

深化广东的改革开放： 瑞典经验借鉴

SHENHUA GUANGDONG DE GAIGEKAI FANG:
RUIDIAN JINGYAN JIEJIAN

郑德涛 林应武 主编



中山大學出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

深化广东的改革开放： 瑞典经验借鉴

SHENHUA GUANGDONG DE GAIGEKAI FANG:
RUIDIAN JINGYAN JIEJIAN

郑德涛 林应武 主编



中山大學出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

深化广东的改革开放: 瑞典经验借鉴/郑德涛, 林应武主编. —广州: 中山大学出版社, 2015. 11

ISBN 978 - 7 - 306 - 05526 - 2

I. ①深… II. ①郑… ②林… III. ①公共管理—广东省—文集
IV. ①D63 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 276243 号

出 版 人: 徐 劲

责任编辑: 赵 婷

封面设计: 林绵华

责任校对: 李海东

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 广东省农垦总局印刷厂

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 17 印张 330 千字

版次印次: 2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 1000 册 定 价: 40.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

编 委 会

主 编：郑德涛 林应武

副 主 编：陈康团 李善民

编 委：郑德涛 林应武 陈康团

李善民 谭 俊 肖 滨

李 华 何艳玲 应国良

执行编辑：李 华 应国良



第四期广东省公务员公共管理瑞典研究班结业合影

中山大学2010.7

瑞典四期班开班合影



瑞典四期班在瑞典的合影

目 录

第一部分 公务员体制改革与公共治理

瑞典公共治理的现状、启示及借鉴	孟卫东 (1)
清廉国家瑞典对我国廉政建设的启示	范 月 (11)
瑞典在构建政府、市场和社会三角关系方面 对我国的启示	张崇义 (21)
瑞典国家创新机制及其对广东省自主创新的启示	邓 彦 (29)
和谐发展 ——瑞典经验的借鉴意义	黄 文 (37)
考察学习瑞典公共管理的几点思考	陈志良 (44)
瑞典经验对完善我国公务员绩效考核制度的启示	张文雅 (58)
加强公务员队伍建设 构建社会主义和谐社会	刘泽鹏 (67)

第二部分 公共部门发展的探索与启示

从“瑞典模式”谈地方公共财政建设	詹文光 (75)
瑞典地方政府财力均等化机制对广东省的启示	陈 琼 (84)
瑞典产业发展模式对广东产业结构调整启示	陆小环 (100)
瑞典的高科技创新对广东加快转变经济发展方式的 启示	黎 滔 (114)
瑞典氮氧化物排污费制度设计及其启示	周锦林 (123)
瑞典治理商业贿赂经验对广东的启示	李军晓 (130)
瑞典民间组织对广东省行业协会发展的启示	许晓雄 (139)
瑞典 NGO 对我国体育民间组织建设的启发	潘剑勇 (145)
我国公共服务市场化中存在的问题及对策思考	周长成 (149)

第三部分 社会保障与社会政策

瑞典人口发展问题与调控对策	苏 力 (156)
瑞典社会保障制度及其启示	傅学敏 (160)
改变与颠覆 突破与回旋	
——完善广东省养老保障基金管理体制的思考	钟仕颖 (168)
瑞典老年人社会福利制度及其对我国应对	
人口老龄化问题的启示	陈 奇 (176)
瑞典全民社会福利制度的建立:坚持与共享	王金昌 (184)
瑞典医疗保障制度初探	李迎春 (190)
瑞典职业教育与培训改革对广东的启示	黄存足 (196)
瑞典职业教育体制对我国的启示	李 胡 (212)
瑞典的新闻自由	钟育彬 (229)
量刑合理化:司法和谐的选择	吴铭泽 (238)
河源走新型城乡一体化道路的初探	朱良聪 (247)
建立以廉租房为基础的城市保障性住房制度的构想	何德尧 (254)

