

丁茂战★主 编
刘 健★执行主编

我国政府 投资治理制度

改 革 研 究

WOGUO
ZHENG FU
TOUZIZHILIZHIDU
GAIGE YANJIU



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

我国政府投资治理制度改革研究 韩茂战主编 北京：中国经济出版社，2009.10

ISBN 978-7-5017-0888-8

I. ①韩… II. ②韩… III. ③政府投资—体制改革—研究—中国 IV. ①F127.91

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 183886 号

出版发行：中国经济出版社（地址：北京市西城区百万庄北街 24 号）

网 址：http://www.ceppublish.com

责任编辑：伏建全（电话：010-68254000 转 6000）

责任印制：张江虹

封面设计：白朝文

经 销：各地新华书店

承 印：北京中印书局

开 本：787 毫米×1092 毫米 1/16 印 张：20 插 图：1 图 文 照 相：张 颖

版 次：2009 年 10 月第 1 版 印 次：2009 年 10 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-5017-0888-8 定 价：35.00 元

版权所有 侵权必究 举报电话：010-68254000 转 6000

服务热线：010-68254000 转 6000

关于当前改革的主要着力点

（代序）

如果把中国改革开放事业比作一个巨大的系统工程，那么，大多数单体项目基本完工，目前这个工程已进入最后组装阶段；如果把中国改革开放事业比作一场重大战役，那么，通过大小无数的战役，敌占区的广大地域都已经获得解放，现已对有精锐重兵把守的敌指挥中枢发起总攻。对计划经济体制最后堡垒的政府治理制度进行改革，就是中国改革开放事业巨大工程的总体组装，就是中国改革开放事业重大战役的最后总攻。从中国改革开放事业的起点出发，回顾我们走过的道路，分析成败得失，总结经验教训，无疑可以使改革多一些理性，这对政府治理制度改革、扫清社会主义市场经济制度建设最后障碍是有益的。

一、中国改革取得巨大成功的基本经验

回顾我国 30 年改革开放的历程，取得重大成就的经验究竟有哪些，从不同视角出发会得出不同的结论，目前也没有哪一个组织对尚在进行中的争论做出权威性、定论性的结案。从本文视角出发，觉得能够作为结论性的经验总结至少有以下几条：

我国的改革开放是“先易后难、渐进式”推进的。

由于这种对计划体制进行市场化趋向的制度调整，对中国共产党和中国人民是前无古人的实践，改革过程中缺少成熟的理论指导，理性因素相对较少，不得不“摸着石头过河”。所以，改革往往是从成本最小的领域着手试点，试点成功后再总结、推广。即使对某个领域

改革认识已经取得一致，目标已经明确，因为措施不到位，操作不严谨导致严重社会问题，都将放缓步伐，再观察、再思考、再摸索、再实践，甚至不惜走弯路。

我国的改革开放基本上是沿着帕累托改进的路径向前推进的。

每次制度调整、新的政策措施出台，大致做到了使某些人变得更好些，几乎没有人变得更坏些，因改革造成的利益矛盾多表现为得利少者对得利多者的指责，这些指责总体上没有阻止中国改革开放的进程。虽然目前我国还有 6000 多万绝对贫困人口，但与改革开放之前相比，绝对贫困人口数占总人口比例，已经从 1982 年下降到 1994 年，并且已经形成了掌握和管理着 5 万亿元资本的 1 亿人的相对高收入的群体，人民生活总体上实现了小康。

我国的改革开放是按照“稳住体制内、放开体制外”、“先体制外、后体制内”模式推进的。

体制外“放开”试验，让新经济成份、经济运行机制成长，这种对体制外的“放”，是生产力的解放，是财富的增加，是多赢的帕累托改进过程，所以，放的速度推进很快，效果也非常明显。而体制内的任何制度调整都是利益的再分配，都是对原有利益格局的调整，都更有可能有悖帕累托改进的规则，都会招致反对，引起社会动荡。因此，对计划体制改革非常谨慎，先易后难，渐进推进。

