

五年来国民经济良好发展是提出机构改革的最有利条件

与中国切身利益有关的重大国际冲突暂时不会出现，使中国政府有精力做好机构改革工作

党的十五大为机构改革定下基调

第一章 机构改革的提出

在今年的全国九届人大一次会议上，国务院机构改革方案大概是最引人注目的议题，成为万众瞩目的焦点。

机构改革的提出是经过深思熟虑的，对何时进行机构改革是必须把握好时机的，否则不仅不会成功，还可能产生负面影响。罗干秘书长在详述机构改革方案时说“ 机构改革的条件已经具备 ”，就在这个“ 条件已经具备 ” 之时提出机构改革方案是抓住了机构改革的最有利时机。因为“ 当前国民经济保持良好发展势头，经济实力较前雄厚，社会政治稳定，社会承受力较强，各方面对机构改革逐步形成共识 ”。

1.1 国民经济发展是提出机构改革的最有利条件

具体说来，从 1993 年也就是上一次机构改革的时间，5 年来我

国各族人民高举邓小平理论的伟大旗帜，在以江泽民同志为核心的党中央正确领导下，我国的内政外交均取得了举世瞩目的巨大成就。

这 5 年，我国以社会主义市场经济体制为目标的改革迈出了决定性步伐，国民经济持续、快速、健康发展；民族团结和社会稳定的局面进一步巩固；香港顺利回归祖国，中华民族洗雪了百年耻辱。我国政通人和百业待兴，国力增强，人民高兴。“高增长，低通胀”的局面使国家经济实力显著增强，至 1997 年我国国内生产总值达到 7.4 万多亿元，按可比价格计算，5 年来年均增幅达到 11%。提前实现了本世纪末国民生产总值比 1980 年翻两番的目标。对在某些领域，如房地产、股票和期货市场等一度出现了过热现象，物价涨幅一度出现了过快过高的问题，由于党中央、国务院采取了一系列坚决而又果断的措施，深化改革，加强和改善宏观调控，实现适度从紧的财政和货币政策，控制基本建设规模，抑制房地产和证券期货市场的过度投机，成功地实现了“软着陆”，既保持了经济的快速增长，又有效地抑制了通货膨胀。1997 年经济增长 8% 以上，商品零售价格涨幅为 1% 以下。这种良好态势是过去多年来没有过的。

5 年来，农业综合生产能力有较大提高，农业增加值平均每年增长近 5%，1997 年粮食产量达到 49250 万吨，比 5 年前增加 5000 万吨，粮食产量上了一个新的台阶。肉、禽、蛋、奶、水产品和蔬菜等农产品产量也有大幅度增加。城乡市场副食品供应丰富多彩。5 年来，工业增加值平均每年增长 15% 以上，这在历史上也是比较快的。1997 年钢产量达到 1 亿吨以上，位居世界第一。5 年间铁路正线铺轨总里程达 11344 公里，高速公路增加 4083 公里这样的建设速度在我国历史上也是从未有过的。邮电通信业发展迅速，电话交换机总容量达到 1.1 亿门，形成了其规模和技术水平都居世界前列的现代通信传输网络。主要生产资料和消费品出现了供求平衡或供大于求的格局，长期以来困扰我们的商品紧缺现象得到了根本的改观。随着一批重大基础设施重点建设项目的建成投产，我国基础产业和基

基础设施的“瓶颈”制约，得到明显缓解，为经济的持续发展增添了后劲。

同时，科技教育和文化事业继续发展，社会主义精神文明建设取得新的成绩，社会主义民主和法制不断完善，人民生活水平进一步提高。5年来，科技兴国战略逐步落实，一大批科技成果得到推广和运用，促进了生产力的发展，占全国人口 65%的地区基本普及了九年义务教育，各类学校培养本、专科生 687 万人 研究生 17.5 万人。广播、电视的人口覆盖率达到 85% 以上。广大干部群众深入学习邓小平理论，广泛开展爱国主义、集体主义、社会主义的教育，宣传和弘扬良好的社会风尚，严厉打击各种犯罪活动，惩处腐败分子，扫除社会丑恶现象，加强行政监察、审计和经济监督，促进了社会风气的好转和社会的稳定。人民群众安居乐业，城乡居民实际收入和生活质量都有了较大的改善。正如九届人大一次会议上所指出的那样：我国人民在中国共产党第十五次全国人民代表大会精神的鼓舞下，正沿着建设有中国特色的社会主义道路，满怀信心，昂首阔步地迈向 21 世纪。

