

清华大学 中国经济研究中心 研究动态

总字92期

2002年1月4日

治理市场秩序与调整政府功能

魏杰 赵俊超

一、市场经济和市场秩序的内涵

市场经济是在本质上不同于计划经济的经济形式。在计划经济条件下，全社会只有国家（政府）一个社会经济主体，其他主体（企业、家庭、个人）均不具备经济活动的主体资格，也不能进入市场。政府一家充当了市场中的所有角色，通过指令性计划对经济资源配置、生产经营流通以及产品分配等进行严格而周密的控制。其他主体没有自己独立的利益，也没有在“市场”上进行交易的权利，只能被动地完成政府交办的某一阶段、某一步骤的具体工作。因此，计划经济下不存在真正意义上的市场，也就不存在市场秩序问题。如果非要说有，指的也仅仅是政府控制经济的有效性等问题。

市场经济的基本特征是确立了市场的多元主体。政府这个唯一主体开始分化、瓦解，直至逐渐淡出，而企业、个人等逐渐具备了自身的独立利益，具备了市场主体资格。自由主义经济学认为，正是人们追求自身利益的行为构成了社会经济活动的原动力。为了获取更多的利益，人们不得不想办法改进工艺技术，改善生产条件，提高劳动生产率，研究市场需求和消费者偏好，以生产出更多的和更好的产品和服务。经营有方的企业通过产品销售实现产品价值，得以滚动发展和不断壮大，而经营不善的企业只能被逐出市场。市场的优胜劣汰机制使社会经济资源自动流向其能发挥最大作用的部门，实现了资源的优化配置。

市场经济给我们描绘了一副动人的蓝图。然而，这一蓝图的实现却是有条件的，这就是市场秩序。市场经济主体的动机在于逐利，而不是为社会作出无私的贡献（尽管在客观上往往实现了这样的效果），这就造成他的行为模式的复杂化：他既可能通过辛勤劳动和诚实经营来获取收益，也有可能通过损害别人的办法如欺诈来获取收益，只要他确信这种行为不会受到足够严厉的惩罚。萨缪尔森说市场既没有理智也没有良心，就是这个道理。一旦某些市场主体选择后一种方式，必然会给另外的主体造成损害，如果这种状况不能得到及时的制止，那么市场机制就会被逆转，不再是优胜劣汰而是劣胜优汰，不再是资源优化配置而是劣化配置。在严重的时候，会使人人自危，不敢进入市场，或者将交易减少到最低的限度，从而社会经济无论在总量上还是在质量上都会倒退。

由此可见，要想使各经济主体的逐利行为和全社会的利益相一致，要想使优胜劣汰的市场机制得以正常发挥，必须具备一定的制度条件，我们称之为市场秩序。市场秩序指的是市场运行中必须遵循的一切规则和法律规范的总称，它告诉市场主体什么可以做，什么不可以做乃至会受到何种惩罚，从而保障了社会生产、交换、消费、分配等各个环节的顺利实现和市场机制的良性发挥。良好的市场秩序是健康的市场经济不可或缺的一部分。市场经济的本质是开放自由的市场和公平公正的秩序规则，仅有前者是远远不够的。有人认为市场经济就是可以为所欲为，这种认识是片面和肤浅的。一个市场有无秩序和秩序水平的高低，会直接影响到其配置资源的效率。市场秩序越成熟、稳定，越为市场主体所接受、所遵循，市场机制就越可以得到发挥。反之，市场机制就会受到阻碍和凝滞，优越性无法充分体现。从这个意义上说，我国建立社会主义市场经济的过程，同时也是经济运行从无秩序到有秩序，从旧秩序转变为新秩序的过程。

二、我国市场秩序的现状

改革开放以来我国的经济建设取得了举世瞩目的成就。但在经济高速增长的同时，市场秩序却不断滑坡。目前，市场秩序总体来说不容乐观，破坏市场秩序的行为和现象屡见不鲜，而某些地区某些市场的秩序混乱状况已经到了令人触目惊心的地步。

目前，我国市场的无序是全方位的，大致可以分为以下几类：

1. 市场进出秩序混乱。每个市场都有其进入和退出的一系列规则，这些规则是保证市场优胜劣汰机制得以发挥的重要前提。但在我国，大量的本不具备资格的主体通过种种手段进入市场，超越自身资质和经营范围承揽业务，经营失败、资不抵债时仍然受到重重保护混迹市场，造成优胜劣汰的僵持格局。与此同时，一些行业壁垒高筑，通过行政审批手段将大量具备资格的市场主体挡在市场之外，以种种借口对民间资本加以歧视。

