

完善市场经济需要建立“有限政府”

——法国新公共管理体制的经验启示

○刘成伟 (中共佛山市委党校 广东 佛山 528300)

【摘要】 法国新公共管理的实践经验表明,政府在市场经济中的作用需要重新界定,要从全能政府变为有限政府。不管是从理论上讲,还是从市场和政府的角度来讲,有限政府都有其必然性。尽管我国政府改革取得了一定的成就,但政府自身改革还存在相当多的问题,仍然落后于经济体制转轨的进程。在完善市场经济体制的过程中,需要明确政府自身定位,积极推进民营化,发展和扶持社会公共组织,建立合理的分权机制,完善制度保障等,进而促进有限政府的建立。

【关键词】 法国 新公共管理 市场经济 有限政府

一、法国新公共管理的实践经验

新公共管理最基本的共识,认为私营部门管理具有优越性,应借用私营部门的管理理论、模式、方法和技术“重塑政府”,其核心是运用市场机制和管理工具改革公共部门,提高管理效率。它要求明确的绩效标准、绩效测量和绩效评估,主张公共服务机构的分散化和小型化,强调以结果而不是以程序的正确性来评估管理水平,对“消费者”(公民和社会)的需要保持敏感,提供回应性服务,主张引入竞争机制而非垄断;工作具有灵活性,而不是程式化机械化的劳动,等等。

1、法国新公共管理改革的过程和经验

(1)政府不是直接而是间接地干预经济事务

法国地方政府由大区、省、市镇三个层次构成,市镇是最基层、接近市民的地方政府。市镇的职能按顺序依次是教育、文化娱乐、体育休闲、城市安全、环境卫生、社会福利。有的市镇没有面包房,这种特殊情况下才由政府直接兴建,并委派公务员经营,这种直接干预是极少的。工商企业是自由竞争的,政府非常小心参与。有些特例,如战后国家在法律中规定,为发展经济,职业税可免收。在保税区,可免税,但时间不长。城市土地管理,这是市镇的职能。土地规划,由市政府确立,但要交议会讨论。市长可通过提高环境设施水平,吸引企业投资,如供水、供电等设施建设。企业征地、土地价格由市政府(市长)确立,通过土地价格高低来吸引外资投资建厂。市政府可通过建办公楼写字楼、房产出租吸引投资。市政府还可建手工业中心,将手工作坊集中到一处。市政府提供会计服务,这也能促进经济发展。市政府用其资金开办混合经济公司(与私营企业合资)发展社会经济。财政支出不能按市政府的意愿随意支付,必须严格执行和遵守国家的法律规定,公共采购进行公开招标(甚至在欧盟范围内)以防止舞弊。

(2)非国有化和公私合营后的国有资产管理

法国的国有企业大体分为两种类型:一种是国家独资经营的垄断性公营企业;另一种是国家参股或控股的混合股份公司,受到政府一定程度的控制和政策的影响。垄断性公营企业

侧重于控制国防工业和经济命脉,并积极发展公益事业,优先满足社会目标,较少体现利润目标。由于这类企业经济效益偏低,政府财政负担过重,西欧各国在尽量减少垄断性公营企业的数量。法国政府在1993年以来重新调整产业结构,对58家公营企业集团中的21家(如罗纳—普朗克化学公司、雷诺汽车公司等)实行私有化,转化成混合股份公司;但仍然保留电力、煤气、煤炭、航空、邮政及电讯等领域的公营企业。1997年对国有铁路运输实施了部分私有化和重组。国家参股或控股的混合公司主要是竞争性领域中的国有企业。这类企业自主经营,按照市场法则参加公平竞争,政府不干预企业管理,原则上对其亏损不予补贴。法国国有混合股份公司的行业分布仍然较宽,较多地在高新技术、制造业、石化、矿业等领域,在一定程度上体现了政府的产业政策导向,有的已发展成为跨国公司。

法国使用市场调节和计划调节相结合的双重调节机制,从1982年起对国有企业实行了法国特有的计划合同制,政府与垄断性国有企业签订3-5年的计划合同,内容有三个方面:第一,企业的发展目标必须落实政府的政策目标;第二,企业具体的发展计划,包括发展战略、投资计划、财务计划,以及在研究与开发、外贸平衡、维持就业、加强培训、支持中小企业等方面应承担的义务;第三,政府作为国家股东对企业应该承担的财政支持和提供的预算资金。对于公用事业和一些垄断性企业的政策性亏损,政府要按计划合同规定的数额予以补贴,超亏部分由企业用自有资金弥补或向银行贷款,政府不承担还款的责任。政府与竞争性国有企业签订2-5年的目标合同,只规定发展战略目标,很少列数字指标。企业在投资上有较大自主权,价格、工资均由企业自行决定。目标合同不具法律效力,政府对违约的企业只能采取撤销企业主要领导人职务的办法。通过对其直接运营和管理的国有企业实行一定程度的私有化政策,法国政府减轻了其财政负担,并借用其特有的双重调节机制,以间接管理取代直接行政管理,加强了对国有企业的指导与监督,确保了国有企业的发展战略方针与国家总体目标协调一致,从而发挥了政府主导和弥补市场缺陷的调节作用。

