

# 中国行政体制改革 30年回顾与展望

ZHONGGUO XINGZHENG TIZHI GAIGE  
30 NIAN HUIGU YU ZHANWANG

汪玉凯 等著



人民出版社

# 中国行政体制改革 30年回顾与展望

ZHONGGUO XINGZHENG TIZHI GAIGE  
30 NIAN HUIGU YU ZHANWANG

汪玉凯 等著

人 民 出 版 社

策划编辑:郑海燕

责任编辑:郑海燕

装帧设计:曹 春

责任校对:周 昕

### 图书在版编目(CIP)数据

中国行政体制改革 30 年回顾与展望/汪玉凯等著.

-北京:人民出版社,2008.11

ISBN 978-7-01-007347-7

I. 中… II. 汪… III. ①行政管理-政治体制改革-概况  
-中国-1978~2008 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 147787 号

## 中国行政体制改革 30 年回顾与展望

ZHONGGUO XINGZHENG TIZHI GAIGE 30 NIAN HUIGU YU ZHANWANG

汪玉凯 等著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:700 毫米×1000 毫米 1/16 印张:28

字数:392 千字

ISBN 978-7-01-007347-7 定价:50.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

# 目 录

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 导 论 .....               | 1  |
| 第一章 中国行政体制改革的基本脉络 ..... | 12 |
| 第一节 中国行政体制改革的背景分析 ..... | 13 |
| 一、中国行政体制改革的国际背景 /13     |    |
| 二、我国行政体制改革的国内背景 /18     |    |
| 第二节 中国行政体制改革的历程 .....   | 25 |
| 一、“三大主题” /25            |    |
| 二、“四条主线” /26            |    |
| 第三节 中国行政体制改革的主要特点 ..... | 30 |
| 一、行政体制改革历程的渐进性 /30      |    |
| 二、行政体制改革目标的多元性 /31      |    |
| 三、行政体制改革的复杂性 /33        |    |
| 第四节 中国行政体制改革的经验总结 ..... | 34 |
| 一、体制改革必须尊重中国的基本国情 /35   |    |
| 二、体制改革必须坚持正确的指导思想 /36   |    |
| 三、体制改革必须以政府职能转变为关键 /37  |    |
| 四、体制改革必须注意借鉴国际经验 /37    |    |

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| <b>第二章 中国政府机构改革</b> .....       | 39 |
| 第一节 政府机构改革的内涵及其进程 .....         | 39 |
| 一、政府机构改革内涵与发展 /39               |    |
| 二、政府机构改革的推进过程 /42               |    |
| 第二节 政府机构改革的主要内容 .....           | 44 |
| 一、1982 年机构改革 /44                |    |
| 二、1988 年国务院机构改革 /47             |    |
| 三、1993 年政府机构改革 /49              |    |
| 四、1998 年政府机构改革 /52              |    |
| 五、2003 年政府机构改革 /55              |    |
| 六、2008 年启动的国务院机构改革 /57          |    |
| 第三节 政府机构改革的经验总结与趋势展望.....       | 61 |
| 一、历史上的五次改革取得的成果和存在的问题 /62       |    |
| 二、国外经验借鉴 /70                    |    |
| 三、中国政府机构改革趋势 /73                |    |
| <b>第三章 中国行政体制纵向权力结构调整</b> ..... | 77 |
| 第一节 纵向权力结构调整综述 .....            | 77 |
| 一、纵向权力结构的涵义 /77                 |    |
| 二、纵向权力结构调整的动因 /78               |    |
| 三、纵向权力结构调整的背景 /79               |    |
| 第二节 纵向权力结构调整的历程 .....           | 82 |
| 一、中国中央政府与地方政府之间财权的调整 /82        |    |
| 二、中国政府间的纵向事权调整 /96              |    |
| 三、中国纵向权力结构调整中的规律 /98            |    |
| 第三节 纵向权力结构调整中的经验教训与趋势 .....     | 99 |
| 一、纵向权力结构调整中的经验 /99              |    |
| 二、纵向权力结构调整中的教训 /101             |    |
| 三、纵向权力结构调整的趋势 /102              |    |

