发育显得太慢,这就影响了市场交易的顺利进行。(2)在频繁的行政干预下,市场信号严重失真,价格、利率、工资率并不真实地反映资源的稀缺性。市场信号失真必然导致市场机制扭曲。(3)我国幅员广大,再加上体制上的原因,地方封锁现象非常严重,商品和生产要素的合理流动受到人为因素的限制,这就妨碍了全国统一市场的形成。(4)受传统的社会文化历史因素的影响,创新动力不足,缺乏企业家的创新与开拓精神。

由上述可知,在我国目前的情况下,试图把资源配置和经济发展的重任全部交给市场承担,必然会产生与预期效果相反的结果。

2 大胆的尝试

本世纪的几次世界性大经济危机使古典学派一筹莫展,“市场”理论的失败导出以凯恩斯为代表的国家干预主义理论。他们认为,仅靠市场机制的自发调节作用不可能实现充分就业,国家应通过财政、货币、福利等政策积极干预市场作用过程,才能达到充分就业的目标。

社会主义国家从一开始就将市场视为可怕的东西,总认为市场机制与资本主义私有制有着密切的联系。我国是一个社会主义大国,历来把计划看成是社会经济资源配置的基本组织,强调国家在社会经济活动中的绝对支配地位,把一切经济活动直接纳入计划轨道。在高度集中的计划体制下,国家不仅控制了宏观决策权,而且掌握了微观决策权,企业只是计划指令的被动接受者,价格只是核算工具,基本上不具备调节机能。这种大胆的尝试本想借助政府的力量一举摘掉贫穷落后的帽子,然而其结果并非理想,其原因如下:

第一,依靠国家干预来影响市场机制会受到客观条件的限制。原则上国家可以根据经济均衡的原则制定价格体系,有目的地调节资源配置。这种国家模拟市场的观点对我国影响甚广。众所周知,国家要用试验法定价来模拟市场,其必要条件是能在短期内收集、分析、处理无数的信息,这不仅要花费代价,而且对于计划管理水平不高的发展中国家来说会遇到技术上的障碍。不仅如此,面对经常变化的经济条件,还面临着是否要经常修正价格的问题。如果国家要随时修正价格,就需要一个非常有效的输入和输出的信息处理系统,如果价格凝固不变,就会损害价格作为资源分配信号的准确性。

第二,政府干预提高市场运行效率是有条件的。政府干预能提高市场运行效率的条件之一,是国有企业能自觉按照国家制定的决策规则行事,即企业根据边际成本等于边际收益的原则进行微观决策,这显然是以企业目标与政府目标相一致为前提的。但问题在于,国有企业领导人在从事商品生产中都有着深刻的动机:生存、发展、企业内部的稳定和规模的扩大、权力和声誉等。一旦企业发现由政府制定的决策规则同他们的利益相矛盾时,企业便会违反国家制定的决策规则。为此,政府便会增加各种具体的指令、限制和禁令,从而出现政府与企业之间的冲突和摩擦,最终降低经济效率。

第三,政府干预的一个重要形式就是直接掌握投资决策权,但投资效率并非理想。因为,政府作为投资决策者,承担投资风险的意识没有具体行为者那样强烈,总认为投资损益由社会全体成员承担。决策责任与收益的不对称性就难以保证投资决策的合理性。另外,私人投资受价格、利率、预期利润率等因素制约,而公共投资则主要反映社会偏好,其投资选择方向与市场机制的调节方向很可能不一致。因此,政府干预往往会与市场调节相冲突,况且受决策的技术程序不完善等因素的影响,投资效果很可能是非理想的。

3 政府职能的转变——真正的选择

由上述可知,政府干预与市场调节在实践中都有正、负效应。政府干预的主要优点是协调,包括不同产业部门的协调,社会经济关系的协调,短期目标与长期目标的协调,总量平衡与结构平衡的协调。依靠市场机制来解决协调、社会公平、长期发展等问题是比较困难的。但政府干预的负影响也是明显的,运用不当则会降低经济效率,付出沉重的代价。市场机制则借助于利益关系调节资源配置,一般来讲交易费用相对较低,微观效率较高。

