

市场经济条件下政府角色的转换

王邦佐 桑玉成

社会主义市场经济概念的提出,在社会主义发展史上具有开天辟地的意义。然而,如何走出计划经济的理论束缚和实践樊篱,推进社会主义市场经济体制的建立,却是十分艰巨的任务。这一任务之所以艰巨,是因为从计划经济到市场经济的转变,并不仅仅意味着经济制度和经济运行方式的变革,而更为重要的是政府角色的实质性转换。因此,从理论上探讨市场经济下的政府角色,对于实现我国政府角色的转换,使其满足社会主义市场经济的要求,无疑具有重要的理论意义和实际意义。

1. 在我们提出社会主义市场经济的战略任务之后,经济学家和实际工作者从经济学的角度对市场经济的含义作出了众多的分析和论证,这些分析和论证为我们认识市场经济的面貌提供了有益的启示。但是,要全面理解社会主义市场经济的概念,除了从经济学的角度进行分析和论证之外,还有必要从政治学的视角进行透视,尽管经济学与政治学在这一问题上存在着很多共通之处。

之所以要从政治学的视角来认识市场经济问题,主要是因为:

首先,任何一种经济运动,总是在一定政治形态的包容下才得以展开的。马克思主义在分析人类社会的基本矛盾运动时指出,人们在自己生活的社会生产中,必然要发生一定的、必然的、不以他们的意志为转移的生产关系,并由与之相适应的上层建筑竖立其上。(参见《马恩选集》第2卷第82页。)可见,离开了政治这一基本框架,经济不仅无法运转,而且甚至就无从谈起。根据马克思主义的基本原理,一种特定的政治上层建筑,只能适应一种特定生产关系的存在和发展,因此,用计划经济下的政府模式来培育社会主义市场经济的体制,这无论如何是难以奏效的。

其次,在具体的经济制度和政治制度之间,常常难以找出明确的界限,以致于在人们探讨经济制度的变革时,也就会自觉不自觉地涉足到政治制度的领域。例如财政体制和税收政策之类的问题,在现代政治系统高度发达的情况下,人们已很难把它们划归到经济的领域还是政治的领域。毫无疑问,像计划经济与市场经济这样的根本经济制度层次的概念,仅仅从经济的角度加以解释是远远不够的。

再次,解决计划经济还是市场经济问题的根本之点,在于正确处理好政府与市场的基本关系。用一个或许并不贴切的比喻来说,我们可以把政府与市场视为一个标尺的两个终点,而在这两个终点之间,排列着各种不同的经济制度,在偏向于政府的那一边,存在着计划经济的经济制度;在偏向于市场的那一边,存在着市场经济的经济制度;但是,无论是计划经济还是市场经济,它们又各自受到另一终点的力量辐射,以致于在整个世界体系中,可以说还找不到计划经济和市场经济的极端形态。因此,我们要实现从计划经济到市场经济的过渡,正是在于在政府与市场之间找出一个恰当的位置。为此,我们既要研究市场的功能和机制,同时也要研究政

府的功能和机制。

从政治学的视角来探讨市场经济的含义,市场经济至少具有如下特征:其一,社会资源的配置主要通过市场按照市场交换的规则来进行,而不通过政府的行政力量来进行;其二,政府作为公共权力,凌驾于社会经济活动之上,而不以经济活动主体的身份卷入经济活动之中;其三,政府主要履行公共管理的职能,而不履行直接经济管理的职能。可以看到,市场经济的这些特征虽然似乎没有论及经济自身,但却是市场经济的题中应有之义。

2.

从市场经济的特征以及上述我们把市场与政府放在一个标尺的两端的情形可以看出,市场对政府具有排斥的倾向。这种情况是由政府的特征所决定的。

所谓政府,是代表国家行使公共权力的机构体系。政府代表着社会的公共权威,它可以根据这一权威,对社会资源作出权威性的分配。在一般的意义上,政府具有如下几个基本特征:

第一,公共性。政府是由于社会公共的需要而产生的,因而它具有公共的性质。恩格斯把公共权力的产生视为国家区别于氏族根本标志,并认为,这种公共权力是凌驾于社会之上的力量。(参见《马恩选集》第4卷第166页。)尽管政府的机构由社会的个体所组成,但是政府的公共特性决定了政府的一般功能在于维护社会的公共利益,解决社会的公共问题。马克思、恩格斯希望政府官员成为社会公仆的论述,正是建立在政府的公共特性基础之上的。