2、对地方政府的分权

法国的行政机构分为中央政府机构和地方政府机构。地方政府又分为大区、省和市镇三级。全法国共有26个大区,100个省和36763个市镇。大区长和省长由中央政府任命指派,作为中央驻地方代表,对地方在行政、财政、法制和技术等方面实行监督和控制。区议会和省议会的议长由选举产生,是地方的最高行政长官代表。市长则由市镇议会选举产生,具有双重身份:既是中央政府代表,又是市镇的最高行政长官。既执行中央政府的法规、法令,又要起草决议和和财政预算,执行市镇议会决定



等。1982年法国政府颁布并实施了国民议会通过的《关于市镇、省和大区的权利和自主权的法令》，根据该法案，中央调整了对地方的领导体制，分期、分批地下放权力，将过去由中央政府负责的事物分别交由各级地方政府管理，权力同时下放到地方议会和地方政府，主要内容有：改革地方行政管理体制，取消对各地方政府的监管，扩大地方政府权力，扩大地方民主，增强地方民选机构的权利。各级议会由单纯的议事机构变为“议政合一”机构，同时，大区、省的事物管理权由区长、省长手中下放到民选地方官员——区、省议会主席手中。在推行权力下放的同时，中央政府提供了行使这些权利所必要的组织上、人事上和财政上的保证，为改革奠定了物质基础。法国政府的权力下放，是自法国大革命和第一帝国以来地方行政管理制度的重要改革。扩大地方自主权后，增加了地方的生机活力，使地方充分调动本地的财力、物力和人力，发挥各地的自然资源优势，促进国民经济的发展，确保法国经济计划和社会计划的实施。法国政府的权力下放，还缓解了高度官僚集权现象，减轻中央的行政负担，简化审批手续，减少文牍数量，从而提高了行政效率。

二、市场经济条件下中国政府职能转变的进展与挑战

就我国而言，建国以来由于长期实行计划经济体制，政府职能属于全面深度干预模式，政府在经济生活、社会生活两条线实行全面、深度的干预，这是凯恩斯时期的西方“干预式”政府也无法相比的。虽然经过多年的改革有所改进，但是这种全面深度干预模式由于其内在所固有的长期积累，给经济生活、社会生活造成了诸如缺乏活力、创新不足等难解的顽症，使得经济、社会的发展步伐放缓，人民生活水平长期得不到明显提高。在政府与企业、政府与市场、政府与社会自主治理的关系上，还有一系列深层次的矛盾尚待解决。

第一，与我国建立社会主义市场经济体制的目标要求相比，我国经济的市场化进展偏慢，特别是劳动力市场、资本市场、金融市场的市场化程度相对更低。从国际比较来看，我国大陆经济的市场化程度指数（指数越低，市场化程度越高）为3.8，而香港地区为1.25；美国为1.9，德国为2.2，俄罗斯为3.7。这表明我国经济生活中政府的权力过于集中，政府直接干预经济的现象仍然比较多。政府权力过于集中引发了许多问题，如政府信誉危机、社会信用关系紊乱；税收、费收高且种类繁多；规范、监管市场秩序的力度不够；法律秩序不尽人意，执法落后于立法，一些法律、法规形同虚设；投融资管理体制改革滞后，不少部门和地方政府仍然过多地承担着投融资主体的职能；金融部门受到严格限制，尚未真正对外开放参与竞争；官商勾结、权力资本化货币化、官员寻租设租的腐败现象普遍存在等。

第二，政府主导经济增长的状况没有根本转变。我国过去20多年的经济高速增长基本上是靠投资尤其是政府的投资拉动。但这种不受市场规律制约的政府拉动和高增长一定程度是以高投入、高消耗、高污染、低效率、不协调为代价的。据世界银行估计，“七五”到“九五”期间，中国投资决策失误率在30%左右，资金浪费损失大约在4000亿到5000亿元。各种各样的政绩工程，都有可能为一些地方官员捞取政绩、中饱私囊铺平道路，形成典型的权贵经济。据统计，截至2004年底，全国各地政府投资的建设项目拖欠的工程款高达700亿元。据国务院发展研究中心估算，全国地方政府债务至少在1万亿元以上。

