

落后地区政府职能转变与农村市场化

彭珂珊 张俊飙

社会主义市场经济体制的确立,为农业步入市场,产品走向市场,打开了通道,为农村经济逐步走向规范化和要素配置高效化铺平了道路。由此,政府原先的职能必须在经济市场化过程转变,变落实计划为为生产服务,为市场服务。由于各地区市场发育程度不同,从而经济发展水平有异,在东西部的对比上,这种差异尤其明显。如何缩短东西部差异,加速农村经济发展市场化进程,本文根据中国落后地区的实际,论述政府职能转变与农村经济发展的几个问题。

一、落后地区农村经济发展的障碍

落后地区农村经济发展突出地表现为三个低下:一是农业产业结构层次低,二是农村经济运行效率低,三是农民人均纯收入增长水平低。纵向对比上虽有提高,但在横向比较上却有不断下降的趋势。

我们认为,造成这一现状产生的主要原因是市场发育程度低和政府经济职能弱,由此而最终导致与发达地区相比的资源要素配置上的不同的经济运行机制上的区别,而这些区别,又必然地形成经济发展水平上的差异。

市场发育程度低在落后地区表现在农民经济行为与生活行为是乐于自给自足,乏于对外交流,缺乏市场认识。在社会设施上,市场网点稀少和体系残缺,又阻碍了农民进入市场,限制了农民对市场的了解,难以及时吸纳伴随商品流通而来的新的观点、新的信息。两者相互作用和相互制约而使之丢失了许多发展机会,反过来又制约了市场发育。在落后地区,虽然硬件硬约束如交通不畅、基础设施落后等严重影响市场发育,但软件软约束如观念陈旧、意识落后等,也对市场的发育形成较大的障碍。受限于市场发育水平,落后地区产品生产上经常出现“对路不生产,生产不对路”的盲目倾向和“一哄而上,一哄而下”的巨大波动性,不仅使资源浪费严重,而且对经济秩序扰动强烈,从而限制经济发展。

政府职能软弱在落后地区表现为,政府缺乏自身建设,对生产服务不够,组织协调不

力,管理指导不当,检查监督不严等,不能在体制变更中寻找自身的位置。在生产服务上,产前、产中、产后断档严重,原先曾有的农技服务网络也已“网破线断人散”。在基层,政府则常常沿袭和依靠计划经济体制时期的行政强制手段,而不是以市场为导向,按照市场经济原则,配置资源,布局生产,落实生产措施,其结果形成经济损失,造成发展障碍。

二、转变政府职能是落后地区农村经济发展的关键

社会主义市场经济体制的确立,给经济市场化注入了巨大的活力。与此相适应政府职能必须转变,向服务经济、服务市场转移,精心配置资源要素,有效推动经济发展。

所谓政府职能,是指政府对经济和社会发展所担负的职责和具备的功能,反映着国家行政机构的实质和活动方向。在不同体制下,它所包含的内容不同。随着市场体制的建立,经济主体与利益团体多元化的格局日趋形成,如何协统他们朝有利于国民经济和社会发展的方向发展,政府必须具备正确的超前意识和领导经济发展的能力,根据市场原则,充分行使自身的职能,加快经济市场化进程,推动农村经济发展。首先要确立战略目标,搞好统筹规划,正确预测经济发展,合理布局重大生产力。其次组织协调多元化的经济主体,通过综合运用经济杠杆如货币政策、价格政策、财税政策等平缓和减少各个利益集团之间矛盾与磨擦,促使社会经济朝着平衡协调的方面发展。第三,服务社会,服务经济,这是人民政府的重要职责之一。在新的经济体制下,必须按照“小政府、大市场”的原则,搞好宏观服务,其重点是大力建设系统的、多门类的、多层次信息市场,搞好各类经济信息的收集、处理、预测和发布工作,及时向各经济主体提供具有超前性和指导性的信息,使他们能够科学有效地组织生产经营活动。第四,依据国家制定和颁布的有关政策、法律法规,对各个经济主体、事业单位和个人的社会经济行为进行检查监督,保障市场经济正常发育。

市场经济新体制的确立是落后地区追赶发达地区的一个契机,是经济发展的新机遇。这个机遇预示出平等竞争、合理配置资源以取得最佳效益的巨大潜力,也是政府走向市场经济,以市场为导向领导生产、发展经济的中心一环。把握和运用这个机遇发展经济,关键在于政府职能之转变程度,在于经济市场化推进水平。落后地区必须充分地认识这一点,切实扭转自身与市场经济不相合拍的政府行为和思想意识,树立新形象,发展生产,发展经济。

三、落后地区政府职能转变的操作设计

市场经济发育受生产力与生产关系复杂作用的影响。在落后地区,虽然生产力水平低下,存在着诸如基础设施匮乏、专业分工粗放、市场参与者素质低等不利于市场发育的因素而阻碍经济发展,但若对生产关系的一些内容如经济体制模式的变更、体制内部创新活力的激化等进行改革,则对弱化和改变生产力约束,提高市场发育水平和加快经济市场化进程,有积极重要影响。那么,如何促进政府走进市场,真正从市场出发,转变职能,服务生产,发展经济,具体地说应该从以下六个方面入手。

1. 加强市场设施建设

市场设施是市场发育的基础,推动和实施落后地区经济市场化,必须借助和依赖于市场基础条件。“筑巢才能引凤”。因此,政府转变职能,首先从实处着手,从最具表现力的市

场设施建设做起。在 80 年代末期,有许多地方政府根据区位优势,建起了许许多多的农产品市场、集贸市场,配备了良好的设施条件。经过几年运行,这些市场设施在经济发展过程中发挥了巨大作用,成为带动周围区域经济发展的重要组成部分。

