

解评中国经济难点

王东京

(中共中央党校经济学部, 北京, 100091)

摘要:中国的改革目前已进入攻坚战的关键时期,粮食安全、国企改革、重化工业发展等问题已日益成为阻碍现阶段经济发展的难题。解决这些难题可以从以下几个方面寻找突破口:在粮食安全问题上,应以推动土地流转、实现规模经营为重点;在国企改革中,必须建立企业内部及企业与政府之间的制衡机制;对于重化工业是否优先发展的问题,以适应市场需要为准则;在宏观调控问题上,重点在于调控结构而非总量,应发挥市场与政府的分工合作;在政府改革问题上,要将改革的重点放在重新定位政府的角色与职能上,使政府成为人民的仆人而非主人。

关键词:粮食安全;国企改革;重化工业;宏观经济问题;政府改革

中图分类号:F015 文献标识码:A 文章编号:1672-3104(2005)06-0681-07

许多迹象表明,中国的改革目前已进入关键期。不过,攻坚战不一定是速决战。绝不可指望,中国所有的难题,都能在短期内解决。相反,我们应该分出轻重缓急,抓住重点,逐一突破。下面我谈几个问题,与大家一起讨论。

一、粮食安全:以规模经营为重点

中国有近13亿人口,“吃饭”的事举足轻重。因此,党和政府一直看重粮食安全;学界对这个问题的讨论,也是见仁见智。

不必细说学界的观点,大凡懂点经济的都知道,要保证粮食安全,无非靠两条:一是保护耕地;二是鼓励农民多种粮食。耕地是一种稀缺资源,不可再生,若不保护耕地,任其乱征乱占,粮食供给肯定要出事。若保护了耕地,但种粮食不赚钱,农民不肯种,那么粮食安全也是水中月镜中花。可以举证两个数字:最近10年里,农民种粮积极性高时,粮食年产量达52252万吨,而最低时,则仅有43065万吨,两者相差9187万吨。可见,粮食供给状况,与农民种粮的积极性休戚相关。

俗话说:无利不起早。调动农民种粮的积极性,就得让农民赚钱。前几年,政府为帮助农民增收,已推出不少措施。不过回过头看,这些措施却只能治标,不能治本。比如农业的产业化,鼓励农民搞农产

品深加工。无疑,那些办加工厂的农户是能增收的。但困难在于,加工厂不是每个农户都能办,大量的农户,仍只能种粮,办不起工厂,产业化的好处,他们分享不到。再比如农业产业结构调整,让农民什么赚钱种什么。理论上说,农民自己调整结构可取,但若是政府掺和,往往就弄巧成拙。经济学有一个供求原理:供不应求价格上涨;供过于求价格下跌。调整结构正是如此,比如早年东北有农户种中药材赚了钱,于是县长号召大家都种中药材,结果供大于求,价格一落千丈,农民赔得血本无归。可见调整结构,并不是政府的事。

近年来,政府为减轻农民负担,相继出台一些维护农民利益的政策。先是费改税,后是粮食生产直补,再后来是减免农业税。这些政策,对农民来说,都是百年难遇的幸事。可不幸的是,在政府为农民减负的同时,农资价格也水涨船高,政策带给农民的好处,却让种粮成本抵消了。农民增收有名无实,甚至有些地区,农民收入不升反降。据笔者在河南扶沟县的调查,2004年农民种粮每亩政策性增收37元,但由于农资涨价,每亩比前一年多投入40元,两相比较,每亩减收3元。更令人头痛的是,国家给农民的政策支持,已基本走到了尽头,农民要想再通过政策增收,似乎再也没什么余地了。

早在20多年前,邓小平同志就说过:农村改革要有两个飞跃:第一个飞跃是实行家庭联产承包责

任制;第二个飞跃是实行土地的规模经营。为何要规模经营?因为没有规模经营,农民收入只能年复一年原地踏步。现在农民人均耕地1.5亩,在这1亩5分地上,无论农民种什么,都只能维持温饱,不可能致富。要是规模经营,比如让农民1人种20亩地,情形就会大大改观。按一亩地种粮收入500元计算,20亩就有一万元。这样,农民的年收入就基本与城镇居民持平。如果1人种30亩地,农民的收入就能超过城镇居民。所以,实行规模经营,是农民增收的必然选择,是21世纪农民奔小康的必由之路。

