

转型期地方政府的职能转变

陈海泓

现代所有的国家，实际上并不存在完全的自由放任的市场经济，也不存在涵盖一切的政府行为这两类极端的情况。从这个意义上说，所有的国家都是混合经济国家，也就是市场机制和政府机制共同发挥作用的经济。

我国进入市场经济的外部环境不同。在告别 20 世纪行将迈向新世纪时，整个世界早已超越了自由放任的阶段，我国不可能实行完全的自由市场制度；同时由于时代不同，我国所面临的国际环境和世界经济竞争格局，是在已经完成了工业化正在向后工业化的世界过渡的时代。中国已经加入 WTO，我国政府要在接受、遵守、支持世贸组织已经制定好的规则，按照我们所承诺的义务条件来组织和指导经济发展。

我国进入市场经济的起点，与世界上大多数实行市场经济的国家是不一样的。西方发达国家是从自由竞争国家不干预经济的状况进入现代混合经济的，国家政府的作用是逐步加强的。而我国是从过去高度集中的计划经济体制下进入社会主义市场经济状态的。传统计划经济体制下的政府职能的突出特征是政府职能的“错位”和“缺位”，其表现是国家对社会经济的全面控制，既包括宏观经济又涉及所有的微观经济，许多应该是企业去办的事如生产经营、企业投资等。同时许多与企业职工相关的公共事务又都交给企业去办，比如职工的医疗、养老、子女教育、乃至社区治安、商业网点，都由企业操办。一方面是对经济管得太多太死，另一方面是政府该管的公共事务没有管起来。在市场经济条件下，一方面政府要从管得太多太滥的经济领域逐步退出，另一方面又要承担起政府的应有的职能。从这个起点出发，我国政府职能是一个调整和逐步缩小的过程。由于起点不同，我国原本存在的政府全面干预控制的计划经济，当转向市场经济时，要更多地承担起社会分配公平、实现经济稳定和治理环境污染等方面的重大责任。这样，我们的政府职能转型与现代大多数国家由自由资本主义向混合经济过渡，是在不同的起点、不同的过程和不同的任务条件下开始的。

由于我国的政府职能变化是在由集中的计划经济向社会主义市场经济转型的背景下，又有特殊的国际背景和具体国情的制约，所以我国政府职能的转变必然带有其特殊的因素，也就是在政府职能上不可能完全照搬西方发达国家的通行作法，在政府职能的变化过程中也要按照市场化的进程，在保证政府职能的连续性和社会稳定的前提下，逐步地加大政府改革的力度。

一、政府职能转变的难点

中国是转型中的社会主义国家，政府对于促进市场的发育和形成负有重大的责任，在利用我们的后发优势，利用社会主义的优越性，充分发挥中央和地方政府两个积极性基础上，建立起比其他国家更有权威的、更精简高效的和廉洁的政府体系，关键是要加快政府的职能转变。

而要真正解决政府职能的转变，必须要解决以下几个重大问题：

第一个问题是在社会主义市场经济条件下，政府应该管什么。

尽管在无论社会主义还是资本主义市场经济的运作条件下，政府发挥的功能是接近的在不同的国度和不同的阶段，发挥作用的领域有较大的差异。就政府职能而言，主要体现

一是建立稳定的宏观经济环境，二是为企业和个人创造良好的竞争环境，三是提供公共服务。

建立稳定的宏观经济环境，包括制定经济发展战略和相应的产业政策，协调地区之间的经济发展；制定健全有效的金融货币政策和稳定的财政政策，保持经济总量平衡，抑制通货膨胀和通货紧缩，减少失业，努力使经济保持持续快速健康发展。这些职能既是中央政府的责任，也要求地方政府贯彻甚至主要依靠地方政府实施的重点。在部分地区还要地方政府根据当地的经济发展的状况作出调整。为企业和个人创造良好的竞争环境，主要是通过政策、法律为市场竞争制定游戏规则，为各个经济活动主体创造公平、公开、公正的竞争环境，保障市场经济有序运转；维护市场秩序，反对任何形式的垄断和非法竞争，以保护生产者和消费者的权益。这也包括消除一切地方壁垒，建立全国统一的大市场。

