

市场决定性作用下政府 职能权能的归位与定位

刘 涛 范明英

摘要:党的十八届三中全会强调市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,而两者作用的充分发挥,必须推进政府职能权能归位与定位。尤其当改革进入攻坚期与深水区,政府职能转变成为正确处理政府与市场关系这一改革核心问题的关键所在。要通过体制机制创新实现政府职能权能归位与定位,这不仅能倍增释放政府与市场“加减乘除效应”,而且能有效推进国家治理体系与治理能力现代化进程。

关键词:决定性作用; 职能权能; 加减乘除效应; 归位与定位; 治道路径

中图分类号: D63-3 文献标识码: A 文章编号: 1000-8691(2015)01-0015-05

党的十八届三中全会的最大亮点之一就是强调“充分发挥市场在资源配置中的‘决定性’作用和更好发挥政府作用”。这一命题“使政府与市场社会关系改革的迫切性与深度性居于各项改革之首”。^[1]笔者认为,市场由基础性作用向决定性作用转变,必须推进政府职能权能的归位与定位。在职能、权力、操控、导向与共同治理等方面深化调整二者的关系,从而更多更广泛释放市场社会活力、动力与能力,有效推进国家治理体系与治理能力现代化。

一、市场基础性作用向决定性作用转变导向及其蕴意

改革开放以来,党和国家逐步深化探索市场经济建设的道路与途径。市场经济这一被认为是资本主义性质的范畴与社会主义建设之间的关系争论曾一度处于激烈状态。党的十四大确立了建立社会主义市场经济体制,提出使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。至此,市场经济真正与社会主义相结合,中国特色社会主义市场经济体制成为我国经济制度的实现形式。随着改革开放继续深化以及市场经济发展进入攻坚阶段,市场与政府之间的关系问题日益突出。市场

在资源配置中的基础性作用由于受政府职能与权能不当干预难以发挥,不利于推进市场经济建设与完善。继续深化改革开放,释放经济社会发展能力、活力与动力,必然按照市场化建设规律要求市场对资源配置起决定性作用。

市场基础性作用向决定性作用转变其蕴意有三:一是市场在经济社会建设与发展中的地位进一步提升。由有计划的商品经济到市场起基础性作用,再到市场在资源配置中起决定性作用这一转变突出了市场的功能与作用。二是市场化改革与建设的任务更加紧迫。1992年十四大决定建立社会主义市场经济体制,党的十六届三中全会通过了《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,为进一步推进市场经济建设提供了政治与法律依据。但是经过二十多年的发展,尤其是近十年来,我国市场经济仍处于不发达状态,甚至出现倒退趋势。我国市场经济存在的非市场化运作因素,抑制了市场作用的发挥,导致经济活力、动力与能力不足,经济建设与发展出现畸形。尤其在改革开放步入攻坚期与深水区,完善市场化建设成为当前改革的关键任务。三是市场决定性作用的发挥并不意味着政府作用下降与被替代。“政府对经济活

作者简介:刘涛(1984~),男,华东理工大学马克思主义学院博士研究生,讲师。

范明英(1952~),男,华东理工大学马克思主义学院教授,博士生导师。

动的干预调控,无论是发达国家还是发展中国家,无论是‘大政府’还是‘小政府’,都是一项非常重要的职能”^[2] (P36)。“尤其为克服市场缺陷,越是成熟的市场,越是需要强大的政府干预”^[3]。市场与计划都是手段与方式,按照市场化建设规律发挥市场在资源配置中的决定性作用同样需要政府宏观调控作用的发挥,实现政府与市场作用双效能最优化是改革的重要目标,这是中国特色社会主义市场经济健康发展的重要内容。

二、市场决定性作用发挥需要政府职能权能归位与定位

政府与市场的关系问题是我国长期存续的体制遗留问题。“政府正确定位和行使其职能,对一国的经济发展至关重要,在转型时期的发展中国家尤其如此”^[4]。鉴于当前政府管事太多、太乱,从根本上化解这一矛盾关系,发挥市场决定性作用,必须推进职能权能归位与定位。

1. 市场决定性作用与政府作用发挥之间的关系

市场由基础性作用向决定性作用转变释放出市场将在经济建设过程中发挥更大功能这一信号,是否预示了政府今后在经济建设过程中作用发挥的退缩或者放手?如何把握这“一进一退”或者“一增一减”关系是正确理解与把握党的十八届三中全会做出的这一战略定位的关键。不能因前一阶段市场在资源配置中基础性作用没有充分释放,而后一阶段“依症治伤”,由此出现“只见树木不见森林”。

