

绪 论

迈入 21 世纪,随着“新三步”国家发展战略的提出,中国现代化进程进入了新的发展阶段。相应地要求政府适时启动和推进施政创新,以为经济与社会的协调发展,创造必要的制度、程序和政策条件。

中国内地有 31 个省、自治区和直辖市,在部分省和自治区有 50 多个地区、州、盟,有 600 多个城市(地级市和县级市)、2000 余个县(含旗和市辖区等)和四万多个乡(镇)。地方政府的规模大、层次多、机构设置复杂。在现行体制下,中央政府制定的所有内政方面的政策,都要依靠这些不同类型和层级的地方政府来贯彻实施或配合施行。在直接服务人民群众的日常劳动和生活、服务企业事业单位和社团、启动区域、组织社会协调发展的过程中,它们起着重要的基础性的作用。因此,在国家宏观制度框架下,以区域战略规则为指导,全面改进和推动地方政府施政创新,构成了中国政府创新的基本内容。

所谓“政府施政”是指国家行政机关在执政党意见综合的基础上施行国家决策的过程。

本书以中国地方政府施政创新为视角 重点研究目前地方政府施政的外部环境、创新的动力和制约因素 研究施政能力建设、施政效能提升、政务信息传输体制更新、完善施政监督机制等地方政府施政的基本要素 研究政府规制改革、财政职责调整以及第三部门的发展与部分政府职能社会化之间的关系 并以此为平台综合分析有关地方政府施政创新的理念和目标范式等课题。

一 中国地方政府施政创新的动力

（一 转型期地方政府施政现状

中国实行单一制 按照中央政府统一领导全国 地方各级政府分级管理的原则管理国家事务。地方政府层级结构和条块结构的相互交错，构成了庞大的地方政府体系。50 多年来 特别是改革开放以来 地方政治权力结构不断地进行着适应体制变革要求的变化和调整 地方政府职能以及相应的层级条块结构也进行了与之相适应的改进。

1. 地方政府的权力格局逐步向政治、经济、社会领域三维方向渗透转变。

在成熟的市场经济背景下 存在着政治、经济、社会三大领域的合理分工及其相互作用关系。政治领域由政党和国家机构构成 经济领域由各类经济组织构成 社会领域由事业单位和社团组织构成。在传统体制下 整个社会高度政治化 政治的强制原则贯穿于政治、经济、社会生活之中 政治的张力与逻辑渗透和

统治着一切领域。经济领域和社会领域的权力主体经常与政治领域的权力主体相重复或趋同 甚至政治权力主体替代其他权力主体 使得经济权力和社会权力的行使与操纵 往往由政府甚至政党直接替代。

邓小平认为 传统体制的最大弊端在于权力高度集中 因而权力的下放和转移成为了体制改革的突破口。在这一过程中 地方政府总体权力格局出现了重大的调整 and 变化。从横向上看 经济权力和社会权力从对政治权力的依附中剥离出来 回归到经济领域和社会领域 形成经济领域和社会领域的自主性。从纵向上看 一方面各级地方政府获得了更多的经济决策权和自主权 特别是地方政府经济资源和经济管理权限的获得和扩大 地方政府实际上取得了制度创新的物质保障和资源配置权 另一方面 地方政府的政治、行政权力得以明确和扩大 国家以法律的形式初步规定了地方权力机关和行政机关的基本职责和法定权利 并且扩大和规定了地方国家权力机关、行政机关制定地方性法规和行政规章的权力 使各级地方政府获得了直接参与制度创新的政治资源和法律保障。

2. 地方政府与市场的关系逐步向区域经济的调控主体和准市场主体的方向转变。

在经济权力迁移的过程中 不同层级的地方政府成为辖区内公有经济的真正剩余索取者和控制者 地方经济利益的独特性逐渐显露 使得地方政府已不再是被动贯彻中央政府行政命令的附属组织，而成为兼具区域经济调控主体和经济利益的双重角色，扮演着准市场主体的角色 掌握着社会资源（诸如项目审批、土地批租、许可证发放、贷款配额、市场准入等）的控制权。

3. 地方政府与社会的关系逐步向加快发展第三部门、实现部分政府职能的社会化方向转变。

在经济转型的过程中，非公有制经济在地方经济中异军突起，加上市场机制逐步形成，政企分开成为必然。原有的那种政府统揽一切社会事务的传统体制的弊端显露无遗，将地方政府拥有的权力回归社会，理顺政府与社会的关系，成为与政企分开相提并论的制度创新的重要内容。在转型时期，原来由政府、单位包揽的社会事务正重新回归社会，这主要体现为：单位办社会的体制逐渐动摇和社会中介组织得以迅速发展。

