

上海報告

关 注 时 代 命 题

服 务 中 国 发 展

政府作用与 市场作用

李琪 等 · 著



上海人民出版社

上海報告

政府作用与 市场作用

李琪 等·著



 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府作用与市场作用/李琪等著. —上海:
上海人民出版社, 2015
(上海报告)
ISBN 978-7-208-12904-7

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(2015)第 067500 号

责任编辑 鲍 静
封面设计 一步设计

上海报告

政府作用与市场作用

李 琪 等著

出 版 世纪出版集团 上海人民出版社
(200001 上海福建中路193号 www.ewen.co)

发 行 世纪出版集团发行中心
印 刷 上海商务联西印刷有限公司
开 本 720×1000 毫米 1/16
印 张 17.5
插 页 2
字 数 153,000
版 次 2015 年 2 月第 1 版
印 次 2015 年 2 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-208-12904-7/D·2659
定 价 52.00 元

《上海报告》编审委员会

主 任:徐 麟

副主任:李 琪

委 员:林尚立 陈 昕 徐 炯 黄仁伟

沈国明 童世骏 刘世军 季桂保

李安方 李明灿

编者的话

中国特色社会主义事业正处在重要的发展时期，哲学社会科学面临新的时代课题，肩负新的历史使命。为展示哲学社会科学工作者的重大创新成果，推动知名专家聚焦重大理论和实际问题研究，我们决定编辑出版《上海报告》丛书。

《上海报告》丛书的定位，可以概括为：聚集我国全局性、战略性、前瞻性重大理论和实践课题，回应全球关切和时代命题，形成新思想新观点新认识，提出新构想新思路新对策，为促进实现全面建设小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局贡献力量。

2012年10月，我们编辑出版了《上海报告》第一批丛书4种，包括《当代中国的精神力量》、《民族复兴的核心价值》、《上海迈向全球城市：战略与行为》、《现代企业的产权革命》。

经过两年多时间的策划、组织和专家深入研究撰写，《上海报告》第二批丛书4种：《建设开放度最高的自由贸易试验区》、《全球科技创新中心：动力与模式》、《全球公司》、《政府作用与市场作用》将于2015年2月问世。应该说，这4种书都是相关领域出类拔萃的专家学者的力作。

《上海报告》丛书得到市委常委、宣传部部长徐麟的关心和指导，市委宣传部副部长李琪给予具体指导。市委宣传部理论处有关同志参加了丛书编辑工作。丛书的出版得到了上海人民出版社的大力支持，他们付出了辛勤的劳动，在此表示衷心感谢。

编 者

2015 年 1 月

目 录

第一部分 “双作用”新定位与职能转变的三重创新

	1
1 职能定位:改革开放新时期的政府职能转变进程	
	3
2 三重创新:从新四项职责转向新五项职责	15
3 事权划分:合理划分中央政府和地方政府的事权	
	28
4 具体运作:“四分开”、审批制度改革和完善公共服务	
	33

第二部分 “双作用”新定位的基础:市场在资源配置中的 决定性作用

1 市场经济的含义与政府作用	43
2 市场对资源配置起决定性作用的核心机制	49
3 市场作用由“基础性”提升到“决定性”的充分理由	
	59
4 “市场在资源配置中的决定性作用”的再思考	73

第三部分 “双作用”新定位的前提:“四分开”与深化行政体制改革_____ 87

- 1 深化行政体制改革的重要性与紧迫性_____ 89
- 2 我国行政体制改革的现状_____ 95
- 3 在“四分开”进程中深化行政体制改革_____ 111

第四部分 “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_____ 141

- 1 深化行政审批制度改革与减少微观事务的管理
_____ 143
- 2 进一步简政放权与发挥市场主体的积极性_____ 160
- 3 加强自贸区建设的制度设计与制度创新_____ 168
- 4 创新管理方式与提高政府的执行力和公信力_____ 179

第五部分 “双作用”新定位的重点:完善公共服务体系和增强公共服务能力_____ 197

- 1 职责:完善公共服务体系_____ 198
- 2 结构:建设多元主体的公共服务体系_____ 223
- 3 支撑:夯实公共服务体系基础与平台_____ 246

参考文献_____ 263

后记_____ 267

第一部分

“双作用”新定位与职能转变的三重创新

- 改革开放以来的政府职能转变进程,历经“简政定位、调控定位、明责定位、大部制定位和作用定位”五大阶段。
- 既不能用市场在资源配置中的决定性作用取代甚至否定政府作用,也不能用更好发挥政府作用取代甚至否定使市场在资源配置中起决定性作用。
- 在市场机制能起作用的地方,行政管理活动应“后置”;在社会服务能起作用的地方,行政干预方式应“后置”;在法律制度能起作用的地方,行政指令手段应“后置”。
- 从新四项职责转向新五项职责;公共服务职责由“四项职责”时的末位调整为“五项职责”的前位;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。

■ 以职能转变为核心，合理划分央、地政府的事权，建立事权和支出责任相适应的制度；规定各级政府承担经济和社会事务的性质和范围，是进行政府间支出责任划分、财权配置和财力分配的基本依据。

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》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

^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。

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”的前位(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。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，是一个重大的创新举措。

1 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”的博弈转圈，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”、“公共治理”(public service、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，这个发展进

^① 见李琪：《“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。

程，大致经历了五个阶段：

一是简政定位阶段(1979—1986年)：重点是实行精兵简政、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。

二是调控定位阶段(1987—2001年)：重点是推动政企分开、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。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。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”。

三是明责定位阶段(2002—2006年):重点是统筹兼顾、明确“四大职能”。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。

四是大部制定位阶段(2007—2012年):重点是理顺职责、实行大部门体制。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。

五是作用定位阶段(2013—)：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。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《中共中央关于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

^① 见胡锦涛：《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——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，人民出版社2012年版，第28页。

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。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，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；批准成立上海自贸区，实施负面清单管理模式。

党的十八届三中全会《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”