

论“适应型”政府职能

皮耐安

摘要: 本文围绕“适应型政府职能”为核心,提出4方面的主题观点。第一,政府职能定位不是理论设计的结果,而是社会需要的产物。第二,中国政府职能转变事倍功半的原因:一是对社会需求的认识定位不准,二是心理期望失衡。第三,WTO对政府职能本来就有管与不管两个方向,这两者是辩证统一的。第四,对策设计思想是用梯度推进替代平行推进。

关键词: 适应型;政府职能;对策设计

中图分类号:F 744 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-1894(2004)03-0001-07

近几年来,特别是我国入世两年多来,关于政府转变职能的文章数量巨多。今年,5月初网上搜索有关政府职能转变的条目有16万多条。10天后,就达21万多条,数量之多,增长之快,都说明这确实是个热点问题。其中,大多是论证政府职能转变的重要性和必要性。也有不少提出为适应入世后的情况,政府职能应当弱化。政府对经济的管理应当从行政手段为主转向以经济、法律手段为主,从直接管理转向间接管理,无疑这些都是对的。但对于政府职能转变为什么如此困难?为什么见效不尽如人意?为什么会出现伴生的失控,导致市场秩序混乱,滋生腐败等新问题讨论还比较少。笔者认为,当前应当把主要力量放在原因的分析上,与概况性的宏观讨论相比较,更需要集中精力总结实践中成功的经验,吸取失败的教训。因为唯有这样,才能使中央关于转变政府职能的方针政策得到落实。落实、落实、再落实应当成为主攻方向。

一、政府职能定位不是理论设计的结果,而是社会需要的产物

事实上,政府职能定位并不是理论设计的结果,而是社会需求的产物。政府和市场的关系是政府职能转变中最关键的问题。众所周知:这方面有影响的理论有亚当·斯密的“守夜人”;弗里德曼的有限政府论;李斯特的国家主义;凯恩斯的政府积极干预和调节;萨缪尔森政府与市场相结合等等。如果我们关注一下这些理论提出的背景及理论的侧重点逐步发生转变的原因,就会发现,所有这些有影响的理论正是在社会需求的变化中产生的。市场经济不发达的时候(包括像我们这样由计划经济体制向社会主义市场经济体制转变时期)会更强烈地要求“无形的手”充分发挥作用,要求政府职能淡化、弱化,更加社会化、非经济化。当市场经济在发育过程中产生危机,危及社会经济秩序及社会稳定的时候,就会更多地强调发

挥“有形的手”的作用。有一个有趣的但是很能反映问题性质的现象,就是在分析东亚经济高涨的原因时,年轻学者往往认为是自由经济的功劳,是政府放松干预的结果;而年长学者则认为是政府产业政策指导的结果。相同的现象,可对产生原因的认识竟然如此的不同。这主要不是学者们缺少经济学知识,而在于学者们对社会需要什么,产生了不同的看法。

放眼今天,经济全球化已经使政府职能转变成为全球化问题。所谓经济全球化是指商品、服务、生产要素与信息跨国流动的规模与形式不断增加,通过国际分工,在世界市场范围内提高资源配置效率,从而使各国经济相互依赖程度日益加深的趋势。

由于经济全球化,逼使政府支持本国经济的方式发生变化。即从以往的产业政策转变为开放竞争策略。

由于经济全球化,使政府在政策制订过程中的地位和作用发生变化。政府从以往的政策唯一制定者转为政策制订的合作者。

由于经济全球化,政策针对的范围必须由一个国家扩展到一个区域乃至世界。

由于经济全球化,政府制定政策的重点由经济转向社会,因为社会政策越来越成为国家竞争力的重要因素。

由于经济全球化,为各国政府利用国际资源解决国内问题提供了更多的机会和选择。

由于经济全球化,在政策执行方面,国际合作日益重要。

当然,不同国家在经济全球化面前,由于历史基础、现实经济活动状况不同和社会需要,对它们转变政府职能提出的要求也不一样。大体上可分为3类:一是从计划适应型向市场适应型转变;二是从不成熟的市场经济政府职能向规范的市场经济职能转变;三是由一国政府职能向经济全球化职能进一步转变。不论这些转变的具体内容差别有多大,但都有一个共同点——经济全球化这种社会需要在逼使各国政府转变职能。可见,政府职能定位并不是理论设计出来的,一成不变的。相反,它是随着社会进步,随着社会需要发生变化的。总之,政府职能定位不是理论设计的结果,而是社会需求的产物。

