

政府与市场:对中国改革开放后 工业化过程的回顾

陈 健 郭冠清

(中国社会科学院经济研究所,北京 100836)

[摘 要] 从经济发展角度,市场的作用在于通过价格引导资源配置,从而保证经济发展建立在效益的基础上。政府的作用在于促进新产业的协调投资和战略产业的加速形成,从而发挥出政府超越市场的一面以加速后发国家的经济发展实现经济赶超。中国改革开放经历了乡村工业化和城市工业化,前者通过政府推动作用而得到促进,同时又通过乡村工业企业之间广泛的竞争推动了市场机制和 market 价格的形成;后者在乡村工业化推动形成的市场机制基础上,政府通过政策推动产业和经济发展,同时,外向型经济的发展也有助于市场机制的深化。在这些过程中,政府与市场实现了互补合作共同推动经济发展。

[关键词] 经济发展;政府与市场关系;乡村工业化;城市工业化

[DOI 编码] 10.13962/j.cnki.37-1486/f.2021.03.002

[中图分类号] F061.3 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2095-3410(2021)03-0020-11

一、引言

政府与市场关系是中国经济体制改革的核心。一般而言,政府的必要性是从市场外部性和公共品角度论及政府作用,而从经济发展产业升级的角度论及政府与市场关系的中国特色也是十分重要的方面,并且这与一般公共服务不同,政府行为往往直接对以市场价格体系为核心的市场产生影响。中国经济改革的一个极其重要方面是地方政府间竞争对市场经济的形成和经济发展的推动作用(钱颖一、许成钢,1993)^[1]。中国存在省、地级市、县、乡四个层级的地方政府,这些地方政府及其之间的竞争在推动市场经济形成和与之互动上的作用是否都是类似的抑或存在重大不同,这些还需要对不同层级地方政府下的政府与市场关系做进一步探讨。

不同层级地方政府与市场的关系有很多方面,不同层级的地方政府间竞争的作用是不尽相同的。相对来说,越低层的地方政府,特别是乡级政府,改革开放后对市场经济的形成起了重要推动作用,并通过市场经济的力量发展了地方经济。而越往上走的层级,特别到了地级市以上(含地级市),地方政府之间竞争的作用更多体现出政府在经济发展中超越市场某些局限上所起的作用,如克服市场协调投资失灵和技术及货币外部性导致的战略产业投资不足等。

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“中国特色社会主义政治经济学探索”(16ZDA002)

[作者简介] 陈健(1972-)男,福建南平人,中国社会科学院经济研究所副研究员。主要研究方向:政治经济学。

以县级为界,两个大致划分的地方政府层级形成了某种程度的互补式分工:低层政府助推了市场的形成,高层政府则在此形成的市场基础上着重发挥出政府超越市场的一面,县级则处于两者之间兼具两者特点。本文尝试在一个统一的分析框架内对这些作用与问题进行解释,并对地方政府与市场的关系的可能改进做出政策建议。

二、分析的出发点

在社会主义经济史上,计划经济基本上完全取消了市场,计划经济成功之处在于推动工业化上的成就,尽管苏联工业化存在后发优势,计划的体制优势也是取得此成就的一个主要原因。

(一) 政府超越市场的理由及面临的制约

回顾苏联计划经济的成败得失,首先要看到其在经济发展中政府超越市场的一面。对于后发国家,存在经济和技术赶超的对象,当企业决策可以得到协调时,相互配套企业同时进入新产业相关领域可以使新产业的发展加速,实现大推进式工业化。具有前后向拉动力的战略产业及企业有着显著的技术和货币外部性,当存在这些外部性时,完全自发的市场不利于新的战略产业的快速出现和发展。政府推进企业投资协调,以及支持战略产业快速发展是经济发展中政府超越市场的优势的表现。苏联计划经济在工业化上所取得的成就,和在后发状态下政府克服市场协调投资失灵以及在战略产业发展上的外部性,都有密切关系,计划经济把经济发展中政府超越市场的一面极致地表现了出来。其次,苏联计划经济在政府与市场关系上完全排斥了市场,这又导致了计划经济在微观经济运行上缺乏效率。计划经济在经济运行上需要收集相关信息以做出计划决策,但计划机关在信息收集上面临局限。此外,企业在计划安排下需要的投入产出,企业具有信息优势,企业倾向于多报需要的投入,少报可能的产出,以减少计划完成难度,即企业存在偷懒的道德风险。在存在不对称信息下,计划机关对于企业偷懒行为的监督就存在困难,这造成了苏联计划经济在微观经济运行上的低效。

