

市场发育中的政府经济管理行为及其规范研究

文/毕思勇

一. 前言

当前,我国经济形态存在两方面严重问题;一方面是市场发育不充分,另一方面是政府的经济行为存在着不规范,政府行为的不规范阻碍着市场的发育。规范政府与规范市场已经成为中国的双重任务,而其中处于主导地位的关键在于规范政府。这是因为,市场是无形的,政府是有形的;市场要靠政府去组织去维持,政府是管理主体,市场是管理的客体:政府行为规范了,市场就容易规范了。

二. 市场发育中存在的政府不规范经济行为

我国的市场经济建设具有独特的历史背景和逻辑起点。一方面,我国目前还处于社会主义初级阶段,市场经济很不发达,市场经济所要求的基本条件、制度环境以及思想观念等还很不成熟,市场发育程度低。另一方面,我国市场经济建设从改革传统高度集中,计划经济开始起步的计划经济的体制手段、制度、规则等很发达。因此,政府经济管理往往不适应市场经济的发展要求,造成一些不规范行为。

(一) 条条块块的个别利益追逐,造成了市场的分割、闭塞

随着我国经济的迅速发展,市场的总体格局正发生着由卖方市场向买方市场转变。各部门、各地方为了追求各自的局部利益,依附行政权力相互封锁、相互排斥。行业主管部门和地方政府与其所属的企业结成了“利益共同体”,寄希望通过扶持和保护,达到发展其局部经济的目标。例如,保护所属企业产品在本区域内的优先销售权,禁止竞争对手的产品进入本区域市场;利用政府的权力和影响,直接或间接迫使金融机构为所属企业提供资金等。使本应统一开放的市场被分割为众多地区市场和部门市场,各自形成封闭式的自给自足的体系,造成了市场的闭塞性。虽然经过一系列的改革,传统体制已有所突破,但由于原有体制尚未完成转换,地区间、部门间的壁垒还是存在。

(二) 垄断和行政权力滥用问题

由于传统体制下的政企合一和统配统包,把企业分成不同等级对待等因素作用,一部分行业的企业享有特别的排它的垄断地位。它们可以通过计划分配,调拨掌握名牌优质产品和紧俏物资,划定销售范围和市场格局,从而在竞争中处于优势地位。如煤气、自来水、电力、电信、邮政、铁路、保险等居于垄断地位的公用企业,不仅在行为产品和服务中形成独霸市场的垄断局面,有的还滥用其垄断的经济优势,将其独占优势扩展至终端用品市场或乱收费等领域,这必然阻碍市场竞争机制的发挥。另一方面,一些行政机关滥用行政权力,与企业串通,采用对产品实行监制、推荐、定点生产、指定经营、评名评优、质量抽查认证等方式,人为垄断某些产品的生产和销售,从而造成的以小挤大、以劣挤优、以内挤外等不正常现象。而且这些不良现象在地方经济发展中还有继续蔓延之势。

(三) 政府对企业的行政干预存在着负面影响

虽然行政分权使地方政府成为独立的利益主体,其利益取向与企业有了某些相似之处,但地方政府组织部是一个行政机构,其目标是多元的,必须同时兼顾经济增长和社会发展两方面目标。因此,地方政府的目标和利益与市场条件下企业单纯追求利润最大化的目标和利益常常发生矛盾。限于体制、经验和财力,地方政府还不能通过发挥公共财政的作用,建立健全社会保障制度,合理运用经济调控手段等方法来解决这类矛盾或消除其不良后果,而习惯于直接干预企业的经济活动。例如,从市场经济角度看,企业裁减冗员是正常合理的,但政府从社会安定的角度看是一种不安定因素,因而常常以行政手段加以限制,银行向缺乏还贷能力的企业发放贷款是不符合市场原则的,而政府从社会安定角度强迫银行贷款,给银行带来严重危机的“安定团结贷款”由此大量生成,与此相类似的干预行为在企业资产重组方面也屡见不鲜,出现了不可违背企业意愿和市场规律的“拉郎配”企业兼并和用行政手段捏合而成的企业集团。政府对企业的过渡干预使企业自主经营行为受到极大的限制,滞缓了企业行为市场化进程。

