

政府治理 现代化



GOVERNMENT
GOVERNANCE
MODERNIZATION



沈荣华 曹 胜◎著

政府体系的现代化和政府能力的现代化，
是实现国家治理体系现代化和能力现代化的题中之意，重中之重。

大国大转型

中国经济转型与创新发展丛书

中国（海南）改革发展研究院组织编著

“十二五”国家重点图书出版规划项目

政府治理 现代化



GOVERNMENT
GOVERNANCE
MODERNIZATION

沈荣华 曹 胜◎著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP)数据

政府治理现代化 / 沈荣华, 曹胜著.

—杭州: 浙江大学出版社, 2015. 12

(大国大转型——中国经济转型与创新发展丛书)

ISBN 978-7-308-15066-8

I. ①政… II. ①沈… ②曹… III. ①国家行政机关—行政管理—现代化—研究中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015)第 202646 号

政府治理现代化

沈荣华 曹 胜 著

丛书策划 袁亚春 王长刚

责任编辑 陈佩钰

责任校对 杨利军 陈 园

封面设计 卓义云天

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 浙江印刷集团有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 17.75

字 数 204 千

版 印 次 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-15066-8

定 价 49.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部联系方式: 0571-88925591; <http://zjdxcbbs.tmall.com>

总 序

2020：经济转型升级的历史抉择

迟福林

13 亿多人的大国，正处于“千年未有之变局”。变革、转型、创新，是这个时代的主旋律、主音符。在增长、转型、改革高度融合的新时代，“大转型”是决定中国命运的关键所在：不仅要在转型中全面清理传统体制遗留的“有毒资产”，而且要在转型中加快形成新的发展方式，释放新的发展动力。

“十三五”的中国“大转型”具有历史决定性。以经济转型为重点，社会转型、政府转型都处于承上启下、攻坚克难的关键时期。总的判断是，2020 年是一个坎：化解短期增长压力的希望在 2020；转变经济发展方式的关键在 2020；实现全面小康、迈向高收入国家行列的关节点在 2020。如果谋划好、把握好 2020 这个“中期”，就能奠定中长期公平可持续增长的坚实基础；如果错失 2020“中期”这个重要历史机遇期，就会失去“大转型”的主动权，并带来多方面系统性的经济风险。

“十三五”实现经济转型升级的实质性突破，关键是把握和处理

好“四个三”。首先,抓住三大趋势:一是从“中国制造”走向“中国智造”的工业转型升级大趋势;二是从规模城镇化走向人口城镇化的城镇化转型升级大趋势;三是从物质型消费走向服务型消费的消费结构升级大趋势。其次,应对三大挑战:一是在经济下行压力下,加大结构调整力度,实现结构改革的重大突破;二是应对全球新一轮科技革命,加快提升创新能力,实现“弯道超车”;三是在改革上要“真改”、“实改”。当前,转型更加依赖于改革的全面突破,对改革的依赖性更强。没有制度结构的变革,转型寸步难行,增长也将面临巨大压力。再次,实现三大目标:一是在产业上,加快推进制造业服务化进程,形成服务业主导的产业结构;二是增长动力上,形成消费主导的经济增长新格局,消费引导投资,内需成为拉动经济增长的主要动力;三是对外开放上,形成以服务贸易为主的开放新格局,实现服务贸易规模倍增。最后,处理好三大关系:一是短期与中长期关系,做好2020“中期”这篇大文章,立足中期、化解短期、着眼长期;二是速度与结构关系,在保持7%左右增速的同时,加快结构调整的进度;三是政策与体制关系。在经济下行压力下,关键是在制度创新中形成政策优势。

近40年的改革开放,给我们留下许多宝贵的财富。最重要的一条就是:越是形势复杂,越是环境巨变,越需要坚定改革的决心不动摇,坚持转型的方向不动摇。这就需要对“大转型”进行大布局、大谋划,需要实现产业结构、城乡结构、区域结构、所有制结构、开放结构、行政权力结构等改革的重大突破,需要对绿色可持续发展、“互联网+”等发展趋势进行前瞻性的谋划,布好“先手棋”。

基于对“十三五”转型改革的判断,中国(海南)改革发展研究院与浙江大学出版社联合策划出版这套“大国大转型——中国经济转

型与创新发展丛书”。丛书在把握战略性、前瞻性和学术性的基础上,注重可读性。我们期望,本套丛书能够对关注中国转型改革的读者有所启示,对促进“十三五”转型改革发挥积极作用。

本套丛书的作者大多是所在领域的知名专家学者。他们在繁忙的工作之余参加了丛书的撰写。作为丛书编委会主任,我首先对丛书出版付出艰辛努力的顾问、编委会成员,以及作者和出版社的领导和编辑,表示衷心感谢!

