

# 政府在公路建设中的定位与作用研究

于江霞

(长安大学 公路学院, 陕西 西安 710064)

**摘要:**针对公路建设过程中政府定位不准确, 职能发挥不当的问题, 明确政府的职能作用, 合理定位政府角色, 准确处理政府与建设市场的关系, 同时提出政府职能作用合理发挥应采取的措施。

**关键词:**公路建设; 政府职能; 定位和作用; 建设体制

**中图分类号:** F540.3

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1671-6248(2004)04-0025-04

## Research on position and function of government during the course of highway construction

YU Jiang-xia

(School of Highway, Chang'an University, Xi'an 710064, China)

**Abstract:** Direct against the government's inexact position and unsuitable function, this paper makes government's function clear, locates the position of government reasonably and accurately deals with the relationship between government and market. It also expounds policies and methods to reasonably apply the function of government.

**Key words:** highway construction; function of government; location and effect; building system

公路是道路交通运输体系中最重要的基础设施, 其发展规模和水平对道路交通运输发展具有基础性的指导作用。改革开放特别是十三届四中全会以来中国交通固定资产投资规模持续扩大, 交通基础设施建设取得了辉煌的成就。截止2003年底, 全国公路通车总里程已达到  $181 \times 10^4$  km, 其中高速公路近  $3 \times 10^4$  km。

在中国公路建设迅速发展的同时, 腐败问题却屡禁不止, 因经济犯罪被查处的交通厅长、副厅长不下10余人, 涉案人数之多金额之大令人震惊。在国家实施积极财政政策, 努力扩大内需, 加快基础设施建设的背景下, 交通工作本应成为经济发展和社会进步的重要支撑点, 但是却接连不断发生严重腐败。追根究底主要是因为中国政府当前决策体制不健全, 政府定位及职能作用不明确, 政府与建设市场的协调机制不合理。政府管了很多应当由市场自行调节的事情, 过多地包揽了一些企业应该做的事务。

加入WTO后政府管理必须符合国际惯例, 必须与目前国际通用的运行规则接轨, 必须贯彻江泽民同志“有所为, 有所不为”的指导思想, 必须坚持“有进有退”的原则, 建立一种新型的公开、高效、服务型的管理模式, 这是当前政府主管部门所面临的最大、最主要的课题。

### 一、市场与政府的关系

辩证的认识政府与市场的关系, 是界定政府职能的必要前提。政府是人为设计、集中决策、分层管理的组织体系, 而市场是一个自发形成、分散决策、自由竞争的组织体系。两种体系都能够对社会资源配置和利益关系调节, 但作用方式不同。

政府方式主要是指政府依靠行政部门, 通过行政层次, 运用行政手段, 直接组织生产流通分配, 从而以行政机制替代市场机制分配资源和调节利益关系。而市场方式是发挥市场在资源配置和利益调节

收稿日期: 2004-10-22

作者简介: 于江霞(1976-), 女, 山东潍坊人, 长安大学公路学院博士生, 主要从事现代公路管理公路工程经济与管理研究。

过程中的基础作用,其实质是以通过供求、价格、竞争等市场机制配置资源和调节利益关系。确立市场主体的独立产权地位并自主经营和自担风险。古往今来,中外的经济学家都对市场以及政府的作用进行了大量的分析研究,其中亚当·斯密对市场称之为“看不见的手”,形象地说明市场在经济建设过程中的作用。

随着经济发展以及学界全球经济理论研究的深入,不管是亚当·斯密“看不见的手”和经济自由主义的“萨伊第一定律”还是崇尚政府干预的凯恩斯主义都显示出了他们的片面性,在经济社会生活中均有市场失灵和政府失灵的现象。在发达市场经济国家,对市场与政府的关系,在肯定市场基础作用的前提下,也存在不同的认识,并经历了不同的发展阶段。最初是单纯强调市场的作用,第二次世界大战之后普遍重视凯恩斯的国家干预主义,随后相继出现的货币学派、供应学派、公共选择学派及新制度主义学派,则都承认市场与计划的缺陷或失灵,强调在市场经济的基础上把市场机制与政府作用结合起来,在市场能够起作用的资源配置及利益调节领域,政府不要介入,以利于充分发挥市场的作用;而在市场缺陷或市场失灵的地方,应发挥政府的干预作用。

