

海南历史文化大系

海南学者学术精品卷

门槛 ——政府转型与改革攻坚

迟福林 著

◎ 海南出版社 / 南方出版社



海南历史文化大系

海南学者学术精品卷

门槛

——政府转型与改革攻坚

迟福林 著

海南出版社

南方出版社

图书在版编目(CIP)数据

门槛: 政府转型与改革攻坚/迟福林著. —海口: 海南出版社, 南方出版社, 2008. 4
(海南历史文化大系. 海南学者学术精品卷)
ISBN 978-7-5443-2662-9

I. 门… II. 迟… III. 行政管理—政治体制改革—研究—中国 IV. D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第028225号

海南历史文化大系

海南学者学术精品卷

门槛——政府转型与改革攻坚

迟福林 著

责任编辑: 孙丽娟

装帧设计: 颜好强 陈哲寻

海南出版社/南方出版社 出版发行

地址: 海口市金盘开发区建设三横路2号

邮编: 570216

电话: 0898-66822380

印刷: 湖南新华印刷集团有限责任公司

版次: 2008年4月第一版 2008年4月第一次印刷

开本: 787mm×960mm 1/16

印张: 19.5

字数: 240千字

书号: ISBN 978-7-5443-2662-9

定价: 39.00元

序 一

卫留成

重视文化工作是我党的一贯方针。毛泽东把中国共产党领导的中国革命的胜利看作复兴中华文化的转折点。建国后，毛泽东、邓小平、江泽民等党和国家领导人都亲自领导了重要的文化工作。十六大提出要大力发展社会主义文化，胡锦涛总书记在十七大提出兴起社会主义文化建设的新高潮。这说明，抓紧抓好文化工作是关系全局的大事，是全民族的大事。各级党委政府是否真正重视文化工作，能否真正抓好文化工作，成为一个重要的政治态度问题。

文化工作战线长，层次多。其中，繁荣和发展哲学社会科学是十分重要的组成部分，也是其他文化工作的基础。没有广大哲学社会科学工作者艰苦细致、默默无闻的劳动，没有他们在各个学科和经济、文化、社会等领域的研究成果，党和政府的决策就没有科学依据，民族文化就得不到很好传承，人民群众的生活就会失去文明要素中最重要的东西。中国历史上，海南长期远离政治、经济、文化中心，开发较晚，文化积累相对薄弱。这就更加需要广大哲学社会科学工作者加倍努力，深入挖掘、研究海南历史文化，宣传弘扬海南历史文化中的优良传统。

可喜的是，我省各级党委、政府越来越重视文化工作，而广大哲学社会科学工作者不负众望，成果丰硕。“海南历史文化大

系”就是诸多成果中较为突出的成就。这套丛书以十卷一百册的容量，凝聚了全省两百多位哲学社会科学工作者的劳动和智慧。从论证实施到完成，不到两年的时间，牺牲了无数个日日夜夜。这项工程由省委宣传部牵头、省社科联组织实施，既是一项全省重大的文化工程，又是一项宏大的民心工程。这项工程的顺利实施，说明我们的党委政府对全省哲学社会科学发展的领导是坚强的、有力的，我省的哲学社会科学队伍是团结的、有战斗力的、有水平的。

“海南历史文化大系”工程的实施，做了许多开创性的工作。特区卷十本著作把海南经济特区二十年发展的重要问题作了分门别类的梳理，在我们的头脑中建立了比较完整的海南经济特区理论体系。历史卷、社会卷、名人卷、文博卷、民族卷、华侨卷、文学卷等著作为我们展示了海南历史文化的广阔画卷。我相信，随着丛书的出版、发行和传播，我省的哲学社会科学研究水平将跃上一个新台阶，我省的历史文化内涵会有一个新提升，我省群众的文化生活中文化含量会更丰富。长远看，随着像“海南历史文化大系”这样的多项具体文化工程的落实，海南的文化形象也会有一个大的改观。

