

当代
经济学
系列
丛书
Contemporary
Economics
Series

陈昕
主编

当代经济学文库

市场秩序和规范

洪银兴 著



格致出版社
上海三联书店
上海人民出版社

当代经济学系列丛书
Contemporary Economics Series

陈昕 主编

当代经济学文库

市场秩序和规范

洪银兴 著



格致出版社
上海三联书店
上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

市场秩序和规范/洪银兴著. —上海:格致出版社:上海人民出版社, 2015
(当代经济学系列丛书/陈昕主编, 当代经济学文库)

ISBN 978 - 7 - 5432 - 2256 - 4

I. ①市… II. ①洪… III. ①市场管理-研究-中国
IV. ①F723.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 016016 号

责任编辑 忻雁翔
装帧设计 王晓阳

市场秩序和规范

洪银兴 著

出 版

格致出版社·上海三联书店·上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)



编辑部热线 021-63914988
市场部热线 021-63914081
www.hibooks.cn

发 行 上海世纪出版股份有限公司发行中心

印 刷 苏州望电印刷有限公司
开 本 710×1000 1/16
印 张 27.75
插 页 3
字 数 438,000
版 次 2015 年 4 月第 1 版
印 次 2015 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5432 - 2256 - 4/F · 813

定价:76.00 元

主 编 的 话

上世纪 80 年代，为了全面地、系统地反映当代经济学的全貌及其进程，总结与挖掘当代经济学已有的和潜在的成果，展示当代经济学新的发展方向，我们决定出版“当代经济学系列丛书”。

“当代经济学系列丛书”是大型的、高层次的、综合性的经济学术理论丛书。它包括三个子系列：（1）当代经济学文库；（2）当代经济学译库；（3）当代经济学教学参考书系。本丛书在学科领域方面，不仅着眼于各传统经济学科的新成果，更注重经济学前沿学科、边缘学科和综合学科的新成就；在选题的采择上，广泛联系海内外学者，努力开掘学术功力深厚、思想新颖独到、作品水平拔尖的著作。“文库”力求达到中国经济学界当前的最高水平；“译库”翻译当代经济学的名人名著；“教学参考书系”主要出版国内外著名高等院校最新的经济学通用教材。

20 多年过去了，本丛书先后出版了 200 多种著作，在很大程度上推动了中国经济学的现代化和国际标准化。这主要体现在两个方面：一是从研究范围、研究内容、研究方法、分析技术等方面完成了中国经济学从传统向现代的转轨；二是培养了整整一代青年

经济学人，如今他们大都成长为中国第一线的经济学家，活跃在国内外的学术舞台上。

为了进一步推动中国经济学的发展，我们将继续引进翻译出版国际上经济学的最新研究成果，加强中国经济学家与世界各国经济学家之间的交流；同时，我们更鼓励中国经济学家创建自己的理论体系，在自主的理论框架内消化和吸收世界上最优秀的理论成果，并把它放到中国经济改革发展的实践中进行筛选和检验，进而寻找属于中国的又面向未来世界的经济制度和经济理论，使中国经济学真正立足于世界经济学之林。

我们渴望经济学家支持我们的追求；我们和经济学家一起瞻望中国经济学的未来。

顾昕

2014年1月1日

再 版 前 言

2007年1月本书第一版在陈昕先生的支持下出版。当年该项成果获第五届中国高校人文社会科学优秀成果二等奖。在此前该项成果经全国社会科学规划办组织的专家匿名评审被评为优秀成果(2006年7月)。让我更欣慰的是本书出版后也得到了学术界的肯定。

本书再版正值中共十八届三中全会召开之后,中央作出了市场对资源配置起决定性作用的重大决策,并且为此提出了建设统一开放、竞争有序的市场体系的要求。在7年前出版的这本书,正是依据马克思主义经济学和制度经济学的原理研究在社会主义市场经济中市场决定资源配置的机制的。我在同上海世纪出版集团总裁陈昕先生商定再版本书以后,就对市场决定资源配置的机制及进一步完善市场秩序和规范进行深入研究,先后发表《论市场对资源配置起决定性作用后的政府作用》(《经济研究》2014年第1期)、《关键是厘清市场与政府作用的边界》(《红旗文稿》2014年第3期)。在这里我试图结合我对市场决定资源配置和政府更好发挥作用的最新研究成果对本书作一些补充性说明。

