

党的十八大精神研究丛书

政府与市场作用 新定位

李琪等著

上海人民出版社

中共上海市委宣传部

上海市中国特色社会主义理论体系研究中心

编

014056712

党的十八大精神研究丛书

F123.16
116

李琪◎等著

政府与市场作用 新定位



中共上海市委宣传部 编
上海市中国特色社会主义理论体系研究中心

F123.16
116



北航

C1741864

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府与市场作用新定位/李琪等著. —上海: 上海人民出版社, 2014

(党的十八大精神研究丛书)

ISBN 978-7-208-12336-6

I. ①政… II. ①李… III. ①行政干预—市场经济—研究—中国 IV. ①F123.16

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 115447 号

责任编辑 鲍 静

封面设计 范昊如

· 党的十八大精神研究丛书 ·

政府与市场作用新定位

李 琪 等著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635 × 965 1/16 印张 11.75 插页 2 字数 152,000

2014 年 7 月第 1 版 2014 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-12336-6/D · 2496

定价 28.00 元

“党的十八大精神研究丛书”
编委会

编委会主任：徐 麟

编委会副主任：李 琪

编委会成员：（按姓氏笔画为序）

冯小敏	张 雄	李友梅
李明灿	沈国明	季桂保
林尚立	荣跃明	桑玉成
诸大建	黄力之	

总 序

中共上海市委常委、宣传部部长 徐 麟

在全党深入学习贯彻党的十八大和十八届三中全会精神之际，上海市委宣传部组织撰写的“党的十八大精神研究丛书”18种，陆续同读者见面了。

党的十八大确定了全面建成小康社会和全面深化改革开放的目标，对新的时代条件下推进中国特色社会主义事业作出了全面部署，对全面提高党的建设科学化水平提出了明确要求，为党和国家事业进一步发展指明了方向，开启了中国特色社会主义伟大事业的新征程。

深入研究党的十八大精神，深入研究十八大以来习近平总书记的系列重要讲话，深化广大党员、干部和群众对中国特色社会主义和十八大精神的认识，事关党和国家工作全局，事关中国特色社会主义事业长远发展。我们在党的十八大胜利召开后即设立十八大精神系列研究立项课题，后又设立委托课题，聘请首席专家组织队伍开展十八大精神研究，目的就在于不断推进和深化对十八大精神的学习和研究。

党的十八大精神，最根本的是坚持和发展中国特色社会主义。研究十八大精神，必须紧紧围绕这个根本加以展开。在选题策划上，我们立足坚持和发展中国特色社会主义，体现十八大提出的新思想、新观点、新论断和新部署。重点论述中国特色社会主义道

路、制度和理论体系,坚定对中国特色社会主义的道路自信、理论自信和制度自信;突出反映中国特色社会主义是党和人民长期实践取得的根本成就,是中国共产党和中国人民团结、奋进的旗帜,是实现中华民族伟大复兴必须始终高举的伟大旗帜;重点论述科学发展观是中国特色社会主义理论体系的最新成果,是我们党必须长期坚持的指导思想;突出反映建设中国特色社会主义的总依据、总布局、总任务和夺取中国特色社会主义新胜利的基本要求;突出反映确保党始终成为中国特色社会主义事业坚强领导核心的重大思想和部署,推进学习型、服务型、创新型马克思主义执政党的建设,等等。

参与研究撰写的专家学者在课题论证和书稿撰写过程中,力求以世界视野、历史眼光,正确反映十八大和我们党几十年来形成的宝贵思想、观点和论断,深刻反映我国现实经济社会生活的深刻变化,把理论与实践相结合,既有理论概括,又有实证分析,力求做到观点鲜明、逻辑严谨、文笔生动、富有新意。

随着贯彻落实党的十八大精神实践的不断深入,我们对十八大精神的研究也需要不断深化。我们要在过去一年研究的基础上,结合深入研究十八届三中全会精神,深入研究十八大以来习近平总书记系列重要讲话精神,深入研究上海改革开放的重大理论和实践问题,从而把对十八大精神的研究提高到新水平。