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| <b>第四章 行政体制改革与政府职能转变</b> .....     | 106 |
| 第一节 政府职能转变综述 .....                 | 106 |
| 一、政府职能转变的探索历程 /106                 |     |
| 二、政府职能转变的主要特点 /111                 |     |
| 第二节 政府职能转变的主要内容 .....              | 114 |
| 一、加强宏观管理, 强化经济调节 /115              |     |
| 二、完善机构设置, 加强市场监管 /116              |     |
| 三、加强社会管理, 突出公共服务 /118              |     |
| 四、发展社会中介, 承接职能转移 /119              |     |
| 五、完成政企分开, 促进政资分离 /119              |     |
| 第三节 政府职能转变中的经验教训与趋势 .....          | 121 |
| 一、政府职能转变中的经验教训 /121                |     |
| 二、政府职能转变中的发展趋势 /123                |     |
| <b>第五章 政府与社会关系的调整 and 改革</b> ..... | 126 |
| 第一节 政府与社会关系调整综述 .....              | 126 |
| 一、政府与社会关系分析 /126                   |     |
| 二、政府与社会关系的基本特征 /130                |     |
| 第二节 非营利组织的发展以及对公共治理的影响 .....       | 135 |
| 一、非营利组织的性质、地位和作用 /135              |     |
| 二、改革开放以来中国非营利组织的培育和发展 /142         |     |
| 三、非营利组织的发展对公共治理的推动作用 /151          |     |
| 第三节 政府社会管理改革与趋势 .....              | 155 |
| 一、政府职能转变中的非营利组织 /155               |     |
| 二、政府社会管理改革实践与发展趋势 /159             |     |
| 三、培育发展非营利组织的若干建议 and 对策 /163       |     |
| 第四节 危机管理中的政府社会关系 .....             | 172 |
| 一、危机与公共危机管理 /172                   |     |
| 二、中国的公共危机管理 /176                   |     |

|            |                                    |            |
|------------|------------------------------------|------------|
|            | 三、“5·12”抗震救灾与公共危机管理 /180           |            |
|            | 四、“5·12”抗震救灾经验初步总结 /188            |            |
| <b>第六章</b> | <b>中国行政法制改革 .....</b>              | <b>191</b> |
| 第一节        | 行政法制改革的基础和构成 .....                 | 191        |
|            | 一、行政法制改革的经济基础 /191                 |            |
|            | 二、行政法制建设的构成 /193                   |            |
| 第二节        | 行政法制改革的主要内容及其成果 .....              | 197        |
|            | 一、宪法 /197                          |            |
|            | 二、行政法制体系 /198                      |            |
|            | 三、依法行政和建设法治政府 /208                 |            |
| 第三节        | 行政法制改革的发展趋势 .....                  | 211        |
|            | 一、行政机关需要强化五种意识 /211                |            |
|            | 二、用法制手段保障机构改革成果 /212               |            |
|            | 三、加快制定行政程序制度 /213                  |            |
| <b>第七章</b> | <b>中国人事制度改革与公务员制度的建立 .....</b>     | <b>215</b> |
| 第一节        | 中国人事制度改革综述 .....                   | 215        |
|            | 一、中国人事制度改革历程 /216                  |            |
|            | 二、人事制度改革的主要内容 /220                 |            |
|            | 三、改革的原则与方法 /226                    |            |
| 第二节        | 国家公务员制度的建立与完善 .....                | 228        |
|            | 一、公务员制度的主要内容 /229                  |            |
|            | 二、我国公务员制度的特色 /233                  |            |
|            | 三、我国公务员制度的完善 /235                  |            |
| 第三节        | 中国人事制度改革的发展思路 .....                | 237        |
|            | 一、干部人事制度改革必须同经济、政治体制<br>改革相适应 /239 |            |
|            | 二、进一步贯彻公平竞争的原则 /239                |            |
|            | 三、正确处理继承与创新、改革和稳定的关系 /241          |            |

