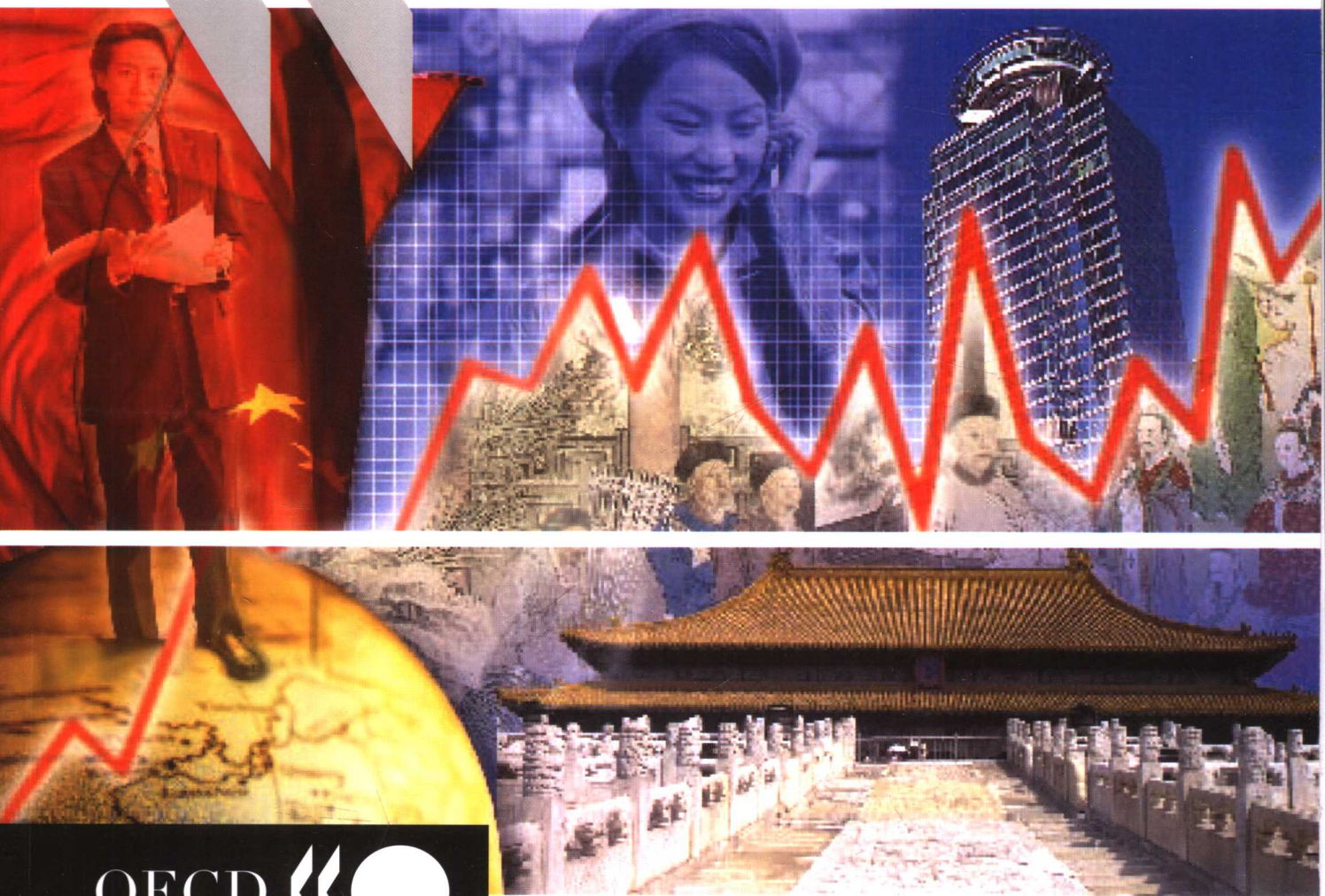


世界经济中的中国

中国治理

经济合作与发展组织 著
中国科学院—清华大学国情研究中心 译



OECD

清华大学出版社

世界经济中的中国

中国治理

经济合作与发展组织 著
中国科学院—清华大学国情研究中心 译

OECD 

清华大学出版社
北京

序:推动政府变革 实现国家良治

一、治理:全球发展的新命题

发展本身既是难得的机遇,也是巨大的挑战。如何利用机遇,应对挑战,或者将挑战转化为机遇,这取决于一个国家能否主动推动改革,实现良治(good governance),在激烈的国家竞争中保持国际竞争力,在快速的社会转型中保持社会稳定,获得更好的更公平的社会福利。