一、市场由基础性作用到决定性作用的转变

中共十八届三中全会作出的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出,经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系。重大的理论突破是明确市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。这是对在资源配置中市场和政府作用的新定位,预示着我国的经济体制将迎来重大的改革。这里的关键是明确“基础性”作用和“决定性”作用的内涵区别。

1. 市场决定资源配置的本义

明确市场对资源配置的决定性作用,实际上是回归到了市场经济的本义。经济学不仅研究效率目标,更为重要的是研究实现效率目标的机制。无论是马克思主义经济学还是西方经济学,共同的结论是,在市场经济条件下,只有市场机制才能实现资源的有效配置,马克思对此的说明是:社会劳动时间在各个部门的有效分配的标准是每个部门耗费的劳动时间总量是社会必要劳动。其实现依赖于价值规律的充分作用,市场机制是价值规律的作用机制。“竞争,同供求比例的变动相适应的市场价格的波动,总是力图把耗费在每一种商品上的劳动的总量归结到这个标准上来”。^①西方经济学对此的说明是福利经济学的定律,即:每一个竞争性经济都具有帕累托效率,每一种具有帕累托效率的资源配置都可以通过市场机制实现。市场按效率原则竞争性地配置资源,能促使资源流向效率高的地区、部门和企业。我国经济已经过了依靠资源投入阶段,资源和环境供给不可持续问题已经非常突出,确确实实到了向效率要资源的阶段,因此,将资源配置的重任交给市场就显得更为迫切。

对市场配置资源所具有的效率功能,早前的解释是其选择功能,也就是市场选择资源配置的方向。自从信息不完全理论产生以后人们又赋予其激励功能,即市场提供激励效率的功能。这样我们现在讲的市场配置资源的功能有两个:一是优胜劣汰的选择机制,二是奖惩分明的激励机制。市场要能有效发挥这种功能的基础性的制度背景是:企业自主决策、消费者主权、机会均等、自由竞争、资源自由流动。

市场配置资源的机制有三个:一是市场规则,二是市场价格,三是市场竞争。三者结合作用才能达到效益最大化和效率最优化的目标。明确市场

^① 马克思:《资本论》第3卷,人民出版社2004年版,第214页。

对资源配置起决定性作用就意味着完全由市场机制决定生产什么、怎样生产、为谁生产,而不应该再有政府的决定作用。

市场决定生产什么,是指生产什么东西取决于消费者的货币选票,涉及资源配置的方向。市场要起到决定作用,不仅要求生产者自主经营和决策,还要求消费者主权,消费者自由选择。生产者按消费者需求、按市场需要进行生产,提供市场所需要的产品和服务。与此相应,就要取消各种政府对企业生产什么的审批。

市场决定如何生产,是指企业自主决定自己的经营方式,自主决定自己的技术改进和技术选择。在充分竞争的市场环境中,生产者会选择最先进的技术,最科学的经营方式,最便宜的生产方法。竞争越是充分,资源配置效率越高。与此相应的体制安排是打破各种政府保护和垄断,保证优胜劣汰得到贯彻。

市场决定为谁生产,是指生产成果在要素所有者之间的分配,取决于各种生产要素在市场上的供求关系。市场配置的资源涉及劳动、资本、技术、管理和自然资源。各种资源都有供求关系和相应的价格,相互之间既可能替代又可能补充。由此就提出资源配置效率的一个重要方面:最稀缺的资源得到最节约的使用并且能增加有效供给,最丰裕的资源得到最充分的使用。这种调节目标是由各个要素市场的供求关系形成的要素价格所调节的。要素使用者依据由市场决定的生产要素价格对投入要素进行成本和收益的比较,以最低的成本使用生产要素,要素供给者则依据要素市场价格来调整自己的供给。与此相应的体制安排是各种要素都进入市场,各种要素的价格都在市场上形成,并能准确地反映各种生产要素的稀缺性,同时能调节要素的供求。其中包括资金价格(利率)、劳动力价格(工资)、管理者价格(企业家报酬)和技术报酬都在市场上形成,反映各种要素的市场供求关系。

市场决定资源配置突出的是市场的自主性。这种自主性不仅表现为市场自主地决定资源配置的方向,同时也表现为市场调节信号即市场价格也是自主地在市场上形成,不受政府的不当干预。关于价格在市场上形成,马克思主义经济学有过明确的规定。价格只有在竞争性的市场上形成,才能形成准确反映市场供求的价格体系,才能反映价值规律的要求。当年马克思就指出,市场上“不承认任何别的权威,只承认竞争的权威”^①。因此,政府就没有必要再

