

□ 杨公朴

转变政府职能 推进政府管理体制改革

党的十五大报告在论述政治体制改革时,专门提出了转变政府职能,推进政府管理体制问题。在形成社会主义市场经济体制,建立现代企业制度,深化企业改革过程中,推进政府行政管理体制配套改革,已是一个亟待解决的问题。

我国经济体制改革,采取了渐进式的改革思路,表层的问题已基本得到解决,现在的改革则要解决企业的深层次问题、体制问题和企业制度创新的问题,而这些问题与我国政府行政管理体制进而政治体制有着密切相联的关系。主要表现在:

1. 政企难分,政资难分。政府离不开企业,企业也离不开政府,这些作为长期传统计划经济的后遗症不容易排除。

2. 忽视机构配置的科学性和整体性,导致政府机构本身结构不当、功能不全。不仅经济调节、监督以及社会保障等方面机构不健全,而且为决策服务的参谋咨询机构很不完备,使得政府宏观管理功能薄弱,决策的规范化、科学化也缺乏必要的组织基础。

3. 机构臃肿,效率低下。政府以部门为主直接管理经济,造成部门林立,机构庞大,条块分割,左右之间职能交叉,其结果影响了专业化协作和统一市场的形成,办事手续繁琐,权力与利益的矛盾冲突在工作中时有发生,扯皮、掣肘以至争权夺利现象影响了改革

的顺利进行。

4. 权力过于集中,包括干部人事制度,财力和物质、技术的分配等。但对自己决策和管理的失误,不承担经济责任。

5. 政治民主化、科学化、制度化薄弱。因此,为了实现“九五”计划和2010年远景目标,加快国有企业改革,必须按照十五大报告的要求,进一步深化政府行政管理体制改革,坚持政企分开原则,促进政府职能和政府管理方式、运行机制的转变。

我国国有企业改革一直是经济体制改革的中心环节。要实现两个根本性转变,关键是搞好搞活国有企业。而深化政府行政管理体制改革,又是搞好搞活国有企业的基础。当前,在这方面彼此相关联的几个难点必须想法解开。

1. 对现有的一些重要经济权力结构和既得利益格局要作重大调整。经济体制改革,归根到底是一种权力和利益的调整,特别是推进国有企业改革,更是如此。这样势必会带来现有权力格局的变化,甚至使一些人员的原来工作岗位和职业发生重新定位问题。而国有企业改革又要求政府行政管理体制配套改革。

2. 我们的改革往往是自上而下进行的,是政府领导下进行的,改革不能不依靠各级政府领导,政策也要依靠各级干部贯彻,改革

又可能触动一些人的权益,因而有时会遇到阻力。“拆庙与搬佛”很不容易。这就要求从根本上改变国有企业按部门、地区行政管理及政企职责不分的体制。

3. 要打破部门所有,条块分割。改变资本按条块封闭起来的状况,实现国有资本的有效运转和资源的优化配置。

深化政府行政管理体制改革有着丰富的内涵,作为政治体制改革的重要组成部分,应该注意以下几点:

1. 按照政企分开的原则,转变政府职能。政府的经济管理职能要真正转变到为社会经济的长期健康稳定发展提供公共政策,充分发挥市场的作用,克服和避免市场失效对社会经济的冲击,调节和引导经济发展,创造良好的经济环境上来,把不应由政府行使的职能逐步转移给企业、市场和社会中介组织,使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体,这是搞好搞活国有企业的基础和关键。目前在政府职能定位时,要防止“无所作为”和“依旧管理”两个倾向。我们建立社会主义市场经济体制,既不能认为政府无为,市场有为;也不能坚持传统计划经济的那套思想和做法,认为加强宏观管理就要对市场经济进行过多的干预。

2. 政府要按照建立现代企业制度的要求,重点建立权责明确的国有资产管理、监督和运营体系,实现“政资分开”,也就是国民经济管理职能与国有经济管理职能的双重经济职能分离,真正解决好国有资产保值增值问题。

3. 根据政府经济管理的主要职能以及政府机构改革的要求,今后我国经济管理的组织体系可分为几个系统。

第一,综合经济部门。要逐渐调整和建设成职能统一,具有权威的宏观调控部门。完善宏观调控体制的重点是,建立计划、金融、财政之间的相互配合和制约,能够综合协调宏观经济政策和正确运用经济杠杆的机制。

第二,检查监督部门。这些部门要制定各种经济法规和条例、制度,把方针政策具体化、规范化,为企业提供一个良好的社会经济环境,督促企业贯彻党和国家的方针政策,依法经营,保护各类企业的合法权利和正当的经济利益。

第三,专业经济管理部门,即企业主管部门。这是政府机构改革的重点之一,部分专业经济管理部门改造为资产运营机构或组建企业集团,多数专业经济管理部门转变为行业管理部门,将原来政府承担的一部分职能转移过来。此外,还要组建和加强各类资产评估、会计、审计、法律、房地产、咨询等非政府机构中介组织。

深化政府行政管理体制改革,任务艰巨而繁重,过程长期而复杂,必须考虑:(1)要与建立社会主义市场经济体制的进程相结合;(2)要适应公有制实现形式的多样化;(3)要区别不同层次和不同类型的政府机构,鼓励探索试点;(4)要充分调动机关广大干部和群众的积极性,使改革在广泛的认同和宽松的环境中进行。

(作者系上海财经大学工商管理学院教授;单位邮编:200433)