

论经济转型过程中政府角色的变迁

段立平¹, 宋智勇²

(1. 华南师范大学经济与管理学院, 广东广州 510631; 2. 南开大学经济研究所, 天津 300071)

摘要: 保持政府与市场关系的动态平衡是经济转型过程中实现稳定和长期增长的必要条件。在华盛顿共识及其指导下的东欧及俄罗斯的休克疗法中, 政府是最小化的角色, 这造成了这些国家剧烈的经济衰退。而在后华盛顿共识里政府则担当了市场经济育婴人的角色, 体现了后凯恩斯主义的政府观念, 但后华盛顿共识的主张并没有得到转型国家实践的支持。北京共识表明, 政府与市场之间的良好互动, 在经济转轨过程中是至关重要的。

关键词: 经济转型; 政府角色; 华盛顿共识; 后华盛顿共识; 北京共识

中图分类号: F045 **文献标志码:** A **文章编号:** 1674-3555(2009)02-0035-06

DOI: 10.3875/j.issn.1674-3555.2009.02.07 本文的 PDF 文件可以从 xuebao.wzu.edu.cn 获得

经济转型的关键是重新安排政府与市场的关系, 必然要涉及到政府的改革及其经济作用问题。华盛顿共识极力弱化政府的经济作用, 政府角色最小化、保持最小限度地干预经济是休克疗法的一个重要内容。有人认为, 一个计划体制国家由政府所开展的局部改革是远远不够的, 只有全面地以自由市场机制取代落后的计划经济体制, 转型才能成功^[1]。有人认为, 后华盛顿共识主张转型过程中政府的作用不仅不能够削弱, 而且必须加强, 经济市场化进程必须由政府主导^[2]。还有人认为, 中国经济转型的实践向人们揭示出一个基本的道理, 那就是要实现经济的顺利转型、保持稳定和增长, 必须在政府与市场之间求得动态平衡, 两者不是替代的关系, 而是互相促进、互相补充的, “一个国家既可能从过度管制中遭受损失, 也可能从缺乏管制中遭受损失”^[3]。所以, 转型过程不是对政府或市场所进行的单项选择, 关键的问题是寻找两者有效结合的最优路径。

一、华盛顿共识: 政府角色最小化

在 20 世纪 90 年代初, 东欧国家及俄罗斯普遍采用休克疗法来试图解决经济转型问题, 使得各国经济陷入了长期的衰退之中, 给这些国家的人民带来深重的灾难。结果却是“并不存在所谓的‘休克疗法’, 有的只是‘休克失败’, 或者说是‘没有疗法的休克’”^[4]。

休克疗法的理论基础就是华盛顿共识, 华盛顿共识起源于国际货币基金组织、世界银行和美国政府(财政部)在 20 世纪 80 年代形成的一系列的政策主张, 而这一术语是由世界银行经济学家威廉姆森最初在 1989 年提出的, 其意在衡量经合发展组织的经济理念, 并且试图用这些理念来代替自 20 世纪 50 年代开始就主导拉美经济政策的发展经济学的陈旧观念^[5]。华盛顿共识的主张集中体现在三个方面, 即政府的角色最小化、快速的私有化和自由化。华盛顿共识是新自由主

收稿日期: 2008-10-21

作者简介: 段立平(1977-), 女, 河北唐县人, 硕士研究生, 研究方向: 制度经济学

义和货币主义的理论在经济转型方面的延伸,认为市场与政府之间是完全替代的关系,没有“第三条道路”可走,经济转型就是最小化政府的经济功能,而市场则可以在计划经济的废墟上自然而然地迅速成长起来。政府角色最小化在华盛顿共识的各项政策主张中都有明显的体现。

在紧缩性政策方面,华盛顿共识主张减少政府和央行的预算赤字,以防止通货膨胀。发达国家在经济不景气时,都实行扩张政策,而华盛顿共识却以防止通货膨胀为由,主张实行紧缩性政策,俄罗斯实行的结果一方面是限制了政府的宏观调控能力,另一方面也打击了国内生产的积极性和国内商品的供给能力,使国民经济中的支付危机达到了史无前例的规模,生产性投资下降到最低点。