1.2 有利的世界政治环境使中国政府能够集中精力做好机构改革工作

目前，国际紧张局势趋于缓和，这样也有利于我国将大部分精力放在国内问题的处理上。从 1997 年开始，我国与各大国的关系全面发展，各种形式的“伙伴关系”有利于一个稳定的多极化世界的形成，在很多领域合作代替了对抗。如 1998 年的世界人权会议上，欧美国家不再提出反华议案，被认为是合作的一个良好开端。台湾海峡危机经过 1997 年后已经逐渐平息，估计因美国认识到台湾问题对于中国的敏感度极高而不会在近期内有什么不利于中国的新动

作。这样，与中国有切身利益的重大冲突在近期内不会出现，虽说东南亚金融风暴对于中国构成严重影响，但这却是促使中国加快金融、财政、政府机构改革的一个因素。所以，中国有精力做好机构改革工作。

1.3 党的十五大为政府机构改革定下基调

党的十五大提出了推进机构改革的历史任务和方针政策，十五届一中全会对这项工作作了具体部署。按照党中央的要求，国务院组织专门力量，进行了认真的调查研究，反复听取了各部门主要领导同志的意见，充分协商，在通盘考虑的基础上，提出了国务院机构改革的方案。之后，经过国务院常务会议、中共中央政治局常委会会议、政治局会议讨论、修改，又经党的十五届二中全会审议通过，最后由国务院提请九届人大一次会议审议，于 3 月 10 日通过。

江泽民总书记在党的十五大报告上就政府机构改革问题专门列出一节进行阐述：机构庞大，人员臃肿，政企不分，官僚主义严重，直接阻碍改革的深入和经济的发展，影响党和群众的关系。这个问题亟待解决，必须通盘考虑，组织专门力量，抓紧制定方案，积极推进。要按照社会主义市场经济的要求，转变政府职能，实现政企分开，把企业生产经营管理的权力切实交给企业；根据精简、统一、效能的原则进行机构改革，建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，提高为人民服务水平；把综合经济部门改组为宏观调控部门，调整和减少专业经济部门，加强执法监管部门，培育和发展社会中介组织。深化行政体制改革，实现国家机构组织、职能、编制、工作程序的法定化，严格控制机构膨胀，坚决裁减冗员。深化人事制度改革，引入竞争激励机制，完善公务员制度，建设一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍。

在今年的 2 月 26 日，中国共产党第十五届中央委员会第二次全

体会议公报上有这样的一段话：全会强调，机构改革是深化经济体制改革、发展社会主义市场经济的迫切要求，是党和国家领导制度改革的一项重要任务，也是政治体制改革的重要内容。必须坚定不移、积极稳妥地搞好政府机构改革。通过改革，建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，完善国家公务员制度，建设高素质的专业化国家行政管理干部队伍，建立适应社会主义市场经济体制的有中国特色的行政管理体制。

在中共十五届二中全会上，全会审议通过了《国务院机构改革方案》，建议国务院将这个方案提交第九届全国人民代表大会审议。至此，政府机构改革已是呼之欲出。

1.4 九届人大一次会议上， 机构改革方案得到具体明确

在李鹏总理的政府工作报告中提出了要“积极推进政府机构改革”，并对一些原则性问题进行说明：政府机构改革是深化经济体制改革促进经济和社会发展的迫切需要，是国家领导制度改革的重要内容，也是密切政府同人民群众联系的客观要求。现有政府机构设置的基本框架，是在计划经济体制的条件下逐步形成的。过去虽然进行过多次调整和改革，取得一些进展，积累了经验，但由于历史条件限制和宏观环境制约，很多问题未能得到根本性的解决，机构设置同社会主义市场经济发展的矛盾日益突出。机构庞大，政企不分，滋生官僚主义，助长不正之风，也给财政带来了沉重负担。经过调查研究，广泛征求意见，拟定了国务院机构改革方案，将提交本次大会审议。