市场决定性作用与更好发挥政府作用是辩证统一关系,二者在中国特色社会主义经济社会建设中承担着不同功能角色,彼此相互促进,共同发展。“政府和市场是两种资源配置的制度安排,政府不能替代市场,市场也无法替代政府”^[5]。2014年5月26日,习近平总书记在中共中央政治局第十五次集体学习时强调“在市场作用和政府作用的问题上,要讲辩证法、两点论,‘看不见的手’和‘看得见的手’都要用好”;“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,二者是有机统一的,不是相互否定的,不能把二者割裂开来、对立起来,既不能用市场在资源配置中的决定性作用取代甚至否定政府作用,也不能用更好发挥政府作用取代甚至否定使市场在资源配置中起决定性作用。”

政府与市场各自作用发挥领域的界定是其关系科学化与合理化定位的关键所在,是各自功能施展的重点环节。宏观领域与微观领域是政府与市场作用界定的基础方向。“政府行为应严格限制在

市场不能发挥作用的领域”^[6]。政府把握经济社会建设的正确脉络与目标,维护市场安全与秩序,保障社会公平与正义;市场按照市场化运行规律对各要素进行微观调配,促进各要素自由交换与流动。政府与市场是经济建设与发展的两大力量,各有自身优势与劣势。以政府作用之优势弥补市场作用之劣势,以市场作用之优势弥补政府作用之劣势是两者关系的最佳状态。

2. 市场决定性作用促使政府职能权能归位与定位

长期以来,政府存在严重“错位”“越位”“虚位”“空位”“占位”问题,导致过去十年来市场改革停滞甚至倒退,市场的地位和作用被严重挤压与排斥。这些问题主要表现为:一是政府职能交叉的错位问题。同一项事务被多个部门同时管辖,甚至在一些利益丰厚领域职能之手跳出本职而伸向这些领域。职能交叉错位不仅束缚动力、活力,增加成本,降低效率,而且导致责任不明,只争利益,无人管事。二是权力违规犯规的“越位”问题。行政权力不加制衡与监督,在市场化运作下容易产生权力寻租、权力腐化。最明显的体现就是权力无视法律规定、无视市场化规则,违规操作,暗箱操作,甚至人为设置门槛、划定界线,导致市场主体功能、要素活力不能充分发挥。三是市场主体的“虚位”问题。受计划经济体制影响,政府长期“经济主体”形象仍未减退,在市场经济体制下,虽然不断推进政府市场主体地位转变,但是仍利用职权便利占据有利位置,身居多职,包揽多项事务,以“虚位”行实权。四是市场规则与制度法制的“空位”问题。“政府运用行政手段从自身部门利益出发制定相应制度规则或者采取地区保护主义政策手段,违背市场规律对产业、行业强行调控;国有垄断企业自定规则导致其他市场主体无法与其平等、自由竞争,以及政府执法不严和违法不究造成市场建设的法治建设‘空位’问题”^[1]。五是政府干预致使市场信号被动失灵的“占位”问题。政府不论是加大投资,还是加强对微观领域管理,尤其是自己从事经济活动,都容易打乱市场运行秩序。尤其是政府发号施令,选择性投资或者依据自身占有的资源盲目引导以获取收益,导致不正当竞争和产业行业产能过剩,资源浪费,后续遗留问题严重等。

政府存在的上述“五位”问题长期对市场基础性作用发挥产生巨大阻碍和影响,以致市场社会各主体的活力、动力与能力不能充分释放,遏制了市场经济体制完善的推进进程。“传统体制的特点就

在于主要依靠行政手段或指令性计划配置资源,事无巨细都由政府包揽,其结果是资源浪费严重,经济效率低下”^[7]。在改革进入攻坚期与深水区,推进政府与市场关系改革创新,化解政府与市场关系面临的困境,发挥市场在资源配置中的“决定性”作用,必须推进政府职能与权能“归位”与“定位”。即要纠正“错位”、退出“越位”、杜绝“虚位”、弥补“空位”、撤除“占位”。这些问题长期对市场基础性作用发挥产生巨大阻碍,下一步推进市场向资源配置决定性作用发挥方面改革,必然要突破这些窠臼与障碍。在主动性与能动性方面,“政府处于先决与先导地位,市场处于接受与被导地位”^[1],所以,市场决定性作用的发挥需要政府职能权能归位与定位的实现作为前提。这是正确处理政府与市场关系的关键,政府要做到忍痛割肉,市场要能“接住”“管好”。

3. 政府职能权能归位与定位倍增释放“加减乘除效应”