其实,推动土地流转,实行规模经营,几年前就有地方在试点。不过,目前的流转,还仅仅是个起步,不仅流转面小,而且也不规范。这个问题的症结:一是由于进城务工的农民不肯让地。因为到城里打工有风险,万一在城里呆不住,他还得回家种地。宁可抛荒,不肯失土,毕竟土地是农民的饭碗,也是农民的保障。二是即使有人肯让地,但往往由于地价分歧,转让也是谈的多,成的少。比如在目前的情况下,如果1亩地每年按低于300元的价格转让,那么农民就宁肯自己种。撒一把种子,广种薄收也有300元。而想接地的农民,若1亩地出价超过300元,则又因无大利可图,也可能不肯多种地。

解决土地流转的矛盾,眼下有一个可用的办法,就是改造农业发展银行,让农业发展银行担当起国家土地银行的职能。这个办法的要点,是土地银行作为政策性银行,在办理土地存贷业务时,要坚持“高价存入,低价贷出”的原则。这样做的目的,一方面是鼓励农民将闲置或不愿耕种的土地存入银行;另一方面,是鼓励愿多种地的农民把土地从银行贷出。发达国家的经验证明,土地银行作为中介机构,对推动土地集中有三大好处:一是促进土地流转从无序走向有序,有利于土地市场的规范管理;二是可以把过于分散的土地加以整合,成片地贷给种田大户,有利于规模经营。三是由于土地银行是国家银行,进城农民把耕地存入银行,既无后顾之忧,又可取得较高的回报,有利于解决土地抛荒的问题。

成立国家土地银行后,土地银行实行耕地的存贷倒挂,那么,由此形成的资金缺口由谁填补?我的观点是,这笔钱应当由国家财政拿。因为粮食安全,不是免费午餐,要保障粮食安全,政府就必须付费。平心而论,所谓粮食不安全,并不是农民吃饭有风险,说白了,是城里人吃饭不安全。既是如此,要保障城里人的吃饭安全,那么就没什么理由让农民单方面

地做出牺牲。合乎情理的办法是,由国家财政拿钱,向农民买粮食安全。过去有一种观点,认为国家对农民种粮给予补贴,就是支农、扶农,显然,这种看法是不对的。农民所得到的,原本就是政府应该支付的成本。

也许有人说,国家财政现在不宽裕,还没有那么多钱去贴补农民。而我则认为,钱本身不是问题,问题在于我们究竟在多大程度上重视粮食安全。倘若大家有共识,把粮食安全摆到了重要位置,那么政府每年在作预算时,完全可以优先安排这笔资金。退一步说,如果真的是国家财力吃紧,那么政府也可通过开征粮食安全税来筹集。前面说过,粮食安全是城镇居民的安全,也是国家的安全,那么,政府向城镇居民征收粮食安全税,取之于民,用之于民,岂不也是一项利国利民的举措吗?

二、国企改革:以制衡权力为重点

屈指算来,国企改革已历经20余年。在这20年里,我印象中,围绕国企改革的“攻坚”就有不下三次,而且每一次“攻坚”,都是媒体热炒、捷报频传。而今天人们面对的现实却是:改革的成本越来越高,政府的调子越来越低。

1983年,政府着手国企改革,当时的口号很明确:“搞活国营企业”。可对如何搞活国企,政府却并不完全有数。农村改革得益于“承包”,于是人们相信,工业企业也可仿效农村经验,“包”字进城,“包”就灵。或许正是由于这种照搬,后来的局面,让人大跌眼镜。国企承包后,经营并不见起色。相反,由于承包人急功近利,负盈不负亏,致使国有资产大量流失。到上世纪90年代初,政府不得不改弦易辙,废止承包制,实行股份制,并提出了“抓大放小”的口号。此次攻坚,虽然重点突出,目标明确,但改革的结果,还是出人意料。企业没“股”出效益,而且内部管理,还是新瓶老酒,依然如故。