我国的改革开放坚持了“效率优先、兼顾公平”的原则。

改革开放政策之所以能够酝酿生成，其根源在于原有的制度扼杀了人们的积极性，导致生产力水平低下，国家财富匮乏，人民群众生活相当贫穷，改革是被贫穷逼出来的。贫穷不是社会主义、共同贫穷更不是社会主义。解放和发展生产力，调动方方面面的积极性，首先求得国家财富总量增加，通过一部分人先富，逐步带动共同富裕。粤制度使甲拿到 15000 元、乙拿到 10000 元、丙拿到 15000 元，全社会财富增值为 15000 元，月制度使甲、乙、丙各拿到 10000 元，社会总财富增加值为 15000 元，在社会主义初级阶段我们毅然将选择 粤制度。当然，如果社会总财富增值能够保证为 15000 元，适当减低甲所得、增

大丙所得也是可选方案。我们是在保证效率的前提下去追求公平。

归纳看，我国改革开放事业之所以能够取得巨大成功，关键在于真正坚持了我们改革开放总设计师邓小平同志提出的“三个有利于”的标准，即把“是否有利于发展社会主义的生产力、是否有利于增强社会主义国家的综合国力、是否有利于提高人民的生活水平”作为检验改革成败的标准。手段是通过改革来解放和发展生产力，提高各个方面资源配置和使用效率，目标是增强国家综合实力和人民群众的生活水平，并且首先是整个社会财富的增长，改革推进至少要做到是“卡尔多——希克斯改进”，努力做到是“帕累托改进”，不能在不具备一定条件情况下过分强调结果的公平。改革的前提和保障是社会稳定，并且如果因为某个改革而造成了社会不稳，那么必然放慢这个改革的进程、甚至暂停。

经过 19 年的量变积累，尽管体制内改革是缓慢推进的，但是计划体制的覆盖面和作用程度都大为降低了，那些利益相关程度小的领域，基本都被市场制度的规则所取代，就剩下最难攻破的堡垒了。相比之下，改革开放进行彻底的则是体制外，我们对外打开了国门，对内放开了人们的手脚，资金、管理方式、思想文化一起涌入，每一个体都可以施展自己致富的本领。计划体制成分的全面缩水，体制外市场经济成份的全面培育，19 年犹如一梦，一觉醒来，计划体制已经被自发形成的市场制度层层包围，整个经济体制，计划和市场两者权重迅速经历了此消彼长的过程，以至于我们不得不说，社会主义市场经济体制的框架基本形成了。

二、一波三折的国有企业改革

进入上个世纪 90 年代，我国的改革遭遇到了前所未有的巨大阻力，国有企业成为中国改革开放事业绕不过去的障碍。

（一）国有企业最大弊端是在产权安排上“所有权虚置”，
从而造成在微观层面发生市场效率损失

摇摇我国的经济体制改革始于农村，安徽小岗村的创举揭开序幕。农

村联产承包责任制的巨大成功，给全党和全国人民增强了改革开放的信心和勇气，1984年城市经济体制改革启动，城市经济体制改革核心内容的国有企业改革也正式摆上日程。但是，事后人们才逐步认识到，不但承包制解决不了国有企业改革问题，任何非产权手段，都不能克服国有企业微观低效率问题。因为，国有企业的根本弊端乃是“所有权虚置”、“所有权主体缺位”。在企业所有财产权权项中，狭义所有权具有决定意义，控制、占有、使用等其他权项都是由所有权派生出来的，狭义所有权又由剩余索取权和剩余控制权两个权项构成。对于国有企业来讲，恰恰在具有决定意义的狭义所有权上发生了效率损失，本应捆绑给一个主体才能发生最大激励的剩余索取权和剩余控制权分割给了不同主体。拥有索取权意味着产生激励，拥有控制权意味产生作为，全国人民拥有剩余索取权但没有控制权，即使有激励也无法有效传导给有控制权的主体，企业经营管理者拥有控制权但无剩余索取权，有作为但缺少激励。就是说，有动力的人无资格干活，而真正干活的人却又缺少动力支撑。这种产权安排形式是导致国有企业微观效率损失的根本原因。