这次机构改革，要按照发展社会主义市场经济的要求，根据精简、统一、效能的原则，转变政府职能，实现政企分开，建立办事

高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，完善国家公务员制度，建设高素质的专业化行政管理干部队伍。国务院机构改革的重点，是调整和撤销那些直接管理经济的专业部门，加强宏观调控和执法监管部门，按照权责一致的要求，调整部门的职责权限，明确划分部门之间职责分工，完善行政运行机制。除国务院办公厅外，国务院组成部门从 40 个减少到 29 个。国务院直属机构与办事机构也将进行相应的调整与改革。这次机构改革，是改革开放以来的机构变化较大、人员调整较多的一次，既要坚定不移地推进，又要审慎稳妥耐心的做好思想工作。政府工作人员一般素质较高，大多具有专业知识，是国家的宝贵财富。要实行“带职分流，定向培训，加强企业，优化结构”的办法，根据需要，充实工商企业、金融企业，以及财税、政法、市场管理等机构，文化、教育、卫生等单位 and 适应社会主义市场经济发展的社会中介组织，充分发挥这些人员的作用。各级地方政府也要自上而下有步骤、有秩序地进行机构改革，精简机构和人员。要加强行政组织立法，实现各级政府机构、职能、编制的法制化。

坚持依法治国，加强社会主义民主和法制建设。所有政府机关及其工作人员都必须认真执行国家的法律、法规和政策，依法行政，忠实履行自己的职责。要切实加强勤政、廉政建设，坚持不懈地开展反腐败斗争，坚决惩处腐败分子。各级领导要以身作则，模范地遵纪守法，自觉接受监督，抵制腐朽思想的侵袭，做艰苦奋斗、廉洁奉公的表率。所有政府工作人员都要牢固树立为人民服务的思想，密切联系群众，改进工作作风，提高办事效率，做人民满意的公务员。

接下来的是国务院秘书长罗干对机构改革方案的详细说明。这样，引人注目的机构改革进入全面实施阶段。

顺应世界潮流，将一个更具有竞争
力的中国带进 21 世纪

行政机构的重叠如同一台被设计得
相当笨拙的机床

“我们把钱都吃光了”

第二章 为什么要进行机构改革

罗干秘书长在关于机构改革方案说明中列举了机构改革的主要原因。他说：（1）政企不分，政府直接干预企业的生产经营活动，不能形成科学决策的投资体制，容易造成责任不清和决策失误，难以发挥市场在资源配置中的基础作用；（2）主要依靠行政手段管理经济和社会事务，许多本来应该运用法律手段，或者通过社会中介组织来解决的问题，也是通过设立政府机构管理，把过多的社会责任和事务矛盾集中在政府身上；（3）现有机构重叠庞大、人浮于事的现象严重，这不仅滋生文牍主义和官僚主义，助长了贪污腐败和不正之风，也给国家财政造成了沉重负担。

但是，国内环境显然是与世界环境息息相关的，尤其是国与国的政治、经济关系进一步加强甚至整个地球都变成一个“地球村”的时候，我们的机构改革就不仅仅与国内因素有关，也会与世界大趋势有关。所以为什么进行机构改革就可以从以下几个方面详细回答。