本套丛书跨越多个领域,每本书代表的都是作者自己的研究结论和学术观点,丛书不追求观点的一致性。欢迎读者批评指正!

2015 年 9 月

引言

中国正在创造着一个奇迹,发展的奇迹。我们的经济总量已经跃升到世界第二位,社会生产力、经济实力、科技实力在飞速进步,人民生活水平、居民收入水平、社会保障水平在飞速提高,综合国力、国际竞争力、国际影响力在飞速跃升,国家面貌正发生着新的历史性变化。

中国,这个发展中的大国正处于大转型的历史当口,正在现代化的征程中艰辛探索努力前行。大国大转型,这无疑是这个时代中最值得关注和最值得研究的主题。经济、政治、社会、文化等各个领域都有自己的故事。我们所要呈现的是大国大转型的政府治理。

大国大转型,政府治理改革从来都是不缺场的主题。

我们关注的变革从计划经济下的全能政府开始,在一般的理解中改革开放是“以经济建设为中心”时代的开启,其实,政府治理也在发生着深刻的变革,其变革之范围,变革之烈度,变革之影响,同样是大国大转型的重要内容。

30 多年的改革轰轰烈烈,时至今日,政府治理的变革依然在路上,劲头不减,气势如虹。我们承前启后,继往开来,正开拓着政府治理现代化的新事业。

十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出,全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。这是党的文件第一次明确提出推进国家治理体系和治理能力现代化,集中反映了我们党对坚持和发展中国特色社会主义的新判断、新认识,反映了新一届中央领导集体的执政新理念、路径新选择、方案新设计,对于推进中国特色社会主义制度更加成熟、更加完善,进一步彰显中国特色社会主义制度优势,具有重大而深远的影响。

对于如何推进国家治理体系和治理能力的现代化,来自各个领域的学者都试图给出理论回应,追问国家治理体系的构成,设定国家治理能力的评价指标,从动态变革的角度讨论现代化的内涵,走出传统、走进现代需要在哪些领域通过哪些路径实现怎样的突破,可谓“仁者见仁,智者见智”。作为国家政权的重要组织构成,政府无疑在国家治理体系中扮演着不可替代的角色,发挥着重要的作用。政府体系的现代化和政府能力的现代化是实现国家治理体系现代化和能力现代化的题中之意、重中之重。

推进国家治理现代化,必然要求推进政府治理现代化。十八届三中全会明确指出,“科学的宏观调控,有效的政府治理,是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府”。这就从全面深化改革的整体布局上,指明了推进政府治理现代化的方向和基本要求,强调要通过转变政府职能、深化行政体制改革、创新行政管理方式,不断增强政府的公信力和执行力,内容涉及到社会主义市场经济条件下的政府职能界定、组织结构优化、中央与地方关系、政府与事业单位关系、行政管理方式、公务人员配置、法治政府建设和改革影响评估等政府转型的各个方面,目标指向是建设法治政府和服务型政府。这是在新的时空条件下,对推进政府改革提出的方向性要求,是政府治理走出传统、走

向现代在政府组织形态的标志性要求,有鲜明的现实针对性和鲜活的时代特质。

出于对具有历史意义的大国大转型的理论关切,我们对政府现代化这一富有时代气息的课题展开研究,重点考察处于大转型时代中国这个大国的政府治理所经历的和要经历的变革。在政府治理现代化的理论框架之下,无疑有诸多的内容需要进行探讨,我们认为政府治理现代化既是一个理论命题,需要从学理上对该命题的内涵外延进行探讨,但同时更是一个实践命题,需要结合政府治理的实践情形予以回应。基于此,我们的研究按照如下思路展开:

第一部分(第一章),在对中国政府治理形态做历史性变革考察的基础上,提出政府治理现代化的理论命题。改革开放以来,社会主义市场经济的发展对计划经济下的全能政府提出了变革要求,中国政府积极推进以转变政府职能和政府机构改革为主题的改革,取得了巨大的成绩。十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的新命题,开启了政府治理现代化的新进程,展现了政府改革创新的大趋势。

