

论市场经济条件下的政府经济行为

郭晓林

政府经济行为是国家经济职能的体现,在计划经济条件下,政府经济行为表现得十分显著,政府包揽了社会经济生活的方方面面,既是经济活动的计划者,也是组织实施者,还是管理者。那么,在市场经济条件下,政府在经济活动中扮演什么样的角色,其经济行为的特点是什么,目前亟需研究解决什么问题?本文拟就此谈些看法。

一、市场经济需要政府调控

可能是出于对计划经济条件下政府经济行为的反感,有的同志认为市场经济是竞争经济,而竞争是自由平等的,因此政府应当“归位”,只做社会管理者,不能再涉足经济领域,干预经济活动。这种观点无疑是片面的。在我国社会主义市场经济条件下,政府的经济职能不仅不能削弱,而且在一些方面还要强化。这是因为:

1. “看不见的手”不可能包医百病。市场经济是按照价值规律进行资源配置的方式和手段,也就是说市场经济是一种资源配置的方式,它通过价值规律影响价格机制、供求机制和竞争机制。市场经济的优点在于:(1)利益驱动的直接化。在商品生产中,生产者的目的是为了获得个人的经济利益,为了获得更多的利益,生产者就要不断地提高质量,降低成本,改善服务,满足社会需要。这种建立在追求和满足个人利益基础之上的机制,是推动经济发展和社会进步的强大动力。(2)经营决策的分散化。由于企业是市场的主体,生产什么、生产多少都由企业根据市场情况加以决定,并且决策者的决策与其经济密切相关,这样有利于提高效率、避免损失、减少经济决策过程中官僚主义的问题。(3)信息的明晰化。以价格体系为主要内容的经济信息能够使各市场主体获得简单清楚和有效的信息,从而有利于资源的合理配置。但是,市场经济也有其局限性,一是微观经济的充分发展并不能保证宏观经济的平衡,而宏观经济的失衡反过来又会影响微观经济的发展;二是由于市场信息的短暂性,使得市场机制不能有效反映国民经济发展的长远目标;三是市场主体之间非经济的利益矛盾不能完全靠市场调节解决;四是由于市场机制的作用,往往会带来分配不公,导致两极分化,如此这些,都需要政府通过宏观调控这只“看得见的手”来解决或矫正。

2. 我国自身的特点所决定。我国自身的特点主要表现在三个因素上:(1)制度因素。我国所奉行的是社会主义市场经济,除了市场经济追求生产力发展的共性之外,它还表现为要追求社会公正逐步实现共同富裕上,这是保证实现社会主义制度优越性的重要方面。而要达到目标,靠市场自身是无法解决的,必须要有适度的政府调控。(2)地理因素。我国幅员辽阔,经济发展不平衡,地区之间差异较大,如果仅按市场机制运作,人流、物流、资金流就会偏重于沿海和其他经济较发达地区,拉大沿海与内地、东部与中西部的差距。要促使全国经济的协调发展,同样需要政府的经济调控,如实行收入转移支付制度,弥补贫困地区的资金不足等。(3)历史因素。新中国建国以来,长期实行高度的计划经济体制,人们的思想观念、行为方式都习惯于传统经济模式,社会经济构架也是建立在以国有制经济为主体的基础之上,这种历史条件,决定了我国的市场经济之路是一个漫长而艰巨的历程,决定了我们在向市场经济转轨中,不可能完全抛弃政府控制的做法,而必须通过政府的经济行为对两种经济体制的过渡加以引导,对市场经济条件下市场机制的运行加以影响。

3. 国外的经验所证明。邓小平同志说:计划和市场都是手段,社会主义可以有市场,资本主义也有计划,从实际情况看正是这样。西方发达国家由于不同社会背景和经济发展条件,政府对经济活动的调节与控制大体分为三种类型:一种以美、英为代表的自由资本主义模式,主要通过财政、货币和收入分配间接调控手段,来调节市场,引导企业和消费者的行为,政府一般不直接介入微观经济活动;一种是以德国为代表的社会市场经济模式。它一方面崇尚自由主义和市场竞争,另一方面又强调由国家来维护秩序,促进社会公平和宏观经济的稳定;一种是以法、日为代表的政府主导型模式。它们的共同特点是,政府以产业政策为核心,把经济计划作为调整资源配置,并辅以财政金融政策和其他政策,以实现国民经济的发展战略。亚洲新兴工业化

国家和地区,如韩国、新加坡、台湾也基本上是采取这种模式。西方发达国家和成功的市场经济国家的经验表明,政府调控是市场经济良性发展的重要手段,政府在国家经济事务中有着重要的、积极的作用,市场经济的培育和发展离不开政府经济职能作用的发挥。这些国家的经验,特别是后工业化国家,充分利用政府干预的力量迅速发展经济的经验值得我们学习借鉴。

二、市场经济条件下政府调控的主要特点

在市场经济条件下,政府经济行为的目的非常明确,那就是维护正常的社会经济秩序,保护市场经济的主体,优化经济资源的配置,保证社会发展的公正,实现国家的经济战略目标。与计划经济条件相比,市场经济下的政府经济行为有着鲜明的特点和内在规律性:

1. 导向性。即政府通过国民经济计划和产业政策的制定,提出经济发展的方向和目标,制定相应的经济结构调整措施,影响企业的经营决策,促使企业自觉地调整自身经济行为,以符合国家宏观经济政策的要求。这里所谓的导向,就是引导、指导和协调,而不是用行政命令的方式强加于企业,这是企业市场主体地位的客观要求。相应地,如果企业没有接受政府导向的信号,盲目发展,就要受到市场规则的惩罚和政府经济政策的制裁。

2. 规范性。指政府经济行为建立在法律框架基础之上,既符合市场经济的内在要求,又符合民主法制精神。市场经济要求,就是说政府的经济活动也要按价值规律办事,不能超越市场规则或凌驾于市场之上,亦即要遵循客观经济规律;符合民主法制精神,就是要依法办事,使政府的经济行为循规蹈矩,避免“长官意志”带来的随决性和短期效应。与此同时,还要提高政府经济行为的透明度,使之置于公众和社会舆论的监督之下,提高效率,防止产生腐败现象。

3. 补充性。即在市场调节“失灵”时,通过政府经济行为来弥补市场机制的不足。包括对于投资规模和风险大、投资回收期长、私人资本不愿或无力投资的基础产业、公用事业进行直接投资;对于供求弹性小而又关系到国计民生的一些企业和产品由国家直接经营,并实行价格控制;对于市场发育薄弱、市场乏力的地区和市场,由政府提供信息指导、培育市场组织,为市场调节的有效作用创造条件等。

4. 协调性。即通过政府调控协调各经济利益主体之间的矛盾,协调各经济部类之间的关系,达到社会经济的平衡、协调、稳定发展,并为市场机制的运行创造良好的宏观经济环境。其中包括通过采取“适度从紧”的财政、信贷政策,调节总需求的变动,维持社会总供给总需求和整体平衡,防止出现严重的通货膨胀;通过完善税收分配制度,调节国民收入再分配过程,把社会收入差距限制在有利于社会稳定和经济长远发展的范围之内,协调公平和效率的关系;通过建立收入转移支付制度,协调地区间的利益矛盾,以缩小中西部地区的经济差距,促进地区间经济的平衡发展。

三、目前政府经济行为中需要强化的几个方面

党的十四大以来,我国在宏观经济领域进行了一系列重要改革,对于加强和改善国家宏观调控起到了很大作用。但是由于市场经济体制的建立是一项艰巨而复杂的系统工作,不可能一蹴而就,政府调控职能需要改革和加强的地方仍然很多。

1. 强化资产管理,淡化行政管理。这个问题实质就是针对国有企业改革的。就各级政府而言,在国企改革中,我认为应该着重抓好两个方面,即资产管理和政企分开。

所谓资产管理,有几层涵义,一是该管的要管住,该放开的要放开;二是要保证国有资产的增值。现在的问题是,国有企业资产有的管死了,有的没管住。据统计,1995年底全国经营性国有资产总量已达45063亿元,这是一笔巨大的财富,但是由于管理和体制的弊端,相当一部分资产处于闲置或低效作用状况,有的在不规范的企业改制和与外资嫁接中悄悄地流失了。因此,保持国有企业在国民经济中的主导地位,从整体上搞活国有企业的重点就是要盘活国有资产存量。党的十五大提出了社会主义初级阶段的基本路线,并要求从“三个有利于”的标准出发,进一步解放思想,培育以公有制为主体,多种所有制经济共同发展的所有制结构,努力寻找能够极大促进生产力发展的公有制实施形式,一切反映社会化生产规律的经营方式和组织形式都可以大胆利用。这就为下一步企业改革指明了方向。加强资产管理,首先坚决实施“抓大放小”战略。以资产为纽带,以约占全国利税总额85%的1000家国有大型企业为重点,组建跨行业、跨地区、跨国家经营的“经济航空母舰”,增强公有制经济对全局经济的控制力。其次,要以确立国有资产投资主体为重点,加快建立国有资产管理、监督和营运体系。第三,要以股份制改造为突破,搞好资产重组,规范破产,鼓励兼并。通过管住、管好、管活国有资产,达到国有资产的保值和增值。

所谓政企分开,就是从行政管理角度看,要给企业彻底“松绑”。政企不分,企业是政府的附属物,这是我们长期没有解决好的问题。究其原因,在于所有权和经营权没有分离。下一步,我们应结合国有资产管理

体制的改革,突破性地改革现行企业管理体制,真正做到“产权清晰,权责明确,政企分开,管理科学”;凡是企业的事情都应企业自己决定,政府及其有关部门一律不能从人、财、物上加以控制。

