

## 一、政府改革

创造有效的市场环境比对  
微观经济的直接干预和  
实施产业政策更具有  
本质意义。



# 体制转轨和适应经济全球化的 关键在政府改革\*

【提要】中国加入 WTO 后人们的第一个反应是，中国的企业和某些产业将会遇到尖锐挑战。但经过进一步思考则发现，经济全球化已经把政府推上了竞争的舞台。各国之间的竞争，从表面看是争取更多获得全球经济资源的竞争，进一步看是市场有效性和公共环境水平的竞争，从更深层次看则是经济体制的适应性和政府效能的竞争。从这个意义上说，中国要进一步获得经济全球化的好处，首要的还是加速体制转轨和深化政府改革。

我们正处于体制转轨和经济全球化的重要时期，要抓住历史性机遇，迎头赶上，我们必须解决的一个关键性问题，就是深化政府改革。

## 一、体制转轨要求政府改革

20 年的改革开放过程也是政府改革的过程。正是我们不断地、主动地改革政府机构，转变政府职能，改变那些不适应经济发展的体制障碍，调整生产关系，才为经济持续稳定快速增长和各项事业不断发展创造了条件。

经济资源的配置主体和配置方式决定经济体制的性质；政

---

\* 2001年10月26日，在清华大学公共管理学院成立一周年暨 21世纪国家发展战略研讨会上的讲话。

府——市场——企业三者之间的关系是界定政府经济管理职能的基础。

20 年来，为适应经济体制转轨的进程，政府改革不断深化，政府职能发生了多方面的积极变化。

以间接手段为主的宏观调控体系框架初步建立。基本形成了财政、金融、计划相互配合的调控机制。

——培育、规范、监管市场体系取得一定进展。价格已逐步放开，市场配置资源的基础性作用日益明显。

——政府管理国有企业的方式有了一定程度的改变。国有经济有进有退的调整陆续展开，多种所有制经济发展的条件越来越宽松。

——涉外经济管理逐步向国际惯例靠拢。贸易和投资壁垒逐步减弱，初步形成了符合国际通行规则的外贸、外汇运行机制。

——政府促进经济和社会协调发展的职能有所加强。政府并加强了社会保障体系建设。制定和实施了可持续发展战略和科教兴国战略。

——政府自身改革取得一定进展。确立了依法治国、依法行政的基本行政原则，转变职能、精简机构、减少人员的改革取得进展。

中国各级政府的职能转变取得了不同程度的进展，同时仍然存在诸多问题。从总体上看，目前的情况是政府自身改革仍然落后于经济体制转轨的进程；政府职能转变力度小于机构改革的力度。在政府与企业、政府与市场、政府与社会自主治理的关系上，还有一系列深层次矛盾尚待解决。

