




改革开放40年：中国经济发展系列丛书

# 人民满意型政府的伟大实践： 中国政府改革40年回顾与展望

RENMIN MANYIXING ZHENGFU DE WEIDA SHIJIAN  
ZHONGGUO ZHENGFU GAIGE 40 NIAN HUIGU YU ZHANWANG

国家发展改革委宏观经济研究院经济体制与管理研究所◎著

 人民出版社



中国宏观经济研究院  
China Academy of Macroeconomic Research

改革开放40年：中国经济发展系列丛书

# 人民满意型政府的伟大实践： 中国政府改革40年回顾与展望

RENMIN MANYIXING ZHENGFU DE WEIDA SHIJIAN  
ZHONGGUO ZHENGFU GAIGE 40 NIAN HUIGU YU ZHANWANG

国家发展改革委宏观经济研究院经济体制与管理研究所◎著

 人 民 出 版 社

责任编辑:高晓璐

### 图书在版编目(CIP)数据

人民满意型政府的伟大实践:中国政府改革40年回顾与展望/国家发展改革委  
宏观经济研究院经济体制与管理研究所 著. —北京:人民出版社,2018.12  
(改革开放40年:中国经济发展系列丛书)

ISBN 978-7-01-020124-5

I. ①人… II. ①国… III. ①行政管理-政治体制改革-研究-中国  
IV. ①D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第274862号

## 人民满意型政府的伟大实践:中国政府改革40年回顾与展望

RENMIN MANYIXING ZHENGFU DE WEIDA SHIJIAN ZHONGGUO ZHENGFU  
GAIGE 40 NIAN HUIGU YU ZHANWANG

国家发展改革委宏观经济研究院经济体制与管理研究所 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

山东鸿君杰文化发展有限公司印刷 新华书店经销

2018年12月第1版 2018年12月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:15

字数:231千字

ISBN 978-7-01-020124-5 定价:49.00元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042



版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

《改革开放 40 年：中国经济发展系列丛书》

## 编 委 会

主 任：宁吉喆

常务副主任：王昌林

副 主 任：吴晓华 毕吉耀

委 员（按姓氏笔画排序）：

马晓河 王仲颖 叶辅靖 白和金 刘立峰

孙学工 杨宜勇 杨 萍 肖金成 汪 鸣

张长春 张燕生 陈东琪 林兆木 高国力

郭小砫 黄汉权 银温泉 韩文科 臧跃茹

## 总 序

2018年正值我国改革开放40周年。改革开放是决定当代中国命运的关键抉择，开启了人类历史上最为波澜壮阔的工业化和现代化进程。40年来，中国经济社会发生了翻天覆地的变化，取得了举世瞩目的成就。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央带领全国人民迎难而上、开拓进取，取得了改革开放和社会主义现代化建设的历史性变革和决定性进展。

统计显示，从1978年到2017年，我国国内生产总值按不变价计算增长了33.5倍，年均增长9.5%。人均国内生产总值由385元增长到59660元，扣除价格因素，增长了22.8倍，年均增长8.5%，实现了由低收入国家向中高收入国家的跨越；农业综合生产能力大幅提高，工业发展突飞猛进，服务业快速增长，建立了全球最完整的产业体系，220多种工业产品产量位居世界第一，成为世界第一制造大国，产业结构由27.7：47.7：24.6调整为7.9：40.5：51.6，就业结构由70.5：17.3：12.2调整为27.0：28.1：44.9，我国用40年时间走过了发达国家近100年的工业化历程；城镇化率从17.9%提高到58.5%，城镇常住人口从1.7亿人增加到8.1亿人，城市数量从193个增加到657个。40年来，我国新增的城镇人口相当于美国总人口的2倍、日本的5倍、英国的10倍；对外贸易额从不到100亿美元增加到4.11万亿美元，跃居世界第一贸易大国，累计吸引外国直接投资1.9万亿美元。