后 记	(262)
-----------	-------

第一部分 公务员体制改革与公共治理

瑞典公共治理的现状、启示及借鉴

孟卫东

2010年6月,笔者有幸参加第四期广东省公务员公共管理瑞典专题研究班,在斯德哥尔摩大学接受了为期1个月的培训。期间,先后到国会、欧盟委员会办事处、斯德哥尔摩市政厅、私营部门职业员工会、瑞典残疾人辅助技术研究所、明天社会研究部、沃尔沃公司等机构实地参观,并与瑞典各界人士进行了接触交流。在瑞典逗留时间虽短,但其良好的公共治理情况给笔者留下了深刻印象。笔者深切感受到,虽然中瑞两国国情不同、基本政治制度不同、文化传统不同,但瑞典在公共政策和管理模式等方面的一些具体做法还是非常值得我们借鉴,对于我国进一步完善公共治理、增进人民福祉有着重要参考价值。

一、瑞典的公共治理现状及主要特点

瑞典从一个国土面积仅45万平方公里、人口不足千万,且历史上战乱频繁、贫穷落后的北欧小国,经过近200年的努力,一跃成为世界上最文明发达的国家之一,成功开辟了一条通往国家富强、民生幸福、社会和谐“善治”之路,成为资本主义高福利国家的典型代表。其公共治理无论是与美、英、德、法等其他发达国家相比,还是与中国、印度等发展中国家相比,都具有鲜明特色,但成就之大、成效之显,足以让全世界刮目相看。其主要特点可以概括为“政局稳定、经济发达、实力雄厚、民风淳朴、社会和谐、环境优美”这样六方面。

（一）政局稳定

今天的瑞典人主要是北部狩猎民族维京人（Viking）的后裔，这是一个强悍的游牧民族，曾经以海盗闻名，古代瑞典也曾与丹麦、波兰、俄国等国家战争频繁。但自从16世纪瑞典成为真正意义上的主权国家以来，却维持了长时期的和平，境内近500年没有大的战乱，近200年没发生任何战争、革命、政变及大规模的社会动荡，特别是成功避免了卷入两次世界大战，无论是在20世纪二三十年代风雨飘摇的大萧条年代，还是2008年金融危机的严重冲击之下，瑞典都表现出与很多其他资本主义国家迥然不同的特点，全面维持了和平稳定的秩序。这使得瑞典能够从容发展自己，以渐变的方式不断改良制度。

（二）经济发达

虽然20世纪初，瑞典还是一个贫穷落后的农业国家，由于自然条件恶劣，人民生活极度困苦，许多瑞典人不得不背井离乡、漂洋过海到异国谋生，著名电影《泰坦尼克号》里许多底层劳工就是瑞典人。但是一个世纪以后，情况发生了奇迹般的变化，瑞典克服了自然资源比较贫乏、气候条件比较恶劣、经济基础薄弱等困难，一跃成为全世界最为发达的国家之一，人均GDP在全球名列前茅，并培养了沃尔沃、爱立信、宜家、斯堪斯卡等一批全球一流跨国公司。在这一点上，只有日本可以与之媲美。更值得注意的是，由于产业结构比较优化等因素，瑞典在本轮金融危机中成为发达国家中受影响最小的国家，继续保持着较强的经济活力。经济的成功，为社会健康发展奠定了坚实基础。难怪有人比喻，瑞典社会这驾华美的“车”是靠经济这匹强壮的“马”来拉动的。

（三）实力雄厚

虽然仅有900多万人口，但由于全民受教育状况良好，总体素质高，创新氛围浓厚，瑞典在发明和专利总量、全球知名品牌数量、综合竞争力、诺贝尔奖获奖人数等方面均在世界上名列前茅，仅乌普萨拉大学就先后有13人获得诺贝尔奖。他们强调“知识和脑力是最重要的原材料”，大到成套设备，小到日用商品，处处体现精心设计的理念，使得“斯堪的纳维亚设计”风靡全球。这种现象在全世界堪称奇迹。这在很大程度上与其制度设计有关，但也和瑞典人特有的民族性格有着不可分割的联系。瑞典人热爱学习，注重细节，普遍对本职工作非常专注，他们往往不单纯追求做事情的效率，而是强调一段时间专心做一件事情，乍看效率较低，但长远看恰恰是提高了效率。