——政府对微观经济特别是国有企业的直接干预依然过多，有效的国有资产管理体制尚未形成。

——投融资管理体制改革滞后。政府仍把直接干预微观投融资活动作为达到宏观调控目标的一种手段。

——规范、监管市场秩序的力度不够。规范市场秩序的法律

法规仍不健全；执法不严；地方保护主义和部门分割不断变换手法，阻碍全国统一市场的形成。

——一些政府部门出现了部门权利一利益刚性化倾向，公共服务职能弱化，乃至体制性腐败加剧。

——中央和地方的责权利关系尚未理顺。行政性集权——分权——收权的框框还没有根本突破，按市场经济规律合理划分中央和地方经济职能、责任和权利的框架还不清晰。

——依法行政的统一性和透明度不高。人治大于法治的现象在许多地方时有发生，严重损害了司法独立和司法公正。

当前，向市场体制转轨已成不可逆转之势，目前的情况是政府改革落后于市场化的进程；政府职能转变的程度落后于精简机构的进度。深化政府改革是实现体制转轨的瓶颈。

## 二、政府改革是适应经济全球化的一个关键

经济全球化是一个大趋势，它直接影响着每个国家在国际经济分工中的地位和対全球资源利用的程度。加入世界贸易组织的挑战首先是对政府的挑战。

### 1. 经济全球化使国家经济利益的含义发生了变化

经济全球化的本质是经济资源跨国流动的阻力不断降低，使以全球为版图配置经济资源成为可能。资金、人才、技术等经济资源的大规模跨国流动，几乎使各国经济都被卷入史无前例的大规模国际分工之中。一方面通过国际贸易快速增长，使国际分工的范围迅速扩大；另一方面国际分工的模式也出现了重要变化。以往各国从其比较优势出发，用具有比较优势产业的商品，交换不具有比较优势产业的商品，是国家间的分工。随着国际交往成本的降低，国际分工进一步表现为产业内的分工，即一个产业的上下游产品分布于不同国家或地区生产，使一个最终产品已难以准确认定它就是哪一国的产品。随着经济全球化的日益加深，国际分工进一步深化，跨国公司自身将产业链的不同环节分别布局

在不同的国家，把越来越多的国家纳入该跨国公司的全球生产与服务网络之中。

在较少跨国投资情况下，一国经济发展可利用的就是本国资源，本国企业就是“民族企业”，民族企业的发展壮大、国内市场不受国外企业侵蚀，就体现了国家经济利益。跨国公司大量出现后，不仅在全球采购、加工与销售，而且进行全球投资、全球融资。随着所有权的国际化，跨国公司的国籍特征日益模糊。尽管在关系经济命脉和国家安全领域保持国家独立性是必要的，但跨国公司进入一国投资后，越来越深地融入东道国的整体经济之中，成为东道国的“公民”，就东道国的经济增长、就业、税收而言，它和“民族企业”几乎并无两样。这就使国家经济利益的含义发生了变化。此时，一个日益明显的基本事实是，一国的国家经济利益不再仅仅体现为基于本国资本的传统“民族企业”，而且体现为有境外资本参与其中、存在于“本土”的合资和独资企业。

## 2. 加入世界贸易组织使国家发展战略要做重大调整

加入世贸组织是中国政府迎接经济全球化的主动措施和重大战略。这一措施的重要意义，在于进一步锁定了市场经济的改革取向和向世界做出了进一步开放市场的承诺；这一重大战略的基本内涵，在于国家发展战略的重大转变。

过去为实现经济发展，以政府为主体，主要依赖本国企业、本国资源，力求建立一个完整并自求平衡的经济体系；过去为维护国家经济利益，我们依靠设置各类贸易与投资壁垒，保护国内市场不受外来竞争者侵蚀，同时支持本国企业发展，支持它们占领国外市场。国家发展战略的调整，就是要由封闭式发展转向在开放中增强国家的国际竞争力，在充分利用本国资源的同时，充分利用国际资源。相应地，维护国家经济利益的手段也由过去的以贸易和投资壁垒为主，逐步转变为以改善投资环境、降低交易成本、吸引国际投资、参与国际分工和增强“本土”各种类型企

业的竞争力为主。

发展经济的稀缺资源，如资金、人才、技术等，在经济全球化背景下极富流动性。这些经济资源在哪里落户，哪里的经济就会有更快的发展，因此，这些资源持有者有广阔的选择余地。一般说来，不是哪个国家或地区选择他们，而是他们选择落户的地区和国家。

经济资源按商业原则流动的性质，使脱胎于计划体制的中国在加入 WTO 时有机遇，也面对尖锐的挑战。

机遇，在于进一步锁定了我国市场改革的取向，使我们不仅可以调动本国资源，也可以进一步利用国际经济资源争取更快发展；挑战，则在于如果我们不能尽快摆脱旧体制的羁绊，经济体制转轨滞后、市场环境长期不完善，那么不仅难以吸引国际经济资源，而且本国资源也可能外流。因此，无论为提高本国资源配置效率，还是为获取更多全球经济资源，创造和维护一个有效率的市场、营造一个良好的公共环境比政府对微观经济的直接干预以及实施产业政策更为重要，更具有本质意义。一个简单的道理就是，经济发展所必需的资本、人才、技术等资源几乎受到世界各地的欢迎，它们在哪里落户并非政府指令所能干预到，那么它们为什么不在别处而在你那里落户？除自然条件之外，最重要的是看哪里有适合发展的环境。从这个意义上说，各国之间的竞争是市场有效性的竞争，是公共环境水平的竞争。而能创造和维护有效市场机制和良好公共环境的是政府。因此，入世是政府入世，是政府对自身行为要更加符合市场机制的承诺。世贸组织章程和条款的基础绝不是限制企业的竞争和发展，而是为企业创造更加开放、平等、规制的市场环境。因此，从长远看，入世后企业的市场环境会进一步改善，而近期对政府管理体制和行政方式的挑战则最为突出。