建设中国特色社会主义,是人类历史上崭新的伟大事业,前进道路不可能一帆风顺,也不可能一蹴而就。未来10年,是实现民族复兴中国梦的关键时期。改革未有穷期,发展永无止境。在深化改革、实现科学发展的新征程中,新事物、新情况、新问题不断涌现,需要我们不懈探索实践,奋力开拓前进。衷心希望上海理论界坚持与时俱进的理论品格,紧跟实践要求,不断解放思想,继续

深入研究中国特色社会主义发展进程中提出的重大理论和实践问题,特别是立足上海“创新驱动、转型发展”,推进“四个率先”,全面深化改革的实践,研究新情况,总结新经验,回答新问题,努力提出富有影响力的理论成果、体制设计和政策建议。

是为序。

2013 年 12 月

目 录

Contents

总 序	1
第一章 “双作用”新定位与职能转变的三重创新	1
一、职能定位:改革开放新时期的政府职能转变进程	2
二、三重创新:从新四项职责转向新五项职责	10
三、事权划分:合理划分中央政府和地方政府的事权	17
四、具体运作:“四分开”、审批制度改革和完善公共服务	21
第二章 “双作用”新定位的基础:市场在资源配置中的决 定性作用	26
一、市场经济的含义与政府作用	27
二、市场对资源配置起决定性作用的核心机制	32
三、市场作用由“基础性”提升到“决定性”的充分理由	38
四、“市场在资源配置中的决定性作用”的再思考	47
第三章 “双作用”新定位的前提:“四分开”与深化行政 体制改革	57
一、深化行政体制改革的重要性和紧迫性	58
二、我国行政体制改革的现状分析	62

三、在“四分开”进程中深化行政体制改革	73
第四章 “双作用”新定位的路径:深化行政审批制度改革与 强化事中事后监管	93
一、深化行政审批制度改革与减少微观事务的管理	93
二、进一步简政放权与发挥市场主体的积极性	105
三、加强自贸区建设的制度设计与制度创新	110
四、创新管理方式与提高政府的公信力执行力	118
第五章 “双作用”新定位的重点:完善公共服务体系与增强 公共服务能力	130
一、职责:完善公共服务体系	130
二、结构:建设多元主体的公共服务体系	147
三、支撑:夯实公共服务体系基础和平台	162
参考文献	173
后记	176

第一章

“双作用”新定位与职能转变的三重创新

党的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》(以下简称《决定》)指出:“经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。”^①依据这个前提,《决定》进一步提出了政府职能转变的新方向与新内涵,即加强中央政府宏观调控职责和能力,加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。

值得我们行政管理实际部门和学界关注的是,第一,这里对“双作用”(市场配置资源的决定性作用和更好发挥政府作用)、对政府职能(职责+功能)中的核心内涵“职责”问题进行了具有理论创新与实践创新意义上的新定位。第二,《决定》在转变政府职能这方面作了三重创新:一是新增职责,从“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”四项职责转向“宏观调控、公共服务、市场监管、社会管理、环境保护”五项职责;二是调整位序,公共服务职责由“四项职责”时的末位调整为“五项职责”的第二位,进一步体现了全面深化改革的方向与建设服务型政府的目标要求;三是更新内涵,为适应市场在资源配置中起“基础性作用”转为起“决定性作用”的内在要求,中央政府的“经济调节”职责更新为“宏观调控”职责,而地方政府则负责执行宏观调控部署。

^① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,人民出版社2013年版,第5页。

在明确“市场在资源配置中起决定性作用”的前提后,为更好发挥政府的作用,就必须对政府职能中的核心内涵“职责”进行新的定位。《决定》对政府职责内涵的更新辅之以这种层级上的具体分工和规定,这对于历来强调中央行政与地方行政层次有别、职能同构的中国行政系统来说,确乎是一个重大的创新举措。

一、职能定位:改革开放新时期的政府职能转变进程

从改革开放以来中国行政改革的总体进程来看,这三重创新是行政体制改革从作为“行政硬件”的机构精简,到作为“行政软件”的职能转变,再到“整体行政系统”的改革创新这一行政实践逻辑深化演绎的重要标识,充分显示了中国行政体制改革进程的系统性、人本性的取向,体现了大部门制改革与政府职能转变相结合、顶层行政设计与基层行政探索相衔接、创新管理方式与实施行政治理相统一、服务型政府建设与依法行政相同步、提高行政效能与提升政府公信力相融合的重要特征。