2.1 顺应世界潮流，将一个更具有竞争力的中国带进 21 世纪

就在我国宣布进行国家机构改革前后，报纸上的几则不长的新闻仍是那样的醒目：

*（新华社汉城 2 月 19 日电）将于 2 月 25 日入主青瓦台的韩国总统金大中 18 日批准了一项大幅度裁减国家公务员的政府改革计划，将有 17612 名各级公务员陆续离开政府机关。这项计划是根据金大中的总统政权交接委员会 1 月下旬提出的一份精简机构方案制定的。该方案决定，把现政府的 23 个部级机关减少到 16 个，国务委员从 21 名减到 16 名，部长级官员从 33 名减到 24 名。现在全国的公务员是 161855 名，将被裁减的人数占总数的 10.9%。这项计划将分 3 年完成，今年的裁员名额是 7762 名。在这项裁员计划中，教育和警察部门的公务员不在被裁之列。

*（据新华社消息）俄罗斯总统叶利钦 3 月 27 日表示俄政府人员及政府机构将缩减 50%。这是叶利钦当天在会见俄政府代总理基里延科后宣布的。他说，他已同基里延科就这一问题达成了一致意见。据悉，基里延科已开始在前总理切尔诺梅尔金的办公室工作。

*（据英国《太阳报》3 月 7 日报道）一份白金汉宫有关王室改革的文件指出，英女王伊丽莎白正考虑废除近半数王室成员的尊衔，仅容许与女王关系最密切的王室成员保留“殿下”称号。如果报道属实，则将有几位王室成员可能被剥夺“殿下”称号，其中包括安德鲁王子与前妻莎拉所生的两个公主。文件还称，一些地位较次的王室成员将不能再享受用以公费支付的王室汽车、飞机、直升机和火车等。不少王室的繁文缛节如屈膝礼和鞠躬等均会被废除。至于高达 3500 万英镑的保卫王室的警力预算也将大幅削减。但英国官方

发言人对《太阳报》的报道不置可否，只表示高层王室成员讨论过若干改革问题，但目前未有任何定论。

尽管改革计划尚未得到证实，但围绕改革的争吵已确实从温莎宫里传出。

英国《星期日邮报》报道，英国女王的王夫菲利普亲王和他的三个儿子在王室现代化问题上意见相左。思想保守的菲利浦亲王子力主女王保持王室历史悠久的传统，反对所有改革措施，并因为改革建议源于戴妃之死而忿忿不平。但是皇储查尔斯及其弟安德鲁和爱德华均主张加速皇室改革步伐。为支持改革，安德鲁甚至同意让他的两名千金丧失“殿下”称号以使其他年幼王室成员不得不效法。

报章认为，王夫与皇子的争吵不仅体现出两代人的鸿沟，更代表了改革分子与旧卫道士之间的冲突。

女王伊丽莎白二世被夹在中间左右为难，但舆论认为，她最终会倒向皇子一方，因为在王室日渐陈旧的大环境下，只有“变则通”，才能迎合时代。王室改革对英王室来讲，可能正意味着莎士比亚的名句：“生存 还是毁灭。”

*（据新华社贝鲁特 4 月 7 日消息）黎巴嫩政府决定今后 5 年内裁减 6 万名国家机关工作人员，以提高工作效率、减少公共开支。黎总理哈里已于 6 日签署命令，要求中央和地方各机关负责人在 3 个月内必须将本单位富余人员名单送交国家公务员委员会。

这次精减人员是黎政府为遏制经济危机而采取的措施的一部分。黎政府还计划把政府部门由目前的 30 个减少到 14 个。为配合机构改革，黎政府还作出规定，今后 6 年内不招收新的国家公务员，并采取优惠政策鼓励在职人员退休，允许工龄满 23 年者提前申请退休。

这几则消息与我们国家宣布机构改革似乎就在同一时间，这绝不是偶然的巧合，这更反映了一个世界性的潮流。这也使我们认识到：在新时代中，我们唯有所变，有所不变，才能不至于淹没于历