第二部分(第二章和第三章),将理顺政府与市场、政府与社会的关系作为政府治理现代化的核心命题展开剖析。我们认为,政府治理现代化是国家治理现代化的重要组成部分,推进国家治理现代化,必然要求推进政府治理现代化。政府治理现代化,首要的就是要明确界定政府在经济社会生活中的定位。在当前改革中,重点是以行政审批改革为突破口,大力推进简政放权、放管结合的改革,并以推出权力清单、责任清单和负面清单的方式,从制度上为政府与市场、政府与社会订立边界,以发挥市场在资源配置中的决定性作用,同时更好地发挥政府作用。适应社会变革的新情况,政府须尊重和保障公民的参与权利,着力培育公众以个体化和组织化的方式积极参与社会治理。

第三部分(第四章到第九章),对推进政府治理现代化中六大方面的主

题展开分析。这六大主题构成了政府治理理论框架的重要结点,同时也是具有鲜明时代特色的中国政府改革实践的重点领域。第四章,探讨中央与地方的关系,重点讨论事权划分、权责配置和规范要求,构建合理的条块体制,逐步推行省直管县(市)等问题。第五章,分析当前的政府改革实践,对如何推进简政放权、放管结合及加强地方政府的承接落实等情况作出探索。第六章,探讨了大部制的含义和特征,分析大部制在优化政府组织结构、建立精干高效政府的作用,阐述中国政府在大部制改革中做出的努力、存在的问题和进一步推进改革的政策建议。第七章,对事业单位改革进行分析,重点分析了在分类改革框架下转企改制的难点困境和发展路径,提出建设和完善新型法人治理结构以实现去行政化的改革目标。第八章,回应社会舆论热点关注的“财政供养人员”问题,通过历史比较和国际比较分析中国的“官民比”并探究其主要问题及其成因和解决之道。第九章,在十八届四中全会全面推进依法治国的总体框架下,研究如何以政府改革推进法治政府建设,包括通过审批改革为消除权力腐败作“釜底抽薪”,通过体制改革消除滋生腐败的土壤,通过加强权力监督制约“把权力关进制度的笼子”。

本书作为“大国大转型——中国经济转型与创新发展丛书”之一,根据丛书的读者定位,在行文上采取鲜明生动的风格,不刻意追求理论概念的抽象性、结构安排的严密性和分析论证的周延性,而着力于关注政府治理现代化的主要问题和问题的重点方面,以凸显中国政府治理的时代性,回应读者关注的现实的问题。

目 录

第一章 变革时代的政府转型 / 001

一、政府改革的国际流行趋势 / 003

二、计划经济下的全能政府 / 007

三、市场化改革中的政府转型:从全能到有限 / 008

四、政府治理现代化的走向 / 013

第二章 政府与市场:厘清边界、相辅相成 / 023

一、政府越位了,市场就不能到位 / 025

二、如何把权力放到位 / 026

三、“三个清单”厘清政府与市场边界 / 036

四、创新市场监管方式 / 038

五、经济新常态下怎样用好“看得见的手” / 047

第三章 政府与社会:互动中的公共治理 / 053

一、公共治理中的社会参与:个体化与组织化 / 055

- 二、公众参与治理:中国的实践 / 063
- 三、培育公众参与治理 / 072
- 四、社会组织:发展中的治理力量 / 078
- 五、推动社会组织参与治理 / 088

第四章 中央与地方:理顺事权关系 / 095

- 一、走出“权力收收放放”怪圈 / 097
- 二、区分专有事权和共有事权 / 103
- 三、权责相一致 / 112
- 四、分权后须强化中央垂直管理 / 117
- 五、有条件的地方探索省直管县 / 126

第五章 政府职能:走向有限有为 / 135

- 一、深入推进政府职能转变 / 138
- 二、放得下:审批改革进行时 / 141
- 三、管得好:创新政府管理方式 / 144
- 四、接得住:地方政府承接落实 / 147
- 五、让市场和社会活起来 / 150

第六章 政府架构:走向大部制 / 159

- 一、大部制具有比较优势 / 161
- 二、大部制是建立精干高效政府的选择 / 168
- 三、大部制框架已初步形成 / 171
- 四、国外如何实行大部制 / 178
- 五、大部制改革下一步 / 187

第七章 事业单位:去行政化 / 193

- 一、独具特色的事业单位 / 195
- 二、分类改革:从大分类到小分类 / 203
- 三、事业单位转企改制要有政策扶持 / 209
- 四、去行政化:建立新型治理结构 / 215