（二）在国有经济总体布局上实施战略收缩，就单个企业看则应建立现代企业制度，这是国有企业改革的大方向

摇摇至上世纪九十年代中后期，国有企业成了我国经济体制改革的主攻堡垒，进展之艰难，以至于时任中共中央总书记江泽民同志亲自出马，先后到西南地区、中南地区、西北地区、华东地区、东北和华北地区，专门就国有企业改革和发展进行调查研究。1995年10月10日，江泽民同志在大连主持召开了东北和华北八省市区党委和有关企业负责同志的座谈会，在这次会议上江泽民同志做出了结论性讲话，就如何进一步加快国有企业改革和发展的步伐提出六条要求，即从战略上调整国有经济布局 and 改组国有企业、坚持建立现代企业制度的改革方向、加强和改善企业管理、解决国有企业的突出困难和问题、推进技术进步和产业升级和建设高素质的经营管理队伍。

应当说，六条中的前两条才是属于国有企业改革攻坚的内容。因为国有企业存在微观低效率的问题，为了减少这种效率损失，首先要重新调整国有经济布局，“坚持有进有退，有所为有所不为”，国有经济在关系国民经济命脉的重要行业和关键领域必须占支配地位，其他领域则可以通过资产重组、结构调整，集中力量，加强重点，提高整体素质。还因为国有企业微观低效率的问题，要通过公司制来建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度，特别是要建立公司法人治理结构，形成股东会、董事会、监事会、经理层各负其责、协调运转、有效制衡的机制。即使是极少数的必须由国家独资经营的企业也要成立由多家国有企业共同持股的国有独资公司。

江泽民同志的讲话精神，反映了国有企业改革实践中的问题，集中了经济学界和理论界对国有企业改革认识的成果，是我国国有企业改革的重要指导原则。按照这个思路，国有经济和国有企业改革应当在调整国有经济战略布局的基础上，坚持建立现代企业制度的产权改革方向：第一，对国家政治、经济、军事安全具有重大意义的国有企业。这类企业本身追求的就不是微观效率，他们担负着重大的国家安全责任，有保持计划体制模式，以微观低效率损失换取更高的宏观效益所得。但是，对他们仍然要进行公司制改造，建立由多家国有企业持股的国有独资公司，尽可能提高微观效率。无论资本主义国家，还是社会主义国家，对此类国有企业都持类似经营模式。第二，对国家政治、经济、军事等的安全有一定程度影响的国有企业。这类企业既要追求宏观效益、又要追求微观效率，能够参与市场竞争，可以采用股份制经济形式，通过引入社会资本，形成多元产权结构，建立现代企业制度，既提高国有经济控制面和控制力，发挥国有经济的主导作用，又可以通过非国有产权主体的约束作用，促进企业效率和效益的提高。第三，对国家政治、经济、军事等不构成任何影响的国有企业，尤其是省、地、县属的国有企业。这类企业的微观效率和宏观效率具有一致性，可完全按照效率和效益优先的原则，继续实行“抓大放小”的方针，继续采取改组、联合、兼并、租赁、承包经营、

出售等多种形式放开搞活。

(三) 国有企业改革没有完全按照预先设定的路线图向前推进

摇摇国有企业市场化改革的思路是清晰的。但是，在具体实践操作

上，或者是政策制定不完善、或者是政策坚持得不彻底、或者配套措施没有及时跟进，最终没有取得预期的理想结果。

对于国务院直属的大中型国有企业，按照设定的指导原则，基本上选择了公司制的组织形式，极少数必须由国家垄断经营的企业成立独资公司，一般企业建立多元投资主体，其中重要的企业由国家控股。经过这么多年的实践，确实取得了重大成绩，国有大中型企业现代企业制度基本建立完毕，企业效益显著。但是，对国有企业改革的成果我们不可估计过高。因为大多数国企并没有引进能够发生实质激励作用的社会资本主体。为什么要引进社会资本，①是为了壮大国有企业的市场实力，发挥国有资本控制力，②是借用社会资本所有权主体到位的产权优势，通过社会资本主体的激励作用带动国有资本效率提升，或者叫“搭便车”。因此，张维迎先生最先预言的“在马背上划道道就以为是斑马”的问题确实存在，国有企业事实上与政府官僚机制运行机制没有实质差异。我国进入世界缘强的大企业，基本都是资源或政策垄断型的，还没有发现依靠自主创新能力成长起来的世界级的旗舰式的企业。