我国已全方位融合全球经济体系，成为推动世界经济增长的重要引擎；农村贫困人口减少 7.4 亿，占全球减贫人口总数的 70% 以上，农村贫困发生率下降 94.4 个百分点。城乡居民恩格尔系数分别从 57.5% 和 67.7% 下降到 29.3% 和 32.2%。人均预期寿命从 1981 年的 67.8 岁提高到 76.7 岁。人民生活从短缺走向充裕、从贫困走向小康和全面小康。更为可贵的是，改革开放 40 年来，中国共产党在领导推进经济发展过程中，不断深化规律性认识，形成了许多重要的经验和启示。

中国宏观经济研究院（国家发展和改革委员会宏观经济研究院，以下简称宏观院）作为改革开放的亲历者和见证者，多年来始终把为中央宏观决策和国家发展改革委中心工作服务作为立院之本和第一要务，参与了许多改革开放重大课题研究和文件的起草工作。值此改革开放 40 周年之际，宏观院集全院之力，组织撰写了《改革开放 40 年：中国经济发展系列丛书》（以下简称《丛书》）。内容涵盖宏观经济、投资、外经、产业、区域、社会、市场、能源、运输、体制改革等经济社会发展的各个领域，既是对过去 40 年经验成就的回顾和总结，也包含了对新时代中国特色社会主义发展的展望与思考。

在《丛书》写作过程中，王家诚、俞建国、石康、齐援军等同志对书稿进行了审阅把关，人民出版社对《丛书》出版给予了大力支持，在此一并表示感谢！

由于时间和水平所限，《丛书》内容难免有不足之处，敬请读者批评指正。

中国宏观经济研究院

《丛书》编委会

2018 年 10 月

## 前 言

从20世纪80年代农村改革开始的改革开放，至今整整40年了。这场从农村开始并迅速扩展到城市、波及经济社会各个方面的经济改革浪潮，赋予了千千万万经济主体以经济自由，调动了广大劳动者的劳动积极性，以其磅礴之势，在短短十来年就将饥饿状态、短缺经济几乎一扫而空。40年来，随着改革的深入，开放的扩大，中国经济社会发展取得了举世瞩目的成就，我们用40年的时间走过了一些发达国家的百年历程，创造了中国奇迹。我们经历了工业革命、信息技术革命、交通革命、城镇化，还有住宅革命、家电革命、厨房革命，甚至厕所革命等。无论是生产方式，还是生活方式，无论是国家经济实力，还是国民生活水平、人均预期寿命，都发生了翻天覆地的变化，为全球经济社会的和平与发展做出了积极贡献。中国人民可以自豪地说，我们比历史上任何时期都更接近、也更有信心和能力实现中华民族伟大复兴的目标。

梳理中国改革的历程和经验教训，讲好中国故事，告诉世界中国的变化，中国国民生产生活方式的变化，让世界了解中国，让中国融入世界，是我们经历了改革过程这代人义不容辞的责任。“以史为鉴，可以知兴替”，以史为鉴，是为了更好地前进，告诉世界中国改革开放的故事，告诉世界中国的巨变，不是自吹自擂，夜郎自大，

更不是故步自封，裹足不前，而是要讲述中国人民在中国共产党领导下在这40年的时间里如何探索繁荣致富之路，如何汲取改革开放的经验教训，针对前进中的问题，更加全面地改革，更大程度地开放，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻新发展理念，推动中国走向可持续发展之路，建设社会主义现代化强国，实现人民对美好生活的向往。

中国的改革开放是全方位的，中国的变化是全面深刻的。国家发展和改革委员会经济体制与管理研究所（体改所）组织骨干研究力量，尝试从政府改革、建设人民满意型政府的角度，描述中国改革的过程，总结改革经验，梳理现有的问题，探索下一步的改革思路。中国20世纪80年代第一轮经济改革的重点是激发经济主体的活力，90年代第二轮经济改革的重点是提高市场配置资源的效率，新时代开始的第三轮改革，直接就改在了政府自己身上，“革自己的命”。改革政府，重塑政府运行机制，是一个庞大的系统工程。我们从政府与政府、政府与市场、政府与企业、政府与社会、政府与公民等诸多关系的维度，全景式地探讨相关改革的推进。总的来看，中国从计划经济时期的全能政府，逐步走向服务型政府，一个明显的趋势是放松政府管制，向市场放权，向社会放权，向人民放权。中国的府际关系日趋合理，市场经济逐步确立，经济主体愈发自由，社会管理逐步转向社会治理，公民权利日益得到保障，法治国家、法治社会建设逐步成为全民共识。可以说，中国40年的改革开放过程，也是中国共产党不忘初心，践行人民主体地位理念，逐步提升治理能力，推动国家治理体系和治理能力现代化的实践过程。