现阶段中国政府不仅有维护市场的责任，而且要主导培育市场，但在培育市场、推进工业化、促进经济发展中。政府与市

场、政府与企业、政府与社会自主治理的关系必须调整。这里重要的并不是政府作用的多和少，而是政府作用的定位和发挥作用范围的合理性。

显而易见，经济全球化背景下国家经济利益的含义与维护经济利益方式的变化，使国家竞争力的高低不仅表现在本国自然禀赋、现实经济实力，同样重要的是吸引国际资本、人才、技术的**能力和水平**。

为在开放中增强国际竞争力。政府作用和政策重点必须转变，这一转变包括：

(1) 政府作用由直接配置资源转向宏观调控，着力培育一个有效率的**市场**；

(2) 政策重点由依靠本国资源、保护本国市场和企业，转向**开放市场**，争取利用国内国际两个市场、两种资源；

(3) 贸易政策由着重壁垒转向参与国际贸易规则的制定，利用国际贸易争端解决机制保护自己；

(4) 工业化进程由力图以本国资本建设完整的工业体系并**追求平衡**，转向发挥国际比较优势，在国际重新分工中争取有利的地位；

(5) 由重视本国企业竞争力转向提高国家竞争力，创造良好的市场环境，提高对各类经济资源的吸引力。

### 三、深化以市场为取向的政府改革

强调市场作用，并不否认政府作用。但政府应当将自己的主要注意力和发挥作用的基本点明确无误地放到创造有效率的**市场环境**上来。从这个意义上说，政府的有效性很大程度上要通过市场的有效性来体现。

与发达国家相比，我们经济、技术比较落后；与成熟市场经济国家相比，我们还有繁重的体制转轨的任务。从**培育和维护**

率的市场环境的角度看，当前政府发挥作用的**重点**应放在如下

一些方面：

1. 进宏观经济调控职能，进一步完善财税、金融、外汇管理体制，主要以经济和法律手段而不是行政直接干预手段实施宏观调控，制定经济社会发展规划，增强对国际经济环境变动的应对能力，维护国家经济安全。

健全市场规制职能，以法律制度界定和保护产权，保障产品和生产要素的流通，打破地方和部门的行政性垄断或限制，建立和维护统一、开放和公平竞争的市场秩序，为市场进入者创造有基本信用的、可预期的、公平竞争的秩序。

2. 加快国有经济布局的战略性调整，完善与新体制相适应的国有资产管理体制，明确、分解和规范政府作为公共管理者和国有资产所有者两种职能，政府退出对企业经营活动的直接行政干预。

4. 完善公共服务职能，促进基础设施建设，注重教育和人力资本投资，推动技术创新和传播，加强信息服务。

改进收入分配和社会保障，逐步建立和完善覆盖全社会的高效率的社会保障制度，通过有效的税收和转移支付制度，调节国民收入分配，促进社会公正与和谐。

9. 增强社会冲突管理职能，加强政府与社会不同利益群体的沟通与交流，为弱势群体提供必要援助，形成多渠道、多层次的社会利益协调机制，促进社会稳定和全面进步。

7. 加强经济与社会可持续发展的协调职能，正确处理人口、资源、环境和经济发展的关系，用经济、行政和法律手段保护和合理开发自然资源，治理环境污染，保持生态平衡，降低经济发展的社会成本。

