

## 个一章 经济转轨中的中国政府改革

在经济向市场体制转轨过程中，中国政府一直扮演着双重角色。一个是改革领导者的角色，另一个是改革对象的角色。一个是改革动力的角色，另一个是改革阻力的角色。这两个相互矛盾的角色，是由中国改革的性质和领导者所决定的。中国改革的目标是对社会主义制度进行自我完善，而不是推翻这个制度，建立资本主义制度。转轨改革的领导者，既不是像俄罗斯那样由一个新建的政府来领导，也不是像东德那样由外来的西德政府来推动，而是由一直领导中国社会主义建设的共产党和各级政府来领导和推动的。这样，中国的政府，一方面要领导各方面的改革，另一方面还要改革自身，否则，改革就难以推进。比如国有企业改革，由于所有权、经营管理权都在政府手中，政府不改，企业改革就无法进行。因此，国企改革必须企业、政府两个轮子一起转才能成功。政府改革是一种对权力和利益的大调整。改革就会失掉权力，损害利益，还要转变职能、改变工作方法。长期计划经济体制下的政府官员，就会自觉不自觉地对改革进行拖延，甚至设置障碍，进行抵制。有些人还会利用新旧体制交替中出现的空当，牟取私利。在这种情况下，政府就由改革的动力变成改革的阻力。在改革过程中，常常出现许多难以解决的矛盾，政府出台的改革政策无法一步到位，只好采取双轨并行的体制。如开始进行价格改革时，不放开不行，完全放开也不行，于是就采取价格双轨制，一部分由市场定价，一部分仍由国家定价。结果，价格改革没有引起大的震动，但利用价格差而牟取私利的腐败却产生了。中国政府一直致力于反腐败，但在改革中又不断为腐败提供新的渠道，客观上成了腐败的制造者。政府承担的这种自相矛盾的角色，说明

政府在改革中的地位多么重要。为此，它既要领导改革，又必须在改革中自觉进行自我革命。政府若能不断克服工作中的失误，不断进行自我革命，我们的改革就能顺利而健康地推进，否则，改革就会受到阻碍。

特别要引起我们注意的是，我们的政府是长期实行计划经济的政府，政府工作人员熟悉计划经济一套管理方法而不怎么懂得市场经济宏观管理。因此，在改革中遇到矛盾特别是涉及经济增长的重大矛盾时，计划经济的一些做法又会成为应对之策，而使改革进程出现停滞和体制复归现象。在过去 20 多年的改革中，出现过这些现象，我们把它克服了。在改革进入攻坚时期，又出现这类苗头，值得引起我们重视。

在当今市场经济条件下，政府如何发挥作用已成为一个世界性的课题，处于市场经济发展同阶段的国家，都在根据社会经济发展的需要研讨本国政府的行为和职能的变化。我国目前正处于由计划经济体制向市场经济体制的转轨时期，政府如何作出有效的行为才能既顺利地完成这一过渡并适应新的市场经济体制的要求，又正确地处理好政府与企业、社会的关系，这是我国现实社会需要加紧理论上研究、急需解决的焦点问题，也是反映我国社会主义市场经济发展趋势的前沿问题。因此，对政府行为的特性、作用、范围及其方式等问题进行深入细致的研究，不仅具有深刻的理论意义，而且对于搞好宏观调控，加快国民经济市场化进程，建立和完善使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用的社会主义市场经济体制，也具有重大的现实意义。

## 第一节 中国政府的改革之路

毛泽东最讨厌庞大的官僚体制，为了破坏这种体制，他甚至不惜发动一场革命。当然，他的努力并没有收到预想的效果，到 1976 年时，我们的政府被这场革命搞得几乎陷入了瘫痪。但仅仅

6年后，邓小平就在一次政治局的会议上提出了“精简机构是一场革命”的论断。而当时英国首相撒切尔夫人与美国总统里根也正发誓与令人厌恶的官僚主义决战到底，他们先后发起了一场影响深远的“放松管制”的运动，目的是通过私有化来使国家重新获得“企业式”的竞争性与活力。

