

Government Transformation



# 政府转型

献给改革开放

30年

高尚全◎著



经济科学出版社

# 政府转型

## Government Transformation

高尚全 著

经济科学出版社

责任编辑：吕 萍 张 辉

责任校对：徐领柱

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

## 政府转型

高尚全 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 32.75 印张 530000 字

2008 年 3 月第 1 版 2008 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 6922 - 6/F · 6174 定价：48.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

**图书在版编目 ( CIP ) 数据**

政府转型 / 高尚全著 . — 北京 : 经济科学出版社 , 2008. 3  
ISBN 978 - 7 - 5058 - 6922 - 6

I . 政… II . 高… III . 国家机构 - 行政管理 - 研究 -  
中国 IV . D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 012687 号

## 作者简介

高尚全教授生于1929年9月，上海嘉定人，汉族。教授，高级研究员。1952年毕业于上海圣约翰大学经济系。现任中国经济体制改革研究会会长，中国经济改革研究基金会名誉理事长，中国企业改革与发展研究会会长，中国（海南）改革发展研究院院长，中国国际战略学会高级顾问；联合国发展政策委员会委员；北京大学、上海交通大学、南开大学兼职教授、博士生导师，浙江大学管理学院院长、教授。曾任美国哈佛大学和斯坦福大学访问学者、美国密苏里大学斯诺教授、世界银行高级顾问。1993年起享受国务院政府特殊津贴。1994年获香港理工大学中国杰出学人奖励。

1952年起，曾在东北工业部机械工业局、第一机械工业部、国家机械工业委员会工作。1982年起在国家经济体制改革委员会从事经济体制改革的研究、设计和有关领导工作，1985~1993年任国家经济体制改革委员会副主任。曾任国务院经济体制改革方案办公室主任、国务院住房改革领导小组副组长，国务院国民经济和社会发展总体研究协调小组成员。1993~1997年任香港特别行政区预委会和筹委会委员、经济小组组长。

主要研究领域为经济体制改革与发展、市场经济等问题。早在1956年，就提出了“企业要有一定的自主权”的建议（发表于1956年12月6日《人民日报》第2版）。1984年，在参加《中共中央关于经济体制改革的决定》起草工作中，提出了“商品经济是社会经济发展的一个必经阶段”的观点，受到了中央领导的重视和采纳。1987年，提出“计划和市场都是一种手段和方法，并不反映社会制度的根本属性”，“针对传统的高度集中的计划经济体制的弊端，要彻底改变过去那种僵化的以行政指令为主要手段的管理方式，更多地发挥市场经济运行的作用”，“用经济合同替代指令性计划”等建议被吸收到中共十三大报告中。1993年又提出“应明确提出劳动力市场概念”的建议，被吸收到《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中。1997年，参与起草党的十五大报告，对所有制结构的调整 and 改革提出了建设性的意见。1996年，

高尚全在主持香港特区筹委会经济小组工作时，曾担心香港在金融上出问题，从而影响香港回归祖国。他从经济全球化的高度，极富预见性地提出密切注意国际汇市动向、防止国际游资冲击港元的对策建议，得到中央领导同志的高度重视，并及时批示有关部门采取积极对策。他是最早提出政府治理改革的学者之一。2000年3月他首次提出：正确处理好市场与政府的关系，关键是解决好政府的“越位”、“缺位”和“错位”问题。2000年9月，在《深化对劳动和劳动价值论的认识》一文中，阐述了对实行按要素分配与劳动价值论的关系、为什么要把科学技术工作和经营管理作为劳动的重要形式以及私营企业主的经营管理也是劳动等问题的观点，引起了理论界和有关领导的重视。2001年，针对改革进一步深化的问题，他系统地提出了“以民为本”和“民本经济”的理论，论述了民本经济（即老百姓经济）的基本特点、对于深化改革的作用等，并在此基础上概括出了“中国特色社会主义”所具有五个基本特征：一是以民为本，是中国特色社会主义的根本出发点和落脚点；二是市场经济，是中国特色社会主义的经济运行基础；三是共同富裕，是中国特色社会主义的根本目的；四是民主政治，是中国特色社会主义的重要保障；五是中华文化，是中国特色社会主义的内在要求。2004年6月，在“对‘十一五’规划的几点意见”中提出“把政府改革作为‘十一五’时期改革的中心环节”；2005年8月提出“‘十一五’时期要尽快解决困难群体的社会保障问题”。这两份报告均受到了中央领导的高度重视。