提供公共服务，包括组织国防建设、实施义务教育、加强职业培训、保护自然环境；维护社会治安，保持安定团结的社会秩序；组织重大基础设施建设，解决制约经济发展的“瓶颈”；建立健全合理的税收制度，调节各社会群体之间的利益关系，通过再分配手段缩小居民间的收入差距；为企业和公众提供市场信息服务，推动对外贸易和经济合作，在国际贸易中保护本国企业的利益；建立健全的社会保障体系。

中国有中国的国情，中国的地理复杂多样带来的地域间经济发展的不平衡；在现代化过程中，与中国巨大人口数量相伴的就业压力也同样巨大，还有人口结构变化带来日益突出的老龄化问题；自然环境的日趋恶化的程度超过许多市场经济国家。这些问题远远不是我们刚刚建立并且很不完善的市场经济所能够克服的，或者是市场经济本身根本不能够解决的，这是必须由政府承担的责任。在现阶段市场经济不可能自动完成的任务，应该由政府来完成；或者市场和政府都能够做，但政府做更有效率，也应该由政府来做。

在中国建设市场经济的初期，政府在经济生活中居于主导地位也是历史赋予的责任。但是随着市场经济建设的阶段性目标实现，我国的市场经济自我完善，政府在经济生活中的责任就可以减轻，应随时根据变化了的环境进行调整。无论从培育市场角度出发，还是根据政府财力和管理能力出发，政府都必须从目前过多的经济职能中逐步退出，集中力量解决上述中国经济社会的大问题。当前，只要是市场可以做的，又不影响中国经济的大局和稳定，就应该放手让市场去做。

第二个问题，什么是中央政府管的，什么是地方政府管的。

实施政府的主要职能，都有中央政府和地方政府的相互分工和协调，都有在全国统一经济利益前提下承认地方局部的特殊利益的问题。政府从根本上转变职能，包含了中央政府将工作重点由直接调控为主转向间接调控为主，从高度集权转向地方分权，再到建立明晰的中央和地方的事权划分。

建立稳定的宏观经济环境，当然应该是由中央政府决定并由地方政府贯彻。中国的疆域辽阔，经济发展的条件差异很大，中央的决策是从全国经济一般出发，落实到地方又必须注意各地的特殊。当中央的宏观经济调控政策存在符合部分地方而不符合另一些地方的实际情况时，在“一刀切”的执行中难免会出现“上有政策、下有对策”的问题。在宏观经济调控中怎样正确发挥和利用地方政府的作用，使之符合国民经济调整的方向，又不影响地方经济的正常发展，这需要建立和完善中央和地方权力的制衡机制。

培育市场问题，一般来说中央起主导作用，由中央解决市场失灵问题和提供制度性的公共产品，包括制定适合市场经济的法律法规、抑制市场垄断、制定公用部门的规则等等。同时在进行经济体制改革十几年里，各地政府在培育市场上做了大量工作。但由于我国的改革和开放是从一部分地区开始并逐步推进的，中央放权迟早，决定了不同地方获得的先发优势和利益的不同。这样除了地区间原有的自然资源禀赋的差别外，市场建立的时滞加大了地区间要素流向的不平等。市场培育中的这些问题，更多的需要通过地方政府本身职能的转换，和加强地方间的合作协调来解决。

建国以来 50 年社会主义建设实践反复印证，调动和发挥中央和地方两个积极性，有利于生产力的发展和国民经济的快速增长。20 多年的经验更证明，地方政府在发展经济和提供公共服务上的积极性是中央政府无法替代的。因此，不仅宏观经济的调控要地方政府的配合，市场的培育要靠地方政府的自觉意识，大型和跨地区的基础设施要有地方政府参与，基础性公共服务的资金在大部分地区要地方政府筹集和支付，地方所属的国有企业改革要地方政府支持，而且相当大部分的公共服务要由地方来提供。同样，由于地方政府接近企业和市场、接近社会和居民，地方政府行使的政府职能相对来说效率更高。所以，在中央政府和地方政府的事权划分上，除了关系市场经济基本秩序和全国大局的事情外，地方政府可以做的，都应该放手让地方政府去做；只有地方政府不能够做或者做不好的事，如解决地区之间的收入和发展速度等问题，才应该由中央政府来做。