政府改革的难点在于推进改革的主体恰恰是改革的对象。为实现我国第三步战略目标，抓住机遇加快发展，我们必须过好政府改革这一关。

在明确政府改革方向的前提下，近期可供选择的政府改革重

点是：

第一，按照加入 WTO 所做的承诺，全面清理现行的法律、法规和政策，增强法律法规的统一性和公开性。

第二，以放松或取消市场进入限制为重点，营造国内各类经济主体公平竞争的环境。

第三，清理并大幅度减少政府行政性审批。

第四，整治市场秩序，保障和维护国内市场的统一、开放、完整、公平。

第五，加快国有经济布局战略性调整。

第六，抓紧对一批具有自然垄断和公用事业特点的行业进行改革、重组和规制。

第七，加强社会保障体系建设。

第八，加快行政程序立法，规范行政权力，落实依法行政。

第九，加快司法体制改革，加强司法独立。

第十，将精干、养廉、高效有机结合，提高行政管理效率和人员素质。

## 面对人世如何发挥政府作用\*

【提要】中国是在这样的背景下加入 WTO 的：与发达国家相比，中国还处在工业化、城市化阶段；与成熟市场经济国家相比，中国还有繁重的体制转轨的任务。能否更多地分享经济全球化的利益，政府处于特殊重要的地位，扮演极为重要的角色。新形势提出的挑战是，在经济活动中，政府与市场、企业三者必须重新定位，各自发挥不可替代的作用。重要的并不是政府作用的“多少”，而是政府作用的定位和政府作用“范围”的合理性。

记者：陈主任，今年 3 月 25 至 27 日，在北京举办了“中国发展高层论坛”，您出席了会议，并作了主题发言。本次论坛的主题是“经济全球化与政府作用”，请问，对于我国来说，在当前形势下讨论这个问题有什么重要意义呢？

陈清泰：经过十四年的不懈努力，中国加入世界贸易组织的进程已进入了最后阶段。人世是中国适应经济全球化大趋势，并应对由此带来的机遇和挑战的战略决策。

经济全球化的进程使一国的经济利益不仅体现在本国资本的传统“民族企业”中，而且体现在境外资本参与的“本土”合资和独资企业中。相应地，为维护国家经济利益，促使各国调整经济发展战略和政府职能，不少国家重视实行在开放中增强本国经

---

\* 选自中央党校《中国党政干部论坛》2001 年第 5 期，略有删改。

济竞争力的战略，积极参与建立公正合理的国际经济新秩序，一方面充分利用本国资源，另一方面争取更多地利用全球资源，在比较优势的基础上，通过竞争逐步提高本国和本土企业的国际竞争力。同时，政府发挥作用的方向和方式也在相应调整。越来越多的国家意识到，创造并维护一个有效率的市场比产业政策更重要。政府发挥作用的基点，正从对资源配置的直接干预，转向使市场起作用，通过市场力量提高本国资源配置的效率；通过良好的市场环境吸引国际经济资源。因此，面对全球化的机遇和挑战，首当其冲的不是企业，而是政府，是各国政府通过市场有效配置本国资源的能力和水平，是各国政府营造良好市场环境的能力和水平。

改革开放以来，我国政府在机构改革和职能转变方面取得了积极的进展，这正是中国经济 20 年持续增长的重要原因。但我们毕竟处于体制转轨时期，要能充分分享经济全球化带来的机遇，减少可能引发的风险，就必须以建立市场经济体制为取向进一步推进政府作用的转变，吸取发达国家的长处、总结 20 年改革开放的经验。因此，认真讨论经济全球化背景下的政府作用，对迎接入世的挑战具有重要意义。

记者：您认为，在经济全球化的背景下，政府应当发挥什么作用呢？

陈清泰：经济全球化的一个表现就是经济资源在全球范围自由、大量地流动和不断地重组。巨大的经济资源在哪里落户并聚集，哪里经济就会有更快的发展。而除自然禀赋外，国际经济资源驻足的前提，从本质上讲并不是靠多么特殊的优惠政策，而是看是否有良好的市场环境和规范的市场机制。显然，这是一个系统工程，能创造这一环境、促成这一机制的主要是政府。因此，中国人世面临着多方面的挑战，其中政府管理体制和行为方式面

