

栽音遭燥泽字豊澤賴隸土音澤對類蒙尙遭韻栽在

——中国改革下一步

——悦逢薛泽圃、魏圣川、魏景衢、魏贻

月 曾悅 桑 郭 附 通 柳 藥 柳 師 藥 柳 葬 惺 閱 藥 藥 藥 藥 漢 城 悅 師 閱

中國經濟出版社

搖陽昇苑景翫苑園苑苑元

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (9501) 第 0138 号

书摇摇号：陈星苑原籍苑园祝源源云：源量摇摇定摇摇价：缘圆元

服务热线：远博惠恩瑶远博慧恩瑶远博惠恩瑶远博慧恩瑶远博惠恩瑶

代序：认真研究中国改革发展 新形势下的政府作用

全 国 政 协 原 副 主 席
中 国 企 业 联 合 会 会 长 摇陈锦华
中国（海南）改革发展研究院董事局主席

市场经济条件下的政府作用和政府改革，一直是中国经济转轨进程中的一个重大课题。1992年，我来海口，参加由中改院、国家计委宏观经济研究院、德国技术合作公司、联合国开发计划署和世界银行联合召开的“市场经济条件下的政府作用”国际研讨会。会议围绕政府与市场、政府与企业、中央政府与地方政府的关系等问题进行的深入研讨，给我留下了深刻的印象。会议情况也引起了我国高层决策者的关注。

七年后的今天，我又来到海口，出席这次由中改院和德国技术合作公司联合召开的“第四次中国改革国际论坛”，讨论政府转型与中国经济协调发展的关系问题。这次研讨会会有两个全新的背景：中国共产党十六届三中全会提出了以人为本和经济社会协调的科学发展观；十六届四中全会通过了加强党的执政能力建设的决定。新形势需要新思路，如何给政府重新定位，更好地发挥政府作用，进一步提高党的执政能力，成为亟待研究的新课题。

一、执政党能力建设对政府转型提出了迫切要求

胡锦涛总书记在十六届四中全会上提出加强党的执政能力建设，体现了我党对新的历史方位和历史使命的清醒认识和科学判断。我党历经革命、建设和改革，已经实现了两个根本性转变：从领导人民为夺取全国政权而奋斗的党，成为领导人民掌握全国政权并长期执政的党；从受到外部封锁和实行计划经济条件下领导国家建设的党，成为对外开放和发展社会主义市场经济条件下领导国家建设的党。我认为，这两个根本性转变，既集中反映了我们党取得的巨大成就，也对执政党建设提出了许多新的课题。

党的执政能力是需要通过其具体的执政实践来体现和反映的。在共产党领导的多党合作制框架下，党的执政能力与政府行政能力直接相关。党的执政能力集中体现在政府驾驭市场经济的能力和管理社会公共事务的能力上。可以说，提高党的执政能力的许多问题，

与政府改革滞后有关。在现阶段，政府转型是提高党的执政能力最具有实质性的步骤。我国经济社会发展遇到的失衡与挑战，对党的执政能力提出了新的任务，而完成这一任务，最终还是要落实到政府能力建设上。只有抓住政府转型这个问题，才能有针对性地解决我国改革和发展全局性的问题，从而务实地提高党的执政能力。

中共十六大报告提出，在本世纪头 10 年要建立“完善”的社会主义市场经济体制，这是一项复杂的系统工程。建立完善的社会主义市场经济体制，适应全面建设小康社会的新形势，必须树立科学发展观，实现统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放。我们正在逐步启动社会体制改革、文化体制改革、政治体制改革，使改革的关联性和复杂性空前地增加。这些，都对政府转型提出了更为迫切的要求。从今年的宏观调控中反映的问题看，改革还有很长的路，政府改革是当前改革的重点。

20 世纪 80 年代以来，由于技术进步和经济发展，经济全球化的进程显著加快，开放倒逼改革的格局已经形成。国际竞争进一步加剧，现在讲优势，更多的是指政府效率高、市场完善程度高等。国际分工模式发生了变化，生产要素全球流动方式已经越来越普遍。跨国公司的作用日益突出，越来越多的国家被纳入了跨国公司的网络当中。国际组织、非政府组织的作用越来越大，经济全球化对政府作用提出了许多新的课题。中国参加世界贸易组织和与世界经济接轨，市场和产业开放、人民币汇率、建立和适应国际惯例等问题，都使我们认识到，需要研究国际上的执政普遍规律，加快政府转型步伐，提高执政能力。