祝愿我省哲学社会科学界取得更大更好的成绩。

2008年1月28日

注：本文作者系中共海南省委书记、省人大主任。

序 二

周文彰

实施“海南历史文化大系”编撰工程，既是系统发掘、整理和研究我省历史文化遗产的全新尝试，亦是繁荣和发展我省哲学社会科学的重要举措。作为这项宏大工程的结晶，“海南历史文化大系”内含十卷，共计百本，涉及百个专题，卷帙浩繁，包罗万象，且各卷自成体系，相得益彰，殊为不易。可以说，这是一座集中展示宝岛历史文化风貌的五彩大观园。如此思接千载视通万里的鸿篇巨制，由两百余位专家学者披沙拣金、呕心沥血历时两年才最终完成，个中甘苦自不待言。当此大系付印之际，编委会邀我作序。作为大系的策划者和编委会主任，遂感义不容辞。在此，我谨代表编委会，向具体承担大系编撰工作的全体同仁，向关心支持大系编撰工程的社会各界人士表示诚挚的谢意！

海南岛历史悠久，虽长期远离政治、经济、文化中心，但在开发建设中也积累了丰富而独特的文化遗产。新中国成立以来，尤其是海南建省办经济特区以来，海南人民快马加鞭，争分夺秒，又创造了内涵丰富色彩斑斓的精神文化财富。不仅如此，我省人文社会科学工作者甘于清贫，兢兢业业，长期深入研究海南历史文化及发展进程，形成了不少宝贵的研究成果。如此浩繁的历史文化遗产亟待系统发掘、整理和研究，去粗取精，去伪存真，从而加以利用，推动社会主义文化大发展大繁荣。同时，海

南的历史文化领域还有诸多空白迫切需要填补。恰逢 2004 年,中央和省委提出关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见,我们深受鼓舞,很快酝酿实施“海南历史文化大系”编撰工程,并以此作为我省繁荣发展哲学社会科学、推动文化建设的重要载体。经过专家反复论证,最终确定大系内容为十卷:特区卷、历史卷、社会卷、名人卷、文博卷、民族卷、华侨卷、文学卷、海南研究精品卷和海南学者学术精品卷。其中,前八卷是新著,最后两卷收录的是研究海南的重要著作和海南著名学者的代表作。

编撰“海南历史文化大系”的主要目的有三个。一是系统研究梳理海南开发建设的历程和历史文化脉络。通过十卷百个专题组成的框架,力争把海南开发建设史上的重要历史事件、重要历史人物、重要文化建设成果,作系统的发掘和研究。因此,这既是一项系统的资料收集工作,更是一项开创性的研究工作,因为许多探索是填补空白的。比如,对冼夫人、黄道婆的研究,将历史上遗留下的零星资料进行全面收集整理,虽仍显单薄和不足,但毕竟是目前最全面的。另外,将海南作为相对独立的文化单元进行深入系统的研究,亦是为了总结海南开发建设的经验,使海南历史文化传统的脉络进一步清晰。当然,其中也渗透着抢救文化遗产的良苦用心。如果今天不及时发掘整理,有些独特文化现象消失后,再找就相当困难了。二是以实实在在的载体来繁荣海南哲学社会科学。中央和省委空前重视哲学社会科学,哲学社会科学的地位越来越高,其功能和作用也发挥得越来越好。中国改革开放的成功首先不是因为自然科学的长足进步,而是哲学社会科学取得了突破,产生了邓小平理论;苏联解体、苏共倒台的原因之一,不是因为自然科学出了问题,而是与哲学社会科学出了毛病有很大关系。回顾我国改革开放进程,国家出台的很多方针政策是来自专家学者们在学术上的超前探讨,许多重大决策

