

政府职能的转变 是当前深化改革的重点

周彦文

在现代市场经济运行中,政府、企业、个人和银行是四个重要的经济主体。我国在建立社会主义市场经济体制过程中,结合中国的国情,借鉴西方国家现代市场经济的经验,正确分析政府、企业和个人在社会主义市场经济中的地位和作用,正确处理好市场经济运行中四者的关系,是一个重要的理论问题和实际问题。改革正在进一步深入,遇到一系列深层次的矛盾和问题。我们发现许多问题都直接或间接地同政府这个经济主体在市场经济中的地位和作用问题还没有摆正有关,由此而产生的种种政府的不规范行为,影响着改革的进一步深化。

一、从中国国情出发,应该明确政府在建立社会主义市场经济体制中的主导作用。中国是一个商品经济不发达的国家,缺乏完整的市场经济体系,也没有一整套规范市场经济运行规则的法律制度。中国的市场经济体制的建立,不可能象西方资本主义国家那样经过漫长的自发的过程,这是因为,中国建立的是以公有制为基础的社会主义市场经济体制;同时国际经济政治环境也不允许。因此,需要依靠政府的经济实力和权威,使中国的社会主义市场经济体制在较短时期内

(相对于西方资本主义国家而言)加以建立和完善。中国政府也有可能社会主义市场经济体制的建立和完善中发挥主导作用,这是因为,中国有坚强的马克思主义的领导力量—中国共产党,中国政府掌握了强大的经济实力,还有长期领导和管理国民经济发展的成功经验和失误带来的教训。十多年改革和经济发展的成就充分说明了这一点。

政府在社会主义市场经济体制建立中的主导作用主要表现在:第一,根据资源分布,交通状况和历史沿革等各方面状况合理布局市场建设。中国幅员辽阔,上述各方面的情况比较复杂,各类各级市场不可能统一由中央政府进行建立,要区别市场性质、特点和规模分别由中央政府和地方政府建立。为避免一哄而上的情况出现,必须在市场建设上立法,依法进行。这里讲的市场是指大型批发市场,期货市场、有价证券市场等,不包括零售市场。第二,以马克思主义为指导,吸取国外市场经济发展的经济和成功的作法,提出有关市场规则和建立正常的市场秩序的法律,由立法机构立法,促使市场经济运行尽快法制化。第三,转变政府职能,使政府的经济行为符合市场经济发展的客观规律的要求,并能在市场经济运行中发挥调控

和指导作用。这既是国家行政机构改革的内容，也是社会主义市场经济体制建立的客观要求。它包括处理好两个方面的关系，即中央政府同地方政府的关系和政府同企业、主要是同国有企业的关系，涉及到计划、财政、税收、金融投资和外贸各个方面。

社会主义市场经济体制的建立过程，也就是中国从旧的计划经济体制向市场经济转轨的过程。这是一个系统工程。各方面的改革要协调配套，但又要重点突破。经济体制改革发展到今天，从当前发展中突出的矛盾和问题来看，从改革的配套协调所涉及的各方面关系看，从政府在社会主义市场经济体制建立中的主导作用来看，当前改革的重点是转变政府职能。

二、当前改革的重点是转变政府职能，把政府的经济行为纳入市场经济运行轨道，发挥政府调控和指导市场经济运行的作用。

为什么说当前改革的重点是转变政府职能呢？首先，从政府在市场经济体制建立的主导地位和作用来看，各级政府如果不牢固树立市场经济的观念，还囿于计划经济的思想观念和行为方式，主导作用就不能发挥。从中国的国情出发，政府的主导作用不能发挥，或者说还在做旧体制下做的一切事情，就谈不上建立新体制。第二，更重要的是，各项改革发展到今天所遇到的深层次的矛盾和问题都直接的或间接的触及到政府经济职能的转变问题，有些方面的政府职能不转变，改革就无法深入。例如企业（国有企业，主要是国有大中型企业）内部经营机制的改革，这里面就不少涉及同政府部门的关系问题。转换企业经营机制是建立社会主义市场经济体制的关键环节之一，重组国有企业的产权关系，落实企业十四项自主权，改革对国有企业的投资和收入分配体制使企业真正成为社会主义市场经济的主体，都同政府经济职能的转变密不可分。我们的改革在

