

转型期政府和 市场边界研究

王华春 著

Zhuanxingqi Zhengfu he
Shichang Bianjie Yanjiu

转型期政府和 市场边界研究

王健 著

Research Report: Government
Market Boundary Studies

转型期政府和 市场边界研究

王华春 著

Zhuanxingqi Zhengfu he
Shichang Bianjie Yanjiu



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

转型期政府和市场边界研究/王华春著. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2014

ISBN 978-7-5167-0956-6

I. ①转… II. ①王… III. ①行政干预-市场经济-研究-中国 IV. ①F123.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 044741 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

北京京华虎彩印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 11.5 印张 155 千字

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

定价: 39.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

内 容 提 要

政府和市场关系是一个古老而常新的课题，正确处理政府和市场关系是全面深化改革发展的核心内容。中国中央和地方政府在改革开放、制度变迁、经济成长和社会转型过程中扮演着重要角色，政府一方面是过去三十多年改革开放的最重要推动力量，另一方面也在一定程度上成为特别是深层次全面推进改革的阻力。中国转型期经济体制改革的核心是正确处理政府和市场之间的关系，尊重市场规律，将错装政府身上的手换成市场的手，更好地发挥市场对资源配置的基础性或决定性作用，同时更好地发挥政府作用。转型期中国政府和市场关系追求的目标应该是实现两者互补共生，政府和市场并非此消彼长，有效的市场对应着高效的政府，高效的政府需要有效的市场。

由于时代经济背景差异等原因，人们对政府和市场性质的理解 and 功能看法不同。以唯物辩证史观为指导，本研究通过中外理论比较和历史纵向对比方法，根据古典经济学和新古典经济学理论、凯恩斯国家干预主义以及新自由主义经济学关于政府和市场关系理论，借鉴发达国家和转型国家处理政府和市场关系的实践经验，结合中国经济转型实践及中国政府和市场关系演变逻辑，认为正确处理转型期政府和市场关系需要坚持凡是市场能够发挥资源有效配置的领域就不需要政府干预，凡是出现市场失灵、市场机制不能发挥作用的领域就需要政府干预的原则，随着经济增长阶段和经济形势的变化而不断调整政府发挥作用的有效范围，科学合理界定转型期中国政府和市场边界，共同发挥政府和市场的作用，为建立富有活力、创新导向、包容有序、法治保障的社会主义市场经济体制，为实现国家富强、民族振兴、人民

幸福的中国梦提供理论和政策支持。

本研究在中国政府和市场逻辑框架下提出正确划分政府和市场边界，发挥市场对资源配置的决定性作用，开放自由竞争市场体系以全面推动新的改革，提高资源整体配置效率。在中国由高速增长进入中速增长的未来较长时期，迫切需要转变经济增长方式，加速形成统一竞争、开放有序的自由竞争市场体系；市场主体按照法无禁止即可为，政府按照法无授权不可为的原则行事；通过简政放权，政府发挥补充和支持作用而不是替代市场。未来中国经济体制改革希望出现以有效政府为特征的强政府和激发市场活力的强市场互补共生的双强格局，即在政府主导的公共服务领域提供完善的服务；在私人微观领域发挥市场对资源配置的决定性作用，在一定意义上有效利用新自由主义和新凯恩斯主义各自优势并实施相结合的施政方式。

目 录

CONTENTS

第一章 导言	(1)
第一节 研究背景和意义	(1)
一、研究背景	(1)
二、研究意义	(5)
第二节 研究现状和目标	(9)
一、研究现状	(9)
二、研究目标	(18)
第三节 研究方法、路径和内容	(18)
一、研究方法	(18)
二、研究路径	(20)
三、主要内容	(21)
第四节 研究创新和展望	(24)
一、可能创新之处	(24)
二、研究展望	(26)
第二章 政府与市场边界理论溯源	(28)
第一节 经济自由主义对市场的偏重	(28)
一、经济自由主义产生的历史背景	(29)
二、亚当·斯密对政府和市场边界的划分	(32)
三、经济自由主义思想对后世的影响	(34)
第二节 国家干预主义对政府的重视	(35)