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| <b>第八章 中国事业单位改革</b> .....             | 243 |
| <b>第一节 事业单位改革的背景</b> .....            | 243 |
| 一、事业单位的主要特征 /244                      |     |
| 二、改革的动因 /246                          |     |
| <b>第二节 事业单位改革的主要内容</b> .....          | 249 |
| 一、事业单位改革的基本政策 /250                    |     |
| 二、行业改革 /254                           |     |
| 三、地方改革 /262                           |     |
| <b>第三节 事业单位改革发展的对策建议</b> .....        | 265 |
| 一、正确认识事业单位改革的意义,找到事业单位新的<br>角色定位 /265 |     |
| 二、以分类改革为主导,积极进行改革探索 /267              |     |
| 三、创新机制,强化事业单位内部管理 /267                |     |
| 四、做好保障工作,为改革的深入扫清障碍 /268              |     |
| 五、处理好事业单位与市场职能、政府责任的关系 /268           |     |
| <b>第九章 中国改革示范区的行政体制改革</b> .....       | 270 |
| <b>第一节 综合示范区行政体制改革综述</b> .....        | 270 |
| 一、中国经济特区、经济开发区和综合配套改革试验区的<br>设立 /270  |     |
| 二、经济特区、经济开发区和综合配套改革试验区的主要<br>成就 /274  |     |
| <b>第二节 综合示范区行政体制改革的主要内容</b> .....     | 280 |
| 一、经济特区行政体制改革的探索与实践 /281               |     |
| 二、经济开发区行政体制改革的探索与实践 /290              |     |
| 三、国家综合配套改革试验区行政体制改革的探索与实践 /295        |     |
| <b>第三节 综合示范区行政体制改革的主要经验</b> .....     | 299 |
| 一、局部试点,有序推进综合配套改革 /299                |     |
| 二、创新为先,积极稳妥推进政府、社会和市场的对接 /300         |     |



|                                  |     |
|----------------------------------|-----|
| <b>第十章 电子政务促进政府管理创新</b> .....    | 303 |
| 第一节 电子政务的兴起和发展 .....             | 303 |
| 一、电子政务在全球的兴起 /303                |     |
| 二、全球电子政务发展的基本趋势 /305             |     |
| 第二节 电子政务在我国政府管理中的应用 .....        | 310 |
| 一、信息技术在政府部门的初步应用                 |     |
| (1978—2000 年) /310               |     |
| 二、新世纪我国电子政务建设迈上新台阶               |     |
| (2001 年至今) /312                  |     |
| 第三节 电子政务促进政府管理创新 .....           | 318 |
| 一、电子政务是促进政府管理创新的重要手段 /318        |     |
| 二、电子政务促进政府管理创新的成效逐步显现 /320       |     |
| 三、电子政务促进政府管理创新的主要经验 /324         |     |
| <b>第十一章 行政体制改革与建设服务型政府</b> ..... | 329 |
| 第一节 服务型政府的提出 .....               | 329 |
| 一、公共服务需求的快速增长 /329               |     |
| 二、行政体制改革与服务型政府的提出 /335           |     |
| 第二节 基本公共服务与政府职责 .....            | 339 |
| 一、政府提供公共服务的职责 /339               |     |
| 二、西方国家公共服务模式的比较和借鉴 /343          |     |
| 三、基本公共服务是政府的职责 /349              |     |
| 第三节 强化政府公共服务职能的政府改革 .....        | 356 |
| 一、公共服务的实现路径 /356                 |     |
| 二、强化公共服务的政府改革 /360               |     |
| <b>第十二章 中国行政体制改革展望</b> .....     | 368 |
| 第一节 进入战略转折期的中国行政改革 .....         | 368 |
| 一、过去五次行政体制改革的评价 /368             |     |