1982年1月13日，在一次面对老干部的讲话中，邓小平说：“实现干部的革命化、年轻化、知识化、专业化，是革命和建设的战略需要……总之，这是一场革命……不是对人的革命，而是对体制的革命。”正如国家行政学院一位专家所说，1982年时面临的庞大政府机构的内在原因，是“文化大革命”后为了迅速恢复政府的职能与解决“文化大革命”遗留问题而造成的，因此，当时“一个部常常有几十个副部长”。正如其他政策一样，邓小平对精简机构的努力，是对常识的坚持——冗员影响效率。但以更长远的眼光来看，1982年的政府改革开启了一场影响深远的革命——中国开始缔造一个真正意义上的现代政府。有人甚至称它是“在过去20年中革命性的显著变化”。

“行政不是政治问题，而是管理问题”，公共治理权威戴维·奥斯本与彼德·普拉斯特里克在《摒弃官僚主义体制：政府再造的五项战略》中写道。对于发达国家而言，改革政府的目的是为了提供一种最有效的服务机制。撒切尔是托马斯·杰斐逊的“小政府”理论的信奉者，后者在《独立宣言》中这样控诉英国的统治：“他（英国王）滥设了许多新的官职，派了大批的官吏到这边来钳制我们的人民，并且吞食我们的民脂民膏。”美国正是建立在一种对政府保持警惕的理念基础之上的，《权利法案》的起草者詹姆斯·麦迪逊在筹划联邦政府时即表示：“最大的困难是你必须首先使这个政府能控制那些被统治的人，然后迫使政府来统治它自己本身。”

对于中国而言，在1982年、1988年、1993年与1998年进行的四次精简机构绝非简单的人数的减少或是管理变革，它们都曾或多或少地达到了目的。过去20年里，三重转型过程赋予这些改

革以更深刻的意义：由计划体制转向市场体制；由发展中国家转向发达国家；由传统社会转向现代社会；由封闭而单一的社会向更开放化与多元化的方向转变……这些彼此重叠的改革都要求中国政府发挥一种更具领导性的作用：它要确保经济增长，它要更有效地分配资源，它要领导中国社会的思想变革，它还要避免剧烈的社会变迁所导致的混乱，它更要在一片荒原之上建立起提供充分自由的市场竞争规范，它还要学会在一个如此相互依存的世界中与各国进行交流……

谁都知道我们在 1982 年面临着怎样的政府：它高高在上的指令，传神地通过那些手握公章、满脸“官司”的公务员传达出来。如果你要为自己孩子办入托手续，你需要在一间坐满办事员的办公室里陪着笑脸耗上半天，然后去往下一个盖章处。我们不能说 2003 年已出现了戏剧性的变化，记得上海的一位先生在 1998 年时居然发现河南的某个县还拥有 4 名知青办干部。但在像深圳等一些城市里，政府正在学会让自己变成一个服务性的机构。而在更大的范畴看来，中国也正在变得更自由与开放，地方政府的民主化实验也同样收到一定效果。

“对于政府改革的最大误解就是，它只是做表面文章”。尽管在每一次精简之后，都会出现回潮，机构与人员再次增加，最终呈现了螺旋上升的趋势，而非原地不动。四次改革面临不同的阻碍，留下了不同的遗产，我们相信，驱动改革的动因来自强大的国内经济发展动力与国家规则的共同作用，它们都需要一个更透明与公正的政府的出现。在 1988 年的那次改革中，当时的领导人甚至忧虑到中国的“地球球籍”问题，在政府改革背后是全民族的危机感。

“但总体而言，中国的政府改革还是被强大的历史潮流所推动，而不是主动进行的”，参与过 1988 年后几次机构改革的专家认为，由于这些改革缺乏一个民主原则与法制原则的制约，常常面临走回头路的危险，而坚持民主与法制原则将成为党的十六大以后政府改革的基础。正如大多数分析家所说，加入 WTO 是推动

中国政府新一轮改革的重要力量。

单纯辩论小政府还是大政府就像纸上谈兵。但在全世界范围内，政府组织就像公司组织一样，正在迎来一个更平面化、迅捷化的时代。但如何将一个治理水准仍很低的政府转变成为一个高效政府的过程却很漫长，专家认为，至少再需要 50 年我们才可能成为一个比较有效的政府。它绝非“放松管制”这样简单。它需要我们的政府改造者能够建立一个长期的战略目标，严格监控每一个目标的实现，并完成一场扭转官僚心态的战争。中国的公共行政依然处于一个较低的水准，在此刻回顾过去 20 年已经发生的变革将帮助我们确认未来的方向。