“工厂厂长们遇到了严重的财政问题,……(企业之间拖欠款)1992年1月欠款总额为370亿卢布,到了1992年8月激增到了32000亿卢布,而到了1994年初高达250000亿卢布。这显然已不是通货膨胀问题。从政府和中央银行那里得不到贷款和钱,俄罗斯企业间就建立起自己的信贷关系,只是债务难以要回。”^[6]

通货膨胀不仅仅是货币主义者认为的单纯的“货币溢出”的结果,也有供给方面的深刻原因,政府单纯实行紧缩性的财政金融政策,不仅无济于事,而且会造成供给萎缩与消费萎缩,进而造成财政税基萎缩的恶性循环,使经济雪上加霜。公共开支方面的改革,在人民收入锐减的时候,为了保证人民的生活,形成有效的需求,无疑是应该增加公共福利支出,而不是如华盛顿共识所要求的要减少。华盛顿共识所要求的税制改革的实质是扩大税基,减少企业税,但由于转型过程中形成的形形色色的利益集团,使得有能力交税的企业也有能力逃税,而没有能力逃税的企业也没有能力交税,国家财政能力也严重萎缩,俄罗斯联邦政府的财政赤字飙升,主动的紧缩性政策变成了被动的扩张政策,政府对经济的调控能力基本上完全丧失。

在私有化方面,将资源从低效率的国有经济部门转移到高效率的私有经济部门,长期来看显然是有积极作用的,但一方面私有化的好处需要严格的制度保证,另一方面私有化的形式则至关重要。俄罗斯私有化的目的是向经理、厂长和职工提供新的激励,但其实施的结果则成了政府官员、金融寡头、企业领导以及黑帮等有权势者们瓜分、盗窃国家资产的盛宴,并没有对商品生产产生积极的促进作用,绝大部分新私有化的企业仍像以前国有企业那样运行。普通人民即使得到了一万卢布的私有化凭证(按当时汇率折算仅相当于20美元),但在他们手里也起不了什么作用,形同废纸。俄罗斯私有化的失误主要应由其政府负责,他们过分看重了私有化而忽视了制度建设,而且对私有化的过程缺乏详细的计划和严密的控制。更为重要的是,他们不是把私有化当作经济发展的手段,而是当作了目标,尤其是当成了政治目标来操作,这就产生了一系列的恶果,如压制竞争、加剧失业、激励腐败和掠夺消费者等。

自由化方面的政策则更突出体现了政府角色最小化的特点,价格、工资自由化不仅没有起到经济信号的作用,反而割断了企业间原有的靠行政计划维系的横向联系。俄罗斯国家计划委员会和国家物资供应委员会的取消,使得原有的企业找不到原材料的来源,产品也销不出去。尤其是与旧体制没有联系的新商人更是很难找到供应商或客户。在制度的真空中,企业都无所适从。价格机制在发达市场经济中的调节作用,在“休克”之后根本不起作用。利率的自由化使得俄实际利率高涨,高涨的利率足以使任何经济增长被扼杀。对外直接投资的开放问题就更多了,不仅没有带来国际长期投资的增长,反而为国际热钱的流入流出打开了方便之门。同时国内资本的外逃也更为猖獗,俄罗斯每年都有大规模的资本外逃。因此,金融自由化的关键并不在于自由化或者

缩小国家对经济干预的范围，而是建立一个管制框架，以确保建立一个有效的金融制度。

综上所述，政府角色最小化的要求，在华盛顿共识政策体系中各个方面都有所体现，而且俄罗斯的休克疗法也基本上都加以实行，其后果则是经济的崩溃和长期衰退，从扭曲的集中计划经济阶段进入了扭曲的市场经济阶段。