对于发展中国家来说,一般都存在着市场机制不健全的问题,因此纯粹的“市场”理论是行不通的,而且是有害的;另一方面,大胆尝试的结果告诉我们,“计划”理论的运用也是利少弊多。比较现实的选择是,一方面通过深化经济体制改革,促进市场发育,发挥市场调节功能,提高经济效率;另一方面,充分重视政府在资源配置与长期发展中的作用,使国民经济持续、稳定、协调发展。即是说,要使政府干预与市场调节有机地结合起来。

计划与市场应该而且是可以结合的。在市场体系相对完善的条件下,市场机制具有自动调节市场短期均衡的功能,但如果由短期均衡达到长期均衡完全听凭市场机制的自发调节,则会造成经济波动过大和资源浪费等后果。而由政府对市场条件进行有效的计划调节,就既能发挥市场机制自动调节市场供求短期均衡的功能,又能运用经济杠杆调节市场条件,避免由短期均衡过渡到长期均衡所引起的资源浪费。

中国共产党第十四次代表大会的政治报告中明确提出,我国经济体制改革确定什么样的目标模式,是关系整个社会主义现代化建设全局的一个重大问题,而这个问题的核心,是正确认识和处理计划与市场的关系。并明确指出,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,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。这个精辟论断,从根本上解除了把计划经济和市场经济看作属于社会基本范畴的思想束缚,使我们在计划与市场关系问题上的认识有了新的重大突破。报告中又进一步强调,我国要建立的社会主义市场经济体制,就是要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用,使经济活动遵循价值规律的要求,适应供求关系的变化;通过价格杠杆和竞争机制的功能,把资源配置到效益较好的环节中去,并给企业以压力和动力,实现优胜劣汰;运用市场对各种经济信号反应比较灵敏的优点,促进生产和需求的及时协调。

上述经济体制的建立,必须由以下四个相互联系的环节作支持:(1)转换国有企业特别是大中型企业的经营机制,把企业推向市场,增强它们的活力,提高它们的素质;(2)加快市场体系的培育;(3)深化分配制度和保障制度的改革;(4)加快政府职能的转变。尤其是最后一个环节,是关系到上层建筑适应经济基础和促进经济发展的重大问题。不在这方面取得实质性进展,政府干预与市场调节始终不可能得到有效的协调,古典理论的不适用和大胆尝试的恶果必然会重演,改革难以深化,社会主义市场经济体制的建立也必将化为泡影。这种转变的根本途径是政企分开,凡是规定属于企业行使的职权,各级政府不要干预,下放给企业的权利,中央政府部门和地方政府不得截留。政府的职能,主要是统筹规划,掌握政策,信息引导,组织协调,提供服务和检查监督。这种选择既避免了古典理论的不足,又大大减弱了“干预”理论的弊端,无疑是我国在新形势下的一种真正的选择。我们的思路可用下面一种关系图来表示:

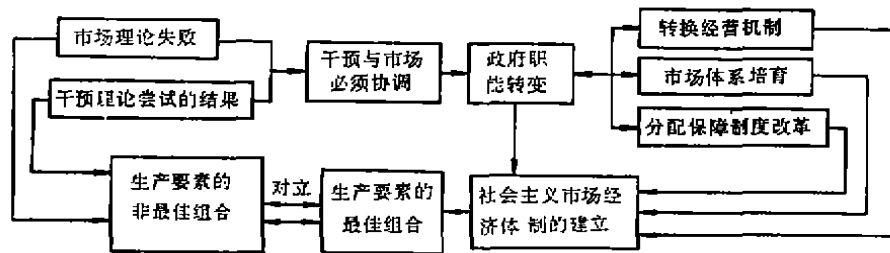


图 1 政府职能转变的关系图

综上所述,针对我国所处的特殊条件与所面临的艰巨任务决定了政府的经济干预不仅是必要的,而且是有用的。问题是在于发挥政府干预对经济发展的促进作用时,如何避免或减少由这种干预所支付的代价或带来的负效应。笔者认为,在社会主义市场经济条件下,政府应具备以下几个方面的职能:

3.1 政治和国防职能

这包括对内对外两方面的职能对内职能主要包括从事道路、公共文化设施、公共卫生、教育等方面的建设和投资,保障国内治安,形成一个安全和谐的社会环境;对外职能主要是军队建设,维护领土完整与主权独立,从事外交活动,努力维持一个有利于国内经济建设与国际和平的环境。

3.2 经济职能

即政府管理经济的职能,具体来说有:

1) 维护市场秩序。国家通过经济立法和司法制度规范各类经济主体的行为,限制各种非正当经济行为,创造一个公平竞争的市场秩序。

2) 直接参与某类经济活动。该功能在社会主义国家实现更有条件,这是因为国家本身是国有企业的所有者。

3) 财政功能。国家通过税率和税种的变动,调节中央财政收入与地方财政收入之间的比例关系;国家通过财政支出计划,根据轻重缓急的原则,实现一定的经济政策目标,提供公共服务。

4) 影响收入分配。发展中国家通常用调整生产要素相对价格、累进的财产权再分配、累进的个人所得税和财产税等来缩小贫富之间的差距。

5) 政府对资源合理利用的影响。通过税收、立法或行政措施等,控制环境污染,限制对自然资源的掠夺性开采或利用等。

6) 国家运用财政政策、货币政策、产业政策、国际收支政策,实现一定的宏观经济政策目标。尤其是发展中国家的中央银行一般为国家所有,国家可通过控制货币供应量,来控制经济波动,实现充分就业,促进国民经济的协调增长。

4 重庆的情况

重庆是我国长江上游的经济中心,处于我国经济比较发达的东部沿海地区和经济比较落后的西部的结合部,是全国重点规划改造的老工业城市。据初步统计,重庆市拥有38个行业大类、178个中类和近433个小类,占国家现有行业划分类别的90%以上。这说明,重庆市工业生产专业化从其分工看已经达到一定的水平。但是,专业化的分工并不是取得社会化大生产效益的充分条件,我们注意到,从近年重庆市工业经济发展的实际情况分析,并与有关城市比较,我市现有的工业专业化分工水平并没有取得相应的经济效益,同时构成产业专业化的其他专业化程度也是参差不齐的。

如前所述,资源的合理配置,政府职能部门及组织结构的合理化,是决定宏观经济效益的关键所在。那么,重庆市目前的状况如何呢?据笔者了解,重庆市政府职能部门的设置有以下几方面的不足:(1)机构复杂,人员过多,有的一个行业设置了几个职能管理部门,形成了所谓的“大政府、小服务”的管理方式;(2)政府职能部门与企业之间是直上直下的纵向关系,缺乏财务、审计和律师事务所等行业组织的协调;(3)政府职能部门不注重经济实体的壮大,企业集团化管理的意识不强;(4)政府部门的两种职能没有彻底分开,“婆婆”职能和“老板”职能形成了一体;(5)未发挥出政府职能部门现有的经营管理、技术信息、咨询、培训等方面的优势,开发第三产业的数量和质量都不尽理想,对企业的服务也很不够。鉴于这种情况,重

庆市的政府职能转变的确迫在眉睫,怎样转变,以及采取怎样的组织结构模式,笔者认为,有以下几种发展思路可供选择。

5 我们的建议

5.1 以精简机构、收缩人员为前提,实施“小政府、大服务”的管理方式,组建一个面向全行业进行统筹规划、综合平衡和城市产业发展协调的管理部门,实行大行业管理,并以行业组织(或协会)的协调作辅助支持。

