经济职能的转变与 政府经济管理机构的改革

傅明贤

一、旧的经济职能是造成政府经济管理机构弊端的主要根源

随着我国经济体制改革的深入发展,迫切要求政府经济管理机构进行相应的改革。改革政府经济管理机构,首先要弄清我国政府经济管理机构有哪些弊端,以及产生这些弊端的主要根源是什么,这是决定政府经济管理机构改革方向的前提。

我国当前政府经济管理机构的主要弊端是什么?这是一个值得专门讨论的复杂问题。据个人浅见,部门林立,机构臃肿;多头领导,政出多门;比例失调,畸轻畸重,这三大问题是它的主要弊端。

我国现行的政府经济管理机构,是五十年代初期建立的。当时,它是根据这样一个主观设想的经济基础设立的,即社会主义经济是由单一的社会主义公有制的有计划的产品经济组成,整个社会生产是一个由社会集中管理高度计划化的大生产。这样一个高度计划化的经济,要求建立一个高度集权于国家的计划经济体制,国家管理社会经济的职能就好比是一个企业管理经济职能的扩大化,国家要直接安排每一个国营乃至集体企业的生产经营活动,以政代企理所当然。国家经济职能既然如此,政府当然要设置众多的经济主管部门,不如此,就无法直接管理几十万个社会主义企业。于是,部门林立势在必行。所谓行政管理机构部门林立,主要指经济主管部门而言。它不仅要部门林立,而且要庞大,要直接管理如此众多企业的日常生产经营活动,不庞大行吗?

多头领导,政出多门,造成此现象固然有多种原因,但政企不分,国家要直接管理企业的微观活动,是一个重要根源。一个企业要受同级和上级主管部门和众多经济职能部门管理,每办一件事,不盖十几个乃至几十个图章是不行的。所以企业感到“婆婆”太多。加上“婆婆”之间又各自为政,互不通气,只有分工,没有协作,以致造成南辕北辙,互相矛盾,使企业无所适从,或利用矛盾为我所用;领导机关之间,也因此而争功诿过,互相推诿。

组织结构的比例失调,畸轻畸重,主要表现在:重决策部门,轻咨询和信息部门;重管理部门,轻监督和服务部门;在管理部门中,又重直接管理部门,轻间接管理部门。造成此现象的原因,仍在于政企不分、高度集中的经济管理职能。这是因为:

第一,国家高度集中管理的经济职能,使国家经济管理的主要力量必然是放在几十万个企业的微观管理,而不是对整个国民经济的宏观管理。我国在1979年以前,曾制定过十次五年计划,除第一个五年计划是成功的以外,其它九次都落空了。可以说,我国过去基本上没有完整的科学的中长期宏观计划,只有年度计划。而没有中长期计划指导的年度计划,基本上只能是微观计划的总和,它只是过去产业规模量的扩大,而不能根据当今科学技术发展的

趋势，主动扶持领航工业，带动整个国民经济的发展，使国民经济发生结构性的质的变化。制定这种低水平的宏观计划，只需依靠首长个人的“经验决策”，勿需大量的国内国际经济技术信息，勿需专门的咨询机构和依靠智囊团的集体智慧，由科学的决策程序作出科学的决策。这是导致我国经济管理机构中信息、咨询部门极其薄弱的根本原因。

第二，由于过去高度集中管理经济的职能，国家要直接安排企业的生产经营活动，理所当然的要以行政命令的办法直接管理，不必主要靠经济手段去间接管理企业。同时，由于企业基本上无独立利益，盈亏一个样，企业对经济杠杆的经济参数已没有什么感应能力，国家也不能主要靠经济手段调节企业的行为。于是，负责直接管理的经济部门自然要庞大，负责间接管理的经济部门，自然要萎缩。

第三，由于国家要直接管理企业的一切活动，企业能干什么，不能干什么，国家规定得清清楚楚，这种管理本身就是监督。同时，国家又掌握了企业人财物大权，企业对国家只能唯命是从，无力自由反抗，加上企业盈亏由国家负责，企业也无需反抗，因而企业的违纪违法行为都比较少。在这种管理体制下，政府单纯的经济监督职能勿需充分发挥，执行经济监督职能的部门自然要相应弱小。

第四，由于企业的生产经营活动要由国家安排，经济活动的主体是政府而不是企业，企业是政府的附庸，这种管理关系势必造成企业围绕政府经济管理机构转，而不是政府管理机构围绕企业转。服务与被服务的关系因此而颠倒。这是现行经济服务机构薄弱的根本原因。