(二) 市场价格存在的意义

想要改进微观经济运行效率,就必须引入市场,这是由于市场价格提供了对微观经济运行主体进行经济效益核算的可能。市场价格既然反映了稀缺资源的配置方向,按照市场价格引导生产是企业实现投入产出效率的前提。对企业来说,当存在合理的市场价格可做经济效益核算,政府可以根据其产品的市场价格,扣除投入品的市场价格后,对比同类企业得出企业的合理利润,当企业的实际利润低于此,可以推知企业存在偷懒的问题并采取监督措施。在没有市场价格的情况下,企业可以抱怨是政府扭曲价格的原因造成亏损,或者投入品价格补贴不够,或者产品价格定价偏低,而把亏损责任往外推,政府也难以分清责任的真正归属。可见利用市场价格可以恢复对企业的监督,恢复企业的运行效率。

(三) 市场价格需要市场主体的硬预算约束

要内生地形成市场价格,企业必须存在硬预算约束。从经济发展产业升级角度,政府对企业补贴和政府对企业软预算约束不完全是两回事。政府扶持新企业进入新产业,会导致一段时间内新企业亏损和相应的政府补贴,这种一段时间内的补贴和软预算约束不同。软预算约束是对现有产业的企业而言的,包括超过合理补贴期的原先的新企业转化而成的现有企业。

硬预算约束是当现有企业持续亏损而继续依赖补贴时,政府能够做出退出补贴的决策或者说退出补贴的威胁是可置信的。如果不能终止补贴,软预算约束就发生了。当企业存在软预算约束,必然扭曲企业的成本收益计算,特别是投资的成本。在软预算约束下企业会争夺投资资金,却低估投资风险,在存在企业间产品竞争时会形成过度竞争(江飞涛等,2012)^[2],导致过剩产能下的价格大战,企业经理可以借口完全是过度竞争造成的价格原因使得企业亏损,而掩盖自身的偷懒行为。这种竞争下市场价格也必然被扭曲,无法形成可用于经济效益核算的市场价格,政府也无法用此价格体系监督企业。

总结以上分析,可以看到经济发展中的政府与市场关系存在两方面的影响因素,一个是经济发展中政府超越市场的优越性,另一个则是市场价格存在的必要性。但这两个因素在某些方面存在冲突。当政府在经济发展上发挥出超越市场的一面时,往往是政府扭曲相关产业投入或产出的市场价格。例如扭曲资金价格,政府在短时间内就可以倾斜资源进入所需要扶持的产业上,推动新产业的出现,使之以比市场自发更快的速度发展起来,达到经济赶超的效果。但既然政府扭曲了相关的市场价格,也就可能使相关产业原本的市场价格正确引导资源配置、实现微观经济运行效率的功能被破坏。这种冲突反映了在经济发展中政府与市场关系所处的两难。要想实现比自发市场经济更快的经济发展速度,就需要发挥政府作用,政府与市场关系也就要注意这种两难。

(四) 寻找合理的市场价格

解决经济发展中政府与市场关系两难的核心在于,在政府扭曲市场价格促进产业发展之后,能否利用市场价格信号来恢复对企业的监督,从而恢复经济运行效率。一种方法是找到外生的,不经过经济体内部形成的市场价格,比如国际市场价格,政府可以利用外生的市场价格信号,监督企业进行经济效益核算^①。另一种方法则是利用中国在乡村工业化中通过乡村工业间竞争而形成的市场机制及市场价格,这种市场机制及价格的形成是中国工业化的重大特色。第一种方法主要意义是提供相关产品的外生市场价格,第二种方法主要是通过其所形成的市场机制提供相关投入品的市场价格,两种方法结合在一起,可以提供较为完整的市场价格,对此,扭曲相关市场价格推动特定产业发展的政府就可以充分利用。此外是要处理好软预算约束问题,如果在投入品市场价格存在的基础上有可用的外生产品市场价格,地方政府可以借此实现对企业有效监督,了解补贴的具体效果和需要的正确数额,掌握好相关产业补贴力度与时间^②。换句话说,当存在外生市场价格,给定有效政府设定,即使在不对称信息下有对企业软预算约束的可能,政府仍然可以实现经济运行的效率。但当无法利用外生市场价格时,政府对企业的硬预算约束条件就十分重要了,在产品或投入品价格被扭曲时,政府无法完全实现

①有效监督企业需要投入品和产品的市场价格。考虑到国情不同,投入品市场价格国内外存在差异,但当国内企业面临的是相同的投入品国内市场价格,相同的产品国际市场价格,国内企业间利润比较仍可以成为考核企业经营效率的信号。