二、后华盛顿共识：市场机制的育婴人

后华盛顿共识是对华盛顿共识和休克疗法的反思和总结，同时也吸收了波兰和中国转型的经验。后华盛顿共识由简单的转轨公式诸如稳定化、自由化和私有化的看法转向关注制度建设，以及分析制度的影响，将发展的目标定得更加广泛和长远，并且让政府在经济成长过程中起更加积极的作用。

根据斯蒂格利茨的概括，后华盛顿共识大大加强了政府在经济转型中的作用，为使市场更好地发挥作用，政府必须采用多样化的工具。

在保持宏观经济稳定方面，政府主要的措施有：第一，控制通货膨胀是政府不可推卸的责任。控制“高程度和中等程度的通货膨胀应当是一项优先考虑的基本政策，但是，使低通货膨胀更低，不一定能够有效改善市场的运行”。他同时间接地批评了华盛顿共识过分关注通货膨胀的做法，认为它“不仅歪曲了经济政策，阻碍经济实现充分增长和挖掘潜在产量，而且会导致降低经济灵活性、丧失重要增长收益的制度安排”^[7]。第二，治理预算赤字和往来账户赤字。但要确定理想的预算赤字水平却没有那么简单，因为它取决于环境，政府的预算赤字应着眼于动态的平衡。往来账户的赤字则特别取决于资金的用途，筹措资金的形式非常重要，特别是国外直接投资。第三，稳定产量和促进长期增长。华盛顿共识忽视了稳定产量和失业人数，大量的失业表明经济中有大量的闲置资源得不到利用，而产量的衰退对社会和经济更有破坏性影响。

在金融改革方面，健康的金融系统不仅仅可以避免经济危机，而且可以为过剩资源挑选出最具生产能力的项目，但由于金融部门的信息不全面、市场不完备和契约不完善等问题，完全依靠银行本身并不能实现这些功能。在金融市场上政府管理服务在于四个目的：维持安全与稳定、促进竞争、保护消费者和保证那些未得到周到服务的群体有机会得到资金。金融自由化必须在政府建立了对金融业的有效监控和规制之后才能放手进行。

在竞争政策方面，后华盛顿共识认为竞争是市场经济成功的关键，为了建立竞争的市场环境，政府应该做到：第一，促进贸易自由。贸易自由化是华盛顿共识的重要组成部分，贸易自由化可以形成竞争，但这并不是自动进行的。在进口被垄断的经济中，贸易自由化的经济收益，可能只是原封不动地从政府转到垄断者手中。就建立具有竞争性和创新性的经济而言，贸易自由化既不是必要的也不是充分的。第二，促进私有化。私有化是必须的，但是，要想通过私有化实现效益与公平的目标，需要非常严格的条件，在没有奠定必要的制度基础（包括竞争性市场和管理机构）的条件下匆忙进行私有化是有害的。（华盛顿共识）过高估计了私有化所带来的收益，而低估了私有化的代价，尤其是私有化过程本身的政治代价和它给进一步改革设置的障碍^[7]。第三，确定管理控制机制。竞争对垄断部门是不适用的，新技术也并不要求大规模解除管制，取而代之，要求管理控制结构必须进行适当变革，以迎接新的挑战。这种变革必须认识到混合经济领域的存在，其中一些部分非常适于竞争，而其他一些部分较易受少数生产者支配。

为了使市场更好地发挥作用，政府还必须作为市场的补充。华盛顿共识要求政府角色最小化，

但政府在适当调节、社会保护和福利事业方面可起重要作用, 关键问题不在于政府的规模, 而是政府的活动和方式。政府在建立人力资本领域和促进技术转移(尤其是技术引进和开发方面)的责任和作用是为市场所不能替代的, 这两个领域对经济的长期增长和质量的提高有着重要意义。后华盛顿共识还大大扩充了华盛顿共识的发展目标, 改进的、扩展的政府目标是它的一个重要特征。这些目标包括我们寻求提高生活标准, 包括改善卫生和教育, 而不仅仅是增加可衡量的国内生产总值。我们寻求可持续发展, 包括保护自然资源和维护有益健康的环境。我们寻求公正的发展, 这样的发展能确保社会中的所有集团、而不仅是处于社会上层的集团能享受发展成果。而且, 我们寻求民主的发展, 在这样的发展中, 公民能以各种方式参与作出影响他们的生活的决定^[7]。