二、新旧经济职能的转变

中外社会主义经济建设的实践，无情地否定了我们过去对社会主义经济的认识，它从正反两方面，都强烈地表现出，社会主义经济是有计划的商品经济，而不是有计划的产品经济。这种经济，既要求全社会经济在一个社会计划指导下，按比例地沿着社会主义生产目的发展，又要求各个企业具有相对独立性，是一个自负盈亏、自主经营的商品经济实体。我国当前的经济体制改革，就是要恢复社会主义经济的本来面目，承认社会主义经济是有计划的商品经济。国家的经济职能，就是要为这种既有社会统一性，又有企业相对独立性的社会主义经济服务，满足它这两种特征的要求。而我们原来的国家经济职能，只能满足社会主义经济社会统一性要求，不能满足它的相对独立性要求，而且由于社会主义经济的社会统一性与企业相对独立性是紧密相连的，不是互相分割的两块经济，因此原来的那种满足社会统一性的职能，是一种不能容许有相对独立性的机械的、绝对的统一，无法适应含有企业相对独立性的社会统一性的要求，也需要改革，不能原封不动地沿用。具体而言，我国国家的经济职能，在经济体制改革之后有这四种转变：

1、从微观计划为主转向宏观计划为主。过去国家经济职能要直接管理企业的生产经营活动，工作量最大的是制定微观计划，而不是宏观计划。今后，国家要承认企业是一个相对独立的商品生产者，基本上不再直接管理企业的日常生产经营活动，国家的主要任务是控制宏观经济。因此国家的计划工作，也由微观计划为主转向宏观计划为主。同时，由于科学技术的迅速发展，国民经济体系日益庞杂，国民经济体系变化日益迅速，国民经济计划工作更加复杂困难，也迫使我们要投入更大的精力搞好宏观计划。

2、从直接管理为主转向间接管理为主。在过去高度集权，企业无独立经济责任、权力、利益的经济体制下，国家对企业的管理职能主要靠直接的行政命令的方式履行，现在，

国家要承认社会主义企业是一个有相对独立性的商品经济实体，基本上不再干涉企业的生产经营活动，国家的任务主要是控制宏观经济，使之沿着社会主义方向按比例地协调发展。但微观经济运动的综合结果形成宏观经济的运动，完全不控制微观经济，就无法控制宏观经济。这就是矛盾。解决这个矛盾的最好办法就是用经济的办法间接管理企业，而不是用行政的办法直接管理企业。当然，行政的直接管理还是不能取消的，特别是对关系国计民生的重要紧缺产品的生产经营活动，还需要这种办法管理。但是这种办法不能多用，因为它最大的缺点是，在它的管理下，企业缺乏自主经营的权力，压制了企业的主动性、创造性。而用经济办法间接管理企业就可避免这个缺点。运用经济手段的主体是国家，国家根据国民经济计划的要求，决定运用各种经济手段的经济政策，因而它充分体现了国家控制宏观经济的需要；同时，由于它能对企业的物质利益具有分配和再分配的功能，能够协调好国家、企业、个人三者利益关系，企业为了自身利益，必然要服从经济手段的要求，沿着经济手段指示的方向运行。所以经济手段虽然不象行政手段那样，直接命令企业去做什么，不去做什么，因而它没有限制企业的自主经营权力；但是，由于它具有协调利益的功能，可以影响企业的行为，使之纳入国家计划的轨道。于是，国家既尊重了企业的独立性，又使企业服从了社会统一性；既放活了微观，又控制了宏观。

3、从重直接管理为主转向诱导与监督并重。由于过去国家直接管理企业的活动，管理本身就是监督，因而在很大程度上，可以用管理代替监督。今后，国家基本上不再直接管理企业，主要是用经济手段间接管理企业，即以调节企业物质利益的方式，诱导企业的行动，使之纳入国家计划轨道。这种管理形式无约束性，无强制力，因此寓监督于管理之中的机会大为减少。同时，由于企业有了自己的独立利益和自主经营的权力，它可以为了自身利益利用自主经营的权力，干出一些对社会、对他人不利的事来，因此违法违纪行为、经济纠纷事件将会比以前大为增加。这两种情况都迫使政府要加强经济监督职能。