二、认真研究中国经济社会转型时期的政府作用

中国已经成功地实行改革开放，经济保持了 30 多年的高速度增长。中国从计划经济转向社会主义市场经济，使得中国人民从中受惠，政府赢得了民心，并且为转轨国家贡献了丰富的转轨理论资源。在整个改革过程中，没有党和政府的强有力的领导，取得这样辉煌的成就是不可想象的。

政府主导改革开放在获取丰富收益的同时，也在支付了巨大的成本。当前，政府既是改革的主导者，同时也是被改革的对象。如何重新清晰地界定政府的作用和政府的边界的问题，就成为改革进一步深化、完善的关键。如何使政府的职能不错位、不越位、不缺位？这里有三个问题需要我们认真研究：

一是研究政府转型与发展的关系。毫无疑问，发展是党执政兴国的第一要务，也是政府的第一要务。30 多年来，我们在党和政府的领导下取得了巨大的成就已是不争的事实。但同时也存在着将 30 年增长简单地等同于发展的倾向。经历了 30 多年改革以后的今天，如何公平地使更多的人享受改革成果的问题已经成为矛盾的新焦点。如果政府的主要精力仍然停留在单纯地主导 30 年增长上，忽视社会问题，特别是弱势群体的利益诉求，将会激化社会矛盾，产生怀疑和阻碍改革的力量，延缓改革的目标的实现。

人类的历史进步表明，发展不只是经济发展，而且需要同步的社会、文化和其他方面

的发展；经济发展并不等同于 GDP 增长，更要看经济增长的质量、效益和资源、环境代价；GDP 增长不仅仅是工业和物质产品的增长，更包括服务业和劳务产品的增长。发展必须适应物质文明、精神文明和政治文明的全面需要。

二是研究政府转型与经济社会协调发展的关系。从国际经验看，在人均 GDP 达到 4000 美元之后，经济社会发展必须解决分配不公等社会问题。预计在未来 5 年到 10 年，中国经济的持续增长是可以预期的。但是，经济社会能否协调发展，却要有一个前提，那就是我们必须妥善地解决日益突出的社会矛盾。由于自然环境、人文历史和经济基础的差异，我国目前已经成为世界上收入差距比较大、城乡差距比较严重，在公共医疗和义务教育等公共服务方面问题比较突出的国家之一，还有比较严重的腐败问题。国际经验证明，发展和收入差距问题，经济社会协调发展问题，完全靠市场机制是不可能妥善解决的。这里需要政府的工作，需要有正确的政策引导和合理的调节机制。

三是研究政府必须管什么的问题。中国是一个有着 13 亿人口的发展中大国，如何向全体人民提供社会保障，是我们正在面对的一个重大课题。在市场经济条件下，建设各种基础设施和公用设施，发展教育、卫生、养老、国防、外交等公共服务事业，政府的作用都是十分重要和不可替代的。在全面建设小康社会的过程中，如何从中国的基本国情出发，充分发挥政府在公共服务领域的重要作用，推进公共服务制度改革，提高社会保障覆盖率，建立与经济发展水平相适应的公共服务体系，是我们迫切需要解决的重大问题。

三、改革攻坚阶段政府如何领导和谋划改革

我国经济体制改革仍处于深化完善的阶段。在这个大背景下，政府如何站在时代前列，领导和谋划好改革，具有相当的重要性和紧迫性。

纵观改革开放 30 年的历史进程，每当经济社会发展的关键历史阶段，政府总是能够不失时机、坚决果断地推出一系列改革举措，不断为发展提供强大动力，推动现代化建设事业不断进步。发挥政府在改革中的作用，必须从全局出发，理性地计算改革的成本和收益，规划和设计改革方案。要让社会公平地分担改革成本，让广大老百姓都能够分享改革成果。在改革的组织方面，要尊重群众的首创精神，围绕改革的重点和难点，鼓励基层和企业大胆地探索。与此同时，政府要加强对各项改革事业的统一领导和协调，及时地总结推广和普及好的做法。