史的洪流之中。

当历史的指针即将指向 21 世纪的时候，我国正式拉开了新一轮的政府机构改革的序幕。这是我国走向 21 世纪的一项重大改革举措。

当今世界，随着经济全球化的不断加强，国与国之间的经济联系越来越密切。与此同时，各国之间经济、政治、科技、文化等领域的竞争也越来越激烈。人类社会即将进入 21 世纪，这是一个机会与挑战并存的世纪，同时也是竞争更为激烈的世纪。为了迎接 21 世纪的挑战，寻求更好的发展机遇，许多国家掀起了行政改革的浪潮。从亚洲到非洲，从北美洲到西欧，行政改革彼此不断。这是一股世界性的改革潮流，顺之者昌，逆之者难。为什么许多国家如此重视行政改革？一个很重要的原因，就是政府在当今世界的经济竞争、科技发展、文化繁荣和社会进步中的作用越来越大。统观世界，尽管各国行政改革五光十色，各有侧重，但它们的共同点都是追求一个精简统一、办事高效、运转协调、行为规范的政府管理体制，追求一个高质高能、开拓创新的政府。

改革开放以来，我国经济与国际市场的联系越来越密切，国际经济、科技竞争对我国经济发展和社会进步的影响越来越大。这就对我国政府的效能和国际竞争力提出了新的更高的要求。而我国在这方面，还存在着较大的差距。例如，1996 年我国政府干预经济的竞争力在世界上排第 24 位，社会政治稳定的竞争力列第 28 位，政府效率竞争力列第 40 位。其中，政府效率不仅水平低，而且相对 1994 年和 1995 年还有下降。之所以出现这种情况，一个直接的原因，就是政府机构庞大，人员臃肿，政企不分，官僚主义严重。很显然，为了把一个繁荣、稳定的中国带入 21 世纪，为了在 21 世纪更为激烈的国际竞争环境中能够具有较强的适应能力，就必须顺应时代要求，按照社会主义市场经济发展的客观要求，大刀阔斧地改革政府机构，尽快建立起精简统一、办事高效、运转协调、行为规

范的行政管理体系。

2.2 是我国建立社会主义市场经济的必然要求

从国内情况看，政府机构改革也是我国发展社会主义市场经济，建立社会主义市场经济体制，实现社会主义现代化的必然选择。80年代以来，我国政府机构虽然几经改革，取得了一定进展，但由于历史条件的制约和宏观环境的局限，政府机构存在的诸多问题仍未得到根本性解决。特别是党的十四大以来，随着我国社会主义市场经济发展的不断加快，目前经济总量的90%已经市场化。与此相关的是，社会主义市场经济体制的逐步建立，与计划经济基础上形成的政府机构设置的矛盾越来越突出，说明政府机构非快速改革不可。具体来说：

(1) 社会主义市场经济要求完善国家公务员制度，建设一支高素质的专业化行政管理干部队伍。

目前，机构庞大、人员臃肿，不仅不能充分发挥各类人才的作用，激发他们的主动创造性，而且使一部分人在低效率、相互扯皮和严重的官僚主义中变得意志消沉，得过且过，不思进取，有的甚至沾上不良的官场习气和作风，从而严重妨碍了国家公务员制度的完善，阻碍了高素质的专业化行政管理干部队伍的建设。

市场经济体制的建立，政府职能的转变，高科技信息时代的到来，对公务员行政职业能力提出了越来越高的要求。公务员要学习政治学、经济学、法学、行政管理学等理论知识；学习各种专门管理知识，包括外国的先进管理经验；学习先进的技术手段，提高承担和履行政府行政管理职能的能力和水平。通过教育和培训，建设一支政治素质好、专业素质强、工作效率高、服务信誉好的让人民

满意的行政管理干部队伍。

那么又怎么样才能建立一支高素质的专业化行政管理干部队伍呢？

党的十五大从推进政治体制改革和建设高素质干部队伍的 need 出发，已经提出了“深化人事制度改革，引入竞争激励机制，完善公务员制度，建设一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍”的任务。