在经济体制改革之后，国家的经济监督职能和国家用经济手段诱导企业的职能具有同等重要的地位。在国家承认企业的相对独立性后，国家主要靠这两手控制企业的行为。这两个手段缺一不可，相辅相成。现在，对用经济手段诱导企业的管理办法，已引起人们的普遍重视，但对健全各种经济法规，加强政府经济监督职能，重视不够。不少人认为社会主义的企业，勿需政府的监督，就会自觉地服从社会利益。其实不然，在社会主义社会也存在着社会利益与企业利益、个人利益的矛盾，正确处理这个矛盾，不仅需要思想政治教育，也需要一定的纪律强制。而且，从某种意义上说，社会主义国家经济监督职能，不比资本主义国家轻，反比资本主义国家重。在资本主义社会，政府经济监督的对象主要是私人资本主义企业，政府虽然是整个资本家的代表，但毕竟私人企业不是国营企业，因而政府的经济管理机构容易团结一致地站在政府立场上，维护监督机构行使监督职权。社会主义国家则不同，它的经济监督对象主要是社会主义国营企业，它直接归政府经济主管部门和职能部门领导，企业很多违法违纪行为都与政府的经济部门有关，所以政府的经济监督对象，是受着政府经济管理机构保护，有政府后台的企业。这点是与资本主义国家中私人企业与政府机构关系所不同的。这个不同，大大增强了社会主义国家经济监督的困难及重要性。

4、从单一的管理型转向管理服务型。社会主义经济是有计划的商品经济。这种经济的性质决定了它的上层建筑——国家政权，要满足它社会统一性与企业相对独立性这两种特征的要求，政府经济管理机构，不仅对其有指挥与管理的权力——以满足它社会统一性要求，而且有服务于企业的义务——以便为企业自主经营创造条件。而且，归根到底，管理是为了

服务,政府对宏观经济管理,最终目标是为企业微观经济的发展创造良好的条件和环境。因此增强企业的活力,是我们新经济体制的核心,也是我们国家经济职能的核心。政府的一切行为,都要为搞活企业服务,为不断提高企业的经济效益服务。同时,还要看到在服务中也有引导,能将管理渗透其中,通过服务,可以更自然地使企业的生产经营活动纳入国家计划要求之中。其实,这是社会主义上层建筑与社会主义经济基础本来应具有的关系,只是被过去高度集权的经济管理体制所扭曲了,在那种体制下,只有企业服从政府的管理与被管理关系,不能充分发挥政府为企业服务的关系,所以现在需要来一个转变:由单一的管理型转变为管理服务型。

三、根据新的经济职能改革政府经济管理机构

国家经济职能是设立政府经济管理机构的根据,政府经济管理机构是为履行国家经济职能而设立的。当前,政府经济管理机构的改革,就是为了更好地履行在经济体制改革之后国家新的经济职能。同时,政府机构的设立,还应遵循它自身的一般规律,即政府的整个经济管理机构,应该是一个目标一致、结构协调、责权相称、指挥畅通、经济效能的大系统。为此,针对我国当前政府经济管理机构存在着部门林立,机构臃肿,多头领导,政出多门,比例失调,畸轻畸重这三大弊端,我国政府经济管理机构的改革,是否可考虑以调整结构、理顺关系、提高队伍、完善系统为主要内容。

我国当前政府经济管理机构最严重的弊端是比例失调,组织结构不配套,和政出多门,关系不顺这两大问题。而这两大问题又是关系到整个经济管理机构能否正常运转,整个经济管理大系统能否发挥综合效率的大问题。从系统论观点看,一个完善的政府经济管理机构是一个大系统。它应由五个比例恰当的分系统,即咨询系统,决策系统,执行系统(其中又包括直接管理部门、间接管理部门、服务部门这三个小系统),监督系统,反馈系统组成。只有如此,才能构成一个自成体系的连续的封闭回路。但仅仅如此还不行,还必须使各个机构政出一门,指挥畅通,关系协调,互相配合,这样才会使整个经济管理工作在这个连续的封闭回路中,顺利地运转,使其在不断地运转中自我完善,自我提高,使整个运动呈螺旋式的上升状态。而我们现行的政府经济管理机构,恰恰是在这两个关系到全局的问题上出了问题。