对于地方中小型国有企业，中央仍然按照“放”和“试”的改革思路，给地方以充分的自主权。在缺少中央政府强有力领导的情况下，各地措施不一、进展不一、效果不一。与此同时，也出现了国有资产出售成风的现象，哪里卖得快、卖得彻底和坚决，似乎哪里

的领导人改革开放的步伐迈得就越快，他的政绩就越突出。其中还出现了一些典型，诸如山东的“诸城模式”，引起巨大争议的长沙首先卖掉“效益最好”几家国企事件，厉以宁先生“倩女先嫁”观点似乎得到广泛认可。

“卖”本来是国有经济总体布局进退调整、国有企业产权改革无

可厚非的方式选择之一。只要不造成国有资产流失，只要能够盘活国有资产，只要能够通过“卖”使资产走上增值的良性循环，卖给职工可以，卖给私企老板也可以，卖给国有企业经营者可以，甚至卖给外资也可以。但是，在卖的过程中确实出现了权力和资本结合，共同侵吞国有资产的现象，造成了国有资产的流失。有的是管理企业的政府官员与国企管理层相互勾结，通过降低价格、奖励配送等，把国有资产转移给了原国企经营者；有的是国企老板和社会买家相互勾结，低价出售国有资产给私企、外企。

（四）国有企业改革操作失误的最大副产品是由“郎顾之争”引发的关于改革方向的争论

摇摇由于国有企业的产权改革，在某些地方变得只有一个选项：“一卖了之”，且这个“一卖了之”同时伴随了太多的以腐败为表现形式的国有资产流失，一方面大量国有资产流进了少数国企老板、新业主和少数政府腐败分子腰包，另一方面，大批国企新老职工随着国企资产的转移，失去了生活依靠、失去了工作，社会大众心理失衡，极少部分人变得更好些、相对大部分人变得更坏些的走了样的国企产权改革，脱离了帕累托改进的轨道，社会舆论上反对这种改革的声音渐渐高涨起来，不少人把对本来属于改革结果的否定转移到了对改革思路的否定，其中最有代表性的事件当属在理论界掀起巨浪的“郎顾之争”。

1999年10月，郎成平先生在复旦大学发表题为“格林柯尔：在国退民进的盛宴中狂欢”的演讲，该演讲揭示了国有企业改革中出现的国有资产大量流失现象，并质疑国有企业产权改革的政策，提出“国企不进行产权改革也可以搞好”。

郎先生对国企改革问题揭示，得到了部分人士的认同，也得到部分经济学家的响应，网上调查显示也得到了多数网民的支持。然而，他对国企改革政策的质疑、对传统国有企业制度的偏好，少数经济学家进行了批判，国内经济学界为此发生了争论。在这一争执过程中，赞成原有改革思路的经济学家成了少数，在收购国有企业中侵吞

国有资产的顾维军东窗事发，这似乎更加验证了郎的观点，这使本来就显得势单力薄的“主流经济学家”“集体失语”，他们担心被指责成为顾维军式人物的利益代言人。反对国企业产权改革政策的声音更大了，他们指责官商、权贵、既得利益者以改革之名，行肥己之实，大搞官商勾结、官学勾结、学商勾结，造成国有资产巨额流失，使老百姓利益受损。甚至有人提出，宁愿全面停止改革，也不要扭曲的、不公正的改革。连带着，诸如教育、医疗等社会事业的改革也遭遇了更大的阻力。