20世纪80年代末以来,治理逐渐成为公共管理领域最流行的概念之一,也成为公共管理改革的重要手段和目标。与民主、人权等在不同文化背景中容易产生歧义的概念不同,治理旨在寻求一个一般意义上的公共管理的范式,鼓励政府、公共组织、私营部门和非政府部门积极参与到社会公共事务的管理中去,使得各国能够分享在公共管理方面的经验和教训。该思想的提出对于反思我们过去的公共管理实践,并为建立新的分析框架提供了重要的依据。

近20年来,国际组织如联合国开发计划署、世界银行、经济合作与发展组织(OECD)都在积极推动旨在实现良治的公共管理改革方面发挥了重要的作用,已经在多方面领域取得重要进展,发表了许多重要研究成果。其中经合组织新近出版的《中国治理》一书是有关一个国家治理理论与实证分析的代表作,对中国所面临的治理挑战进行了系统的深入的分析,对中国政府的治理实践进行了客观的详尽的总结,对如何实现国家角色转换和良治提出了积极可行的建设性的建议,对我们理解“中国治理”这一重大的紧迫的新课题具有重要的参考价值。中国直到近年来才引入了“治理”的概念和理论,大多是属于介绍性的,文献综述性的,结合中国的具体情况分析 and 实证研究,既不多见,又不深入。因此,我把这项研究称之为“雪中送炭”式的公共决策知识。

我在这里结合经合组织的研究成果,着重讨论以下几个问题:中国治理转变的背景是什么?我们如何从全球视角来观察?中国在政府治理、国家制度现代化方面发生了哪些变化?如何理解中国国家制度变迁的过程?这些变化的原因是什么?中国在治理方面还面临着哪些挑战?中国应该如何应对这些挑战,顺利实现国家良治?

二、OECD如何评价中国治理

为了推动中国的市场化改革,促进经济的持续、稳定、快速发展,缓解腐败和生态环境恶化等问题所造成的社会矛盾和不和谐因素,经合组织于2003年开展中国治理项目的研究,旨在同中国分享其成员国在这方面的专家意见,并展开政策对话。这是我所见到的国际上首次系统地对中国治理的分析与评价。在这里我将这项研究的一些重要内容向读者作一简要介绍。

这一项目是从政府整体系统和行业部门入手展开。针对整个政府体系,就预算处理、公共支出、税务系统、公共服务、反腐败斗争、监管体系和政府组织结构方面的发展进行了考察

并盘点了遗留问题。在部门方面,OECD回顾了中国在治理方面已经取得的成就,确定和分析存在的问题,总共涉及10个政策部门,包括劳动力、银行业、竞争、知识产权、外国投资、统计、合作治理、农业、环境保护和高等教育。

经合组织公共治理委员会认为,良好的公共治理包含六大关键要素:

法治,所有的行为和决策都是平等的,且仅以服从法律为基础。

问责,所有的政府行为、决策和决策制定过程须公开接受立法机关、民间团体和公众——某些情况下甚至超国家机构的详察。

透明度,政府需能够并愿意通过提供信息和解释来表明政府行为和决策在多大程度上与其经可靠分析、明晰定义并协商同意的目标相一致。

效率和效果,政府需为公民提供高质量且经济的公共服务,并能够监控和评估其成效。

回应性,政府须具备能力和灵活性对各种变化迅速作出回应、广泛征询意见并愿意审慎反省政府的角色地位。

前瞻性,政府能够在现有的信息数据和政策发展趋势的基础上预见到未来的问题和矛盾,并根据未来的成本和可能发生的变化(人口、经济、环境等问题)制定相关政策。^①

经合组织报告认为,对发展道路的目标应该建立在良好的公共治理和公司治理、社会团结和经济增长三大支柱之上,良好的公共治理和公司治理被视为国家迎接挑战 and 解决误区问题并保证可持续发展的关键要素。^②

经合组织的报告充分肯定了中国政府最近提出的科学发展观和和谐社会的理念,认为它们勾画出一条更加适合于中国情况的、更为全面的发展道路,它们强调社会发展,从而弥补了中国现代化发展过程中出现的问题和不足,同时,新的发展道路也强调为了改善社会的稳定性,解决城乡地区、不同社会群体之间矛盾和冲突的需要。政治协商制度的发展则表明中国领导人逐渐意识到了治理的重要性。^③ 报告针对中国所面临的治理挑战,还积极地向中国政府建议,中国需要改革的领域集中在以下四个方面:1)重新界定国家的作用,提高公共支出和公共行为的效率;2)完善治理手段(包括监管框架、预算和公务员队伍),加强法制和监管的稳定性;3)调整各级政府之间的关系,为公民和企业提供更好的公共服务;4)巩固市场力量的制度框架,加强私有部门在促进经济增长和提供基本服务等方面的作用。

经合组织报告认为,中国当前所面临的转型过程必然要求国家角色的转换,从而带来公共支出结构的变化和公共行政体系的重建。国家已经在它与生产和服务部门之间的关系中找到了新的定位,而不是全面的控制。这种改变要求在监管和服务提供方面建立一些新的制度(管理国有企业和金融部门)和新的治理模式。那么在哪些领域作为中国政府优先改革的方面呢?报告提出了四个优先领域。

① Ibid. p. 43.