这方面的目标和方向提出的时间不短，至今仍举步维艰，关键就在于政府职能的转变成效不显著。这一点企业家是有切身体验的，难怪最近报纸披露的一项对企业家调查的资料说，有64.6%的企业家认为目前第一位的改革重点是“转变政府职能”。^①再如，银行在西方现代市场经济运行中是四个经济主体之一，但在我国，虽然银行体制的改革迈出了步伐，中国人民银行作为国家银行发挥职能，中国工商银行、中国人民建设银行、中国银行、中国农业银行行使专业银行的职能，但是还不是商业银行，银行作为金融企业的作用还没有充分发挥，专业银行的业务活动还在很大程度上受各级政府的支配。如果说转换国有企业经营机制是建立社会主义市场经济体制的关键环节之一的話，那么，转换现有专业银行的经营机制，使之成为市场经济的主体，也同样是建立社会主义市场经济体制的关键环节之一。而这种转换的真正实现，也有赖于政府职能的转变。至于财政体制、税收体制、外贸体制的改革，本身或者主要方面也就是政府职能转变的重要内容。

三、在配套改革中突出政府职能的转变。

政府职能的转变是当前改革的重点，但这项改革又不是在短时间里就能完成的，其他各项改革不能等政府职能转变以后才开始进行，而是在各项改革配套协调中不失时机地进行政府职能转变。政府职能的转变是建立社会主义市场经济体制这个系统工程的重要部分，而它本身又是一个小系统工程，包含着丰富的内容，其中有些问题还要在实践中探索。我们不能再走过去单纯的“精简机构”、“放权让利”的老路。要着力从理论和实践的结合上，探索在社会主义市场经济运行中，各级政府在财权和事权的划分上怎样才有利于市场经济的运行和发展，政府和企业（各种经济成分的企业，其中特别是国有大中型企业）的关系处理上怎

样有利于企业经济主体作用的发挥和活力的增强；政府如何进行宏观经济调控和指导才能使市场经济有序运行，促进国民经济按比例高速稳定的发展。理论上的探索到相应的规范市场和政府行为的经济法律（民法和商法）的建立有一个过程。仅仅是转变政府职能的前提措施：调整和精简政府机构，实行公务员制度，中央计划是三年完成。因此，改革重点的体现，不在于先搞后搞，不在于重点改革完成以后才深化改革，而在进行政府职能转变过程中全面深化改革，在深化其他各项改革的同时，着力进行政府职能的转变，这是深化其他各项改革顺利进行的保证。例如，在财政体制改革中，就要着力研究和解决各级政府财权和事权的关系。国家财权是政府在市场经济中执行其职能的财力保证，有多少钱才能办多少事，财力是较集中的掌握在中央政府手中，还是较分散的掌握在地方政府手中，必须同中央政府、地方政府的职能分工联系起来进行研究。

四、在政府职能转变问题上必须明确的几个基本观点。不能把政府职能的转变仅仅理解为放权让利，精简机构，而应从社会主义市场经济体制能健康有序地运行操作出发，规划政府的经济职能。为此，必须明确，第一，中国社会主义市场经济是现代市场经济，现代市场经济的一个显著特点，就是它接受国家对自己的有意识、有目的、有计划的控制和引导。^②政府经济职能的转变，必须是有利于加强国家对社会主义市场经济有意识、有目的、有计划的控制和引导，而不是削弱这种控制和引导。这是因为，市场经济体制就是要使市场对资源配置发挥基础性作用，而这种基础性作用的发挥必须在国家的宏观调控之下。国家的宏观调控是同市场机制的自发作用并行的，需要有事前的调控，即国家安排长期、中期和短期的国民经济计划，确定一定时期内的产业政策和生产的合理布

