

论现阶段我国市场秩序中存在的问题、成因与对策^{*}

熊元斌 王林昌

作者 熊元斌, 武汉大学管理学院副教授, 武汉, 430072;

王林昌, 武汉大学管理学院教授, 武汉, 430072

关键词 市场 秩序 监管

提要 目前, 我国的市场发育总的情况是好的, 但在现阶段经济体制转轨的关键时期, 市场秩序中还存在一些问题, 如市场经营主体混乱、市场客体进入混乱、市场行为混乱等。这些问题正严重地影响着我国市场的有序运行和经济的健康发展, 必须通过端正认识、深化体制改革、加强法制建设、建立有权威的市场监管与执法机关等来加以解决。

随着改革的不断深入和市场经济体制的逐步确立, 我国的市场体系有了较快的发育, 市场繁荣活跃, 经济稳定发展, 人民生活水平有了明显的提高。但是, 由于多种因素的影响, 目前我国的市场秩序中还存在不少的问题, 特别是在现阶段经济体制转轨的关键时期和持续的通货膨胀背景下, 有些问题还表现得非常突出, 已严重影响到我国市场的有序运行和经济的健康发展。因此, 我们必须仔细探寻其原因所在, 并及时采取有效的对策进行治理。

一、当前我国市场秩序中存在的主要问题

1. 市场经营主体混乱。突出地表现为经营主体身份资格不明确, 市场进入行为不规范。一是党政机关和权力部门如政府、公检法机关, 甚至工商行政管理机关等经商办企业, 直接参与经营活动, 政企不分, 成为非正规的市场经营主体。二是个体私营经营户挂靠集体、国有企业, 并以集体、国有企业的名义从事经营活动, 但实际上财产和利润皆归个体工商户和私营企业主私人所有, 形成所谓“假集体”、“假国有”现象, 主体身份十分模糊。三是假借外商名义并通过签订假协议, 开办所谓“合资”企业, 但事实上, 外商不注入一分钱资本, 全

^{*} 本文为国家社会科学基金资助项目成果

部资产皆由内资企业投入,这是一种明显的假合资企业,经营资格极不规范。这种假合资企业不仅沿海地区比较多,内地也存在。四是缺乏构成公司的基本要件的同时,却大量开办“无资本、无固定场所、无固定工作人员、无健全组织机构”的“四无”企业,到处流动,骗买骗卖,“皮包”公司四处泛滥,屡禁不止。五是无证经营,非法进入市场。经营者不到主管部门登记注册,不办理营业执照,不接受市场管理机关的监管,不缴纳税费,从事地地道道的地下经营或黑市交易。而且,目前这种无证经营越来越多,发展越来越快,已成难以遏制之势。

2. 市场客体进入混乱。现阶段我国市场上除了合法的交易客体外,还存在着大量的违反法律、法规和政策规定而进入的非法市场客体。一是国家限制性进入的产品、服务和资源;二是国家禁止性进入的产品、服务和资源。一些违法经营分子为了牟取非法利润,铤而走险,大肆从事走私贩私和地下交易活动,将限制性物品和违禁物品带入市场进行交易。如武器弹药、毒品、珍贵文物书画、珍稀野生动植物、内部股票、优惠券、购物券、礼品券、黄色书刊及音像制品、有毒有害药品和化学物品、提供赌博服务和色情服务,甚至将文凭、机密文件、婚姻、权力、人口等也作为商品进行交易。这些违禁商品和服务的进入,使得市场客体正常进入的秩序受到冲击,并由此陷入混乱的局面。