后华盛顿共识对华盛顿共识的改进和超越之处, 几乎都与政府的作用有关, 正如斯蒂格利茨所呼吁的, “向市场经济过度并不是要弱化而是要重新定义政府的作用”。斯蒂格利茨还提出了非分散化基本定理, 用来说明如果没有政府干预, 就不能实现有效的市场配置^[8]。没有一个运作良好的政府, 私有产权也不可能带来效率, 同时完善的公司法人治理结构, 对经济复苏起着极其重要的作用, 如果没有政府的积极作用, 公司法人治理结构也不可能完善起来。

政府作用在华盛顿共识里是最小化的角色, 在后华盛顿共识里面显然成了市场经济的育婴人, 在市场机制的发育过程中, 政府要负有多方面的责任, 应采取多样化的工具, 达到多样性的目标。“一个国家一定要常抓不懈地积极制定国家的政治经济政策, 不是以资产所有者或国有企业管理人的身份, 而是作为制度改造的设计师、金融领域的守护神、人力资本的投资者、基础设施发展的融资人、全球一体化的管理者。”^[7]

后华盛顿共识是出于对华盛顿共识的批判和超越, 虽然参考了波兰和中国的经验, 但并不是对中国经验的理论总结, 也没有对实现成功经济转型的必要条件做出理论抽象。虽然强调了政府应该做什么, 在一定程度上也说明了政府应该怎么做, 但是对政府正确发挥作用的重要条件以及政府与市场关系的本质认识上, 仍然不甚明了。如果说华盛顿共识是“市场原教旨主义”的体现, 那么, 后华盛顿共识则带有典型的后凯恩斯主义“政府情结”。

三、北京共识: 政府与市场关系的动态均衡

东欧及俄罗斯的休克疗法成为华盛顿共识的实验场, 而后华盛顿共识却没有这样的实验机会, 中国的转型历史也并不完全支持后华盛顿共识。中国经验的最典型方面, 如实验和创新, 在后华盛顿共识里得不到体现, 而世界银行与国际货币基金组织所开出的转型方案, 即自由主义的华盛顿共识与新凯恩斯主义的后华盛顿共识, 并不能解决世界的贫困问题, 更不能给世界带来繁荣, 后华盛顿共识受到了疑问。这也正是北京共识之所以提出的主要原因。

北京共识是由美国高盛公司高级顾问乔舒亚·库珀·雷默正式提出的, 他在《北京共识》这篇报告当中, 将北京共识概括为: 北京共识需要诸如极其谨慎地处理私有化和自由贸易等思想, 第一, 艰苦努力、主动创新和大胆实践(如中国的经济特区), 第二, 坚决捍卫国家主权和利益, 第三, 循序渐进, 不断精心积聚具有不对称能量的工具(如外汇储备等)。雷默认为, 北京共识的灵魂是创新和实验, 它既务实又理想, 解决问题灵活应对, 因事而异, 不强求划一是其准则。它不仅关注经济发展, 也同样注重社会变化, 通过发展经济与完善管理改善社会^[9]。

北京共识并没有像后华盛顿共识那样, 指出政府的具体职责和可以采取的政策工具, 而是概括了政府行事的基本准则, 这就是政府应该在尊重市场的基础上, 尽量发挥自己的主导作用, 政

府与市场之间要有良好的互动，在经济转型过程中实现两者的动态平衡。

中国经济转型的历史有力地佐证了这一基本结论。改革开放以来一系列的制度创新和具有重大历史意义的改革政策的出台，从家庭联产承包制、国有企业承包制、经济特区和价格双轨制，到农地和国有企业产权制度改革、国有股减持和国有商业银行的改造，再到加入世贸组织和推动区域经济一体化等，无不是政府与市场（民间）相互“博弈”的结果。