第三个问题是地方政府职能的行使

在市场经济的发展初期，继续由政府主导经济事务，并不是说政府继续直接的管理和参与经济，而是要更多地用经济、法律等间接方法来管理经济。对于中央政府和地方政府职能的行使有不同的要求。

我国地域广大，各地经济发展水平和市场化差距较大，特别是在地方政府职能转换的进程差距也相当大。虽然总体上在管理方式上都有很大的改进，但有的地区政府已经得风气之先，逐步安排政府职能的转型，而有的地区的政府职能却还较多地带有计划经济的痕迹。一般而言，沿海地区省份由于对外开放和市场化改革先行，政府较自觉地采用适应市场经济体制的方式，而内地省份则较多沿用传统的管理方式。但随着我国加入 WTO，无论沿海还是内地的地方政府都要切实改进政府行使职能的方式。

按照党的十四大提出由市场配置资源的原则，地方政府在市场经济条件下的规范运作，不仅包括转变政府作风，还应着重于政府职能的清理。随着市场经济体制的建立，政府首先是对经济的集权体制改变为服务体制，规范政府行为，理顺企业的产权关系，真正实行政企分开，使企业而不是政府成为生产经营的法人主体和市场经济运行的主体。其次是按照市场经济的客观要求，通过各种经济手段、法律手段和必要的行政手段来对市场经济的运行进行宏观调控，维持市场秩序，引导和保证国民经济的有序运行和健康发展。其中值得指出的是，在市场经济条件下，最有效的办法是尽可能采用市场竞争的方法来提供公共品。最后是精简机构裁减冗员，提高政府的办事效率，而这又有赖于政府职能的较大转变为基础。

以上几个问题的解决，正是对政府本身改革提出要求。我国政府成功地发起改革和控改革的进程，当改革的目标逐步转向政府本身时，要求政府有更大的胆略和谨慎，将中国

场化改革进行得更顺利。

二、转型期地方政府职能转换的任务

1 建立规范、公正的政府的行为准则

政府干预经济是在市场失效情况下出现的。市场机制受它本身的制约，不可能自动得到社会公正的结果，所以要用政府干预来弥补市场的缺陷。政府弥补市场的缺陷，需要通过设计、执行、监督和调整，间接的加以实现。

转向市场经济条件下的我国地方政府职能，应该是从原来对所有经济活动的管制转变为对社会经济行为的监控。其重要的一步是大幅度削减政府直接干预经济的职能，把市场能够解决的问题交给市场去解决。

首先是限制政府对政府以外经济资源的配置权力，包括放松行政性管制，减少行政性审批，打破行政性垄断等。改革行政审批制度、规范审批权力是防止政府机构和政府官员滥用手中权力“釜底抽薪”的必要手段。我国各级政府中各经济职能部门还有许多行政审批权限。本该由市场决定、配置的资源至今依然被这些部门抓在手中，政府部门的少数人能操纵企业命运，小如企业注册、变更，大如企业股票上市，都有行政审批的程序，无疑是夸大了政府的作用，也是官员腐化的重要原因。把可以取消的行政审批项目全部取消，把可以市场机制替代行政审批的项目通过市场机制处理，把资源配置权从政府官员的手中还给市场，减少官员干预经济的机会，是从制度上减少官员犯错误的重要措施。当然，审批作为政府管理经济的一种方式 and 手段，在市场经济条件下仍将发挥重要作用。特别是在经济转轨时期，对一些事关社会政治稳定、事关经济发展大局的重大事项，不仅要保留审批，而且要从严把关，重要的是要对这些继续保留的审批事项制定出科学、规范、高效的操作规程，要以制度作保障。