30多年来,在中央的统一部署下,行政机构改革和职能转变围绕着社会、经济和政府“三维结构”的博弈转圜,依序沿着适应拨乱反正,适应经济体制改革,适应市场机制,适应经济政治文化“三位一体”发展和经济、政治、文化、社会、生态文明“五位一体”建设等各阶段需求的基本路径渐进式地前行,不断趋向深化。在这一进程中,社会主义市场经济条件下政府职能的边界逐渐明晰,政府“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”“新四项职能”的作用效果愈益显现。^①与之相应的是,我国行政学界30多年来研究的重心和关键词亦从“公共行政”(public administration),演进到“公共管理”(public management),再嬗变到“公共服务”(public service)、“公共治理”(public governance)。这是一个行政管理理论逻辑与实践逻辑同步运行的过程。具体来说,

^① 李琪:《“4S”:改革开放以来城市政府职能系统定位的新发展》,《中国行政管理》2010年第3期。

这个发展进程,大致经历了五个阶段:

简政定位阶段(1979—1986年):重点是实行精兵简政,

(一) 克服官僚主义

在这一阶段,全社会关注的热点是改革初始阶段政府自身建设的问题,行政系统如何通过精兵简政、提高效率和缩减开支,以克服官僚主义和“坚决改变部门林立、机构臃肿、层次繁多、互相扯皮、人浮于事、副职虚职过多、工作效率很低这类不能容忍的状况”,主要任务是部门机构的合并与裁撤,当时在中央推出的改革部署中尚未直接提到“政府职能”的问题。

调控定位阶段(1987—2001年):重点是推动政企分开,

(二) 加强宏观调控

1987年召开的党的十三大,在明确提出了“政府对企业由直接管理为主转变到间接管理为主”的行政体制改革目标后,首次指出政府职能转变是关键,从而引起全国行政学理论界和行政系统的普遍关注。党的十三大建议国务院立即着手制定改革中央政府机构的方案,提请全国人大七届一次会议审查批准后付诸实施。从当时行政体制改革实践的状况来看,机构改革似乎陷入了一个“怪圈”,即机构经常聚散离合,经费随时消长盈缩;形式运动周而复始,财政困境依然如斯。对这种机构与经费“少了多一点、多了少一点”的循环圈现象,行政学界曾以中国式的幽默戏称之为“扭秧歌”:“5 6 5 6 i 6 i……i 6 i 6 5 6 5(少了少了多了多……多了多了少了少)。”为了避开以往行政机构“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的循环圈,行政管理的实际部门与理论界形成了一个共识,那就是必须紧扣“职能转变”这个关键环节,通过自上而下的方式推进行政机构改革。党的十四大进一步提出:加快政府职能转变的“根本途径是政企分开”。按照社会主义市场经济的要求,根据精简、统一、效能的原则,转变政府职能,实现政企分开,建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系,进而“增强国家宏观调控能力”。

明责定位阶段(2002—2006年):重点是统筹兼顾,明确“四大职能”

(三)

2002年全国人大九届五次会议首次提出把政府职能转到“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”上来,这是中国政府职能建设史上具有重大创新意义的一大举措。基于此,又进一步要求推进“政企分开、政资分开、政事分开”,强调建立有限政府,即政府“该管的事一定要管好,不该管的事坚决不管”。坚决把政府不该管的事交给企业、市场和社会组织,充分发挥社会团体、行业协会、商会和中介机构的作用。政府应该管的事情一定要管好,在继续抓好经济调节、市场监管的同时,更加注重社会管理和公共服务。

大部制定位阶段(2007—2012年):重点是理顺职责,实行大部门体制

(四)

根据党的十七大的要求,行政系统围绕职能转变和理顺职责关系,进一步优化政府组织结构,规范机构设置,整合部门机构和减少行政层次并举,实行职能有机统一的大部门体制和健全部门之间协调配合的机制结合。通过探索解决机构重叠、职责交叉、政出多门等问题,加快行政体制改革和服务型政府建设的步伐,以形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。

作用定位阶段(2013年至今):重点是确立建设中国特色行政体制目标,明确政府职能作用定位

(五)

当前,经济社会的创新转型发展和政府管理运作大背景大环境的变化,要求中国行政系统进一步强化公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等方面的职能作用,创新行政理念,增强服务意识,提升履责的能力、水准和质量。