第三次攻坚,是1997年国务院提出“国企三年脱困”。起初,是想让3000家大中企业扭亏为盈,其后调整为1000家,而最终敲定为512家。对这512家企业,从不良资产剥离到资产重组,从债转股到减员增效,政府可谓煞费苦心,招数用尽,但至1999年末,到底还是事悖人愿,企业经营状况仍不见好转。鉴于这种情况,于是中央又提出,国有大企业也要“有进有退,有所为有所不为。”

国企久治无效,难道就真的是无药可医?有一种说法,国企搞不好,是因为所有者缺位。可是我们有谁见过,国外有哪家上市公司,所有者是完全到位的呢?事实上,所有者到不到位不是关键,关键在企业内部是否有制衡机制。如果有制衡机制,即便所有者不到场,企业照样能高效运转。其实这一点,中央早就看到了,党的十五大强调:法人治理结构,才是公司制的核心。对国企改革,笔者已思考多年。我的看法是,国企改革要寻求突破,必须双管齐下,要从政府与企业两个层面,规范治理,建立一种闭环的制衡机制。

从企业层面看,企业的权力主体有三个:股东会,董事会和经理班子。在这三个机构中,股东会作为出资人,拥有最高监督权,但不能直接决策;董事会拥有最高决策权,但不可经营;经理具有最高执行权,但必须秉承董事会决策。企业权力这样分置后,为使三方用权而不越权,一种有效治理的安排是由股东会推选董事,董事会聘任经理。一句话,就是让每个人的饭碗,都不端在自己手里。经理的饭碗,在董事会手里;董事的饭碗,在股东的手里;股东的饭碗,在经理的手里(经营亏损最终得由股东兜底)。这样一来,只要有人玩忽职守,不管是谁,饭碗都有可能被砸掉。

这种砸饭碗的机制,就是现代公司治理的内核。假若以此为镜,反观现在的国企,其治理缺陷,即一目了然:首先,国企的董事长与总经理,同受政府委任,而且同一级别,董事长砸不了总经理的饭碗,总经理也不受董事长的节制,两者之间,全无制衡关系。其次,由于国企大多由政府独资,或是一股独大,表面上看,政府作为出资人向企业派董事长,似也无可厚非。但想深一层,政府在这里其实只是个名号,实际操作中,行使权力的并不是政府,而是政府的少数官员。只要董事长把这少数人搞掂,他的饭碗就确保无虞。可是,在一个企业里,如果董事长、总经理都高枕无忧,那么企业的治理结构,必定是好看中不用,形同虚设。

企业内部制衡如此,那么企业外部,即政府层面的制衡又如何呢?我的看法是,政府权力太大,责任太小,权力与责任极不对称。按目前国资管理体制,国资委是国企的出资人代表。作为出资人代表,国资委不仅管着资产,而且还管人管事。这样,就带出了两个问题:第一,国资委是企业还是政府?如果是政府,那么对企业吆三喝四,管人管事,岂不是典型的政企不分?第二,国资委可以作为出资人代表,但

毕竟只是代表,不是真正的出资人。而且政府出资与自然人出资也不同,自然人出资,企业亏损由自然人个人负赔;而政府出资的企业亏损,则由全体国民分摊。于是笔者不禁要问:国资委大权在握,管人管事管资产,万一管坏了怎么办?国资委的官员能否担责?人们常说,权利与责任要对等,假若国资委不能担责,那么我们凭什么要把权力交给他?