在国内外出版的主要著作：

1. 《民本经济论》（社会科学文献出版社2005年版）；
2. 《高尚全文存》（共六卷）（中国经济出版社2001年版）；
3. 《论体制创新》（广东经济出版社2001年版）；
4. *Two Decades Reform In China*（英文版，World Scientific Press，1999）；
5. 《市场经济与中国改革》（广西人民出版社1999年版）；
6. *The Second Revolution*（英文版，香港三联书店1998年版）；
7. 《中国市场经济纵论》（香港三联书店1998年版）；
8. *China's Economic Reform*（英文版，英国Macmillan Press Ltd.，1996）；
9. 《社会主义市场经济概论》（上海远东出版社1994年版）；
10. 《中国经济制度的创新——从计划经济到社会主义市场经济》（人民出版社1993年版）；

11. 《论计划与市场》(人民日报出版社 1992 年版);
  12. 《中国的经济体制改革》(人民出版社 1991 年版, 已被译成英、日文);
  13. 《强国之路》(改革出版社 1991 年版);
  14. 《高尚全选集》(经济学家论丛, 山西人民出版社 1989 年版);
  15. 《九年来的经济体制改革》(人民出版社 1987 年版, 获全国图书二等奖);
  16. 《希望之路》(中国青年出版社 1987 年版);
  17. 《走我国自己农业现代化的道路》(农业出版社 1982 年版)。
- 此外, 还主编了 40 多本经济体制改革和发展的经济类书籍。

# 前 言

今年是我国改革开放 30 周年。30 年以来所推行的经济体制改革进程，一直是与行政管理体制的不断变革相伴的。经济社会生活中的突出矛盾和问题大都同政府改革有着直接或间接的联系，经济体制改革的每一步进展都有赖于政府改革的实际进程。政府改革不但越来越成为广大公众关注的焦点问题，也将会成为我国下一步改革的重点。党的十七大报告明确指出，行政管理体制改革是深化改革的重要环节，并把加快行政管理体制改革、建设服务型政府作为政治体制改革的重要内容之一提到了重要高度。今年二月党的十七届二中全会通过了《关于深化行政管理体制改革的意见》，提出了改革的总体目标是：“到 2020 年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制。”并强调指出：“深化行政管理体制改革要以政府职能转变为核心。”可以说，实现从管制型向公共服务型转变的政府转型，不仅是深化行政管理体制改革的核心，也是推进全面深化改革的重点和中心环节。

当前，我国的经济、社会正在经历着全面、深刻的转型。深入贯彻落实科学发展观，积极构建社会主义和谐社会已经逐步深入到社会经济生活的各个方面。伴随着经济、社会的全面转型，人们对建设公开、透明、高效的，服务型政府的要求也日益迫切。在这个特定的大背景下，十七大提出了加快行政管理体制改革，建设服务型政府的具体部署：包括抓紧制定行政管理体制改革总体方案，着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能，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；健全政府职责体系，完善公共服务体系，推行电子政务，强化社会管理和公共服务；加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，规范行政行为，加强行政执法部门建设，减少和规范行政审批，减少政府对微观经济运行的干预；规范垂直管理部门和地方政府的关系；加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门体制，健全部门间协调配合机制；精简和规范各类议事协调机构及其办事机构，减少行政层次，降低行政成本，着力解决机构重叠、职责交叉、政出多门问题；统筹党委、政府和人大、政协机构设置，减少领导职数，严格控制编制；加快推进事业单位分类改革，等等。加快推进政府转型，建立服务型政府，将会对我国的改革发展全局产生重大影响。