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| 二、改革的战略转折,使行政体制改革上升到<br>更重要的位置 /371 |     |
| 第二节 以政府为中心的行政改革需要战略上的突破 .....       | 374 |
| 一、目前中国公共治理中面临的突出问题和压力 /374          |     |
| 二、行政体制的改革与创新有赖于理论上的突破 /377          |     |
| 三、以政府自身改革为中心的改革战略 /383              |     |
| 四、深化政府自身改革的政策选择 /385                |     |
| 第三节 “大部门体制”改革及其成功的条件 .....          | 390 |
| 一、“大部门体制”与“大部门体制改革” /390            |     |
| 二、“大部门体制”改革的趋势与特点 /392              |     |
| 三、“大部门体制”改革的难点分析 /395               |     |
| 四、“大部门体制”改革成功的条件 /397               |     |
| 第四节 中国行政体制改革的深入,呼唤政治改革创新 .....      | 399 |
| 一、中国发展结构中的“失衡现象”引发的思考 /399          |     |
| 二、中国政治发展呼唤体制创新 /402                 |     |
| 附 录 新中国成立以来国务院组织机构 .....            | 408 |
| 参考文献 .....                          | 422 |
| 后 记 .....                           | 437 |

## 导 论

### 一

在人类发展的历史长河中，30年也许只能算得上是“弹指一挥间”。然而，对于有着13亿人口、30年计划经济经历的大国——中国来说，这“弹指一挥间”的改革，又是多么的壮观、宏伟。其间，有多少振奋和激动、成功与胜利，又有多少艰辛和痛苦、挫折与失败，我以为只有亲身经历过这场深刻变革的人，才能真正体会到其中的酸甜苦辣和复杂的心路历程。人们也许永远不会忘记，改革开放之初那场思想解放带给人们的精神激荡，以及随之而来社会迸发出对政治变革的无限热情；人们也清晰地记得，计划经济体制是如何被凌厉的市场化改革一步一步逼退，最终被市场经济体制所取代；当然人们也绝不会忘记，中国如何从“闭关锁国”艰难地走向世界，撩开它神秘的“面纱”。

在这场深刻的变革中，我们发现有一个东西似乎一直在深深地影响和伴随着我们，这就是思想解放。换句话说，当我们真正能够坚持思想解放，就像邓小平同志当年所说的“大胆地试，大胆地闯”的时候，我们的事业就会快速健康地发展；反之，我们的事业就可能裹步不前，甚至会

反复、倒退。如果把改革开放的 30 年看做是一个艰难的选择过程，那么在这个过程中，我们至少经历了两次大的思想解放：第一次是 1978 年，也就是人们所熟悉的“真理标准”的讨论；第二次是 1992 年，即邓小平同志南方谈话。

应该说，这两次思想解放的方向都十分明确，要解决的问题也非常清晰。就 1978 年“真理标准”的思想解放而言，这是以邓小平、胡耀邦为代表的老一辈革命家发动的一次直接开启改革开放的思想激荡，其方向，就是要通过“真理标准”的讨论，直指引发中国发生动乱的“文化大革命”和否定以阶级斗争为纲，顺利实现党和国家工作重点的转移。通过这场思想解放，我们不仅果断地实现了党和国家工作重点的转移，而且最终坚定不移地踏上了改革开放的征程，使中国进入一个崭新的时代。

就 1992 年的思想解放而言，那是在一个异常复杂而特殊的情况下发生的。众所周知，1989 年中国发生了政治风波，这场风波被平息后，中国的改革开放随之也进入了低谷。且不说在此之后的若干年改革开放毫无实质性进展，就连经济发展也十分缓慢，到 1991 年中国的经济甚至出现了负增长。与此相联系，在政治上，“双中心”的思潮却甚嚣尘上，有的人认为，中国不能简单地坚持经济建设这一个中心，还应该坚持以“反和平演变”为中心。当邓小平同志看到他提出的“一个中心”的思想有可能被动摇的时候，一个 87 岁的老人破门而出，在南方转悠了一圈，发表了著名的南方谈话，从而构成了这次思想解放的主旋律。