2. 市场竞争秩序混乱。市场竞争的基本手段是通过用更低的成本生产出更多更好的产品来获得竞争优势，而在我国有些生产者却热衷于使用不正当竞争手段来获得，如假冒他人品牌、诋毁和陷害竞争对手、寻求行业垄

断、人为制造市场分割和地区封锁等。

3. 市场流通秩序混乱。80年代末期,由于市场疲软,一些企业的经营出现困难。进入90年代以来,随着买方市场的形成,这一矛盾又逐渐加剧。由于市场疲软,产品积压,企业流动资金不足,为了维持再生产过程,只好用拖欠别人货款的方式来购买原材料。久而久之,造成了企业间的大量拖欠,形成三角债问题,严重影响了经济运行效率。

4. 市场交易秩序混乱。由于体制转轨,法律不健全,以及一些市场主体的不正当心态,市场交易中信用严重不足,各种欺诈行为层出不穷。如在股票市场中,一些大户联合操纵市场,人为制造股票价格的大起大落;低水平的金融诈骗屡屡得手,干扰正常的金融秩序。等等。

在西方发达市场经济国家也存在市场秩序问题,但是同我国的问题相比有很大差别。在那里,市场制度已经运行了几百年,市场机制从各方面来看都已经比较成熟,只是尚存在一些市场失灵的问题。如市场竞争导致产业集中度增大,进而产生垄断。我国也存在垄断问题,而且相当严重,但这种垄断多是由行政手段造成并维系的,成因、表现均不同于西方国家,自然也要采取不同的解决办法。一般来说,今天我国经济运行中存在的无序问题,多数属于市场内在的基本秩序的问题,这些问题在西方早已解决。我国经济从长期自给自足的自然经济转化而来,又经过几十年的计划经济的管制,几乎从来没有过市场经济的传统和经验,因此,实际我国面临的是一个市场秩序的重构问题。这也注定了我国建立良性市场秩序的过程必将是一个长期、艰巨和复杂的过程。

三、市场秩序混乱的背后:政府功能紊乱

笼统地讲,我国市场秩序混乱的原因是市场发育水平还比较低,市场主体、市场行为、市场机制等还很不成熟。但不成熟并不能一言以蔽之,我们更关心的是促进市场发育、规范市场秩序的办法,因此必须寻求更为直接的、通过努力可以改进的原因。透过市场秩序混乱的层层表象,我们不难发现在当前阶段政府功能紊乱是导致市场秩序混乱的深层原因,也是解决市场秩序问题的关键所在。

政府是市场秩序的先天的提供者和维护者。市场健康运行所需的一系列市场秩序,具体表现为各种法律法规、规章制度,只能由政府来提供。这是因为政府尤其是中央政府是全社会利益的代表,唯有政府才有可能站在中间的立场上,提供一套公正公平的秩序体系。政府提供公共秩序,并不是因为它的权力更大人员更多,而是因为它的中立地位。政府在提供公共秩序方面与其它组织相比具有先天的优势,正如企业在组织生产提供产品方面更有优势一样。从这个意义上说,维护市场秩序、保障社会经济良性发展是政府最首要、最基本的任务。

目前我国政府在维护市场秩序方面存在诸多问题,具体表现为功能的紊乱,该管的事情没有管或者没有管好,不该管的事情却到处插手,“错位”与“缺位”并存。更有甚者,政府本身有时即充当了破坏市场秩序的始作俑者。我国的市场经济脱胎于中央集权的计划经济,政府一直充当全能的角色,承担了全部的经济职能。在转向市场经济以后,由于种种原因,政府的经济职能并没有完全取消,而是大量保留混迹于市场之中。政府承担经济职能使得其失去或部分失去了中立的立场,在市场上人为制造出亲疏远近关系,破坏市场的公平原则。如政企不分,则政府在制定法律法规时必然会向与其有着密切关系的企业倾斜,由此带来行业垄断和不公平竞争。由于存在利益关系,政府在执行市场监管时更难以做到公正、公开和公平,从而进一步破坏了市场规则应有的严肃性和权威性。又由于政府仍然在很大程度上控制了配置经济资源的权力,诱发政府官员在行使权力时产生寻租行为,腐败行为同时也是对市场秩序的巨大破坏。另一方面,政府的精力是有限的,管了不该管的事情,必然会有该管的事情管不过来,产生“真空”和“缺位”,这样就使得市场秩序更加混乱。