## 二、公路建设的特殊性

公路不同于一般商品,具有特殊的性质,长安大学经济与管理学院郝恩崇教授在《公路经济学》中对公路的性质做了详细阐述:公路基础设施其在主流上是公共产品,但又不是纯公共产品,具有特殊的、复杂的性质。这决定了公路建设属于一种特殊的投资领域,公路建设行为不可能单纯依靠市场在经济建设过程中的资源配置作用去操作实施,同样,仅仅依靠政府的干预调控作用也不能满足当前公路建设需要。与当前轰轰烈烈的公路建设局面不相适应。因此,在公路建设过程中这两种作用主体必须协调一致、互为补充、共同作用。尤其是政府的作用在公路基础设施建设过程中更是不可忽视。

公路建设管理是为公路建设创造良好的经济环境和社会环境,促使企业的微观经济活动能更好的符合宏观经济发展的要求,实现宏观与微观的双重优化,使改革顺利发展,建设效益提高。要达到公路建设管理总体目标的最优化,就要对宏观与微观进行协调统一,也就是政府与市场要进行合理优化,为公路建设提供健康有序的环境。

## 三、公路建设中政府作用机理分析

针对中国当前公路建设市场实际情况,政府交通主管部门应该逐渐弱化微观经济管理职能。在市场经济发达国家,所有微观经济问题的决策都是企业作为市场主体根据其追求利润的经营目标自发进行的,而中国由于几十年的计划经济背景,企业的微观经济决策权大多由政府管理部门代行,政府规定了几乎所有的经济行为主体的权责利边界。交通部、交通厅等行业主管部门为微观经济主体代行的经济管理职能随着改革的深入必将逐步弱化。

公路建设是一种投资额大,涉及范围广的系统性建设活动,同时公路是具有社会公益性的基础性建设,所以在公路建设过程中,政府不可能将其完全交由市场,仅依靠市场的运作规律进行。又由于公路建设过程复杂,市场在缺乏政府的调控指导下,难以完成建设任务,因此政府必须对其进行宏观调控,政策指导,必要时进行行政干预。在公路从规划到投入运营的整个建设过程,哪些是市场可以操作运行的,哪些是必须要求政府进行行政指导的,这就需要进行职能划分,从而确定公路建设各阶段所起主导作用的主体以及各部门的协同作用。各阶段各主体的作用简要划分如表1所示。

表1 公路建设过程中政府与市场作用划分

作用主体	建设阶段					
	规划	筹资	征地拆迁	招标投标	施工建设	竣工验收
政府职能部门(公路建设主管部门)	公路建设主管部门进行	政府为筹资主体,发挥主要作用	政府制定补偿标准,负责拆迁	政府审查企业资质,严格市场准入	职能弱化,监督检查	主要由政府组织进行
建筑市场	企业具体设计	市场的作用越来越突出	企业协调与群众关系	通过专门的招投标机构进行	市场管理控制	协同政府组织竣工验收

由表1可以看出在公路建设过程中,政府应主要在规划、筹集资金、征地拆迁阶段发挥作用。由于公路具有网络性以及全局性的特点,公路规划不可能由企业来操作进行,但是设计任务一般交由专门的设计企业来完成,另外在筹集资金以及征地拆迁过程中,企业的作用也是有限的,因此需要政府在该阶段充分发挥其职能作用,推动公路建设事业的顺利进行。在其他阶段政府部门的微观经济管理职能将逐步削弱直至消失。

政府在逐渐弱化微观经济职能的同时,要不断强化和完善对建设市场的管理和宏观调整。作为发展中国家,中国公路建设事业还处在成长阶段,政府不能简单地一次放开所有微观层次的干预。要加强

公路建设市场自身建设,建立灵活完善的市场信息系统和完善的法律体系。社会主义市场经济的建立在中国并无经验可循,所有市场经济运行规律和公路建设走向市场的管理办法都是在学习和探索中掌握和提高完善的,公路建设部门要适应市场经济条件下对政府管理的要求,加强自身建设,学会通过市场来调控经济。公路交通主管部门基本上不代行脱钩企业的微观经济管理职能,主要通过合同管理、指标监控等间接手段辅以必要的直接管理调控整个行业的协调发展。