②在投入品有市场价格下,以资金为例,政府补贴扭曲或者说降低了资金市场价格中的风险溢价,但考虑到具体产业的风险因素,政府未必知道扭曲的准确幅度,要准确知道仍然需要该产业的投入品和产品的市场价格作为参照。

对企业有效监督,也无法知道补贴的合理数额。此时进行硬预算约束的机制设计就很重要,强制性地规定补贴的结束时间,比如通过上级对下级的补贴政策进行清理,就成为抑制软预算约束的一种手段。

中国在经济发展上所取得的伟大成就,也与以中国特色来解决这种两难密切相关,而解决的路径,正好与乡村工业化和城市工业化过程中不同层级地方政府的行为和所起作用密切相关。相关的核心在于,乡村工业化中低层政府与集体在推动工业化的同时又形成了市场机制和市场价格。就所扶持的产业而言,这些市场机制下投入品具有市场价格,可以为城市工业化中政府推动相关产业发展后提供部分参照系,加上城市工业化中外向型经济的发展,相关产品的市场价格也可以有相应参照,从而很大程度上解决了经济发展中政府扭曲市场价格的传统难题。

三、乡村工业化中的政府与市场关系

改革开放后中国的工业化和经济发展起步以乡村工业化为最大的亮点。乡村工业化的主体是乡镇企业,无论从哪个角度,乡镇企业的发展都是一个奇迹,中国的乡镇企业发展和乡村工业化并不是完全自发的市场行为,这样的发展奇迹背后是政府与市场协同关系的一个成功过程。乡镇企业大体有苏南、温州、珠江三种发展模式。苏南模式是典型的乡镇集体企业,珠江模式也以集体经济为主通过与外商合资合作及参与三来一补等外向型经济得到发展,这都很明显地体现了政府的作用。温州模式以私营企业为主,但私营企业也需要挂靠集体,当地政府为此提供了支持,并在建设对企业销售极其重要的小商品市场上发挥了主导作用,温州模式中,政府对私营企业的发展仍起重要促进作用。苏南珠江乡镇集体企业改制后,政府在必要时仍可通过影响产业发展条件的方式影响企业。乡镇企业是中国独有的一种现象,而这一特点又与中国独特的行政体制密切相关。在政府与市场关系上,中国的属地管理行政体制为市场的出现和发展起到了重要作用,在这套体制下,地方政府形成了发展经济的激励机制,并可在辖区内进行市场化改革的局部试验,成功后向全国推广,这就为改革开放后市场的引入创造了条件。

(一) 低层地方政府促成了市场出现

从经济发展角度,改革开放后地方政府促成了市场出现,如果仅仅是放任市场出现,政府之手收起,这不符合改革开放后的政府与市场关系历史过程,也难以解释中国改革开放后高速增长奇迹的原因。市场的出现不是政府放松管制就可以,市场的正常运行需要产权保护,司法体系,政府监管等一系列制度支持,这些在改革开放初期都很不完善,也不可能短期形成,更何况当时还存在意识形态争论,而且,企业要出现,需要有足够的融资能力,所有这些配合和支持只能由政府提供,才能使企业尽快出现并形成规模(李稻葵,1995)^[3]。政府支持企业出现并迅速形成经营能力,正是政府超越市场一面的体现。但这种支持与市场是如何互动的,是否像苏联计划经济那样政府支持和干预实际又压制了市场,使得市场的资源配置功能最终无法充分实现,这又取决于中国政府职责同构下的地方分权体制的层层分权的特点。在层层分权下,最基层的乡政府和村集体扶持了乡镇企业,县政府也为此提供了支持和引导。在乡镇企业基础上推动的乡村工业化,县级及以下政府与集体既以其组织协调能力,促进了乡镇企业快速发展,发挥了政府超越市场的功能,又通过乡镇企业间的横向竞争形成了市场。中国有众多乡镇,即使部分发展了乡镇企业,参与竞争的数量也是十分庞大的。就工业化的阶段而言,中国

的乡村工业化基于乡村的经济实力和积累能力,必然选择服装五金等轻工产品为主。相比于当时私营企业面临的政策和发展环境的困难,低层政府与集体在产业决策与投资协调上起了重要作用,从而有力地推动了轻工业的产业发展,这相对于原来乡村以农业为主的产业结构是一次巨大的飞跃。轻工业的特点是规模效益并不显著,市场可以存在大量企业并相互竞争,从而形成较为典型的市场价格。因此,由中国县和乡村组织和推动的乡村工业化,从政府与市场关系的角度,政府既推动了企业快速形成与发展,又通过众多乡镇企业的竞争推动了市场形成,正是乡镇企业的发展构成了中国市场经济体制的极具特色的一个开端。从经济发展角度,中国改革开放后的乡村工业化既实现了政府超越市场的一面,又实现了市场化和市场经济的发展,是政府与市场关系的一个典范组合。而且,中国乡村工业化形成的市场对当时的价格体制改革起了至关重要的作用,当时价格改革的意图是改革城市中计划经济留下的价格体制,乡镇企业的兴起以市场价格供应了丰裕的轻工消费品,乡村工业化推动的市场价格机制的形成成为价格改革的成功提供了重要帮助。