也是如此。建省办经济特区以来，海南哲学社会科学逐步形成了自己的学科特色和研究优势。我们推出“海南历史文化大系”，就是想借助实实在在的载体，进行集体攻关、兵团式的作战，从而把海南的哲学社会科学研究推向新的高度和广度。三是为发挥海南哲学社会科学工作者的积极作用提供具体的平台。海南的哲学社会科学工作者身在特区，敢为天下先，注重理论联系实际。他们热情地走出书斋，研究现实问题，热心参与海南开发建设中重大问题的研究和思考。由于有所作为，他们在有关部门和整个社会中的地位逐年提高，方方面面的委托课题也越来越多。过去我们动不动找外地“和尚”来念海南的“经”，进行各种策划和研究，结果，比较下来还是我们本地的学者更了解情况，提出的措施更适合海南实际。海南学者逐步打出了品牌，有了一支层次和水平很高的队伍。从省委省政府到各部门各市县，领导者在决策中遇到难题，也习惯找专家学者咨询。这是海南哲学社会科学工作者多年奋斗的结果，也是决策层对哲学社会科学重要性认识加深的结果，更是对我们队伍的智慧水平的肯定。我们提供编撰工程这个更大的平台，就是为了让海南哲学社会科学工作者进一步施展才华，发挥作用，促进我省文化的大发展大繁荣。

“海南历史文化大系”是海南多年来学术研究成果的大汇集，是海南文化形象的大展示，是对海南历史文化脉络的大梳理。实施编撰工程是盛世修典，功在当代，利在千秋。作为海南文化建设的一项基础性工程，我们强调历史性、学术性和经典性。在功能上，通过编撰工程，挖掘整理海南的文化宝藏，总结哲学社会科学的成果，培养一批在国内外有一定影响力的哲学社会科学研究人才，引导海南文化发展方向，为海南建省办经济特区二十周年献礼。在风格品位上，讲究历史性、科学性、史料性、可读性，力争反映海南地方特色、海南经济特区特色和侨乡

特色。在学术史上，是对海南建省办经济特区以来人文社会科学研究的梳理、概括、总结，代表和展现这一时期学术研究的成就。大系总称“历史文化”，但这里的“历史”是广义的，不限于“过去”，还在一定程度上反映了海南解放后，特别是建省办经济特区二十年来的历史变化。

大系是一个宏伟目标，能不能完成这个任务，组织、机制、保障工作很重要。在组织领导上，我们提出两个保障。一是政治保障。我们成立大系领导小组，由省委宣传部领导班子组成，以保证工作的连续性。二是选题和成果质量的保障。我们实行两级责任制，一个是编委会，一个是分卷主编。编委会要确保一百本书当中的每个选题都有价值，保障研究成果的高质量，保障各项研究要如期完成。而编委会中，我负责创意策划，也负责领导和协调，具体主编责任是曹锡仁教授，我们跟他签约。曹锡仁教授抓分卷主编，分卷主编保证每个作者都能胜任工作。这两层保障，既是荣誉又是压力。这样，我们就形成三级负责体系：编委会对领导小组负责，分卷主编对编委会负责，作者对分卷主编负责。这就是责任制。与之配套的经济措施，简单易行，看得见、摸得着，就是我们事先给作者、分卷主编、常务副主编一定的稿酬、劳务补贴，等有关工作完成后，付清余下酬劳。总体经费少了点儿，但大家同舟共济，以奉献海南文化建设为己任。这也说明，领导机关和领导干部只要对哲学社会科学事业真心关心支持，就能得到真情回报。

编撰工程的顺利实施，展示了我省哲学社会科学界高度的责任心。我们这个工程是海南有史以来第一个系统的历史文化研究工程，所有参与工程的社会科学工作者表现了可贵的自豪感和责任心，这个责任心就是对历史负责、对自己负责、对后代负责。在史料选取、研究方法、研究结论以及文字表述上都表现出了应

有的科学严谨态度，保证了大系的较高水准。从总主编到分卷主编再到作者，包括我们领导小组成员，每个人都各负其责，同时相互配合，表现出良好的团队精神。这些说明，我省的社会科学工作者顾大局识大体，同时又有战斗力和凝聚力，是一支堪当重任的队伍。

编撰工程是系统工程。省委宣传部提供了坚强的领导保障工作，省社科联做了繁重复杂的组织工作，各位专家所在单位给予全力支持。在大系的编辑、印刷、出版阶段，海南出版社、南方出版社高度重视，专门成立了领导小组，动员精干的编校力量和设计人员，为大系的出版付出了艰辛的劳动。还应当说明的是，人民出版社、社科文献出版社、中央党校出版社、中国经济出版社、中国城市出版社、上海三联书店、郑州大学出版社、广西师范大学出版社提供了部分书稿版权，在此一并致谢。

