

经济学家

学术顾问:(按姓氏拼音排序)

巴曙松 蔡继明 陈东琪 陈栋生 程恩富
迟福林 戴国晨 范恒山 樊纲 高尚全
顾海兵 谷书堂 贺茂之 洪银兴 黄范章
贾康 江春泽 金碚 李成勋 李江帆
李宗文 李维安 刘诗白 刘伟 茅于軾
任玉岭 宋洪远 宋守信 宋养琰 谭崇台
王东京 卫兴华 魏杰 吴泽澍 徐长友
晏智杰 杨家庆 杨高先 张曙光 张晓明
张卓元 赵人伟 郑新立 朱铁臻 周叔莲
周天勇 邹东涛

学术支持:
清华大学新经济与新产业研究中心
中央财经大学中国改革和发展研究院
总顾问:成思危(原全国人大常委会副委员长)
高级顾问:张文台(全国人大环资委第十一届副主任)
编委:管益忻 陈宇 黄文夫 赵红 李千 吴明伏 白卫星
编委会主任:管益忻
副主任:陈宇
主编:管益忻
副主编:启文 白卫星
主编助理:何超

第66期(总第179期) 2014年9月7日 星期日 甲午年八月十四 投稿邮箱:jxjzb@163.com 地址:北京市海淀区大慧寺路8号 邮编:100081 电话:010-62135959 本刊订阅方法:网易“云阅读”搜索“经济学家周报”即可订阅。 本报所刊载文章作者观点,均不代表本报意见

关于政府与市场的关系的若干思考

范恒山 本报顾问、国家发改委副秘书长

政府与市场的关系问题,可以说是一个老话题。就我国而言,改革开放以后,这个问题就一直伴随着我们,理论研讨不断深化,实践探索也不断发展,只是在30多年的改革开放进程中,对这一问题在不同时期的表述有所不同而已。在十四大之前,更多的以计划和市场的关系来体现,最开始提出计划经济为主、市场调节为辅,后来提出计划和市场有机结合;十四大以后,我们确立了建设社会主义市场经济的改革目标,这个时候,更多的是以国家宏观调控与市场的关系来体现。十四届三中全会明确提出,要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用;到十六届三中全会提出要更大程度地发挥市场在资源配置中的基础作用;十八大以后,主要是讲政府和市场的关系,十八届三中全会提出经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。可以说,政府和市场的关系一直影响着我国经济社会发展的进程,特别是影响着我国改革的进程。为什么我们一直绕不开这个问题或者这对关系,首先是因为它极为重要、关系全局。它影响着资源要素的优化配置和经济社会的全面协调可持续发展,也制约着国家治理体系和治理能力的现代化水平与进程。同时也是因为它比较艰深、不易把握。如果拓展到国外范围来看,关于计划与市场关系的争论可以追溯到上世纪初,并且一直持续至今。我曾经写过一本名为《国外二十五种经济模式》的书,其中用较长篇幅阐述了这一争论的过程。这表明,就世界范围而言,这也是一个大而且难的课题,即便理论上能够阐述的也比较清楚,实践中要把握好也相当不容易。关于这方面的论述,可以说是汗牛充栋,但直到今天关于这个问题的很多方面我们还不够清晰,需要继续探讨和试验。

我不想就相关概念本身做更多的辨析,重点就两者关系谈一些看法,并且基于这些看法对广东的发展、特别是政府工作的着力点提一些建议,请大家批评指正。总的思想是:认识政府和市场的关系,既要切实把握一般规律和要求,又要充分考虑当前环境和客观实际;处理政府和市场的关系,既要有所创新、有所作为,又不能超越现实、陷于理想主义。概括起来,有这么四个方面的认识:

一、政府与市场并不是天然对立的,它们各自有独立的活动空间,而在共同的活动空间,它们是可以有机结合的。把政府和市场对立起来,在理论上是不准确的,在实践中是有害的。

首先,无论就政府还是市场单独而言,其功能都不能全覆盖,如果一定要全覆盖,就必然会带来这样和那样的问题,比如效率低下,比如公平受损,等等。回顾人类经济发展走过的里程,我个人觉得到现在为止还似乎找不到一个纯粹的政府管理模式或纯粹的市场经济模式的例子,我们曾经经历过高度集中的政府管制经济的时期,但那个时候仍然是有市场的,只是程度比较低而已。即便是在上世纪六七十年代,那样一个环境中,我们也没有完全消灭市场,没有完全消灭私有经济。就资本主义国家而言,很多搞的是高度发达的市场经济,但其中也都不同程度地含有政府的管理和国家的干预。到后来,以市场经济为主体的国家和以政府管制为主体的国家开始互相学习、互相借鉴,各自的管理体制产生了一