文一(2016)^[4]通过对比英国工业革命论述了中国乡村工业化的伟大意义,在于这种乡村工业化是工业革命的不能颠倒顺序的开端。从政府与市场关系角度,中国乡村工业化的伟大意义在于政府与市场的有效结合,并带来了市场经济的快速形成与发展。在通过低层政府与集体推动企业形成并进行市场竞争后,市场价格开始逐步形成,资源的市场价值开始逐步被挖掘,这反过来也对乡镇企业的经营形成了市场约束。通过市场价格,乡镇企业中集体企业的实际所有者乡政府与村集体,可以较为有效了解企业的经营状况,并相应做出扩大投入或缩减规模的决策,这也是改革开放后中国乡镇企业在经营效率上较为有效的一个原因。

(二) 低层地方政府的硬预算约束

有效的市场竞争和市场价格要内生出现,企业的硬预算约束是必要的前提。县级政府不拥有和管辖乡镇企业,乡村对其拥有和管辖的乡镇企业做到了硬预算约束,这就使得它们之间的市场竞争是有效的市场竞争。乡政府与村集体具有硬预算约束,这与中国式地方分权的制度设计有关,它从另一个角度也可以看成是层层往下放权后将经济发展和财政收支的压力层层往下传递的压力型体制,乡政府处于基层,在原来以农业为主的产业结构下只能去发展工业,为此新办的企业上级可以容许,但企业盈亏上级也不会给予关注,至于村集体,依靠的是村集体积累。在分权体制下,乡政府与村集体有限的财政能力,和上级对可能的补助救援缺乏兴趣,加上直接上级县级财政救援能力本身有限,以及金融体制的向上集中,使得乡政府与村集体本身具有了硬预算约束(钱颖一、温加斯特,1998)^[5],1990年代初乡镇企业的大调整就是这种硬预算约束的体现(张军,1997)^[6]。再加上乡镇企业就业主体是农民,他们有集体分配的土地可作为保障,这些都使得中国改革开放以来乡镇企业的发展和乡村工业化过程中政府之手既起了重要作用,又通过低层政府及集体所扶持企业之间的竞争形成了有效市场竞争。政府与市场实现了协同,解决了经济发展中政府与市场关系可能存在的两难,这些论点可见下图所示。

四、城市工业化中的政府与市场关系

改革开放后,随着工业化的进步,从轻工业迈向重化工业和高新技术产业乃至生产服务业是工业化的必然过程。重工业与轻工业相比,因为涉及更多的中间品资本品生产的配套,对企

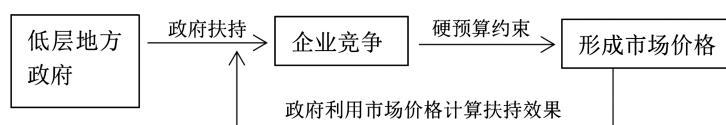


图1 硬预算约束示意图

业组织管理、投融资数额、劳动力人力资本,和技术研发投入都提出了更高的要求。要在这些方面形成更多积累和资本形成,才有利于重工业的进步与发展。

(一) 工业化和城市化背后的政府之手

工业化与城市化又具有密切关系,工业化过程也就是城市化过程,改革开放后我国从1980年代开始乡村工业化,到1990年代中期后开启了重工业化的过程。而正是在同一时期,城市化进程也开始加速。城市工业化过程最显著的特点就是工业化与城市化齐头并进,成为经济增长的两个主导因素,这进一步推动了中国经济的高速发展。重工业既然相比轻工业涉及更多产业协同与配套、科技以及人力资本积累,重工业的发展不可避免需要利用城市化带来的知识外溢和报酬递增的效应和外部规模经济带来的大量支持配套企业的专业化生产和空间集聚。而重工业化以及生产服务业的发展反过来也促进了城市规模扩张和产业升级,工业化和城市化形成了一个互相推动的过程。