（四）民风淳朴

瑞典人是一个生活在浓厚传统当中的民族，他们以自己的历史为荣。在瑞典，数百年的建筑随处可见，形形色色的博物馆比比皆是，至今保留了许多古老的制度和风俗，人民生活俭约淳朴，普遍重视家庭，大多数人过着日出而作、日落而息的简单生活，对财富的追求保持节制。良好的生活方式不仅保持了全民族的身心健康水平，而且让人们有更多的时间、精力去从事学习和研究。这种情况和日本、韩国等后起发达国家甚至许多发展中国家形成鲜明的对比。从社会生活层面看，瑞典更像一个传统社会，较之于其他发达国家甚至发展中国家普遍存在的紧张、焦虑等社会情绪，瑞典人更显得从容和淡定。

（五）社会和谐

由于瑞典经济发达，国家实力雄厚，实行高福利制度，因而在很大程度上消灭了阶级、阶层对立等社会问题产生的根源，人民生活水平普遍较高，极少发生群体性事件。在今天的瑞典，虽然也有很富有的企业家和贫穷的新入移民，但中产阶级占绝对的主流。在高税收的作用下，上至政客、知识精英，下至产业工人、服务员和清洁工，最后获得的可支配收入实际差别并不大，绝大多数瑞典人都有着较强的职业满意感和生活幸福感。此外，妇女在瑞典地位很高，两性之间在就业等方面完全平等；老人、残疾人等弱势群体受到很好的照顾，不仅能够得到政府资金方面的扶助，而且还可以免费得到专人精心照料。

（六）环境优美

盛夏的瑞典气候宜人，到处郁郁葱葱，碧波荡漾，有人说瑞典不是在城市建公园而是在公园建城市，并非夸张。无论城市还是乡村，几乎没有污染的痕迹，森林覆盖率极高，人与自然和谐相处，甚至在斯德哥尔摩等大城市都时有野兔、松鼠出没。瑞典人崇尚自然、热爱艺术，大多数草坪都是天然杂草而非人工种植，几乎所有公共场所都可看到优美的雕塑，建筑物除了坚固耐用之外，外观都经过精心美化，居民门前屋后花团锦簇。这些都得益于强烈的环保意识，瑞典上至政府，下至百姓，都高度重视环境问题，中央政府在环境保护上制定了16个具体标准，很多地方政府中的环境部门是最大的机构，每个人都能从垃圾分类、废报回收、旧物翻新利用等小事做起，以实际行动减轻环境压力。

当然，瑞典不是一个完美的“乌托邦”，也和许多国家一样面临着很多问题和挑战。例如，随着全球化的加速和国际竞争的加剧，加上金融危机的影

响，使得瑞典的高税负、高工资、高福利对企业形成了越来越重的包袱，甚至出现了企业、资本向国外转移的倾向，瑞典的高福利制度也面临着危险，当前瑞典各界都对此表现出很大的担忧。又如，随着瑞典加入欧盟，移民特别是来自东欧和南欧的贫困移民越来越多，而瑞典政府又没有能力为他们提供一视同仁的福利保障，种族融合和社会治安也成为日益严重的问题。这些都在重新考验着瑞典人民的智慧和勇气。

二、瑞典良好公共治理的制度根源探析

“瑞典现象”不是无本之木、无源之水，对此，无论瑞典人自己还是学术界都提供了不同的解释。据笔者观察，瑞典能够在短短的一个多世纪里取得如此巨大的成就，固然与其人口压力较小、和平建设时期较长等情况不无关系，但最根本的还是制度和文化因素，是四大“支柱”共同支撑的结果。