发挥政府在改革中的领导作用，必须妥善处理好改革过程中的利益关系调整问题。随着我国社会主义市场经济体制框架的逐步建立，各种独立的经济社会利益主体已经形成。无论哪个利益主体，都对政府有浓厚的“社会公平和正义”的希冀。马克思曾经指出，“人们所奋斗的一切，都和他们的自身利益相关”。而利益关系的调整不是社会的任何个人或利益主体自身所能够解决的。尤其是利益关系调整的原则和规范，只能由政府来解决。政府必须能够从具体的利益关系中超脱出来，单独饰演裁判者角色，才能够保证公正地实现改革过程中的利益关系调整。

关于利益关系调整的原则，温家宝总理在今年的国庆讲话中提到，“要推进经济体制改革、政治体制改革和其他方面改革，调动一切积极因素，解放和发展生产力，更好地实现社会公平和正义，使所有的劳动者和建设者都能够分享经济发展和社会进步的成果”。温总理的话，对当前改革过程中暴露出来的问题有很强的针对性，解决了“改革到底是为了谁”的问题，为政府驾驭改革进程提出了现实的要求，道出了改革过程中的基本价值取向：改革不仅仅是让少数人先富裕起来，而是要让所有的劳动者和建设者都能分享经济发展和社会进步的成果。改革要反映多数人的要求，让多数人得到实惠，改革才能获得足够强大的动力支持。

发挥政府在改革中的领导作用，必须妥善处理改革发展与稳定之间的关系。这是我国25年渐进式改革所取得巨大成效的基本经验，也是政府在下一步改革中把握全局的根本原则。现阶段改革发展与稳定关系的突破口在那里？十六大报告指出：“把不断改善人民生活作为处理改革发展稳定的重要结合点。”我认为，第一，我国目前仍然处于社会主义初级阶段，社会的基本矛盾仍然是人民日益增长的物质文化需要同落后的生产力之间的矛盾，离开了这个现实，改革发展和稳定都失去了基础，无从谈起。第二、我们要建立的社会主义市场经济体制，出发点和归宿都是为了摆脱贫穷落后的局面，改善人民的生活。我们提出以人为本就反映了这个要求。第三，改革、发展、稳定这三个事情都离不开人民生活。抓住了人民生活这个问题，就等于抓住了三者关系的主流。

（本文系作者在中改院“建设公共服务型政府——政府转型与中国经济社会协调发展国际论坛”上的演讲摘要）

目摇摇录

代序：认真研究中国改革发展新形势下的政府作用 陈锦华

总摇摇论

以宏观调控为契机，加快建设公共服务型政府的建议（五条）
建设公共服务型政府势在必行
推进政府改革，加强党的执政能力建设
政府转型是中国下一步改革的中心和重点
建设公共服务型政府与经济的平稳较快增长

公共服务与政府转型

以公共服务为中心的政府转型
如何使政府做正确的事和正确地做事
公共管理社会化与建设服务型政府
关于公共服务与公共服务型政府的几个基本问题
从经济建设型政府向公共服务型政府转变
论政府经济职能的定位
经济增长方式转型与建设公共服务型政府

政府转型与经济社会协调发展

深化政府改革是贯彻科学发展观的关键
坚持科学发展观推进劳动保障领域的公共服务创新
政府转型与社会公平
以良性互动化解参与危机
社会公平、公正与中国改革
从新型合作医疗看社会政策的民主化
如何建立有中国特色的医疗保险制度
东西部义务教育差距与思考

公共服务与制度创新

以公共职能为目标，加快政府改革进程
解放思想明确目标全面推进体制改革和创新 www.ortongbook.com

政府行为、地方竞争与服务型政府的演进
事业单位改革与政府职能转变
推进事业单位改革促进政府职能转型
将市场经济机制引入公共服务领域
非营利组织及其对中国事业单位改革的意义
公共服务与非营利组织的作用
打破体制性障碍，鼓励私人资本进入公共服务领域
中国社会自治组织的发展与经济法的完善思考
对“城市经营”热的透视与思考
公共服务型政府与行政成本
乡镇政府职能转变与强化公共服务职能

公共服务与政府治理结构

关于行政体制改革的思考与建议
人本社会主义、政治转型及其党的执政能力
行政许可、政府干预与政府转型
如何建立一个有效的政府
推进政府依法行政规范公共服务制度
中国在和平崛起条件下政府职能转变的六种发展趋势
体制转型中政府干预的经济学分析
博弈五重奏
政府利益与政府转型
乡镇管理体制变革与政府公共服务
“乡公所 垣乡协”模式实现乡镇转型.....
浙江中小企业发展过程中服务型政府的构建及启示