这个工业化和城市化的中国特色在于工业化和城市化都是政府主导的。城市化可以为企业提供更完善的生产性服务,但需要城市具有良好的基础设施条件才能集聚这些服务。城市的基础设施需要巨额的投资,政府主导下的城市化可以通过政府规划、引导而得以加速。地方政府推动城市化发展,主要是通过城市土地经营的方式来进行的。利用对土地市场的垄断,地方政府筹集资金用于城市化建设,形成城市的集聚效应,促进工业的发展。地方政府利用土地经营的收入补贴工业园建设,以优惠吸引企业进驻投资,由于土地经营要以房价上涨为前提,地方政府的这些做法被称为高价城市化(中国经济增长与宏观稳定课题组,2009)^[7]。地方政府以高价城市化来补贴工业用地及招商引资,实现城市的低价工业化。从政府与市场关系角度,如何充分利用城市的集聚效应,利用城市化的外部规模经济推动工业发展,则是政府能够发挥的超越市场的力量。由于知识外溢等外部性的存在,对于推动集聚形成,市场机制有时是存在不足的,这是发挥政府作用的一个重要场合。

(二) 从市场机制角度理解城市工业化建立在乡村工业化基础上

中国特色的城市工业化和乡村工业化存在着相继并起的关系。改革开放以来城市化的流入人口来自于乡村,这为城市提供了劳动力,乡村工业化中积累的资本和企业家人才也流入城市为城市充实了市场经济的各种要素,城市工业化实际是建立在乡村工业化基础上的。在改革开放前,中国在城市也推行了重工业优先发展战略,为后续工业化打下了坚实基础。中国改革开放后工业化的改进在于,它具有了乡村工业化提供的市场需求规模,也具有了乡村工业化过程中形成的有关市场价格和市场竞争的激励。

在1990年代后期开启的城市化加速与重工业加速发展的阶段,地方政府利用城市化形成的集聚效应助推了城市工业化,还通过对产业投资进行补贴的方式推动了经济发展。地方政府的补贴集中在地方政府所要推动的产业上,这体现了政府在产业发展上超越市场的一面。

地方政府对特定产业投资的补贴和扶持,以扭曲价格的方式引导企业进入这些产业,必然导致对这些产业的超出市场自发规模的大规模投资。后发经济体存在可模仿和引进技术的机会,投资引入的机器设备和中间品本身就代表着技术进步,即它是一种体现型技术进步(郑玉歆,1999)^[8]。考虑到这点,政府推动有利于产业升级的大规模投资,并在投资过程中形成了“干中学”效应(中国经济增长与宏观稳定课题组,2006)^[9]。这有利于技术先进的中间品和资本品形成,企业组织管理水平提升,知识和人力资本的积累,和技术研发的进步,也有利于以重工业和高新技术产业为代表的工业化的纵深发展。在政府与市场关系上,地方政府之手通过鼓励针对所扶持产业的大规模投资,促进了所扶持产业的技术进步,这是比市场自发发展要更快的技术进步,也是政府超越市场的体现。

五、城市工业化中政府与市场关系的进一步讨论

从政府与市场关系角度,中国乡村工业化最大意义在于,低层政府与集体的扶持之手加速了企业出现和产业升级,并通过广泛的竞争形成了市场,由于乡村相对硬的预算约束,市场竞争是有效的,这解决了政府与市场关系可能的两难。而对于城市工业化的过程,其中的逻辑就有所不同,这使得城市工业化中的地方政府与市场关系要更复杂。从政府与市场关系的两难的角度,城市工业化中地方政府在发挥政府超越市场的作用上更加突出,包括在重工业化中战略产业存在着更强的前后向拉动关系,配套产业的协同作用更强,政府对这些产业进行扶持的效果也会更加显著。中国城市工业化过程中政府的扶持和推动之所以效果更加显著,除了以上原因,还与同期开始的城市化进程加速有关,城市化的集聚效应推动了以重工业为代表的工业化和生产服务业的发展。地方政府利用城市化和工业化交织,应用重工业产业拉动效果大,“干中学”和资本设备投资有助于技术进步的特点,乘势而为,把有为政府的作用淋漓尽致地发挥了出来。对比乡村工业化,城市工业化中政府的积极作用更加显著,新世纪以来中国经济的高速增长也充分说明了这点。