政府要进一步改革投资管理体制,对于收费公路等经营性投资放权给企业,而公益性的投资则主要由国家和地方政府进行。对经营性的项目,主要通过公路市场化方式筹资解决,投资审批、投资效果分析等都交由经营单位自行处理;而对于完全体现公益性、完全从国家发展规划出发的项目则主要由政府拨款或国债投资建设。

在市场机制健全、市场体系完备后,公路建设主管部门微观经济管理职能要进一步转变,属于企业行为的要坚决取消,属于代行国有资产所有者职能的要转移,这样公路交通主管部门就可以专门从事对技术标准、交通法规、市场法规、市场秩序的管理,着重制订公路交通建设、运输市场准入规章制度、放松公路交通建设、运输市场的市场准入;交通主管部门仅从事宏观调控,主要行使审批与监督的职能,公路建设主管部门就要简政放权,主要运用政策、法律等调控手段规范与调控公路建设市场,为中国公路建设事业的良性发展保驾护航。

#### 四、政府在公路建设中的作用、定位以及政策措施

中国的公路建设市场日臻成熟,横向经济联系发展很快,宏观调节和指导就显得十分重要,因此必须加强行业管理。当前公路建设市场活中有乱,工程质量下降,这与行业管理没有跟上有很大的关系。市场既要活也要管,二者相辅相承。公路从建设到管理既离不开政府的政策支持,也离不开政府的行政保障,单纯的企业行为很难完成建设和管理任务。

政府究竟扮演何种角色才能更好的指导中国的公路建设?厉以宁先生曾形象地比喻说:“市场好像一个大型搅拌机,把各种资源投入其中,不断让它们运动,搅拌时间越长,资源越有可能作到均衡地、合理地配置,这是不以人的意志为转移的。”这表明不发挥市场机制的作用,就难以实现资源的合理配置。

政府要充分运用市场“无形之手”的作用科学合理进行行政干预。正如搅拌机需要管理者,如果在市场经济运行中出现故障,政府就要力除障碍,使市场机制充分发挥作用。如果政府职能仍停留在计划经济时代,不与世界接轨,在经济全球化的大趋势下,将会很被动。转变政府职能、实行行政体制创新,是一项非常艰巨的任务。新形势下,进一步转变政府职能的工作非常迫切。

政府在公路建设过程中转变职能、准确定位,主要应采取以下措施:

##### (一)制定法律、规章和政策

公路建设的健康发展必须走“依法建路,依法治路”之路。要加强整顿公路建设市场,从根本上消除“乱、差、高”现象就需要以法律手段来约束,建立和完善公路建设的法规体系及严格的执法监督体系,依法规范公路建设市场。

##### (二)培育建设市场,改革管理模式

建立统一开放,竞争有序的建设市场,改革管理模式,提高政府服务质量,促进公路建设生产活动的安全与健康、推进公路建设事业的整体发展。

(1)培育建设市场,规范市场竞争行为,建立公平、公正、公开的市场竞争秩序。

(2)采用新的政府管理模式。政府部门要在公路建设管理过程中简政放权,就要对管理模式进行改变,机构设置也进行相应的变化,建议公路管理体制结构如图1所示。

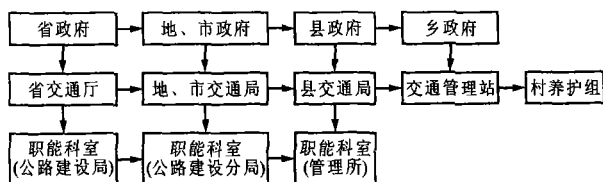


图1 新的公路管理体制模式

(3)采用信息化管理。信息化管理是提高公路建设管理效率的一种手段,也是公路建设管理部门履行政府职能,提高公路建设管理水平的手段之一。

##### (三)大力发展公路协会等中介组织

行业协会是政府和企业之间的桥梁和纽带,也是企业之间的自律性组织。发展行业协会是加强行业管理的重要方面,也是政府实现职能转变的前提条件。小政府、大社会是一种必然趋势,协会、学会、中介组织、第三方认证为代表的组织将逐渐代替现在政府的一部分职能,发挥其桥梁和纽带作用。

##### (四)宏观调控与服务

仅凭借市场或单纯依赖政府分配的服务形式不

能满足中国日新月异的公路建设新形势,这就需要政府在市场作用的同时加以调控与指导,在市场失灵时利用政府的行政干预来协调。政府必须适应市场经济的发展不同情况来改革政府本身,要转变政府职能,重新定位,改变以往对建设过程的过多干预,变“大政府”为“小政府”、“好政府”、“强政府”。