3. 市场行为混乱。表现最为突出、影响最为恶劣的市场行为主要有:一是制造、销售假冒伪劣产品非常猖獗。据国家技术监督部门检查宣称,近两年来,全国共查处假冒伪劣产品涉及 20多个大类几千个品种,标值总额达 50多亿元。尤其是名优产品,几乎没有不被假冒的,市场上假冒之风盛行,假冒商品四处充斥。同时,制售劣质产品、标识不符、以次充好、掺杂使假、短斤缺两等现象也十分严重,市场上“水货”泛滥成灾。据国内贸易部、国家工商行政管理局、中国消费者协会于 1996年底公布的 1996年底全国九类市场商品质量监督检查结果:本次抽查了 286个厂家生产的 312个品种的商品,抽查总体合格率仅为 66.7%。较之国家技术监督局公布的 1996年第二季度抽查的 1790家企业生产的 60类 2020种产品的抽样合格率为 77.1%,下降了 10个百分点。其中个体私营、合作和乡镇企业的产品质量问题比较严重,有些产品的抽样合格率不到 20%,有的甚至不到 10%。从全国各地“打假”的情况来看,劣质产品主要集中在食品、药品、酒、保健用品、电器、化肥、农药等方面,危害直接、巨大。全国每年由假药、假酒、劣质食品、劣质热水器、劣质医疗器械等造成消费者伤残、死亡的事例为数不少。如 1996年 6月云南会泽县发生的假酒案就死亡 36人,伤 100多人,震惊全国。近两年来,全国共立案的假冒伪劣产品案件就达 20多万件,拘留收审违法分子近 5000人,其中已判刑的有 1000多人,有些情节严重、影响恶劣者还被处以极刑。这些数字表明,制售假冒伪劣产品的违法活动已达到了何等严重的程度!二是大肆刊播虚假广告,骗买骗卖成风。利用广告进行违法经营活动,是当前市场违法行为中的一个重要表现形式。如有的在广告中采用虚假、欺骗手法误导消费者;有的利用广告吹嘘自己,贬低竞争对手,进行不正当竞争;有的在广告中刊播有悖社会优良习俗、损害社会公德的内容等。在上述几类违法广告中,最为突出的是刊播虚假广告欺骗消费者或进行骗买骗卖,影响非常恶劣。市场上常见的虚假广告主要有以下几种:(1)广告所宣传、推销的商品和服务本身就是虚假的,即利用广告推销假冒伪劣产品,欺骗消费者;(2)在广告中吹嘘自己,散布虚假信息蒙骗他人,如本是个小工厂却宣称为大集团公司,产品本没有获奖却吹嘘自己获奖等;(3)广告所宣传的

商品和服务虽然内容是真实的，但却在创意、设计、制作中不恰当地夸大，发布不切实际的广告，误导消费者；(4)广告本身是真实的，所宣传的产品也无问题，但广告中的某些承诺却是虚假的；(5)某些特殊商品广告恣意夸大商品和服务的功能，用以欺骗消费者，如在药品广告中用患者、医生的名义宣称能“根治”百病，在化妆品广告中宣称使用该商品可以“返老还童”、“青春永驻”等。这些广告都带有明显的欺骗性，旨在诱惑消费者上当受骗。三是乱涨价、乱收费，“宰客”现象很普遍。有的趁通货膨胀之机任意提价，漫天要价，商品价格完全背离价值；有的不明码标价或在明码标示之外索要高价；有的谎称削价让利，或以虚假的优惠价、折扣价、处理价、最低价以及其它虚假的价格信息进行价格欺诈，欺骗消费者；有的相互之间串通共谋，哄抬价格；有的用降低产品质量和减少商品数量、规格、重量等变相涨价；有的利用优势操纵市场，进行价格垄断，强迫对方接受高价等。据国家价格监督部门统计，1996年共查处违法价格案件55.58万件，查处违法金额达26.98亿元。四是保护主义盛行，行政性市场垄断比较严重。表现之一就是地方分割、封锁，关卡林立，障碍重重。有的限制外地产品进入本地市场，有的阻止本地资源流向外地，如近年来各地出现的“资源大战”、“产品大战”即是明证。还有的地方对本地出现的假冒他人注册商标的侵权行为不闻不问，对本地销往他处的劣质产品不加制止，甚至进行保护。这种通过行政权力的保护，使地方市场呈现出高度割据性的垄断状态。表现之二是部门分割、封锁，实行行业垄断。如部门之间的资源之争，企业兼并过程中有关企业跨行业兼并的限制性规定等，都是行业行政垄断的典型现象。