(一) 城市工业化需要的市场价格体系

乡村工业化时期乡镇企业通过竞争形成了市场。利用市场价格进行经济效益核算,恢复企业经营效率的一个重要环节是,当利用市场价格计算的企业经营是亏损时,可以做出企业退出市场的决策。反过来,也只有这样的退出行为能够发生,也就是实现硬预算约束,市场价格才能起到正确的引导资源配置作用。在产业构成上,与乡村工业以轻工业为主不同,城市的重工业及生产服务业具有较显著的规模报酬递增特点。这意味着在其中某些产业,最终只适合有少数参与者。地方政府都希望参与这些高报酬产业,当存在软预算约束,参与者即使亏损也会坚持不退出,导致了过剩产能下的竞争。而且,从经济地理学角度,经济发展存在着空间集聚现象,这意味着越具有规模报酬递增特点的产业越会向少数城市集中。中国的城市区划是一种地理分布,空间集聚意味着部分城市的产业政策不会有太多实质效果(陆铭,2016)^[10],但存在软预算约束的地方政府都不愿意就此退出,特别是增长压力越大的地区越不愿意退出(刘小鸽等,2019)^[11]。内生形成的市场价格受到影响,其经济效益核算功能就受到影响,反过来也影响到政府对其扶持的企业的经营效率的评判,这也是城市工业化与乡村工业化在解决政府与市场关系的两难上的差异。在城市工业化中这种两难要得到解决,正是由于乡村工业化在城市工业化之前,乡村工业

化助推形成的市场机制也为城市重工业提供了投入品的市场价格信号。至于产品价格,和在轻工业领域城市企业的产品与乡镇企业产品直接竞争不同,在1990年代后期城市进行的是重工业化,政府扶持产业的产品价格不像之前在轻工业那样有乡镇企业产品做参照。在这种情况下,当可以利用国际市场价格,相关的产品,包括作为中间投入品的产品可以以国际市场价格为参照,市场价格的经济效益核算功能就可以较完整实现,政府可以用这些价格来恢复对相关产业的补贴效率监督。本土企业参与国际市场,包括出口、参与到全球价值链国内环节或者直接在国际市场经营,能较好地利用国际市场价格进行经济效益核算(杨蕙馨、高新焱,2019)^[12]。当国际市场价格可用,政府在推进相关产业加快发展之后,仍可以利用有效的市场价格体系监督企业,特别是能够知道补贴的效果,使得终止补贴的威胁对企业来说更加可信,这无疑优于只在封闭的国内市场用政策扶持产业发展的效果。中国从1990年代中后期开始,外向型经济也得到了大发展,参与进全球价值链,国内外市场的接轨也朝前迈进。这个时期正好与城市化和城市工业化同步,这些都共同促进了城市工业化的发展,相对地这些产业扶持上的政府与市场关系的两难也得到了解决(张杰等,2015)^[13]。在那些因为种种原因较少参与国际市场的地方政府扶持的产业上,当存在软预算约束时,利用外生市场价格进行经济效益核算,还有个途径是在国内市场引进外资企业,利用外资企业带来竞争的相同产品的市场价格信号^①。韩永辉等(2017)^[14]指出地方政府产业政策在东部市场化程度高的地区更加具有促进作用。张少华和蒋伟杰(2017)^[15]指出东部地区不存在产能过剩问题,不同地区的市场化水平,开放程度决定了产能过剩的程度。从地区差异角度,东部这些市场化程度高地区也是外向型经济发展程度高的地区。这些论点可见图2所示。

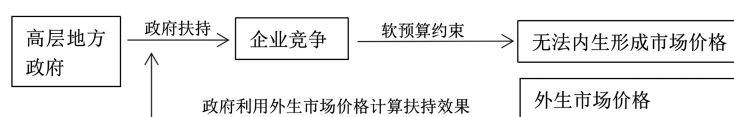


图2 软预算约束示意图

(二) 存在的问题及改革建议

硬预算约束对市场价格的内生形成至关重要。而在城市工业化中,不少文献指出了中国地方政府存在软预算约束现象(钱海刚,2009)^[16]。1990年代中期地方所属企业改制之后,县级及以上地方政府更多通过招商引资来发展产业。相对于之前地方政府直接兴办企业的做法,地方政府对企业盈亏的责任和可能出现的对企业软预算约束的范围也得到缩小。但地方政府仍有发展本地经济与产业的要求,出于维护本地产业发展和稳定的目的,地方政府仍会对相关特定产业企业进行补贴,这仍存在对部分企业软预算约束的可能^②。城市工业化发生在

①这需要外资在该产业达到一定比重才能影响到价格形成。但当国内相关产业处于起始发展期时,这会与国内产业的保护要求相矛盾。

②政府对企业补贴除了直接针对企业的补贴外,也通过工业园进行补贴。后者的直接目的是增强招商吸引力,当工业园的优惠政策是一次性的,这与对企业的软预算约束没有直接关系。另一方面,工业园建设会加大政府债务压力,潜在形成政府间软预算约束问题。