由此可见,国企治理失灵,要害在政府。一是政府股权过大,致使投资主体单一;二是政府权力过大,又不负连带责任。所以今天国企的问题,是痛在企业,病在政府。若要规范企业治理,最好的办法,是对政府加以管束。说得更明确些,就是要借助一种制度设计,看住国资委,实行连带责任追究。两年前,中央在十六届三中全会曾提出过一个思路,即鼓励国有资本与非公有资本的联合,实行混合所有制经济。我体会,中央的用意,就是想通过股权多元化,改组股东会。然后在股东会里,由其他所有者来牵制国资委。

应该说,中央的这个思路,不仅是对症下药,而且也务实可行。可惜的是,近两年的股权多元化改革,却始终只听雷声,不见下雨。尤其是去年“郎顾之争”后,人们对产权改革,更是瞻前顾后,顾虑重重。是的,国有大企业搞MBO,目前法规还不健全,条件也不成熟,过早施行,容易出现监守自盗、国资流失。但是,搞股权多元化,绝非只有MBO一途。企业间的资产购并、股权互换等,也是国际上通行的做法。事实上,只要我们开动脑筋,大胆试验,还会有更好的办法可以摸索出来。总之,国企改革走到今天,股权多元化,已是最后的关隘,要是能闯过这一关,往后的道路将是一马平川。

三、重化工业:以市场调节为重点

起初我并不明白,学界为何突然又重提“发展重化工业”。去年8月赴广东参加省长座谈会,就听有人谏言,广东应把重化工业作为主打产业。后来参加中国经济时报十年庆典,吴敬琏教授作专题演讲,主题也是中国要不要发展重化工业。我这才意识到,这件事非同小可,背后一定大有看点。

果不其然,接下来几个月,报刊上关于这个问题的讨论,便连篇累牍。一时间,让人感到颇有短兵相接、烽火连天的味道。旁观者清。我一面静观其“辩”,一面搜罗各家的观点。后来发现,大家争来吵

去,焦点其实就是两个:一是中国是否已进入重化工业阶段;二是中国应否大力发展重化工业。

关于头一个问题,政府早有定论。10多年前,中央就曾指出,中国产业结构的弊端,是重工业过重,轻工业过轻。并重申要以农、轻、重为序发展国民经济。这意味着,自上世纪90年代以来,中国就开始进入重化工业阶段,而且有些年份,重工业孤军突出,发展还有些过头。回顾近几次宏观调控,哪一次不与结构调整有关?事实摆在面前,谁也不会熟视无睹,何况政府文件也白纸黑字写得清楚。可为什么到了今天,又有人说我们尚未进入重化工业阶段呢?

显然,判定标准是关键。工业化阶段如何划分,权威学者是德国的霍夫曼。1931年,他根据20多个国家的资料,对制造业中消费资料工业与生产资料工业的比例进行了研究。这个比例,后人称为霍夫曼比例。霍夫曼认为,在工业化的进程中,霍夫曼比例是不断下降的,由此他把工业化分为四个阶段:第一阶段,消费资料工业一统天下,霍夫曼比例约为5;第二阶段,生产资料工业发展提速,但相对消费资料工业,仍显不足,霍夫曼比例约为2.5;第三阶段,生产资料工业与消费资料工业旗鼓相当,霍夫曼比例约为1;第四阶段,生产资料工业领先增长,霍夫曼比例小于1,标志着进入重化工业阶段。

用不着复杂的计算,今天中国的霍夫曼比例,肯定是小于1的。有数据为证,从改革开放初至1993年,我国重工业占工业产值的比重在50%左右。近8年来,我国重工业产值增速一直高于轻工业,重工业占工业增加值比重逐年提高,至2004年已达67.59%。到2005年1月份,重工业比重更增至68.59%。从重工业比重超过58%的1994年算起,本轮“重工业化”增长的持续时间已达11年。2003年汽车、铝业、钢铁、水泥等行业的固定资产投资增幅分别达到77.8%、88.4%、96.2%、113.4%。