政府转型的国际比较

政府转型关键在提升效力
公共服务，公益服务，政府与市民
制度，政策和增长
北欧模式：政府职能转变和制度安排
公共服务：打造“善治”政府的主要着力点
政府分权：挪威经验
系统治理与发展：拉丁美洲政治改革面临的危险与机遇
美国基层民主自治及其对我国政府改革的启示

后记

总摇摇论

以宏观调控为契机， 加快建设公共服务型政府的建议（五条）

中国（海南）改革发展研究院

从这次宏观调控所反映和暴露的矛盾来看，我国宏观经济运行中存在的突出问题，是结构问题、机制问题、增长方式问题。产生这些问题的实质是政府改革的滞后，与政府主导的经济增长方式紧密相关。要解决这些问题，根本要靠改革，加快推进政府转型进程，使政府真正把主要精力放在为经济建设、为社会发展提供有效的公共服务上来。这不仅是保证宏观经济平稳较快增长的前提，也是提高党的执政能力，推进经济社会协调发展的重要保障。

一、将建设公共服务型政府作为我国下一步改革的中心和重点

（一）政府转型是提高党的执政能力、落实科学发展观和解决经济社会深层次矛盾的客观要求

（二）政府转型是加强党的执政能力建设最具有实质性的步骤。党的执政能力集中体现在政府驾驭市场经济的能力和管理社会公共事务的能力上，实现政府转型是提高党的执政能力最具有实质性的步骤。现阶段我国经济社会发展遇到的失衡与挑战，对党的执政能力建设提出了新的任务，而完成这一任务，主要的是要落实到政府能力建设上。

（三）政府转型是全面落实科学发展观的关键。正是因为各级政府主导了投资的大方向和投资增长的速度，间接的宏观调控手段很难发挥作用；重经济增长、轻社会发展的问題很难得到有效地解决。从这个意义上来说，要切实地落实科学发展观，最迫切、最现实的前提和基础是实现政府转型。

（四）政府转型是解决经济社会深层次矛盾的客观要求。从这次宏观调控反映的问题看，政府主导的经济增长方式弊多利少，已经到了难以为继的程度。各级政府的某些盲目投资和重复建设，造成大量经济矛盾和问题，加剧了金融风险；低成本扩张和竞争，扭曲了土地和资本的价格，浪费了土地和资本等宝贵资源；经营城市和竞相招商，导致权力寻租和信用缺失。与此同时，单纯追求GDP而忽视社会发展和社会公平公正问题，造成社会严重失衡。进一步搞好宏观调控，解决经济体制和运行机制的深层次矛盾，解决社会失衡问题，实现经济社会的协调发展，需要深化改革，尤其是加快政府改革。

（五）政府转型的目标是建设公共服务型政府

政府转型的目标是建设公共服务型政府，以为全社会提供基本而有保障的公共产品和

有效的公共服务，以不断满足广大群众日益增长的公共利益诉求，在此基础上形成政府治理的制度安排。“公共服务”是政府该做的事，也是建设有效政府的重要内容。评价政府的关键不在政府的规模大小，而在于是否为有效政府。

獐建设公共服务型政府的时机和条件已经成熟

我国已进入完善市场经济体制的关键时期，实现经济增长方式由政府主导向市场主导转变的时机和条件从总体上说已基本成熟。表现在，以公有制为主体、多种所有制经济并存的基本格局已经形成，我国近年的总需求和新增就业都是由民营经济提供的。在这种情况下，政府主导经济既不利于加快国有企业改革，也不利于民营企业发展。从市场配置资源的程度看，尽管各种制度和市场尚不完善，但是市场的基础性作用越来越充分地显现出来。继续坚持政府主导经济不仅妨碍公平、公正的市场环境的形成，还会严重影响市场信用和市场秩序的建立。

现实中严重的社会矛盾和社会问题，也逼迫政府把工作的中心和重点真正放到提供基本的公共产品和有效的公共服务上来，建立和完善社会性公共服务的制度体系。我国以人为本科学发展观的确立，以及现有的经济基础、政治体制也为加强社会性公共服务奠定了基础。