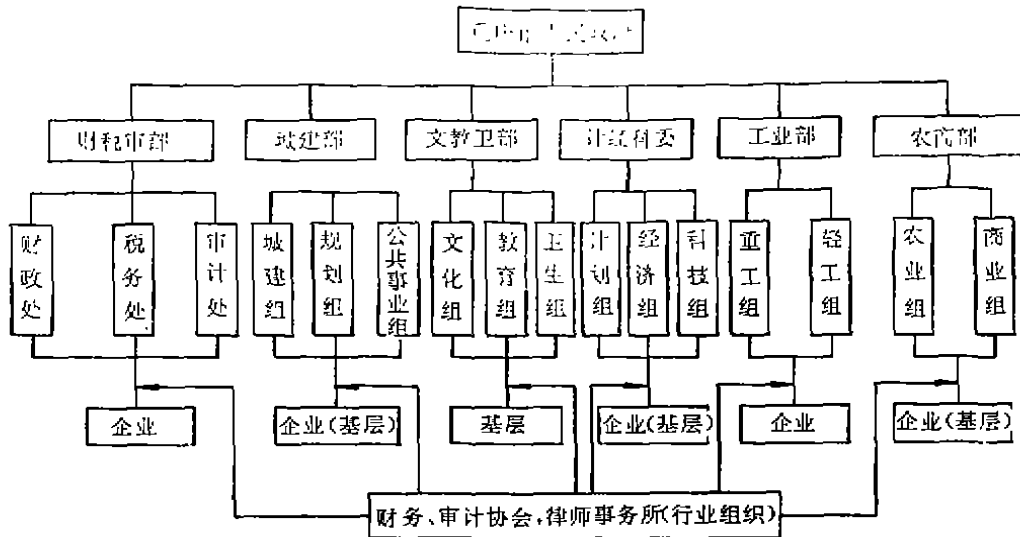


图 2 重庆市政府职能机构设想

它的职能主要是运用政策、法规、规划和经济等手段对本地区所有同行业企业进行管
理,使其按照国家的产业政策协调、健康发展。选择这一思路的途径是:第一,以实现政企分开为前提,以政府行政管理机构和资产管理分离为条件,以整个政府管理机构配套改革作保证,逐步到位。所谓逐步到位,首先是企业转换经营机制,实现“两权分离”,按照市场经济体制运行。第二,政资分开,各项配套改革到位,由政府支柱产业工业企业管理部门基础上,组建一个精简、统一、高效的行业管理机构,逐步实行业管理。第三,随着企业以“四自”的经济实体走向市场,适应市场,应不失时机地实行大行业管理,真正实现“小政府、大服务”。第四,在政府部门和企业之间增加行业组织(或协会),以协调单纯的直上直下的关系,提高效率。具体来说,我们考虑重庆市应按行业来设以下几个部(或委):(1)财政、税务、审计部,将目前几个机构合为一体,下设处室,既可以精减人员,又能以资金运动为线索,顺藤摸瓜,严格把关,提高效率,但必须设立律师事务所(行业组织),以协调工作;(2)城建、规划与公共事业部,目前重庆市的这三个局在50年代本身就是一个部门,笔者认为这些部门的基本功能都是城市公共服务,完全有可能合为一体,下设处室,并以行业组织(主要指财务、审计、律师事务所)作辅助支持就可以了;(3)文化、教育、卫生部,下设处室,理由同上;(4)计经科委,将目前的计委、经委、科委合在一起,下设处室,理由同上;(5)工业部,分重工和轻工两大处室,再按行业大类划分为几个小组,以提高效率,各行其事;(6)农商部,下设处室。需要说明的

是,后面四个部(或委)和企业的联系同样要求行业组织(或协会)进行沟通与协调。我们的想法可以用图2来表示:

5.2 向经济实体发展,对所属企事业单位或自愿加入的企业,实施集团化企业性管理,建立一个有地方特色的,以优势拳头产品为龙头的生产经营实体性企业(集团)公司。

这一思路的考虑,一是随着社会主义市场经济体制的建立,企业面向国内外市场,必须要有强有力的竞争力,走企业集团化的路子是必然的趋势。二是要调整产品结构,突出地方特色,实现国内、国际两个市场的接轨,靠单个企业难以实现。通过集团的建立,可以集中技术力量和资金投入,扬长避短,重点发展一批本地区具有竞争力的优势拳头产品,形成特色,突出质量并达到经济规模。三是随着改革的深入,产权管理体制理顺,企业实现“两权分离”,集团公司的建立,可以实现国有资产的经营,成为多层次经营组织结构中的核心层,与其它经营层次的企业关系主要是以自身强大的经济实力为依托,依靠投资、控股,以资金为纽带,科技开发和经营管理等为手段,对其它企业产生凝聚力,形成一个优势互补的经济实体。这种思路特别对于重庆这种老城市企业的结构调整十分有利。