政府进行宏观调控和服务的办法主要有:

(1)规范政府的宏观调控和管理职能,要退出对企业经营活动的直接行政干预,主要采取制定经济发展规划、制定各种产业引导政策为社会经济发展确定方向,并通过宏观配置资源来提高经济效益。同时加强社会公众的监督。

(2)改进宏观经济调控职能手段,主要以经济和法律手段而不是行政性手段实施宏观调控。政府的宏观调控就是要从对资源配置的直接干预转向使市场正常发挥作用,通过市场力量提高公路建设资源配置的效率;通过良好的市场环境吸引国际经济资源,来加快中国的公路基础建设事业的发展。

(3)健全经济法规。包括制定和完善有关政府机构的法律、法规;制定和完善宏观调控体系的法律、法规;制定规范各经济利益主体行为的法律、法规;制定规范市场竞争的法律、法规。

(4)政府的协调服务。政府为进入公路建设领域的有关单位和个人及时提供政策、法规、信息、技术、咨询等方面的服务,并对其进行引导、调节和规范,为公路建设事业创造良好的外部条件。

#### (五)质量监督

政府监督要以宏观管理为主,实行宏观管理与微观监控并重的原则,并处理好两者关系。公路建设主管部门对行业质量监督应当实行主要领导或主管领导负责制,以明确责任、加强领导、理顺关系、排除干扰,从而实施有效的监督工作。

#### (六)廉政建设与文明服务

从体制、机制和制度方面认真研究基础设施建设领域中出现的腐败问题,集中力量予以解决。

(1)针对当前交通基础设施建设领域招投标覆盖面不够的情况,交通部已明确提出要严格按照招标投标法来进行项目的招投标。

(2)坚持和完善《廉政合同》,健全举报制度,充分发挥舆论监督和群众监督的作用。严格实行双合同制并在工程项目中大力推广。

(3)行政部门也要抓廉政建设和反腐败问题。交通部对各省厅进行监督检查,重点加强对基础设

施建设领域的资金监管。项目资金必须专款专用,严禁挤占挪用和贪污浪费。要加强内部审计和项目审计,加大监督检查力度,对发现的问题要及时整改和纠正,并依法追究有关责任人的责任。

另外,政府交通主管部门要加强公路建设市场的精神文明建设,解决好与群众利益密切相关的问题,树立公路建设主管部门的良好形象。

总之,政府在公路建设过程中职能要由原来直接的、微观的管理转向主要依靠市场的宏观的、间接的管理。政府职能部门应根据“政府职能部门要简政放权,减少干预,加强调控,多予支持”的总体要求,按照“宏观管住、微观放开”的原则,从“统筹规划、制定政策、提供服务、检查监督”的工作内容入手,合理设置公路建设管理机构,科学划分职能,改变目前机构重叠,职能交叉的公路管理现状,同时理顺与企业的关系和职责,将该管的管好,该放的全部下放给企业和中介部门。在政府的职能转变与重新定位后,在公路建设过程中政府应主要抓市场的培育、市场规范的建立和市场监管,凡是市场机制可以解决的问题(如勘察、设计、施工、监理、咨询队伍的选择)和一般竞争性项目资金的筹措、项目建设、经营、还贷,可由市场来管。政府集中精力来抓规划,年度计划的编制和实施法规、政策的制定市场的培养并通过制定和实施产业政策,运用立法、项目审批、政府投资、信贷、财政等法律、行政、经济等手段来调整市场主体各方的行为,实现公路发展的规划和计划。也就是政府要抓好规划,管好市场,搞好监督,用好投资,做好引导。

#### 参考文献:

- [1] 郝恩崇.公路经济学[M].北京:人民交通出版社,1998.
- [2] 陈传德.公路项目建设管理手册[M].北京:人民交通出版社,2002.
- [3] 高速公路丛书编委会.高速公路建设管理[M].北京:人民交通出版社,2000.
- [4] 郝恩崇.高速公路管理学[M].北京:人民交通出版社,2001.
- [5] 李文良.中国政府职能转变问题报告[R].北京:中国发展出版社,2003.
- [6] 张开全.论政府行为与公路工程管理的关系[J].辽宁交通科技,1999,(4).

[责任编辑 杨彬智]