二、中国政府职能转变面临的严峻挑战

我国政府转变职能,最早出现在1985年9月中国共产党全国代表大会通过的《中共中央关于制订国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》中,正式提出则是在1987年10月中共十三大关于政府机构改革的论述中,“为了避免重走过去‘精简—膨胀—再精简—再膨胀’的老路,这次机构改革必须抓住转变职能这个关键。”根据这个思路,此后我国政府搞了3次大的机构改革。

1988年政府机构改革的基本要求是减少政府机构直接干预企业经营活动的职能,增强宏观调控职能,初步转变机构设置不合理和行政效率低下的状况。这次改革政府职能的核心是政企分开,下放权力,以政府职能的转变 of 经济体制改革创造良好条件。但是由于当时的经济体制基本上仍处在计划经济模式的影响下,所以政府职能转变没有真正实现。

1993年中共十四届二中全会审议通过了《党政机构改革方案》。八届全国人大一次会议提出这次机构改革的指导思想是,“着重搞好转变政府职能,精简内设机构和人员,加强宏观调控和监督职能,弱化微观管理职能,以适应建立社会主义市场经济的需要。”改革的重点是政府职能,转变政府职能的根本途径是政企分开。并具体到了政府的行政管理职能主要

是统筹规划、掌握政策、信息引导、组织协调、提供服务和检查监督。提出了要强化社会管理职能,分步撤并专业管理部门,把应该由企业解决的问题,交由企业自己先解决等等。但改革效果仍不明显。政府机关人员精简了,但相当部分转入事业单位,吃财政饭的人数不减反增,甚至在行政之外出现了“翻牌上司”,权力依然在影响市场。

1998年九届全国人大一次会议,根据1997年中共十五大精神,出台了《国务院机构改革方案》,这次机构改革的目标是:建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系,完善国家公务员制度,建立高素质的专业化行政管理干部队伍,逐步建立适应社会主义市场经济体制的有中国特色的行政管理体制。改革按以下几项原则展开:(1)按照发展社会主义市场经济的要求,转变政府职能,实现政企分开。要把政府职能转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来,把经营权真正交给企业。(2)按照精简、统一、效能的原则,调整政府组织结构,实行精兵简政。加强宏观经济调控部门,调整和减少专业经济部门,适当调整社会服务部门,加强执法监督部门,发展社会中介组织。(3)按照权责一致的原则,调整政府职能部门的职责权限,明确划分部门之间的职能分工,克服多头管理,政出多门的弊端。(4)按照依法治国,依法行政的要求,加强行政体系的法制建设。这次机构改革是新中国建立以来规模最大、力度最大的一次改革。但也没能取得预期的显著效果。往往是中央国务院的思想、方针、规定,在省市一级,尤其是在经济发展较快的地区得到了较好的落实,但在更多的中下层都打了很大的折扣,更多的情况是由于政府放权出现的权力真空,刺激了新一轮的寻租现象。企业搞假冒伪劣、坑蒙拐骗、搞乱市场秩序。为整顿市场秩序,或恢复原已撤消的政府机构,或用影子政府代行政府职能。

