



改革开放

30年

丛书

丛书主编 || 王 锋

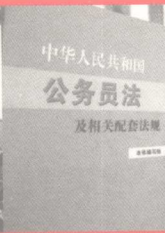
构建与嬗变：中国政府改革发展 30 年

GOUJIAN YU SHANBIAN: ZHONGGUO ZHENGFU GAIGE FAZHAN 30 NIAN

人民日报

中国共产党第十一届中央委员会
第三次全体会议公报

公报全文见本报第三版



王 伟 等 著

在现实生活中，人类的生活同样面临许许多多的困难与风险，为了抵御各种外来的风险，自己创造了一个能让他们有归属感的庞然大物——政府，但政府有双面的性格，它由人组成，也由人来运作，因此也就具有了人性那种半神半兽的品质……



郑州大学出版社

制度与绩效：中国改革开放30年

中国改革开放30年



中国改革开放30年

中国改革开放30年

「十一五」重点图书出版规划项目
河南省新闻出版局2008年重点图书

构建与嬗变：中国政府改革发展30年

王伟等 著

改革再放

30

年 丛书

丛书主编 || 王 锋



 郑州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

构建与嬗变:中国政府改革发展30年/王伟,唐兵,杨建成著.
郑州:郑州大学出版社,2008.11
(改革开放30年丛书/王锋主编)
ISBN 978-7-81106-979-2

I. 构… II. ①王…②唐…③杨… III. 国家行政机关-政治体制改革-概况-中国 IV. D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第166293号

郑州大学出版社出版发行

郑州市大学路40号

出版人:邓世平

全国新华书店经销

郑州文华印务有限公司印制

开本:710 mm × 1 010 mm

印张:27.5

字数:479千字

版次:2008年11月第1版

邮政编码:450052

发行部电话:0371-66966070

1/16

印次:2008年11月第1次印刷

书号:ISBN 978-7-81106-979-2 定价:68.00元

本书如有印装质量问题,由本社负责调换

书中所用部分图片在出版时未能联系上作者,请作者尽快与出版社联系

作者名单

王 伟 唐 兵 杨建成

内容提要

在改革开放 30 年来临之际,深入考察和梳理改革开放以来我国政府改革发展的轨迹,总结政府改革发展的经验,进一步推进政府制度创新和发展,不仅具有重要的理论意义,也具有具有重要的现实意义。

本书以 1978 年以来政府改革的生动实践为基础,配以典型事例和具有里程碑意义的事件插图,以政府理论的基本内容为主线,从政府体制、政府机制、政府执行力、政府制度等范畴入手,分别从政府职能、政府机构、政府人力资源管理制度、政府权力配置与运行、政府责任、政府间关系、政府能力、政府行为、政府绩效评估、政府理论、政府法治、政府文化等 12 个方面梳理了中国政府改革发展的历程,总结其发展的动因和经验,梳理其取得的成就和存在的问题,并做深入的理论分析,从而将我国政府改革与发展置于中国发展和世界发展的大背景下,来探寻政府改革发展的制约因素和发展趋势,并为我国政府改革和发展探寻进一步发展的着力点。

序

2008年,中国改革开放迎来了波澜壮阔的第30年。30年来,中国人以一往无前的进取精神和波澜壮阔的创新实践,谱写了中华民族自强不息、顽强奋进的壮丽史诗。古老而年轻的中国的经济、社会诸领域的面貌都发生了翻天覆地的变化。

改革开放30年,中国经历了20世纪以来最深刻的转型时期。这种转型由三个深刻转变所构成:一是体制转轨,即从高度集中的计划再分配经济体制向充满活力的社会主义市场经济体制转轨;二是结构转型,即从农业的、乡村的社会结构向快速走向工业化、城镇化的社会结构转型;三是社会转型,即从封闭半封闭的传统社会向全方位开放的现代社会转型。在这种转型中,中国在保持了经济快速稳定发展的同时,在经济建设、政治建设、文化建设、社会建设等方面都取得了辉煌成就,中国社会和制度显示出蓬勃生机和活力。

在中国改革开放30周年之际,国际社会对中国改革的评价也褒贬不一,既有总结中国模式、中国道路、中国经验的专家学者,也有重弹“中国威胁论”、“中国崩溃论”等老调的敌对势力。在这一背景下,究竟如何总

结和展现中国过去的30年,自然倍受国人关心。这套由郑州大学出版社总编辑王锋教授策划并担任丛书主编,青年学者王伟、沈传亮、袁金辉、胡杨、贾江华等撰写的“改革开放30年丛书”,以30年改革开放的历史发展为主线,从不同的视角和维度,以通俗的文笔和丰富的事例,对改革开放30年的发展轨迹进行了梳理和总结。