② OECD (2005). *Governance in China*, p. 11.

③ 国内的误区如社会不安定隐患、对海外执政党和党内问题的薄弱的治理能力事实上使得中国共产党首次将其执政能力(governance capacity)提上了日程。2004年9月,中共十六届中央委员会第4次全体会议采纳了长达36页的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》。文件将党的执政能力定义为党“提出和运用正确的理论、路线、方针、政策和策略,领导制定和实施宪法和法律,采取科学的领导制度和领导方式,动员和组织人民依法管理国家和社会事务、经济和文化事业,有效治党治国治军,建设社会主义现代化国家”的本领。依照此决定,中国共产党旨在通过加强领导能力改善执政的有效性;协调不同社会阶层的利益;引入制度化机制以确保领导人重视包括私人投资者在内的人民的利益;依法执政,将决策制定机制从由上至下转为自下而上。

第一，公共支出：缩小范围、改变重点。

中国目前的公共支出结构与国家发展的需求和目标严重不符，虽然中国近来采取了许多改革措施致力于改善政策瞄准机制以提高公共支出的效率，但是国家角色的问题仍然是非常基本的问题。公共支出中用于投资的比重高于 OECD 国家的平均水平，而 OECD 国家中也仅有韩国的比重相对较高。此外，公共部门行政方面的开支仍然十分高昂，公共部门裁员的不断努力并不非常有效。

第二，建立规范政府参与经济行为的新制度。

中国政府在一些行业和部门虽然已经不再起主导作用，但仍然保持其活跃性，仍然需要进一步努力以改善政府参与经济行为的模式。随着经济发展中竞争的加剧，国有亏损企业的债务越来越重，而公共服务的不足也影响了经济总体发展，因此改善国有资产的管理成为本届政府各项目标中的重中之重。另外一个重要的改革是关于金融机构的治理架构改革。为了避免破坏性系统风险，减少未来对破产机构的救援，帮助金融体系将资源配置到经济实体中，改革还需要进一步深化。

第三，中国行政事业单位的改革是当务之急。

目前，中国政府正在对行政事业单位进行一次彻底的改革。改革针对的问题是多方面的，包括资金、组织、管理和监管等等。现在行政事业单位的改革动力来自三个方面：1) 清楚界定国家在不同行政事业单位的作用的需要；2) 提高行政事业单位绩效的需要；3) 清楚界定行政事业单位管理和责任，从而确保它们服务公众而非它们自身的需要。在行政事业单位改革的过程中，必须采取相关措施，以加强行政事业单位和它们所属的政府部门之间的责任关系，而与此同时，行政事业单位也要保持其独立性。

第四，不彻底的组织变革给部门间协调带来巨大挑战。

一系列连续的部门和行政改革共同组成了中国行政组织结构的变革。但是，不彻底的组织变革给部门间协调带来巨大挑战，主要表现为：1) 紧密相关的组织之间缺乏协作，这导致了效率损失；2) 职能彼此交叉的部门之间缺乏协作，这影响了公共行为的一致性；3) 业务不相关的组织之间的层级关系；4) 决策责任的分散化；5) 彼此对立的机构的同时存在。这种决策责任分散化不仅仅带来机构协调方面的困难，而且影响了公共政策的“可读性”。将所有的公共支出责任整合到一个机构，将更好的控制和管理支出，同时还可以保证财政的持续性。

为了实现这些目标，需要完善中国现行的治理手段，提高其延续性。为此，经合组织提出了以下几个方面的建议：1) 进一步从控制型统治向监管型治理转化，简化行政审批程序，更好地确保监管政策的贯彻和执行；2) 巩固预算程序，将其作为治理战略工具；3) 提高公务员的素质；4) 继续简化行政管理体系，采用新技术以全面改善公共管理；5) 继续下大力打击贪污腐败，贯彻调查侦破、预防加制裁的相关政策。

调整各级政府间的关系也同样重要。为确保地方政府的行为同国家目标相适应，具备与其职责相适应的资源，如何设计改革措施是治理的重大挑战。为此，经合组织建议提高中央和地方政府间的协调，并建立贯穿各级政府间的新型财政关系框架。