假如认定中国已进入重化工业阶段,那么接下来,就是我们应否继续优先发展重化工业。谈到这个问题,有个重要理论不能回避,即生产资料优先增长规律。主张重化工业优先发展的论者,依据的就是这个规律。很多人认为,生产资料优先增长规律是马克思的发明,其实这是误传。生产资料优先增长规律,是列宁在《再论市场问题》中提出的。列宁的理由是,如果技术进步,单位劳力操纵机器的数量增多,资本有机构成(不变资本与工资的比例)上升,那么,发展最快的是生产机器的生产资料;其次才是

生产消费品的生产资料;而最慢的,则是消费品的生产。

按照列宁的假定,推导的结论没有错。问题在于,技术进步,劳力是否一定会推动更多的机器?看看当今的IT产业,技术在日新月异,可一个程序员,却并不需要配备更多台电脑。“假定”不对,得出的结论可信度也就不高。至少,在信息化的时代到来之后,这个结论会受到更严峻的挑战。配第一-克拉克定理,行内人耳熟能详。这个定理告诉我们,随着人均国民收入水平的提高,劳动力首先从第一产业向第二产业转移,当人均国民收入水平进一步提高后,劳动力便向第三产业转移。由此可见,工业领先增长,并不是恒久不变的铁律,每个国家国情不同,发展水平不同,倘若一律要生产资料优先增长,那么就难免是削足适履、刻舟求剑了。

理论归理论,回到中国的实际,估计争议还会少不了。因为中国当前的状况是,人均GDP刚过1000美元,信息化时代,也仅仅是踏进了门坎。只要劳动者技术装备需要大幅提升,那么,作为生产资料的重化工业,就还会有大的发展空间。尽管我不认为生产资料优先增长是永恒规律,但对这个判断,我并不怀疑。我所担心的是,即便重化工业需要发展,但学界如此大动干戈,会不会鼓动各省市比着上项目,诱发起新一轮的投资冲动;会不会再度导致产业结构失衡而出现难以收拾的局面。

实在想不出,在市场经济背景下,大谈发展重化工业的意义究竟何在。是的,重化工业的发展,可以通过政府动员,产业政策,甚至政府直接投资来推动,但这个办法过去计划经济时期搞了几十年,后果如何大家有目共睹,现在怎能治好伤疤忘记痛,又让政府故伎重演呢?假如不是想让政府插手,那么学界不厌其烦的讨论,岂不是杞人忧天?市场规律无处不在,投资者也不蠢。如果重化工业发展真的滞后,那么供求规律一定会带动产品价格上涨,只要有钱可赚,投资者自不会袖手旁观。追逐利润,是资本天生的本性,这样简单的事,难道还用得着别人去教吗?

中国要搞市场经济,就得放手让市场发挥作用。要相信市场的力量,尊重市场规律。欲速则不达,一厢情愿或拔苗助长,结果必会适得其反。因此,重化工业到底要不要优先发展,最好是顺应市场的需求,听任市场的安排。我们并不比市场高明,任何无视市场的高谈阔论,最后都会徒劳无功。要知道,离开市场规律搞无谓争论,本身就是一种资源浪费!

四、改善调控：以调整结构为重点

关于改善调控,有个问题首先要弄明白:当前宏观调控的重点是什么?是调控总量还是调控结构?若大家对此没有共识,各持己见,改善调控就会老虎吃天,无处着手。

去年年初,温家宝总理曾指出,此次宏观调控,是点刹,不搞一刀切;而且要适时、适度、有效。言下之意,当前调控针对的不是总量,而是结构。其实,中国经济是否出现过热?一开始人们就有分歧。有人说,GDP增长超过9%,政府须对总量予以调控;可更多的学者认为,总量增长是否过热,不能单看GDP。比如开车,假若你在农贸市场穿行,人多拥挤,开70公里就过快;但如果在高速路上行驶,跑100公里也不算超速。

是的,对一国经济运行状态下判断,不可只看一个指标,而是要看三个指标的配比。这三个指标分别是:GDP、财政收入、通胀指数。假如GDP增长超过财政收入的增长;而通胀率又高于GDP的增长率,那我们可以肯定,经济一定出现了过热。因为财政收入反映的是经济效益,通胀率是供求失衡的信号。财政收入跟不上GDP增长,说明经济运行效益不佳;通胀率跑到GDP的前面,则表明需求过旺,供应严重短缺。相反,若财政收入快于GDP增长,而GDP增长高于通胀率,就无论如何得不出经济过热的结论。从统计数字看,我国GDP增长9%;财政收入增长超过20%;而通胀率不到4%。故中国经济的症结,并非总量失衡,而是结构失调。