局，指导市场经济运行；在市场经济运行的过程中，国家要及时掌握市场信息，分析运行状况，运用财政、金融等经济手段和法律手段，控制和引导市场经济的运行；市场机制作用的自发性会产生某种程度的盲目性，在政府信息掌握或某些宏观调控手段运用不力（或不当）时，市场经济的运行会发生较大的困难和问题，这在我国社会主义市场经济体制建立过程中和建立后的一个时期是可能出现的，这时就要加大宏观调控的力度，不仅采用经济手段、法律手段，甚至采取必要的行政手段。可见，在市场经济运行的整个过程中，必须发挥政府的作用。第二，无论在对整个国民经济的宏观调控方面，还是在对企业的经济管理方面，政府必须改变在旧的计划经济体制下的那套制度和办法。加强政府对市场经济的控制和引导，决不是说过去那套制度和办法不能改革，恰恰相反，转变政府经济职能就是要改革计划经济体制下那些不适合社会主义市场经济运行的制度和办法，不改革，社会主义市场经济体制是建立不起来的。这里要强调的是，在社会主义市场经济体制下，政府的经济行为同企业、个人、银行这些经济主体的经济行为一样，要依法办事，在法律面前人人平等，政府制定和执行各项经济政策必须符合法律。政府是国家行政管理机关，担负着社会经济、政治、文化等各方面的管理和服 务职能，各级政府及政府内部存在上级和下级、领导和被领导的关系，但政府同其他经济主体在经济关系和经济行为上则不是这种关系。第三，政府作为国家行政机关具有调控、管理、服务经济的职能，政府代表国家和全体人民的利益，但没有自身的特殊利益，更不能为本部门或机关人员牟利。政府公务员的工资和福利待遇由国家立法规定，在法律规定以外谋取的利益都属于非法收入；也不存在独立于国家利益之外的部门利益，因此不得从事以盈利为目的的经济活动。这是在市

市场经济体制中，政府这个经济主体区别于其经济主体的地方。在一些西方国家（如日本），政府也经营企业，政府兴办的企业主要是两个方面，一是产业基础设施，一是与居民公共生活福利有关的企业，一般是非盈利的。政府及其部门如果有自己的特殊利益，政府公务员如果要靠自己的工作（或经济活动）来增加自己的收入和福利，在市场经济中就必然出现不平等的竞争，甚至滋生腐败，从而搅乱市场经济的正常运行。

五、政府职能转变的难点。在我国，政府职能的转变要克服一系列的难点。首先是精简机构，实行公务员制度，涉及到精简人员的安置上遇到的困难。机构的精简同职能的转变是紧密相关的，在计划经济体制下，由于政府直接管理企业，政府中经济部门按行业设置，机构林立，而且机关超编现象严重，这不仅增加了财政负担，更主要的是产生对企业经济活动的干预太多，企业也不堪重负。要转变职能必须精简机构，而精简机构则要裁减机关工作人员，从全国来看，是一个不小的数目，精简人员如何安置，是一个关系到这些人员的利益问题，从而关系到改革的顺利进行。前一个时期在精简机构中动员机关人员组织公司兴办企业，出现“翻牌公司”现象，引起社会不满。因此，这是一个值得慎重解决的问题。其次，精简机构不是为精简而精简，而是转变职能的前提条件，要根据市场经济条件下政府应能有的职能设置机构。政府应该具有哪些职具？特别

是如何监督、管理国有企业（从企业的角度来说是有国有企业的产权制度问题），还是一个正在探索而且需要试点的问题。我国是一个发展中国家，同时市场经济体制正在建立过程中，国有企业存在于各行各业，情况千差万别。对于国有企业产权制度的改革不能是一个模式，特别是当前我国存在相当数量的亏损企业，亏损的原因需要具体分析，对于政策性亏损，或者一个短时期内不能解决的外部条件引起的亏损以及企业经营管理干部素质太低导致经营不当引起的亏损，还需要政府部门采取措施加以解决。区别不同情况建立企业制度、解决国有企业自身不能解决的困难问题，为政府职能的转变增加了难度。第三，政府机关公务员的观念转变和习惯形成的行为方式的转变。政府经济部门的工作人员有比较丰富的经济工作知识和经验，但由于长期在旧的计划经济体制下工作，有一个转变观念和改变旧体制下习惯了的工作方式的过程。旧体制的观念和习惯不是实行了公务员制度后就能立即清除的，有时往往会在新体制的运行中自觉不自觉地顽强地表现出来，机构改革后，这方面还有长期的大量工作要做。

注释：

①《经济日报》，1993年9月29日特刊第1版。

②见于光远著：《社会主义市场经济主体论》，第30页。

（责任编辑 王冰）