“骐骥千里，非一日之功”。中国的改革进入攻坚期和深水区，要敢于啃硬骨头，有许多问题需要解决。2013年中共十八届三中全



会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，中国全面深化改革的目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推动国家治理体系和治理能力现代化，2017年中共十九大明确提出要建立人民满意的服务型政府，政府改革已经成为新时代改革的重点和关键。我们在总结经验的同时，也分析了深化政府改革需要进一步解决的问题，提出了政策建议。

完善和发展中国特色社会主义制度、推动国家治理体系和治理能力现代化，是一项前无古人的伟大事业，中国共产党、中国人民做出了艰难的探索，有成功、有曲折、更有许多现实问题需要解决。我们对中国政府改革经验的总结、问题的梳理，尽管竭尽全力，但也深知，与中国丰富的实践经历相比，我们的研究肯定挂一漏万，不当之处，还请方家批评指正。

本书是体改所多位同仁共同努力的结果，作者分别是：第1章，银温泉，第2章，王琛伟，第3章，孙凤仪，第4章，郭冠男，第5章，刘现伟，第6章，王皓田，第7章，胡杰成，第8章，李红娟。李晓琳博士也参与了部分内容的写作。在修改过程中，王家诚研究员等专家学者提出了中肯的意见。对于各位同仁和专家的辛勤劳动，我在此表示感谢。

银温泉

2018年10月

# 目 录

第一章 构建人民满意型政府：一个理论分析与叙述框架·····	001
第一节 政府改革是经济改革的重心·····	002
第二节 政府改革的基本维度·····	005
第三节 推动重点领域配套改革·····	020
第四节 改革推进值得重视的方法论问题·····	032
第二章 历史脉络：政府管理体制改革四十年·····	035
第一节 从办证说起，“放管服”让人民群众得到实惠·····	035
第二节 政府管理体制改革的历史演进·····	038
第三节 政府管理体制改革的主要内容·····	044
第四节 新时期政府管理体制改革的走向·····	050
第三章 政府与政府：政府间关系的互动与改革·····	056
第一节 以放权让利为主的分权改革·····	057
第二节 分权与集权并行的政府间关系改革·····	060
第三节 集中攻坚：深化政府间事权和支出责任划分 箭在弦上·····	066

第四节	脱胎换骨：积极稳妥推进政府层级“扁平化”改革 .....	070
第四章	政府与市场：经济市场化浪潮 .....	072
第一节	从小商品经济走向市场经济 .....	072
第二节	从价格管控走向市场规制 .....	076
第三节	从禁止限制准入走向公平竞争 .....	083
第四节	从政府直接干预到以市场为基础进行调控 .....	088
第五节	问题和展望 .....	091
第五章	政府与企业：自主市场主体的培育 .....	095
第一节	国有企业从政企不分迈向现代企业 .....	095
第二节	重要行业从垄断走向竞争 .....	104
第三节	非公经济从无到有持续壮大 .....	110
第六章	政府与社会：从“管理”迈向“治理” .....	120
第一节	全能政府的实践：政府“一元”社会管理格局 .....	121
第二节	向社会赋权：“政府—社会”管理格局 .....	126
第三节	政府治道升华：共建共治共享的社会治理格局 .....	135
第七章	政府与人民：良性互动关系的形成 .....	144
第一节	人民主体性的成长及其背景 .....	144
第二节	居民组织管理方式的变革 .....	148
第三节	人民自由与权利的保障 .....	154
第四节	居民自治和社会参与的扩大 .....	164