王伟博士等人以1978年以来政府改革的生动实践为基础,以政府理论的基本内容为主线,从政府体制机制、政府职能、政府执行力等基本范畴入手,梳理了中国政府改革发展的历程,总结其发展动因和经验,分析其成就和问题,从而将中国政府改革与发展置于中国发展和世界发展的大背景下,来探寻制约因素和发展趋势,并为中国政府改革和发展探寻进一步发展的着力点。

沈传亮博士等人从法治政府建设的角度,以重大行政立法为切入点,对30年来的政府法治建设进行了回顾与总结,阐释了责任政府、服务型政府等施政新理念,探讨了近年来政府建设的新趋势。其中,既有对“民告官”时代的解读,又有对公务员法的分析;既有对阳光法案的系统论述,又有对国家赔偿法的案例分析。

袁金辉博士以乡村治理为视角,展现和回顾了30年来中国基层民主和村民自治的发展历程,反映了中国乡村治理走向法制化和规范化的发展主线,系统梳理了乡村治理过程中的重大事件和重大决策。

胡杨博士的著作则以西方新公共管理运动和中国事业单位改革为背景,描述了30年来中国的教育、科技、文化、医疗、体育等领域的变迁与发展,总结了中国公共事业发展的历史性成就,也点明了公共事业发展存在的严重问题。

贾江华博士以中国外交30年为题,反映了全球化过程中中国外交取得的重大突破和重大成就,展现了中国全面融入世界和国际社会逐步了解中国的过程。从改革开放之初的中美建交,到20世纪80年代的中苏和解,从大国外交理念到和谐世界的提出,无不凸显出泱泱中华的外交智慧。

在 30 年中国改革开放的过程中,中国发生的巨大社会变迁,其人口规模之大、发展速度之快和变革程度之深,在世界现代化历史上是罕见的。人们可以从不同侧面去解读这个巨大变迁,而这些亲身经历了这个巨大变迁的青年博士学者,其解读在某种程度上也代表了这一代人的认识。

李培林

2008 年 10 月 2 日于北京

目录

绪 言	中国发展之谜与政府	1
	一、中国发展之谜	2
	二、神与兽:发展中政府的作用	10
	三、发展中政府改革的必要性	26
第一章	体制创新核心:政府职能转变	31
	一、政府职能概述	33
	二、改革开放以来我国政府职能转变的回顾	38
	三、进一步转变政府职能的思考	55
第二章	体制创新载体:政府机构改革	77
	一、改革开放以来的政府机构改革回顾	78
	二、中国政府机构改革的总体评价	96
	三、中国政府机构进一步改革的方向	106
第三章	体制创新关键:政府人力资源管理	111
	一、政府人力资源管理概述	112

二、改革开放以来我国政府人力资源管理的发展	114
三、我国政府人力资源管理进一步发展的方向	134
第四章 机制创新核心:政府权力配置与运行	138
一、政府权力配置与运行概述	142
二、改革开放以来我国政府权力配置与运行的现状	149
三、进一步促进政府权力配置和运行规范化的思考	161
第五章 机制创新载体:责任政府建设	167
一、责任政府概述	167
二、我国责任政府的建设过程	175
三、进一步促进责任政府建设的思考	188
第六章 机制创新关键:政府间关系	197
一、政府间关系概述	198
二、我国中央与地方关系的发展及问题	208
三、进一步理顺中央与地方关系的思考	225
第七章 执行力提高核心:政府能力建设	236
一、政府能力概述	238
二、改革开放以来的我国政府能力建设	249
三、进一步提升政府能力的思考	260
第八章 执行力提高载体:政府行为规范	266
一、政府行为规范与行政审批制度改革	267
二、改革开放以来我国政府行政审批制度改革的现状	275
三、进一步深化行政审批制度改革,促进政府行为规范	289
第九章 执行力提高关键:政府绩效评估	295
一、政府绩效评估概述	297
二、改革开放以来政府绩效评估的成效与问题	303
三、以科学发展观为指导,进一步推进政府绩效评估	314
第十章 制度创新核心:政府理论创新	321

一、西方公共管理创新理论及其政府模式	324
二、改革开放以来我国政府理论的嬗变	336
三、中国政府理论创新的方向	346
第十一章 制度创新载体:法治政府建设	351
一、法治政府的概念	355
二、改革开放以来法治政府建设的现状	364
三、进一步建设法治政府的思考	373
第十二章 政府制度创新关键:政府文化建设	383
一、政府文化概述	384
二、改革开放以来我国政府文化建设的现状	389
三、进一步促进政府文化现代化的思考	398
结 语 发展政府与政府的科学发展	405
一、发展的概念	405
二、发展政府和政府发展的基本内涵	409
三、当代我国政府发展的目标和任务	414
参考文献	418
后 记	424