### 1982：丢掉历史的包袱

1982 年的改革是在原来体制内的一次改革。当时在计划经济的条件下，政府不断庞大，改革的阻力比较大，惟一可行的就是把企业权力下放给地方。政府精简机构的改革其实就是权力下放的改革。农村的联产计酬承包责任制和城市的承包制改革，是这场改革的主要成果。当时邓小平写了一篇关于精简机构的文章，成为当时机构改革的指导性文章。1987 年夏，这篇文章在报纸上刊登，预示着政府将进行第二次改革。

1982 年的机构改革已经开始借鉴西方经验。文革期间，政府机构被破坏得很严重，主要剩下相当精简的外交、军事等机构，导致政府运作非正常化。从 1977 年到 1979 年，迅速恢复增设了 38 个机构。这些增设的机构来自三个方面。一是经济类机构；二是归口管理性机构，当时，部门管理非常分散，为解决这个问题就要加强归口管理，设置了几个综合性的委员会；三是条块性机构，各个行业虽然有独立地位，但为了建立管理网络，条块性的机构也设立起来。到 1981 年底，国务院共有 100 个工作部门，迅速达到中华人民共和国建国以来的最高峰。当年改革的另一个重要原因是文革遗留下来的组织上的问题、干部人事上的问题，需要进行平反、落实政策，这也导致机构不断臃肿，领导班子老化。比

如第三机械工业部，正副部长有 18 人，领导 20 多个司，几乎是一个部长领导一个司。1982 年改革后，国务院工作部门减为 61 个。1982 年改革前，省级机构也膨胀，平均达到 80 多个，改革后一般精简到 40 个左右。直辖市政府机构精简，一般从 60 个减到 45 个左右。行署减掉 50%，从 40 个减到 20 个左右。县级部门一般从 40 个减到 25 个左右。

在人员方面，也有所精简。当时整个地方人员编制精简 25%。省级党政机关人员从 18 万减到了 12 万，市县级公务员精简 20%。最重要的是减少各部门副职领导。当时国务院副总理从 13 人减到 2 人，并增加国务委员。中央部门正副职也开始规范化。国务院工作人员从原来的 5.1 万减到 3 万，缩编 25%，这个精简很有效。对省（自治区、直辖市）党委正副书记的配备也开始规范化。这次机构改革对机构设置、编制人数都有明确规定，为以后“三定”（定职能、定机构、定编制）方案的做法打下了基础，领导职数的改革对后来有深远影响。

另外，这次改革还建立了离退休制度，规定省部长、司局长的任职年龄，省部长不能超过 65 岁，副部长不能超过 60 岁。

### 1988：强烈的改革驱动力

1982 年的机构改革总体上来讲不错。到 1987 年底机构又开始膨胀 国务院 61 个工作部门膨胀到 72 个。1988 年的改革后 部委变为 41 个，直属机构减为 19 个，办事机构 7 个，外加 1 个办公厅，变成 68 个工作部门。非常设机构在 1982 年改革以后发展迅速，到 1987 年底有 75 个，这次机构改革将其减到 44 个。整个国务院编制减少了 9700 多人。这次改革有三方面的重点。第一是政企分开，政事分开，并提出要转变政府职能。围绕政治体制改革有很多想法。政府部门逐渐把属于企事业单位的职能往外转移，同时弱化直接干预企业的微观管理职能，强化综合管理职能。第二，精简、削弱一些专业部门，加强监督调控部门。1988 年改革的方向很明确，因为专业经济管理部门最终都要取消。第三，在

转变政府职能的基础上，开始合理设置机构，确定编制，实行“三定”方案的做法，解决了一些部门之间的职能交叉问题。“三定”方案使机构改革规范化，走上了正轨。

小平同志一直在思考如何让整个政府有效运作的问题。但“文化大革命”后，平反政策导致机构膨胀，为此，他想了很多办法，希望一点点地改变。小平的头脑中一直有一个理想的内阁制设想，总理下面设一批不超过 20 人的内阁成员，各部委的领导都在里面。这是一个非常有效的运作机制，但至今还没有做到。1988 年机构改革时已经有了这种想法。1998 年机构改革时，提出希望下一届机构改革可以把国务院内阁层的问题解决。