第三，政府对微观经济特别是国有企业的直接干预依然过

多，有效的国有资产管理体制尚未形成。在国有企业股份制改造、股票发行以及兼并收购等资产重组活动中，一些部门和地方政府往往出于部门利益、地方利益甚至长官意志，对企业进行不适当的行政干预；国有经济布局不合理、战线过长的问题依然突出，对其进行战略性调整的力度不够，进展迟缓，国家垄断的保护仍然存在；对非公有经济的限制依然过多，公平竞争环境尚未真正形成；政府的公共管理职能和国有资产所有者职能混淆不清的状况没有根本改变。

第四，中央和地方的责权利关系尚未理顺。国家财权、财力在中央和地方间的分配关系尚不合理，在分权过程中，一些应当下放给企业的权力没有落实到企业。行政性集权、分权、收权的框框还没有根本突破，按市场经济规律合理划分中央和地方经济职能、责任和权利的框架还不清晰。不适当的分权容易导致宏观经济失控、地区差距扩大和地方保护主义盛行，反过来又可能成为重新集权的诱因。

三、借鉴法国新公共管理经验，创建有限政府的对策思考

根据市场经济与“有限政府”的逻辑关系，借鉴法国等西方国家政府“瘦身”的成功经验，针对当前我国各级政府职能转变中存在的主要问题，我国行政管理体制改革的方向，应从社会主义初级阶段的实际出发，在完善、健全与市场经济配套的法律和规章制度的基础上，明确政府自身定位，一方面，在公共部门的管理中积极引进私营部门中较为成功的管理方法、技术和经验，另一方面，积极推进民营化和权力分化，让民营企业与民间组织更多地参与公共实物和公共服务管理。同时，在明确区分公共部门和私营部门的不同责任的基础上，加强政府的应有责任。

1. 明确政府自身定位

应明确这一理念，即政府并非公共管理的唯一权力中心，社会公共组织、私营部门也能在不同领域、不同程度上分担管理公共事务、提供公共物品和公共服务的职责。根据“先市场、后社会、再政府”的定位逻辑，构建与市场的共融、共生、互促、互动和互进关系。市场是资源配置的主体，政府的职能便是创造条件，促进市场功能的有效发挥。政府应有所为有所不为，强调政府的宏观调控和自我的自我治理，尊重市场发展的客观规律，以逐步减少乃至消灭政府越位、缺位、错位的现象，实现从“管制政府”向“服务政府”转变，从“权力政府”向“责任政府”转变，从“全能政府”向“有限政府”转变。

2. 积极推进民营化

民营化，是指各级政府通过出让股份、招标承包等方式剥离国有资产，让出经营管理权的过程，也指由市场或行业协会等民间部门进入公共部门、参与公共服务的过程，也就是讲，政府部门通过契约外包、业务分担、共同生产或解除管制等方式，将部分职能转由企业或民间部门经营，而只承担财政筹措、业务监督以及绩效成败的责任。国有资产民营化和公共服务民营化可以达到两个目的：一是利用市场经济的“经济原则”和“效率原则”，改善并提高国有资产的运营质量和政府公共服务的水平，二是针对某些政府的职能和业务，给予删减或终止，以此缩小小政府活动和政府职能的范围。

3. 发展和扶持社会公共组织

社会公共组织，系指行业协会、社会中介机构等非营利组织，又称非政府组织(NGO)，是满足公共目的，实现社会公善，



自我管理的民间组织或团体。在政府管与不管之间,有一个中间地带,应依赖这些组织发挥作用,以完善社会公共治理结构。以往,我们的国家结构中只有政府和民众,而没有“社会”这个中间层,根本就在于缺乏 NGO 这样的中间结构。NGO 是政府和民众之间的巨大的弹性力量,这个力量越强大,社会的抗震荡能力就越强,社会也就越稳定,越和谐。对于政府无法或分割出来的公共服务和社会福利的职能,NGO 可以弥补其不足,尤其是在社会服务、文化教育、医疗卫生、社区发展、社会互动等方面能发挥极大的功能。另外,NGO 还可以发挥如发展公共政策、监督市场、监督政府、促进积极的公民精神和扩大社会参与等作用。

4. 建立合理的分权机制

市场经济是天然的分权化的决策系统。为适应市场经济的这一特性,政府必须转变职能,实行政企分开,将企业经营管理的自主权真正下放给企业。市场经济又是多元主体公平竞争的经济。这种竞争,不仅要求企业提高效率,同时也要求政府提高效率。只有科学合理地划分、规范中央与地方的职责和权限,建立中央与地方的合理分权机制,并减少行政机构层次,以压缩行政成本,畅通政令,才能在维护中央政府权威的同时,调动地方政府的发展积极性,让其承担更多的公共政策制定权力和执行权力,以满足市场经济对政府科学管理的效率要求。这种分权还表现在公共服务供给过程中,政府同非政府组织、私营组织之间的分权,政府将部分权力让渡给市场和社会组织,让他们去办政府想办而又无力办的事务。当然,促使政府放权,也需加强监管与监督,以压缩权力寻租空间。