（二）中国地方政府施政方面存在的突出问题

通过上述改革，转型时期的地方政府承接了由中央政府转移下放的事权，并把社会事务转移出去，即把那些社会性、群众性、公益性、服务性的具体事务交由第三部门承担，从而为地方政府开辟了较大的活动空间。但是，各地市场发育的程度、社会组织结构的转型、人力资源素质的提升存在着较大的差异。在这种情况下，地方政府的作为如何，关键是要看其对政府权力如何定位，如何整合和协调当地的经济、政治和文化资源，如何发挥比较优势和竞争优势，如何动员和组织当地的企业参与竞争，如何营造适当的人文环境，这些都依赖于对制度创新的需求。

总之，各级地方政府的利益主体地位的形成，在不同程度上调动了地方政府发展经济的积极性。这种来自地方的积极性，在市场体系发育还不完善的情况下，显示出了其独到的、甚至是任何社会主体都无法替代的价值。它们所表现出来的配置和动员资

源的能力、承担与抗御风险的能力、指导和整治当地社会环境的能力，都在特定的时代条件下，构成了共和国宝贵的历史财富。问题在于 由于尚未建成完善的市场经济体制和现代政治发展所必需的完善的社会机制 计划经济体制、官本位制等诸多社会转型矛盾 都在一定程度上顽固地影响着地方政府施政方式的改革与创新，使其在具体的运行中，突出体现为以下四个方面的问题：

1. 统治与管理相脱节。

中国政治历来有重统治、轻管理，以统治代替管理的特点。在权力的运行上 每一级地方政府的职责权限都向上一级政府集中 地方政府作为独立责任主体的职责不明 且各级政府的功能严重雷同 缺乏独立运作的条件 对具体运行程序缺乏法律意义上的明确规定和规范制约 造成在某些方面统得过死与调控乏力并存。对政策的普适性与特殊性缺乏沟通机制 基层政府和民众的利益表达缺少规范、通畅的渠道 因而在政策输出与利益需求之间存在着较大的差距。当这种差距显性化之后，一方面 中央政府从统治的角度出发，对地方事务进行行政干预；另一方面，地方政府也常有越轨行为和“变通”做法，在“上有政策、下有对策”的软对抗中 消化中央政府的政令和权威。由于缺乏中间机构和弹性因素 意见表达机制和危机处理机制滞后于经济发展的步伐。

2. 重权力归属，轻权力运作。

政府的权力运作能力 是政府贯彻实施决策 使之从方案到行为后果的实践能力。再好的方案预设 如果离开了有效的权力运作，其执行效果等于零。为了使决策方案能够得以贯彻执行，

世界各国政府在强调权力归属主体的同时，一般都采取层级节制、法律威慑、动员劝说、前景诱导等措施，强化各级政府、社会组织以及官员个人执行政策的权力运行能力。而中国地方政府权力过程的实践，却体现为一个重权力主体的归属而轻权力实际运行的现象。在定位权力的延续时，总是将之落脚于权力主体的归属指向，而忽视了权力运行机制的培育建构。缺乏对权力归属主体的有效制约，使得整个决策随着权力主体的偏好，以及独立经济利益的渐进生成，而呈现出较大的失误。主要体现为：

一是反馈机制缺失，使中央的决策意图不能与地方政府的职能有机地统一起来，做到上通下达。中央向地方分权让利，本是希望强化地方的行为责任，有效地发挥地方政府的职能，整合资源，促成地区经济的协调发展。但是在实际中，有的地方无视宏观调控的权威性，以“变通”、“绕道走”的名义曲解中央政策。例如，有的地区擅自制定优惠政策，越权减免税收，越权制定开发区政策等。这些行为构成了反宏观调控的强烈效应，最终影响宏观调控初衷的实现。

二是调适机制缺失，未能形成中央政府与地方政府干预目标和手段的良性循环。一些地方政府喜欢用行政命令来调控经济，习惯于下达指标，布置任务，分钱分物，有的甚至试图通过行政人员和支出水平的增加来扩大职能范围的影响力度。有的地方政府在组建企业集团时，搞“拉郎配”。地方政府把本应属于市场化内容的经济活动，置于其行政管理之下，不仅使企业难以转入市场轨道运行，而且导致形式主义、官僚主义难以根除。