（一）行之有效的行政体制

瑞典良好的人居环境、井然有序的社会秩序以及完善的公共服务设施等，无不彰显着政府治理的成功。瑞典人形容他们与政府的关系是“亦远亦近”，“平时看不到，有事时政府总在身边”，这说明瑞典的行政系统运作是十分有效的。总的来看，瑞典的行政体系有三个鲜明特点：

1. 政府职能纵向划分的清晰性

瑞典虽然也是单一制国家，但在中央与地方的关系上，并非中央“一竿子插到底”，主要体现在中央通过立法对地方进行授权，而不是直接的干预和控制。在具体的事权、财权上界限分明且长期稳定，具有明显的地方分权自治特征。行政架构分为中央、省和自治市三个层级，但省和自治市不是隶属而是完全平等的关系，仅是各自服务的区域和职能分工不同。三级政府职能分布上呈现出两头大、中间小的特点，省仅负责医疗保险、牙齿保健和交通补贴，而自治市承担了中小学教育、城市规划、住房供应、公共交通、环保、消防、垃圾处理、饮用水供应、污水处理、老年人和残疾人福利等大量直接面向市民的公共服务职责，并享有与其职责相适应的征税权。瑞典在全国范围建立了一套较为科学合理的财政转移支付体系。这种体制最大的优点就是责任清晰，管理层级少，事权、财权相互匹配，便于各级政府集中精力做好分内之事，在很大程度上减少了效率损失和推诿扯皮问题的发生。

2. 行政运行机制上决策、执行分离的二元性

从中央政府层面看，瑞典内阁的部少而精，仅设 10 个，是典型的专门决

策机构，而各部所属的数量众多的行政机构（Administrative Agencies，有 300 个左右）是专门的执行机构。其决策过程颇具特色：一个议题提出以后，决策部门都要组织包括内部人员、外部有关专家等参加的具有广泛代表性的调查委员会，负责深入开展调查研究，委员会书面报告情况并提出建议；决策部门根据调查情况起草法案或决定，然后再面向全社会公开征求意见，进行修改完善；最后报国会批准。这个过程往往长达一年甚至数年，周期很长，但却可以保证决策的科学性。决策通过后，交由专业的行政机构去执行。这些行政机构均依特别法而成立，有明确的职责范围，具有很强的独立性，法律明确规定任何部都不能直接干预执行机构，机构行动的依据是法律和政府的年度指导函，并按固定格式向政府作年度报告。这套制度的总体思想，就是由政治家设定目标和提供资源，由公务员决定用恰当的方式实现目标。从地方层面看，由于以执行为主，直接选举产生的省、市议会具有立法和行政双重职能，负责制定决策，而政府各部门主要负责执行。随着新公共管理影响的深入，地方政府越来越倾向于通过政府购买服务的方法，将更多的服务职能转移给企业和社会组织。行政两权的分离，在很大程度上防止了行政权的专断，对建设服务型廉洁政府有着重要作用。

3. 行政系统高度透明和民众充分参与的开放性

除极个别情况外，议会、政府的所有行为完全向民众开放，公民可以旁听议会辩论，议会辩论情况及结果实时上网公布。而且，在瑞典式决策过程中，公民随时可以参与决策过程，提出意见和建议。同时，瑞典法律规定，所有与政府机构相关的政府文件都是公共文件，提出申请的任何人都可随时获取，民众甚至可以要求查询官员与工作有关的所有电子邮件，可以质询官员的个人收入情况，官员不得以任何理由拒绝。特别值得关注的是瑞典媒体对政府全方位的监督。早在 1766 年，瑞典就颁布了《新闻自由法》，是世界上最早实行新闻自由的国家。该法律规定，任何人（包括公务员）向媒体提供信息时，都被赋予了匿名的权利，媒体必须对消息来源者的身份保密，“告密者”不会因提供信息而被起诉。如此高水平的公开透明，使得腐败现象几乎不可能发生。