最后，为巩固市场力量的制度框架还需要一系列改革措施。较高经济增长对实现社会发展目标是十分必要的，而为了促进技术升级和市场一体化，需要确定针对市场力量的制度框架。本报告的行动建议主要包括：1) 加强劳动政策的执行力度；2) 从劳动力市场流动情况来看修正社会保障体系；3) 深化税制改革为所有市场提供公平竞争环境；4) 通过竞争法；5) 加强知

识产权保护;6)改善上市公司、国有企业和银行的公司治理结构。一个健全的竞争政策将有助于以上各方面的改善。

《中国治理》一书比较全面地概括了中国当前所面临的各種治理挑战,并结合当前公共管理领域的前沿理论和经合组织国家的经验,提出了详尽的、旨在帮助中国改善治理的政策建议。该研究不是教科书式的,而是基于大量的数据和中国的实际进行了深入的分析。我相信本书对于推动中国的政府变革,实现国家治理具有重要的理论价值和实践意义。下面我想结合自己对中国发展与治理的认识,从多重社会转型的国情背景出发,谈谈自己的想法,希望能够帮助读者更好的理解这一本书的主要内容。

三、中国治理的国情背景与主要实践

1978年以来,中国不仅实现了持续20多年的高速增长,而且也发生广泛而迅速的社会变化和多重转型:一是经济体制转型,即从指令性计划经济体制向社会主义市场经济体制转变;二是社会转型,即从以农业为基础的传统农村经济社会向以工业和服务业为主导的现代城市社会逐步转变,同时还正在向以知识为基础的知识社会加速转变;三是政治体制转型,即从传统中央集权政治体制向社会主义民主政治体制转变;四是开放转型,即从封闭、半封闭经济社会向建立开放经济和全面开放社会转变。

这种多重的转型效应从体制和结构(包括社会结构和权力结构)两个方面深刻地改变了中国,使中国社会发生了诸多规模性和实质性的变化:利益主体数量激增;利益主体多元化;利益主体意识增强;就业形式更加多元化、非正规化;人员流动性空前增长、空间加大;各类经济和社会风险不断激增;外来文化影响加大,信息来源多元化;非对称信息占有的严重性增大;分配向非劳动要素倾斜;权力关系向资本占有者倾斜。^①

多重交织的社会转型与巨大快速的社会变化对中国政府的治理能力形成了前所未有的挑战和更高的要求:如何在信息不对称、分配不平衡的情况下,满足不同利益主体不断增长的社会期望,提高人们抵抗风险的能力,减少人们的非制度化、非法律化的越轨行为,实现社会机体稳定有序的运行?如何构建社会主义和谐社会?

我们看到,政府的治理的方式在不断调整,但是还不适应于快速变化的社会需求和大量的治理问题;政府在不断地作出新的政治承诺和经济措施来防止贫富两极分化,但是还不能抑制社会日益分化;政府不断地打击各种社会犯罪案件和邪恶势力,但是还不能提高社会的安全感。总之,中国的治理转型特别是制度建设仍然滞后于经济社会的快速发展。因此,加强制度建设、推动政府变革、实现治理转型,即从政府主导的一元(独家)垄断社会治理向政府、市场和社会相互补充、相互制衡的多元共同社会治理的转型,这是确保中国成功地实现“市场转型”、“政治转型”、“社会转型”和“开放转型”的关键。

治理转型的核心是执政党和政府的转型。首先,从执政党的角度看,党的治理就是要提高党的执政能力,它的核心和基础是加强执政党的制度建设,而不是任意加强政治权力。就共产党内部发展而言,共产党需要“自我改革、自我创新、自我转型、自我建设”;从共产党面对外部挑战看,需要“锐意进取、不断创新、主动转型、从严建设”。

其次,从政府转型的角度来看,中国在经济转轨过程中需要重新界定政府与经济、国家与社会之间的关系,建立起适合市场经济体制的政府职能和干预内容,调整政府的职权范围、行

① 胡鞍钢、王绍光、周建明主编:《第二次转型:国家制度建设》,北京:清华大学出版社,2003,369~371页。

为方式、工作重点,在一些领域从“缺位”变为“到位”,在另外一些领域从“越位”变为“归位”,加速建设监管型政府、公共服务型政府、有效率的政府、廉洁的政府、负责任的政府、受到社会有效监督的政府、与民为善的政府。