职能权能归位与定位后,政府不仅能卸下繁重的任务,跳出复杂的关系困境,而且能脱离冗杂的矛盾纠葛;市场在政府创造的良好发展环境与平台中也能真正发挥资源配置的决定性作用。职权归位与定位既能释放政府与市场“加减效应”,又能释放“乘除效应”。

对政府来讲,职能权能归位与定位实际上是各自范围的“增”与“减”。李克强总理强调,要用政府权力的“减法”换取市场活力的“加法”。鉴于当前政府权力太大、管事太多,主要是以“减”为中心。从“减法效应”看,政府应减少对市场经济活动的直接、微观干预与控制,切勿直接从事经济生产活动。如“进一步简政放权,深化行政审批制度改革,最大限度减少中央政府对微观事务的管理,市场机制有效调节的经济活动,一律取消审批”^{[8] [P17]}。“严格控制机构编制,严格按照规定职数配备领导干部,减少机构数量和领导职数,严格控制财政供养人员问题”^{[8] [P19]}。从“加法效应”看,政府要增强服务能力,提高公共服务与公共产品质量,为经济社会建设提供良好的法制环境与制度环境。“加强中央政府宏观调控职责和能力,加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责”^{[8] [P18]}。“清理和废除妨碍全国统一市场公平竞争的各种规定和做法,严禁和惩处各类违法实行优惠政策行为,反对地方保护,反对垄断和不正当竞争”^{[8] [P12]}。

与政府相比,市场曾一度被挤压、被扭曲,其能力、活力与动力受到严重制约,因此,主要是以“加”

为中心。从“加法效应”看,必须抓住党的十八届三中全会做出的向市场起决定性作用方向改革的精神,推进市场化建设进程。“加快形成企业自主经营、公平竞争,消费者自由选择、自主消费,商品和要素自由流动、平等交换的现代市场体系,着力清除市场壁垒,提高资源配置效率与公平性”^{[8] [P11-12]}。“凡能由市场形成价格的都交给市场,政府不进行不当干预……政府定价范围主要限定在重要公用事业、公益性服务、网络型自然垄断环节,提高透明度,接受社会监督”^{[8] [P12-13]}。从“减法效应”看,政府职能权能归位与定位有利于市场做好“减法”改革。如减少市场对行政化、权力化的依附性和青睐度,有利于杜绝企业组织按行政机构架设,市场各主体按市场规则而非按行政规则开展经济活动;减少乃至消除市场运行壁垒,打破各产业、各行业各自为阵的地域封闭性与分割性格局;剔除人们一直诟病的国家或者政府经营、管理企业,革除垄断毒瘤,为中小民营企业成长与民间资本流动创造公平、平等的竞争环境。

此外,政府职能权能归位与定位更为重要的是能释放“乘除效应”。通过优化机制、整合机制、协作机制与调节机制实现市场良性运行,公民社会组织健全发展,以及政府权威不断增强,即政府、市场、社会三者各司其职、各尽其能、互助合作与共治。 “一个体现并促进公平、效率和合作的良好社会治理格局,应包括三种激励机制,即政府机制(体现公平与正义)、市场机制(体现竞争与效率)和社会机制(体现信任与合作)”^[9]。三者形成合力,而非“一条腿长,一条腿短”,这是现代治理的内在要求。对政府来讲,职能权能归位与定位后,政府不仅卸下沉重包袱,远离利益纠葛,而且更为重要的是增强了权威基础。如政府合法性不断增强,公信力不断提升;刚性管理向柔性治理转变,倍数降低执政成本,倍数提高治理成果,让更多人更广泛更公平享受发展成果;政府服务性、责任性、法治性、公正性日益提升,赢得更多人民的拥护,巩固了执政基础。对市场来讲,职能权能归位与定位后,释放更大发展空间,市场活力与动力不断增强。如市场规律与市场机制得以正常运行,市场主体地位与积极性不断增强;各要素自由流动,各产业与行业调整依市场规律进行等。对社会来讲,职能权能归位与定位促进了公民社会的培育与发展,在政府减少控制加大扶持下各类社会组织逐步崛起,社会活力与动力充分释放,积极有效参与社会治理。总之,政府职能权能归位与定位释放市场活力与动

力,良性发展的市场培育自治社会,社会自治又推进政府权力逐步回归社会;三者相互促进、共同治理,能有效推进国家治理体系与治理能力现代化。

三、政府职能权能归位与定位的治道路径建构

全面深化改革必须推进政府职能权能归位与定位,这是市场决定性作用充分发挥的前提条件。在政府体制改革中,诟病最多的就是政府职能与权能存在的配置不科学、不合理问题。这些问题经过一段时间的积累与沉淀,已经对经济社会建设与发展造成重大影响。当前如果再不进行深入彻底改革,发展的动力、效力将丧失,社会矛盾与冲突将进一步升级。