为什么我国政府职能转变如此艰难,笔者认为仅仅从目标要求尚未达到的差距中去找原因是不够的,只有从政府职能定位是社会需要的产物的角度才能找到真正的原因。

对社会需求的认识不清,把握不准是根本原因。至少有两个重要观点认识不清,把握不准。

1. 处在不同发展时期的政府应当承担的职能必须是有差别的 中国是一个发展中的大国,人口众多,人均资源短缺,经济发展极不平衡这是中国的基本国情。其中各地经济发展极不平衡,这是人人皆知的事实。但处在不同发展时期的政府应当承担的职能必然是有差别的,对此,却并非大家都重视。这里有一个重要的误区,那就是把市场经济充分发展了的国家的政府职能,作为政府职能定位的统一标准。似乎只有这样看问题,才能看正确。以为政府只要按此坚决办理,企业就会上轨道了。殊不知,这样一个统一的模式,在经济发展差异很大的不同地区是必然会弄得面目全非的。

例如政企分开,一直是职能转变的重要内涵。可是长期在计划体制下生存的国有企业,已经习惯于“等”、“靠”、“要”,一碰到困难,就想找政府。这种时候,政府要分开,企业不同意。可政府为了保持社会安定,又硬要国有企业承担行业社会责任,这时候,是企业要分,政府不愿马上分。这是共性。市场经济发育程度低的地方,政府和企业的矛盾更为尖锐。结果往往是政府想放的放了,企业却没有真正接下来,政府不想放的并没有真正放,企业想要也要不到。

政企分开是方向,这一点必须坚持。问题在于在经济发展水平非常不同的地区,社会对于政企分开的具体要求,会有明显不同。因此,什么阶段,该分到什么程度?政府怎么有序地放,企业及社会如何真正接过去?都应根据社会需求,有一个可操作的方案。这一操作层

面的问题不解决好,政企分开就达不到结果。好事办不下去,或事情是办了,好处并不易见,问题到处可见。所以,这一操作层面的问题,反映出来的恰是政府的职能能否正确满足社会实际需求这样一个本质问题。正是由于没有深入研究社会需求,一放了之,才容易出现诸如劣质奶粉事件这样的案子。

政府一心想让企业和自己分开,给企业放权。但许多事并不全是企业自己的事,政府不该管也管不了。有相当多的事,需要由社会中介机构来承担,方能润滑运作机器,使政府和企业各得其所。但西方国家的社会中介机构是随着商品经济的发展,市场社会化的需要自然而然地产生和发展起来的。而我国相当多的机构缺少独立性,导致中介机构不客观、不公正,结果其权威性大受怀疑。在经济发展较快的地区,尚且有政府机构的延伸,自律水平低下的社会中介机构。在经济发展相对较迟的地区,只要鼓励成立社会中介机构,立即就有可能产生许多个还不如没有好的所谓的社会中介机构。

要发展社会中介机构是方向,这一定要坚持。但是如果不从实际出发,只是提出要成立或鼓励成立的原则方向,而不去认真解决怎样有序地依次成立,怎样使成立的社会中介机构具有客观性、公正性和权威性等等操作层面的问题,社会中介机构就不能真正承担起政府放权以后的部分责任,就会出现权力真空,就必然会出现诸如宝马汽车体育彩票舞弊这样的案子。

2. 在中国,政府职能转变的基础和起点是一个强大的,并能在经济方面实行全面控制的政府 对此,也有两个认识上的误区:一是批深批透,好像这个基础和起点是从天上掉下来的。其实,我国强有力的政府职能也是顺应社会需要才逐渐形成的。中国革命走的是农村包围城市的道路。革命胜利后,如何面对内外勾结的城市经济的反抗,不得不实行统购统销。在更为宽广的范围内,为了保卫国家安全,面对国际反华势力把新中国扼杀在摇篮中的图谋,我们也只有选择加快发展经济,加快实现工业化的道路,所以“高积累,低消费”,不是让“无形的手”起作用,而是不断强化政府的经济功能,实在也是那时的社会需要。讲实话,中国政府承担如此强大的职能,那时,对国家经济建设是起过积极作用的,广大人民群众也是认可的。但随着社会的进步,政府越来越难以承担如此的职能。生产力发展阶段不能跨越,社会主义市场经济体制必须建立,只有让“无形的手”充分发挥作用,才能适应社会主义初级阶段发展的需要。这时,政府职能必须转变的问题空前地突显出来了。应当历史地进行分析,才能实事求是地认清社会的需求。二是对此起点和基础上开始转变政府职能的艰巨性缺乏思想准备。须知,从计划经济适应型向市场经济适应型转变,是完全不同于从不成熟的市场经济政府职能向规范的市场经济职能转变,更完全不同于市场经济发达国家为了迎接经济全球化挑战而实行的政府职能转变,这是和后两者有质的差别的职能转变,它至少要同时完成四大任务:一是推进市场化改革,建立市场经济框架;二是要解决计划经济历史遗留下来的种种问题;三是要建立适应市场经济要求的政府管理制度;四是要解决内外的经济联系及内外平衡问题,如此众多的问题,不能靠别人,还得靠长期在计划经济体制下执行政府职能的人和原来企业的员工转变观念来逐步完成的,因此,不打算付出大的代价就想一帆风顺地实现政府职能的转变是不现实的。或者反过来想,为了维护社会的稳定,必须设想,这种政府职能的转变是渐进的,分阶段、分步骤地分段完成的。为此,提出适应型政府职能的概念是必要的。