第八章 财政供养人员:总量控制下的结构调整 / 223

- 一、究竟有多少人在“吃财政饭” / 225
- 二、历史比较:总量已不少,且有膨胀之势 / 228
- 三、国际比较:大体适中 / 231
- 四、主要问题是分布结构不合理 / 234
- 五、成因是什么 / 240
- 六、控总量、调结构 / 242

第九章 法治政府:规范权力行使 / 247

- 一、十八届四中全会提出的新要求 / 249
- 二、改革行政审批,消除权力寻租 / 253
- 三、推进改革根治腐败 / 256
- 四、把权力关进制度笼子 / 260

参考文献 / 265

后 记 / 271

第一章 变革时代的政府转型

20 世纪 70 年代以来,“新公共管理改革”的浪潮席卷西方各国,以聚焦政府核心职能、服务提供多元化、推进地方分权、优化政府结构、引入企业管理方法、激发政府人员活力为主要内容的政府改革开启了政府治理的新时代。与这一进程几乎同时展开的中国政府改革从某种意义上与此形成了呼应。走出计划经济年代的中国政府,随着社会主义市场经济的建立和发展,正在经历着从全能到有限的历史性变革。政府对经济社会的管理由直接转向间接,由微观转向宏观,原来政府承担的部分职能逐步向市场和社会转移。党的十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的总目标厘定了当下中国政府改革的工作重点,就是要从职能定位科学、结构合理、事权划分明确、政事分开、透明高效、法治轨道运行等方面着手,建设一个从结构体系到治理能力都具有现代特质的政府治理形态。

我们生逢一个改革的大时代。世界各国的政治、经济、社会、文化等方面面都在发生着前所未有的大变革。政府改革成为国家治理领域深刻变革的重要内容,世界各国莫不如此。走出计划经济的中国政府,正处于从全能到有限的转型进程中,且行且探索,努力寻求着适合当下中国经济社会发展的政府治理形态。十八届三中全会提出的“国家治理体系和治理能力现代化”总目标确立了构建政府治理形态的基本方向,厘定了当下中国政府改革的工作重点。由此,中国政府改革开启了新的征程。

一、政府改革的国际流行趋势

自 20 世纪 70 年代末以来,政府改革运动在全球兴起,西方国家、新兴工业国家、转轨国家和发展中国家,都卷入了改革浪潮中,形成了世界范围的政府改革浪潮。这场改革一般以“新公共管理改革”著称,通过引入新的管理理念和方法,如现代企业管理方法、竞争机制、公民参与、共同治理、结果导向、绩效管理等,对传统的政府管理模式进行改造,被形象地称为“政府重塑”或“政府再造”。

当代各国政府的新公共管理改革各有特点,同时也有相同相近之处。归纳起来,主要有以下几个方面的流行趋势。

(一)聚焦政府核心职能

随着时代的变化,当代各国都在重新思考政府应该做什么,不做什么。改革的基本趋势是减少政府干预,缩减政府职能和规模,使政府集中力量履行好最基本的职能。主要做法是通过放松规制、国有企业民营化、公共服务外包、权力下放等途径,将不必由政府承担的职能转移或还给市场和社会,减轻政府的财政负担,使市场和社会发挥更大的作用;同时,强调政府至少要完成五项核心职能:一是建立法律基础;二是保持非扭曲的政策环境,包括宏观经济的稳定;三是投资于基本的社会服务和基础设施;四是保护弱势阶层;五是保护环境。此外,经济安全、能源开发、环境保护、危机管理等职能也受到广泛的重视。当然,在不同的国家和不同的发展阶段,政府的职能是不同的,也是不断调整变化的。如,相对西方国家而言,东亚新兴工业化国家在政府主导发展方面发挥着更大作用;再如,许多发达国家和发展中国家,20世纪80年代起流行政府“减少干预”,到了20世纪90年代后期则转向政府“适度干预”,强调政府不在大小,关键是建立有效的政府。

(二)服务提供多元化

当代国外政府改革的一个主要趋势是,改变以往政府大包大揽的做法,推行公共服务提供的市场化和社会化改革,利用市场和社会力量提供服务。第一,市场化改革。通过合同外包、购买服务、公私合作、以私补公等形式,引入市场竞争机制,吸引私营企业和民间组织参与公共服务的生产或提供,以提高服务供给能力,特别是在公共设施建设、交通、能源、通信等领域,市场化改革得到广泛推行,既减轻了政府财政压力,又扩大了服务