党的十八大报告指出,以建立中国特色行政体制为目标,深入推进政企、政资、政事、政社“四分开”,建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府;继续简政放权,深入开展行政审批制度改革,推动政府职能朝着良好发展环境的创造、优质公共服务的供给、社

会公平正义的维护这三个路向转变。^①在此基础上,党的十八届三中全会通过的《全面深化改革若干重大问题的决定》进一步指明了全面深化改革的经济体制改革与行政体制改革的辩证关系。正如习近平所指出,坚持社会主义市场经济改革方向,核心问题是处理好政府和市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。因此,这个阶段主要是依据“双作用”来进行新的定位,也就是使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。

所谓“更好发挥政府作用”,即前述在中央政府层面加强宏观调控职责和能力,在地方政府层面加强公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。党的十八届三中全会前后,国务院三次决定取消和下放共300多项行政审批项目,向市场和社会放权,重点是经济领域投资、生产经营活动的项目,包括部署公司注册资本登记制度改革、政府对企业投资项目的核准、涉及企业生产经营活动的许可,以及企业、社会组织和个人的资质资格认定;批准成立中国(上海)自由贸易试验区,实施负面清单管理模式。

党的十八届三中全会通过的《决定》进一步要求行政系统必须遵循市场决定资源配置这一经济规律,着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题,加快健全社会主义市场经济体制,完善现代市场体系和完善主要由市场决定价格的机制,建立公平、开放、透明的市场规则,实行统一的市场监管;通过明确“市场决定性作用”前提下的政府职能作用定位,加快建设中国特色社会主义行政体制的步伐。

从上述五个“定位阶段”的历史沿革脉络来看,转型期行政改革创新的基本取向是不断改变对“全能型政府”的笃信与依赖,逐步实现政府与市场、政府与社会的作用边界的明晰化。党的十一届三中全会以来,特别是2000年以来,经济体制与社会的加速转型发展形成了要求行政体制转轨的强烈的内在驱动。政府职能的转变、行政机构的精

^① 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》,人民出版社2012年版,第28页。

简、行政制度的变革和行政行为方式的更新——亦即行政系统从内涵到外延、从软件(职能关系)到硬件(组织机构)的全部要素的改革均已势在必行。当前,经济社会的创新转型发展和政府管理运作的背景和环境都已发生深刻变化,要求中国行政系统进一步强化公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等方面的职能作用,创新行政理念,增强服务意识,提升履责的能力、水准和质量。

但不容否认的是,带有长期计划经济体制“烙印”的行政文化传统及其所产生的负面影响依然存在,以至于“大政府”、“强势政府”、“事事由政府包办”和“政府主管、一切包办,政府不管、一切不办”的观念仍然成为相当一部分人的思维定势。为此,中国行政系统被要求推出一种全新的、同以往行政作用范式根本不同的作用范式——政府与市场、社会之间作用关系的新界定,市场的决定性作用发挥于资源配置上,政府的决定性作用发挥于社会公共服务上。具体地说,即为了适应社会转型期经济文化嬗变的需求,政府将从一切“先办”和“包办”的格局中退出,不再扮演全能主义的角色,按照“有所为、有所不为”的改革思路与原则,在“有所不为”的领域或方面“后置”,以后置的方式来保证非行政体制的其他实体、机构或力量产生效用。

由于社会转型过程中过渡因素较多和非模式化程度较高,公共行政的新型职能关系和政府权力边界的定位均尚未明晰,加之政府在转型时期又担当着扮演带有“悖论”特点的双重角色的任务,即一方面是促进新型经济体制发展和市场成熟、制定新的市场规则和维护运作秩序的主动者角色,另一方面又是必须根据社会转型要求对自身的体制、职能关系等方面进行切实转轨的被动者角色。这种矛盾意味浓郁的复合型角色身份往往使不少行政机关及其行政工作人员在作出职权行为时不知所措,亦往往会按习惯型运作方式作出不少越俎代庖或越界操作的举措。比较妥当的办法是,在已经基本明确的“有所不为”的领域或事项上,政府行政部门和人员采用“后置型”的行政职能作用方式,并通过制度设计来规范这种“后置”行为。