所谓“适应型”政府职能,是强调政府职能定位主要依据社会需求。即根据市场发育的

水平,根据实现社会主义市场经济的目标,确定相应的政府职能,不搞一刀切式的统一标准。这样做,有利于防止放权过快而出现权力真空。

“适应型”政府职能是与政府职能战略性转变的社会要求相适应的。从完全的计划经济转向社会主义市场经济体制,由完全的政企不分到政企尽量分开,由宏观微观一把抓到加强宏观调控、搞活微观,从几乎没有真正意义上的社会中介机构到广泛让独立的社会中介机构充分发挥作用……;为实现好这样大规模的内容深刻的转变,必须要细致地摸索可操作的方案,允许经济发展水平极不相同的地区在政府职能的转变进度上存在差异,或者说用梯度推进的战略代替平推方针。

“适应型”政府职能是从中国经济发展极其不平衡的实际出发的,更是从我国政府职能转变的实践出发的。我国现在之所以会出现“权力真空”导致新的腐败等现象,并不是政府放权的错误,也不是鼓励企业成为市场主体有错,也不是社会中介机构不该成立,……就每一个方面而言,无论是方针或概念都是对的,问题主要是相互之间不协调、不匹配、不配套。而这种不协调、不匹配现象之所以会出现的原因也并不是政府不清醒,学者不认识,而是因为社会功能的复杂性。在于西方市场经济所包含的方方面面,都是自然而然地逐渐形成的,他们各个方面能够相互协调实际上也经历了长期磨合,但那都是渐变。而我们是先有计划经济,后实行转变,而且由于国际的压力,由于国内的急于求成,我们希望实行的是速变。这就出现了政府转变职能无法与各方面配套的大问题。如果,我们能够正视这个社会需求,就会冷静地思考“适应型”政府职能的必要性。

允许经济发展水平、市场发育水平不同地区的政府承担与其相应的政府职能,可能会妨碍全国统一市场的建立进程,可能会影响对外开放,这种担心,是有道理的。

但是,如果我们冷静地思考一下,妨碍全国统一市场建立的原因又是什么?不难发现,地方保护主义是重要原因。可地方保护主义产生的原因,除了干部素质外,地方经济发展的要求是一个更为深层次的原因。应当认识到,建立全国统一市场的需求,对于各地方政府而言,不仅内在的紧迫性有差异,走向统一市场的途径也必然会不一样。让经济发展起来,让地方经济对全国市场的依赖程度增加,比强令不准搞地方保护主义更符合经济发展规律,会更有成效。

我国古语说得好“知之非艰,行之维艰”,就是说知道一个道理并不难,但实践这个道理却异常艰难。参照国外的做法,提出要转变政府职能的题目不难,在实践中总结出一套适合我国实际情况的过渡性方案却异常难,提出职能转变总方向不难,能在发展极不平衡的各地都能逐步实现这个总目标却异常艰难。

