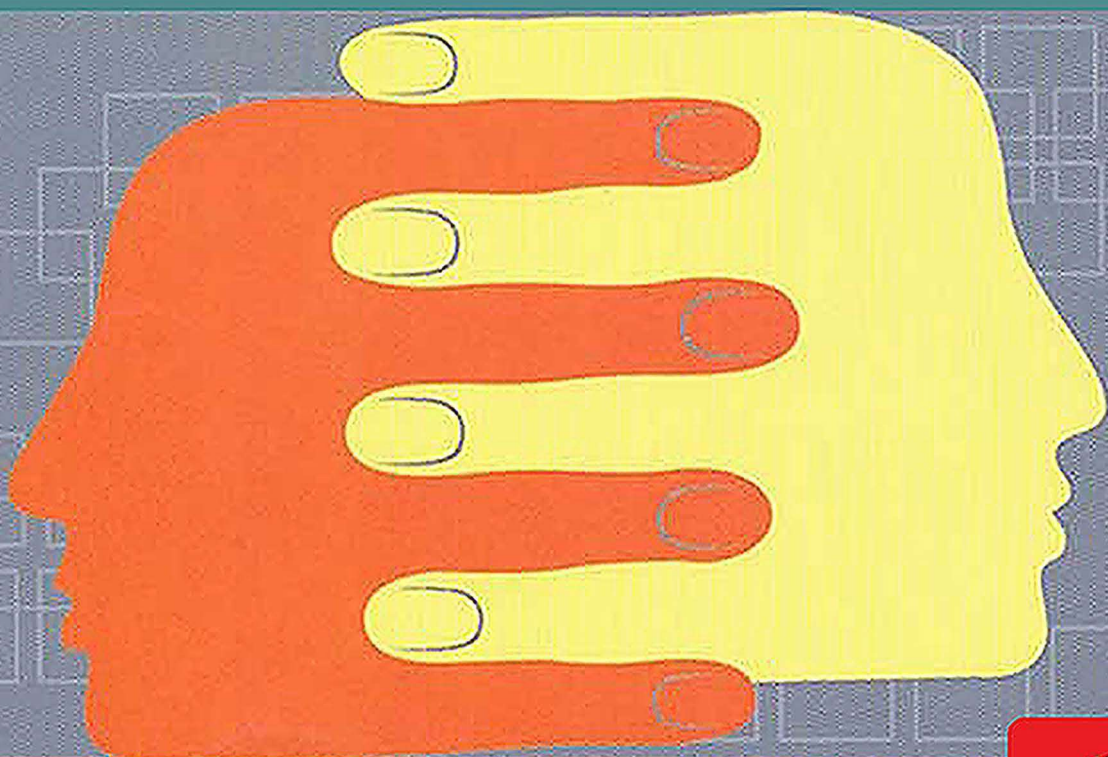


国家治理： 中国政府转型

王东京，田清旺，赵锦辉编著



重庆大学出版社



内容提要

本书以政府转型为研究主题,从历史发展演进的视角,回顾与总结了我国改革开放至今的政府转型历程,并对其间的主要研究文献进行评述。

本书特色:第一,研究时限从我国改革开放至今,全面回顾我国政府转型的历史演进路径,是一项填补空白的研究;第二,本书将我国政府转型的历程划分为经济建设型政府、经济调节型政府、公共服务型政府和有效治理型政府,在学术界尚属首次;第三,对我国政府转型历程中的重要文献进行评述,为相关研究提供了一个详细的文献基础。

本书适用对象为党政机关工作人员和相关研究人员。

图书在版编目(CIP)数据

国家治理:中国政府转型/王东京,田清旺,赵锦辉编著.——重庆:重庆大学出版社,2018.9

(改革开放40周年·大国议题丛书)

ISBN 978-7-5689-1393-5

I.①国… II.①王… ②田… ③赵… III.①公共管理—研究—中国 IV.①D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第223906号

改革开放40周年·大国议题丛书

国家治理

——中国政府转型

王东京 田清旺 赵锦辉 编著

策划编辑:马宁 尚东亮

责任编辑:易树平 马宁 版式设计:马宁

责任校对:张红梅 责任印制:张策

*

重庆大学出版社出版发行

出版人:易树平

社址:重庆市沙坪坝区大学城西路21号

邮编:401331

电话:(023) 88617190 88617185(中小学)

传真:(023) 88617186 88617166

网址:<http://www.cqup.com.cn>

邮箱:fxk@cqup.com.cn(营销中心)

全国新华书店经销

北京盛通印刷股份有限公司印刷

*

开本:720mm×1020mm 1/16 印张:21 字数:290千

2018年9月第1版 2018年9月第1次印刷

ISBN 978-7-5689-1393-5 定价:89.00元

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换

版权所有,请勿擅自翻印和用本书

制作各类出版物及配套用书,违者必究

| 丛书编委会

主 任:

王东京 中共中央党校(国家行政学院)副校(院)长、教授

张宗益 重庆大学校长、教授

副主任:

王佳宁 重庆智库创始人兼总裁、研究员

易树平 重庆大学出版社社长、教授

委 员(以姓氏笔画为序):

王东京 中共中央党校(国家行政学院)副校(院)长、教授

王佳宁 重庆智库创始人兼总裁、研究员

白永秀 西北大学经济管理学院学术委员会主席、教授

孙久文 中国人民大学区域与城市经济研究所所长、教授

杜金岷 暨南大学经济学院教授

吴传清 武汉大学区域经济研究中心主任、教授

陈万灵 广东外语外贸大学国际经贸中心主任、教授

张宗益 重庆大学校长、教授

易树平 重庆大学出版社社长、教授

周建平 国家发展和改革委员会东北等老工业基地振兴司原司长

中国改革开放为什么能够成功

——《改革开放40周年·大国议题丛书》总序

经过40年的改革开放,中国成功地实现了从计划经济向市场经济的转轨,国家经济实力、科技实力、国防实力、综合国力得到前所未有的提升;党的面貌、国家的面貌、人民的面貌、军队的面貌、中华民族的面貌发生了前所未有的变化。我们的改革开放为什么能够成功?回首40年改革开放历程,有三条重要经验值得总结。

坚持党对改革开放的领导,确保社会主义方向不动摇

办好中国的事情,关键在党。改革开放之初,邓小平同志就将坚持党中央的领导核心地位与推进改革开放紧密联系起来,不仅要求党中央树立权威,体现出能力,还强调要打造“一个具有改革开放形象的领导集体”。以江泽民同志为核心的党中央面对改革的深入推进和国际环境的深刻变化,向全党明确提出了“四个服从”;以胡锦涛同志为总书记的党中央,立足于推进社会主义现代化的重任,提出要坚决维护中央权威。

习近平总书记多次强调要充分发挥党总揽全局、协调各方的核心作用,全党要统一意志、统一行动、步调一致,尤其是中央政治局要带头自觉维护中央权威,增强工作合力,做到“全党一盘棋、全国一盘棋”。他告诫全党:“中国是一个大国,决不能在根本性问题上出现颠覆性错误,一旦出现就无法挽回、无法弥补。”

从世界社会主义运动的经验教训看,如果没有共产党作为坚强的领导核心,改革就会进退失据,甚至走上不归路。苏联之所以解体,一个重要原因就是1990年3月苏联通过修改宪法取消了党的领导,结果使改革背离人民的利益,最终酿成悲剧。戈尔巴乔夫曾在接受中国记者采访时说:“我深深体会到,改革时期,加强党对改革进程的领导,是所有问题的重中之重。在这里,我想通过我们的惨痛失误来提醒中国朋友:如果党失去对社会和改革的领导,就会出现混

乱,那将是非常危险的。”

坚持党对改革的领导,最根本的就是要保证改革开放不偏离社会主义方向,既不走封闭僵化的老路,也不走改旗易帜的邪路。什么是社会主义?邓小平同志1978年9月在东北三省视察时说:“社会主义要表现出它的优越性,哪能像现在这样,搞了20多年还这么穷,那要社会主义干什么?”1984年11月,他第一次提到了共同富裕,并在一次即席讲话中指出:“社会主义的目的就是要全国人民共同富裕,不是两极分化……我们提倡一部分地区先富起来,是为了激励和带动其他地区也富裕起来。”1992年邓小平在“南方谈话”中提出“社会主义的本质就是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕”,并且强调“共同富裕是社会主义制度不能动摇的原则”。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚定不移地带领人民走共同富裕的道路。习近平总书记指出:“我们追求的发展是造福人民的发展,我们追求的富裕是全体人民共同富裕。”2012年年底,习近平总书记在河北调研时指出:“没有农村的小康,特别是没有贫困地区的小康,就没有全面建成小康社会”;2013年至2015年,他在海南、云南、陕西等地调研时多次论及“小康不小康,关键看老乡”“全面实现小康,一个民族都不能少”。2013年11月习近平总书记在湖南湘西考察时首次提出精准扶贫,进一步拓展了共同富裕的实现途径。在精准扶贫、精准脱贫基本方略的统领下,社会各界、各行各业的力量被动员起来,产业扶贫、教育扶贫、健康扶贫、金融扶贫、生态扶贫、电商扶贫相继涌现。东西部扶贫协作和对口支援政策积极推行,一系列脱贫创新实践在各地蓬勃开展。

坚持“三个有利于”标准,充分尊重人民群众的首创精神

1984年10月,《中共中央关于经济体制改革的决定》明确规定,全党同志在进行改革的过程中,应该把是否有利于发展生产力作为检验一切改革得失成败的最主要标准。1987年6月邓小平同志明确讲:“我们的改革要达到一个什么目的呢?总的目的是要有利于巩固社会主义制度,有利于巩固党的领导,有