（五）国资委是国有企业改革中产生的折衷性产物

“郎顾之争”作为改革开放以来少有理论界的争论，尽管在学界、在大众、尤其在经济界造成巨大影响，有的人甚至将其比喻为中国改革开放史上继上世纪八十年代“真理标准问题大讨论”、九十年代“姓资姓社大讨论”之后的第三次“还要不要改革的大讨论”，但是，中央仍坚定提出要毫不动摇坚持改革的方向，坚定改革的信心与决心。国企改革仍然在按照原有的产权改革思路推进。然而，源于上世纪九十年代后期开始的中国改革的这场攻坚战，还是因为操作不慎，从而给国有资产造成了流失，也造就了一批靠钻政策空档、甚至靠非法手段起家的百万、千万富翁，这种改革端掉了大批工人饭碗，他们被推向了市场、并进入了失业大军的行列，这冲击了社会公平和正义，加重了社会的两极分化。为了给社会带来尽可能小一些的阵痛，中央事实上也调整了这场攻坚战的策略，其中最大政策出台当属国家成立国有资产监督管理委员会这一特设机构。

国资委的成立，最大的作用在于把原来分散在政府各个部门的管理国有企业的权力集中到一个部门，实现了管理效率的提升，使对国家政治、经济、军事具有重大影响的超大型国有企业，有了能够发挥作用的责任主体，这本身也是产权制度改革的重要内容。但是，国资委成立也有其弊端，特别是国资委向省、地普及，使大量对国家政治、经济、军事没有丝毫影响的中小型国有企业，找到了强力的寄生性行政主体，为政府和市场主体建立了新的利益纽带。国有企业微观

层面的低效率是不争的事实，单从实现财富最大增值和经济资源效率最大化角度看，市场将会淘汰国家办的企业。然而，正是国资委的成立，在很大程度上放缓了“抓大放小”、“国退民进”的实践脚步，与国家政权性质、国家经济和政治安全等没有任何关联性的大小国企，很多都被保留下来，纳入国资委管辖范围。可以说，为数很多的这类企业，长期亏损，职工上访不断，有的政府还要进行财政投入，经理人却享受超额年薪，有的经理人与政府主管部门的个别腐败分子相互勾结，侵吞国家财产，部分国企甚至成了腐败的堡垒。从长远看，国有企业改革过程出现的问题，不会因为成立了国资委就能够完全解决，随着社会主义市场经济制度进一步完善，按照量变和质变规律，延缓了的国有企业改革终将还要浮出层面，这个阵痛躲避不了，只会晚一些，轻一些。所以，有人形容国有企业改革成了“夹生饭”和“烂尾楼”工程。

三、计划体制的最后堡垒是经济成长型政府治理制度

在我国整个改革开放事业中，国有企业改革只是次难问题，最难问题当属政府治理制度改革。

在特定的历史条件下，我们选择了以经济成长型政府治理制度为核心内容的计划经济体制，这种体制曾经发挥过重要的积极作用，现在和将来也还会有发挥作用的空间。但是，随着体制外市场经济力量的壮大，随体制内市场机制量变积累，经济成长型政府治理制度成为改革中出现的各种矛盾的交汇点，成为计划经济的最后堡垒，成为市场化改革的最后障碍。当前，中国的改革进入最后攻坚阶段，市场制度进入全面组装的整合期，社会主义市场经济制度建设取决于政府治理制度能否实现正确变革。

（一）立于建国初期、行至今日的经济成长型政府治理制度，是穷得已经失去尊严的中国人民的正确选择

摇摇中华民族经历了几千年的辉煌，为人类文明做出过重大贡献，“自豪”二字已内化为民族的基因。然而，近代 100 多年内忧外患、

贫穷积累，不但给国家和民生留下沉重负担，民族面临生存的危机，中国人几乎丧失了做人尊严。把面子看得比生命还重要的中国人，把治穷作为救亡、图强、找回尊严的唯一选择。中国共产党成为民族复兴救星，新中国的成立使我们终于有了专心致志于经济建设的机会，始于建国初期、行于今日的政府治理制度安排，皆在做大“蛋糕”，尤其是经历了十年“文革”磨难，党内的政治精英无比珍惜安定的发展环境，发展经济、振兴中华成为全民族的压倒一切的政治任务。