定程度的革新和完善。

其次,在全社会经济活动中,政府和市场各有体现自身独特优势的空间,这也就涉及到了政府和市场的关系的内涵与外延问题及所谓边界的界定问题。老实说,我以为通过这些年的不断探索,关于政府和市场的作用的边界已经很清楚了,只是从哪个角度来概括而已。进一步说,政府和市场的作用边界核心是政府的作用边界。在这个方面是不是可以从这样一些角度来概括:

一个角度,就是我们平常所说的政府应该担当的四大职能,即经济调节、市场监管、社会管理和公共服务,十八届三中全会的《决定》又加了一个环境保护。这五个方面,应当就是政府作用的边界。

换一个角度,也可以用三个词来概括,第一,引导。引导可以通过多种形式,比如规划,比如制度约束,也可以是宏观调控或经济调节。第二,补遗。市场作用不到的,市场调节失灵的方面,应该由政府来担当。第三,纠偏。市场运行导致的失误,或对公共利益造成的损害等,应该通过政府行为来纠正。

第三个角度,除应急处置等特殊情况,大体上我们可以把政府的行为内容直接表述为这样几个方面:一是加强规划引领、经济调节和制度约束,努力减少市场的恶性竞争和市场运行的剧烈波动。二是推动公益性基础设施建设和均等化的各类公共服务不断发展,包括质的提升,量的增长,等等。三是开展扶贫济困,促进区域协调发展,实现全社会人人的共同富裕。四是强化政策引领和制度规范,创造公平竞争的社会环境,保障生态环境、资源开发利用等方面涉及的公共利益不受侵害。



政府与市场的关系问题,可以说是一个老话题。就我国而言,改革开放以后,这个问题就一直伴随着我们,理论研讨不断深化,实践探索也不断发展,只是在30多年的改革开放进程中,对这一问题在不同时期的表述有所不同而已。

二、在市场经济条件下,政府和市场的关系既有常态稳定的一面,又有动态变化的一面。在实际操作中不可僵化运用固定的模式,要在把握一般规律和要求的同时,因时、因势、因地和依据具体事项来处理政府与市场的关系。

在市场经济条件下,政府与市场关系的较为常态稳定的一面主要表现为两点:一是市场决定资源的配置。既然是市场经济,市场就应该起决定性作用,首先是对资源要素的配置起决定性作用。市场决定资源的配置是市场经济的一般规律,社会主义市场经济作为市场经济就必须遵循这个规律。要坚持市场优先,能用市场办法解决的问题要用市场办法来解决,能够依靠市场的就必须充分发挥市场的作用。二是政府发挥作用必须遵循市场规律。即在政府和市场共同发挥作用的空

间政府的一切行为必须以坚持市场发挥决定性作用为前提。政府作用的“更好”发挥就体现在是否准确地把握了市场供求机制、价格机制、竞争机制等市场杠杆的基本特点和本质要求,切准了合理的角度,保持了合适的力度,运用了科学的方式。

但是我们在发展市场经济的过程中面临的环境总是非常具体的,总是处在特定的发展时期、面对着特殊的发展情势,承担着特有的发展任务。处理政府和市场的关系必须充分考虑所处的具体环境,坚持从实际出发,不可搞教条主义,不可僵化固守理论的逻辑、凭概念办事。事实上,在同一个大环境下,不同的领域、同一个领域的不同环节都是有其特殊性的,不可作一律化处理。因此,在把握市场经济的一般规律的前提下,应当坚持从实际出发,因时、因势、因地并依据具体事项的特点来处理政府和市场的关系。这里的意思是说,即便是在市场经济条件下,即便是在发挥市场规律的决定性作用的前提下,都不妨碍政府在特定的领域、一般领域的特殊环节发挥主体和主导作用。这也意味着,在任何情况下,简单化、一律化的处理都可能产生负面效果。

结论是:要高度重视市场经济运行的特殊环境,在处理政府与市场的关系中,把遵循市场规律要求和坚持从具体实际出发一致起来。

三、政府所处的特殊位置,决定了政府在政府与市场关系中的先天强势地位,处理好政府与市场关系的关键,在于科学发挥政府作用。

政府是经济社会活动的管理者、调节者,

是行政权力的拥有者,这赋予了政府优越于其他一些社会主体的先天强势地位。因而在政府和市场的关系中,政府是矛盾的主要方面,处理好政府和市场的关系,关键在于科学发挥政府作用。这涉及到两个重要方面,一是政府如何发挥自身特有的优势,做好自己应该做的事情;二是政府如何推动市场在资源配置中发挥决定性作用。