二、政府要尽快实现从经济建设主体 向经济性公共服务主体的转变

獐以强化公共服务提升经济竞争力

公共服务与经济建设不是对立的。北欧国家的政府是公共服务型政府，今年全球经济竞争力排名前十位中有三个是北欧国家。国际经验说明，在市场经济条件下，提供有效的公共服务既是政府干预经济的本质内容，也是提高一国经济竞争力的重要条件。

獐提供经济性公共服务是政府的主要经济职能

政府应当把经济工作的注意力和着眼点放到为全社会提供经济性公共服务方面。

(员) 构建以市场为导向的有效的宏观调控体系，为全社会提供良好的金融环境和经济发展环境。政府对经济实施宏观调控也是一种公共服务，运用有效的宏观经济政策调整总供给和总需求的平衡关系。宏观调控要多利用市场手段、法律手段，减少行政干预。

(圆) 建立和完善公平竞争、统一有序的市场环境。严格市场监管，建立和完善社会信用体系，严厉打击各类破坏市场经济秩序的行为，维护公平的市场竞争秩序，创造良好的市场环境。

(猿) 实行政府经济行为和经济信息的公开化、透明化，提高办事效率。经济信息是很重要的经济性公共服务，政府要及时、公开地向全社会提供经济信息 and 市场信息。

(源) 鼓励科技创新。芬兰和瑞典等国家都设有专门为企业技术创新服务的机构。芬兰政府每年甚至拿出占国内生产总值 1% 的资金来支持技术研发，从而产生了像诺基亚、爱立信等富有创新力、全球闻名的大财团。

(缘) 为全社会提供水、电、气、交通等最基本的基础设施服务。

遽政府要从基础设施的生产者转向提供者

在基础设施建设方面,我国已引入了一些招标、竞争机制。但总体上说,竞争机制在基础设施建设方面并没有起到决定性的作用。这容易使各级政府在进行基础设施建设的时候,把提供者与生产者的身份相等同,从而造成一系列的问题。今年,国家审计署对部分城市基础设施国债项目建设效果的审计表明,在被抽样审计的缘近个项目中,有员个的项目没按建设责任书或计划完成;在建成的猿园个项目中,有猿个基本未投入运营,愿个长期处于试运营或开开停停的状态,另有这怨个运营项目未达到设计生产能力;供水项目的实际能力甚至只有计划能力的猿豫。圆园园年中央财政支出中有源豫用于基础设施投资。政府提供经济性公共服务,是要真正引入一个透明的、开放的、公平的、公正的竞争机制,从而使基础设施的提供者和生产者严格分开,鼓励非公有经济进入,使基础设施提供向民营化、市场化、分散化方向发展。

殒强化经济性公共服务,要从深化审批制度改革入手,打破政府部门行政利益的约束

我国加入宰裁韵,加快了行政审批制度的改革。但是,某些部门和地方的行政审批制度改革只做表面文章,有些被取消的审批项目有很大水分,有的只取消所谓的“皮毛”项目,而重要项目或与部门利益、地方利益相关的项目却把住不放,甚至审批权控制得更严,并且有进一步加强的趋势。这对企业、尤其是民营企业的发展造成了严重影响。由于部门利益的局限,某些政府部门在制定规划、方案和法规时,往往受到本部门或所管辖的行业利益的局限,对国家利益、公众利益考虑不够,甚至作出违背这些利益和法定程序的行政决策。因此,强化公共服务的突破口,在于深化审批制度改革。

三、政府要尽快实现由单纯注重经济增长 到同时关注社会和谐发展的转变

愿要高度关注由于社会矛盾而导致的可持续发展问题

社会发展落后,社会信用、社会文化、社会关系等方面的突出矛盾和问题,是我国圆年来改革最不成功的地方。一个最大的问题就是分配不公越来越突出,两极分化比较严重。现在对可持续发展的研究更多的是分析能源、矿产等自然资源约束,但可持续发展不仅仅是自然资源约束问题,由于社会矛盾而导致的发展中断更应引起关注。社会不公导致的剧烈社会冲突也可能中断经济和社会的持续发展。

愿让更多的人分享改革成果,确立“效率与公平并重”的经济工作方针

妥善处理改革过程中的利益关系调整问题,是当前需要急迫解决的重大问题。利益关系的调整不是社会的任何个人或利益主体自身所能够解决的。尤其是利益关系调整的原则和规范,只能由政府来解决。温家宝总理在今年的国庆讲话中提到,“要推进经济体制改革、政治体制改革和其他方面改革,调动一切积极因素,解放和发展生产力,更好地实现社会公平和正义,使所有的劳动者和建设者都能够分享经济发展和社会进步的成果”。