同时，新中国刚成立的时候，我们面临的最迫切任务是必须运用强有力手段集中有限资源来巩固新生的人民政权；而新生的人民政权是用枪杆子打出来的，党和政府治理国家的经验性优势，是拥有在长期军事斗争中形成的指挥打仗的本领，战时军事动员机制是有效集中有限资源发展国民经济制度安排；面对帝国主义的封锁，我们能够借鉴的是原苏联计划经济体制模式，这个体制在当时的苏联也取得了巨大成功。这些初始的约束条件，使计划经济体制、经济成长型政府治理制度成为当然选择，也是发挥国家政权优势、迅速集中有限资源办大事的捷径。改革开放后，我们确立了以经济建设为中心的基本路线，同样源于民族的复兴使命，赖以依靠的制度基石之一就是计划经济体制。现在，坚持经济建设为中心一百年不动摇已经写进了我国宪法和中国共产党章程，发展是第一要务，首先是经济发展，这已经成为全党和全民的共识。所以，正如经济学家钱颖一先生曾经说，在全世界各国政府中，很少有像中国政府这样热衷于发展经济的。

（二）改革开放以来，以计划经济体制作为主要内容的经济成长型政府治理制度的作用，并没有因为市场趋向的改革而弱化

摇摇我们灵灵年就提出把社会主义市场经济体制作为改革的目标，但是，经济成长型的政府治理制度，在推动经济快速发展过程中发挥着一贯的重大作用，计划体制的路径依赖特征并没有因为市场权重成份的迅速增大而弱化，自上而下，计划经济体制仍然发挥了不可或缺的作用。为了发展经济，中央政府一直通过制度安排，力图形成稳定

的促进地方政府持续拥有“热衷于发展经济”的积极性。例如，改革开放之初的财政包干制度、经济特区制度，促成各级地方政府争相建设自己的开发区，全民招商成了遍布城乡的文化现象。1994年分税制改革，使地方政府有了发展经济的更大冲动。中央政府通过制度安排调动地方政府发展经济积极性的举措，特别是奖励至上的对领导干部的考核标准，事实上在强化政府主导经济发展的权力，某种程度上讲也是在强化计划体制。这种对经济发展的角色定位已经成为成功榜样，政府作用无所不在，政府办经济的模式进而推广到城市建设、社会事业等方方面面。

（三）1992年市场趋向的改革，制造了多元市场主体及其赖以生存和发展的市场制度。

摇摇改革开放前，实质上只有政府这一个发展经济的主体，其他主体、以至每个公民都是政府这一主体内部的一个有机构成元素，政府运用计划体制手段来调整内在元素的分工和合作。现在，除了政府这个主体之外，作为自然人的公民成为市场主体，拥有创造财富天赋权力的公民又创造出了无数的企业主体，为公民和企业服务的其他法人主体也应运而生。

按照市场经济制度的要求，发展经济、创造财富的任务应交给法人和自然人。因为，对于经济，即使政府不过问，企业、组织、个人为了自己的生存，也会努力去发展，他们最有动力创造自己的富裕生活，当每个个体的积极性得到充分调动、每个个体自身“蛋糕”做大，整个社会的“蛋糕”就大了，社会总财富就增加了。而指挥他们做出效率选择，是自己根据市场环境做出的判断，决不是政府的命令，市场是调节经济行为的基本制度因素。政府是创造环境的主体，企业和老百姓是创造财富主体。政府作用就是弥补市场失灵的缺陷，①是克服市场盲目性的一面，在更高的宏观层面进行调节，②是为法人、自然人提供他们通过交纳税收购买的公共物品。因为对于诸如环境治理的公共问题，政府如果不干预，企业、组织和个人往往可能听之任之，很少有人会花钱去治理环境污染，改善自己与他人的共享环境。