第五节 保障和改善民生的政策实践 .....	172
第八章 把权力关进制度的笼子里：法治政府建设 .....	181
第一节 从制宪到依宪治国 .....	181
第二节 从依策执政到依法执政 .....	193
第三节 法治政府建设在改革中推进 .....	206
参考文献 .....	216

# 第一章 构建人民满意型政府： 一个理论分析与叙述框架

20世纪80年代从农村改革开始并迅速扩展到城市的中国经济改革浪潮，赋予了千千万万经济主体经济自由，调动了广大劳动者的劳动积极性，以磅礴之势在短短十来年就将饥饿状态、短缺经济几乎一扫而空。1992年中共十四大决定建设社会主义市场经济，从资源宏观配置方式上确立了市场配置资源机制，中国经济市场化步伐加速，曾经被奉为社会主义基本经济特征的计划经济已成为历史。进入21世纪，在2013年11月，中共十八届三中全会做出了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出全面深化改革的目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推动国家治理体系和治理能力现代化；经济体制改革是全面深化改革的重点，核心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地发挥政府作用。2017年中共十九大更是明确提出要建立人民满意的服务型政府。政府改革已经成为新时代改革的重点和关键。转变职能、推动“放管服”改革，成为新一轮改革的“当头炮”。

改革政府，重塑政府运行机制，是一个庞大的系统工程，特别是长期以来中国政府作为全能政府形象存在，改革任务更是艰巨复

杂。我们将从政府与政府、政府与市场、政府与企业、政府与社会、政府与公民等等诸多关系的维度入手，全景式地探讨相关改革举措，力求抓住主要矛盾，找准关键环节，协调配套，系统集成，优化政府治理体系，提升政府治理能力，建立人民满意型政府，推动国家治理体系和治理能力现代化。

## 第一节 政府改革是经济改革的重心

20世纪80年代中国第一轮经济改革的重点是激发经济主体的活力，90年代第二轮经济改革的重点是提高市场配置资源的效率，新时代开始的第三轮改革，直接就改在了政府自己身上，“革自己的命”。中国计划经济时期的政府是一种全能型政府，现在仍然是一个“强政府”。长期以来，政府职能“越位”“错位”“缺位”问题突出，政府主导经济社会发展，干预市场正常运转，抑制了市场主体的活力，降低了市场配置资源的效率。政府改革呼之欲出。中共十八届三中全会的《决定》把政府与市场的关系作为改革的核心，是中国改革的理论逻辑的和实践发展的必然选择。

在中国经济改革过程中，一个重要政策取向就是扩大地方权力。经济发展决策权下放、国有企业下放、资源配置权下放（土地财政、资源等），地方经济发展动力增强，而干部选拔偏重GDP增长的取向，又进一步强化了地方政府发展动力。地方政府公司化、整个政府体系公司化现象突出，政府成为推动经济发展的最重要主体（Qian and Weingast, 1997；许成钢，2008；宋晓梧，2014）。

在改革开放初期，由于市场主体发展不充分，市场体系不健全，

缺乏市场，缺乏企业家，政府直接或通过国企主导资源配置，能够弥补市场失灵，推动经济发展。<sup>①</sup> 这是中国改革开放 40 年取得举世瞩目成就的重要推动因素之一。但与此同时，政府主导型发展带来两大矛盾，一是经济发展不可持续，资源环境问题突出；二是社会发展不可持续，社会不公问题严重。这既是政府一味追求经济增长、崇尚 GDP 所致，更是因为政府及政府机构不计成本、投资低效率所致。

在市场经济体制基本确立、经济主体多元化格局形成的形势下，面对经济社会可持续发展的严峻挑战，必须改变政府直接干预市场的发展模式，减少政府配置资源的自由裁量权，让市场在配置资源中发挥决定性作用。同时，要改革政府对经济社会的治理方式，推动政府治理现代化，让政府在经济社会发展中恰当地、更好地发挥作用，弥补市场失灵，保障和促进现代市场经济有效运转。<sup>②</sup>