一、国家干预主义出现的历史背景	(36)
二、凯恩斯对政府和市场边界的划分	(38)
三、国家干预主义思想带来的长远影响	(41)
第三节 混合经济时期政府和市场的共生	(42)
一、混合经济时期的历史背景	(42)
二、新自由主义对市场认识的升华	(44)
三、新凯恩斯主义对政府认识的升华	(48)
四、混合经济时期政府和市场的共生	(51)
第三章 发达国家政府与市场边界演进	(55)
第一节 英国私有化政策中的市场边界	(56)
一、英国私有化政策的宏观背景	(56)
二、英国私有化政策的主要实践	(58)
三、英国私有化政策的实施效果与争议	(61)
四、英国私有化政策新进展与世界影响	(66)
第二节 美国新自由化政策的市场边界	(66)
一、美国新自由化政策的经济背景与实践	(67)
二、美国新自由化政策的实施效果与争议	(68)
三、美国新自由化政策深远影响与新进展	(71)
第三节 发达国家经济政策中的政府和市场	(72)
一、提高政府执行力和政策有效性	(73)
二、更加注重行政部门的竞争效率	(76)
三、寻求政府和市场有效组合与优化	(77)
第四章 转型国家政府和市场的边界演进	(79)
第一节 东亚国家转型中的强势政府与市场	(79)
一、转型期经济和社会宏观环境	(79)
二、转型期政府与市场关系实践	(82)
三、转型期政府和市场关系评述	(84)
第二节 东欧国家转型中的快速市场化和政府	(87)

一、政治经济和社会变革的环境	(87)
二、转型期快速市场化主要政策	(88)
三、转型期政府和市场关系评述	(90)
第三节 俄罗斯转型中的政府与市场特点	(92)
一、政治经济和社会变革的必然	(92)
二、转型期政府与市场关系实践	(93)
三、转型期政府与市场关系评述	(96)
第五章 中国政府和市场关系进程回顾	(99)
第一节 计划市场主辅论探索与发展	(99)
一、计划经济体制下的极强政府与市场萎缩	(99)
二、计划为主市场为辅条件下的政府和市场	(101)
三、有计划商品经济条件下的政府和市场	(103)
第二节 计划手段论与市场经济体制的确立	(106)
一、计划市场手段论扫清姓社姓资意识障碍	(106)
二、社会主义市场经济体制下的政府和市场	(107)
三、新形势下政府和市场关系新探索新发展	(109)
第三节 正确处理政府和市场关系的经验与挑战	(111)
一、引入市场和政府主导成就中国经济辉煌	(111)
二、深层次利益调整阻碍政府和市场关系发展	(114)
三、全面深化改革核心是处理好政府和市场的关系	(115)
第六章 转型期中国政府与市场关系逻辑	(117)
第一节 发挥市场在资源配置中的决定作用	(118)
一、中国市场化进程取得重要进展	(118)
二、完善中国市场体系的重点领域	(121)
第二节 政府有效提供公共产品与服务	(123)
一、转变政府职能是提供公共服务的前提	(124)
二、建立健全民生为导向的公共财政体系	(126)
三、积极建设新型社会保障制度和体系	(128)

第三节 营造包容宽松的公平竞争环境	(130)
一、倡导法治经济和进一步放宽准入	(131)
二、以反垄断为重点消除自由竞争障碍	(132)
三、加强外部效应监督维护公平竞争环境	(133)
第七章 构建互补共生的政府和市场关系	(136)
第一节 经济发展不同阶段中的政府和市场	(136)
一、政府行为与经济发展阶段相适应	(137)
二、市场资源配置作用由基础性升为决定性	(139)
三、改善结构增加供给以提升企业活力	(141)
四、经济长期均衡发展中的基础与保障	(142)
第二节 市场决定性作用和弥补市场失灵	(143)
一、凡市场能够调节的政府都退出	(143)
二、凡市场失灵的政府都积极介入	(145)
三、恪守政府职责并发挥政府作用	(151)
第三节 互补共生的政府和市场关系展望	(155)
一、实现互补共生的关键在政府	(156)
二、建有效政府促经济体制改革	(158)
三、强市场激发中国市场活力	(162)
参考文献	(164)
后记	(174)

第一章 导 言

第一节 研究背景和意义

一、研究背景

(一) 政府有效与否事关发展成败

以“变革世界中的政府”为主题的“1997年世界发展报告”指出，一个有效的政府对于提供商品和服务以及规划和机构都是必不可少的。没有一个有效的政府，无论是经济还是社会可持续发展都是不可能实现的。该报告进一步明确指出，国家在经济与社会发展中起着中心作用，政府不是作为增长的直接提供者，而是作为合作者、催化剂和促进者本身体现出来。^①正如时任世界银行行长的沃尔芬森指出，良好的政府不是一个奢侈品，而是发展的必需。任何一个社会要实现经济可持续发展都需要一个高效的政府。世界上任何国家都需要依靠市场促进经济增长，但也需要政府有能力有作为来发展市场利用市场。美国著名学者林德布洛姆提出：“撇开专横残暴的政府与主张自由的政府之间的区别不说，一个政府同另一个政府的最大不同在于市场取代政府或政府取代市场的程度。”^②他认为政府与市场关系是实现善治与否的重要标志。

中国正致力于建设全心全意为人民服务的有效的服务型政府。变革中的

① 世界银行. 1997年世界发展报告：变革世界中的政府. 北京：中国财政经济出版社，1997：1.