（二）比较完善的社会治理机制

自从人类进入资本主义社会以后，劳工阶层和雇主阶层的关系便成为决定社会稳定的核心因素。在瑞典，最引人瞩目的就是两大社会集团的和谐共处和共同发展。瑞典拥有高度发达的工会和雇主组织，与我国不同，它们是完全独立于政府的民间组织，是劳工阶级和资产阶级谈判的重要工具。到目前为止，瑞典共有 60 多个行业工会和 50 多个雇主组织，分支机构遍布全国。工会和雇

主组织最大的作用就是通过谈判签订集体协定、解决矛盾纠纷，集体协议内容包括工资福利、劳动条件等。谈判的结果，一方面，导致工资水平的稳步提高和趋同化，节制了过高收入；另一方面，有效避免了两大阶级的矛盾演化为严重的社会冲突。这就是为什么瑞典极少发生罢工、抵制等事件的原因所在。阶层关系的合作化，在很大程度上消除了社会矛盾产生的根源。同时，瑞典是一个市民社会高度发达的国家，形形色色的非政府组织不计其数，据统计，平均一个瑞典人参加3~4个社会组织。这些数量庞大的社会组织涉及范围从儿童教育到体育、慈善事业等社会生活的大部分领域。非政府组织除了作为“第四部门”承担影响公共政策、提供公共服务、发挥社会自我整合的职能之外，更重要的是扮演了瑞典国民教育和民主训练的学校角色，瑞典人从小在各种组织中学习处理公共事务，养成了民主协商的良好习惯。

（三）覆盖全民的公共服务体系

在实行资本主义经济制度的同时，长期执政、至今仍在瑞典政治中扮演重要角色的社会民主党大量吸收马克思主义的社会制度，以极高的税负为代价，建立了一套覆盖全民的普适性高福利制度，在医疗、养老、就业、教育等方面为每一个国民提供全方位的保障。特别是瑞典通过劳资双方谈判和政府干预，早在20世纪就实现了劳资两大阶级的制度性和解，为工人提供了优厚的待遇，这本质上是瑞典福利制度更重要的组成部分。事实证明，这种模式对瑞典的经济发展产生了积极而深远的影响。由于实行了高工资、高福利的制度，较高的负担迫使企业不得不加强创新，以不断提高市场竞争能力。在这个过程中，许多落后的企业被淘汰出局，留下的都是沃尔沃等技术一流的好企业，这也就是瑞典保持良好产业结构和强大竞争力的秘诀所在。更重要的是，由于实行了“从摇篮到坟墓”的慷慨社会福利制度，为全体公民提供了优质、完善的公共服务，营造了稳定的经济发展环境，极大地调动了劳动者的积极性。有人怀疑，这种制度很可能成为“养懒汉”的制度，事实上却不然。管子曰“衣食足而知荣辱”，按照马斯洛的“需求层次理论”，人类在满足了生存、安全需要以后，会主动追求自我实现的更高目标，这也许已经被瑞典的实践所证明，平等而有尊严的生活使全体国民更加富有爱心、责任感和进取心，也促进了全民素质的提高。值得深思的是，随着国际国内环境的变化，瑞典社会民主党在“姓资”和“姓社”的问题即企业所有权关系上也曾产生过很激烈的争议，但有一点没有改变过，那就是始终坚持将执政资源向中下阶层倾斜，这在根本上保证了社会的总体平衡。