由于“八九”风波，很多 1988 年机构改革中想推行的想法都中断了，包括政企分开、党政分开等。总的来说，大家对 1988 年的机构改革非常热情，因为它不仅仅是一场机构改革，而且已经纳入了政治体制改革的框架。当时的政治体制改革有宏大规划，包括对党的机构改革，对党代会的改革。

这次改革起了探路作用，试探哪些改革是应该缓行的，哪些改革是可以先行的。到 20 世纪 90 年代思路就比较清楚了，推行市场经济是可以的。当然，这也是一个外力作用的结果。1992 年之前，小平坚持认为中国要加入 WTO，当时国际上对我们的压力很大，因为我们的经济体制以计划经济为主，以市场经济为辅。因此，1992 年以后，我们开始大力推行市场经济。

当时我国政府的视野已经面向全球，具有了全球化的眼光，关注苏联、东欧国家的改革，同时也关注欧美和亚洲其他国家的改革。1979 年到 1988 年期间，所有法律的制定都参考欧美和亚洲国家的经验。放眼世界，发现各国的发展都很迅速，因此，当时举国上下都有忧患意识。为了配合机构改革，当时在《政治学通讯》等内部刊物上不断发表介绍国外情况的文章。

### **1993 与 1998：财政的压力**

1992 年，小平南巡讲话以后，中国建设市场经济的目标逐渐

明确，改革开放出现了新一轮高潮。接着，1993年就进行了一次机构改革，1993年的改革其实把1988年机构改革方面的东西延续下来了。1993年改革最大的目标就是建立社会主义市场经济的基本框架以及适应社会主义市场经济的政府职能的框架。1992年改革的重大成绩就是物资部门迅速转变职能。1993年提出了市场化改革。弱化经济部门首先从物资部门着手。在计划经济体制下，各个部门都有物资，有物就有权。后来成立了一个物资部，把几乎所有部门的物资分配权都集中到一起。推行物价改革和双轨制后，逐渐取消了计划分配。这个改革牵涉到权力的问题，政府下了很大决心，也花了很大的力气。1998年的改革方案其实和1993年类似，把专业部门集中到一起，归国家经济贸易委员会（以下简称经贸委）统一领导。

1993年机构改革与前两次有所不同。1982年的改革主要为恢复政府正常职能，解决历史遗留问题；1988年机构改革是为了配套政治体制改革，有强烈的改革驱动力。但是1993年机构改革的驱动力主要是财政问题，1998年也一样。中央财政出现了严重的入不敷出问题。1991年底，全国党政事业单位共3140万人，其中党政群机关就有906万人，行政管理开支费用达370多亿元，加上事业费支出，当年共达1400亿元，占国家财政支出的37%，这意味着财政收入的40%用来吃饭。地方上这个问题更严重。当时对20多个县市作了调查，财政支出完全用来吃饭的占25%，剩下的75%将财政支出的60%到80%用来吃饭，根本拿不出钱用于基础设施建设和其他投资建设。另外，国有企业的问题也非常严重。1993年提出要建立市场经济体制，对政府来讲，最重要的是财税制度改革。没有分税制，地方政府没有相应的财政自主权，就很难支持地方经济发展。

所以1998改革首先是财政上的压力。1997年初，党政机关人员有800万，加上事业单位共2800万，财政供养人员共3675万，比1978年增长823%，比总人口增长幅度高271%。党政群机关行政管理支出占财政支出的45%。财政负担非常严重。一般来说，

行政支出占 15% 比较合理。同时,1998 年改革必须考虑到事业单位,因为事业费占到财政支出的 1/3,有的地方甚至占到 2/3。我们通过历史上的对比可以更清楚地来看 1998 年的财政负担。西汉时,7945 个人供养一个财政人员;隋朝 3658 个人供养一个财政人员;唐朝 3927 个人供养一个财政人员;元代 2613 个人供养一个财政人员;明太祖 2299 个人供养一个财政人员;清康熙年间 911 个人供养一个财政人员;1949 年 297 个人供养一个财政人员,1978 年 50 个人供养一个财政人员,1996 年 30 个人供养一个财政人员。地方上的情况尤为严重,1998 年山西 13 个人养一个公务员。从各国情况看,一般 75~100 人养一个财政人员比较合理。其次,原有的机构不仅庞大,而且政企不分,主要依靠行政手段管理经济事务。过去很多社会矛盾都集中在政府层面上,部门权力利益化倾向非常突出,每个部门都想把自己的权力经济化、利益化、执照化、许可证化。再有,经济体制改革进一步要求政治体制改革,特别是国企改革。国企改革问题其实是 1998 年改革的一个很大的驱动力。

