
政府恰当定位：政府治理结构改革的重要课题

荣兆梓

从政府治理结构角度讲，政府改革无非是两个问题：一是内部的治理结构，一是外部定位问题。从内部治理结构看，政府，无论是哪一级政府，都是一样的，都是等级制，又叫官僚机构。从这个角度看，关键是权力的来源问题，是民选政府，还是从别的渠道来的。

外部定位问题，表面上看理论上早就解决了。西方经济学说：市场能办的事政府不做，市场不能办的事政府来做。国内通常说小政府、大社会，也有人用强弱来分析。这两对概念哪对好一些？我倾向于大小。强弱里有政府效能问题，政府效能当然越强越好，不能搞无能政府、低能政府、弱政府。小政府概念实际上是确定他的职能范围。从这个意义上说，政府和市场的分工应有个适当限度，政府该干的事应由政府干，不能让政府小到什么事都不干。这是从一般理论上讲的。

中国绝大多数省、市地方政府都太大。从改革开放起一起到现在，还是政府太大，包括沿海改革先进地区，但中

部地区问题更大。政府在整个社会经济生活中，集中的权力太多，集中的资源太多，这是中西部地区发展的突出问题。为什么江苏、浙江、上海在缩小政府、扩大市场功能方面做得较好，而中西部地区做得较差呢？不是中西部地区不愿改革，江苏、浙江、上海特别愿意改革。穷则思变，中西部地区的改革意愿可能还更强烈一些。改革的智慧也不是差距的主要原因。改革初期，有很多改革创造是中西部首先提出来的，安徽还曾经走在前面。但从九十年代起，特别是九十年代中后期，改革的先行角色已经由东部地区理所当然地坐稳了。真正原因是体制外，体制外的发展使东西部地区出现分化。一开始是乡镇集体经济的发展，然后是以温州为代表的私营企业的发展，这两块在东部沿海地区发展比较顺，而在中西部地区屡屡受挫，越发展越觉得赶不上趟。今天要解释起来也很简单：是市场经济造成的，长期积累下来的区域竞争力的差异，在市场化的过程中显现出来了。因为体制外一块完全靠市场找出路。这一块中西部地区在竞争中落后了，而这一块不能发展起来，就导致政府之外的民间力量相当弱，跟东部地区不能比。

怎么做到小政府？小政府就是市场能做的事让市场去做。但这还是很模糊的概念。真正具体做的时候，要一步

步深入才能逐渐认识。开始我们的理解是企业经营应由企业去做，后逐步发展到产权由产权所有者去做，不光体制外私营企业、集体企业，还包括国有企业。现在大家越来越感到国企改革卡在国有资产管理体制上，因为国有企业没有一个权属到位的所有者，现在国有企业的所有者说到底还是政府，不管你是建立控股公司也好，还是政府直接行使所有者职能也好。从这个意义上说，政府还没有真正从产权所有者的位置上退出。要缩小政府职权范围，这是个障碍，我们还未跨过去。

有个很好的例子，就是土地产权。农村土地产权归谁所有？从理论上讲是集体的，但到目前为止还是基层政权在控制。2002年8月份全国人大常委会通过的土地承包法，目的可能是要解决土地的物权问题，而不是合同权，但这部法是很不彻底的法，是自相矛盾的法。问题出在理论上，就是找不到农村土地所有者。土地归政府不合适，土地给老百姓好象理论上通不过。最先进的理论可能是给农民永佃权，用永佃制解决问题。这部法实际上采用集体所有制。我觉得土地归农村社区集体所有，可能在相当长的时期里是有用的，一下子变成土地私制恐怕有困难，变成国有制下面的永久租赁制，现在也难以落实。说到底还是农村社会的自治未真

实。有了一部法，但农民能否真正自治，自己的土地权能否依靠大家民主决策来控制与分配，还是个问题。另外城市土地包括城市国有资产，将来怎么解决？分给老百姓的办法，从苏联、东欧的实践看，并不成功。将来这一块的所有权属是有个最终确定的问题，至少现在是个有争论的问题。如不分，也有借鉴和启示。香港政府在东南亚危机时，它不是就事论事地投入多少钱，而是用这些赚钱，据说赚了2000亿港币。它把港府一块资产交给盈富基金来管，管得很好。香港的实践告诉我们，国有资产不一定要政府去管，可以通过专家组成的专业性的机构去管，实行市场化运作。包括城市的土地，不用批租的办法，而是加强它的公开性，推动它的市场化。这里还是有很多办法的。

关于政府退出问题，除了企业能干的事让企业干，经济和社会组织能干的事让经济、社会组织干外，还需加一条，就是社区的事由社区居民去干，这也是减少政府事权的一条重要途径。在封建时代，中国的国家政权到县一级，很多事都由社区去做。现在中国的农村社区可这样做，城市社区同样可以这样做。政府做事的范围缩小后，管理效率可以提高，而对民主政治建设有推动作用。实际上政治民主和政府定位是密切相连的。