其次是政府配置政府资源的权力经过规范的程序，保证过程的公开公平公正。包括公共工程项目的确定，要建立公共工程设计施工监理的招投标制度，采用和推广大宗商品和服务的政府采购，将政府必要的经济投资活动纳入市场机制的领域，在社会监督之下进行。制定政府内部的制约机制，是杜绝暗箱操作、维护政府形象、改善社会风气、促进各项事业发展的保证。在市场机制难以发挥作用的领域，则增加和强化新的职能，如加强对经济运行的监控、完善社会保障、提供信息服务等。

根据国际经验，无论政府内部制度设计多么严密，也无论对贪赃枉法、玩忽职守的官员处罚有多么严厉，都不可能完全杜绝类似情况的一再出现。根据我国经验，在市场经济条件下，探索人民群众直接监督新的方式和渠道，防止少数蜕化变质干部对社会利益的侵害是当务之急。

2 政府逐步退出竞争性经济领域

经济体制改革的基本内容之一，就是为了让政府从大量参与的微观资源配置职能的角色中解脱出来，逐步地向宏观经济和社会秩序的调控方面进行转变。由于经济体制转型时期的过渡性，政府还需要在比较重要的经济部门继续行使资源配置的职能。但这种资源配置职能的行使，应该不再是为了对社会经济活动进行计划控制，而是为了达到提供社会公共服务和充分保证国家安全利益的目标，同时又要保持体制转型与市场发育、发展的稳定。因此，政府主动地从经济领域退出，是加强地方政府能力的一个前提。

由于国有企业在许多地方还是经济发展的主要推动力，地方财政的重要来源。地方的经济发展和财政收入压力是政府干预的重要原因。作为国有资产的代表者，国有资产管理局还在政府系列。政府作为国有企业的所有者在董事会拥有全部或大部的决策权，政府依然可以通过拥有企业的股份影响企业。这样，政府拥有公共行政权和国有资产管理两种性质不同的权力。要克服这一缺陷，就要实行新的两权分离：公共行政权与国有产权的分离。政府不再直接管理和经营市场化的国有资产，以专心致志于公共行政管理。

另外，政府自己执行资源配置职能是需要付出极大成本的。既包括政府财政资金的投入和政府金融借贷等有形费用，也包括各种支持性政策和管理等无形费用。例如以往政府曾经直接参与大量资源配置调控、举办国有企业和国有经济。但国有企业和国有经济的规模和涵盖的社会经济部门复杂，政府为其付出成本费用增加的同时，其调控效率下降。另外根据不同来源的估计，形成相同的生产能力，民营企业比国有企业可以减少至少 80% 的投资。如果把竞争性国有企业放给社会去搞，政府主要通过工商、税收等方式对其进行管理，肯定是一种更为明智的选择。政府应该有意识地弱化计划管理秩序的作用并逐步引导启动新的市场竞争秩序。政府把这方面的工作做好了，所付成本很小，却可以产生很大的社会效率。

政府逐步退出市场和市场竞争，将政府主体职能转向宏观经济管理和社会秩序职责方面，对政府行为提出了更高的要求。当代市场经济的表现形态非常复杂，市场竞争格局纵横交错，新的竞争方式不断出现，市场投机活动也在不断升级换代。在这样的形势下，政府的选择应该是有所为有所不为。

3 赋予地方政府相应的权力和责任

结合财政体制进一步的改革和完善，在目前逐步完善税制基础上，规范中央转移支付方式，压缩专项补贴的规模，扩大转移支付的力度，建立地区间相对公平的发展基础上，可以适度扩大地方政府在发展经济上的相应权利。