说当前经济的症结在于结构失调,并非我个人的主观臆断。人们可以感受到的事实,就是煤、电、油全面吃紧。由此,有人便把能源短缺,归罪于近年来高能耗产业的突飞猛进。于是钢材、水泥、电解铝等行业首当其冲,一时间成为过街老鼠,人人喊打。可经济学看问题,恰恰不能是单视角的。从供给方面看,煤、电、油短缺,的确可以说是高能耗行业发展过快了;但同一个问题,若从需求角度看,却又可以说是能源发展滞后所致。观察的角度不同,得出的结论就不一样。对如何调整结构,我们也面临两种选择:一是压长线,求短线平衡;二是补短线,求长线平衡。对此,学界分歧很大,而且互不让步。要紧的是,学者们满可以再争论下去,可经济拖不起,政府要当机立断,必须从两种选择中做出定夺。

调整结构,照理说,补短线以求长线平衡,本是治本之策,是积极的平衡。但困难在于,补煤、电、油的短腿,并非一日之功。发展能源产业,一要受资源条件的限制;二是要假以时日,不能一蹴而就。远水难救近渴,补短线虽是长久之计,可不压长线,眼前的局面就很难支撑。两害相权取其轻,政府惟有先压长线,解了燃眉之急,方可从长计议。否则,投资势头不控制,必定长线更长,短线更短,供求矛盾会更加突出。可见,政府要对钢材、水泥、电解铝等项目施控,虽是权宜之计,但也是事出有因,是不得已而为之。要是坐视不管,放任自流,一个个项目尽管可以上去,但到头来由于能源供给不足,大家还是要停工停产,一起坐以待毙。如此,投资商蚀本不说,对社会也是一种无谓的浪费。

能源供应短期内难以改善,那么政府压长线,也就无可指责。不过压长线,里面也大有学问,政府需三思而行。首先要考虑的是,政府压了长线,若干年后,今天的长线会不会成为将来的短腿?这样的事,过去不是没有发生过。几年前,政府曾说电多了,一个电厂不准上,可现在电力却很紧张,到处拉闸限电;新世纪初,政府还说粮食多了,可现在粮食也短缺。出现这种情形,经济学的解释,是信息不充分导致了政府调控失灵。的确,政府不是能掐会算的神仙,哪能看得准几年后的市场变化。多年以来,政府调控总是收了放,放了收,反反复复,来回翻烧饼,原因即在于此。更糟糕的是,政府调控为了取得立竿见影的效果,用的大多是行政手段,一旦出手,就往往下猛药、一刀切。这样,我们不仅要反复为“急刹车”付出代价,而且始终走不出“一收就死,一放就乱”的怪圈。

依我看,中国要打破“收死—放乱”的怪圈,避免经济的大起大落,宏观调控必须发挥“两只手”的作用:一是市场“看不见的手”;一是政府“看得见的手”。经济学研究表明,由于诸多原因,市场与政府,都有可能失灵,都有力不从心的时候。但如果“两只手”能分工合作,则可互补长短,相得益彰。比如对当前钢材、水泥、电解铝等生产是否过热,政府与投资商的判断截然不同,但谁对谁错,一时尚难裁定。既然难以裁定,那么政府就不可“一刀切”,强加于人。不然,万一是政府看走了眼,几年后钢材、水泥不是过剩,而是短缺,那就会拖经济的后腿,悔之晚矣。反之,如若完全听任市场调节,将来万一市场突变,供大于求,则又会造成大量的积压浪费。要解决这个问题,其实有一个两全之策,即让政府与市场各