第二,普遍性。作为行使公共权力的政府,其功能涉足到社会的所有领域和所有个体,此所谓政府的普遍性特征。从社会个体这个角度出发,一定地域范围内的社会个体,无论其多么复杂多么丰富多采,他们只能在同一个政府下生活,享有一定的权利并履行一定的义务,接受政府的管辖。因此,政府之于社会,无论是施以利益,还是加以强制,都具有普遍性的意义。

第三,强制性。强制性是公共权力得以成立并运行的基本保证,因而,作为公共权力主体的政府,无论它代表着什么阶级的利益,其行为的强制性特征总是显而易见的。国家之所以成为国家,政府之所以成为政府,正是因为它掌握了强制性的权力。根据这种强制,政府可以维系社会的正常秩序。反之,如果政府离开了强制,那么它将无以充当公共权力的角色并履行政府的功能。

第四,非赢利性。是否以赢利为目的,是区分市场行为与政府行为的重要标志。根据马克思主义的分析,国家是一定阶级的国家,是以维护一定阶级的经济利益为其根本宗旨的。但是,政府代表公共权力,从事社会的公共管理,因而,政府的行为必须以非赢利性政策目标为依据,就是说,政府在其履行社会职责时,并不计也不能计直接成本和收益,如果某一政府在兴办教育时考虑到能赚多少钱,在维护社会治安时考虑到能有多少利润,那么这不仅使这些事情办不好或根本就办不成,而且还扭曲了政府的形象,使政府不成其为政府。

早期的很多经济学家看到了政府的上述特征,因此在他们论述市场经济的基本规则时,竭力提倡政府采取对于市场的不干预政策。应该说,从市场经济运行的某些基本要求来看,这是不无道理的。

市场经济建立在商品的等价交换基础之上。根据市场的规则,商品的价格由生产这一商品的社会必要劳动所决定,商品交换以等价交换为前提。在这里,一切人格化的因素都物化了。正如马克思所分析的那样,这种等价交换的市场行为掩盖了人与人之间的社会关系,但是从经济特征的角度看,这不能不是市场经济的基本要求。正是在这一意义上,马克思曾说,在市场上没有平民,也没有国王。

由此可见,要使市场经济的规则在经济领域里得到充分体现,应该把政府的作用限制在恰当的范围之内,因为市场在客观上对政府有所排斥。譬如说,政府维护的是公共利益,而市场是以其同一的规则给予不同的社会个体以获取特殊利益的机会和环境;政府对于社会的管理具有普遍性的意义,而市场很显然要在社会中拉开差距和档次;政府可以以强制性的力量支配社会资源,而市场行为必须排斥强制,仅以平等和志愿为基础,如此等等。

在我们实现从计划经济到市场经济的转变时期,政府对于市场的渗透是不可避免的,而这恰恰是需要我们特别注意的。如果渗透不当,那么很可能使政府的行为反而成了建立市场机制的障碍。一个突出的问题是,在我们目前的情况下,某些公共权力的主体直接成为经济活动的主体,政府及其官员直接卷入交易行为,并且把权力的标记带到了经济的领域,这势必干扰经济活动的正常进行,并阻碍市场经济因素的生成和发展。因此,在建立市场经济的过程中,注意到市场经济对于政府的排斥性的情况,无疑是我们规范市场行为、完善市场机制的必要前提。

3. 市场对于政府的排斥倾向并不意味着政府在市场面前就完全无所作为。事实上,即使是最推崇市场经济的思想家,也没有排斥政府对于市场经济的积极作为;即使是实行最完善的市场体制的国家,也没有放弃政府对于市场经济正常运转的责任。

尽管人们认为市场是迄今为止支配社会资源的最为有效的手段,从而均把市场经济的体制作为社会经济活动的基本模式,但是人们也程度不同地认识到,市场机制也有它不可避免的缺陷。这些缺陷主要表现在:

第一,市场经济无法满足社会公共产品的需要。为使社会稳定、健康地发展,社会需要提供某些公共产品。所谓公共产品,是指那些可供所有社会个体消费(享有)或得益但并不需要或者并不能够使所有社会个体都付出相应代价的产品。很显然,按照市场的规则,一个社会并不能解决这方面的问题。我们不能想象军队在保卫国家领土的某一次战役之前与有关得益方签订关于支付款项的协议,我们也不能想象警察开列破获不同类型、不同程度的刑事案件的价目表,如此等等。尽管一国公民按照一定的规则缴纳了用于国防、治安等方面所需的赋税,但是无论是纳税行为本身还是制造或提供公共产品的行为,都是不可能在市场经济的规则下完成的。