5. 完善制度保障

上述政府公共管理职能的改变和转变与落实需要制度作保障。应从我国现阶段的情况出发,逐步制定和形成不同层次的、系统配套的法律法规体系,做到“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”。通过完善法律框架,进一步明确、细化各级政府部门可为不可为的权力和职能,对每一部门、每一事权进行明确的限制,为政府自身行为、社会活动和公共事业的发展提供科学的机制环境和公平、公开的竞争规则,改善社会环境条件,为公共管理的社会化和公共服务的市场化提供制度安排,从而促使政府从“全能政府”向“有限政府”转化。

【参考文献】

- [1] 杨宇立:政府太累[M].当代中国出版社,2004.
- [2] 陈福今:完善公共服务 构建和谐社会[J].求是,2005(20).
- [3] 任青霞:有限政府与市场经济[J].市场经济研究,2004(1).
- [4] 张成福、党秀云:公共管理学[M].中国人民大学出版社,2001.
- [5] 吴传毅:市场经济·有限政府·市民社会[J].湖南省委党校学报,2005(10).
- [6] 欧文·休斯:公共管理导论(第二版)[M].中国人民大学出版社,2001.
- [7] 张惠兰:新公共管理视野中的法国行政制度改革[J].武汉工程职业技术学院学报,2003(11).
- [8] 国务院发展研究中心、经济全球化与政府作用课题组:经济全球化背景下的政府改革[DB/OL].中国宏观经济信息网,2001.

论紧缩货币 金融生

○张凌云 (华中科技大学经济学院)

【摘要】 紧缩货币政策下,金融稳定的不确定性变量明显增多,内外部因素复杂,建立良好的金融生态环境在当前有重要的现实意义。文章从维护金融稳定的角度出发,分析了影响金融稳定的内在因素和外部环境,提出了当前形势下,维护金融稳定、确保金融安全、建设良好金融生态环境的相关建议。

【关键词】 紧缩货币政策 金融稳定 金融生态

金融生态环境是指金融运行的一系列外部基础环境,是与金融机构和金融市场生存与发展具有互动关系的各种因素的总和,它与地区性的资金流动、金融发展形成一个彼此关联、相互促进并具有动态平衡关系的有机体。良好的金融生态环境包括稳定的经济环境、完善的法制环境、良好的信用环境、协调的市场环境和规范的制度环境等。金融作为现代经济的核心,金融服务于经济建设,经济建设又促进金融的发展。良好的金融生态环境建设对构建社会主义和谐社会,提高区域经济竞争实力,维护社会稳定具有十分重要的作用。

当前,紧缩货币政策下的经济金融不确定因素明显增多,其复杂性和多变性的影响因素呈现广泛、分散、隐型的特征,如何稳定金融,建设良好的金融生态,加强金融风险防控体系建设,有效防范外生传染和内部传导风险的蔓延,具有十分重要的现实意义。

一、金融稳定的影响因素分析

1. 商业银行加大收回流动性,信贷资金全面收缩,中小企业信贷可获得性下降诱发资金链条断裂危机初现

2007年以来,货币紧缩政策出台频率和密度明显加大,信贷资源分配的制度要求更为严格,信贷供给规模延续紧缩态势且限额控制力度持续加大,中小企业信贷闸门更加收紧,金融机构对企业贷款的投放能力趋弱。一方面,收回、压缩贷款恶化企业的生存空间,另一方面,广泛存在的企业相互担保和抵押设备变现能力差等问题,使得金融存量贷款的安全受到威胁,市场退出难度加大,部分高负债客户持续出现负现金流,导致流动性渠道畅通困难,欠发达地区的企业和金融机构出现资产负债流动性双缺口,金融机构资产风险相对加大。

2. 融资困境下的逆向选择促使金融不稳定的预警级别提高
在紧缩的货币政策下,境外上市、境内私募基金、深圳中小板块等资金寻求途径在欠发达地区梗阻的问题更加突出,以经济金融脆弱为特征的区域融资结构将面临调整,微观经济体的内源性融资依赖度下降,外源性资金融资必然抬头,特别是民间借贷将被“激活”,一方面,更多中小企业不得不做出逆向选择,造成对民间贷款需要的增大;另一方面,从2007年下半年