② C·林德布洛姆. 政府与市场：世界的政治—经济制度. 上海：上海三联书店、上海人民出版社，1995：1.

世界政府成功经验和失败教训可以为转型中的中国政府改革提供借鉴。有效的政府包括在哪些主要方面发挥主导作用，这在不同国家不同发展阶段存在较大差异。即使处于同等收入水平和大致相同发展阶段，由于国家大小、民族构成不同、文化背景和政治体制上的差异，也使得相应政府承担的职能出现较大区别。第二次世界大战后，世界主要国家政府经过了“肯定—否定—再肯定”的历史发展过程，其中包括着政府主导的发展模式失败，但缺少政府的干预发展同样失败。^① 中国政府的转变政府职能过程，主要是紧紧围绕经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等法定职能展开，如何提高其效能，以避免经济落入“中等收入陷阱”，需要结合实际，借鉴中外成功经验。

（二）发挥市场作用是持久发展所必需

市场发展和作用具有普遍性、基础性和刚性特点，政府应该成为市场的适应者，改革政府以适应市场发展，让市场充分发挥对资源配置的基础性作用（马力宏、刘翔，2013）。政府出台有利于市场发展的政策是一个国家持久发展所需。政府支持而不是取代，也不是阻碍竞争性市场发展作用，政府集中精力于市场所不能企及的工作，对市场起补充作用，即让政府和市场关系协调，取长补短，合作互补，是取得良好发展业绩的发展中国家的成功经验。如果排斥市场，让政府和市场作用对立，则往往陷入发展困境。上述观点在以“政府与市场”为主题的“1991年世界银行发展报告”中明确提出，对于全面深化改革中的中国经济社会仍然具有借鉴意义。

世界经济发展表明，在国际政策环境既定的条件下，健全的国内市场环境政策对于发展效果尤其明显。世界银行研究专家对40个国家数据研究表明，在其他条件既定时，有利的外部条件每年能够促进经济增长0.5~1个百分点；以充分发挥市场作用的有利的国内政策每年能够促进经济增长1.5~2个百分点，后者是前者的两倍。在同等条件下，当实施较好的市场化取向的

^① 程漱兰等，世界银行发展报告20年回顾（1978—1997），北京：中国经济出版社，1999：5。

国内政策比实施较差的国内政策的国家每年经济增长率出现 3.5 个百分点的差别，20 年以后两者经济规模出现两倍的差距（程漱兰等，1999）。上述研究充分表明，是否实施市场化发展政策对于发展业绩差别巨大。

（三）正确处理政府和市场边界是中国全面深化改革的核心

改革开放以来，中国开始经济转型，即由传统的计划经济向现代市场经济转型。经济转型本质是重新定位政府与个人、政府与企业、政府与市场的关系和边界。转型国家实践表明，转型期的主旋律是减少政府干预，通过简政放权，让市场发挥对资源配置的基础性或决定性作用。

政府和市场的边界是一个动态研究课题。在现代社会经济制度体系及其运行机制中，政府和市场是两种最基本最重要的制度安排（曹沛霖，1998）。由于政府和市场支配着经济主体之间合作与竞争态势，约束着经济主体最大化行为，自从市场产生以来，世界各国都一直在不断探索不同的政府与市场关系组合。现实情况是因为存在现实差异和市场化发展进度不同，各国在处理政府和市场关系上具有较大差异，因而研究政府和市场边界是常新的研究课题。如何正确有效处理好政府和市场关系，从微观和宏观上实现资源优化配置是经济学研究的重要问题。