作为一名长期从事经济体制改革的实践参与者和理论研究者，近些年来，我把很多的精力放在关注与研究政府转型问题方面，并且以行政管理体制改革为主题发表了一系列的文章，也参加了不少相关的研讨会，产生了一些研究成果。我愿意把改革中的亲身经历、自己的研究成果和心得整理出来并供大家参考。现在展现在大家面前的这本《政府转型》，就涵盖了近些年来我在这方面的主要研究成果。

本书从理论与实践上初步总结了我国政府改革的经验，分析了加快公共服务体系建设的迫切性和当前存在的突出问题，探讨了政府职能的科学功能定位问题，提出了下一步如何推进政府转型的一些设想。全书文章按照主题和时间顺序安排，共分为行政管理体制改革与科学发展，行政管理体制改革与社会和谐，行政管理体制改革与职能转变，建设服务型政府，行政管理体制改革与经济社会、政治体制改革等五个部分，共 90 篇文章。

需要说明的是，本书收录的“文稿”如实记录我对政府转型问题的研究和思考轨迹，此次除了对原稿中的个别文字做了必要的技术处理和校勘工作外，未作其他改动，因为文章一旦

完成，就有了自己的历史，反映了作者当时的认识水平。随着改革实践的发展和自己认识能力的提高，回头来看这些作品，难免会有一些地方显得不全面、不完善、不准确，但恰恰是这样，才能反映自己认识的进步，这也正是出版此书的意义之一。

政府转型既是改革攻坚的重点，也是改革研究的重大课题。希望本书的出版，能为推进我国政府改革，建设服务型政府尽一份绵薄之力。

# 目 录

## 序

|                          |   |
|--------------------------|---|
| 加快行政管理体制改革 建设服务型政府 ..... | 1 |
|--------------------------|---|

## 第一部分 行政管理体制改革与科学发展

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 深化政府改革是全面贯彻科学发展观的关键 .....   | 21 |
| 把政府改革作为“十一五”时期改革的中心环节 ..... | 33 |
| 着力推进行政管理体制改革 .....          | 41 |
| 宏观调控与政府改革 .....             | 46 |
| 经济全球化与政府管理体制创新 .....        | 50 |
| 加快政府治理改革 应对 WTO 的挑战 .....   | 56 |
| 关键时期的改革攻坚 .....             | 60 |
| 转变经济增长方式首先要转变政府职能 .....     | 64 |
| 政府管理体制创新是西部开发成功的关键 .....    | 71 |
| 改革攻坚时期的政府改革 .....           | 77 |
| 加快政府职能转变，全面落实科学发展观 .....    | 82 |

## 第二部分 行政管理体制改革与社会和谐

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 政府转型是构建和谐社会的关键 .....          | 93  |
| 改革是推动社会主义和谐社会的根本动力 .....      | 97  |
| 把推进政府转型作为建设和谐社会的重点 .....      | 105 |
| 以政府改革为中心，推动各项改革事业 .....       | 111 |
| 加快收入分配体制改革，深化对劳动价值论的认识 .....  | 116 |
| 实现“五个统筹”，促进社会和谐 .....         | 133 |
| 搞好社会再分配是实现社会公平的重要环节 .....     | 138 |
| 构建社会主义和谐社会三点认识 .....          | 142 |
| 防止权力寻租 促进社会和谐 .....           | 145 |
| 建立城乡协调发展机制，解决“三农”问题 .....     | 149 |
| “十一五”时期要尽快解决困难群体的社会保障问题 ..... | 153 |
| 公共资源应更多向困难群体倾斜 .....          | 161 |
| 社会再分配要着力解决困难群体的社会保障问题 .....   | 164 |
| 政府转型：“入轨”、“上路”的关键 .....       | 169 |
| 城市贫困与反贫困的几个问题 .....           | 173 |
| 城镇化与新农村建设 .....               | 176 |
| 新农村建设与农村改革 .....              | 181 |
| 解决民生问题关键在政府 .....             | 184 |
| 政府如何认识和应对改革发展的关键时期 .....      | 188 |
| 建设现代化大都市，促进和谐广州发展 .....       | 197 |