^① 马克思:《资本论》第1卷,人民出版社2004年版,第412页。

直接定价。改革以来,竞争性领域价格基本上已经放开,由市场定价。现在需要进一步推进水、石油、天然气、电力、交通、电信等垄断性领域的价格改革。经济学的一般理论都指出,垄断严重削弱市场的活力,从而降低资源配置的效率。垄断价格、垄断收入以及垄断部门的服务质量问题,本质上都是体制问题。根据政府规制理论,自然垄断部门不是所有环节都需要政府规制,其中作为网络型自然垄断环节的前向和后向环节都可以作为竞争性环节,其价格应该放开在市场上形成。政府定价范围就主要限定在重要公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节。凡是能由市场形成价格的都交给市场,政府不进行不当干预。这样,市场价格信号就更为准确,市场调节范围就更为广泛。

2. 市场的决定性作用与基础性作用的区别

1992年党的十四大明确建立社会主义市场经济体制的改革目标,并把社会主义市场经济定义为:市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。经过十五大、十六大、十七大直到2012年的十八大,这个理论界定一直是我国经济体制市场化改革的指导思想。党的十八届三中全会将市场对资源配置所起的作用改为“决定性”作用,同过去所提的“基础性”作用相比较,可以从市场与政府的调控关系中得到区分。

首先,原来的定义是市场在国家的宏观调控下对资源配置起基础性作用,在这里实际上存在两个层次的调节,即国家调节市场,市场调节资源配置。市场在这里起基础性调节作用。而现在提市场对资源配置起“决定性”作用,意味着不再存在两个层次的调节,市场不再是在政府调节下发挥调节作用,而是自主地对资源配置起决定性作用。

其次,原来政府调控市场的初衷,是通过国家调控市场来实现宏观的政府目标,在国家的调控下市场实际上起不到决定性作用。只有在政府不再调控市场机制和市场行为时,市场才能起决定性作用。在这种背景下如果政府要调控宏观经济,只是调控市场运行的结果即影响宏观经济稳定的价格总水平、就业总水平和利率总水平。在这里,政府是在没有干预市场调节资源配置的前提下,对其产生的宏观结果进行调控。

第三,在原来的市场起基础性作用的定义中,政府需要预先调控市场,并时时调控市场。而在市场起决定性作用时,宏观调控不需要时时刻刻地进行,只是在反映宏观经济失衡的失业率和通货膨胀率超过上限或下限时才进行。

这就给市场作用留下了很大的空间。其必要性在于,国家宏观调控机制的转换有其客观规律性。国家调控市场的本意,主要有两个方面:一是要求市场调节资源配置能够贯彻社会主义的公平目标;二是贯彻宏观经济总量平衡的目标。而实际效果呢?一方面市场难以贯彻公平目标,另一方面宏观经济依然屡屡失控。再加上国家调控市场带有明显的主观性和有限理性缺陷,反而使市场调节资源配置受到各种干扰而达不到效率目标。我国前几年为了控制房价,政府不断调控房地产市场,但取得的效果总是相反的,就证明了这一点。面对这种政府失灵,与其达不到宏观调控市场的目标,不如放开市场作用。

二、完善决定资源配置的市场机制

确认市场对资源配置起决定性作用只是明确我国经济体制改革的新方向,决不意味着一放开市场作用就能实现资源配置的高效率。就如习近平所说,我国的市场经济由计划经济转型而来,市场体系和市场秩序的混乱现象更为严重,难以实现市场配置资源的有效性。显然,秩序混乱的市场决定了资源配置不可能达到帕累托最优。

根据新古典经济学的界定,市场机制有效配置资源要以完全市场为基础。完全市场的标准就是经典的阿罗-德布鲁模型假设的:对于任何商品,在任何时间、任何地点、任何自然状态(任何风险状态)下都处于完全竞争的市场中,大量的追逐利润(或价值)最大化的厂商与理性地追逐效用最大化的消费者之间相互影响、相互作用。该模型对完全市场有几个最基本的规定:(1)各种商品都要进入市场;(2)各个市场是完全竞争的;(3)市场主体(厂商和消费者)都是理性地追求最大化。^①这就是说,经济学所认定的市场配置资源最为有效是以这种完全市场为标准的。应该说,在现实中这种完全市场并不存在,包括竞争不完全,市场体系不完全,信息不完全。在这种不完全的市场调节下,整个经济难以达到效率,对此各个经济学派从不同的角度作了说明。