从这个意义上说,我们对我国政府职能转变的现状感到不满的同时,应当充满信心。毕竟“坚冰已经打破,道路已经开通,目标已经指明”。同时,我们也应当理直气壮地对国外朋友说,我们的目标是坚定的,但实现目标需要过程。

三、WTO 协定与政府职能

根据 WTO 协定和中国加入 WTO 文件的规定,我国加入 WTO 后政府管理职能转变的方向是改善市场准入和市场竞争的条件,最大限度地减少对贸易和经济活动的不当干预。这大体又涉及相互联系的两个内容:一是国际贸易政策,二是国内的基本经济政策。其中,

国内的基本经济政策对于加入 WTO 后政府职能的转变具有更加现实的重要意义。

作为文件之一的中国加入 WTO《工作组报告》中国“经济政策”部分,规定了我国国内市场经济体制的基本框架和相应的政府职能。该部分涉及的领域有 8 个方面:非歧视(包括国民待遇)、货币和财政政策、外汇和支付、国际收支措施、投资体制、国内企业和国家投资企业、定价政策以及竞争政策。非歧视条款是上述 8 个方面的基础性原则规定。它要求政府为外国的产品和服务提供与本国产品和服务相同的竞争条件。即通过消除政府政策对外国产品和服务的歧视,建立一个与国际市场相连接的平等竞争的市场经济体制和运行条件。

由此可见,WTO 协定对国内政府职能的影响范围主要是市场机制可以起作用,和应当起作用的领域,而不是全部的政府职能。加入 WTO 后,政府职能并不仅限于为市场公平竞争提供条件。无论在 WTO 的国际自由贸易领域,还是一个在经济上实行市场制度的国家,市场机制不是也不可能使用于一切方面。在克服市场失灵和维护社会正常发展方面,政府有权制定法律和采取措施限制市场的作用,实行政府的正当干预。

WTO 规定对政府职能的要求是:一方面减少对市场的干预,让市场机制“无形的手”充分地发挥应有的作用。另一方面,为了防止市场失灵和克服市场失灵,为了维护正常的社会发展,政府应当不放弃并要主动实行正当干预。这两个方面的结合深刻反映了社会需求。

所谓合理地配置资源,从根本说,应当是主观与客观完全符合。即需要的都能得到满足,但也没有过剩与浪费,不需要的不会得到配置。且这种分配完全是根据资源的可分配量最合理地进行的。但实际上,由于社会经济活动的极其复杂性,任何一个公司都从有限的信息量中捕捉对自己最直接有关的信息,并据此活动,那种局部合理可能对全局不利的事随时在大量地产生,不合理的现象要累积到一定程度才能引发出反馈,得到过度的纠正。因此,实际上的经济活动,不可能实现资源的最合理的分配。主观认识跟不上客观变化,不能反映现实的客观实际是最本质的原因。

市场调节作为基础的、主要的手段是生产力发展到现阶段的最佳选择。这是和实行计划配置相比较而言的。这实质上是“两害相较取其轻”的现实选择,并非是理想的最佳选择。

无论是在我国,还是在实行市场经济许多年的国家,完全“自由的经济”同无序的市场经济一样,都会产生市场失灵的现实,都会要求必要的政府干预。对此,我们应当有清醒的认识,那种认为只要“无形的手”真正发挥了作用,一切问题都会自然解决的想法,无论在实践上或者理论上都是站不住的。

世界银行 1997 年一篇《变革世界中政府》的报告就认为,发展中国家在改革政府的过程中不能过分迷信“小政府”的理想。把政府该管的事放弃了,把需要加强的职能变换了,都会造成负面影响。

四、对策设计思想

把理想化的政府职能讨论转向适应型的政府职能实践。首先,应当从我国经济发展的极端不平衡的实际情况出发,瞄准我国和世界经济接轨、国内市场和国际接轨的方向,把政府职能界定为适应型的若干阶段。例如,在计划经济向市场经济转变的初期、中期、以及接近完成时期,或者按我国经济发展的不同程度划分为 4~5 种不同的情况,分别按应当放开的和应当加强的两个方向,设计出政府相应的职能以指导实践。其次,应当加强对实践的总