图9年市场趋向的改革开放，最成功是“放”，通过“放”在计划体制之外形成新的制度成份，体制外放形成的市场因素，加上体制内改形成的市场因素，使计划和市场权重地位发生了变化。但是，面对制度的迅速转型，政府不但没有放弃本应该由市场做的事情，也还没有来得及系统理顺应当为业已形成的市场提供什么服务产品。新的市场制度要求与旧有的经济成长型政府治理制度供给发生严重脱节，旧有的体制越来越成了经济社会全面协调可持续发展的制度障碍，于是才出现了城乡区域发展不平衡、经济结构不合理、经济增长方式粗放、资源环境问题突出、社会事业发展滞后、就业压力巨大等等经济和社会问题。政府应该适应制度变革，找到属于自己的位置，把本来应当由市场调节、公民自治、社会中介加以解决的问题，并且市场、公民自治、社会中介管理机构能够解决好，甚至比政府解决得更好的事交给市场、公民和社会。政府既要坚决地减少、放弃某些职能，不管其不应当管、管不了和管不好的事情，同时，要加强、健全和完善某些职能，把应该管、管得了、管得好的事情管好。

(四) 既是运动员，又当裁判员，角色混乱，造成宏观调控职能弱化

摇摇目前，政府仍然是发展经济最具竞争力的主体，并且在市场主体的大军中，因其拥有任何人不具备的政权优势，而成为领跑的主力 and 先锋。任何主体都不可能分身术，某种职能的强化，必然是某些职能弱化为代价的。几年来，中央政府对宏观经济屡下狠招，但是，我们还是没有走出屡次偏热、屡次调控，居高不下的怪圈，宏观调控机制有待进一步完善，这是政府充当了市场经济中一个重要的竞争性主体、充当发展经济主力和先锋的必然结果。目前经济生活中出现的无序竞争、过度竞争、甚至恶性竞争，其背后或多或少有着政府的影子。政府过多介入市场的微观层面，就难以站在全局的立场上实行全面统筹，就难免削弱宏观调控、市场监管、社会管理和公共服务等职能。

当前，我国宏观经济领域存在的地根宽松、投资过猛、外贸和国

际收支失衡、信贷增长过快等问题，都与经济成长型政府的政治生态密切相关。国家土地紧缩政策为何难以发挥作用，因为土地是提高经济增长速度、改善城市基础设施和面貌、增加地方政府收入、吸引外资最直接、最有效的手段；投资为何居高不下，主要动力也来自地方政府，为了吸引外来投资，许多政府给自己的部门设置了层层考核指标，并且推出税费、土地等的各种优惠措施；去年我国净出口对经济增长的贡献高达 19.9%，出口占 GDP 比重已经是美国等西方国家的三倍，其中政府的财政支持出口发挥了很大作用，这为国外进口商提供了压价口实，又为国内出口商之间恶性竞争提供了条件；今年仅上半年我国信贷投放就完成了全年计划的 85%，信贷扩；长过猛与地方政府盲目追求经济发展速度有很大关系，许多地方政府仍然在以各种形式干预银行放贷经营，特别是一些城市商业银行、地方性商业银行，成为某些地方政府操控经济增长的工具。

最有说服力的例证是房地产市场。国务院尽管三令五申，也采取了很多措施，房价调控并没有得到理想结果。一方面，大量高档次大面积的商品房闲置待售，另一方面，广大低收入群体得不到住房保障，经济适用房成为杯水车薪。究其原因，仍然是经济成长型政府管理体制的结果。中国房地产的发展在一定程度上讲是经济导向性的。1997年亚洲金融危机给我国经济增长带来很大压力，1998年国务院出台 23号文件，推行住房制度改革，但其中很大因素是为了通过房地产发展摆脱经济增长压力。2003年国务院出台 18号文件，抑制投资增长过快，保障经济健康增长，随后又出台 15号文，进一步强调房地产的发展，有保有压，房地产市场是在保的范围内。其实在很多地方，房地产已经成为地方的支柱产业，房地产的营业税成为财政主要支撑，土地收益成为巨额调控资金，房地产开发也成为迅速改变城镇落后面貌的立竿见影的有效措施。今年是实施“十一五规划”的开局之年，明年中央要召开十七大，发展经济就是最大的政治，经济成长型政府会不惜代价争取发展速度，今年宏观再次走热与此不无关系。