第二,市场经济保障不了社会的公正。谋求社会公正是政治统治得以维持的重要条件,但是,社会公正在市场经济下却往往得不到完美的实现。诚然,市场经济本身也体现了某种公正性,因为它为所有参与经济活动的主体提供了同一的机会和准则。但是,由于社会个体在生理特质和社会特质上的差异,所以不同的社会个体在市场经济运动中的所得结果却是千差万别的。社会容忍这种千差万别的存在,但同时也必须把这种千差万别控制在适度的范围之内,而这种控制则需要政府的行为来实现。

第三,市场经济克服不了由它自身所导致的某些消极后果。在市场经济下,每一个经济活动主体为获取其自身的利益而搏斗在市场的海洋之中,这是理所当然的。但是,由于物质利益的强大诱惑力,人们在为谋取更多利益的经济行为中,总是想方设法竭尽全力,同时,也不免有一些经济活动主体不择手段,为所欲为,为了其自身的利益而侵害他人的权益。这种情况在市场经济下应该说是难以避免的;而且,这种情况仅仅通过市场经济的途径也难以得到有效的抑制。

第四,市场经济保证不了社会经济的稳定、健康发展。尽管亚当·斯密认为可通过“看不见的手”来规范经济的行为,协调经济的发展,但是市场经济的历史已经表明,市场经济的运行也不可能做到一帆风顺,所谓经济危机、所谓发展周期以及长波短波的概念或多或少地与市场经

济的模式有着一定的联系。因为很显然,一个社会经济的稳定健康发展,需要解决的问题远比市场经济的领域宽泛得多。产业结构、就业保障、环境质量、教育水准等等,这些关系到经济发展的基本问题,是绝不能仅仅在市场经济领域里得到解决的。由此可见,在社会发展的很多方面,自由市场经济甚至是繁荣的市场经济,也难以满足一些特定的基本社会需求。

市场经济的缺陷是政府对于经济积极作为的基本根据,甚至可以认为是政府存在的重要理由。根据既定的社会目标,政府采取积极的行动,维护市场体制的运行,弥补市场的不足,解决市场所解决不了的社会问题,与市场形成一个整体性的合力,以推进社会稳定健康的发展。

诚然,在市场经济条件下,政府对于经济的积极作为需要遵循如下原则:其一,应该是维护了市场经济的基本秩序而不是干扰了这个秩序;其二,其主旨应该是弥补市场的缺陷,即是说,政府的行为在于解决市场所不能解决的问题,只要市场能够解决,就应该发挥市场的作用;其三,政府作为的方式和途径既需要考虑到市场经济的基本规则得到遵守,也必须考虑到政府作为的根本目的在于使原来的情况有所改善和提高,换言之,要使人注意到,政府作为的结果是使他们的合法权益得到维护而不是相反。否则的话,政府的积极作为将会失去必要的群众基础。

还必须指出,在由计划经济向市场经济转变的过渡时期,政府的积极作为是极为重要的。因为在这一时期,原有体制的一些弊端没有消除,新体制的模式尚未成形。在这种情况下,就需要由政府出面,推进一系列相应的体制改革和政策调整,以通过国家的宏观调控来解决各种利益矛盾和利益关系。正如江泽民同志最近指出,要建立健全宏观调控体系,合理划分中央和地方的职责权限,把当前利益与长远利益、局部利益与整体利益很好地结合起来,搞好总量平衡和综合协调,集中必要的财力物力进行重点建设,综合利用经济、法律和必要的行政手段,促进经济和社会更快更好地发展。(参见新华社7月23日电稿)

4. 实现由计划经济到市场经济的转变,其实质在于将经济制度的位置在由政府和市场连结的标尺上向市场方向移动,即在于把原来一直由政府履行的某些功能转变成市场的功能,从而使政府自身由原来的计划经济下的政府转变成市场经济下的政府。

在我们看来,这种政府角色的转换是由计划经济过渡到市场经济的重要环节,是市场经济得以建立的基本前提。在过去计划经济体制下,我们的政府既是公共管理的主体,又是经济活动的主体。尽管根据社会主义公有制的理论解释,政府不是生产资料的所有者,但实际的经济运行中政府对其所管辖范围内的所有社会资源具有控制和支配的权力。这种体制的惯性已经越来越明显地对当前我们培育市场经济的机制造成了障碍。由于我们不可能很快改变政府作为经济活动主体的地位,更由于我国各级政府的层级关系和所辖地域的相对独立性,所以我们的很多市场行为实际上是在政府的不同层次或不同地域间进行的。在这种情况下,如果说在计划经济条件下我们仅仅只有一个政府(由中央政府直接领导下的地方各级政府构成了一个政府整体)的话,那么现在就存在着产生千千万万个大小不同的“政府”的危险。这时候,每一个“政府”都有它的发展需要和发展目标,每一个“政府”都有其自身的利益和辖区的利益,于是,社会就形成了以各级各地政府为单位的经济利益主体。而且如前所述,政府掌握着公共权力,带有强制性的特征,所以只要政府以经济活动的主体卷入经济行为,经济运动中的权力渗透和不正当竞争就必然干扰到市场行为的正常秩序。我们已经看到,某些地方为争取更多的中外投资而随意减免税收,某些地方为争得更多的利润收入而容忍假冒商品的出笼,某些地方为求得更大的发展而乱批特批项目,如此等等,其原因盖出于此。这种情况反而使我们政府的整体