这两大问题,又集中表现在经济管理机构中两个组织系统上,一是运用经济手段间接管理的执行系统,二是经济监督系统。这两个系统的组织机构相对弱小,内外关系不顺,指挥不畅。这两大系统又恰恰是执行新经济职能的主要系统,政府经济管理机构主要靠这两大系统控制宏观经济,搞活微观经济。旧的经济职能是否能切实转到新的经济职能轨道上来,主要看这两大系统是否健全。因此,改善这两大系统,是整个政府经济管理机构改革的首要任务。

首先要完善以经济手段间接控制经济的执行系统,这包括两方面的任务:一是充实提高以此为职责的经济职能部门;二是理顺这个系统内外之间的关系,搞好它的内外协作。

为了适应今后以经济手段间接管理为主的调节形式的需要,急待充实提高以此为职责的经济职能部门。这些部门的工作量不仅比以前成倍的增加,而且增加了工作的难度和大量的业务监督工作。为此,不仅要极大地提高这些部门的工作人员的质量和数量(如现在税务部门因税收人员少,每年国家要少收很多税金),而且有的还要提高机构的层级、规格。如有的地方物价局、税务局等比同级局要低半级,给其工作带来一定困难。机构的层级表示机构的权限,如果层级低于应负的责任,使其无权完成应负的责任。而且,从组织原则上说,各个部门的层级结构均应基本一致,以使各单位的相互关系和处理事务的程序标准化。这些经济职

能部门低半级的做法也不符合此原则。另外，为了保证这些职能部门顺利地履行职责，还应考虑将这些职能部门的干部人事权掌握在上级职能部门手里，这是避免同级政府出于地方主义，打击排斥执法严格的职能部门干部所必需的。

在充实提高经济职能部门的同时，还要搞好各经济职能部门之间的协作。政府各个经济职能部门运用不同的经济杠杆，从不同的角度分配、调节企业的物质利益，它们的目标只有一个：都是为国家的计划目标服务，这是它们统一的一面。但是，它们之间也有矛盾的一面，各个经济职能部门有各自独立的经济职责，如税务局总想多收税，银行总想贷款回收快，利率高，存款吸收多，利率低；物价局总想物价稳定，求稳怕乱，如此等等。所以在对待具体对象上，与国家的奖限政策不一定是吻合的。同时，由于各地情况千差万别，适用于全国的经济政策不一定适用于本地，中央规定的某些经济政策地方应作适当调整。经济杠杆的这种矛盾，需要有一个协调机构去处理解决，以切实保证经济杠杆成为国家和各个地方实现国民经济计划的有力手段。

经济职能部门与经济主管部门的协作关系，也需建立和加强。今后主管部门对企业的领导，主要通过指导性计划，而指导性计划不具有直接的约束力。为保证指导性计划的实施，从主管部门而言，一是靠其为企业提供各种物资的和信息的服务，二是靠提出一系列的经济杠杆的运行政策，以诱导企业，但是，目前经济主管部门对一系列经济杠杆的运行政策都无权参与制定，连信息都不通，企业不执行指导性计划，主管部门无办法。所以必须加强经济职能部门和主管部门的协作，加强它们之间的信息联系，互相听取对方意见，既使经济政策有更强的针对性，又使主管部门能通过对经济政策的了解，更好地明确本行业的发展方向及速度，这样，就能更好地使各个行业沿着国家计划的总目标健康发展。

为了简化机构，以上两个协调职能可考虑由一个经济协调机构完成，各个地方政府可成立一个经济协调发展委员会，由各地政府主要负责人担任主任委员，由各经济职能部门和主要的经济主管部门负责人任委员。同时，还应有一个精干的办公机构和一专职的副主任，否则，委员会势必成为一个松散的联盟，开会即来，散会即走，开起会来各站在各的立场说话，议而不决，决而不行，没有一个负责人和组织机构站在国家立场考虑问题，那就起不到综合协调的作用。

其次，要完善经济监督系统，经济监督职能是整个国民经济能够按照既定的计划目标、方针、政策有秩序运行的保证，没有有效的经济监督，就谈不上对整个国民经济局势的控制，我国当前经济监督机构极其薄弱，是当前宏观经济容易失控的重要原因之一。