第一,在市场机制能起作用的地方,行政管理活动应“后置”。

全面深化改革语境下的经济创新转型发展,关键在于切实发挥市场对资源配置的决定性作用。市场取代政府部门成为资源配置的主体,这就要求原先作为计划经济体制主体与载体、以行政管理手段包揽全部生产要素的行政机构从市场机制可以起作用的地方真正退出,将市场可以自行解决的事务从政府职能范围中真正分离出去。政府不能置身于市场之内,而是置身于市场之外,集中精力搞好宏观调控,搞好市场体系的培育、市场秩序的维护和市场规则、规范的制定与实施。

当然,市场作用也不是“万能”的。市场配置和市场运作经常会出现“失灵”的状况,这是转型发展社会的市场经济走向成熟期过程中尤为多见的问题。当这种情况出现时,政府方可启动行政介入手段,以补救市场之不逮,帮助解决市场失效的问题。

除了经济活动中必须尊重经济规律的作用、发挥市场效能之外,政府在实行办公物品采购制度和一部分公共服务进入市场化运作的时候,也应该“后置”,不搞自我包办或自我服务,而是充分利用市场竞争和市场调节的优势,通过招标、竞标等市场化选择的手段公正、公平、公开地进行活动,从而达到既降低行政成本,又提高服务质量的目的。

第二,在社会服务能起作用的地方,行政干预方式应“后置”。

随着改革的进一步深化和社会主义市场经济体制的健全完善,单一的行政指令式管理体制正在被由一大批社会服务性组织(如中介服务机构、行业协会、社会团体等)所构成的社会服务体制所取代。与社会转型相同步,社会经济构成复杂化、社会利益多元化和社会功能多样化发展趋势正日益显现,社会服务的需求量亦日趋增长。以层级节制方式运作和科层组织体系架构起来的政府系统在应对如此纷繁复杂和多样化的社会格局方面,显然是力不从心的。因此,被行政学界称之为“完全行政干预的方式”在这些领域里的“后置”是一种理性、明智的抉择。

当前,亟须进一步改革由政府行政部门包揽全社会各方面事务的传统管理模式,使原先在行政权力刚性抑制下不得不萎缩的社会自主

自律的功能得以复苏和发挥。与此同步的是,注意有效发挥行政权力对于社会建设领域的调节器的功用,对社会的发展进行指导、协调和优化管理。应健全社会服务体系,规范律师、公证、会计、资产评估、职业介绍、网络服务、婚姻介绍、咨询和仲裁等社会中介服务机构的活动与行为,真正做到客观、真实、公正、公平。同时,还应整顿和规范各类行业协会,加强行业自律,实现相对优化的行业自我管理、自我协调和自我服务。

在上述社会服务领域的基础建构工作完成之后,大量的社会服务类工作即可由社会服务体制承荷,藉此形成社会主义市场经济的又一个支持体系和保障体系,履行和承担起市场经济发展所必需而又不适合政府系统直接承担的社会职能,诸如监督管理、行业调节、资质评估、公证鉴定、沟通信息、维护公平等方面的职责与功能。可以预见的是,未来的社会服务机构和团体将日益成为政府系统的良好合作伙伴,共同为社会转型和社会主义现代化建设事业作出积极贡献。

第三,在法律制度能起作用的地方,行政指令手段应“后置”。

30多年来,我国社会主义政治文明建设的一个重要标志,是依法治国和依法行政的切实推行。但是,由于受长期的“人治”传统影响,不少地方的行政领导者仍然习惯于运用行政指令手段来推行各项活动。从行政运作的现实情况来看,一部分行政机关和国家公务人员存在着动辄以“人治”代替“法治”的行为与现象。而相对于“人治”,“法治”的后发性特点显而易见。在我国历史上,“人治”曾经盛行了数千年之久,而我国真正意义上的法治的实现尚有待时日。有鉴于此,为了保证正在推行的法制建设和依法行政取得实效,应明确规定在法律制度能起作用、能产生效力的领域或方面,行政指令手段必须后置,从而为法律法规的切实实施创设前提条件。正如习近平所指出的:“作为国家行政机关,负有严格贯彻实施宪法和法律的重要职责,要规范政府行为,切实做到严格规范公正文明执法。”^①加强法制建设,维护法

① 习近平:《在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》,《人民日报》2012年12月4日。