1998 年改革的目标强调要建立一个高素质的、适应于经济体制改革需求的管理体制。

十届全国人大一次会议通过了关于国务院机构改革方案的决定。这次机构改革是前四次机构改革的延续。1988 年改革明确以“转变政府职能”为机构改革的目标。应该说,2003 年机构改革方案基本完成了国务院政府职能转变这一目标。

最能够反映这次机构改革特征的是设立国务院国有资产监督管理委员会(以下简称国资委),监管国有资产。国资委和其他各部委的职能有根本不同。其他各部委的职能是为社会提供某种公共物品。传统上,人们将政府提供的公共物品主要理解为对内提供法律与秩序、对外提供安全保障这两方面,但随着经济与社会生活的复杂化,政府开始涉足必要的宏观经济调控,提供某些经济基础设施,和某些公共服务与监督。

在这个意义上说,国资委不是一个政府机构,它不负担为整

个社会提供安全、秩序或其他公共物品的职能，其职能是代表国家，管理国有资产，履行出资者职责，解决所谓“所有者缺位”问题。这种情况在西方国家也有过。

经过此次改革，中央政府提供公共物品与管理国有资产两方面的职能在制度上区分开了，换言之，将政府作为公共权力的行使者与资本的所有者或产品的生产者两方面的角色区别开了。

转变政府职能是建立“有限、有效政府”的关键。改革之前，我国实行计划体制，所有机构或组织，无论是政府、法院、工厂、学校，都集政治、经济、安全、福利等所有职能于一身，它们兼具两个方面职能：一方面，它们是公共物品的提供者，承担着相当程度的对社会的组织、管理和宣传功能；另一方面，它们又承担提供非公共物品的职能。那时这种体制很有效。

但改革开放后，我国以经济建设为中心，并逐步致力于发展市场经济。原来的旧体制就有问题了。最大的问题就是，公共权力分散化，公共权力与私人利益的界限模糊不清，从而很容易导致公共权力丧失公共性。

像改革之前的对外经济贸易部（以下简称外经贸部），它至少有三方面的职能：第一，它是公共权力的行使者，制定、执行国家有关对外贸易的法规、行政命令，维护对外经贸秩序；第二，它经营若干与外贸有关的大型国有企业；第三，它本身是一个单位，干部职工的福利属于领导关注的范围。这样，制度上就必然出现“利益冲突”。在理论上，利益冲突是政治制度和政治决策中的大忌。这种利益冲突将导致公共权力的部门化。像政府部门乱收费、地方保护等现象，根源在于制度本身的利益冲突。试想，一个好的部委领导能对单位上上下下干部职工的福利置若罔闻吗？能对所管企业的生死存亡漠不关心吗？为了干部职工的福利，收一些费“似乎”理所当然。

政府部门由于在制度上存在这种利益冲突，就会利用公共权力寻求各自的利益，国家就不可能有统一有效的法律秩序，市场经济秩序就难以建立。要建立市场经济所需要的法律秩序，首先

要解决公共权力的公共性问题，转变政府职能是重要的一环。在此基础上再转变企业、事业单位的职能，真正做到政府只提供公共物品，学校只教书育人，企业只搞生产经营，各司其职，人们期盼的市场经济秩序就不远了。

经过改革，国务院各部委管理的国企交由国资委统一管理，以后若进一步努力，淡化各部委的“单位”特色，从制度上讲，利益冲突问题就基本解决了。

除转变政府职能外，还必须加大公共财政建设的力度。近几年在这方面作出了很大努力。其实，这两个问题是互相联系的。为了保证政府权力的公共性，第一，要从制度上确保政府的惟一职能是为整个社会提供公共物品，防止利益冲突；第二，为了保障政府惟一职能是为社会提供公共物品，政府行使权力所需要的物质资源，惟一依赖就是公共财政。