从亚当·斯密开始一直到哈耶克都是信奉自然秩序。其基本思想是,充分竞争的结果自然形成一种秩序。与此相应,建立市场秩序的基本途径是促进竞争。只要竞争是充分的,市场秩序就自然形成。非均衡市场理论则

^① 参见斯蒂格利茨:《社会主义向何处去》,吉林人民出版社1998年版,第5页。

指出了价格刚性、供求对价格缺乏弹性、竞争不充分会导致市场不均衡。

交易费用理论说明了市场交易是有成本的,意味着市场配置资源是有成本的。现实中的市场不只是竞争不充分,也可能存在过度竞争,市场上过度的“血拼式竞争”会导致社会资源的严重浪费和社会的不稳定。因此后来的经济学家所讲的市场秩序不只是实现充分竞争秩序,而是有序竞争的秩序。

信息不完全理论说明了市场的不完全。在该理论看来,已有的市场决定资源配置基本上就是就其选择功能来说明的。现实中的市场是信息不完全市场,市场信息不完全既可能导致逆向选择、道德风险、免费搭车、欠债不还等机会主义行为,也可能导致市场劣币驱逐良币的现象。在这种情况下,只是依靠市场的选择功能并不一定能选择正确的资源配置方向。该理论提出了市场激励功能的建设问题,其中包括产权、契约、分配和信息等方面的制度建设。没有这些方面的制度安排和建设很难设想市场能有效配置资源。

指出上述市场的不完全和不完善,不是不要市场决定资源配置,而是要求通过一系列的制度安排建设和完善市场秩序,使市场更为有效地对资源配置起决定性作用。就我国现阶段来说,完善市场机制主要涉及三个方面:一是规范市场秩序,二是完善市场体系,三是培育市场主体。

1. 规范市场秩序

市场经济就是契约经济,就如马克思所说,交易双方“是作为自由的、在法律上平等的人缔结契约的。契约是他们的意志借以得到共同的法律表现的最后结果”。^①市场秩序也就是保障契约得以实现的秩序,主要涉及两个方面建设:一方面是建立起竞争秩序,从而形成有秩序的竞争;另一方面是建立激励制度,从而在信息不完全的市场环境中克服各种机会主义行为,保障市场配置资源的效率。

我国规范市场秩序主要涉及两个方面:第一,建立全国统一市场。市场配置资源需要在全国统一市场上进行。统一市场建设需要解决:一是不存在市场分割,要素自由流动,企业自由流动,产品和服务自由流动;二是不存在市场歧视,各类市场主体平等地进入各类市场并平等地获取生产要素;三是不存在市场特殊,各个地区的市场体制和政策统一。第二,建立公平、开

① 马克思:《资本论》第1卷,人民出版社2004年版,第204页。

放、透明的市场规则。这是提高市场调节效果,降低市场运行成本的重要途径。市场机制之所以具有有效配置资源的功能,就在于其坚持市场公平的原则,包括权利平等,机会均等,公平交易,规则公平。在这种公平竞争的市场中,企业自由进出市场,消费者自由选择,要素自由流动,交易等价交换。市场在这样的公平竞争的市场环境下配置资源,就能达到效率目标。我国现阶段市场秩序混乱主要来自以下两个方面:

首先是来自政府行为。就统一市场来说,我国是从自然经济直接进入计划经济,又从计划经济向市场经济转型的。因此,我国的统一市场一直没有形成。在改革进程中已有的财政税收制度的改革和地区发展政策又强化了地方利益,由此产生的地方保护主义的市场壁垒,阻碍要素在自由流动中实现有效配置。地方政府对本地处于劣势的产业和企业的保护,使处于竞争劣势的企业和产品因保护而不能退出市场,造成了资源配置缺乏效率,不能实现资源最优配置。再就公平竞争来说,一是不同所有制经济的不平等待遇,非公有制经济实际上受到各种形式的歧视。二是国家和地方出台的各种优惠和倾斜政策。有优惠就有歧视,政策不一视同仁,部分地区部分企业获得某种优惠和照顾,造成竞争机会不公平,由此弱化市场机制的调节效应。三是计划经济残余下来的行政性垄断。这是得到行政授权的控制资源、控制市场、独占经营的行为。