性力量受到削弱,既影响到社会经济的协调发展,又阻碍了政府正当功能的有效发挥。

严峻的现实需要我们从改革的角度,从市场经济的角度来审视问题。这首先需要我们将政府的角色正位,把政府从经济活动主体的地位上拉下来,使其真正履行社会的公共职能。

根据这种思路,在社会主义市场经济下,我们政府应扮演如下角色:

第一,规则的制定者。市场经济是一种竞争性的经济,然而各经济活动主体必须在符合社会利益、满足市场要求的规则下展开竞争,这正如体育运动员在既定的规则下展开比赛一样。这种规则来自两个方面,一方面是市场经济本身所包含的规则,如自由契约、等价交换等等,另一方面是政府制定的社会规则,如税收制度、劳动保护等等,这种规则为市场经济的正常运行提供环境条件。在市场经济下,政府的一个重要功能就是制定规则,使经济活动主体在浩浩的市场经济大海中能够有章可循,有法可依。

第二,秩序的维护者。在某种意义上说,市场经济意味着一种特定的经济秩序。这种秩序是铁面无私甚至是有些残酷无情的,它给予那些能够驾驭市场经济的经济活动主体以更多的利益,而使那些不能驾驭市场经济或不愿参与市场经济的主体得不到利益甚至丧失利益。在这种情况下,就避免不了有那么一种主体采取各种行动来干扰市场经济的秩序,例如他们采取各种社会变异行为来破坏经济活动的社会环境,或者不顾市场经济的规则而巧取豪夺,如此等等。对此,政府对于维护正当的秩序就有义不容辞的责任。

第三,矛盾的协调者。即使是在既定规则和正当秩序下展开经济活动,不同经济活动主体之间也难免会发生各种各样的矛盾和冲突。协调、解决这种矛盾的结构不能在经济活动主体之间寻找,而必须由充当社会公共权力主体的政府来承担。恩格斯在谈到国家的产生时就认为,国家正是为了协调矛盾缓和冲突的需要而产生的。政府有这个责任、也有这个条件充当矛盾协调者的角色。因为政府作为社会公共权威,它具有履行如恩格斯所说的把矛盾和冲突控制在秩序范围内的功能;另一方面,政府它自身没有什么特殊的利益,所以能够以公正人的角色,协调解决好矛盾和冲突。正是在这一点上,我们进一步看到,政府不能成为经济活动的主体卷入经济活动,不然的话它将无法成为公正人的角色来协调解决矛盾。如果政府成了经济活动的主体,那正如体育运动场上某人既是裁判员又是运动员的情况一样。

第四,社会的服务者。既然社会需要政府,人民组成了政府,那么政府就必须为人民提供必要的公共服务,这也是政府的一项重要功能。政府需要向社会提供公共产品的服务,提供公共管理的服务。这些服务之所以成为必要,是因为没有这种服务,社会就不能正常地生存下去;同时,这些服务内容又是经济活动主体所不能通过经济行为本身得到解决的。仅以公共环境为例,我们很难想象任何一个或若干经济活动主体愿意或者能够按市场的规则来解决这个问题,因为维护公共卫生、保护公共环境的行为本身并不能给行为者直接带来经济效益。因此,这种属于服务性的功能就只能由政府来承担。

可以看到,市场经济给政府角色提出的要求可以从消极和积极的两个角度得到理解:在消极的方面,市场经济需要政府不能成为经济活动主体,不能直接卷入经济运动,以市场的功能来取代一部分政府的功能;在积极的方面,市场经济需要政府以其特有的能量,采取积极的行动,来规范市场经济的运行,维护市场经济的秩序,以推动社会经济的健康发展。总而言之,政府在市场经济面前不能处处作为,但也不是无所作为。摆正政府的这一角色,是我们建立市场经济体制的必要前提。