再有,从国家的现代化角度看,中国既需要经济现代化(如毛泽东、周恩来在20世纪60年代曾经把中国社会主义现代化建设的目标概括为农业、工业、国防和科学技术“四个现代化”),现在看来,这只是国家现代化的一个方面,第二个方面也是更重要的方面应该是国家制度的现代化。“四化”和国家制度现代化的主题和内容是不一样的,但是他们之间是互补的。前者体现为“经济建设”、“社会建设”、“军事建设”,也包括“文化建设”;后者就是国家的制度建设(state-building)。这是两个相互联系、相互补充的现代化过程。

实际上,在经济社会变迁的同时,中国也在经历一个制度现代化的过程。如果仍然以1978年为起点,我把这一过程划分为三个阶段。

第一阶段,1978年到1991年是制度重建阶段;第二阶段,1992年到2001年是制度深化阶段;第三阶段,2002年以后,是制度完善阶段。

1978年12月,党的十一届三中全会确立了改革开放的基本国策和以经济建设为中心的战略措施。之后,1982年9月党的十二大通过新的《中国共产党章程》,1982年12月第五届全国人大五次会议通过新的《中华人民共和国宪法》,这两个执政党和国家基本制度的重建,是启动国家制度现代化的重要标志,我们所以把这一时期叫“制度重建时期”。

第二阶段,即1992—2001年,我们称之为是“制度深化过程”。在这个时期,在原有的体制基础上进一步深化改革和开放。最重要的是1992年党的十四大明确提出了“建立社会主义市场经济体制的目标”,集中反映在1993年中共十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制的若干决议》。

第三阶段,就是2002年以后,以党的十六大为标志的“制度完善阶段”。这个阶段还会持续下去。2003年党的十六届三中全会通过《中共中央关于完善社会主义市场经济体制的若干问题的决定》,提供了中国经济体制改革更为明确的线路图。

当然,制度建设不是要推倒重来,而是在既有制度的基础上持续、渐进的变迁过程,就像经济发展一样,是一个逐渐深入、不断完善的过程。历史经验证明,任何彻底抛开已有的制度积累,脱离实际国情,试图短期内建立一个全新的制度框架的做法都将以失败而告终。例如,“文化大革命”就是要“推倒重来”,要废掉各级人大和人民政府,废除1954年制定的《地方人大和政府组织法》,实行《巴黎公社原则》的普选制,成立没有宪法依据的所谓的各级“文化革命小组”和“革命委员会”,结果事与愿违,“文化大革命”导致长达10年的无政府状态,给中国的政治、经济、社会建设造成了不可估量的损失。因此,国家制度的现代化过程不可能是一蹴而就的,我们要循着制度变迁、制度建设的轨道不断改进、不断创新、不断完善。

制度建设本身是一个连续的制度变迁过程。制度经济学认为,制度可以给人们提供各种预期,其中既包括激励性预期,也包括约束性预期,从而能够产生一种“宏观效应”,减少社会信息不确定性,降低社会交往风险,提供社会激励结构,提高社会治理质量,扩大社会收益率,促进社会进步。同时,制度是一种特殊的公共产品,国家或政府是它的主要提供者,也是它的主要实施者和保障者。我们进行制度建设,就是要降低党的治理成本,降低国家治理的成本,以及降低社会治理的成本。过去28年中国的改革开放的主线不仅是经济起飞、经济建设,同时也是制度建设、制度创新的过程。这其中的重要原因就是 we 深刻的汲取、吸收了“文化大

革命”的惨痛教训。“文化大革命”就是摧毁党的基本制度、摧毁国家基本制度的破坏过程,连作为立党之基的《党章》和立国之基的《宪法》都被废置一旁了。因此,邓小平选择经济改革、对外开放作为中国的出路之后,中国共产党在复杂的社会背景下,不断探索适合中国国情的发展和建设道路。采用的基本方式是“干中学”,“学中干”,“边干边学”,“边学边干”。这是到目前为止中国改革取得巨大成功的秘诀所在。

制度建设不仅要求我们有政治意愿和政治目标,关键是要要求我们有学习能力、创新能力以及实施能力。我们称之为“能力建设”。作为执政党,既要能够根据社会的需求,及时出台改革的措施,制定应对的政策,同时也要有强大的执行能力,政策、措施、办法一经出台,就要能够得到切实的实施。“言必信,行必果”,这种国家能力建设恰恰是很多发展中国家所欠缺的,也正是这些国家面临发展困境的症结所在,他们的许多蓝图、设想大多只是一个“乌托邦”。因此,从世界范围内来看,中国共产党是一个学习型政党,又是一个实践型政党,是通过实践来学习,通过学习来进一步指导和促进实践。这是所谓的“中国之路”,也是1982年邓小平同志在党的十二大上提出的“中国特色的社会主义现代化之路”。探索“中国之路”的过程非常符合我们所说的制度变迁本身的逻辑。