实际上，南方谈话在笔者看来，最核心的即为两句话：一是基本路线动摇不得，一百年不能动摇；二是计划和市场都是发展经济的手段，并不决定一个国家的政治制度，资本主义可以有计划，社会主义也可以有市场。正是后面这句话，奠定了中国走市场经济道路的基础。可以毫不夸张地说，在中国改革发展的重要关头，如果没有邓小平同志的这些重要思想，中国后来会不会选择市场经济，中国的改革发展会不会取得今天这样的成效，也许都可能要画上问号。

值得关注的是，在中国改革发展 30 年之际，人们发现，中国的改革

发展似乎进入一个战略转折期。其重要标志之一，就是改革的重点正在悄悄地发生变化：如果说过去的改革，我们一直是以经济体制改革为主导，那么越到后来，人们发现，政府也越来越成为社会矛盾的焦点和中心。因此，当2005年中央在制定“十一五规划”时，便明确指出，“加快行政管理体制改革，是全面深化改革和提高对外开放水平的关键”。这标志着以政府自身改革为重点的行政体制改革将上升到更为重要的位置。那么人们也许会问，这究竟是什么呢？难道说过去20多年我国所进行的若干次行政体制改革没有发挥作用吗？当然不是。而是说我们政府面临的外部环境已经发生了重大变化，以及政府自身还存在一些深层次问题。这在一定程度上就对我们的公共治理形成了一系列新的挑战 and 压力。

除了政府自身的问题外，就外部环境的变化而言，笔者认为最主要的特征大概有四个方面：一是中国改革发展取得了巨大成就，但是人们对改革的认同度在下降；二是中国经济持续、快速发展，但是我们付出了过多的资源和环境代价；三是中国社会转型、体制转轨在快速推进，但我们却积聚了大量的社会矛盾和社会冲突；四是中国在国际社会中的影响力越来越大，话语权越来越多，但是中国不断地被西方国家所误读、误解。

问题在于，当以政府自身为重点的行政改革以及与此相联系的政治改革上升到更重要的位置需要我们不断推进这方面的改革时，我们的改革能否取得实质性进展，这是许多人都十分关心的。尽管党的十七大对此已经做出了一系列重要部署，2008年国务院已经启动了新一轮的行政体制改革，但在笔者看来，要在新的条件下推动这场政府的“自我革命”，没有新的思想解放是很难有实质性进展的。

令人兴奋的是，党的十七大以来，中国似乎正在酝酿一场新的思想解放。那么，这场正在酝酿的思想解放的方向究竟在哪里，无疑是海内外都很关注的。笔者以为，以落实科学发展观为切入点的思想解放，大概不会简单地定格在经济层面，因为市场经济在中国只是完善的问题，而不存在被颠覆的问题。在经济方面中国已经不可能再走回头路了。而中国真正受到内外挤压的，主要还是行政层面和政治层面。原因在于，以经济体制为

主轴的改革，越来越遇到诸多政治和行政的制约，如果没有这方面的突破，不仅经济层面的问题难以解决，而且在政治层面遇到的压力似乎也在与日俱增。正是从这个意义上，我们说，这次思想解放能在多大程度上对未来中国产生影响，很大程度上取决于我们在政治和行政方面的作为。值得我们关注的是，前不久，胡锦涛总书记到人民网的《强国论坛》与网民在线交流，引起国内外广泛关注。笔者以为，社会关注这一事件，绝不仅仅是因为最高领导人利用网络这一新兴媒体与网民直接交流，而是领导层真正看到了中国网民在一系列重大公共事件中所反映出的巨大力量对这些公共事件进程的影响，以及中国非营利组织崛起所反映的主流民意对中国民主政治发展的潜在动力。与此相联系，作为中国改革开放前沿的深圳，最近在政治体制改革方面释放出的种种信息，如未来几年市长、局长都要通过差额选举产生，人大代表要实行直接选举等，都值得人们高度期待。种种迹象显示，目前中国正在汇聚的新一轮思想解放，已经成为推动中国政治与行政变革的强大助推器。而中国行政的实质性变革，如果没有政治体制改革的推进，是很难单打独斗的，也是很难取得成功的。