2. 强化产业管理,加快结构调整。由于我国长期处于计划经济,经济发展失衡和长期积累起来的矛盾比较突出,国民经济各个领域普遍存在着“大而全、小而全”和盲目重点建设的问题。从区域上来看,结构趋同,你有我也有,低水平重复生产,各自为政,形成“篱笆经济”格局;从企业层次上看,生产经营规模小,科技含量小,专业化程度不高,劳动生产率低。因此,调整产业结构,优化资产组合,实现国民经济由粗放型向集约型转变,由数量型增长向效益型增长转变,尽快提升产业水平,是当前我国经济建设和发展的迫切任务。调整产业结构靠什么?在市场经济条件下,毫无疑问要以市场为基础,不能以行政命令的方式进行。但是,由于我国目前正处在经济转轨时期,资本市场、劳动力市场等生产要素市场发育不全,手段也不完备,单纯依靠市场的力量调整经济结构力度不足,必须有政府力量的配合。同时,经济调整的主要对象是国有企业,而政府是国有经济的支配者。这些都决定了在现阶段经济调整既不能脱离市场导向,违背市场经济原则,又不能忽视政府的作用,只能是在政府宏观调控下的市场经济行为和准则。政府在经济结构调整中的手段主要就是产业政策以及与之配套的货币金融政策、财税政策等。目前,我们一方面要不断研究和完善产业政策,明确各产业部类的比例关系、经济支柱产业、新的经济增长点以及经济的优势规模;另一方面要加强产业政策管理,包括政策实施的监督、检查、调控、奖惩等,以保证整个经济结构调整的有效运行。在两种体制的转轨变型时期和现行的利益格局之下,应该说加强对实施产业政策的监督管理更为重要,它既可以校正市场的盲目性,又可以减轻不同利益主体影响经济结构调整的负作用。

3. 强化贸易管理,维护经济利益。当今世界是一个政治多元化的世界,也是一个经济一体化的世界,任何国家和地区都不能游离于世界经济格局之外,都是国际经济大循环的一部分。这种形势无疑是市场经济带来的,但这种形势也给政府经济职能的发挥提出了新的要求。首先,政府要为市场开放和平等竞争服务,按照市场规则的要求办事,不能人为地封闭市场,阻碍生产要素的合理流动,即要当“开明政府”;其次,在国际竞争日益激烈的情况下,由于生产力发展的不平衡,政府必须运用必要的手段,保护本国的政治、经济利益,防止在国际经济分工中被挤垮,避免经济上受制于人,即要当家作主,做“自己管理的政府”,其宗旨就是以国家利益至上,维护自身的合法权益。基于这些,当前在向市场经济过渡,向国际市场接轨中,我们必须要加强贸易管理;在指导思想,要从计划体制下形成的以追求数量增长和规模扩张为主的观念中解脱出来,坚持以经济效益为中心的观念,在讲求经济效益的前提下,发展对外贸易;在经营方式上,要推动外贸企业的改组、改造,实现集约化经营,组织“联合舰队”,从整体上提高我国外贸企业的竞争能力;在管理手段上,要综合运用税收、外汇、信贷等政策,鼓励企业开拓国际市场,推进市场的多元化。同时,还要运用法律、外交等手段,消除贸易摩擦,保护本国的知识产权和经济利益。这里只谈到外贸,对内贸而言,政府经济行为主要体现在搞好市场规划、制定市场规则、严格市场管理等方面上,同样需要重视和加强。

4. 强化税收管理,提高“两个比重”。税收是国家赖以生存的经济基础,也是政府宏观调控的经济基础和手段。改革开放以来,我国税收的作用日益增强,地位不断提高,为促进市场经济体制的形成和经济建设的发展起到了重要作用。但由于税制不完善、管理手段落后等因素,税收分配、调节的职能受到影响,以至目前存在财政收入占国内生产总值(GDP)比重下降和中央财政收入占整个财政收入比重下降的局面。要改变这种状况,首先,要进一步改革和完善税制。当前要突出地解决好“费改税”的问题,即规范国家分配形式,减少权力分配,纠正多方面、多环节参与国民收入分配的混乱做法。减费增税,扩大税基,既可以有效避免预算外资金膨胀的问题,又可以逐步提高税收占国民收入的比重,增强国家宏观调控的经济能力,还可以为行政事业单位实行“收支两条线”创造条件,扼制腐败现象。与此同时,税制改革还要适应国企改革和市场经济的培育发展,适时开征社会保障税,建立风险机制,保证经济体制的顺利进行。其次,要进一步理顺和完善税收征管体系。国税、地税的分设是为适应分税制的需要,目的是为了保证中央利益,调动地方积极性。从目前的运行来看,效果不尽理想,特别是国税收入难以得到有效保障,国税收入占整个税收收入的比重呈逐渐下滑趋势,这样无疑不利宏观经济,因此,必须采取适当措施,调整征管范围,理顺征管职责,规范税收行为,使之有利于保证分税制、分机构目的的实现。第三,要强化税收征管手段。增值税和个体私营企业的税收是税收管理的两个难点,需要通过加快税收征管现代化的进程,加快税收法制化的步伐来解决。如加大对税收征管手段建设的投入,实现微机联网、电子监控;赋予税务部门必要的强制执行权,加大对偷、抗、骗税的惩处力度等,都是加强税收管理中要研究和解决的问题。

(作者单位:湖北省国家税务局)

(责任编辑:郭雁)