几年来，按照党的十四大关于尽快推行公务员制度的要求，各级人事部门下大力气抓了公务员制度推行工作，但是进展还不够平衡，部分县乡机关的职位分类和人员过渡还未完成，有些地方和部门执行的力度还不够，公务员制度应有的竞争激励机制、新陈代谢机制、廉政保障机制还没有健全起来，完善公务员制度的任务还十分艰巨。

公务员制度既然已经有了一整套法规，我们就应该珍惜它、维护它，避免随意性。针对当前有的地方和部门执行公务员法规不到位的情况，要采取有力措施，加强执法监督工作，保证建立起各种良好的机制使之正常运转。

竞争上岗是基层人事制度改革实践的一个创造，是选人方式上的重大改革，在选拔程序上突出了公开、公正和群众参与，有利于把德才素质好、有政绩、群众满意的优秀人才选拔上来，也有利于杜绝用人方面的不正之风。公务员是党和政府方针、政策和法规的具体执行者，要坚持用邓小平理论武装头脑，保持这支队伍在政治上的坚定性和纯洁性。江泽民在中纪委第八次全会上严肃指出：“对于组织、人事工作方面发现的跑官要官、买官卖官和骗官的歪风，必须坚决刹住。”在十五大报告中，江泽民同志指出：“选拔干部必须全面贯彻德才兼备原则，坚持任人唯贤，反对任人唯亲，防止和纠正用人上的不正之风。”那些背离党的路线的人 那些贪图私利、弄虚作假、跑官要官的人决不能进入领导班子。”各级人事部门应以高

度的政治责任感和紧迫感，抓好人事工作中的反腐败工作，加强对公务员的思想教育，工作中要严守职责，敢于坚持原则，坚决抵制和纠正干部人事工作中的不正之风。

(2) 社会主义市场经济要求政府机构精简统一、办事高效、运转协调、行为规范。同时亦要求政府依法办事，依法行政。

而我国目前的政府机构则是臃肿庞大，人浮于事，相互掣肘，效率低下；政企不分，政府直接干预企业的生产经营活动，不仅不能形成科学决策的经营管理机构，而且容易造成责任不清决策失误，难以发挥市场在资源配置中的基础性作用，从而严重阻碍经济体制改革的深入和市场经济的发展。

不可否认的是，我国行政机构在它的演变过程中，曾经发挥过积极的作用，尤其是在建国初期，“一穷二白”的时候，对维护社会稳定、迅速恢复社会生产，保障人民生活起到过巨大的作用。但是随着经济体制改革的推进，市场化进程的加快，经济的基础已经发生了变化，即由原来单一的公有制形式到现在的经济形式多元化局面，而且随着改革的进一步推进，多元化的局面将会深化。因为江泽民总书记在十五大报告中再次明确指出：“非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分。对个体、私营等非公有制经济要继续鼓励、引导，使之健康发展……。”所以，可以想象在未来的时间里，个体、私营经济的长足发展，与国有经济、外国投资一起使经济基础的变化更大。

按照马克思主义的经济基础与上层建筑之间关系的基本原理，行政机构应适应不断变化的市场要求，而自从改革开放以来，行政机构的改革相对滞后，基本上沿袭了原来计划经济的框架，同实行社会主义市场经济的要求，发生越来越尖锐的矛盾。这期间虽然进行了三次机构改革，但政府的职能并没有从根本上触动。

东南亚的金融风波给我们敲响了警钟，尽管东南亚国家的领导人诅咒索罗斯是经济恐怖分子，但回想一下“苍蝇不叮无缝蛋”再

看一下我们国家金融系统中存在的问题，你会不由得倒吸一口冷气。我们没有卷入这场经济灾难并不是我们金融没有问题，无懈可击，而是因为人民币不可自由兑换所形成的屏障，我们才能暗自庆幸、释然。我们的银行是国有的，但银行的存款主要来自居民储蓄，而居民储蓄是必须偿还的，还必须付给利息。但是政府机构和国有企业却无视这一现实和常识，认为它是国有的，所以行政机构干预银行贷款行为，国有企业从银行贷款根本不考虑其偿还能力，有很多国有企业根本就没有想过还款。所有这些都造成国有银行不良贷款，使金融风险不断加大。