司其职,分而治之。具体地说,就是政府管住政府投资,放开民间投资。这样一来,即使政府判断有误,由于放开了民间投资,就不致造成今后太大的被动;同样道理,即使民间投资真的过热,但由于政府压缩了投资,也不会造成太严重的过剩。

说到这里,如何改善宏观调控,似乎已不言自明:第一,既然此番调控针对的是结构而不是总量,故目前调节总量的办法如收紧信贷等政策,应该及早调整;第二,既然调控结构可由政府与市场分而治之,那么政府目前对民间投资的行政审批,也应立即放宽,并尽快将审批制改为备案制。

五、政府改革:以转换角色为重点

改革开放以来,政府一直是农村改革与企业改革的推动者。而近些年,要求政府改革的呼声越来越高。机构改革,正是此间政府改革的重头戏。如今经济改革也进入关键时期,政府的确面临着一场新的挑战。为应对挑战,政府下一步改革的重点,应当是重新定位政府角色与职能。

民间有句俗话:“没有大菜,成不了宴席。”在现代市场经济中,政府就是这样的一道“大菜”。没有它,市场制度无从架构,市场秩序无从维护,市场效率自然也就难以保证。不过,这里有个前提,就是政府的职能定位必须准确。定位准了,政府事半功倍,各方面皆大欢喜,但如果定不准,那就难说了。

几年前我到南方某钢铁企业去调研,听说了一件事情,让我感慨万千。这个企业有一座炼钢高炉,已经超过了报废的年限。领导层决定自筹资金,另外建一座新高炉。但报告打到政府有关部门,没有得到批准。这样一来,可就难坏了企业的领导,旧高炉已经在超期服役,而新高炉却不让上马,怎么办呢?后来他们灵机一动,重新打了份报告,不过,这次没说建新高炉的事,只是要求,对原来的高炉进行易地改造,结果很快批了下来。

我们知道,一辆汽车,这儿修不好可以到那儿去修,但一座炼钢高炉,是一砖一瓦砌成的,几十米高,搬不动,移不走,怎么能易地改造呢?其实这里所谓的易地改造,跟建一座新高炉完全是一回事。但前者能批,后者就不能批,这不由使我想起了一个成语:朝三暮四。这个成语,最早是指玩弄手法,蒙混过关,现在的含义,是后来引申出来的。据《列子·黄帝篇》记载,宋国有个人爱养猴,后来越养越多,喂

不起了,只好“将限其食”。他跟猴子们说,今后我给你们喂地瓜,早上给三块,晚上给四块,够吗?“众猴皆起而怒”,他一看不行,就换了个说法,“朝四而暮三,足乎”,结果“众猴皆伏而喜”。这两件事情,一个是养猴子,一个是办企业,一个发生在古代,一个发生在现代,然而二者却有异曲同工之妙。

国企改革已经进行了20年,很早就提出政企分开,但直到现在,政府依然管得很多,统得很死,做了很多费力不讨好的事,结果企业万般无奈,才不得不玩文字游戏,弄出上面的笑话。其实,这反映了一个问题,就是我们的政府职能定位不清,不该管的事情,揽了一堆,而份内的工作,却没有做好。用一句土话说就是,“种了别人的地,荒了自己的田”。

那么,政府应该做什么?在经济学大师亚当·斯密看来,政府最好什么也别做,只当个“守夜人”,晚上别人睡觉的时候,他出来打一打更,看一看门,报一报“平安无事”,就可以了。到了凯恩斯时代,政府的责任变大了,要管的事也更多了;这个时候,看门的老头变成了居委会的老太太,不仅要协助民警搞治安,遇上邻里纠纷、婆媳吵架,还得出面调解一下,或者为下岗的女工联系工作,替生活特别困难的家庭争取救济等等,都是她的工作职责。后来,福利国家兴起,政府就更忙了,从摇篮到坟墓,社会生活的各个方面,它都要管一管。相比之下,这个时候的政府,更象一个家庭保姆,而且是一个受气的保姆,经常遭受来自各方面的批评。富人可能会抱怨,政府是在惩罚成功者,把大量的钱,从他们手中拿走,去救济那些不思进取的人;而与此同时,穷人也在嘟哝,说政府缺乏同情心,允许富人们花天酒地,一掷千金,却对他们生活水平的停滞无动于衷。