综观上述市场秩序中存在的问题，我们认为有这样一些特点：第一，参与主体众多。从事违法经营活动的不仅有个体工商户、私营企业，也有集体企业和国有大中型企业，“三资”企业也不例外；第二，涉及的范围相当广泛。不仅消费品市场问题突出，生产资料市场和生产要素市场也存在大量的违法交易行为；第三，新型的违法市场行为开始出现。如证券交易和期货交易中的违法活动正日益显露；第四，危害严重，影响巨大。不仅直接损害了广大消费者的合法权益，而且扰乱了市场竞争秩序，影响了资源的有效配置。同时也危害了国家和社会公共利益，不利于社会主义市场经济的健康发展和社会主义精神文明建设。

二、市场秩序混乱的原因分析

当前市场运行秩序混乱的原因是多方面的，既有客观因素，也有主观因素；既有微观因素，也有宏观因素；既有经济利益因素，也有社会文化因素；既有市场运作因素，也有市场管理因素，等等。这些因素综合起来主要有以下几点：

1. 政府部门中有些人对市场经济认识的局限性尤其是某些错误的观点，对经营者的市场活动起了误导作用。目前，在一些政府部门尤其是在一些基层地方政府中，存在着对市场经济的模糊认识。他们认为市场经济就是自由经济，用不着政府干预和调控；市场放得越开，市场就越活跃，经济就越发展。因此，他们片面强调市场机制的积极作用，片面强调放开搞活，忽视市场机制的缺陷和消极作用，不重视政府对市场进行宏观调控与管理。有的甚至认为对市场进行管理就是在搞“关、卡、压”，就是在破坏市场机制的作用。只要能搞活经济，只要能实现地方利益最大化目的，不管经营者采取什么办法、什么手段，政府都一概不加干预，甚

至还暗地里进行鼓励,并采取一些措施进行保护。市场执法部门如果进行查处,则马上会受到各种形式的干扰。因此,政府部门认识上的这种偏差,实际上对商品生产经营者的市场行为起到了很大的误导作用,而由这种认识偏差所带来的对违法经营活动的默许、暗示和保护,则又对市场无序行为的泛滥起到了极大的推动效应。

2. 新旧体制转轨碰撞为市场违法活动造成了空隙,提供了机会。现阶段我国正处于新旧体制过渡时期,一方面,新的体制还没建立起来,国有企业改革步履维艰,还没有真正走向市场,成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的独立的市场主体;市场的分割、封闭状态还没有完全打破,市场发育迟缓,市场体系远未形成;政府职能没有转变,政企不分的现象仍然十分严重,国家对经济活动的干预仍然采取直接的行政干预方式,宏观间接调控体系尚不健全;社会保障制度也只在初步的建立过程中。另一方面,旧的体制远未被彻底打破,还在发挥作用。这样,两种体制的冲突和摩擦不仅留下了管理上的漏洞,而且还刺激着生产经营者利用这些漏洞和机会谋求违法和非法的利益。例如一些经营者利用价格“双轨制”的空子,进行投机违法交易,牟取暴利;一些行政性公司利用特权进行市场垄断,限制竞争;一些企业利用地方保护主义的大伞,大肆制售假冒伪劣产品,从事不正当竞争;一些承包、租赁者只考虑个人和小集团利益,经营行为短期化,等等。经济体制转轨时期所发生的冲突和矛盾,显然为上述不规则市场行为提供了机会。

3. 市场法制不完备,市场行为规范不明确、不具体,缺乏约束力。改革开放以来,我国在市场法制建设方面取得了长足的进步,但总的看来,市场法律体系还不太完善。

存在立法上的空白,如《 》《 》《 》,其它专门市场的法律更是缺乏。

大都没有实施细则或实施办法,只是一些抽象的原则性规定,如《 》《 》《 》《 》,难以具体操作实施、,不符合现时经济发展的要求,如《 》《 》,需要进行重新修订。现有的法律,达不到震慑违法经营者的目的。

4. 一些经营人员缺乏商业道德和法律意识,经营思想混乱,唯利是图

,市场文化发育程度低,特别是现代商业道德和法制观念还没有真正建立起来,旧的传统的封建遗毒还在发生作用;另一方面,一些资本主义的腐朽之风又悄然侵入,市场经济被误解和扭曲为完全的“”,一切以金钱为中心,只要能发财,就可违法乱纪,根本不必讲什么商业道德,也不必讲什么市场规则,唯利是图就成为一部分经营者的显著特征,不惜损害他人利益,不惜破坏市场规则,表现出资本原始积累时期的自私性。