其次是来自市场垄断。在市场上处于垄断地位的企业(包括外资企业)采取操纵市场的行为,包括横向垄断和纵向垄断两种形式。横向垄断指的是同一行业内有竞争关系的多家企业横向联盟以达到市场优势地位并以此来排除、限制竞争的行为。纵向垄断则指处于价值链或供应链不同阶段的具有交易关系的经营者之间达成的垄断协议,这是上游生产商利用自己在该行业内的某种优势地位,操纵产品价格的行为。所有这些为获取垄断收益而作出的行为都会严重损害社会福利。现实中存在的这些垄断,实际上也同政府行为相关,反垄断不力,一些企业实际上享受了非国民待遇。

针对上述市场秩序混乱的现象,规范市场秩序也要从两方面入手:一是规范政府行为。建设法治化的营商环境,其中包括打破地方保护,打破市场的行政性垄断和地区封锁,实现商品和各种生产要素在全国范围自由流动,各个市场主体平等地进入各类市场交易;打破城乡市场分割,建设统一的城乡市场;实行统一的市场准入和市场化退出制度,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的领域。这里的关键是政府对负面清单的制定要真正体现公平、开放、透明的要求。二是规范市场行为。首先,虽不一定反对垄断形成,但坚决反垄断行为,不仅要反行政垄断,也要反市场垄断,不仅要反横向垄断,也要反纵向垄断,对所有企业一视同仁。其次,建立市场信息披露制度。市场信息不完全,独享信息的一方可能垄断和操纵市场,市场交易就达不到双赢,信息的经济价值也就凸现出来。市场参与者为此需要支付信息成本获取信息。从社会来讲就需要通过一定的制度安排来强制市场参与者披露信息,政府也要建立市场信息披露制度,为市场参与者提供产能过剩、技术水准、市场需求等信息,由此从社会范围降低信息成本。

2. 完善市场体系

市场配置资源需要完善的市场体系。市场体系是资源有效配置的载体。转向市场决定资源配置的特征性要求是,资本、土地、劳动力、技术等生产要素都要进入市场,只有在各种要素都进入市场系统并在市场上自由流动时,才可能有现实的市场决定资源配置。各个要素市场上的供求调节各种要素的价格,从而调节各种生产要素所有者得到的报酬,才可能有效配置各种资源。现阶段的市场体系建设突出在两大市场建设:

一是金融市场建设。市场经济是信用经济,资源基本上是通过信用渠道配置的。马克思当年在《资本论》中就明确提出市场充分竞争的必要条件是,资本有更大的活动性。这个条件的前提除了社会内部已有完全的商业自由外,“信用制度的发展已经把大量分散的可供支配的社会资本集中起来”。^①在现阶段完善金融市场体系,最为重要的是完善金融服务实体经济的机制和功能。按此要求,我国的金融体制需要改革,一要发展多种所有制的金融机构,使各种所有制经济平等获取金融资源;二要完善金融市场调节信号,推进利率市场化,使利率反映资本市场供求并调节其供求;三要鼓励金融创新,丰富金融市场层次和产品;四要扩大金融市场的对外开放,对接国内市场和国际市场。

二是创新要素市场建设。创新驱动经济发展需要创新要素的支持,创新要素涉及新技术、创新人才、创新投资。对这些创新要素的配置不只是选择问题,更为重要的是激励问题。这些要素相当多的在高校和科研机构,还有

^① 马克思:《资本论》第3卷,人民出版社2004年版,第218页。

相当多的在国外。因此包括技术市场、人才市场和风险投资市场在内的创新要素市场建设特别强调其吸引力。

3. 培育充满活力的市场主体

充满活力的市场主体是市场配置资源的微观基础。市场所决定的资源配置的效率是在充满活力的企业的充分竞争中实现的。我国建立起了公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,这是建立社会主义市场经济的所有制基础,但要在市场决定资源配置的框架下实现效率目标,不仅需要各类企业成为市场主体,还要充满市场活力。这种活力有赖于以下几个方面的制度建设:

一是硬化企业的预算约束。科尔内当年所指出的软性预算约束的根源即国家与国有企业的父子关系基本上在改革中被割断,但在改革以后国有企业仍然存在双重依赖,国家的政策和体制对企业还起着强大的作用,因此企业一只眼睛盯着市场,一只眼睛盯着国家,市场的作用因此而弱化。现实中的地方政府对本地企业的各种方式的保护和优惠所起的作用不仅影响国有企业也影响非国有企业。产能过剩及高污染的企业得不到市场淘汰,原因就在于此。因此改革必须从打破地方政府对企业的保护和优惠入手,真正硬化企业的预算约束,使企业两只眼睛都盯着市场。

二是规范和保护产权。所有权是市场经济的前提和根本。保护市场参与者的合法权益,从根本上说就是保护其产权。“他们必须彼此承认对方是私有者。这种具有契约形式的(不管这种契约是不是用法律固定下来的)法的关系,是一种反映着经济关系的意志关系。”^①资产的保值和增值是产权的收益。产权界定和保护是国家职能。根据培育市场主体的需要,规范的产权制度主要有三个方面:首先,在中国特色社会主义基本经济制度框架内,不仅包含公有制为主体的多种所有制经济,而且在混合所有制企业中也包含了多元产权,因此,所要建立的产权制度,必须明确公有制经济财产权不可侵犯,非公有制经济财产权同样不可侵犯。国家不只是一要保护国有资产,还要保护各种所有制经济产权和合法利益,甚至还要保护农民的土地财产权。其次,市场决定的资源配置包括资产产权的流转,促进产权流向效率更高的生产者那里。因此产权制度不仅包括产权的决定还包括产权的调整,

^① 马克思:《资本论》第1卷,人民出版社2004年版,第103页。

提供产权顺畅流转的制度。再次,在创新驱动成为经济发展的主要方式后,产权保护不只是保护物质资产产权,还要保护知识产权。

三是建立现代企业制度。随着市场经济的发展,自主经营的企业在市场上获取更多资源将依赖于其现代企业制度的建设,无论是国有企业还是民营企业,莫不如此。现代企业制度主要涉及三个方面的制度安排:建立健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度;健全协调运转、有效制衡的公司法人治理结构;建立职业经理人制度,更好发挥企业家作用。国有企业克服政企不分,民营企业克服家企不分都要由此入手。与此同时,需要针对存在的委托—代理关系中的信息不完全问题,在分配制度上建立相应的激励机制,从而使各个层次的代理人对企业发展都有所有者利益的关心。

以上完善市场机制的各个方面是使市场有效发挥决定性作用的基础,其中任何一个方面的完善都需要政府推动,因而是政府更好发挥作用的重要方面。

三、尊重市场规律的政府作用

在改革方向上明确市场对资源配置起决定性作用后,政府更好发挥作用的重要方面是由资源配置的主体变为资源配置的监管者。与此相应,政府要着力推进两个方面改革:一是通过自身的改革退出市场作用的领域。凡是市场机制能有效调节的经济活动,一律取消政府审批;资本、土地、劳动力、技术等生产要素都要进入市场,而不再留在政府调节系统;充分放开包括市场价格和利率在内的市场调节信号。二是承担起完善市场机制建设、市场规范的职能。建设完善的市场体系,建立有效的契约制度和产权制度,建立公平交易、公平竞争的市场规则,建设法治化的营商环境。改革市场监管体系,解决政府干预过多和监管不到位问题。推动全国统一开放的市场建设,包括打破地方保护,打破市场的行政性垄断和地区封锁,打破城乡市场分割等。

1. 社会主义市场经济需要强政府

在社会主义市场经济中,明确市场对资源配置的决定性作用不能放大到不要政府作用,也更不能像新自由主义认为的那样不要政府。原因是在现代经济中,政府与市场不完全是相互替代的关系。现代发展经济学家针对过去的发展经济学家把政府和市场看做是可供选择的资源配置机制的观点时指出:“更为有益的是把政府当作构成经济体制的必要要素,它的作用在

于有时可以替代其他制度因素,有时则是其他制度的补充。在政策制定的过程中,国家和市场的互补关系必须予以重视。”^①

在市场决定资源配置的场合所需要的政府作用,在不同的经济学家那里有不同的规定。新古典经济学认为,需要政府在市场失灵的领域发挥作用,其中包括克服贫富两极分化,克服环境污染之类的外部性。宏观经济学明确指出,市场决定资源配置基本上是解决微观经济效益,宏观经济的总量均衡、克服高失业和高通货膨胀之类的宏观失控,则要靠政府的宏观调控。制度经济学则指出,政府(国家)作为制度变迁的重要基石,其基本功能是保护有利于效率的产权结构。信息经济学则要求政府克服不完全信息和不完备市场方面的新的市场失灵,提供激励和协调机制,提高发展能力。在现实的经济中,政府的作用是这些理论的综合。