2004 年，笔者在发表的《公共治理面临的局势及其应对策略》一文中，曾提出过我国公共治理的十四字方针，这就是：“严治官、善待民、创新政体、稳定银根”。几年下来，回过头来再用这一方针和策略审视我们面临的问题，似乎仍具有参考意义。所谓严治官，就是要对我们的官员队伍，进行严格的治理，在法制框架下建立起一套从选任、管理、追究在内的完整的官员问责制，形成对公共权力的有效监督和控制。所谓善待民，就是要真正体现以人为本，坚持“立党为公、执政为民”的理念。确立人民作为国家权力主体的地位，实行行政民主和政治民主。所谓创新政体，就是我们在推动各项改革的时候，一定要把革新政治，推动政治体制的创新，放在突出地位。如果没有政治体制改革的深化，行政体制改革只能解决政府管理的表层问题，很难解决深层次问题。所谓稳定银根，就是我们应该坚持稳健的经济政策，在宏观调控方面，要防止高失业和高通胀风险的交替出现，保持经济的良性和健康发展。

## 二

在本书即将付梓出版之际，中国几乎以其完美成功举办了北京奥运会。随之而来的是，美国爆发了百年来最大的金融危机，中国又发生了“三鹿毒奶粉”事件。所有这些，对未来中国的公共治理都会产生深刻的影响，也会对政府的政策制定、行政管理形成巨大挑战。深刻分析目前我们面临的局势，找出公共治理的应对策略，对我们下一步的行政体制改革同样会产生重要影响。

从后奥运中国面临的挑战看，主要集中在三个领域：

第一，在经济领域，当前最大的问题是，滞胀的风险在加大。其主要表现：一是中国经济与世界经济高度融为一体，受世界影响越来越大；二是受世界经济周期调整的影响，中国经济发展放缓已成定局；三是股市大幅下挫、楼市岌岌可危，加上美国金融风暴的冲击，使金融风险在积聚；四是通胀的基础不稳，如果要理顺能源、粮食价格，还可能推动物价上涨。

第二，在社会领域，当前最突出的是，一般社会冲突与“疆独”、“藏独”的显性化交织在一起，呈现出更加复杂的局面。

第三，在政治领域，主要是社会对政治体制改革的预期与现实之间差距较大。从中国改革发展的实际进程看，中国的许多问题，表面看似乎在经济、社会领域，实际上根子却在政治领域。如果这方面的改革不能有实质性的进展，中国社会面临的许多深层次问题，很难真正解决。

依据上面的分析，我们认为，决策层首先要对未来事关全局的重大公共治理的议题有准确的判断。这些议题主要包括：一是本轮世界性经济周期会在多大程度上影响到中国；二是中国经济在国际和国内多种因素影响下会不会出现滞胀；三是目前采取的“一保一控”的目标能否实现，难

点在哪里；四是未来中国改革发展要突破的关键点是什么；五是新的改革如何才能获得民众的广泛支持。这些问题，不仅构成了后奥运时代中国公共治理的核心问题，而且对政府的公共政策制定、应对策略的选择，都是很大的考验。为此，我们认为应对挑战，主要应该坚持“防滞胀，保增长，让利与民，还权于众”的十四字方针。