5. 企业内部经营机制不完善,市场行为短期化

,但经营机制还没有完全转变,而且改革越深入,步履越艰难,要建立现代企业制度,使企业完全摆脱行政部门的直接干预而变成真正独立的市场主体,还需要有一个较长的过程,这些形式虽然在一定时期,一定程度上对搞活企业起了积极作用,但它们也带来一系列弊端,突出的表现即是

，这样，承包人、
，一切以实现承包、
)来达到利润最大化目标、
，更不考虑社会的责任，只从自己眼前的利益出发，这就不可避免地产生无理性的短视行为，通过进行违法经营和不正当竞争来谋求自己的私利，以满足自身利益的需求和上级行政主管部门的利润要求、
，这种不完善的企业经营机制使得企业极大地受制于行政主管部门的利润目标的约束，刺激着他们市场行为的短期化，从而导致大量“ ”。

6. 市场管理工作没有跟上，监督不力，执法不严。

，思想准备不充分；二是对市场经济条件下的市场管理缺乏经验，不知应该采取何种体制、
；三是多头管理、
、
，影响和削弱了国家综合管理的整体能力和整体效益。
，由于国家宏观间接调控体系没有建立起来，政府政策指导不及时，所以市场管理明显落后于市场发展的实际，管理工作没能跟上市场实践发展的需要。
，现行的市场管理领导体制，以“ ”，使市场监管部门受制于地方政府的直接干预，不能超脱于地方利益之上，真正代表国家独立执法，履行市场监督管理职能，反而成为维护地方利益和进行地方保护主义的工具。
，执法不能严，违法不能究的不正常现象，不仅削弱了国家执法机关的权威性，对违法经营者不具有威慑力，而且还有损执法部门的形象。
，市场管理过程中出现的一些“ ”、“ ”，由于放松监管，也使得市场执法的力度受到影响，从而为市场违法行为的蔓延打开了缺口。

，市场供求不均衡

，都对当前我国市场运行无序现象具有一定的影响

，而市场秩序的好坏则直接关系到良好的市场环境能否建立，因此关系十分重大。
，从多方面采取对策措施进行治理，以确保市场运行的有序化和良好的市场环境的建立。

1. 澄清观点，端正认识，正确看待市场经济。

，明确社会主义市场经济并不是完全的自由经济，而是法制经济。

，政府也不是完全对其放任自流，撒手不管。

，除了能有效地配置社会资源之外，它还有一些天然的缺陷：不能确保市场总量平衡和产业结构的合理化；过度竞争可能会造成不正当竞争和市场垄断现象的大量存在，危害市场竞争秩序；由于对高额利润产业的过度投资追求，可能会带来外部不经济性问题；它还不能解决社会分配不公的问题，等等。
，它有时会失灵，因而市场秩序不能自发地形成，既需要法律制度加以规范，也需要政府进行必要的干预，从外部进行约束。

，正确理解市场经济的本质，自觉规范和约束自己的行为，对市场进行正确引导和调控，使之符合市场经济健康发展的需要。

2. 加强市场法制建设，完善市场法律制度

；二是要

、 ；三是要制定现有市场法律的实施细则，使之具有可操作性。 ，应加紧制定并应尽快出台的法律、 ：(1) 市场主体方面的法律，如《 》、《 》 ；(2) 市场行为方面的法律， ，如《 》、《 》、《 》、《 》、《 》，以及《 》、《 》 ；(3) 有关市场管理方面的法律，如《 》、《 》、《 》 。 ，建立比较完善的市场法律体系，为商品生产经营者提供市场活动的规范，为市场管理者提供监督管理和市场执法的依据与指南 ，还要加强执法力度，加重对违法行为的处罚，提高法律的威慑力。