一方面，市场的制度创新通过政府的确认、推广和实施，从局部走向整体，实现了制度创新收益的最大化。另一方面，政府对市场制度创新的选择、确认与推广，也是对市场机制发育的培育、管理和引导的过程。市场力量的壮大，也进一步促进了政府自身的改革，在很大程度上制约和规范了政府的行为，推进了民主化和法制化的进程。这一点中国的改革与前苏联的改革，尤其是与戈尔巴乔夫的“改革新思维”形成了鲜明的对比。

四、结论：寻找政府与市场结合的最优路径

政府与市场的动态均衡是实现经济成功转型的必要条件，政府与市场的完美结合则是走向发达市场经济的必由之路。经济转型从来没有一个明确的目标，而是一个在政府与市场的互动中逐步摸索、不断试验的过程，目标同样是动态的，一个目标实现之后，还需要有进一步的摸索和试验，还需要有更进一步的目标。

经济转型的力量，一方面来自于政府的推动，政府应成为“强化市场型政府”，要采取“市场增进”的经济政策，另一方面的力量则来自于市场的扩张，广大的人民群众在各个方向上进行试验、探索和创新，是制度创新的基本动力。

在这里，发扬民主，健全法制，保障人民的经济权利，尊重人民的首创精神就十分必要。政府的引导、控制力量代表了转型中自上而下的力量，具有理性建构、设计的成分，而市场的自发力量则代表了转型中自下而上的力量，则具有自发性、演进性的优点。这两种力量在转型过程中保持良好的协调与平衡是经济转型能够不断走向深入的根本保证。

参考文献

- [1] 石奇. 经济转型与国家能力提升[J]. 学海, 2005, (5): 15-19.
- [2] 王清宪. 政府主导的中国经济市场化进程分析[J]. 中国国情国力, 2003, (5): 10-13.
- [3] 朱明星. 政府与市场的博弈[J]. 中国投资, 2005, (9): 110-111.
- [4] 科勒德克. 从“休克”失败到“后华盛顿共识” [J]. 张蓓, 译. 经济社会体制比较, 1999, (2): 8-13.
- [5] 约翰·威廉姆森. 华盛顿共识简史[C]. 苏延芳, 译 // 黄平, 崔之元. 中国与全球化: 华盛顿共识还是北京共识. 北京: 社会科学文献出版社, 2005: 63-86.
- [6] 马歇尔·戈德曼. 失去的机会: 俄罗斯的经济改革为什么失败[M]. 李轶海, 金彩红, 译. 上海: 上海译文出版社, 1997: 109.
- [7] 斯蒂格利茨. 后华盛顿共识: 上[J]. 段丽萍, 译. 国外社会科学文摘, 1999, (1): 2-27.
- [8] 斯蒂格利茨. 社会主义向何处去[M]. 周立群, 译. 长春: 吉林人民出版社, 1998: 281.
- [9] 舒亚·库珀·雷默. 北京共识[C]. 新华社《参考资料》编辑部, 译 // 黄平, 崔之元. 中国与全球化: 华盛顿共识还是北京共识. 北京: 社会科学文献出版社, 2005: 1-62.

Change of Government Role in the Economic Transformation

DUAN Liping¹, SONG Zhiyong²

(1. School of Economics and Management, Normal University of South China, Guangzhou, China 510631; 2. Institute of Economics, Nankai University, Tianjin, China 300071)

Abstract: To keep a dynamic balance between government and market in the period of economic transformation is the necessary condition for the stabilization and long term growth of economy. According to the Washington Consensus and the shock therapy practices in East Europe and Russia, governments played least important role, which caused violent economic recession. While in the Post-Washington Consensus, which failed to get the economic transformation countries' support in practice, governments became the culturists of the market economy, which embodied the main thoughts of government in the Post-Keynesianism. Beijing Consensus indicates that keeping a good interaction between government and market is vital to the economic transformation.

Key words: Economic transformation; Government role; Washington Consensus; Post-Washington Consensus; Beijing Consensus

(编辑: 李颖)