1. 完善职权体系,创建有为政府

当前政府职权设置尚未摆脱高度集中计划经济体制弊端,政府将市场与社会看作直接管理甚至控制的对象。推进政府职能权能归位与定位,首要的是完善职权体系。这一完善过程并不是简单将职能与权能削减或者否定、排斥政府作用,而是在市场化、现代化发展架构下优化政府职权,让政府从不该管、管不好的事务中退出来,集中力量管好该管的事务,充分发挥政府作用,打造有为政府。一是科学界定职能范围。哪些事务属于政府范畴要有一个总体、明确把握,并在这些职能部门建立整合、协作机制。微观经济、社会事务属于市场与社会范畴,政府应该让渡管理权限,发挥市场与社会优势。宏观经济、社会事务属于政府范畴,如法律、政策、制度等,政府应该集中力量办实事,创造良好的发展环境。当前应着力解决住房、教育、养老、医疗、就业、生态破坏、环境污染等公共问题。二是合理赋权与用权。履行职能需要赋予相应权力,但是权力赋予必须依据职能进行,做到职与权相对等。尤其确保权力行使致力于公共利益而非部门利益、私人利益。三是建立“职—权—责”监督机制。职能、权力、责任三者有机统一,要有效防止错位、越位、空位等现象发生。建立内部监督与外部监督相结合的运行机制,尤其是提升社会主体监督效力,对违法违规行行为严厉惩处。

2. 简政放权,释放市场及社会活力与动力

法国思想家孟德斯鸠在《论法的精神》中讲到:“要防止滥用权力,就必须以权力制约权力。”英国历史学家阿克顿勋爵指出“权力趋于腐败,绝对的权力趋于绝对的腐败。”“权力的行使,常常以无情的不可忍受的约束为标志;在它自由统治的地方,它易于造成紧张、摩擦和突变”^{[10] [P344]}。权力横行,

对市场与社会进行干涉,必然导致市场、社会活力与动力不足,加之权力非公共行使加剧了整体“悲剧效应”——整个经济社会既在权力庇护下运行,又在权力压制下寻求发展空间。

推进政府职能权能归位与定位,调动市场社会活力与动力,必须进一步深化简政放权。一是着力精简机构,精简审批事项,加强部门之间的交流与协作。不断优化服务环境,简化行政流程,缩短服务时间,推进网上办事大厅、一站式政务大厅等建设。二是推进权力下放,充分调动地方主动性与积极性,尤其要释放市场社会主体活力与动力。李克强总理在中外记者见面会上强调,简政放权是激发市场活力、调动社会创造力的利器,是减少权力寻租、铲除腐败的釜底抽薪之策。对市场主体要做到“法无禁止即可为”,对政府要做到“法无授权不可为”,逐步减少事前审批,加强事中与事后监管。具体讲,政府要减少自由裁量权,减少资质许可,减少评比检查,减少企业税费,尤其要避免边减边设;要确保企业投资决策自主权,放宽民间资本准入规定,消除行政垄断与地区封锁;要降低公益性社会组织如基金会、社会团体、民办非企业单位成立门槛,推进政府购买,减少大包大揽,为社会组织发育与发展创造空间,实现社会自治。三是合理分权,加强权力制衡与监督,防止权力腐化,为市场社会主体营造良好的发展环境。“权力下放是改革高度集权管理体制的第一步,也是一个必经阶段……继续深化改革,必然要求由权力下放发展到合理分权,即根据市场经济和民主法治建设的需要,对权力结构重新进行制度设计和制度安排”^[11]。尤其要杜绝权力寻租,避免权钱交易、权贵资本主义产生。

3. 加强互助合作,推进政府治理创新

作为后发外生型现代化国家,我国政府为了实现经济体制转轨,促进经济社会发展,担负着促进经济增长、社会动员、公平分配、社会整合、政治参与等繁重任务,甚至全面介入社会、经济和政治发展的具体过程,导致政府失灵。一定程度上,政府失灵是政府职能权能配置不科学、不合理的表征。在日益需要共同治理的现代化进程中,政府必须从一些职能与权能中退出来,将其让渡给市场社会主体行使,加强与市场、社会主体之间互助合作,充分发挥各自治理优势。

党的十八届三中全会指出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系与治理能力现代化。”^{[8] [P3]}当前,政府治理是政府体制改革的目标导向,推进政府职能权