前面,我们已经从不同角度谈到了政府的行为边界,谈到了政府可以发挥独特作用的一些方面和领域,包括担当引导、补遗、纠偏的职责,包括主要从事四个方面的工作等。所谓科学发挥政府作用,首要的就是要承担起这些职责,做好这些方面的工作。从目前看,政府工作还有缺口,一些本应该下大气力做的事情,政府部门还没有顾及到或者做的不够好。这里面有体制问题,有能力问题,也有意识问题。但只要政府下决心去做,这个作用是可以得到充分而科学发挥的。

更为关键的是,政府如何推动市场在资源配置中发挥决定性作用。由于政府的强势地位,这一方面往往不容易做好,在现实生活中,我们更多看到的是政府的“越位”或政府对市场的损伤。如何解决好这个问题?首先需要深化对市场的认识,停留在“市场”这个抽象的概念上,不容易把事情说清楚,也不利于实践操作。在实际生活中,政府与市场的关系主要涉及到三个层面:一是与企业的关系;二是与非公有制经济的关系;三是与全社会广大劳动者的关系。因此,政府推动市场在资源配置中发挥决定性作用,其实就是充分发挥好企业、非公有制经济和全社会劳动者的积极性、主动性和创造性。最大限度地保障企业生产经营的自由度,最大限度地使非公有制经济享有与其他经济成份特别是国有经济成份平等的市场准入条件和同等的公共服务,最大限度地激发全社会劳动者创造、创业、创新的能力,这就是政府处理与市场关系的行为边界,也是衡量政府是否推动市场在资源配置中发挥了决定性作用的基本标准。

结论是:在市场经济中,政府更好地发挥作用就是充分发挥自身优势,做好市场做不到的事,推动市场做应该做的事,不缺位、不越位。

四、推动政府更好发挥作用,要坚持强化法律约束、建立制度屏障、提高治理能力三措并举。

在市场经济条件下使政府更好发挥作用,一是讲积极发挥作用,不缺位也不越位;另一是讲以科学的方式发挥作用,有效率也

合规范。对于处于强势地位的政府而言,做到此并不容易,必须采取多方面的举措,主要是三个方面,即强化法律约束、建立制度屏障、提高治理能力。

强化法律约束是基础。多少年来,政府的行为界限在实践中总是不能够很好地把握,不是过界了就是不到位。在我国申请加入世贸组织的过程中,理论界曾提出对政府“非允莫做”、对企业“不禁则入”的思路。到今天,这方面的思路进一步清晰,就是对处于强势地位的政府,对容易犯错且一旦出错后果严重的政府行为应该加强法律约束。核心是两点,一是法无授权不可为,二是法有要求必须为。这就为政府行为不缺位也不越位提供了法律基础。但是这里有个问题要强调整一下,法律规范的前提是把政府的行为界限界定清楚,这个界定既要考虑到一般规律的要求,也要考虑到特殊时期特殊环境的需要。法律法规对政府行为的确认,既不能泛化也不能窄化,不科学的法律法规必然会导致政府行为的偏差。法律法规本身的科学化是我们面对的一个问题。当前要在科学界定政府行为边界的基础上抓紧对现有法律法规进行梳理、修订和完善。在依法约束政府行为的基础上,要加强法律法规对市场主体权利的保障。核心的也是两点,一是法无禁止即可为,二是依法享有同等权利。

建立制度屏障是保障。制度建设的核心是打造政府和市场的防火墙,阻止政府随意和过度干预市场。这是一个系统工程,既涉及政府管理体制变革,也涉及市场体制建设。在政府管理体制变革方面,要推进政企、政事、政资以及政府与中介组织分开,推进审批制度改革,也要推进政府机构改革,如果机构庞杂,衙门众多,就必然泛化政府的权利,从而对市场的微观行为产生多方面的干预。在市场体制建设方面,要推进现代企业制度建设,建立公平的市场规则,健全社会征信体系,还要推进国有经济的战略调整,等等。

提高治理能力是关键。发挥好政府的作用,核心在于提升政府工作人员的管理水平和业务素质。应当结合国家治理体系和政府治理能力的现代化建设,推动各级政府和政府工作人员树立改革勇气和创新思维,增强全球意识和战略眼光,提高把握和运用市场经济规律、自然规律、社会发展规律的能力,关键是要提高推动市场发挥资源配置中的决定性作用的能力。这些年我们落实区域发展总体战略,制定实施分类指导的区域政策的实践提供了一些有益的经验。通过分类指导的区域规划,不仅把国家战略导向与地方实际需要有机结合起来,也把国家的意志渗透到地方发展思路之中,润物细无声,寓管理于服务,规范于规划之中。政府干预市场更多的应该用经济手段,采取服务的方式。这就要求我们不断提高管理水平和业务素质。