从严格意义上说，为了防止利益冲突，政府机构自身不应该从事经营，也不得以一时一事的服务收取费用，而应该以税收的方式来维持公共财政。这次机构改革后，中央政府有望在建立完善的公共财政体制方面作出表率。如果真正做到“收支两条线”，政府各部委不再通过权力收取服务费用，再加上住房制度改革，可能经过若干年后，各个部委就不再是福利差别很大的不同“单位”，干部职工的工资基本依其职别而定，履行公共权力的经费不再由各部门筹措，公共权力的私有化和部门化现象就会大大减少。

### 反思与展望

回顾这几次机构改革，我们发现，1982年的机构改革将国务院工作部门从100个减为61个，但到1987年底，机构又膨胀到72个。1988年的改革将其减为68个，1993年又膨胀到86个，然后减为59个，到1997年底又开始膨胀到72个。为什么会出现这种精简再膨胀的怪圈现象呢？

政府部门出现精简再膨胀的怪圈，主要是因为我国没有实行依法行政、依法定编。像1998年机构改革，现在又出现回潮，又

需要改革。中国古代的唐朝，对编制的规定非常细致，对各个部门的人数和职数明确规定，并规定了严厉的惩罚机制。另外，血缘关系、亲属关系也会影响编制，所以要推行异地任官。

机构膨胀主要的原因是，国务院内部决定机构的人员数量，没有外部的约束力量。组织法也很重要，组织法对机构、编制、人数都有明确规定。20世纪50年代组织法的建设比“文化大革命”以来20年要进步得多。50年代，各大部委都有组织通则，对每个部委的局处数量、领导职数、职责和岗位都有明确规定。这是必需的。但是在“文化大革命”后，组织法一直没有恢复。现在只有两部组织法，中央政府组织法和地方政府组织法，都是空的。社会转型过程中，政府职能在发生变化，很容易找到理由要求增设部门。在无法可依的情况下，往往容易导致机构膨胀，也容易出现内部操纵的问题。“精简—膨胀”作为一种现象，可以揭示出机构改革中存在的深层次的矛盾，但我们不能因此完全否定机构改革的作用。

现在国际上一些国家在转型过程中，首先推行民主化。我国整个政府机构改革最根本的问题也在于民主化、法制化的进程太慢。下一轮改革中，我们必须抓住这两点。韩国自1998年金大中上台以来，经济增长速度是所有发达国家中最快的。它改革的特点就是首先实行审批改革（规制改革），金大中上台后成立了规制委员会，实行官民互动。韩国的6000多个规制部门被砍掉一半。规制越多，腐败也越多，妨碍经济的立法也越多。中国从1998年以后，抓住了行政审批制度改革，这是完全正确的。可以用四个字概括机构改革和政府职能转变，就是放松规制。现在政府应该更自觉地放松规制。另外，政府过去承担的很多职能完全不需要政府承担，完全可以采用招标等各种方式。如果打破行政垄断或行业垄断，可以使GDP增长一到两个百分点。

政府改革的核心战略是要转变政府职能。在实施层面上，有三大改革配套，即整顿市场秩序、审批制度改革和政务公开化、民主化。实施核心战略的方向从文化上来讲是法制化、民主化。在

机构改革的实施步骤中，最重要的是不要对中央部委的改革抱太大的希望。中国改革的动力和希望的地方，要关注地方政府改革的动向。相当一批地方官员非常渴望民主化和法制化。有人甚至提出要搞政治特区，在政治特区放开搞政治体制改革试验。

加入 WTO，国内外媒体都认为这是一个巨大的杠杆，会撬动中国政府机构改革。这种说法并不全面，中国的政府改革不是靠 WTO 自身的力量，而是靠规则的有效性。这个规则要求我们的政府实行宪政体制。一方面，要建立统一的市场秩序；另一方面，要建立一套违宪审查制度，使宪法司法化。这将是一场非常庞大的机构改革。

## 第二节 监管改革：政府必须迈过去的坎

近年来，我国政府通过对通信等一些监管机构大刀阔斧的改革，行业体制改革也取得了很大进展。但与此同时，一些问题也日益显现出来，比如监管改革不到位、监管力度不够等，客观上造成市场发展速度放缓、价格战愈演愈烈、互联互通问题突出、建设市场混乱。因此，将政府监管体制改革进行到底，成为中国向市场经济转轨、与 WTO 接轨必须迈过去的一道坎儿。