## 第三部分 行政管理体制改革与职能转变

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 政府职能的本质是服务 .....          | 205 |
| 推进以政府行为规范为重点的职能转变 .....   | 208 |
| 政府转型应作为我国下一步改革的中心环节 ..... | 217 |

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 实现政府管理体制由管制向监控方向转变·····       | 222 |
| 加快政府职能转变·····                 | 226 |
| 政府转型：事关改革发展全局的重点·····         | 230 |
| 建设服务型政府·····                  | 234 |
| 中国的宏观经济管理体制——从直接调控转向间接调控····· | 242 |
| 宏观调控目标与政府职能转变·····            | 253 |
| 中国政府的机构改革和职能转变·····           | 259 |
| 转变政府职能 深化分配制度改革·····          | 263 |
| 转变政府职能 加快经济改革·····            | 276 |
| 转变政府职能 加快机构改革·····            | 279 |
| 转变政府职能 发挥中介组织优势·····          | 285 |
| 市场经济中的政府职能·····               | 289 |
| 转变政府对基础领域产品供给方式的观念·····       | 299 |
| 加快政府审批经济改革·····               | 304 |
| 改革审批经济制度 营造公平竞争环境·····        | 307 |
| 加快基础领域改革 打破行政性垄断·····         | 310 |
| 加快推进垄断行业改革·····               | 315 |

## 第四部分 建设服务型政府

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 行政管理体制改革的目标：建设公共服务型政府·····     | 329 |
| 公共服务体制建设中的中央与地方关系·····         | 334 |
| 建设公共服务型政府·····                 | 337 |
| 以公共职能为目标加快政府改革进程·····          | 340 |
| 以政府改革带动其他方面改革·····             | 356 |
| 中国加入 WTO 与加快以公共职能为目标的政府改革····· | 360 |
| 加入 WTO 后的政府治理改革·····           | 385 |
| 关于建设公共服务型政府的思考·····            | 392 |
| “十一五”改革重心转移：政府管理体制改革的·····     | 396 |

## 第五部分 行政管理体制改革与经济、 社会、政治体制改革

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 突出行政管理体制改革是新时期的一个重要特点·····    | 409 |
| 把政府改革作为推进改革的关键·····           | 412 |
| 政治改革要同经济改革相适应·····            | 416 |
| 改革中必须处理好的十个关系·····            | 420 |
| 体制转轨中的政府与市场关系·····            | 433 |
| 政府是创造环境的主体·····               | 437 |
| 深化对政府转型的认识·····               | 441 |
| 关键是处理好政府与市场的关系·····           | 444 |
| 要解决好政府的“越位”、“缺位”、“错位”的问题····· | 450 |
| 加快推进行政管理体制改革·····             | 452 |
| 政府改革与依法行政·····                | 462 |
| 规范政府行为与党政分开·····              | 473 |
| 着力转变政府职能·····                 | 477 |
| 公共服务体制建设与政府责任·····            | 482 |
| “走出去”战略中的企业与政府的角色·····        | 487 |
| 政府行政管理体制改革是全面深化改革的关键·····     | 490 |
| 政府如何改进税收工作·····               | 494 |
| 把行政管理体制改革放到更加突出的位置·····       | 498 |

# Contents

|                                                                                                       |   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| Preface .....                                                                                         | 1 |
| Forward: Accelerating Administrative System Reform to Build up a<br>Service-oriented Government ..... | 1 |

## **Chapter 1 Administrative System Reform and Scientific Development**

|                                                                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Deepening Government Reform Is the Key to Comprehensively Implementing<br>the Scientific Development Concept .....                | 21 |
| Taking Government Reform as the Core Links in Reforms during the 11 <sup>th</sup><br>Five-year Plan Period .....                  | 33 |
| Energetically Push forward the Administrative System Reform .....                                                                 | 41 |
| Macroeconomic Regulation and Control and Reform of the Government .....                                                           | 46 |
| Economic Globalization and Government Administrative System<br>Innovation .....                                                   | 50 |
| Advancing the Reform of Government Governance to Meet the Challenges<br>Related to the Accession to WTO .....                     | 56 |
| Fortification-assaulting Reforms during the Crucial Period .....                                                                  | 60 |
| The Precondition for Transforming the Economic Growth Model Is the<br>Change of the Government Role .....                         | 64 |
| Innovating the Government Administrative System Is the Key to Successful<br>Development of West China .....                       | 71 |
| Government Reform during the Period of Fortification-assaulting Reforms .....                                                     | 77 |
| Accelerating the Transformation of the Government's Role to<br>Comprehensively Implement the Scientific Development Concept ..... | 82 |