三. 改善政府经济管理行为的建议

改革开放以来,政府的经济管理行为后果是双重的,它在一定程度上推进了市场的发育,同时又为市场的进一步发育设置了诸多障碍,其原因主要来自政府本身。因此,规范政府经济管理行为,对促进市场发育和经济发展尤为重要。

(一) 正确认识市场发育中政府功能角色的变化,适时转换政府职能

政府行为规范化是一个相对的概念，也是一个动态的、长期的过程，市场发育的不同时期、不同阶段，要求政府的行为规范也要随之变化。因此，政府必须正确认识市场发育进程中政府功能角色的变换，依照以政府行为“增进市场”而不是阻碍市场发育或取代市场的原则及时转换其职能。政府的经济管理行为一定要符合政治体制改革的需要，建立“小政府，大社会”基础上的“廉价政府，活社会”，精兵简政，使政府能够高效、低成本管理社会，增强社会活力。政府应随市场发育的进程及时削减其市场替代功能，培育市场的合理优化配置资源的能力，功能应集中在为市场发展创造良好的外部环境，为建立健全失业、医疗、养老、贫困救济等社会保障制度；将政府投资转向基础设施建设，弥补市场机制配置资源在此领域的“无能”；综合运用价格、税收、利率等经济杠杆去引导企业资金投向和产品结构调整。

（二）加快改革的整体推进，为政府行为规范化提供动力和外部条件

在传统体制下企业为政府附属物，政府的行为对象是企业。而在市场经济体系下，企业是独立的经济行为主体，企业受政府直接领导。但两者对市场环境都有着强烈的依赖性，实现政企分开，对国有企业实行战略性改组，限制政府对企业经营的干预，提高企业经营自主权。同时，政府必须为企业创造良好的市场环境，组织、建立统一的市场体系，打破地区分割封锁。在目前情况下，要加快生产要素市场建设，如资金市场、技术市场、信息市场、劳务市场等，并利用政府行政手段，确保市场体系的开放性。

（三）加强法制建设，为政府行为规范化提供法律保证

市场经济是法制经济，它不仅要求各种配套的法律法规来规范和调整各市场主体之间的经济关系和经济行为，而且要求将政府对市场的管制和干预行为也置于法律的监督与控制之下。因此，我国的法制建设既包括规范和调整各市场主体之间关系和经济行为的法律制度，又要包括制约政府对市场进行干预权力与范围的法律制度，如产业法律制度，宏观调控法律制度、微观管理法规等，此外，还必须建立起一套规范政府行政行为的行政法规体系。与此同时，要健全政府行为的监督体系，建立起一套法律监督、社会监督、行政监督相互补充、相互配合的强有力的监督体系，有助于政府自觉依法调控经济行为，减少越权，也有助于政府克服某些方面的决策失误和某种程度的为政不廉，逐步提高政府调控行为的效能。

（四）改进管理方式方法，建立创新、规范、高效、廉洁的政府

通过建立创新型政府，加快制度创新，强化宏观管理职能，弱化微观管理职能，实现从无限权力的政府向有限责任的政府，从干预的政府向服务的政府转变；通过建设规范型政府，推进政府法制化建设，实行目标指标化，指标责任化，责任制度化；通过建设高效型政府，进一步深化改革，转变政府职能，把地方政府资产管理职能交给资产经营公司，把社会服务职能交给社会中介机构，使政府集中精力搞好经济社会规划和公共服务。通过建设廉洁政府，按照国际惯例，减少政府权力对经营活动的干预，把同级监督、上下级双向监督、社会公众监督和舆论监督统一起来。

四. 结语

本文研究的对象是社会主义经济管理模式中的政府经济管理行为，并且对未来新的经济运行环境下政府经济管理行为的调整和适应提供对策性意见。但由于时间和水平有限，其中疏漏在所难免，请读者指正

（作者单位：淄博职业学院）

相关链接

论国有独资公司董事会法律制度的完善
市场发育中政府经济管理行为规范研究
政府在发展循环经济中的职能定位
论和谐社会的经济秩序公正
地方立法的成本效益分析
我国多层次资本市场监管体系的构建
发展国际外包对承接方的经济效应分析
论县域经济可持续发展与小城镇建设
对我国地方政府发行债券的理性思考

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心