### 一、政府改革刻不容缓

政府改革似乎是不可逆转的潮流。首先，经济全球化对政府作用提出了新的要求。政府在现代经济增长中越来越发挥着不可替代的作用。世界经济论坛和瑞士国际管理学院在其每年进行的国家竞争力评估中，都将政府作为决定一国经济竞争力的八个基本因素之一，政府对经济活动的影响可以说无所不在。所以，在不断变化的新形势和不断调整的国家发展政策面前，政府的转变也势在必行。目前越来越多的国家意识到，政府发挥作用的基点，

应当从对资源配置的直接干预，转向使市场起作用，通过市场力量提高资源配置的效率，增强本国经济的竞争力。政府对市场的过度干预，将对市场机制造成扭曲和损害，虽然有时可能收到一时之效，但在中长期将降低本国的经济竞争力。

其次，加入 WTO 要求政府转变行为方式，建立新型政企关系。加入世贸组织，可以说为我们的政府改革拟定了一个时间表，也就是说我们已经没有时间进行渐进式改革。世贸组织的所有基本规则和运行方式都是建立在市场经济制度之上的。虽然我国政府的改革也一直在朝着适应市场经济发展需要的方向努力，但随着市场化走向深入，政府规制在其目标架构、组织机构和运行手段等方面还有明显不足。比如，在规制目标体系中，缺少明确的边界限制，从而形成对微观经济领域的过多干预或放任不管，造成社会资源的浪费和市场秩序的混乱。政府的众多目标取向，在实施过程中往往会出现各种事与愿违的结果和问题。另外，政府机构改革尚未到位，机构设置难以适应市场经济和世贸组织规则的基本要求。目前，适应市场经济发展的需要和世贸组织基本规则要求的监管机构尚没有完全建立或运转起来，而那些与市场经济相悖的部分机构一时还难以取消或退出。许多政府机构的设立缺少法律依据，机构的撤并在很大程度上是对旧的行政体制的妥协，即使机构变了，其职能转变却不明显，不同程度地存在机构重叠、职能交叉的情形。政府机构改革和职能调整与转变，在加入 WTO 之后仍是一项艰巨的任务，应该加强市场职能机构的建设，弱化和取消部门性机构（如直接管经济的部委），组建和扩充市场监督机构。

从我国目前状况来看，加入 WTO 要求政府部门从重审批、重管理转向重监督、重服务，留下充分的空间给市场和企业，让这只“看不见的手”发挥作用，而政府管理这只“看得见的手”要缩回。加入 WTO 客观上构成了推动政府管理经济体制改革的一个强大的动力。在 WTO 的规则面前，我们政府管理经济体制的弊病，暴露得更加充分，这就必然促使我们加大政府管理经济体制

改革的力度。

第三是计划经济转向市场经济的必然要求。我们原有的规则是适应计划经济的要求制定的，是适应特定的意识形态的要求制定的。要适应市场经济的需要，必然有一个调整规则的问题。在传统的计划经济体制下，行政机关是整个社会运转的中枢机构，掌握着经济要素控制权、物资分配权、人事任免权等几乎全部的权力，行政命令是这种体制运行的基础和准则。市场经济要求我们对政府的行政权力进行限制和规范。行政机关原先占有的一部分司法和立法权力，应当归还给相应机关。行政权力必须在国家法律规定的范围内行使，不能越权。

## 二、政府职能需要重新定位

转变后的政府应该承担什么样的角色？具体说是一个服务者和协调人的角色。应当集中精力维护市场秩序和搞好宏观调控，而不是直接经营企业。政府身兼二任，既做裁判员又做运动员，结果只能是两者都做不好。原有的国有资本应当从一般竞争领域退出，只在某些特殊领域（涉及国家安全、自然垄断等）保留必要的股权。即使在这些领域，也要尽可能地利用市场机制，建立科学的管理制度，这是世界趋势，也是中国的政府改革方向。

政府该管哪些事？经济学家指出，政府要集中管宏观、抓大事。这主要包括三个方面：一是建立市场规则，完善市场秩序，创造公平竞争的环境；二是通过有效的手段，更多的是经济手段来实现总量的平衡，如保持总供给与总需求的平衡，国际收支平衡等等；三是要管“四公”，即生产公共产品，建设公用事业，提供公共服务，建立公共保障。

政府如何转变？有人把政府这方面要做的工作概括为三方面：一是要把自己从万能的政府，转变成有限作用的政府。万能政府总是认为自己比企业高明，政府是主体，企业不过是政府的附属物。实际上经济发展中企业是真正的主体。政府不是万能的，也