三是监督机制缺失，导致地方权力运行的异化寻租。例如，利用行政权力扩大管理，增加审批手续，并以此作为“设租”、

“寻租”的机会；利用定承包基数和价格双轨制搞“条子经济”和权钱交易，用非规范的手段从民间巧取资源，造成“三乱”现象。

3. 重综合性，轻专业性。

地方政府过分强调自身作为上层建筑的综合作用，忽视对公共事务的管理和为社会提供公共产品的服务性作用，专业性不强，业务政务能力缺乏，好说空话。体现为地方政府在履行大量社会管理、社会服务职能时，总是在一定程度上，自觉不自觉地利用旧体制下政治垄断的方法去管理经济和社会事务。以垄断资源配置和制度供给去免除公共部门之间的外部竞争压力，弱化了自身提高效率和服务质量的内在动力，带来了公共产品供给不足，甚至于一些政府部门将公共产品的提供，转变为有偿服务，造成政府部门的整体性“设租”、“寻租”行为，弱化了地方政府的中观管理能力。导致社会管理与社会服务的能力不高，质量低下，不利于有效动员和利用社会资源，形成政治上的合力，以推进社会协调发展和现代化进程。

4. 重领导者个体权威的维护，轻政府整体权威的维护。

由于地方政府权力机构的主体地位，是通过政府领导的个体行为体现出来的，这就使得地方政府领导成为实际上的区域性制度供给的决策者。由于地方政府领导是集政府组织和经济利益主体“双重角色”于一身的，他在一定程度上既是运动员，又是运动场上规则的制定者，从而使其制度供给带有明显的区域功利性和行政性特点，并有个体权威与地方政府权威错位的情况。

这一错位，在其现实性上体现为地方政府领导有条件实现自己任期内的“政绩工程”，以建构自身的个体权威，并总是趋向

于政府目标选择的短期化，例如，热衷于数量、速度的攀比等。现在，一些地方政府的主要负责人比中央政府领导的“架子”还大，不讲民主集中制，不尊重班子、副职和下级，过分关注“排位”，对当地报纸在照片、排序、版面等方面的一点点小忽视，都不能容忍，而政府整体权威的维护则被放在了脑后。现在，大小地方都办报纸、电视台的做法，加重了这种现象存在的几率。这种现象非常不文明，影响中国政府整体在群众中和在国外的形象。更主要的是，这不仅会削弱当地经济增长的后劲，而且不利于推进地方的民主化和法治化进程。

（三）地方政府施政存在问题的原因

首先，调节和约束地方政府行为的制度供给不足。在转型期，高度集权化的宏观调控机制作为改革对象而弱化，新的有效调控体系正在构建之中，各级政府之间、政府与社会之间、政府与企业之间、政府部门之间的职责权限缺乏明确的法律界定，而现行的、以数量指标为主的地方政府政绩的考评体系，与本身变化不确定的调控机制相结合，又对地方政府的施政产生了一定程度的误导作用。

其次，利益格局的重新整合以及由此而引起的矛盾冲突，是产生某些施政问题的直接诱因。在体制转轨中，地方政府尽管没有合法的市场主体地位，却在相当程度上从传统的行政隶属关系中摆脱出来，成为事实上的经济主体。地方独立利益的确认，一方面，为各级地方政府发展地区经济提供了强大的政策支持；另一方面，导致地方政府在施政过程中片面考虑地方利益，而忽视

全局利益。

最后 由于市场机制的作用逐渐加大 加上市场发育又处于起步阶段 功能残缺、脆弱 合理的价格体系和完善的市场体系以及全国统一的大市场尚未形成。同时 地方政府受信息交流不畅等条件的限制 对市场规则和新的调控方式的认识和运用还很有限 地方政府在区域经济竞争中 既当司机 又当警察 角色紊乱 其行为的合法性、公正性都难以保证。在这种背景下 地方政府的调控行为不得不在行政体系之内 通过内部条件和内部会议的形式来运作，偏重于行政手段，致使施政无序化。

虽然现阶段地方政府施政创新存在着一些制约因素 但其创新的动力同时存在着：

1. 制度稀缺：地方政府施政创新的客观需求。

体制改革进程是通过既定制度与制度变动的选择行为来实现的。中央政府的创新能力和意愿 是决定制度变迁方面的主导因素。但由于这种制度变迁方式的内在规定性 从理论上它在完成向市场经济过渡方面存在着一系列难以逾越的障碍。特别是在初始阶段，地方政府缺乏主动的制度创新，存在着改革的极限。