更为严重的是，行政部门盲目决策，强制国有银行给新项目进行投资，造成大量新建企业建成即停产，投产即亏损，从而使大量国有资产流失。

社会主义市场经济要求全国形成统一的市场，打破由于政企不分、机构林立所形成的条块分割的局面。简政放权，本应是将权力放给企业，最后得到权力的是地方政府。每个地区都有规制制定权、企业管理权和项目审批权，盲目重复建设愈演愈烈。资金浪费、资产流失也愈来愈严重。政府和企业职能错位，政府该管的许多宏观大事没有集中精力管好，却管了许多本来应当由企业自己管理的微观事情。从而使政府与企业纠合在一起。

英国著名的经济学家舒马赫曾如此警告人们：“将企业和政府纠在一起是危险的。一般说来，这样做会使企业效率下降，使政府腐败。”

而我国政府至今仍依靠行政手段管理经济和社会事务，把许多本该运用法律手段或者通过设立社会中介组织解决的问题，也通过设立政府机构进行管理，这不仅导致政府机构重叠庞大，人浮于事，而且滋生出严重的文牍主义和官僚主义，阻碍了社会主义法制建设。

所以，不积极推进政府机构改革，我国的经济体制改革就难以深入，社会主义市场经济难以继续发展。可见，当前政府机构的进

一步改革，意义重大，影响深远。

从计划经济到市场经济，企业与产品的经营状况瞬息万变，而长期以来主宰企业命运的政府机构却一成不变。在激烈的市场竞争中处于劣势的且气喘吁吁的众多国有企业异口同声向政府机关发出强烈的呼唤——转变职能！

长期以来，在计划经济体制下，从中央到地方的各级政府都是所有经营活动的组织者、管理者、决策者。政企合一的组织形式是我国社会经济的主流。实践证明，这种经济体制的弊病很大，官僚主义严重，效率低下，极大阻碍生产力的发展。臃肿的机构，沉冗的人员，使得我们国家的管理体制长期以来政企不分，责权不明，谁都负责而最终谁都不负责，而下属企业便往往在这种责权不明的互相推诿中贻误商机，成为市场竞争中的最大受害者。

下面的这则报道或许会让我们明白我们曾想象不到的问题：

云南省开远糖厂是一个国有中型企业，为了综合利用榨糖留下的废渣，糖厂决定对原造纸项目扩建。1983年，该厂向云南省计委提出项目申请，项目总概算为1800万元。项目批了以后自己也得找资金。在等待批复的过程中，为了使工程动工既成事实，1988年此项工程匆匆上马。当时厂领导的想法是工程开工了，你总得拿钱来，不开工，一文钱拿不到。开远糖厂项目包括技术改造和基本建设两项内容，技术项目，由经贸委负责，工商银行负责配备资金；基建项目由计委负责，建设银行负责资金安排。开远糖厂的项目便在这种职能部门的交叉管理不免产生互相观望、互相依赖中一直拖着。

1993年，由于物价上涨，项目概算不得不调整到8400万元。1993年2月，国家再次向糖厂投入2000万元。由于缺乏监管，糖厂将资金挪作他用。此间原因，经贸委一位副主任则干脆否认：“糖厂根本就没来找过我。”那么资金不到位究竟应该由谁负责呢？糖厂纸扩办主任回答说：“你说叫谁来负责？叫银行来负责，银行不能负责这个事情。”糖厂一位副厂长却是一脸的无奈：“去找政府部门，政

府部门说去找银行，银行说去找政府，我们就来来回回地找……”

1995 年一则《开远糖厂难产记》的报道惊动了省委、省政府。此间省计委、省经贸委已经说服银行投入了 6000 万元资金，在听取了省计委、省经贸委的意见后，省政府决定再次将概算调整为 1.2 亿元。