能归位与定位,必须加强治理改革。在治理理念上,由权本位、官本位向人本位、民本位转变,增强服务市场、服务社会的能力。在治理主体上,由单一主体向多元主体转变,摒弃政府“唯一主体”形象,将市场社会各主体纳入经济社会建设的主体行列。它们既是治理的客体,同时更是治理的主体,积极建立政府、市场、社会共同治理的格局。在治理方式上,由人治向法治转变,坚持依法治国,强调法律地位在权力之上,确保权为民所用、情为民所系、利为民所谋。在治理手段上,由管制性向服务性转变,重视柔性治理的优势,审视刚性管理的劣势,建立以柔为主、刚柔并用的治理行为机制。在治理目标上,由单向性向多向性转变,既要维护社会稳定,更要保障人民权利,实现全面协调可持续发展,让改革发展成果更多更公平惠及全体人民。

4. 推进绩效改革 转变职权重心

推进政府职能权能归位与定位,还必须推进政府绩效改革,以绩效改革为导向引导政府“应该做什么”“不应该做什么”“怎么做”“做到什么程度”。当前,我国政府绩效考核存在诸多问题,如人本价值的缺失、公共利益导向的偏差、经济价值的泛化以及效率原则的强化等。政府职能转变与政绩考核具有密切联系,政绩考核在一定程度上规制了政府行为,即政府动用一切职权只为达到政绩效应。在传统政绩观(GDP效应)影响下,政府之手伸入市场、社会各领域,甚至直接从事经济生产活动,经济社会建设与发展不是为公共利益而是为政府利益服务。因此,必须改革传统绩效考核体制,转变职权重心,即政绩考核要充分反映职权转变的要求,更加注重政府在推动经济社会全面发展,增加公共服务,实现社会公平正义等方面作用的发挥,从而推动政府由被动向主动转变职能权能。

一方面,转变绩效考核理念,推进政府本位向社会本位转变、物本主义向人本主义转变、片面发展向全面发展转变。2008年2月23日胡锦涛总书记在中共中央政治局进行第四次集体学习时强调,建设服务型政府,在经济发展的基础上不断扩大公共服务,推进以公共服务为主要内容的政府绩效评估改革。“忽视人本主义原则,没有任何科学意义”^{[12] P564}。尤其是在政府绩效考核过程中,要将追求片面发展还是追求全面协调可持续发展作为衡量效能政府、有为政府的关键指标。通过绩效改革将政府职能权能的趋利性转变为公利性,将重心

转移到人民最关心的实事上。另一方面,完善绩效考核机制,提升考核质量。摒弃政府既是策划员,又是裁判员,还是运动员的考核方式。将民众纳入考核主体范围,尤其是建立第三方考核机制,确保考核的真实性、客观性、实效性。再一方面,健全责任追究机制,提升政府责任意识。人民政府的性质决定了政府必须对人民负责。政府绩效考核过程实际上是对政府履职尽责进行检视和监督的过程。完善责任追究机制,“尤其要健全以行政首长为重点的行政问责制度,明确问责范围,规范问责程序,加大责任追究力度,提高政府执行力和公信力”^{[13] P272}。责任追究必须用制度说话,要尽快出台《行政过错责任追究条例》《道德责任规范》等法律法规,用制度和法律强制政府尽职尽责,为社会公共利益服务。

参考文献:

- [1] 范明英,刘涛.政府与市场改革的“加减效应”及其能率释放——兼论政府治理体系与能力现代化[J].长白学刊,2014,(4).
- [2] 陈富良.放松规制与强化规制:论转型经济中的政府规制改革[M].上海:三联书店,2001.
- [3] 李健英.略论市场与政府的几种组合关系[J].宏观经济研究,2000,(8).
- [4] 李振军.政府职能定位困难的经济学分析[J].学术交流,2004,(11).
- [5] 张群,孙志燕.加快经济发展方式转变应着力转变政府职能[J].经济纵横,2013,(6).
- [6] 常春风.政府干预经济的调控边界[J].经济论坛,2006,(9).
- [7] 魏文生.发挥市场机制作用 加强国家宏观调控[J].理论探索,2005,(3).
- [8] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[M].北京:人民出版社,2013.
- [9] 刘涛.社会资本视野下的服务型政府建构[J].行政论坛,2009,(4).
- [10] [美]E.博登海默.法理学——法哲学及其方法[M].邓正来,姬敬武,译.北京:华夏出版社,1987.
- [11] 薄贵利.深化行政管理体制改革的核心和重点[J].中国行政管理,2009,(7).
- [12] 列宁全集(第55卷)[M].北京:人民出版社,1990.
- [13] 十七大以来重要文献选编(上)[G].北京:中央文献出版社,2009.

[责任编辑:杨 宪]