

有效市场和有为政府

高尚全 著



中国金融出版社

有效市场和有为政府

高尚全 著



中国金融出版社

责任编辑：刘 钊

责任校对：孙 蕊

责任印制：程 颖

图书在版编目 (CIP) 数据

有效市场和有为政府 (Youxiao Shichang he Youwei Zhengfu) /高尚全著.
—北京：中国金融出版社，2016.2

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7757 - 1

I. ①有… II. ①高… III. ①政府行为—影响—市场经济—经济发展—研究—中国 IV. ①D63②F123.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 317211 号

出版 **中国金融出版社**
发行

社址 北京市丰台区益泽路2号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京市松源印刷有限公司

尺寸 170 毫米×230 毫米

印张 22.25

字数 262 千

版次 2016 年 2 月第 1 版

印次 2016 年 2 月第 1 次印刷

定价 48.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7757 - 1/F. 7317

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

序 言

政府与市场的关系，从改革初期开始就是与改革一直相伴而行的课题。我们对政府与市场的关系的认识，从市场的作用来看，经历了从否认市场作用到计划与市场相结合，再到发挥市场的基础性作用，最终到市场的决定性作用的过程。而从政府的功能上看，我们相应地经历了从指令性计划一统天下，到指导性计划逐渐替代指令性计划，并凌驾于市场的宏观调控，最终到正确发挥政府作用的过程。对政府与市场关系的认识的每一步深入，都极大地促进了经济的发展和繁荣，这是中国三十多年来的改革过程中最显著的线索之一。

当前，我们对政府与市场的关系的认识已经达到新的高度，其标志是党的十八大以来，十八届三中、四中全会对市场的作用和政府的功能的全新定位和阐释。关于政府与市场的关系这一核心问题，党的十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称十八届三中全会《决定》）指出：“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。市场决定资源配置是市场经济的一般规律，健全社会主义市场经济体制必须遵循这条规律，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。”十八届三中全会《决定》对市场和政府的功能进

行了明确的界定，于市场而言，要“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。”关于政府作用方面，十八届三中全会《决定》则明确提出：“政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵。”党的十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称十八届四中全会《决定》）作为十八届三中全会《决定》的姊妹篇，进一步规范了政府与市场关系的具体途径和方向：依法治国，依宪执政，建设法治政府。这是第一次用中央全会决定的形式来明确依法治国的方略。市场经济也是法治经济，十八届四中全会《决定》对具体理顺政府与市场的关系意义重大。

虽然我们在理念上对政府与市场的关系已经有了清晰的认识，但是正如习近平同志一再强调抓落实是改革重点那样，市场的决定性作用和更好发挥政府作用要落实到现实的经济社会议题当中去，仍然需要实践的磨合和检验。尤其是在经济新常态下，政府如何在保持定力，不过度刺激和为避免经济出现断崖式下跌造成市场的系统性风险之间发挥正确的作用特别考验执政者的智慧和胆略。譬如，在2015年上半年发生的股灾当中，政府应不应当救市以及救到何种程度等问题在学界和社会上都引起了激烈的争论。我国是一个从计划经济向市场经济转型中脱胎换骨而来的经济体，管理部门往往带有政府主导的冲动，行政权力本身也有扩大的倾向，与此同时，在许多观察者和学者的习惯思维当中，政府的管制行动总是带着计划经济的原罪，因此，往往在一如既往地反对之后，却发现老牌的市场经济国家的政府也在进行管制甚至有过之而无不及。刻意地追求每一个细节的市场化或许并不符合市场

经济的本质，但是在法治建设和政府转型还不到位的情况下，懒政和滥权这些影响市场规律正常运行的弊端又必须警惕，这是中国问题最复杂的一面。由此，我们也可以得出改革永无止境的结论。

市场经济的发展，尤其是其中最活跃的科学技术的发展，会不断拓宽市场的边界并不断冲击政府原有的管制，譬如，互联网金融的发展对金融秩序的冲击和影响，既有积极的一面，又有消极的一面，政府的管理如何应对科技创新的挑战需要拿捏一个适宜的度。在这个领域中应如何重新划定政府与市场的边界，既为金融创新留存空间，又避免系统性风险的发生，将持续考验国家的治理体系和治理能力。有效市场和有为政府之间已经不再是静态的耦合，而是要在不断的发展中进行动态的平衡。