温总理的话，对当前改革过程中暴露出来的问题有很强的针对性，解决了“改革到底是为了谁”的问题，道出了改革过程中的基本价值取向：改革不仅仅是让少数人先富裕起来，而是要让所有的劳动者和建设者都能分享经济发展和社会进步的成果。改革要反映多数人的要求，让多数人得到实惠，改革才能获得足够强大的动力支持。

要着眼于最突出的社会矛盾，提供最紧迫的社会性公共产品和公共服务

(员) 建立和完善从中央到地方的就业工作体系，把扩大就业作为各级政府主要的工作职责之一。20世纪年代中期，为了支持大型国有企业的改革发展，我们提出减员增效的口号。这些年的实践使我们看到，政府应当把就业和再就业作为比大企业发展战略更重要的工作目标。建立公共服务型政府，就应该将促进就业作为政府提供社会性公共服务的首要目标。北欧国家政府用财力和政策促进就业方面堪称典范。比如瑞典的国家财政支出用于就业服务的资金量约占 则 孕 总量的 圆豫。

我国在这方面有较大的操作空间。可以考虑在资金投向上加大力度；扩大国家劳动和社会保障部门的职能和人力配制；加强减税和补贴等政策扶持失业人员创办“微型企业”；加强就业培训；适当加强公共项目开发，直接创造就业岗位；加强预测和信息交流，提高就业服务的效率和质量。

(圆) 制定公共服务的最低标准，保证低收入人群能够获得最基本的公共服务。在保证最低社会保障、初级卫生保健、义务教育的基础上，以保护贫弱者为重点，扩大公共服务的覆盖面，从而实现使人人都享有基本公共服务的目标。

(猿) 为广大农民提供基本而有保障的公共产品和公共服务。当前，最迫切的是需要解决好农村的义务教育和合作医疗体系的问题。我国的公共服务存在着城乡严重失衡问题，集中表现在农村的公共服务不到位：一是农村居民转移性收入的比重低于城镇居民转移性收入的比重；二是教育、公共卫生资源的城乡配置不公平；三是社会保障的提供不公平。目前，农村的社会保障覆盖率只有 猿豫，人均社会保障费的城乡比例是 圆豫。

(源) 逐步创造条件，使社会保障线向小城镇渗透。社会保障体系的不断完善有利于人们平等的享有公共服务的权利。我国公共服务分配不平衡的现象，客观上是由于地区经济发展不平衡造成的。要解决这个问题，在大力发展公共服务体系自身建设的同时，建设好社会保障体系也是非常重要的。在有条件的地区，比如深圳等发达沿海地区，应该考虑将农民工纳入“三条社会保障线”（下岗失业人员的生活保障、失业保险和城市居民最低生活保障）制度的覆盖范围，然后逐步创造条件使这项制度向其他地区城市渗透。

要充分发挥 羣酌在公共服务中的作用

世界上最早提供公共服务的是私人机构和 羣酌。现在发达国家的许多公共服务，也都是由 羣酌提供的。政府与民间组织之间是互补关系，民间组织是政府最有力的助手，也是政府和人民群众之间互相联系的桥梁，不仅不会造成社会混乱，还给社会带来很大的稳定。前苏联“大厦”之所以在顷刻间坍塌，主要原因是因为国家与社会间缺少这堵“防火墙”。我国民间组织还不发达，而且还受到许多制约。羣酌的发展需要政府创造一系列的条件：一是在立法方面的保障；二是税收方面的优惠；三是财政方面的支持。公共服务制度的设计应该而且必须听取被服务群体的意见，而发展群众自治组织是反映群众意见最