我国《预算法》规定，一级政府应设一级财政，一级财政设一级预算，各级政府预算应自求收支平衡。改革现有的税收制度，建立地方稳定的财政来源也是地方预算平衡的重要基础。目前我国地方税源分散、税率划一，不利于地方自主培植税源、扩大地方财力的长期打算，特别是不利于经济欠发达地区依靠自身力量改变财政拮据的状况。建议按照税制改革的方向，在清理地方收费项目的基础上，将部分具有税收性质和功能的收费依法改为税收，主要是地方性税收。选择城市维护建设税、个人所得税、财产税和资源税作为省市级财政的主体税种；营业税作为市县的主体税种；简化和合并农业税和农民的其他合理负担作为乡镇级财政的主体税种。国家规定相应税种的税率范围，允许地方人民代表大会根据地方经济发展需要，自行选择主体税收的税率和征收范围。当然，地方开征税种报中央备案，不得与国家法律和法规相抵触。

地方经济的发展，还需要在地方融资上有新的思路。1998-1999 年实行积极的财政政策，其中一项重要的举措就是由中央财政发行国债，再转贷给地方，用于地方项目建设。1998 年财政发行的 1000 亿元专项国债资金中有 500 亿元转贷给地方，期限 3-5 年，利率 4-5%。1999 年中央财政又安排 300 亿元转贷给地方。通过转贷的方式，降低发债成本，拉动需求，充分调动地方政府在扩张需求中的积极性。中央政府国债转贷也成为当前特殊经济形势下地方政府资渠道和资金来源。事实上，沿海和内地的许多省市已经获得向国际金融市场或国内债券

筹集规定数额资金的权力。为减少地区间的机会不均等，可以在国家有关部门监督下，根据地方经济发展的实际需要，允许地方按“自借自还、专款专用”的原则，在当地、国内和国际资本市场上筹资。研究制定《地方债券试点办法》，明确规定地方财政的发债资格、规模、方式、范围和偿债机制。地方政府申请发行债券必须得到同级人大的批准，以贯彻“一级政府、一级财政”的原则。地方债券与中央政府债券的主要区别在于其选择性和限定性，即发债主体、债务的使用范围、发债方式等都有限制，必须经过严格选择，要对地方政府公债发行的主体、适用范围做出明确的规定。当前对地方政府债券适用范围的限定，除绝对不能用于“吃饭财政”外，也要明确规定不能涉足竞争性领域的建设项目，只能用于地方基础设施和其他公用事业建设项目。地方政府发债除通过税收和项目收益进行担保外，中央财政要保留对地方财政不能偿还债务时的处罚手段，以促使地方政府在发债时就建立相应的偿债机制。

4 加强对政府行为的监督

在政府职能的转型中，适应社会主义市场经济发展要求的管理体制和监督制约机制正在建立但不可能立刻完成；政府的行政行为、企业行为和市场行为也需要通过社会主义民主法制各健全和完善，得到严密规范和有效约束。因此，加强对政府机构和政府官员的监督必不可少。对政府的监督，需要党内监督、国家权力机关的监督、行政监督、司法监督、各民主党派的监督以及群众监督共同组成。

坚持和完善人民代表大会制度，保证人民代表大会及其常委会依法履行职能，保证立法和决策更好体现人民的意志，是健全民主制度的基础。各级政府应该就对人民直接影响较大的事项向人大报告，并受到人大的监督。如财政性资金投资、对社会和民生有较大影响的建设项目立项；养老、失业保险金、住房公积金、扶贫基金的收支管理情况；水电、煤气、医疗、公共交通等公用事业服务价格的调整，对学生、农民及企业等收费的标准及项目的调整；给社会造成严重损失的重大事件及处理情况等涉及政府日常需要处理的重要事项。以上事项能够经过人大的审议，有利于发挥人大对政府的监督作用。

更多和更有效的监督，还应该提高政府各部门办公的透明度，自觉接受广大人民的直接监督和新闻单位的舆论监督，让公众利用报刊、广播、电视等新闻媒体依法表达和传导具有普遍性的意见、议论和看法，这方面也需要法律法规的制度保证。按照从严治党从严治政的要求，防止将人民赋予的权力变成少数人的特权。