《有效市场和有为政府》这本书正是我在这样一种大背景下产生的对政府与市场关系的思考和总结。本书从我国计划经济的产生开始溯源，对计划与市场之间的纷争进行系统的梳理和辨析，回顾了我国市场经济的诞生、争议和成长。了解中国过去几十年来从计划经济体制到市场经济体制的变革，有助于人们更好地理解当下政府与市场的关系。在此基础上，本书的重点在于对市场的决定资源配置和更好地发挥政府作用进行了不同角度的阐述，以期能够使读者对我国这样的复杂经济体中的政府与市场的关系有更深入的认识，并在应对现实的市场风浪中作出正确的判断。最后，本书还论述了在全面创新和“互联网+”时代，各种创新可能带来的影响，工业4.0和互联网创新可能会对政府与市场的关系带来重大影响，作为一名“80”后，我只能抛砖引玉，希望有更多的后来者能够认识并研究这一问题。

我在大连的海边写下这篇序言的时候，遥望着窗外的海景，海

阔凭鱼跃，天高任鸟飞。我想这不仅是创新、创业为中国市场经济带来了广阔前景，也是中国经济的持续发展给中国的经济学者提供了广阔的研究空间和舞台。

是为序。

高尚全
2015年8月13日

目 录

绪论	1
第一章 我国计划经济的形成和弊端	8
一、国有经济的产生	8
二、高度集中的计划经济体制的形成	10
三、计划经济体制的作用和主要弊端	15
第二章 计划与市场的争论和博弈	20
一、计划经济为主，市场经济为辅	23
二、公有制基础上有计划的商品经济	24
三、计划与市场内在统一的体制	28
四、计划和市场争论的终结：社会主义市场经济体制的提出	30
第三章 市场经济体系的初步建立	33
一、国有企业改革	34
二、非公有制经济的发展	36
三、建立市场体系	38

四、建立宏观调控体系	42
五、完善宏观调控体系的需求	43
六、在改革中不断暴露的新矛盾	45
第四章 市场决定资源配置	51
一、关于党的十八大的三点建议	51
二、市场决定资源配置是市场经济的一般规律	56
三、经济体制改革的核心是处理好政府与市场的关系	64
四、坚持社会主义市场经济的改革方向	76
五、坚持把改革发展同保持社会稳定结合起来	79
六、把提高效率同促进社会公平结合起来	84
七、坚持市场化改革必须打破垄断	87
八、营造各种所有制经济公平竞争的环境	92
第五章 更好地发挥政府的作用	95
一、更好地发挥政府作用	95
二、政府转型：事关改革发展全局的重点	97
三、把推进政府转型作为建设和谐社会的中心和重点	102
四、政府转型是转变经济发展方式的关键	109
五、以深化改革推动发展方式转变	114
六、政府转型是深化改革的当务之急	118
七、关于建设公共服务型政府的思考	121
八、建设法治政府是发挥市场决定性作用的关键	125
九、依法治国的重点在于约束公权、保障民权	133
十、全面推进依法治国需要处理好的几个关系	139
十一、依法治国与国家治理现代化	146

十二、关于国家治理体系和治理能力现代化的几点思考	151
十三、思想转型是全面深化改革的前提条件	154
十四、重构改革协调机制 加速转变发展方式	162
第六章 迎接全面创新和“互联网+”的新时代	166
一、完善市场经济体制须以制度创新为重点	166
二、转变经济增长方式的关键在于体制创新	173
三、“三创”（创业、创新、创牌）可以改变中国	181
四、互联网是推动改革发展的重要力量	188
五、互联网金融是改革和发展的新动力	192
六、互联网创新倒逼制度改革	194
七、加强资本市场支持互联网企业发展力度	199
八、互联网将推动农村巨变	208
第七章 改革的顶层设计和智库建设	214
一、关于十八届三中全会主题的建议	214
二、从中央全面深改小组看改革的动向	233
三、充分发挥智库的作用	239
四、加快建设中国特色的新型智库	254
五、改革开放 30 多年来的经验、问题和展望	257
六、“啃硬骨头”的关键是打破利益集团	290
七、保护私有财产和维护公共利益的一致性	296
八、统筹城乡发展是我国城市化的重要战略	300
九、新阶段推进城乡一体化的几个问题	305
十、全面建成小康社会需补齐农村短板	310

附录 1 高尚全：中国改革的参与者和见证人	315
附录 2 我亲历的中国改革的十个故事	321
后记	344

绪 论

1978年12月召开的党的十一届三中全会吹响了改革开放的号角，让沉寂已久的中国大地焕发出春天的活力，广袤的农村首先实现了复苏和发展。1984年的秋天，党的十二届三中全会作出有计划的商品经济的重要论述，城市经济紧跟农村改革的脚步，焕发出巨大活力。1993年深秋，党的十四届三中全会明确社会主义市场经济体制的主要内容，奠定了我国经济持续繁荣发展的体制基础。2003年秋天，党的十六届三中全会提出完善社会主义市场经济体制的重大任务。党的十八大及十八届三中、四中全会提出了四个全面，即全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党，促进了我国经济的持续发展和社会的全面进步。