制度变迁有不同的模式和路径,就中国而言,其制度变迁表现出如下特点:其一,我们的制度变迁属于自觉式,而不是自发式。党和国家认识到了我国的基本国情,在我们960万平方公里国土范围内治理7000多万党员的党组织,13亿人口的社会,我们不可能靠自发方式,因为时间太长,代价太大,我们必须是自觉地去,时间相对短,代价相对小。其二,中国的制度变迁不是被动的,而是主动的。我们不能等到党和国家已经面临生死存亡的危急时刻时才来思考出路,寻求变革,而应该要居安思危,即“存而不忘亡、治而不忘乱”。这就要求我们的制度变迁必须是主动的、积极的、政府主导的过程。其三,中国的制度变迁主要不只是诱致性的,还有强制性的。中国的很多制度变迁都是兼具诱致性和强制性的特点,但还是以强制性为主。强制性的制度变迁可以加快我们的制度建设,在短时期内获得制度红利。例如我们现在实行的政府采购制度,在七八年前全国只不过就10几个亿元,2006年达到3500亿元。

第三,制度建设是国家现代化的基础设施,当然它不像高速公路那样看得见、摸得着,属于硬件基础设施,它是一种无形基础设施,或者说是软设施,是一个国家软实力的重要表现,同时也是国家经济发展的重要推动因素。作为一种国家基础设施,制度建设具有很强的正外部性、基础性和先行性。因此,我把它称之为是“无形投入”、“软投入”,并且这种投入能够带来长期的回报和红利。例如,1973年毛泽东基于当时的正确判断,决定实行计划生育政策,结果我们很快就获得人口红利回报,这一期间我们少生了将近3亿人口,劳动年龄人口比例迅速提高,从1982年之后进入人口红利期。再比如,1977年邓小平复出后的第一个决策不是改革开放,而是恢复高考。结果全国受过高等教育的人口从1982年的610万人,增加到2005年的6800万人。因此,从经济学上讲,“硬投入”大多是一种即期回报、短期回报,而“软投入”则是一种长期回报。古今中外国家发展的历史表明,国家单靠贤明的君主或帝王是不可能实现长治久安的,能够实现这一目标的根本途径就是完备的制度建设,这也是我们要加强制度建设的根本原因所在。

四、结语:从获取知识到创新知识

最后,我还想作一说明:为什么我们要翻译《中国治理》这部书?中国科学院—清华大学国情研究中心是国家决策思想库之一,也是公共政策知识库之一。我们的主要做法有以下几

方面：首先，开放性地获取知识和介绍国际上最新的也是最重要的决策知识；其次，认真地吸收和消化国际知识；再有，根据中国的实践总结自己的决策知识和创新理论知识；最后，与世界各国了解和分享中国的治理知识。本书是我们所做的第一项工作，获取和介绍国际机构关于中国治理的重要知识。

2004年我们曾组织翻译了经合组织《中国：国内发展政策的挑战》，由清华大学出版社出版，获得各界的好评，几乎所有主要的大学和研究机构都收录了此书。这次我又向经合组织提出翻译和出版该书的建议，立即获得他们的同意和赞许。据我了解，作为一个享有声誉的国际组织，经合组织为了做好中国治理项目，不仅投入大量资金，而且动员了该组织最好的研究人员，他们不仅有丰富的国际经验，而且对中国各种重大问题有深入的研究，形成高质量的“组织成果”，远比单一的或者合作的学者的“个人成果”更具智慧，更具特色。本书是迄今为止关于中国治理研究的第一部专著，也是国际上最新的中国问题研究成果。为此，我们组织国情研究中心的研究人员翻译了此书，由清华大学出版社正式出版，向广大中国读者介绍，以传播和分享中国治理的知识和经验。

如果从专业化的角度和中国实际情况的角度，我们还可以对本书挑出许多问题和不足，但是这本书本身也对中国学者提出了挑战。这项高水平的研究表明，高质量的中国治理研究，不在中国，而在国际。我更希望，我们中国学者善于学习他人，还要善于超过他人，不仅吸收他人的知识，还要创新自己的知识，能够作出更高水平的中国治理研究成果。

胡鞍钢

2007年6月

前言

经济合作与发展组织(简称经合组织,OECD)与中国自1995年以来进行了广泛的合作项目。在2002年中国加入WTO后不久,经合组织出版了一部里程碑式的报告:《世界经济中的中国:国内政策的挑战》,在这个报告中提出,国内的政策需要为中国未来融入世界经济带来益处。