2. 利益诉求：地方政府施政创新的主观需求。

社会转型之中 随着体制改革的逐层推进 地方政府的利益主体地位日渐凸现 其中最为显著的事实是 放权让利改革战略和财政体制改革，使得地方政府担当了推动地区经济增长的重任，其掌握的经济决策权和可支配的资源也得到了相应的拓展。地方政府希望通过施政创新来加强本地区的经济实力 构建自己的政绩工程 取得较大的规模效益。可见地方政府施政创新的主观需求主要是行政主导的自我优化动机，“制度变迁的诱致因素

在于主体期望获取最大的潜在利润”^①，即在地方行政主导的格局下，经济利益的鼓励成为地方政府施政创新的内在动力。从总体上讲，地方政府施政创新的规模效益体现为：

第一，地方政府施政创新，有利于制度资源的优化配置。地方政府通过施政创新，能够对特定的制度环境认识更全面、更敏锐，从内容到形式都更能与本地实际情况相结合，充分开发和利用制度资源，实现规模效益。

第二，地方政府的施政创新，有利于制度体系的更新。地方政府和微观主体之间具有较强的利益相关性，这使得制度体系的协调更新有着激励兼容的可能。此时，地方政府施政选择的政策规则，有助于制度体系的发育，以解决新旧制度安排之间的冲突。例如，浙江各级政府较好地提供了施政创新所必需的组织协调与相应的制度配套：一是提供各种授权，使得农民创办的企业具有利用当地各种资源对外开展经营活动的合法性；二是直接出面协调企业开展各种对外活动；三是帮助企业建立相应的规章制度。^②这在一定程度上有利于当地的市场深化和经济发展。

第三，地方政府施政创新，有利于制度运作效益最大化。地方政府作为一定地域内的权威行为组织，可以利用政治力量主动追求本地经济利益的最大化，相对于微观主体，有更强的组织集体和制度创新能力，从而节约制度创新成本。

^① [美] 科斯等著，郭晓来等译：《财产权力制度变迁：产权学派与新制度学派译文集》，三联书店 1991 年版，第 271 页。

^② 方新生：《浙江制度变迁与发展轨迹》，浙江人民出版社 2000 年版，第 318 页。

（四）地方政府的角色定位

地方政府的施政创新 将会产生何种结果 不是创新本身所能决定的 而是取决于它与整个制度结构的协调程度。只有合理构建中央政府、地方政府、企业和第三部门三者良性互动的制度协调机制，才能正确定位地方政府的制度角色，提高施政的质量。

1. 地方政府角色定位的基本原则。

在定位地方政府施政创新的具体角色时，应遵循以下原则：

（1）公正性原则。

即中央政府通过宏观调控 实现国家产业政策与区域发展政策的最优配合。一方面 尽可能照顾地区经济利益 使中央政府与地方政府能按比例关系共享发展利益 另一方面 尽量实现地区间分享不同产业利益的分配机制 使发展中出现的差别利益在不同的地区间实现合理分布。也即在平等、互利、合作的条件下，形成地区间既竞争又合作的关系，并通过地区间利益的分享，实现共同富裕。

（2）平等性原则。

即中央与地方 地方与地方之间各种利益的合理分配。这种“利益补偿机制”主要体现为要建立规范的财政转移支付制度。其特点：一是地区利益的补偿将会通过规范的利益转移来实现；二是“利益补偿机制”更强调公平；三是在“利益补偿机制”运行中 中央政府处于核心地位。它蕴含着 随着国内市场经济日臻完善 国家不再会像以前那样给西部投资办企业 西部开发的

主体不单纯只是中央政府 更主要是依靠社会投资。投资将按市场经济的原则流动和配置 以获得较高的投资回报为目的 这就意味着西部将不可能得到发达地区的无偿援助。^① 所以，在社会转型时期，市场机制应该成为调整地方政府间利益关系的基础。同时也应看到 西部地区处于劣势地位 但是为东部的繁荣做出过某种意义上的牺牲。因此 在体制转型时期 地方政府间的利益关系应该在以市场调节为主的基础上 通过中央政府有效的宏观调控 实现地区间的利益补偿与平衡 促进社会发展的平等性。