县级及以上城市,首先它们就具有在辖区内向下级汲取财政资源的能力,形成逆向软预算约束(周雪光,2005)^[17],而乡村处于行政基层无此能力。其次,在行政级别上,中央及省级政府对它们进行救援的可能性也更高,在金融体制上,它们得到金融信贷支持的力度也会更大,在产业特性上重工业也具有更强的产业间互联互通性,更容易促使上级救援,这些都意味着城市更容易出现对企业软预算约束。软预算约束问题会影响到,在缺乏外生市场价格下,地方政府没有办法充分利用市场价格监督企业,这会影响补贴效率。在地方政府补贴下,包括信贷支持下,那些过剩产能之间的竞争不能形成自发退出机制造成补贴效率问题和政策资源错配(赵卿,2017)^[18]。同样,地方政府对所扶持企业软预算约束问题也与地方政府债务问题相关(龚强等,2011)^[19],县级及其以上地方政府有动力利用债务推动本地的高投资,促进城市化建设和经济产业发展,地方政府扶持产业的补贴使地方政府债务增加,至于形成的债务则指望中央救助,造成潜在的政府间软预算约束问题。

中国县及以上地方政府一定程度上存在的对企业软预算约束问题,会使得经济发展中政府与市场关系仍存在有待解决的问题。当然,中国经过乡村工业化和价格体制改革,市场价格已在大多数领域存在,这是一次巨大的飞跃,政府对企业可能出现的软预算约束主要集中在地方政府扶持的产业上,政府与市场关系的这些问题是发展中的问题。过去,中国的城市工业化正好处于工业化加速、城市化加速和外向型经济发展加速相叠加的时期。在高价城市化补贴低价工业化下,所有政府进行产业扶持的优势,不管是战略产业的投资诱导效应,还是大规模促进投资形成的“干中学”效应,都使得政府超越市场的一面得以充分表现。但软预算约束存在的可能性使城市工业化中的经济资源配置效率隐患仍可能存在。

关于改革方向的建议。第一,要坚定地发挥市场在资源配置中的决定性作用。国内外市场越是起作用,市场价格体系越完备,市场在保证经济运行效率上作用也越大,地方政府扶持的产业发展也能够越有效。地方政府产业政策应是有所为有所不为,集中到少数重要产业上,并对相关企业一视同仁。第二,伴随着中央房地产调控措施的坚持和深化,如何使地方政府不再搞高价城市化和摆脱对土地财政的依赖,需要在政府间财政关系上研究如何进一步改革。第三,进一步扩大对外开放,除了国际市场,也包括加大开放国内市场。在诸多产业领域,中国都开放了国内市场,引入外资作为竞争者,这能够有助于市场价格的形成,是政府在推动产业发展后恢复监督企业效率的方式之一。当然这主要适合于具有起码的成熟度的产业,对无力参与竞争的幼稚产业的国内市场保护不能无原则放弃。第四,政府与市场关系核心问题还包括如何硬化地方政府预算约束。如何保障地方政府产业干预与扶持的有效性必须多管齐下,除了利用外生市场价格,硬化地方政府预算约束仍是必要的。对于地方政府的选择性产业政策可能影响资源配置效率的弊端,一种自然的观点是地方政府应放弃这些选择性产业政策。但鉴于地方政府仍承担地方经济发展的责任,并进行 GDP 政绩竞争,要让地方政府产业干预之手闲下来也不是件容易的事。地方政府可以采用补贴等选择性产业政策,但要对地方政府建立起硬预算约束,以确保市场竞争能有效检验地方政府产业政策。硬化地方政府预算约束需要一个综合机制安排,为地方政府在激励上设计出恰当平衡事前鼓励投资的动力和事后控制投资风险的约束。前者在适当环境下对政府发挥超越市场的一面能起到积极作用,地方政

府扶持产业发展需要政府对产业投资的鼓励和补贴。后者对于市场机制的正常运行至关重要,补贴期限过长,就会形成软预算约束。因此补贴应强制限制在新产业上,以及强制限制在一定时段内,以形成硬预算约束。要形成这样机制,需要在国家治理体系与治理能力现代化上进一步着力,特别是完善条块管理这一中国特色国家治理方式。在地方政府采取一段时间的补贴后,中央部门进行类似运动式治理的清理整顿,在恰当的机制安排下这可以成为一种硬化地方政府预算约束的方式。

六、结论

中国的经济改革的一个重要内容是发挥市场的作用,改革开放的过程就是一个市场化改革不断推进,市场在资源配置中的比重不断提高的过程。中国的改革开放既是一个经济体制转型的过程,同时更是一个发展生产力的过程。对于后发国家,经济发展既存在赶超的需要,也有更快发展的可能。政府可以发挥出超越市场的功能,促进新产业的协调投资和战略产业的加速形成,以及推动“干中学”和加速技术进步等。在经济发展中,后发国家的政府理应发挥重要作用,政府之手不可或缺。