我国现行的经济监督机构问题很多，其中最重要的问题是，没有处理好经济监督与业务管理的关系，只看到经济监督与经济业务统一的一面，未看到或不重视经济监督与经济业务矛盾的一面，因而在组织机构的设立上，没有一个独立于业务管理系统之外的经济监督系统，经济监督机构，都在不同层级上属业务管理部门领导。这表现在：一、现有大多数经济监督机构都是结合业务工作的兼职监督，如财政、银行，税务、物价等部门都设有监督性的处室，但这种监督机构人手少，层级低，没有权威，而且很多事是自己监督自己、下级监督上级。二、即使是专职监督机构，除了仍有人手少不健全外（如有的工商行政管理局用临时工做市场管理员），仍有归经济业务部门领导、自己监督自己的问题，如工商行政管理局、标准局、计量局都归经委领导，审计局归财政厅领导、统计局归计委领导，食品检验所、药品检验所归卫生厅领导等等，它们的监督对象——企业也属这些业务部门领导，从一个系统看，仍然是被告、原告都在一家，而且领导部门往往更多地站在被告一边。

当然经济监督工作是为经济管理工作服务的，是为了更好地管理而监督，而且这种监督

工作业务性很强，它需要掌握很深的经济专业知识，并要随时了解经济业务工作的动向。从这方面说，经济监督机构应隶属于经济业务管理机构。但是也应看到，监督工作同业务工作又有矛盾的一面，它的重要任务是查处、揭发各种经济业务工作中违法乱纪的问题。为了保证这些揭发的问题能得到应有的处理，和不致因揭发问题而受到业务领导机构的打击报复，除了一般的充实监督机构外，最重要的是成立一个独立于业务主管部门之外、直属政府管理的监督管理领导机构，它是政府内部各种监督机构（包括经济监督机构）的总领导、总后台。如同解放初期，各级政府曾设立的监察院一样。这样，每个经济监督机构都受双重领导，既受经济业务部门领导，又受政府的监察院领导，这样就可以避免自己监督自己，原告、被告是一家所造成的一系列弊端。这是切实加强政府经济监督职能的根本措施。

当然，调整目前政府经济管理机构的结构比例，理顺它们的关系，除了完善这两大系统外，还应在理顺政企关系，实行政企职责分开的基础上，精减主管经济部门，解决企业“婆婆”太多的问题，这是消除旧的高度集权的经济职能，履行新的放活企业的经济职能所必需的。其次是要充实提高这一系列的薄弱部门：咨询部门，信息反馈部门，服务部门，使其能与其它部门配套协作。再次是要协调好经济主管部门之间、党政经济部门之间，以及信息咨询与决策、执行部门之间的关系，等等。由于篇幅所限，笔者不一一赘述了。

（上接9页）

要的因素就是作风的好坏。我们的党抱定了坚定的共产主义信念，全心全意为人民服务的宗旨和优良的传统作风，我们无数优秀党员无论在残酷的革命战争年代，还是在艰苦的社会主义建设时期，他们吃苦在前，享受在后，冲锋在前，退却在后，“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”，他们的言行，生动地体现党的这种马克思主义的革命作风。他们的这种革命作风使党的事业不断由胜利走向新的更大的胜利。正如邓小平同志说的：“过去我们党无论怎样弱小，无论遇到什么困难，一直有强大的战斗力，因为我们有马克思主义和共产主义信念。有了共同的理想，也就有了铁的纪律。无论过去、现在和将来，这都是我们真正的优势。”^⑭在新的历史时期，我们要抓好社会主义精神文明建设，就要切切实实地把这个真正的优势发扬光大，使之在广大党员和广大人民群众的思想深处深深地扎下根来，使大家真正地树立起党的优良作风，真正实现党风和社会风气的根本好转。只要我们这样作了，那么我们就一定能够在建设有中国特色的社会主义的斗争中不断取得胜利！

注释：

①⑦⑭ 《中国共产党十二届四中全会、全国代表会议、十二届五中全会文件汇编》第34—35页，第101页，第102页。

② 《邓小平文选》第326页。

③ 邓小平：《建设有中国特色的社会主义》人民出版社1984年12月第1版第12页。

④ 《马克思恩格斯全集》第26卷（I）第296页。

⑤ 《马克思恩格斯全集》第2卷第82页。

⑥ 《马克思恩格斯全集》第9卷第347页。

⑧ 《马克思恩格斯全集》第25卷第97页。

⑨ 《列宁选集》第4卷第348页。

⑩ 《毛泽东选集》第3卷，第776页。

⑪ 《鲁迅全集》第1卷第395页。

⑫ 《毛泽东选集》第1032页。

⑬ 《毛泽东选集》第667页。