政府治理现代化是国家治理现代化的核心内容。国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。在中国，国家治理体系是在中国共产党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排，是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。其中既包括正式制度，也包括价值观念、道德伦理观念、意识形态和风俗习惯等非正式制度。国家治理能力则是运用国家制度管理整个国家

---

① 类似的情形在不少国家出现过。发展经济学论述国家作用的重要依据亦在于此（参见斯蒂格利茨，2009）。国家在经济发展中的类似作用，实例可见日本、韩国等现代亚洲国家，以及德国近代时期的发展（参见青木昌彦，1998）。

② 中共十八届三中全会《决定》明确提出，要发挥市场在配置资源中的决定性作用，更好地发挥政府作用。

各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。<sup>①</sup>在国家治理中，政府治理居于重要地位，政府是治理国家的最重要组织，是国家治理的大脑或灵魂。<sup>②</sup>推动国家治理现代化，首先是把政府改革作为重中之重，全面审视政府在社会发展中的作用，改进政府运行方式，重塑政府，重塑发展的动力机制、经济社会治理机制，推动政府治理现代化，用现代理念、现代技术改造政府组织、政府理念、政府运行机制，建立人民满意的现代政府。

现代政府发轫于近代资产阶级革命，逐步发展而在二战之后成型。从一些典型国家的实践和有关研究成果看，现代政府是以市场经济为基础、社会为取向、法律和民主为原则建立的关于政府职能责任与职责履行的制度和机构体系。<sup>③</sup>中国现代政府构建的主要内容应包括如下几个方面。一是建立有限政府，政府不再是无限责任、父爱主义的，而是有限责任，有限职能，推动全能政府部分职能社会化，向市场放权，向企业放权，向社会放权，向人民放权。二是建立法治政府，依法行政，公正执法，法无授权不可为，让公权力得到约束，人民权利得到保障，保证政府管理的主体合法、内容合法、程序合法、执行依法。三是建立民主政府，从制度上保障人民主体地位，政府决策程序、决策目的符合民意，以政务公开为重点，落实和保障人民群众知情权，让人民群众充分了解政府工作，建立

---

① 习近平：《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》，见习近平，《谈治国理政》，外文出版社2014年版，第91页。

② 霍尔特：《现代政府原理》，上海社会科学出版社2016年版，第1页。

③ 朱光磊：《现代政府理论》，高等教育出版社2006年版，第434页。魏健馨：《宪政理论视野下现代政府制度研究》，人民出版社2012年版，第31页。



人民监督政府、参政议政的体制和机制。四是建设责任政府。政府必须履行好法律赋予的职责，信守承诺，落实责任。政绩考核必须更加注重法定职责的履行，健全政府公共责任体系，建立“以结果为中心”的绩效评估标准体系，对政府履职情况进行有效监督。五是建设服务政府。政府服务是公平公正的、高质量的、与群众需求有效对接的，建立服务承诺制度，明确面向服务对象的结果导向目标，完善诉求表达和实现机制，规范服务，规范流程。六是建设高效政府。精简政府机构，整合部门职能，减少行政层级。优化工作流程，完善政务沟通协调机制，加强电子政务建设，推动政府信息化建设，建立高效政务服务体系，健全服务标准，提高服务效率。推动政府职能行使市场化。在行政过程各个环节，充分利用政府购买服务、特许经营等市场化手段。七是建设廉洁政府。为官清正廉洁，强化行政权力制衡，防止权力独大甚至独断，把权力关进制度的笼子里。强化制度建设，把权力运行置于人民监督之下，推动政府行为透明化、阳光化。打造职业化的公务员队伍，构筑健康的行政生态和官场文化，建立科学有效的选人用人机制和激励机制。

## 第二节 政府改革的基本维度

研究政府改革，可以从不同维度出发。中国的政府改革是一个系统工程，涉及经济社会的各个方面，我们将从政府与政府的关系、政府与市场的关系、政府与企业的关系、政府与社会的关系、政府与公民的关系等基本维度出发，研究协调推动重点领域和关键环节