回顾中国改革开放,通过乡村工业化和城市工业化中政府与市场的合作,中国改革开放同时调动了政府与市场两个重要因素。其中一个突出的特点是政府与市场的互动是因时因地的,并不拘泥于笼统的政府与市场关系的静态、机械的一般理解。当出现有利于政府干预的因素,如出现重工业化加速、城市化进程加速和外向型经济发展加速等特定历史时机,政府完全可以顺势而为积极干预,把政府超越市场的一面充分发挥出来,同时市场机制的存在仍可以有保证。在改革方向上,应当继续深化供给侧结构性改革,并硬化地方政府对所扶持企业的可能出现的软预算约束。这需要进行地方政府激励机制的调整,推进中国特色的国家治理体系和治理能力现代化,抑制地方政府的政府间软预算约束预期。

参考文献:

- [1] 钱颖一,许成钢.中国的经济改革为什么与众不同——M型的层级制和非国有部门的进入与扩张[J].经济社会体制比较,1993,(01):29-40.
- [2] 江飞涛,耿强,吕大国,等.地区竞争、体制扭曲与产能过剩的形成机理[J].中国工业经济,2012,(06):44-56.
- [3] 李稻葵.转型经济中的模糊产权理论[J].经济研究,1995,(04):42-50.
- [4] 文一.伟大的中国工业革命——“发展政治经济学”一般原理批判纲要[M].北京:清华大学出版社,2016:60-77.
- [5] 钱颖一,温加斯特.制度、政府干预和经济发展:对中国国有企业和乡村企业的比较[A].青木昌彦,金滢基,奥野-藤原正宽.政府在东亚经济发展中的作用:比较制度分析[C].北京:中国经济出版社,1998:287-317.
- [6] 张军.中国乡镇企业的增长格局:1978-1991[J].世界经济文汇,1997,(02):22-25+36.
- [7] 中国经济增长与宏观稳定课题组.城市化、产业效率与经济增长[J].经济研究,2009,(10):4-21.
- [8] 郑玉歆.全要素生产率的测度及经济增长方式的“阶段性”规律——由东亚经济增长方式的争论谈起[J].经济研究,1999,(05):55-60.

- [9] 中国经济增长与宏观稳定课题组.干中学、低成本竞争和增长路径转变[J].经济研究,2006,(04):4-14.
- [10] 陆铭.大国大城:当代中国的统一、发展与平衡[M].上海:上海人民出版社,2016:14-16.
- [11] 刘小鸽,于满宇,司海平.经济增长压力与地方产业政策制定[J].经济与管理评论,2019,(06):136-145.
- [12] 杨蕙馨,高新焱.中国制造业融入垂直专业化分工全球价值链研究述评[J].经济与管理评论,2019,(01):34-44.
- [13] 张杰,翟福昕,周晓艳.政府补贴、市场竞争与出口产品质量[J].数量经济技术经济研究,2015,(04):71-87.
- [14] 韩永辉,黄亮雄,王贤彬.产业政策推动地方产业结构升级了吗?——基于发展型地方政府的理论解释与实证检验[J].经济研究,2017,(08):33-48.
- [15] 张少华,蒋伟杰.中国的产能过剩:程度测算与行业分布[J].经济研究,2017,(01):89-102.
- [16] 钱海刚.财政分权、预算软约束与地方政府恶性竞争[J].财政研究,2009,(03):19-21.
- [17] 周雪光.“逆向软预算约束”:一个政府行为的组织分析[J].中国社会科学,2005,(02):132-143.
- [18] 赵卿.中国式产业政策对产能过剩的影响效应研究——基于中国省级面板数据的经验分析[J].经济与管理评论,2017,(04):29-37.
- [19] 龚强,王俊,贾坤.财政分权视角下的地方政府债务研究:一个综述[J].经济研究,2011,(07):145-157.

(责任编辑:杨磊)

The Government and Market: A Review of Industrialization Process since China's Reform and Open

CHEN Jian, GUO Guanqing

(Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100836, China)

Abstract: From the perspective of economic development, the role of the market is to allocate resources through prices and guarantee the efficiency of the economy. The role of the government is to promote the coordinated investment of new industries and accelerated formulation of strategic industries so as to play the role of beating market and realize economic catch-up of emerging countries. China's reform and open experiences rural and urban industrialization, the former is pushed forward by government and the extensive competition among rural enterprises promotes the formulation of market mechanism and price; for the latter, on the basis of market mechanism generated by rural industrialization, the industry and economic development is pushed by government policies. At the same time, the development of outward economy helps deepening market mechanism. During these processes, the government and market realize complementary and cooperation to promote economic development.

Key words: economic development; relationship between the government and market; the rural industrialization; the urban industrialization