在我国现阶段对政府与市场的作用需要明确以下几个问题的认识:

首先是关于公共资源的配置。凡是市场能做的,比政府做得更好的都交给市场,但不能把市场决定资源配置放大到决定公共资源的配置。全社会的资源除了进入市场的市场资源外,还有公共资源。公共资源是未明确私人所有的资源,涉及没有明确私人所有权的自然资源,政府的法律和政策资源,公共财政提供的公共性投资和消费需求等。公共资源的配置不能由市场决定,原因是公共资源配置是要满足公共需求,遵循公平原则,只能由政府决定。

其次是关于强政府,不能以为强市场就一定是弱政府,强政府就一定是弱市场。政府作用和市场作用不一定是此消彼长的对立。以前一时期的苏南地区为例,这里既有政府的强力推动,又有市场的强大作用。原因就在于,政府和市场不在同一层面发挥作用,政府没有过多干预市场作用的领域。政府强在为市场有效运行创造好环境,如法制、人和的软环境,重要基础设施的硬环境;政府强在自身财力,没有与民争利;政府强在对各级政府的全面小康和基本现代化的指标导引和考核。这种政府的强力推动实际上是支持市场充分发挥作用。因此,这里强市场的重要标志是:世界 500 强企业和规模型民营企业蜂拥而至、高度集聚。当然,随着市场对资源配置起决

① 迈耶、斯蒂格利茨:《发展经济学前沿:未来展望》,中国财政经济出版社 2003 年版,第 25 页。

定性作用的理论被确认,这种强政府和强市场的合作方式也需要转型。特别需要指出的是政府维持市场秩序需要政府的“强”,对假冒伪劣产品的惩治必须强,对反垄断调查必须强。有了这种强政府,才会有强市场。

第三是关于政府推动发展的功能。人们往往以为政府推动发展的效率和质量不高。对于我们这样的仍然处于社会主义初级阶段的发展中国家来说,发展仍然是硬道理。推动发展理应是政府的重要职能。但长期以来政府推动发展的效率和质量不高,究其原因,主要就在于对各级政府的单一的GDP考核和片面追求GDP的增长,促使政府利用行政手段配置资源,没有充分发挥甚至压制了市场在配置资源方面的效率功能。现在国家明确纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向,同时要求取消优惠政策、大幅度减少审批项目,这就为各级政府摆脱原有发展方式的束缚,充分发挥市场配置资源的决定性作用提供了空间。在此前提下,各级政府还需要承担必要的推动发展的任务。例如:推动城乡发展一体化和城镇化,发展创新驱动型经济,经济结构调整,生态和环境建设,发展开放型经济,等等。

综合上述理论界定,可以大致明确政府和市场的边界。总的要求是市场对资源配置起决定性作用,政府要更好配置公共资源,具体表现在:市场决定不了的,如涉及国家安全和生态安全的由政府决定;市场失灵的,如公平分配、环境保护方面由政府干预;市场解决不了的,如涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目的由政府安排;市场调节下企业不愿意进入的,如公共性、公益性项目由政府安排。在这样一些领域政府不只是进入,而且应该充分并且强有力地发挥作用。以上发展任务和克服市场失灵都需要政府对公共资源的配置来推动和实现。政府配置公共资源主要是政策路径,其中包括利用收入分配政策促进社会公平主义;通过产业政策和负面清单引导产业结构转型升级;通过财政和货币政策调节宏观经济运行。

2. 政府行为遵守市场秩序

在市场对资源配置起决定性作用后,更好发挥政府作用的一个重要标志是政府行为本身也要遵守市场秩序。政府职能的错位,政府权力的滥用都会引起市场秩序的混乱。政府超越了所应该拥有的权限,直接介入了企业的微观经营活动,可能造成企业行为机制的扭曲。而且政府也会失灵,官僚主义、寻租、行政垄断可以说是对政府失灵的主要说明。除此以外,“由于政策制定者个人主观认