党的十七大提出推动社会主义文化大发展大繁荣，无疑为海南的文化建设吹来了强劲的东风。“海南历史文化大系”的编撰，当是新的历史阶段海南文化建设的重要开端。我们要以此为契机，持续推进，不断创造新的平台，千方百计把海南文化推向大发展和大繁荣的新阶段。

由于时间有限，大系难免疏漏与不足。对此，编委会将尽快组织修订。在大系出版后，若能听到社会各界的评论，无论赞扬还是批评，每个参与编撰工程的人都会由衷感到欣慰。

谨以此书献给海南建省办经济特区二十周年！

2008年1月28日

注：本文作者系中共海南省委常委、宣传部长，“海南历史文化大系”编委会主任。

自序

最近几年，我所在的中国（海南）改革发展研究院的重点研究课题是政府转型，并且以政府转型为主题召开了几次重要的国际研讨会，产生了一些研究成果，引起较为广泛的影响。作为本院的一名学者，最近两年多我把很多的精力放在关注与研究政府转型问题方面。收入本书的37篇文章是我在思考这个问题过程中撰写的论文和相关演讲提纲，时间跨度为2003年5月至2005年9月。

实现从经济建设型政府向公共服务型政府的转变，目前已成为多方面的一个共识，并且成为改革攻坚的重点。“十一五”时期，要实质性地推进政府转型，应当对政府转型的客观条件和重要作用有比较清楚的分析 and 判断。我国不仅面临着经济不发达与人民日益增长的物质文化需求的突出矛盾，更面临着全社会公共需求深刻变化和快速增长与公共服务不到位、公共产品严重短缺的突出矛盾，并由此构成我国经济转轨时期政府转型的现实压力。此外，政府转型对我国改革发展的影响越来越大。从经济增长方式看，实现从政府主导向市场主导的转变，是我国经济可持续发展的重要基础；从社会转型方面看，能否满足广大百姓日益增长的公共服务与公共需求，不断解决日益突显的社会矛盾与社会问题，是建设和谐社会的关键；从政府的自身建设来看，解决比较突出的问题，抑制某些消极腐败现象，在很大程度上取决于

政府职能的重新定位。

本书名为《门槛》，意在说明政府转型是改革攻坚的必经之坎。下一步，我国改革攻坚能否取得实质性突破，关键在于我们能否跨过政府转型这道“门槛”。政府转型既是改革攻坚的重点，也是改革研究的重大课题。希望本书的出版，能有助于政府转型理论与实践的进一步探讨。

本书有些文章的观点和论述有相同之处，为了如实记录我对政府转型问题的思考路径，只做了个别文字的修改，这难免在内容上有重复之处，敬请读者谅解。

本书在选编中，得到了我的同事苗树彬、方栓喜、匡贤明、杨睿、詹达冲的支持和帮助，在此深表谢意！

迟福林

2005年9月28日于海口

目 录

自序	1
总论：政府转型的现实基础及目标选择	1
第一章 政府转型：背景与挑战	16
一、我国公共需求的深刻变化与政府转型的现实压力	16
二、公共需求变化与政府转型	32
三、公共危机与政府转型	39
四、宏观调控凸显政府转型	47
五、政府主导型的增长方式面临挑战	59
六、以宏观调控为契机，推进政府转型	67
七、以人为本的改革观与政府转型	71
八、完善社会主义市场经济体制与政府转型	75
九、中国经济社会转型时期的公共服务制度改革与创新	85
第二章 政府转型：目标选择	94
一、加快由经济建设型政府向公共服务型政府的转变	94
二、以公共服务为目标的政府转型	105
三、以人为本，建设公共服务型政府	119