市场秩序的维护在很多情况下是一种“0-1”游戏,即要么是有序的要么是无序的,我们不能指望它在总体有序的前提下包容一些例外情况。一次不受惩处的违规经营可以起到强烈的示范作用,引起市场其它主体对于守法经营的蔑视和唾弃,从而也加入到违规经营的行列中来。政府承担经济职能丧失中立地位,率先破坏市场规则的公正性,进而各市场主体群起效仿,直至法不责众,这就是我国普遍存在的市场秩序混乱状况的诱发机制。

四、调整政府功能,治理市场秩序

我们由上文已经知道,目前我国市场秩序混乱的深层原因是政府功能定位不当。那么,我们力图治理市场秩序,就应当首先从调整政府功能做起。政府只有首先管好自己,然后才能管好市场。政府必须在自己不应当作为的领域退出,而在自己应当作为的领域强化职能。

政府应当明确自己的任务,不是拥有财产,不是直接经营企业,而是为企业发展创造良好的市场环境,为市场经济守夜。在此基础之上,做一些力所能及的调控、引导和服务工作等。明确任务之后,政府就应当大幅度削减经济职能。政府直接经营企业,应当减少到最少、最必要的限度,只提供市场其它主体不愿提供或无力提供的产品。政府有关部门应当尽量减少直至取消配置资源的权力,废除一切不合理的行政审批,让市场竞争来决定经济资源的配置,行政权力不再插手。

与此同时,政府应当在缺位的地方迅速补位,加强职能,主要是三个方面:

1. 清晰和保护产权

回顾市场经济的发展史,我们发现产权是市场经济的基础。市场经济承认了市场的多元主体地位,这些主体各自拥有自己独立的利益,并且为了自身利益最大化而进行交易,这必然包含一个前提:各主体之间的利益是清晰可分的,即产权关系必须明确。如果产权关系不清,彼此的权利义务关系就难以确定,风险和收益就会出现不对称,市场行为会出现一些非理性的特征,进而破坏市场秩序。

在我国,由于长期对私有财产权利的排斥,以及一些“左”的思想的干扰,产权改革一直比较滞后。产权关系既不清晰,又缺乏对合法产权的有效保护。因此,政府必须承担这一任务,对国家、企业和公民的产权进行清晰

化并保障正常产权关系的实现，直至用法律的形式固定下来。唯有如此方可以对市场主体提供有效的激励和约束，形成市场公平竞争的基础。

2. 完善市场规则建设

完善市场规则建设包括两个方面的涵义，一个是立法，一个是执法。以前者来说，虽然改革开放尤其是90年代以来我国立法工作取得了巨大进展，但仍然不能适应市场经济的需要。一些市场需要的法律法规迟迟没有出台，而一些已经明显落后于时代的法律法规没有废止，据统计，我国目前工商管理方面的法律、规章多达200多种，却没有一部统一的基本立法。新旧法规并行甚至互有矛盾，这是产生多头管理和多重标准的根源。规则不一必然带来秩序混乱，必须加以统一。

执法方面则更为落后。执法不严，有法不依，一些严重破坏市场规则甚至违法犯罪行为得不到有力打击，直接造成了市场秩序的恶化。因此必须大力整顿执法队伍，清除那些利用权力进行寻租的腐败分子，保证执法的公正性。除了政府自身的监督，还要引入中介机构、企业和公民对政府的监督，营造公正、公平、公开的舆论环境。

3. 理顺利益关系

我国市场秩序混乱不能完全归咎于整治力度不够，很多的情况是由于在设定市场规则时没有理顺各方面的利益关系。靠严厉查堵，或许可以取得一时的效果，但只要背后的利益关系不能理顺，效果总是难以维持，在经济运行中往往会自动地趋向原来的状态。如假冒伪劣产品之所以屡禁不止，就是因为在很大程度上造假者同地方政府的利益是一致的，由此带来地方保护。

因此，在治理市场秩序时，不能简单地依靠强制性的法规政策，更应当采取疏导的办法。在制定法规的时候应当考虑到各主体的利益格局、行为模式以及规则可能造成的影响等，兼顾各方的利益，制定妥善的解决方案。这样制订出来的法规才能够取得长期稳定的效果，并用以作为强制监管的依据。

(版权所有，转载、转摘请与本中心联系)

主办：清华大学中国经济研究中心
地址：清华大学经济管理学院中楼302

联系电话：(010) 62789695
邮 编：100084

[返回](#)