关于防滞胀。滞胀是现代国家经济发展中最为严重的一种经济现象，这种现象的突出表现，就是经济停滞和通货膨胀并存。一个国家一旦陷入滞胀泥潭，不仅治理难度大，蔓延时间长，而且有可能进一步引发其他社会问题的爆发。美国在 20 世纪 70 年代由于石油危机导致经济出现长达 10 多年的滞胀；日本在 80 年代末出现的经济滞胀，持续的时间更长，造成的危害更大。从本质上说，滞胀的出现是一个国家通货膨胀长期发展的结果。为了最大限度地防止经济出现滞胀，笔者以为，我们应当采取三方面应对策略：

一是在价值层面，要认真分析目前中国经济产生滞胀的风险及其原因。比如滞胀的风险主要来自国际社会的冲击，还是内在的经济结构、体制机制问题；过去几年我们的宏观政策方面有没有明显的失当，应对的措施是否有力等。只有对这些带有根本性问题有了比较清楚的认识，才有可能做出正确的选择。

二是针对美国金融危机的巨大冲击，我们应该权衡利弊，采取果断的措施。要正确权衡人民币的升值、美元贬值对中国经济产生的影响，把握好二者的平衡点，并在美国的金融风暴中最大限度地规避风险，抓住机会。

我们认为，中国经济出现滞胀的风险之所以加大，还应从总体上进行综合分析，探求其深层原因。近年来，由于中国经济受到世界经济的严重冲击，特别是 2005 年以来，伴随着美元不断贬值、人民币对美元的升值以及世界油价的大幅上涨，对中国的经济发展本已经形成了较大的压力。再加上举办奥运会、美元贬值以及人民币对美元升值这些几乎既定的“答案”，又为国际社会中的大量热钱进入中国在房市和股市中兴风作浪



提供了“机会”，这在客观上加大了中国宏观调控的难度和不确定性。由此，我们可以看到，2008年上半年，中国与西方少数国家出现的某些纷争，尽管有中西方价值冲突的一面，但更本质的东西，似乎与隐藏在后面的经济、货币战有关。一方面，美元贬值使中国外汇储备严重缩水；另一方面，当中国的企业不能承受人民币对美元的升值以及高油价，出口下降，甚至倒闭时，刚好为西方国家的企业提供了机会。这无所谓“阴谋论”，而是反映了国际社会竞争的严酷。

与此相联系，2001年中国加入世贸组织，对中国经济同样产生了深刻影响。如果说在此之前，中国还有可能韬光养晦、侧身参与世界竞争的话，那么，加入世贸组织后则把中国推到了世界经济“阵地战”的前沿。随之而来的则是贸易摩擦等各种不是问题的问题，中国几乎都成为被质疑的对象。中国不可避免地卷入世界经济的漩涡之中。在这样的环境下，如果我们自身的问题特别是长期困扰我们的结构性、体制性问题不能有效解决，就增加了未来中国经济发展的许多不确定性，同时也增加了出现滞胀的风险。

三是在宏观经济层面，要把货币政策、财政政策以及必要的政策干预配套使用，使之更具灵活性。要更多地借助市场力量，控制物价上涨，同时又不至于对经济发展造成过大的影响。这方面可以选择的政策工具主要包括：加强对热钱的控制；控制货币发行量，防止流动性泛滥；大幅度地实行减税政策，减轻企业、社会成员的负担；尽快出台解决中小企业融资难的措施，开放民间融资渠道，防止或者减缓中小企业的倒闭及其由此导致的失业等连锁反应。

关于保增长。对于有着13亿人口的大国来说，保持一定的经济增长速度是至关重要的。一个显著的例子是，从1996年到2003年中国曾经历了8年之久的高增长、低通胀，为中国的快速崛起发挥了重要作用。从2004年以后，中国经济虽然继续保持高增长的势头，但是节节攀升的通货膨胀以及宏观政策的某些失灵，使中国经济逐步陷入困难的境地。所以有学者认为，未来中国经济放缓或出现滑坡，其风险要远大于通货膨胀的