绪言

中国发展之谜与政府

领土、人口和主权构成国家的三大要素,但是一个不言自明的世界性的现象就是,国家往往是通过政府对自己领土上的人口进行统治和管理的,而且随着统治功能的减退,公共事务的扩张,政府就更加成为公民生活中无所不在的影子。也就是说,国家必须有自己的组织机构,通过这些机构来体现国家的意志,执行国家主权,实现对领土和居民的管辖,这个机构就是政府。现代人谁也离不开政府。美国公共行政学大师沃尔多指出:“我们所有人的福利、幸福以及我们实实在在的生活,在很大程度上取决于影响和维持我们生活的行政机构的表现。现代生活中,行政管理的质量影响着我们的日常生活——从食宿问题到思维活动。今天,你的生活可能系于对药店中药品纯度的控制管理;明天,可能要依赖于州政府机动车辆管理部门的政策;下周,可能就要仰仗于政府部门的管理智慧了。不管你愿意不愿意,行政管理关系到每一个人,如果我们希望活下去,我

们最好琢磨琢磨行政管理。”^①美国学者米切尔·蒂茨这样描述：“现代人是在政府资助的医院里出生的，是在公立的中小学、大学中接受教育的；他的很多旅行时间是在公共交通设施中度过的；他与外面的联系则是通过邮局或半公共性质的电话系统进行的；他喝的是公共生产的饮用水，读的是公共图书馆里的书；他用公共排污系统处理垃圾，他在公园中野餐，他受公共治安、消防、卫生部门的保护，最终，他又在医院里离开人世，甚至被埋葬在公共墓地。总之，不管人们在意识形态上多么守旧，现代人的日常生活总是同政府关于提供上述和许多其他地方服务的决策联在一起，这种联系是挣不脱、割不断的。”^②正如吉登斯所言：“现代国家的一项主要特征就在于：国家行政人员的控制能力的巨大扩张，直至甚至能左右个人日常活动的最私密的部分。”^③这话一点不夸张，就现代生活来说，个人私密生活莫过于夫妻性爱，但是避孕工具由政府管制，个人买到什么样的避孕工具，要看政府的管制程度。

作为社会共同体的国家的组织机构——政府，由于其权力来源的人民性，决定了它必须对大众的安全和秩序负有责任。里普森认为：“惟一能够调节冲突，保护社会不受伤害的应是包括各个部分的、关心大众福祉的、有手段在竞争中进行裁决的机构，这就是国家。因此政治压力在这个方向上的汇集，使得国家被选择为指导社会力量的工具。”^④而政府是具体化的国家，国家的发展与政府密不可分，无论哪一个国家都是如此。

①Waldo, Dwight:
《The Study of Public Administration》, Doubleday
1995, P70.

②[美]宾厄姆：
《美国地方政府的管理：实践中的公共行政》，九计洲译，北京
大学出版社1997年
版，第3页。

③[英]吉登斯：
《民族、国家与暴力》，胡宗泽等译，三
联书店1998年版，第
11页。

④[美]里普森：
《政治学的重大问题》，刘晓等译，华夏
出版社2001年版，第
164页。

一、中国发展之谜

链接

改革开放30年最具影响力的30件大事

1. 1978年召开十一届三中全会
2. 1979年设立经济特区
3. 1982年确立家庭联产承包责任制
4. 1984年提出有计划的商品经济
5. 1986年启动全民所有制企业改革

6. 1987 年 提出“一个中心、两个基本点”基本路线
7. 1988 年 提出“科学技术是第一生产力”
8. 1992 年 确立社会主义市场经济体制改革目标
9. 1993 年 建立现代企业制度
10. 1993 年 进行分税制改革
11. 1993 年 提出金融体制改革目标
12. 1994 年 启动外贸体制综合配套改革
13. 1992、1994 年 施行医疗、住房市场化改革
14. 1995 年 提出“两个根本性转变”目标
15. 1996 年 取得外汇管理体制改革的重大进展
16. 1997 年 “十五大”提出党在社会主义初级阶段的基本纲领
17. 1999 年 明确非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分