不可能万能，政府应定位在该发挥作用的范围。所以有人说万能政府必然是效率低下的政府、臃肿的政府、手忙脚乱的政府。二是从一个干预的政府，转变成一个服务的政府。三是政府要从主要是为国有经济服务的政府，变成为整个国民经济服务的政府，为所有在今天有必要存在的各种经济成分服务的政府。

新型的政企关系中政府的根本目的是为企业服务，正是这一点构成了现代政企关系的基础。政府制定一切政策措施的出发点是保障和扶持企业的健康成长，而不是为了管而管，为了显示自己的权威而管。在市场经济比较发达的一些国家，政府是列入第三产业的，属于广义的服务行业的范畴。我们国家历来的情况则恰好相反。中国自古以来即有轻商的传统，那时候政府自然不可能为企业服务。中华人民共和国成立以后，我们意识到了发展生产力的重要性，开始大力培养现代工业，但政府“管理”企业的模式反而得到了强化。企业没有独立的地位，完全成为政府的附属物，在政府的指挥和调度下生产运作。在市场化改革已经推行了多年的今天，从总体上来说政府并没有从以往的惯性中摆脱出来。一些行业虽然实行了政企分开，但依然以惯性运作，不知如何管理。在新的政企关系的框架下，政府的目的必须从对经济资源的控制转到为企业服务上来。

政府对企业的服务主要包括三项职能：一是维护正常的、良性的市场秩序，打击不正当行为，使所有的企业在同一个起跑线上，并真正实现优胜劣汰的市场机制。二是通过宏观经济政策维持经济稳定与增长，这是政府经济职能的重要组成部分，也是WTO体系所认同的。当然，调控应借助市场化手段，而不是靠政治动员和行政命令。三是在国际经济环境下协调和保护本国企业和行业的发展。我国正处于改革的转轨时期，各种新的情况可能会不断地出现，对于这些新情况可能不会有明文的规定。那么，在处理这些问题时，就要看其是否有利于本国企业总体的发展，根据这个原则来制定政策和措施。不仅是行政，在立法、司法上都要体现出同样的原则。

政府以前是主人，拥有几乎无限的权利，现在一下要把它置于仆人的地位，那么靠什么去制约和监督它实现这个目标呢？靠政府的自觉意识和自我监督是无法保障的，必须有强大的外部制约力量—— 当事人的另一方即企业，才可能对政府进行有效的制约和监督，保证双方的服务与被服务的关系。我们以往的企业对政府的制约和监督是很不成功的。究其本源，是因为企业只是政府的管理对象，处于被管理和从属的地位，怎么可能对政府进行有效的制约呢？因此，要建立新型政企关系，关键是给企业以平等的主体地位，确立企业监督政府的法理上的基础。政府与企业是建立在法律基础上的对等关系，这是加入 WTO 以后新的政企关系的基本模式，也是建设服务型政府的基础要求。

新的政企关系是：企业是经济活动的主体，政府是社会活动的主体，二者之间是对等的，并不存在领导与被领导的关系。政府可以依法利用经济手段对宏观经济进行调控，也可以对企业微观行为进行处罚，但除此之外，政府不具备其他对企业的支配权力。对于政府的越权行为，企业应当有权力也有途径进行申诉和法律诉讼。在欧美等发达国家，企业状告政府的事例可以说是屡见不鲜，而法院判定企业胜诉的事例也比比皆是，很多时候政府不得不对企业进行民事赔偿。

我国的经济体制脱胎于过去的中央集权计划经济体制，因此政府与企业的关系也不可避免地带有计划经济的一些特征。其主要表现就是政府对企业的行政管理主要采取审批的方式，政府对企业的管制和干预仍然比较多。诚然，行政审批是国家干预和调节经济的一种有效手段，即便在市场经济较发达的国家也是存在的，但我们在范围和程度上都大大超出。事实上，在我国审批制已经日益暴露出弊端，对经济的发展造成了明显的阻碍作用。这种弊端主要表现在两个方面：一是严重地降低了经济运行效率，企业登记注册动辄需要跑几十个部门，盖上百个公章，企业被迫花很大的人力、财力和精力来和政府打交道，大大降低了经营效率。二是权力支配资源配置必然会引发寻租行业，滋生大量腐败，严