习近平同志指出，改革开放是当代中国发展进步的活力之源，是党和人民事业大踏步赶上时代的重要法宝。改革开放之所以具有如此伟力，我认为，主要是因为它推动我国实现了以下五个方面的重大转变。

改革开放推动了我国向以经济建设为中心的转变

十年“文革”结束后，我国虽然进行了初步的拨乱反正，恢复并稳定了国家生活的正常秩序，但“左”的影响依旧强大。“两个

凡是”和“以阶级斗争为纲”仍然占据政治形态和意识形态的主导地位，国家的发展进步仍然受到禁锢。1978年5月开展的真理标准问题大讨论，从思想理论上否定了“两个凡是”，号召人们彻底打破思想枷锁，把实践作为检验真理的唯一标准。真理标准问题大讨论打破了教条式的理论禁锢，恢复了马克思主义思想路线，成为开辟中国特色社会主义道路的基石。在“解放思想、实事求是”的思想基础上，1978年12月，党的十一届三中全会抛弃了“以阶级斗争为纲”，把党和国家的工作中心转移到经济建设上来。正是由于有了这个转变，才可能改变传统计划经济体制，改变封闭半封闭的状况，进而迎来整个国家的发展进步。“解放思想、实事求是”作为改革开放的思想内核，至今仍是我們建设中国特色社会主义的重要思想原则，为我国的发展进步提供了不竭的思想理论活力源泉。

改革开放推动了我向社会主义市场经济的转变

今天，我们彻底告别了由国家计划统配社会资源的时代，市场繁荣，产品丰富。绝大多数人认为，遵循价值规律、由市场来配置资源是理所当然的事情，但实际上，从计划经济到社会主义市场经济的转变殊为不易，是改革开放曾经走过的最艰难的历程，也是到目前为止改革开放所取得的最重要的成果。

党的十一届三中全会之后，改革就在农村和局部地区铺开，农村生产力迅速得到解放，农产品日渐丰富，但城市经济因延续计划管理体制而未见大的起色。1984年10月，党的十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》（以下简称十二届三中全会《决定》），提出社会主义经济是以公有制为基础的有计划的商品经济。这是经济体制改革的重大突破。此后，经过不懈探索，1992

年党的十四大明确了建立社会主义市场经济体制的改革目标。建立社会主义市场经济体制，为我国经济发展构建了最为重要的制度基础，使价值规律深入到社会经济的每一个微观单元发挥作用，极大地激发了人们的创造活力和发展热情。1993 年党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》（以下简称十四届三中全会《决定》），提出了构成社会主义市场经济体制基本框架的 5 个主要环节：建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度；建立全国统一开放的市场体系；建立以间接手段为主的宏观调控体系；建立以按劳分配为主体的收入分配制度，鼓励一部分地区一部分人先富起来，走共同富裕的道路；建立多层次的社会保障制度。全会要求围绕这些主要环节，建立相应的法律体系。其后 10 年的改革开放，就是以这 5 项工作为中心，推动了我国全面的发展进步。2003 年党的十六届三中全会提出了完善社会主义市场经济体制的战略任务，要求以完善社会主义市场经济体制为目标，坚持以人为本，树立全面、协调、可持续发展观，促进经济社会和人的全面发展。无疑，从计划经济转向社会主义市场经济，是我们党的伟大创举，为发展中国特色社会主义奠定了经济基础。

改革开放推动了我国向全方位对外开放的转变

改革开放之前，我国各项工作中长期存在一种“左”的偏见，盲目自信，唯我独尊，排斥国外好的做法、经验，使我国经济管理、技术进步、产业发展等很多方面严重落后于发达国家。党的十一届三中全会开启了对外开放的历史新时期。1979 年初，国务院决定设立蛇口工业区。同年 7 月，中央批准广东、福建两省对外经济活动