从 1983 年到 1997 年，工程历经 14 年 前后盖章 588 个。曾经效益很好的开远糖厂几乎走到破产的边缘。1997 年，扩建项目完工时糖厂平均每个职工背上了 10 万元的债务。14 年前，项目扩建时，市场销路很好。14 年后的今天，市场前景如何，谁也无法预料……

对于开远糖厂这样的悲剧，云南省副省长李嘉廷痛心地说：“为什么？一个原因是企业受传统计划经济的影响，等靠要思想比较严重；第二个原因，主要是体制。开始调查此事件时，我们以为可以找到一个罪魁祸首，但是跟踪调查的结果，最后谁都有责任，谁也都没责任，原因就是政企不分。”

然而，像开远糖厂这样的悲剧又何止十个、百个？！

当今中国，市场经济的大潮已将所有的企业推向无情的竞争。中国的经济体制也正由过去的计划经济逐步向市场经济转变。在市场经济体制下，各个企业都要适应市场经济的规律，并按此规律办事。市场如战场，其复杂性和竞争的激烈性、残酷性都要求企业家们全身心投入，把自己的切身利益和企业的利益紧密挂钩，根据市场千变万化的实际情况运筹决策，以争取自身的生存和发展，任何局外人都难以替代企业作出符合市场实际又符合企业利益的正确决策。因此，在向市场转变的现阶段，政府必须迅速转变职能，应该从宏观上、政策上、方针上管理经济，而不能对企业的具体运作发号施令甚至代包代办。这既是企业的呼声，更是市场经济的需要。

这样的事情并不是偶尔才出现的，曾有很长一段时间，人浮于事、工作的低效率几乎成了众多基层行政机关的通病。公文旅行将权力者和非权力者紧紧地系在一起，公章成了权力象征的载体。诸

多的机构、诸多的公文，再加上诸多的公章，往返地传输或传递，构成中国行政管理的一大奇观。

在十多年前，《人民日报》刊登的一条新闻《又有盖章新记录》称，继上海某处为征地盖了 39 枚公章后，南京市又创新记录——市少年宫为了征得 9.9 亩地，十多人花了 3 个月，涉足 17 个单位，填写了 46 份协议和表格，共盖了 144 枚图章。面对此景，人们感慨不已：等少年宫落成时，恐怕现在的儿童已成白发苍苍的老人了。事隔十多年，这一当年创下的盖章记录被新的记录刷新——1993 年 2 月，一家新闻单位连续报道了一条新闻：南京客运公司建造中央大厦从申报到 1993 年共盖章 1096 枚 消息见报后 众人为之震惊 最感不安的自然是该市的政府官员们，南京市一次又一次盖章记录的曝光决非是一件令人骄傲的事。于是层层进行调查，最后调查组称此报道与事实有较大出入：9 年来审批这一工程，行政与行业主管部门共盖章 174 枚。造成如此多公章的主要责任在于客运公司本身，它从计划建 6 层扩大到 15 层 总投资由 150 万元追加到 3500 万元；而其他图章，属于工程业务技术的有 723 枚，公司内部行文性的有 67 枚，重复统计的有 134 枚。

这里，且不论这 174 枚行政印章盖得是否必要，我们在另一份资料上看到了这么一个数字：一位经济学家将本国学生投入两个不同国家的城市，要求他们在当地申办一家再普通不过的公司，并规定不到万不得已之时决不可行贿。结果，在美国的那组学生只花了 4 个小时便完成了这一“作业”而没有花一分钱。诚然，申报一家公司与建造一座大厦，其难易程度不可同日而语，但从这二例的背后却能细细品味出，在我们的行政管理制度中究竟缺少些什么！

再看看京城里，由各省、市，甚至各个县设立的办事处或联络处，可以想见他们的苦衷：他们为了“跑部前进”不得不为了一个项目派上几个人，住在北京城，几个月甚至几年地在北京各个环节疏通等候，甚至由他们出面协调部委之间的关系，甚至不断请客、送