（3）公民和法人权利至上原则。

在现代社会 公民和法人是社会活动和经济活动的主体 他们在特定的法律关系中享有相应的权利和履行相应的义务。对于经济社会主体的权利，各级政府必须充分尊重，绝不允许侵犯。遵循这一原则 要科学划分中央与地方的职权 首先必须依法明确公民和法人的权利。在法定范围内 公民和法人能够自己处理的事务，政府无权插手。政府只管公民、法人和第三部门管不了、管不好和不该管的事。

（4）法治原则。

在地方政府施政方式创新的过程中 必须以法律的形式明确划分中央与地方的职责权限，实现中央与地方权限划分的法定化、制度化 使这种法律和制度不因领导人的改变而改变 在中央与地方权限划分上 也必须做到有法可依 有法必依 执法必严，违法必究。

^① 鞠江好：“充分发挥地方政府在西部大开发中的作用”，《中国行政管理》1999年第8期。

(5) 科学规范地方政府官员的绩效评价体系 贯彻全面性原则。

地方政府存在与发展的主要目的是实现一定范围内的公共利益 但也不能忽视其组织成员的个体利益 即地方政府官员自身的经济收入与仕途的升迁。在以经济建设为中心的背景下 一个地方的经济发展状况往往决定了该地方政府官员的政治、经济利益。所以 在这样的绩效评估体系的指引下 地方政府官员往往会为了自身利益的最大化而忽视全局利益 以至于在他们个人利益偏好的影响下 地方政府行为呈现出异化特征 从而导致地方政府间利益关系的不协调 产生地方保护主义。而科学的地方政府官员绩效评价体系的建立 势必会通过正确的方向引导 规范官员们的行为取向和行为模式。实现地方政府行为的正常化 从而达到协调和改善政府间利益关系的目的。科学的地方政府官员绩效评价体系 应该包含以下思想 其一是对一个地方政府的评价 应该把该地区社会经济发展现状与其历史现状及长远发展有机结合 尤其是应注重该地区的可持续发展能力。其二是对地方政府官员的考核、评价应该取向于一个综合的指标体系 而不应仅仅局限于单纯发展经济的作为。

2. 地方政府施政中的角色定位。

地方政府施政中的角色定位 是一种制度安排 是为了明确地方政府按照事先规则对社会经济事务进行管理。随着社会转型的深入发展 地方政府作为与不作为的界限将更加明晰 其角色定位的出发点, 应当是地方政府的行为适度。这种行为适度包括 行政施政行为适度 经济施政行为适度和公共服务施政行为适度。因而在遵循上述基本原则的基础上 本书将从以下三个方面, 来分解地方政府的角色定位问题。

(1) 行政角色。

就施政创新而言 地方政府的行政角色应该是从“越位”的地方“退位”到“缺位”的地方“补位”。具体地说 就是从传统的公共物品垄断供给 走向市场。在公共服务供给领域引入市场机制 这样既增强了政府对市场主体经营行为的监管力度 又能够确保市场主体经营行为的合法性 保证市场竞争行为的公平性与公正性 其实质是整合政府权威制度与市场交换制度的功能优势 , 形成全新的供给公共服务的制度安排。

同时 与行政职能市场化相联系 政府的管理范围应相应缩小 行政权力应相应分散。这既表现为中央政府与地方政府之间的分权 又表现为政府行政组织内部层级之间的分权。就中央政府与地方政府之间的分权看 体现为中央政府应将若干权限如资源配置权、项目管理权等下放给地方政府 使地方政府拥有对所辖区内政治、经济、文化、社会等方面较大的管理权限 从而使中央政府行政范围相对缩小 地方政府的行政范围相对扩大。就一般分权改革来看 地方政府要落实政府内部核心职能和非核心职能相分离的原则 推进政府系统内部纵向配置的合理化。一方面应根据管理职能与管理幅度相一致的原则 从上级做起 推行权力下放 另一方面 应以地域化管理为主的原则来解决“条块分割”的问题。政府间的财权应相对集中 事权应相对分散。再就行政组织内部层级之间的分权看 应主要体现为压平层级、授权一线。