四、经济转轨与政府转型·····	126
五、政府转型对中国改革进程有决定性影响·····	135
第三章 政府转型与经济竞争力·····	139
一、公共服务与经济竞争力·····	139
二、政府转型与中国经济社会的协调发展·····	146
三、政府转型与基础领域改革·····	153
四、政府转型与中小企业发展·····	162
五、政府转型与非公有制经济发展新阶段的制度供给··	168
六、政府转型与企业家制度建设·····	174
七、政府转型与汽车产业发展·····	182
八、政府转型与东北振兴·····	189
九、政府转型与西部大开发·····	196
第四章 政府转型与建设和谐社会·····	200
一、中国：政府转型与建设和谐社会·····	200
二、改革与建设和谐社会·····	204
三、政府转型与民间组织发展·····	210
四、我国改革发展新阶段的农民组织建设·····	218
五、为农民提供基本而有保障的公共产品·····	224
六、以人为本与信息公开·····	234
第五章 政府转型：改革攻坚的重点·····	242
一、关键是政府对改革的估计要到位·····	242
二、2005，中国改革攻坚年·····	249
三、中国改革攻坚阶段的政府转型·····	264
四、政府转型是新阶段改革攻坚的重点·····	271

五、我国已进入以政府转型为重点的结构性改革的新阶段	275
六、以政府转型为重点的“十一五”改革	283
七、“十一五”时期以政府转型为重点的行政体制改革	289

总论：政府转型的现实基础及目标选择^①

2003 年以来，我研究的重点课题是政府转型，即从经济建设型政府向公共服务型政府的转型。2003 年的 SARS 危机对我触动很深。在 SARS 危机中，我写了三篇文章：《SARS 危机为中国改革敲响警钟》、《从经济建设型政府向公共服务型政府的转变》以及《以人为本与信息公开》。这三篇文章的主要观点是，尽快实现从经济建设型政府向公共服务型政府的转变。这一观点，成为 2004 年我国经济学界的一个共识。

温家宝总理近两年一再强调要把政府的职能主要限定在“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”方面，并强化社会管理和公共服务职能。在今年全国人大的政府工作报告中，温总理强调指出政府自身建设和改革的重要性，并把政府自身建设与改革作为改革攻坚的主要任务之一。今年 7 月，国家发改委主办的“中国改革高层论坛”的主题就是“以政府行政管理体制改革为重点全面推进体制创新”。这告诉我们一个很重要的信息，“十一五”时期，我国改革攻坚的重点是政府转型，政府转型是改革攻坚不可回避的重大课题。

^① 在广西壮族自治区改革培训班上的演讲，2005 年 8 月 5 日，南宁。

1. 政府转型的现实基础及其迫切性

为什么要把政府转型作为改革攻坚的重点？为什么要把政府行政管理体制改革放在更加突出的位置？我认为，我国作为一个转轨的大国，具有特殊的国情，需要从经济转轨特定阶段的现实需求出发，分析政府转型的客观基础及其迫切性。

(1) 公共需求的深刻变化与政府转型

当前，我国公共需求正处于快速增长和深刻变化的重要时期，这构成了政府转型最深刻的动因。

① 我国的公共需求正处在由消费型向发展型升级的关键时期，而现行的政府模式与这一趋势很难适应。改革开放以来，我国实行并形成的是“经济建设型政府”模式。为什么？主要原因是改革开放之初老百姓的温饱问题还没有得到解决，所以我们把许多公共资源用来搞经济建设，集中精力解决老百姓最重要和最基本的生存需求。经过 26 年的改革开放，我国的消费结构已经发生了重大变化。从我国消费支出的变化来看，我国农村的恩格尔系数，1978 年是 66.7%，2003 年降到 45.6%；城市的恩格尔系数，1978 年是 57.5%，2003 年降到 37.10%，即在城市居民的总消费中，只有 1/3 左右是用来解决吃饭的问题。我们看到，教育、医疗和社会保障等公共需求正在大幅度攀升，并将逐步成为经济社会发展的重要动力和市场需求的主流。尤其是近 10 年来，城镇居民在教育、医疗、社会保障等方面公共需求年均提高的比重，大体相当于过去 5 年公共需求比重的总体增幅。

在这种情况下，我们还能不能继续保持一个“经济建设型政府”模式，继续把主要的甚至全部的公共资源用在经济建设项目上？现实情况说明，“经济建设型政府”与现实的公共需求越来越不相适应，暴露的矛盾和问题越来越多。比如说我国的教