有力的组织保证。

四、政府要尽快实现以 员 为中心向提供制度性公共产品为中心的转变

员 可以提供制度性公共产品为经济社会发展创造长远预期

我国是一个经济转轨的大国，政府为社会直接提供的最重要的产品不是直接投资，而是制度性的公共服务。良好的制度性的公共产品，能给人们对经济社会的发展带来长远的预期。世界银行发布的《圆 年世界发展报告》提出，政策性风险是发展中国家企业最关心的主要问题，政府仅仅提高政策的可预见性，就能使社会新增投资的几率提高 猿 以上。员 增长很重要、资本也很重要，但是保持 员 稳定增长和引进资本的制度环境更重要，更具有稳定性。今年以来，我国推出的几项农村改革的重要举措，是粮食大幅增产、农民收入明显增加的重要原因。这不仅为今年的宏观调控和经济发展提供了重要条件，而且也是明年宏观经济稳定发展的重要基础。下一步，如果我们能在制度建设上在某些方面取得实质性突破，会对我国经济的平稳较快增长提供重要的制度保障。

员 为经济发展提供最重要的制度性公共产品

（员）建立健全现代产权制度。明晰产权、保护产权是市场化改革的应有议题，也是建立良好的投资环境的核心问题。但至今为止，我们还没有给企业改革、为民营经济的发展提供一个良好的产权制度安排。比如对待企业家，尤其是创业型企业家还没有一个有效的制度保障。由于产权制度改革的滞后，改革过程中的一些扭曲现象也就不可避免。

（圆）加快农村土地制度改革。中央早在几年前就提出“赋予农民长期而有保障的土地使用权”，但在法律层面和实践层面并未全面落实。最近讨论的“物权法”草案中规定，农民的宅基地和耕地不能作为物权抵押，这是我们制度上的严重缺陷。农民的土地只是一种债权，而不具有物权属性，不能入股，不能在银行抵押贷款，是十分不合理的。赋予农民长期而有保障的土地使用权，就是要肯定农民对土地的物权性质。这样，就可以使相当一部分农民有一个小的创业基金，有利于农民创办小企业，以促进城乡的发展。

（猿）建设一个良好有效的金融制度。中改院 员 年提出“一揽子”解决银行债务托管的方案，即把“死的”银行和“活的”银行分开。由于国有银行改革的滞后，形成了大量不良资产，民办金融机构的发展进程十分缓慢。官本位仍然是我国金融运行的主导力量，各级政府对金融的行政干预仍然大于市场对金融的影响。于是在金融领域，系统性风险在加大，资不抵债问题将越来越突出，目前呈现出国有企业利用改制的机会，将债务风险向商业银行转移；商业银行利用改制上市的机会将债务风险向证券市场转移、向中央银行转移的局面。因此，必须加快建立一套适合金融领域的退出机制和重整机制，以有效防范金融风险。

（源）建设有利于公平竞争的法律制度环境。用法律的手段来创造一个有利于公平竞争的制度环境，对经济社会协调稳步发展非常关键。当前的重点是，第一，加快国有资产法

的立法工作，用法律的手段来调控国有资源。第二，用法律的手段推进民营经济的发展，创造有利于民营经济发展的产权环境、投资环境、融资环境和经营环境。第三，通过法律制度建设来防范金融风险。第四，落实《行政许可法》，减少政策的摇摆性给市场经济带来的不确定性。

鼓励制度创新，调动民间和政府两个积极性

农民自主进行的农村包产到户的制度改革，极大地解放了农村的生产力，使农村发生了翻天覆地的变化。我国改革仍处在攻坚阶段，要特别注重调动民间和政府两个积极性，进行制度改革。要尊重群众的首创精神，围绕改革的重点和难点，比如民间金融创新等方面，鼓励基层和企业大胆地探索。与此同时，政府要加强领导和协调，使好的经验制度化。

五、多方面创造建设公共服务型政府的有利条件

按照建立公共服务型政府的要求，理顺中央和地方的关系

抓紧研究和界定中央与地方在公共服务供给方面的财权、事权，使财权和事权相对称，为实行有效的转移支付和强化地方政府在公共服务中的作用，提供依据和基础。目前我国中央财政的形势很好，但是地方政府的财政状况却不容乐观，存在巨额财政负债。产生这一问题的原因是中央和地方的权责不对称。

分税制改革以后，中央财政大幅度提高、地方财权大幅度下降，但中央与地方的事权划分变化幅度较小：1994~2004年期间中央财权平均为55%，地方财权平均为45%，中央事权平均为75%，地方事权平均为25%。事权是财政支出分配的前提，也是各级政府间财政关系协调的基础。当前我国迫切需要通过法律规范中央和地方的事权和财权。