(四) 在传承中创新的独特文化

这可能是瑞典成功背后最本质、最持久的支撑因素。瑞典人的祖先是游猎的维京人，这是一个曾经从事海盗业的强悍民族，后来逐渐转向经营工商业。在这一过程中，瑞典人继承了游牧和海盗文化中的合理成分，如在恶劣生存环境下形成的具有原始共产主义色彩的公平意识，在严酷战斗中形成的尊重规则意识，在航海中形成的宽广视野，等等。这些文化基因在商业文明中不断吸收新的因素，发育成为今天瑞典独特的文化。其主要特征可以概括为三个方面：一是以人为本的意识。瑞典人重物但更重人，不仅体现在国家大政方针的制定上，更体现在社会治理的小节中。如瑞典政府规定所有的门都向外开，为的是人的方便；所有车白天也亮着灯，为的是人的安全。这种以人为本的意识，最集中地体现为人人平等的观念。瑞典人不羡官也不怕官，国王和高官都可以随时和平民百姓平等对话，企业老板和普通员工平等讨论问题。二是遵纪守法的精神。瑞典人大都能做到自觉遵守公共秩序、维护公共环境，无论是在机场、车站，还是在银行、商店，人们都严格遵守秩序，见不到拥挤、插队的现象，法律在人们意识中具有神圣的价值。三是开放的眼光和胸怀。瑞典虽是小国，但是国民拥有宏观的国际视野。对瑞典人而言，到海外游学和工作是个人事业发展上很正常而且很重要的一项经历；大多数瑞典人会两种以上外语，有的甚至能够流利地说中文。这样的文化特质，对于瑞典企业成功实行国际化战略发挥了重要作用。今天，利乐、爱立信、ABB、伊莱克斯、宜家、萨博、沃尔沃、H&M 等都已成为中国人耳熟能详的品牌；而对于我国刚刚收购了沃尔沃小车部的吉利公司，瑞典人此前却知之甚少甚至完全无闻，值得我们反思。

三、瑞典公共治理对我国的三点启示

新中国成立后特别是改革开放以来，我国在经济、社会、文化建设等各领域都取得了举世瞩目的巨大成就，迅速摆脱了贫穷落后的面貌，创造了世界工业化、现代化的又一个奇迹。但由于历史和现实原因，当前我国与瑞典等北欧发达国家相比，在公共管理、人民生活水平、环境保护等许多方面存在不小的差距。有差距方能有动力，知不足而后能奋起。瑞典这个曾经贫穷落后的北欧小国崛起的历史告诉我们，只要我们坚定不移地走中国特色社会主义道路和坚持改革开放，以开放的心态和自强的精神面对世界，勇于学习借鉴人类创造的一切优秀文明成果，祖国的更加强大、人民的更加幸福就指日可待。瑞典经验对我们的启示是多角度、多层面的，但从完善政府公共治理角度入手，我国未

来一个时期需要在以下三个方面取得新的重大突破。

（一）加快转变经济发展方式，通过有效配套措施强力推进

加快转变经济发展方式不仅仅是谋求可持续发展的经济问题，更是事关社会长治久安的重大政治问题。一个简单的例子，为什么我们不能为农民工提供较高的工资福利待遇而让他们过上更有尊严的生活？答案很简单，如果这样做了，几乎所有的出口加工企业都要倒闭，结果是大家都没有饭吃。深层的原因在于，以高消耗、高污染、低技术含量、低附加值为主要特征的我国制造业，在国际竞争中明显处于劣势，低劳动力成本成了企业的核心竞争力。换言之，这种模式是在用一个阶层的贫穷换取经济增长，长此以往，不仅难以持续，而且经济问题很容易变成政治和社会问题。出路也很明确，就是要转变经济发展方式，优化调整经济结构，让产业逐步向高端发展，以增加产品附加值，解决可持续发展问题，同时，为劳动者收入在企业利润中占到更大份额创造条件。但“冰冻三尺非一日之寒”，发展方式和产业结构不是说转变就能转变、说提升就能提升的，必须有一个系统化的社会工程来支撑。