## Chapter 2 Administrative System Reform and Social Harmony

|                                                                                                                                 |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Government Transformation Is the Key to Building-up of a Harmonious Society .....                                               | 93  |
| Reform Is the Fundamental Driver for Building up Socialist Harmonious Society .....                                             | 97  |
| Taking the Advance of Government Transformation as the Key to Building a Harmonious Society .....                               | 105 |
| Focusing on Government Reform to Promote Various Reforms .....                                                                  | 111 |
| Accelerating Reform of the Income Distribution System and Deepening the Understanding of Labor Value Theory .....               | 116 |
| Realizing “Five Overall Planning” to Promoting Social Harmonization .....                                                       | 133 |
| Rationalizing Social Redistribution Is An Important Step towards Social Equity .....                                            | 138 |
| Understandings of Building up a Socialist Harmonious Society .....                                                              | 142 |
| Preventing Rent-seeking with Power to Promote Social Harmony .....                                                              | 145 |
| Establishing Mechanisms for Coordinating Rural-urban Development to Solve “Three-Dimensional Rural Problem” .....               | 149 |
| Solving Vulnerable Groups’ Social Security Problems as soon as Possible during the 11 <sup>th</sup> Five-Year Plan Period ..... | 153 |
| Allocation of Public Resources Should Be Inclined to Vulnerable Groups .....                                                    | 161 |
| Social Redistribution Should Aim at Solving Vulnerable Groups’ Social Security Problems .....                                   | 164 |
| Government Transformation: the Key to Marching onto the Right Track .....                                                       | 169 |
| Several Problems with Urban Poverty and Poverty Reduction .....                                                                 | 173 |
| Urbanization and New Rural Construction .....                                                                                   | 176 |
| New Rural Construction and Rural Reform .....                                                                                   | 181 |
| The Key to Solving Problems with People’s Well-beings Lies in the Government .....                                              | 184 |

|                                                                                                                  |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| How Should the Government Realize and Deal with Reform and Development<br>Issues during the Crucial Period ..... | 188 |
| Building up Modern Metropolises to Promote Harmonious Development<br>in Guangzhou .....                          | 197 |

## Chapter 3 Administrative System Reform and Transformation of the Role of the Government

|                                                                                                                    |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| The Essence of the Government's Role Is to Provide Service .....                                                   | 205 |
| Promoting the Transformation of the Role of the Government with a<br>Focus on Standardizing Its Behavior .....     | 208 |
| The Government Transformation Should Be the Key Link in the Next-round<br>Reforms .....                            | 217 |
| Realizing the Transformation of the Government's Administrative System<br>from Controlling to Supervision .....    | 222 |
| Accelerating the Transformation of the Role of the Government .....                                                | 226 |
| Government Transformation: A Priority Determining the Overall Situation<br>of China's Reform and Development ..... | 230 |
| Building up a Service-Oriented Government .....                                                                    | 234 |
| China's Macroeconomic Administrative System—From Direct Control to<br>Indirect Regulation .....                    | 242 |
| Objectives of the Macroeconomic Regulation and Control and Transformation<br>of the Government's Role .....        | 253 |
| Organizational Restructuring of the Chinese Government and Transformation<br>of Its Role .....                     | 259 |
| Transforming the Role of the Government to Deepen the Reform of<br>Distribution System .....                       | 263 |
| Transforming Government Functions to Advance Economic Reform .....                                                 | 276 |
| Transforming the Role of Government to Accelerate Its Organizational<br>Restructuring .....                        | 279 |
| Transforming the Role of the Government to Bring into Play the Advantages<br>of Intermediary Organizations .....   | 285 |
| The Role of the Government in Market Economy .....                                                                 | 289 |