加快建立以公共服务为取向的政绩评价体系和问责制

打破以GDP考核为主的政绩观，将提供公共服务的数量和质量作为各级政府业绩考核的主要指标，同时实行严格的问责制。这既是建立有效政府的基础，也会为遏制腐败创造重要条件。

建立公共财政，不断提高公共服务方面的政府付费比例

减少在竞争性行业的投资额度，使经营性的国有资产向公益性的国有资产转变，增强政府从事公共服务的财政能力已成为当务之急。在过去20多年的改革中，公共服务的付费基本由私人承担。1994~2004年，我国的学杂费的增长远远高于教育和财政支出的增长速度。医疗也是这样。与此形成鲜明对比的是，发达国家在经济发展过程中是在不断提高公共服务方面的政府付费比例。

近几年我国公共财政支出的比例有所增加，但是各级财政支出的相当比例仍是竞争性行业。中央财政在竞争性行业的投资，1995年为15%，2004年为10%。而在公益性投资方面长期偏低。1995年为15%，其中卫生、体育和社会福利业三项加在一起只占

当年财政支出的 1/3 左右，而国家机关、党政机关和社会团体的支出却占到了 1/3 左右。到 1995 年，这个情况并没有多大改变。

以公共服务制度的创新推进事业机构改革

现有的数千万公共服务从业人员是我国大力发展公共服务业的宝贵资源。我国全面转型时期，公共服务和公共产品面临越来越大、越来越高的社会需求。同这种需求相比，我国公共服务的从业人员还远远不足。不仅数量不足，而且素质也需要不断提高。我国事业机构改革、解决 4000 万左右事业编制人员的出路问题，要与公共服务制度创新同步考虑，统一谋划。

[执笔：苗树彬 摇邹啸鸣]

建设公共服务型政府势在必行

——“建设公共服务型政府——政府转型与中国经济 社会协调发展国际论坛”综述

中国（海南）改革发展研究院

2004年10月16-17日，由中国（海南）改革发展研究院（简称中改院）和德国技术合作公司联合主办的“中国改革国际论坛（第10次）”在海口举行，这次论坛的主题是“建设公共服务型政府——政府转型与中国经济社会协调发展”。

全国政协原副主席、中国企业联合会会长陈锦华，全国政协常委、外事委员会主任刘剑峰，海南省委副书记、省长卫留成，全国政协常委、港澳台侨委员会副主任厉有为，中央编制办公室副主任黄文平，劳动和社会保障部副部长王东进，海南省委副书记、海口市委书记王富玉，海南省委常委、常务副省长吴昌元，中国经济体制改革研究会会长、中改院院长高尚全，中国企业联合会副会长孙树义，中国民营经济研究会会长保育钧；波兰前第一副总理科勒德克，瑞典驻中国大使雍博瑞等嘉宾出席论坛。国内外专家学者、政府官员、新闻记者等100多人参加会议，其中来自德国、瑞典、挪威、丹麦、英国、美国、波兰、墨西哥、新加坡、俄罗斯等10个国家和联合国、欧盟等国际组织的代表有10人。论坛围绕政府转型与市场化改革、政府转型与经济社会协调发展、政府转型与公共服务制度创新、建设公共服务型政府、公共服务与政府转型国际比较等议题进行了广泛深入的讨论。现将论坛观点综述如下：

一、政府转型是提高党的执政能力、落实科学发展观和解决经济社会深层矛盾的客观要求

政府转型是加强党的执政能力建设最具有实质性的步骤。有代表指出，这次论坛有两个全新的背景：党的十六届三中全会提出了以人为本和经济社会协调的科学发展观；党的十六届四中全会通过了加强党的执政能力建设的决定。党的执政能力集中体现在政府驾驭市场经济的能力和管理社会公共事务的能力上；加强党的执政能力的许多问题，与政府改革滞后有关。在现阶段，政府转型是提高党的执政能力最具有实质性的步骤。我国经济社会发展遇到的失衡与挑战，对党的执政能力提出了新的任务，而完成这一任务，最终还是要落实到政府能力建设上。

政府转型是全面落实科学发展观的关键。代表们普遍认为，正是因为各级政府主导了投资的大方向和投资增长的速度，间接手段的宏观调控很难发挥作用；重经济增长、轻社会发展的问題很难得到有效地解决。从这个意义上来说，要切实地落实科学发展观，最迫