改善治理机制和实践成为确保中国在快速发展的道路上得以持续前进的重要条件,这一点如今得到了广泛认同。重新认识政府角色,使公共管理现代化,协调各级政府之间的关系,巩固市场力量的制度框架,这些对于中国进一步向前发展和转型进程至关重要。改进治理对于解决对中国发展道路的稳定构成威胁的问题也同样至关重要,这包括诸如日益不平等的发展以及环境恶化等。

由于上述原因,中国和经合组织因此将治理问题作为2003年和2004年合作项目的“统一主题”和焦点。中国治理项目将利用两年的时间,开展针对治理问题以及其对若干部门的公共行动的影响方面密集式的政策对话。此项目意在对中国当前实践作出分析,并就经合组织成员国在改善治理方面的经验与中国的政策制定者分享,以有助于保证经济持续发展和社会稳定统一。

本报告包括在中国治理项目研究中的主要成果,也包括了所有经合组织董事会相关成员所作的贡献,得到了公共治理和区域发展处以及非经合组织成员国合作中心的共同协调。本报告为洞察中国治理的种种实践及其近期发展提供了一个独特的视角。它提出了一系列在治理方面的主要挑战,并就解决问题的方式展开讨论,以帮助提高中国政府的治理能力,使其政策目标得以实现,从而确保未来长远、持续的发展。



唐纳德·J. 约翰斯顿
经济合作与发展组织秘书长

关于研究

本研究是在经合组织与中国进行的对话和合作项目框架内开展的。尽管它是以若干年来与中国各部委和机构的对话中所得结论为基础编写而成,但仍为经合组织秘书处独立完成之研究并由秘书长负责出版。

致 谢

本研究是在 Irène Hors 的领导下于经合组织成员国组织范围内完成,并得到了非成员国合作中心的 Frédéric Langer 以及公共治理和区域发展处中国治理项目协调人 Jón R. Blöndal 的监督。

OECD 内部撰稿人员是:Janos Bertok, Jón R. Blöndal, Louis Bouchez, Kenneth Davies, Gretta Fenner, Lennart Goranson, Irène Hors, Kazutomi Kurihara, Andrzej Kwiecinski, Peter Ladegaard, Edwin Lau, Mathilde Mesnard, Krzysztof Michalak, Margit Molnar, Bernard Phillips, Elsa Pilichowski, Joachim Pohl, Anders Reuterswärd, Paul Schreyer, John Thompson, Ian Whitman, 和 Gang Zhang。Sean Dougherty 和 Charles Pigott 对若干章节和概述部分作出了有益的评论。

外部撰稿人员是:Jun Bi, John P. Burns, Xinyu Chen, Shiji Gao, Brad Gilmour, Nina Hachigian, Carsten Holz, Sylvie Mouranche, Jack Linchuan Qiu, Hiroko Uchimura, Terry Winslow 和 Christine Wong。

概述部分的研究支持及编辑支持是:Isabelle Gras。

技术援助是:Jennifer Gardner。

2005 年 2 月 3 日公共治理委员会在巴黎主办的研讨会上,来自经合组织成员国以及中国的专家对于该研究提供了重要评论。以个人身份与会的中国专家有:国务院发展研究中心社会发展研究部副部长葛延风先生,国家发展与改革委员会李海燕先生(音译),国务院发展研究中心企业研究所副所长李兆熙先生,国务院发展研究中心卢玮女士(音译),以及国务院发展研究中心宏观经济部财政金融研究室主任倪红日女士。

目 录

序:推动政府变革 实现国家良治	I
综述	1
0.1 引言:中国治理项目与中国大环境	1
0.2 国家角色的转换及其组织结构面临的挑战	7
0.3 引入现代化监管工具,提高公共行为的效率和效果	10
0.4 调整各级政府间的关系	15
0.5 巩固制度框架	18
0.6 结论	21
注释	22
参考文献	23
附录 0.1 经合组织成员国和良治	23
附录 0.2 中国的政治体制	23

第 I 部分 公共部门管理

第 1 章 中国的公务员制度改革	27
摘要	27
1.1 引言	27
1.2 背景	28
1.3 内容	32
1.4 结论和建议	38
注释	39
参考文献	40
附录 1.1	42
第 2 章 事业单位的改革:挑战和前景	43
摘要	43
2.1 引言	44
2.2 事业单位:改革中一个缺失的组织范畴	45
2.3 经合组织成员国的经验	47
2.4 中国将要面临的主要改革挑战	54
2.5 结论	55
注释	57