(2) 经济角色。

地方政府在实现政府与市场的中观调控作用中 其经济角色体现为 第一 制定规划 即根据国家的宏观经济发展战略和中

央政府的倾斜政策 制定适合本地区特点的发展规划和相应的优惠政策。第二, 培育市场, 建立产权清晰的现代企业制度。在“政府主导 + 市场机制 + 企业主体”的地区经济发展模式中 市场机制在其中起着主要作用。而市场机制的健全和完善 又离不开地方政府的积极作为。地方政府必须合理改造国有企业 确立和维护市场竞争规则 保护企业产权和其他合法权益 使之成为自负盈亏、自主经营的市场竞争主体 以形成市场经济的微观基础。第三 引导协调 即现代市场经济的运行过程 实际上是多种利益主体进行分散决策的过程 而决策的前提是完整准确的信息。这就要求地方政府在履行其经济角色时 必须通过建立现代信息网络技术, 完善市场服务体系。特别是要充分利用调控机制 控制人口数量 优化人口结构 引导过剩劳动力的转移 降低失业率。

(3) 公共服务角色。

所谓地方政府施政中的公共服务角色 是指地方政府在提供公共产品中的作用。地方政府既要大力发展地方基础教育 提高人民受教育的程度 同时 还要组织和支持基础科学的研究以增加全社会知识的存量 使各种生产活动共同受益 既要负责地方的市场建设 组织规划甚至建设诸如水、电、公交、环卫等市政设施 服务全体公民 提高公共福利 又要负责地方交通、组织建设, 如地方公路、铁路、通讯设施等的建设。

特别是近年来 随着中国市场经济和对外开放政策的深入发展, “制度软环境建设”在启动地区经济发展中 起着越来越重要的作用。现在 许多投资者在选择投资地区时 更加注重对包括软环境在内的综合投资环境的评价 许多投资者已把一些制度

环境因素作为评价投资环境的主要依据，甚至作为选择投资区域的决定性因素。所以，营造良好的政务环境，理应成为地方政府在公共服务中所应承担的职责。

由此可见 在社会转型时期 地方政府的角色定位 将随着经济与社会协调发展的新需求而适时全面创新。其中，地方政府作为地方经济的领导者和推动者，构成了地方政府角色定位的主体。而经济效率导向，则是地方政府角色定位的价值标准，政治利益激励是地方政府角色定位的动力机制。所以，地方政府理应转变权力的思维模式，树立权利本位的行政理念，将自身的角色定位于公共服务型。

二 中国地方政府施政创新的社会政治生态

社会生态环境复杂性突出地表现在环境因素的多样性层次性和互动性上。在不同的地区或同一地区的不同历史发展阶段，这种复杂的环境因素对政府施政的要求是不同的。在政府施政与社会生态环境的互动过程中，社会生态环境的复杂性决定了政府施政的现实性。“这种现实性，可以用政府与市场的耦合度，政府对资源的支配度，政府支出的约束度和公共物品的支出度等作为评价标准。”^① 地方政府施政方式的现实性是地方政府适应性的基础，是地方政府能力发挥的保障。

^① 刘博逸：“政府规模适度化的评价标准”，《湘潭大学学报》2000年第2期。

研究当前地方政府施政方式创新的社会生态环境 要注意把握以下三个基本前提：一是目前尚处于社会主义初级阶段 在经济基础和上层建筑各个方面都“不发达”和“不均衡”；二是处于工业化和城市化的高潮阶段；三是社会结构变动的主流是明确的，变动的大趋势是清晰的。当代中国社会的结构分化是一次巨大的历史进步，是现代化进程中的重要组成部分，其进步意义和对政治发展的影响，就在于这种分化推动了社会“从身份到契约”的转化过程。

（一）经济生态环境市场体系与产权制度缺失

地方政府施政创新的经济生态环境有两个至关重要的特征：一是至今尚未形成正常的发育程度较高的市场体系；二是企业和政府的内部交易成本过高，运行效率较低。中国市场体系的发育与完善，至今仍然面临着巨大的障碍。虽然早在党的十四大召开的时候，统计数字已经揭示，由国家计划直接下达的中央指令性计划范围，已缩小到只占工业总产值的 5% 左右；国家统配物资已减少到 20 种以下；政府定价范围在消费品市场和生产资料市场的比重已分别减少到 10% 和 20% 以下。但这些数字并不意味着市场的作用已经占据主要位置。

对市场体系发育起障碍作用的社会经济制度，最主要的是由产权制度带来的。其一是所有制结构的单一化及其后果。市场体系的基本要素是竞争，竞争的必要性和动力是利益多元化。而利益多元化的根本原因是所有权的多元化，在单一所有制条件下，竞争失去了动力基础。其二是产权关系未明确及其后果。在多种