(五) 价格配置资源是市场经济的基本法则,但政府仍然垄断着重要资源的定价权

摇摇在市场经济中,土地用租金、劳动用工资、资本用利息、企业用利润来表达投资回报,在健全市场条件下,这些要素通过市场竞争,其投资回报率趋于平均。

但是,在部分行业,政府的垄断使他们获得巨额利润,而有的行业利润则被压低到难以想象和承受的水平上。市场化改革最大成功是在商品和服务市场,然而,即使在这些领域,政府仍然掌握部分商品价格的控制权,例如成品油、电力、能源、通讯、交通等,并没有形成灵敏价格反映机制。政府对市场价格的控制突出表现在生产要素市场,政府的行政权力仍然在支配部分资源配置,政府替代市场决定资源价格、决定资源配置。在生产要素资源配置中,市场还没有发挥基础性作用。

在劳动力、土地和货币等生产要素市场培育和发展过程中,劳动力算是最早市场化的要素。农村生产承包责任制在一定程度上把农民从土地上解放出来,国有企业用工制度的改革、非公经济的迅速发展,大批农民拥向城镇,农民的非农就业不再局限于短期打工。但是,由于相应的劳动者权利、户籍、社会保障等本该由政府加以建设的制度明显滞后,导致劳动力市场尚不完善。相比之下,土地要素市场发育更加滞后。在土地市场交易中,政府是土地所有权主体,直接垄断土地要素交易,是直接的市场主体,一级市场基本表现为政府垄断出让,二级市场表现为土地使用权转让、出租、抵押等交易,土地使用者被排斥在外,政府和土地开发商成为最大获利者。利率作为资金的价格,在政府的严格管制下,其价格也无法反映资金市场的供求关系,利率和汇率由政府严控。资金要素市场发育同样滞后。

(六) 一手硬一手软,专心致力于发展经济,严重忽视公共产品供给

摇摇我们一直强调,社会主义初级阶段的主要矛盾,是人民群众日益

增长的物质文化需求同落后的社会生产力之间的矛盾，解决这一矛盾的根本途径是解放生产力、发展生产力，把经济建设搞上去。这一战略指导思想是完全正确的。但是，人们的需求随着财富的积累、生活的富裕而发展变化，不但需求质量、而且需求范围都随着经济发展有更大提高，以人为本、实现人的全面发展，要求我们创造、开发人民群众新的需求领域并不断给予满足。1978年的改革开放，我们始终抓住发展经济这一手，但是，因为经济发展而促成的人民需求的发展变化，没有引起足够重视，人民群众日益增长的公共产品需求与政府公共产品供给短缺低效之间的矛盾越来越突出。国际经验和我国实际都说明，人均GDP从1000美元向3000美元过渡，是温饱型社会向发展型社会转型的重要时期。当前，公共需求的全面增长与公共产品的严重短缺，已经成为经济和社会生活中突出矛盾和主要问题。公共品是用纳税人的税款，由公共权力部门提供、服务于公共利益的物品或服务。公民纳税额远远高于GDP增长速度，但是，政府仍然在埋头从事本来可以让位于企业和公民的私人物品的创造活动，而忽视企业和公民不愿做、做不了的、本应由自己提供的公共物品的生产。

例如，在收入分配上，本来初次分配着眼于效率，二次分配着眼于公平，我们做到了“效率优先”，但“兼顾公平”做得远远不够，我国已经成为世界上收入差距比较严重的国家之一，实行社会再分配、缩小收入差距的基本公共需求比以往任何时候都强烈。因收入差距拉大，利益主体已经实现分化，中低收入群体和弱势群体合理正当的利益诉求的需求迫切需要得到满足。国家在义务教育、公共医疗方面投入严重不足，以致教育、医疗费用成为多数家庭的沉重负担。例如医疗供给，随着人们生活水平提高，医疗健康需求应当是扩大的，医疗卫生供给应当高于GDP的增长率，然而1978年到1995年我国GDP增长近十倍的情况下，医疗机构床位只增加了1/3。社会秩序重建滞后，社会失信现象普遍，政府市场监督管理缺少有效手段，生产安全、卫生安全、食品安全、应急事件处理的问题比较突出。公共安全越来越成为全社会成员普遍的公共需求。