首先，要大幅提升全民素质，造就一流的战略管理人才、技术研发人才、劳动者队伍，否则，就不可能创造出一流的产品和服务，也不会有经济发展方式转变的成功。为此，我们需要向瑞典等国家学习，在国民教育方面投入更多的资源，并认真检查和反思高等教育、职业技术教育和职工在职教育等方方面面，让国家、企业、社会、学校在这方面切实承担起各自的责任。其次，要尽快健全对企业的约束激励机制，通过财政补贴等多种方式激励企业自主创新，通过制定比较严格的环保、劳动工资等政策，强化企业的社会责任，倒逼企业提高技术水平，让真正有竞争力的企业脱颖而出。再次，还需要经过合理确定资源价格、合理布局产业、合理分配资源等，推动我国区域均衡发展，缓解人力资源过度向少数发达地方集中的矛盾，通过市场机制，适当增加劳动力的稀缺性，促进收入分配公平，促使企业集约发展。最后，要充分挖掘利用好本土资源，更加注重文化建设，在继承本民族优良传统的基础上充分吸收一切优秀文化成果，使人本意识、进取意识、创新意识、精品意识等深深扎根于民族性格，重塑健康向上的社会风气，为转变经济方式提供持久的动力和活力。

（二）加快建设高效透明的服务型政府，创新行政体制机制

高效、透明、规范的行政体制机制为瑞典和谐发展提供了强有力的保障，一些做法值得我们学习和借鉴。在下一步改革中，我们要继续围绕建设服务型政府，创新行政体制机制。

1. 科学划分政府纵向层级事权

当前突出的问题是事权划分缺乏法律依据，存在严重的职责重叠交叉问题，同样的事情大家都在管，但都没有管好。因此，亟需明确划分中央与地方及地方各级政府间的职责权限，建立完善的政府间分配关系与税收制度，并以法律形式固定下来，彻底走出“一放就乱、一乱就收、一收就死”的死循环。中央政府应当主要负责国防、外交、电信、能源、重大基础科研、社会养老和医疗卫生等全国性公共服务，由中央政府驻地方的垂直管理机构履行，负责全部支出；地方政府的专有职责是提供公共住房、公共文化与体育、公共事业、污水处理、环境卫生等地方性公共服务。当然，地方政府的这些职责在省、市、县之间也要合理分配，省以统筹协调为主，可适量负责一些统筹层次高的服务项目，其他都交由市、县完成。同时，加快解决市、县关系问题，可以考虑从简政放权逐步过渡到分权自治。

2. 完善行政运行机制

核心是建立健全决策、执行、监督既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制，实现决策相对集中、执行专业高效、监督有力到位。大部制的建立并不必然意味着行政效率的提高，如果不厘清部门间和内部的权力分配，没有建立起“结构合理、配置科学、程序严密、制约有效”的行政运行机制，决策权与执行权不分，就容易形成“权力部门化，部门利益化，利益集团化”的弊端，影响大部制改革作用的充分发挥。从当前情况来看，省以上政府大部门的发展方向应当是专门的决策机构，要解决的是执行问题，可以借事业单位改革之机，将一部分单位转变为独立的法定机构，专门负责某方面的执行，可产生一举多得的效果；同时，也可以将一部分执行事务委托给下级政府执行。而省以下政府部门的主要职责应当是执行，有限的决策权完全可以集中由党委和政府行使，而各工作部门应当变为单纯的执行机构，当然也可以采取多种办法实行执行主体的多元化。在监督方面，加强人大、纪检部门监督，建立健全内部监督与控制体系固然非常重要，但最关键的是强化外部监督，主动将政府的一切行为公诸于众，除个别涉及国家重大机密的事项外，在广泛的范围实行彻底的政务公开，使公众随时随地可以参与到政府决策上来，监督政府的一举一动，并强化媒体的舆论监督，打造透明政府。

3. 健全公共治理结构

致力于形成中国特色的社会管理模式，以加快社会组织发展和基层自治为主要环节，将政府社会管理与社会自我管理结合起来，探索一条中国特色的社会治理道路。推进政府与社会组织分开，把一些不必由政府承担或可由社会承担的事务，通过政策引导等方式转给社会组织，充分发挥社会组织在社会管理