新一届政府力推还原市场之手的调节作用。李克强总理上任时提出在本届政府 5 年任期内至少取消和下放行政审批 1/3 以上的行政体制改革，实质是将错装在政府身上的手还原市场之手。中共十八届三中全会再次实质性地提出简政放权、减少政府对市场的干预，其中包括许多高瞻远瞩的重大突破。以行政审批改革为重点的行政体制改革以大幅削减从中央到地方政府的审批项目，甚至包括地方政府不能直接投资办企业，防止因为地方政府直接兴办企业而干预企业微观生产经营活动，进而可能导致的当地投资垄断和潜在的市场分割。新一届政府要求省一级不得新设行政审批事项，地方市县一级政府不得设立本来就不能设定的任何行政审批事项，切实让市场机制对资源配

置发挥决定性作用，从源头上清除政府从市场中寻租获利的可能。^①

中国政府提出要在市场、政府和企业改革基础上，全面推进市场体系、政府职能、企业体制改革，其中的改革核心是如何正确处理政府和市场关系。中共十八届三中全会提出要使市场对资源配置发挥决定性作用，将发挥市场对资源配置“基础性作用”修订为“决定性作用”，赋予市场新意，公开承诺改革决心，未来相关领域改革起决定性作用的将是市场，强调市场决定性作用意味政府权力范围的缩减，提出市场起决定性作用意味将进一步推进简政放权。^② 中外经济发展历史表明，政府和市场的关系并非呈现简单的此消彼长状态，而应当形成互补共生、你中有我、我中有你的动态协调关系。有效的市场与有效的政府共生共荣，良好有效的政府不是奢侈品而是必需品，从经济发展长期来看，需要依靠市场发展而取得（世界银行，1997）。

需要简要说明的是，中国官方正式文件和学术界常用“政府和市场关系”这一表述，学术界特别是国外学术界常用“边界”（boundary, border, margin）一词，而“关系”（relationship, connection）一词见得相对少。由于“关系”一词固有的某些模糊性和复杂性，本研究为了更加清楚地说明政府和市场关系的演化，更加倾向使用“政府和市场边界”一词，本义是想通过“边界”的动态变动更加直观明了地表达其“关系”内涵。总体上看，本研究关于“政府和市场关系”与“政府和市场边界”是通用的，未作过多严格区分。

① 李克强在地方政府职能转变和机构改革会上的讲话，2013年11月8日，中央政府门户网站，参见 http://www.gov.cn/lidhd/2013-11/08/content_2523935.htm。

② 中共十八届三中全会提出，使市场在资源配置中由十四大和十六大等重要文件中的“基础性作用”提法改为“决定性作用”提法，赋予市场新意。相比较而言，“发挥市场在宏观调控下的基础性作用”修订为“决定性作用”，一方面公开承诺了改革决心，另一方面预示着未来相关领域改革甚至包括政府职能转变等起决定作用的将是市场。发挥市场“决定性”作用是在“基础性”作用之上有加强和确定的含义。当市场发挥基础性作用时，政府可能也可以起决定性作用，基础性不一定是决定力量或重要力量。

二、研究意义

（一）对研究对象理论溯源，有助于从宏观发展脉络把握问题实质

自从现代经济学之父亚当·斯密于 1776 年发表《国民财富的性质和原因的研究》（以下简称《国富论》）以来，在国际条件和国内经济形势共同作用下，政府和市场关系就处于不断变化发展之中。经济自由主义创始人亚当·斯密提出市场促进分工即“斯密定理”，认为市场就像一只“看不见的手”自发调节经济运行，实现社会资源的最优配置，在个人实现利益最大化的条件下，全社会实现整体福利最大化。作为“守夜人”似的有限政府只在公共领域发挥作用，政府不干预经济活动，亚当·斯密不认可重商主义时期政府对微观经济的干预。受此思想影响的李嘉图、萨伊、马歇尔等市场自由主义者都从不同角度发展了亚当·斯密的自由市场论思想，对当时经济社会产生了重要影响。

20 世纪 30 年代出现的凯恩斯国家干预主义对市场自由主义提出挑战。凯恩斯将经济研究重点由微观转向宏观领域，国家干预取代了自由放任的市场经济，并在此思潮影响下，国家干预逐步盛行。通过财政政策、货币政策等宏观经济政策实施，凯恩斯的国家干预政策被视为用“看得见的手”调控经济。凯恩斯国家干预的基本思想是政府应该在短期内有所作为而不是消极保护，应该对社会秩序和经济运行进行积极干预，特别是在市场有效需求不足、社会存在资源闲置的条件下，通过增加财政赤字等政府干预手段来实现增加就业，扩大国内需求，确保经济增长。

上述政府和市场关系的两种理论出现以来随着内外经济条件的变化，两者边界就存在不同观点甚至比较大的争议。在长期政府和市场边界之争过程中，市场自由主义强调市场对经济生活的自发调节作用，认同价格这只“看不见的手”的调节作用；国家干预主义强调政府对经济生活特别是危机期间