临的挑战最为直接和突出。

在中国更加广泛和深入地介入经济全球化的背景下，政府应当发挥什么作用，目前还存在着不尽相同的看法。一种观点倾向于通过政府的强有力干预和重点扶持，促进一批大企业特别是国有大企业的成长，以增强中国人世后企业在国内国际市场上的竞争力。这种观点认为，尽管亚洲金融危机暴露出一些问题，但对日本、韩国等政府扶持企业的做法不宜全盘否定。另一种观点则认为，中国人世后，国内经济将进一步与国际经济接轨，市场化程度将提高到一个新的水平，政府的作用应当大幅度减少，在重视并解决“市场失效”问题的同时，尤其应当防止和解决“政府失效”问题。还有一种观点认为，中国正处在经济转轨时期，与成熟的市场经济国家相比，政府应当在更多的领域发挥作用。

记者：适应经济全球化趋势，政府职能必须发生转变，这是毫无疑问的。那么，从我国目前的现状看，政府职能转变应当沿着什么方向推进呢？

陈清泰：从形式上看，中国人世后政府所面临的挑战，较多地表现在涉外经济管理体制方面，但进一步分析，则不难发现问题更源于经济体制本身。或者说，涉外管理的问题只是经济体制问题在一个特定方面的反映。在中国入世的背景下，一方面要加快对不适应世贸规则的涉外体制、法规和政策进行调整，另一方面，也是更重要的，要在深化以市场为导向的经济体制改革、完善社会主义市场经济新体制上付出更大努力。

在这个过程中，政府角色的定位至关重要，其中的一个基本问题是政府、市场与企业的关系。在新的开放格局下，特别是经过亚洲金融危机以后，对于政府强力干预、扶持部分企业和产业发展的做法，必须持非常谨慎的态度。相比之下，创造一个有效

率的市场环境更加重要，更具有基础意义。因为中国参与经济全球化进程的立足点是发挥本国的比较优势，用市场力量充分调动国内资源、充分利用国际资源。但要做到这一点，就必须建立一个有效率的市场环境作为支撑。体制转轨和市场环境不会自然形成，因此，强调市场起作用，并不否认政府作用。但政府作用的重点和方式应有根本性的转变。政府应当将自己的主要注意力、发挥作用的基本点明确无误地放到创造有效率的市场环境上来。从这个意义上说，政府的有效性，很大程度上要通过市场的有效性来体现。

为此，必须改变政府经济管理体制框架。政府要从微观经济领域中抽身，充当调控者的角色、公益者的角色，集中精力加强和改善宏观调控，营造和完善公平竞争环境，维护和规范市场秩序，打破行业、企业垄断和地区封锁，培育市场中介服务体系，提高公共管理的效率和水平等。

另一方面，不同国家存在很大差异。中国仍然是一个发展中国家，仍然处在经济转轨过程中。这些特点决定了在现阶段政府转变职能，首先要从对企业的直接干预中抽身，集中精力搞好宏观调控与市场的“培育”和“完善”。此时，与成熟市场经济国家相比，政府起作用的领域显然要多一些，而政府的作用也存在着较大的不确定性。这里重要的并不是政府作用的“多少”，而是政府作用的“定位”和政府作用“范围”的合理性。

记者：政府作用转变是一个复杂的系统工程，在实现这一转变过程中有那几个关键因素呢？

陈清泰：在政府作用以市场取向进行改革中，至少有以下几点是很重要的：

首先，机构改革必须与职能转变结合，而职能转变是基础。也就是说，是为了行使职能来设机构、定编制；而机构和编制的

作用是保证职能的行使，仅此而已，不应再有“多余功能”。在现实中，较多的人关注政府机构和人员的增减，但对决策机构和人员的政府职能转变却关注较少。现在出现的很多现象表明，一些地方政府机构精简比较明显，而职能转变则相对滞后，因此改革的效果就不甚理想。