3. 建立统一的、 ，树立市场执法权威。

：(1) 以工商行政管理机关为主，吸收技术监督和物价监督等专项市场管理职能，或将三个部门合并，组建成一个统一的、 、 、 ，其名称可称为工商行政管理委员会或市场监督管理委员会。(2) 加紧制定并颁布实施《 》、《 》 ，明确工商行政管理机关作为市场管理和市场执法主体的法律地位、 、 、 ，以及机构设置、 ，使工商行政管理机关获得明确的市场管理与执法主体资格，“ ” 。(3) 改革现行的工商管理 (或市场监督管理) 领导体制，将“ ，以块为主” “ ” ，条块结合”。 ，将区工商行政管理局变为市工商行政管理分局，然后逐步过渡到省以下实行垂直领导，以经济区域为中心，建立独立垂直的、 ，扩大地方工商行政管理分局的职权范围。 ，根据职能分工，逐步将集贸市场的建设和服务职能分离出去，加强市场行为的监督管理和市场秩序的维护。(4) 建立市场警察机构及其执法队伍，赋予其执法过程中对违法经营行为人尤其是抗拒管理者以人身强制权 (包括搜查权、 、)，从而强化市场执法的力度，使之成为建立和维护市场秩序中强而有效的工具和手段。(5) 通过各种方式培养复合型的工商行政管理人才，提高市场管理和行政执法的水平。

4. 加强监督管理，充分发挥工商行政管理的职能作用

，也是国家建立和维护社会主义市场经济秩序的有效手段，要充分发挥其监督管理的职能作用。(1) 确立目标，强化职能，实施“ ” 。 ，市场秩序的建立也是一个过程。 ，工商行政管理就必须根据其发展的情况实行全过程的监督管理。 ，要明确目标，即抑制和减少市场运行的无序因素，消除混乱状况，维护良好的市场秩序；其次，要强化基本职能，加强市场的监督管理，加强市场执法，以确保维护市场经济秩序这一主要任务的完成；再次，要抓住目前表现最突出、 ，严厉打击，决不手软；最后，要对市场过程进行全面监督，即从经营者进入市场，到开展市场活动，以及退出市场这一过程实施监督管理 ，把好入“ ” ，防止非正规主体的进入，尤其是要将党政机关排除在市场之外，要对进入市场的各个经营主体的市场行为进行监督管理，制止交易过程中和竞争过程中的违法行为 ，监督其依法退出。 ，提高经营者的道德水平和法律意识，预防其违法经营行为的发生；

，随时处理市场上发生的违法行为；要对监督管理效果进行检测，通过检测结果来调整和修正执法工作中存在的偏差和失误，提高管理效益。（2）加强行政执法的法律监督，建立执法责任制度，并能对其执法效果进行有效的控制，并把二者有机地结合起来，能起到监督、，每一个市场执法者必须依法行政，既不得无所作为，也不得越权行事，更不得胡作非为，则必须由个人承担责任；凡是因违法行为而造成的对他人利益的损害，则应由责任人赔偿，能有效地约束市场执法行为，提高市场监督管理的效果。

5. 建立行业自律体系，强化行业自控效果。、，主要是通过建立行业组织进行自律管理的，他们通过行业协会对企业进行内部约束和管理，起了十分有效的作用。、，转变政府职能后，建立起适合于中国国情的行业自律管理体系、，如通过制定行业公约、，对经营者进行规范；通过对经营者行为进行监督检查，控制其违法行为的发生，对违反市场规则的经营者要采取措施，促使其改邪归正，从而确保行业市场的有序化。

6. 加强司法执法，严厉打击市场严重违法犯罪活动。、，严厉打击市场活动中出现的各种严重违法犯罪活动，如对假冒商标、、，就要从重从快打击，严惩不贷、，为市场经济活动的正常开展保驾护航，维护社会经济安全和人民生活的安定。

7. 健全社会监督机制，发挥社会监督作用。、，要通过消费者组织对经营主体的市场行为进行监督、，消费者组织要代表消费者利益，并有权进行调查、，直至代表消费者向法院提起诉讼，促使经营者遵守道德、，尊重消费者主权。、，优良的服务进行正面宣传，而且要敢于对那些违反法律规定，从事违法经营活动的当事人，尤其是对制售假冒劣质产品、、，使其暴露在光天化日之下，成为“”，人人喊打，无处藏身，最后从市场上销声匿迹

8. 培养商业道德和法律意识，普及现代市场观念。、，培育市场文化，提倡诚实经商、，引导商品生产经营者自觉树立诚实、，逐步提高道德素质和法律素质，培养出一代适应社会主义市场经济观念的新商人，并营造出符合市场经济发展的现代市场文化新氛围、。