成部分

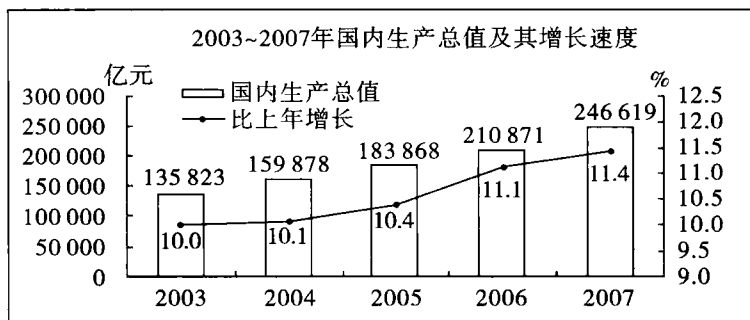
18. 1999 年 提出西部大开发战略
19. 2001 年 中国正式成为世贸组织成员
20. 2002 年 “十六大”确定全面建设小康社会的奋斗目标
21. 2003 年 提出振兴东北地区等老工业基地战略



1978 年 12 月 18 日 ~ 22 日, 中国共产党十一届三中全会在北京召开, 吹响了
中国改革开放的进军号

22. 2004 年 颁布推进资本市场发展的“国九条”
23. 2004 年 进行国有商业银行股份制改革
24. 2004 年 保护私有财产入宪
25. 2005 年 废止农业税条例
26. 2005 年 提出建设社会主义新农村的重大历史任务
27. 2005 年 启动股权分置改革试点
28. 2006 年 作出构建社会主义和谐社会的重大决定
29. 2007 年 出台《中华人民共和国物权法》
30. 2007 年 科学发展观写入党章

1978 年中国国内生产总值为 3 645.2 亿元人民币,人均国内生产总值为 381 元人民币;到 2006 年,国内生产总值为 210 871 亿元人民币,人均国内生产总值为 15 931 元人民币。28 年间分别增长 56.8 和 40.8 倍, GDP 年均增长 9.67%。2007 年与 1978 年相比, GDP 增长了 65 倍。人均 GDP 增长了 47 倍,国内生产总值占全球的比重由 1978 年的 1% 上升到 2007 年的 5% 以上……



2003 ~ 2007 国内生产总值及其增长速度

(摘自《2007 年国民经济和社会发展统计公报》)

1978 年城镇居民的人均居住面积仅为 3.9 平方米,如今,城镇居民的人均居住面积已经超过 25 平方米(这是一个较为保守的数字)。1978 年私人轿车量为零,如今,私人轿车达到了 1 330 万辆,有 1 亿多人拥有机动车驾驶证。中国在 20 多年间有 4 亿多人口脱贫。城乡居民家庭的恩格尔系数,分别从 1978 年的 57.5% 和 67.7%,减少到现在的 36.7% 和



45.5%。对30年来财富增长和分配的方式与代价,不同的人有不同的看法,但讨论者都分享了一个讨论的前提:前所未有的经济增长使社会财富大大增加,是中国30年来——也许是更长的历史里——最大、最显眼的历史事实。改革开放如此深入地改变了中国的面貌,改变了中国人的生活方式和价值观。这30年的历史,用“天翻地覆”来形容并不为过。

“十一五”时期我国经济社会发展的主要指标

类别	指标	2005 年	2010 年	年均增长(%)	属性
经济增长	国内生产总值(万亿元)	18.4	26.1	7.5	预期性
	人均国内生产总值(元)	13 985	19 270	6.6	预期性
经济结构	服务业增加值比重(%)	40.3	43.3	[3]	预期性
	服务业就业比重(%)	31.3	35.3	[4]	预期性
	研究与试验发展经费支出占国内生产总值比重(%)	1.3	2	[0.7]	预期性
	城镇化率(%)	43	47	[4]	预期性
人口资源环境	全国总人口(万人)	130 756	136 000	<8‰ [20]	约束性 约束性
	单位国内生产总值能源消耗降低(%)				
	单位工业增加值用水量降低(%)			[30]	约束性
	农业灌溉用水有效利用系数	0.45	0.5	[0.05]	预期性
	工业固体废物综合利用率(%)	55.8	60	[4.2]	预期性
	耕地保有量(亿公顷)	1.22	1.2	-0.3	约束性
	主要污染物排放总量减少(%)			[10]	约束性
	森林覆盖率(%)	18.2	20	[1.8]	约束性
公共服务与人民生活	国民平均受教育年限(年)	8.5	9	[0.5]	预期性
	城镇基本养老保险覆盖人数(亿人)	1.74	2.23	5.1	约束性
	新型农村合作医疗覆盖率(%)	23.5	>80	>[56.5]	约束性
	5年城镇新增就业(万人)			[4 500]	预期性
	5年转移农业劳动力(万人)			[4 500]	预期性
	城镇登记失业率(%)	4.2	5		预期性
	城镇居民人均可支配收入(元)	10 493	13 390	5	预期性
	农村居民人均纯收入(元)	3 255	4 150	5	预期性

注:国内生产总值和城乡居民收入指2005年价格;带[]的为5年累计数;主要污染物指二氧化硫和化学需氧量。