其次，要落实依法行政。依法治国是我国体制改革的基本方向。所谓“依法治国”，不仅要求每个公民、所有组织都要在法律规定范围内活动，政府也必须依法行政。任何人、任何机构包括政府都没有超越法律的权利。这样，一方面可以使任何公民和组织的合法权利得到保障和保护，超越法律的行为受到约束和制裁；另一方面，可以避免政府行为的随意性，限制政府人员的随意裁量权，由此才能形成一个透明的、稳定的、可预见的社会环境。社会公众也可依据法律规定对政府行政行为做出评价。一般而言，社会力量很难制约政府行为，在市场体制下，政府对法律规则可信度的承诺是经济持续发展的重要基础。

第三，提高行政效率，把精干、养廉、高效有机结合。政府管理效率从某种意义上决定着社会运行效率，而政府的事要靠人去办。一方面要清理和排除制度性低效率，如大量不必要的行政性审批；另一方面要完善提高政府效率的法律法规；还要使公务员树立“公共意识”，提高行政责任感。政府部门是公益机构、公务员是公益岗位。政府部门和公务员的全部责任和追求就是公共效益。他们绝不能有行使职能之外的权利；绝不能有离开公共利益的其他利益。要逐步实行“高薪养廉”，把社会优秀分子吸引到政府工作。

记者：确实，政府主要承担公共职能，为各类市场主体创造公平竞争环境，但一个不可回避的问题是政府与国有企业的关系如何处理？

陈清泰：我们要建立的是社会主义市场经济体制，国有经济要发挥主导作用，但政府管理国有企业的方式必须改变。要通过一系列制度安排，建立国有资产管理、监督、运营体系，实行所有权与经营权相分离。政府对投资和拥有股权的企业要通过“出资人代表”而不是自身行使所有者权能。但采取何种制度安排，还是一个有待探索的问题。按照各地实践探索的经验，可以在政府与企业之间设立若干“授权经营机构”。授权经营机构即国有持股机构，对原拥有国家投资或股份的企业集中统一地、排他性地行使国家所有者权能，企业中的国家投资即转为授权经营机构的国有法人股份。这样，从产权关系上就割断了政府与一般企业的特殊关系。国有持股机构对持股企业依公司法行使股东权利；政府按法定程序监督持股机构。对于某些特殊行业，如天然垄断或关系国家安全行业，主要提供公共产品，由国家直接监管并不影响市场竞争的正常进行。这样，政府就可以公正地行使自己的职能。

记者：诚如您所说，中国入世后所面临的挑战，深层次的还在于经济体制本身，深化改革势在必行。那么，在体制转轨过程中，政府应当做哪些工作呢？

陈清泰：在明确政府作用的方向、重点和方式的基础上，今后一个时期，应当选择若干重要而条件相对成熟的领域，加快政府改革、推进市场体制建设。例如，按照入世所作的承诺，清理现行的法律、法规和政策；以放松或取消进入限制为重点，营造国内各类合法经济主体公平竞争的环境；清理并大幅度减少政府行政性审批；按照建立统一、开放、公平竞争的国内市场的要求，大力整顿市场秩序；以国有大企业改制为重点，加快国有经济布局的战略性调整；抓紧一批自然垄断和公用事业行业、企业的改革、重组和规制；加快社会保障体制的建立和完善；加快行

政程序立法，增加行政透明度，落实依法行政；加快司法体制改革，加强司法独立，为市场有效运作提供及时、公正的司法服务；将精于、养廉、高效有机结合，提高行政管理效率和公务人员素质，等等。

经济全球化为中国经济发展带来了利益和机遇，同时也带来了冲击和风险。人世后，中国在保持宏观经济稳定方面将面临新的挑战，在收入分配、地区差距、劳动就业等方面也会出现一系列新问题。政府化解经济和社会矛盾、维护经济与社会稳定的作用和能力仍需进一步强化和提高。

如何在经济全球化的背景下有效发挥政府作用，是中国进一步改革开放的重要问题。这个问题的答案也许不是惟一的。