围绕上述三个方面,除了有针对性的推出相关的改革举措外,还有一些工作要抓紧进行,包括细化政府管理事项,明确政府权力清单;改进重审批轻监管的管理方式,最大限度取消前置性审批,加强事中监管和事后处置,配套建立信用体系和法律追究制度;建立企业市场准入负面清单,统一市场准入制度;改善市场管理,为不同的市场主体提供同等

的政策服务,等等。

结论是:更好地发挥政府的作用,是一项系统工程,既要围绕政府作文章,也要在政府之外下功夫,而核心是制度与能力建设。

国际竞争力是中国经济的核心动力和生命力

——《中国关键:提升经济国际竞争力》一书后记

新35年,在全球化时代,未来中国应从多年来的比较关注经济增长的总量、产能和增速,更多地转向关注提升中国经济的质量和在全球的竞争力,因为这必将成为未来中国经济发展的核心动力,也是中国经济保持可持续健康发展的生命力之关键。

2013年8月,由财政部财政科学研究所贾康所长领衔“中国新供给经济学研究小组”组织编写、中国经济出版社出版的《新供给:经济学理论的中国创新》一书明确提出:中国改革开放35年的成功实践需要系统地给予“中国式创新的经济解释”,未来“中国梦”的实现需要高度重视构建创新型经济理论支撑;更注重重供给端、基于生产力和竞争力的以改革为核心的“中国新供给经济学”框架,可以适应于、服务于这种现实需要,支持“中国梦”愿景的实现,同时也可以为全球经济发展,特别是发展中国家经济发展,提供有

展望自2014年至2049年(建国100周年)的新35年,在全球化时代,未来中国应从多年来的比较关注经济增长的总量、产能和增速,更多地转向关注提升中国经济的质量和在全球的竞争力,因为这必将成为未来中国经济发展的核心动力,也是中国经济保持可持续健康发展的生命力之关键。

益的思想源泉。

中国社会科学院世界经济政治研究所张宇燕所长在“经济增长与中华民族复兴”(《世界经济与政治》2013年第1期卷首语)一文中指出:民族复兴的基石来自经济长期快速稳定健康的成长。理解增长源泉,发现增长源泉,疏导增长源泉,开发增长源泉,最终让其汇聚成推动经济不断繁荣的滔滔洪流,乃实现民族复兴之梦的的基本途径。经济增长,说到底仅仅是劳动生产率提高的结果,而劳动生产率的提高,大致只有三种相互关联的源泉,一是“得自贸易的收益”。其基于生产要素的重新配置或流动,亚当·斯密在《国富论》中曾提出“即使没有技术进步和人力资源积累,一个国家、企业和个人只要把生产要素集中于那些最具优势的對象上,那么仅仅由于要素的重新配置或流动,就可以导致整体劳动生产率的提高,可称为“斯密增长”;二是“技

术进步和人力资本积累”。熊彼特在《经济发展理论》一书中讨论了创新的五种形式,其中包括技术、工艺和产品的创新,并特别突出了企业家在创新过程中的关键作用,此种源于“科技创新”的增长被称为“熊彼特增长”;三是“制度创新”。制度的基本功能在于保障财产权利,维护契约,同时促使承担这项功能的政府最有效和最公正地完成自身使命。适宜制度的特征表现为在社会提供一套好的激励机制,帮助人们在交往过程中形成稳定预期,进而降低交易成本。曼瑟·奥尔森在《权利与繁荣》中对此命题的论证简明透彻,人们将源自于“制度创新”的增长称之为“奥尔森增长”。上述三个经济增长之“源泉”绝非独立存在,通常情况下三者交叉重叠,彼此互动,对处于不同经济增长成长期的国家和地区而言,三种“源泉”各自扮演的角色也会有所不同。(下转04版)



黄剑辉 国家开发银行研究院副院长

经过35年波澜壮阔的极不平凡的改革开放历程,我国经济获得了年均9%—10%的快速增长,至2013年,我国GDP总量达到56.88万亿元,人均GDP达到约6800美元,按照世界银行的划分标准,已步入中等偏上收入国家行列,实现了历史性跨越和突破。展望自2014年至2049年(建国100周年)的