政府在加强市场设施建设同时,必须依据市场体系发育的计划,对市场进行严格的规划和组织,依此来通盘考虑市场的区位、规模和建设时间,以充分发挥市场设施作用,提高设施的营运效率。尤其在大型物资交易市场的建设上,政府更应该承担起设施建设的重任,以获得预期的社会效益和经济效益。

2. 强化市场体系培育

农村经济市场化有赖于农村市场体系的建立和完善,要充分调动国家、集体和个人的积极性,由政府出面,行使其统筹规划的职能,建立农村各类专业市场,既要把决定和影响市场主体和基础的消费品市场与生产资料市场活跃起来,也要把资金、技术、信息、人才等生产要素市场发展起来。这是因为没有发达的商品市场和完善的要素市场,就不会有现代的市场经济。因此,首先要健全和完善农业生产资料市场,扭转目前的农业生产资料主要由国家生产资料部门垄断、网点过少、渠道单一、品种单纯,难以适应农村市场经济发展的局面。打破垄断,放手让农民、集体、生产厂家等参与经营,逐步形成一个完整的、灵活的农业生产资料市场体系。其次,建立农村资金、科技信息等实体性的生产要素市场,资金市场以有偿筹集和转让资金为主要内容,加速资金流转,以满足农业生产发展需要。科技信息市场则以向农民提供科技知识和市场信息为主,扭转农户进入市场后因缺乏相关知识而陷于被动局面的状态。再次,建立和密化农产品销售市场和农用消费品市场及其网点。这两个市场是农村市场体系的重要组成部分,是农村连结城市的重要渠道。政府必须在建设此类市场设施情况下,培育和完善的市场体系,密化市场网络,优化市场运行环境,推动落后地区经济要素高效流动和合理配置。

3. 建立理性调控机制

在农村经济市场化过程初期,必然存在着市场调节的盲目性和滞后性,致使生产上经常出现“一涌而起,一涌而落”。虽然较难避免,但为了保证经济的稳定和有序发展,减少资源浪费,政府必须建立和运用非市场化的理性调控机制和政策制订、信息发布等人为因素的宏观调控机制,对因市场调控不足而出现的问题,进行有效的校正和补充,以消灭生产上的大起大落。这就需要在承认市场调节的基础上,对受自然影响较大且周期较长的农业生产,政府应该采取适当措施。(1)加强市场需求预测和信息传递工作。(2)开展多形式、多层次的咨询业务。(3)分析和研究市场需求信息中被扭曲的各种因素并及时剔除之。(4)及时统计和公布供给方面的信息等工作,承担和行使。信息调节职能,是向农户提供以市场供求预测为主的信息服务,帮助农户进行市场选择,决定经营规模和方向,以避免单凭价格机制进行事后调节所带来的生产波动,达到统筹协调、稳定生产的目的。这样,才能使市场调节趋于完善。

4. 发展农村社会化服务体系

发展农业和农村经济,是各级政府的重要责任。在市场经济体制下,承包到户的分散经营,要取得长期的显著效益,必须要求具备完善的农村社会化服务体系。因此,政府应该有计划地建设和形成县、乡科技、供销、信用等部门的专业性服务,在村组一级则主要是抓

好农户急需的服务,如机耕、排灌、植保、防疫、种籽、运输等,并逐步扩大服务范围,增加服务项目,提高服务质量,建设和完善服务网络,增加集体经济实力,使农民生产通过便利的服务而将生产过程中出现的问题最小化,实现农村经济稳定协调发展。

5. 严格检查监督工作

市场经济实质上是法制经济,要保证市场良好的健康发展,政府部门必须制订严格的法律法规并切实的执行之,监督市场运转,规范市场运行。在落后地区,假冒伪劣、欺行霸市的非正常商业行为充斥市场,严重影响市场形象。政府必须依据国家有关的经济法规,结合本地区市场情况,制定适用地方的微观措施,用法律手段检查监督市场运行,促使市场运行向规范化、高效化方向发展。

6. 搞好人才培养

市场经济发展是一项宏大的工程,是国民经济腾飞的重大举措,必须依靠全体国民共同努力,对他们应进行宣传教育,利用多种途径,提高人们的思想觉悟,政府可采取下列办法。(1)加强各级干部的市场意识,采取口头讲解、书报宣传、典型引路、形象教育等形式学习商品经济理论和有关市场方面的知识以及邓小平建设有中国特色社会主义理论,树立价值观念,为市场经济服务。(2)在高等院校、党校,开设市场经济大专班,可以通过成人教育和党校系统统一考试,招收一些二年制大专班,培养一批高级管理人才。(3)树立效益观念,及时配置最佳人才。市场经济瞬息万变,选择培养使用干部也要加速进行,要根据市场经济的需要,及时配好最佳人选,坚持任人为贤。(4)积极培训劳务人员,提高劳务人员素质。劳务人员素质是决定劳务输出在国际劳务市场竞争力量的主要因素,劳务人员素质主要体现在两个方面:一是专业技术素质,二是语言素质。要搞好各种劳务输出涉外劳务职业教育,包括技校、职校、函授和广播、电视教育,为扩大劳务输出奠定基础。

彭珂珊,中国科学院及水利部西北水土保持研究所;
(作者单位:张俊飏,华中农业大学农经学院)