如果说福利国家的政府,扮演的是保姆角色,那么,在改革开放以前,我们的政府承担的则是家长的职能。从油盐酱醋、针头线脑,到职工的生老病死、住房医疗、入学就业,无不在政府的职责范围之内。说是政府的职责,其实有很多事情,政府并没有亲自动手,而是交给了企业,也就是所谓的企业办社会。不过,把话说回来,当时我们实行的是计划经济,吃的是“大锅饭”,这些事由企业管也好,由政府办也罢,背着和抱着一样沉,反正企业是国家的企业,职工是国家的职工,不管谁出面,本质上是一样的。现在不同了,我们要实行市场经济,政府和企业,必须丁是丁、卯是卯,分开算帐,你的孩子你领走,我的孩子我养大,双方分清职能,各司其职,不能再混在一起,吃“大锅饭”了。那么,政府的职能应如何定位

呢？

美国经济学家弗里德曼在他著名的《自由选择》一书中写到，政府的职能主要有四个：保证国家安全，维护司法公正，弥补市场缺陷，保护那些“不能对自己负责”的社会成员。维护国家安全和司法公正，这样的工作必须由政府来做，因为除政府之外，没有任何其它组织和个人能承担起这些职责。这里的道理，大家都明白，也就不必多说了。下面，我们着重解释一下政府的第三和第四项职能。

市场经济的基本原则是等价交换。我享受了你的产品或服务，我得掏钱，他给我造成了损失，他得赔偿。这个原则虽然很简单，但却是市场效率的源泉。不过，在有些场合，这个原则可能无法执行。比如，你自己掏钱建了一盏路灯，为过往的行人提供照明，行人得到了你的服务，他们应该掏钱，以弥补你建路灯的成本。但如果真的去收费，那可能是很困难的。也许会有人说，我自己能走这段路，根本不需要你照明，你非要向我收费，那是强买强卖；甚至有人会这样讲，我的眼睛怕光，我根本不愿意见到路灯，你在这里弄了盏路灯，损害了我的眼睛，我不让

你赔偿就是好事。大家已经看到，等价交换的原则在这里玩不转，这就是所谓的“市场失灵”。由此造成的结果，就是没有人愿意去建路灯，因为无法收回成本。但我们又的确需要路灯，怎么办呢？一般来说，类似的产品，应由政府来提供。在这里，政府就是在弥补市场的缺陷。

政府的第四个职能，是保护那些“不能对自己负责”的人。这里所谓“不能对自己负责”的人，用一个法律术语讲，就是无行为能力的人。儿童是典型的无行为能力的人，一般来说，我们把他交给父母。但交给父母，并不意味着不需要政府的保护。如果有极端不负责任的父母，对孩子为所欲为——虐待他们、残害他们，就需要政府出面，来保障孩子的基本权利。有一点需要说明，政府手中的权利是一柄“双刃剑”，可以用来为民造福，但如果被滥用，就会威胁个人自由。弗里德曼特别提醒人们，要警惕政府权利的滥用，他说：“要把政府的活动限制在一定范围内，让政府成为我们的仆人而不让它变成我们的主人。”

On cruxes of China's economy

WANG Dong-jing

(Department of Economics, University of Central Committee of the CPC, Beijing 100091, China)

Abstract: At the critical point of the reform in China, problems relating to safety of food, reform in state-run enterprises and development of heavy and chemical industries have become the cruxes of China's economy today. The author suggests some effective counter-measures to solve the above mentioned serious problems respectively in a macro and scientific way and emphasizes that the orientation of the role and functions of the government should focus on the key point that the government should work as the public servants rather than masters.

Key words: safety of food; reform in state-run enterprises; heavy and chemical industries; macro economical problems; reform in government

[编辑：汪晓]