对经济生活的干预，提倡政府这只“看得见的手”对经济全面调控。从历史长河和经济实践上观察，关于偏重政府还是市场的争论贯穿市场经济发展过程始终。现实的情况是两种观点并非泾渭分明，也并非存在不可逾越的鸿沟。经过从市场失灵再到政府失败，经济实践告诉我们政府和市场“两只手”都具有不可替代的功效，两者在现实生活中多为互补共生的关系。

（二）通过总结转型国家经验，有助于中国借鉴政府和市场转型经验

发达国家和发展中国家都经历过或正在经历转型，对政府和市场的不同偏重或者向市场转轨的经验教训对中国成功转型同样有借鉴意义。随着市场经济的发展，特别是内外综合环境变化，英美等发达国家与时俱进地调整政府与市场关系，以适应新的经济发展要求，总体上看形成了以市场为主导的政府与市场边界模式。以英国 20 世纪 80 年代以来实施的私有化政策为例，以撒切尔夫人为首的保守党政府把私有化作为英国经济政策的核心主题，掀起了国有企业私有化浪潮，通过把国有企业卖给私人；企业经理人员、雇员收购，职工持股，在股票市场上公开出售；国家控股，其余股份转让；国家所有，特许经营或承包等方式，分阶段、分步骤地进行国有企业的私有化改革。私有化的目标是为了促进竞争和提高效率，让市场发挥对经济活动的主要调节与控制作用。美国里根政府采取供给主义政策，通过减税等市场化政策，为美国经济成长注入新的活力。

其他转型国家也注重经济自由化，积极发挥政府在国家经济发展中的主导作用，总体上取得了良好的发展效果。20 世纪 50 年代以后的日本、“四小龙”、印尼、泰国等采取发挥市场作用，更加注重政府主导经济发展战略，政府主导条件下的政府与市场边界进一步向政府倾斜，这一制度安排曾一度被认为是他们取得经济成就的制度原因，为学术界认同，并被其他国家效法。但以政府强势干预条件下发展以出口为导向的发展模式，技术创新能力相对较弱，承受外来打击和经济贸易条件突然变化的能力不足。1997 年亚洲金融

风暴引发了这些国家的经济衰退，有的国家甚至出现剧烈社会危机和政治动乱。上述情况是包括国际投机等在内的综合因素引发的，但其中有一条重要的内因在发生作用，即这些转型国家在经济发展过程中处理政府与市场关系时过分强调政府，市场特别是应对国际市场波动的能力建设不足。

经济学说中的自由市场与政府干预的争论，从长期看并不是主张回到政府替代市场的计划干预体制，即使有时实施国有化措施也只是短期应变策略措施，并非长期的制度安排。正如前世界银行行长沃尔芬森所述，以政府干预为主的经济体制“不可能长期保持人类福利的改善”。^① 中国正处于向社会主义市场经济体制转轨的重要时期，借鉴发达国家和东亚等转型国家正确处理政府与市场的关系经验，科学划分政府和市场边界，事关中国经济长期平稳发展。政府和市场边界是社会经济结构中的两个相互联系、合作互补的不同机制，它们受到一国政治经济发展水平、经济和社会制度、历史传统等因素影响，表现出动态调整、互补共生的关系。深水区的中国改革核心是正确处理政府和市场关系，在这一改革过程中，需要充分考虑上述因素。

（三）分析政府和市场逻辑，有助于把握全面深化经济体制改革核心

著名经济学家保罗·萨缪尔森指出，“划分市场和政府的合理界限是一个持久的问题。一个有效率并且人道的社会要求混合经济的两个方面——市场和政府同时存在。现代经济的运作，如果没有市场或政府，就都会孤掌难鸣”，“当今世界上没有任何一个经济完全属于上述两种极端（市场经济和指令经济）之一。相反，所有的社会都是既带有市场经济的成分也带有指令经济成分的混合经济（mixed economy）”。^② 中国全面深化改革的核心问题是正确处理政府与市场的关系，其内在逻辑首先是需要发挥市场资源配置的决定性作用，其次是政府有效提供公共产品与服务，由政府主导市场参与共同营

^① 程漱兰等，世界银行发展报告 20 年回顾（1978—1997），北京：中国经济出版社，1999：33。

^② 保罗·萨缪尔森，威廉·诺德豪斯，经济学，北京：华夏出版社，1999：5。