参考文献	58
第3章 中国的反腐败	59
摘要	59
3.1 腐败问题	60
3.2 中国对腐败行为的惩处	62
3.3 在公共部门预防腐败和促进廉洁	68
3.4 结论	74
注释	74
参考文献	76
第4章 中国电子政府	78
摘要	78
4.1 导言	78
4.2 电子政府案例	78
4.3 电子政府的发展和机构	80
4.4 电子政府发展的障碍	82
4.5 国家电子政府计划	85
4.6 以服务对象为中心和信息共享	90
4.7 电子政府项目和公共行政改革	94
4.8 挑战与对策	97
注释	98
参考文献	98
附录 4.1 电子政府网站	100
第5章 统计工作的制度安排	102
摘要	102
5.1 导言	102
5.2 中国统计系统的主要特征	103
5.3 制度组织和数据汇编方法的评估	109
5.4 结论和建议	113
注释	114
参考文献	117

第Ⅱ部分 公共财政

第6章 中国的税收治理	123
摘要	123
6.1 导言	124
6.2 中国目前的税收体制	124
6.3 挑战	128

6.4 对未来改革的指导	134
参考文献	134
附录 6.1	135
第 7 章 中国的公共预算问题	138
摘要	138
7.1 导言	138
7.2 中国政府公共预算改革的背景	139
7.3 改革情况	141
7.4 一瓶子不满? 公共支出管理的现状	144
7.5 下一步是什么?	148
注释	149
参考文献	150
附录 7.1	151
第 8 章 中国的公共支出政策	153
摘要	153
8.1 导言	154
8.2 问题综述	154
8.3 地区财政的不平衡以及对支出政策的启示	160
8.4 结论	167
注释	168
参考文献	168
第Ⅲ部分 市场力量的制度框架	
第 9 章 中国的监管管理与改革	173
摘要	173
9.1 导言	173
9.2 中国监管改革的潜在利益和挑战	174
9.3 改善监管质量的近期努力	176
9.4 监管的透明化和可获得性	177
9.5 公共咨询	178
9.6 评估监管的市场影响	179
9.7 建立监管机构	182
9.8 行政审批制度改革	184
9.9 许可实践与程序改革	185
9.10 改善规章的应用和实施	186
9.11 结论	188
注释	188
参考文献	189

第 10 章 国有资产管理改革与公司治理完善:中国企业改革的两个挑战	191
摘要	191
10.1 导言	192
10.2 改革国有资产治理	193
10.3 改善上市公司治理	197
10.4 结束语	201
注释	201
参考文献	203
第 11 章 劳工保护:劳工管理与社会保障所面临的挑战	205
摘要	205
11.1 导言	206
11.2 扩大正规就业机构的范围	207
11.3 《劳动法》和行政资源	208
11.4 就业服务及相关的项目	212
11.5 劳动监察	215
11.6 社会保障部门	216
注释	220
参考文献	221
第 12 章 中国的竞争法和相关政策	223
摘要	223
12.1 导言	224
12.2 一般性考虑	224
12.3 竞争原则在政策制定过程中的系统运用是如何促进中国的经济改革的	226
12.4 中国需要一般性竞争法律	229
12.5 结论	233
注释	233
参考文献	234
第 13 章 中国的银行业治理	235
摘要	235
13.1 导言	236
13.2 银行部门的治理	237
13.3 中国的银行治理	240
13.4 2003 年以来银行系统改革的全新举措	244
13.5 国有商业银行的整顿计划	251
13.6 小结和结论	253
注释	254
参考文献	255

第 14 章 中国的知识产权:治理的挑战与前景	257
摘要	257
14.1 引言	258
14.2 知识产权和经济发展	258
14.3 知识产权政策与中国的增长动力	260
14.4 中国知识产权体制概况	261
14.5 治理和执法	263
14.6 如何加强执法	268
注释	271
参考文献	272
第 15 章 中国应对外国直接投资政策治理的挑战	275
摘要	275
15.1 引言和概要	275
15.2 外国直接投资项目审批过程和保持所有权限定	278
15.3 鼓励外国直接投资政策	281
15.4 国有企业改革与外国直接投资	282
15.5 公司治理	284
15.6 会计准则和条例	285
15.7 跨行业兼并与收购	286
15.8 法治和外国直接投资	287
15.9 法律诉讼程序	288
15.10 知识产权保护 and 外国直接投资	289
15.11 腐败和外国直接投资	290
注释	291
参考文献	292
第 16 章 有效农业政策体制框架:当前问题和未来挑战	293
摘要	293
16.1 引言	293
16.2 重要决策制定和顾问团体	294
16.3 法律,文件和决议	295
16.4 国务院下属中央机构	295
16.5 粮食市场组织体系	298
16.6 土地使用制度与法律框架的模糊性	300
16.7 未来的挑战	301
注释	302
参考文献	302