选择这一思路的途径是:主管部门“更换角色”,由“政”变为“企”,逐步或一步到位,组建企业(集团)公司。所谓逐步到位,首先是主管部门将直属的供销、成套、设计、进出口公司等组建为实体公司,在此基础上,以实体与大型企业为核心层,组建为集团公司,实行集团化企业管理。所谓一步到位,即在政府机构改革同时,用资产重组的方式组建企业集团。

5.3 主管部门的两种职能实行分离,由国有企业“婆婆”职能转变为单一国有企业“老板”职能,进行国有资产的经营和管理。

政府管理体制改革实行政资分离,改变企业旧有的产权存在和管理形式,使政企分开在新的产权组织形态上得到根本保证。主管部门在旧体制下,有几十年对所属企业人、财、物、产、供、销的管理经验,有相应的管理机构 and 人才,因此,向国有资产经营和管理过渡,具有一定的基础和条件。目前,就主管部门的职能看,主要是行政管理,而行政管理很大部分是对企业经营发展的管理,将现有的主管部门转为行使所有权的实体,即变为“老板”,对所属企业的资产进行经营处理,不仅为实现两种职能分离,理顺和调整政府与企业的关系提供了条件,也为实体赋予了真正的资产经营管理权,使它能通过投资、控股、持股等手段来经营管理企业。

选择这一思路的途径:以实行政资分离为前提,赋予主管部门对所属企业资产经营管理职能为条件,逐步建立和完善已转变成国有资产经营公司的功能和作用。就国外一些国家和我国沿海地区的实践经验看,这种资产经营公司可成为经济实体(集团公司),如首都钢铁公司就是一个例子。集团公司其功能和作用大致为:第一,管理中心。对国有资产的安全性和增殖性负责,通过投资、控股、持股等手段来经营国有资产。第二,投资中心。对增量投入实行控量和调节,保证集团公司发展战略和整体效益的实现,用于对发展具有决定意义的新市场开辟、新产品开发和新产业开拓。第三,结算中心。调剂集团成员之间的资金余缺,集中资金优势,简化存贷手续,实行统存统贷,加强资金监控,为集团进行战略性投资。第四,调控中心。以提高资金利润率为根本,对集团成员的投资、回收、费用、债务等情况进行系统分析和调控,保证集团的偿债能力。第五,经营中心。不断调整、重组、优化集团的存量资产结构,提高资产收益。第六,服务中心。为集团成员提供市场信息、技术扶持、资金调度、原材料供应及产品销售等服务。

5.4 以适应建立社会主义市场经济体制需要,发挥主管部门现有的经营管理、技术信息、咨询培训等方面的优势,开发第三产业,为企业服务。随着市场的建立和完善,企业经营机制的转换,需要有大量的第三产业为其服务。长期以来,主管部门作为企业的“婆婆”,其服务都是应该的和无偿的。主管部门转向第三产业后,可广泛开展管理、信息、咨询、培训和经营方面的服务。

选择这一思路的途径是:以政策扶持作保证,鼓励机关人员到第三产业,促进产业结构的调整,最后实现主管部门的“角色更换”。目前,许多主管部门都在考虑和着手建立各类市场就是主动的行动。

参 考 文 献

- 1 [美]劳埃德·雷诺兹著,马宾译. 宏观经济学分析与政策. 北京:商务印书馆,1986
- 2 政府举手投足更费思量. 经济学消息报,1992,12,10
- 3 党的“十四大”政治报告,1992.10
- 4 曹能新. 企业转换机制与政府职能. 经济问题,1992,(6)
- 5 高勇. 企业经营机制转换与政府职能转变. 经济体制改革,1992,(5)
- 6 罗兵,刘培森. 重庆市工业企业组织结构模式初探. 全国大中型企业总工程师岗位职务培训与“三基”教育班论文集. 1992,(6)
- 7 Warren J. Keegan. GLOBALMARKETING MANAGEMENT, Fourth Edition, ISBN 0—L3—357260—9, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey 07632