

---

# 恰当发挥政府的作用

方民生

政府怎么定位，是个大问题。兴业银行在发展报告里对这个问题的看法是：改革不是不要政府，减少、淡化政府职能不是改革的中心。随着人类福利的增加，政府能力必须增强。所谓政府能力，是指有效地采用并促进社会积极性行动的能力。但现在许多政府是在缺乏资源或能力的条件下，试图办过多的事，结果往往过大于功。

从浙江来看，社会对政府的作用有很多议论，说上海是强政府，浙江是弱政府。什么叫强？什么叫弱？从浙江的实践看，所谓弱政府是指浙江政府对企业流动的干预比较少。我感到这种弱是可以的，是弱得可爱，对浙江企业的发展是非常有利的。但浙江各地也不一样。温州在八十年代和九十年代初，采取无为而治的做法，政府的作用主要是给老百姓挡风险，政府在老百姓和中央之间起缓冲作用。但在九十年代中期后情况变化了，政府的作用比过去强了一些，具体体现在二次创业上，在推动企业提高产品质量上。这时如再不强化政府在这方面的作用，温州经济发展就很危险了。有的地方政府一开始就很强，如义乌。义乌小商品市场可以说是政府主导的结果，没有政府的主导作用，就没有义乌小商品市场。从浙江全省来看，政府的作用在不同时期也有不同的变化。九十年代末期以后，政府的作用明显加强。除在这几个方面：一是治理大江大海，预防天灾工作做了不少。上届政府提出，哪怕砸锅卖铁，也要把千里海滩建起来。二是搞高速公路，已建 1350 公里。三是抓教育投入。上世纪末，浙江加大力度发展教育，特别是民办教育，取得了可喜的成效。四是去年在全国最早提出解决农民最低生活保障问题。最近浙江科技厅搞网上科技市场，提的口号是浙江的钱全国用，全国的人才浙江用，效果也很好。短短两个月，浙江各企业推出网上招标项目 800 多个，投入 60 多亿元。这些是政府该干的，政府强应该强在这里。

我感到发挥政府作用方面，目前迫切需要解决 4 个问题：

---

1、政府要从对企业产品的扶持转向对企业创新和技术进步的产业环境营造。现在政府仍在按计划经济的惯性运行，如制订产业政策，要扶持什么，培育什么，要搞大批大企业、名牌企业、上百亿元企业，要有多少产品在全国占什么地位，等等。效果如何呢？麦克·波特在《国家竞争优势》这本书中讲得很清楚。他认为产业政策是建立在高度简化又有问题的精神假设之上的，对国家的作用是很有限的。在产业政策盈利的国家，如法国、日本、韩国，出现了许多问题，人们开始怀疑政府的产业政策是否有效，政府的扶植、补贴是否有效。我国的实践也证明，国家的很多产业政策并未取得预期的效果。“政府是发动机”，而这个发动机的着力点应该是营造公平竞争高效运作发展环境，为企业的创新和竞争力的延续创造条件。这方面，现在似乎已取得共识，但在实践上往往侧重于产业政策的扶持，而且有些做法可能有损于企业的国际竞争，事与愿违。因此，在对企业的扶持方式与政策的选择上要有根本性的转变。在营造环境上，目前有两个问题值得引起注意：一是竞相降低地价，竞相用多种优惠政策来吸引外资。好处是 GDP 增长了，就业扩大了。但用 GDP 来比，那就不一定了。老百姓的实惠不是很多，相反资源给人家占了。二是大搞开发区、工业园。波特说产业集群是一个国家创造力的源泉。他认为在世界经济一体化时，创新有区域化的趋势，就是在一个地方把各种资源集中起来。这个集群不仅是制造业基地，还是个创业基地，是个创新链。而现在工业园、开发区遍地开花，不仅达不到产业集群的要求，而且土地耗费很大，再过几年，新来的市长、书记就没有土地了。

2、要在强化基础竞争力上下功夫。基础竞争力是由基础设施和国民素质构成的。传统意义上的基础设施已引起各级政府的高度重视，以信息技术为核心的现代意义上的基础设施也已列入政府的规划并正在积极地推进。最困难的是“国民素质”的提高。高等教育近年来发展也很快，政府在科技发展上的投入在财政收入中的比重正在提升，显示了政府的重视。但经济社会的发展对国民素质的要求在不断提高，大专毕业生在我国已算不错了。但在发达国家还只够上普通工人的就业资格，因此高等教育还大有发展的空间。除了知识教育外还技能教育，需要培训出大量能生产出精巧产品的技术工人，因此教育的发展是无限的。

---

国家和地区的教育水平 国民文化素质的重要标志，属于大文化的内涵之中。除了教育和科技之外，还有狭义的文化，这类文化对国民素质的影响极大。要在大力发展文化产业的同时，积极建设各种文化设施，提供公共文化产品和准公共文化产品，以便大大提高国民的文化素养。只有“硬基础”与“软基础”都强了，才能使经济社会具有长期持续发展和成长的能力。

3、组建符合世界市场要求的行业协会。政府对企业的管理职能应让行业协会去执行。在改革的进程中，许多地方已建立了不少行业协会，也发挥了一定的作用，但绝大多数是“第二政府”机构，还是按行政办法运作；或者是徒有形式，没有发挥应有的作用。据说，真正按市场经济要求组建的只有像“温州商会”那样很少几个，温州烟具协会在这次应对 WTO 的挑战中已显示其威力，温州行业协会的经验值得推广。各级政府应把健全和组建符合市场经济要求的行业协会的工作提到议事日程上来，作为正义职能转变的突破口和提高国际竞争力的重要举措。

4、加强国际经济的研究。目前，我国从事国际经济研究的力量非常薄弱，这与对外开放的要求很不适应。应把现有的力量集中起来办好真正能起作用的高水平的“WTO 研究中心”，成为政府的国际信息中心和咨询研究机构，既为政府决策服务，又面向社会，为企业服务；研究人员采用柔性结构，吸纳高水平的人才来从事此项研究。这种研究是提高国际竞争的基础竞争力所不可或缺的。