实行特殊政策和灵活措施。1980年，全国人大常委会批准在深圳、珠海、汕头、厦门设立经济特区，按照市场取向进行改革探索。1984年，国务院决定大连等14个沿海港口城市进一步对外开放。1985年，中央决定在长江三角洲、珠江三角洲和闽南厦漳泉三角地区开辟沿海经济开放区。1988年海南成为经济特区。1990年中央推进形成了以上海浦东为龙头的长江流域开放带。这一阶段的对外开放，引进了大量国外资金、技术和先进管理经验，使国内商品市场丰富和繁荣起来，使市场因素在整个经济中的比重大幅上升，有力冲击了计划经济的樊篱，为社会主义市场经济体制的确立作出了重大贡献。1992年，邓小平同志视察南方谈话之后，对外开放步伐进一步加快，由沿海地区迅速向内陆腹地拓展。2001年底，我国加入世界贸易组织，对外开放进入一个新阶段。党的十六大以后，我国吸收利用外资从弥补“双缺口”为主转向优化资本配置、促进技术进步和推动社会主义市场经济体制完善转变，从规模速度型向质量效益型转变，利用外资实现新发展，规模和质量全面提升。2003~2014年，我国非金融领域实际使用外商直接投资累计达到10653.1亿美元，年均增长8%以上。2010年，我国外商直接投资突破1000亿美元，2011年达1160亿美元，全球排名上升至第二位，2014年已经达到1196亿美元，连续22年位居发展中国家首位。

改革推动了开放，开放也在倒逼改革。以加入世界贸易组织为例，为使国内经济制度与国际贸易规则接轨，中央政府部门清理各种法律法规和部门规章2300多件，地方政府共清理地方性政策和法规19万多件，使涉外经济法律法规与加入世界贸易组织承诺相一致。一些长期难以突破的顽疾在这个过程中被顺利克服，社会主义市场经济因而得到进一步完善，经济社会迸发出更大活力。党的十八大报告提出“全面提高开放型经济水平”，将对外开放的目标指

向提升中国在国际经济体系中的地位，十八届三中全会更进一步提出“促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合”。这样深层次的有序开放必然有效促进改革，推动经济社会同步发展。

改革开放推动了我国向法治社会的转变

我国有着数千年的封建社会历史，坚定走依法治国道路，建设社会主义法治国家，这是巨大的历史进步。党的十一届三中全会开启改革开放时，邓小平同志就在总结历史教训的基础上指出：“为了保证人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”在党的十四大明确建立社会主义市场经济体制改革目标后，依法治国的要求更加迫切了，因为市场经济必须是法治经济。正是顺应这一历史发展潮流，党的十五大把依法治国、建设社会主义法治国家作为党领导人民治理国家的基本方略郑重地提了出来，并把过去“建设社会主义法制国家”的提法改为“建设社会主义法治国家”，极其鲜明地突出了法治的理念。1999年3月，全国人大对宪法进行了修改，明确规定：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。”2012年党的十八大强调，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，法治是治国理政的基本方式，要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的作用，全面推进依法治国，加快建设社会主义法治国家。2014年党的十八届四中全会以全面推进依法治国作为全会主题，作出了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，就如何全面推进依法治国作了全方位的部署。建设社会主义法治国家，能够从根本上杜绝“文革”

那样的政治混乱，进而保障经济社会在稳定的环境下顺利发展。法治还是现代市场经济有机体的重要组成部分。市场主体的微观交易行为，比如商业谈判、签订契约、解决纠纷等，无不需要法治的规范。市场交易遵循成熟的法律制度，纠纷能在良善的司法体系中获得合理解决，市场主体就会产生稳定的预期，就会大大降低交易成本，市场经济的活力就会进一步释放。改革开放推动我国全面走向法治社会，必将进一步增强经济发展的活力。

改革开放推动了我国向全面小康社会转变

改革开放改变了生产关系和生产力不相适应的状况，社会生产力得到了极大解放，社会财富迅速增长，人民生活得到了极大改善。30多年来，我国城乡居民收入水平呈现出大幅度增长态势。从1978年到2014年，城镇居民家庭人均可支配收入由343.4元提高到28844元，农村居民家庭人均纯收入由133.6元提高到10489元，扣除物价因素均增长了10倍以上。居民消费结构从温饱型向小康型转变，城市和农村居民家庭的恩格尔系数分别从1978年的57.5%和67.7%，下降到2013年的35%和37.7%，人民生活从满足于吃饱穿暖转变为更注重个性和享受的多层次消费。人口平均预期寿命从1981年的67.77岁提高到2014年的75.3岁，文盲率从1982年的22.81%下降到2010年第六次全国人口普查时的4.08%。改革开放给人民生活带来了巨大改善，党的十八届三中全会提出到2020年全面建成小康社会的奋斗目标一步步变为现实，极大地调动了人民群众投身中国特色社会主义建设的积极性、创造性，为我国的发展进步带来了无穷的活力。为实现全面建成小康社会的目标，党的十八届三中全会提出了全面深化改革的任务，通过“五位一体”的改革