利于在党的领导和社会主义制度下发展生产力。”同年10月党的十三大提出：“是否有利于生产力发展应该成为我们考虑一切问题的出发点和检验一切工作的根本标准。一切有利于生产力发展的东西，都是符合人民根本利益的，因而是社会主义所要求的，或是社会主义所允许的。”

1992年邓小平在“南方谈话”中明确提出，判断改革开放中一切工作得失、是非、成败的标准是：是否有利于发展社会主义社会的生产力，是否有利于增强社会主义国家的综合国力，是否有利于提高人民的生活水平。这“三个有利于”的判断标准不仅包括了生产力标准，而且把发展生产力、增强综合国力和提高人民生活水平三者有机结合起来，是对生产力标准的深化和发展。

坚持“三个有利于”标准，不断解放和发展生产力，要依靠亿万群众的主体力量和创新精神，依靠人民迸发出激情和活力。事实证明：改革开放的历程就是人民群众的首创精神不断激发、不断涌现的过程。

1978年12月，安徽凤阳小岗村18户农民自发搞起了“大包干”，由此揭开了农村改革的序幕。1980年9月，中央决定允许农民根据自愿原则实行家庭联产承包制；1982年1月，中央一号文件明确指出“包产到户、包干到户都是社会主义集体经济的生产责任制”；到1983年年初，中央一号文件进一步肯定，家庭联产承包责任制是“在党的领导下中国农民的伟大创举”。邓小平同志曾明确指出：“农村搞家庭联产承包，这个发明权是农民的。”他说，“新的农村政策优势从哪里来的？难道是我们几个中央领导同志，我们的省长、书记们的发明吗？这里面当然有党的集体智慧，各级党政领导确实做了大量概括和提高的工作。而更重要的，却是亿万农民的实践，亿万农民的创造”，还说“农村改革中的好多东西，都是基层创造出来，我们把它拿来加工提高作为全国的指导”。

非公经济的发展同样来源于人民群众创业激情的释放。1982年温州出现创业高潮，当地个体工商企业超过10万家，占全国总数的十分之一，形成了闻名全国的“温州模式”。温州的非公经济发展当时之所以能领跑全国，一个重要的原因就是温州人“敢为人先、特别能创业”的精神得到了充分尊重，创新意识被充分

调动,才走出了一条“生活逼出来,市场放出来,群众闯出来”的独特发展之路。

党的十八大以来,习近平总书记强调,改革开放是亿万人民自己的事业,必须坚持尊重人民首创精神。他指出:“要广泛听取群众意见和建议,及时总结群众创造的新鲜经验,充分调动群众推进改革的积极性、主动性、创造性,把最广大人民智慧和力量凝聚到改革上来,同人民一道把改革推向前进。”“要充分调动人民群众的积极性、主动性、创造性”“要自觉拜师人民、尊重人民、依靠人民”。在推进改革开放的实践中,全国不少地方尊重人民首创精神,激发企事业单位、社会组织的活力,盘活各类社会资源,在推动实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动方面实现了新突破。

坚持改革、发展、稳定的有机统一,正确处理三者关系

早在20世纪80年代初,邓小平同志多次提出必须保持“国内安定团结的政治局面”。1987年在接见外宾时他指出,保持“国内安定团结的政治局面”和“有领导有秩序地进行社会主义建设”是实现“三步走发展战略”的重要条件之一。“没有安定团结的政治环境,什么事情都干不成。”1989年2月邓小平同志指出:“中国的问题,压倒一切的是需要稳定。没有稳定的环境,什么都搞不成,已经取得的成果也会失掉。”

以江泽民同志为核心的第三代中央领导集体,将改革、发展、稳定作为中国改革开放和社会主义现代化建设事业三个有机统一的组成部分:改革是动力,发展是目的,稳定是前提。以胡锦涛同志为总书记的党的领导集体,着眼于科学发展和构建社会主义和谐社会,自觉调整 and 改革生产关系与生产力、上层建筑与经济基础不相适应的方面和环节,不断提高改革决策的科学性,增强改革措施的协调性。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,要求必须处理好改革、发展、稳定三者之间的关系,以更大的政治勇气和智慧,进一步解放思想、解放和发展社会生产力、增强社会创新活力。习近平同志强调,全面深化改革要处理好几种关系,其中就包括要处理好胆子要大和步子要稳的关系、改革发展稳定

的关系。改革是发展的动力,是实现长期稳定的基础;发展是改革的目的,是稳定最可靠的保证;稳定则是改革、发展的前提条件,也是发展的重要要求。处理改革发展稳定的关系,就是要坚持把改革的力度、发展的速度和社会可承受的程度统一起来,在社会稳定中推进改革发展。

正确处理改革发展稳定的关系,必须找到三者的结合点。习近平总书记强调,要把“人民拥护不拥护、人民赞成不赞成、人民高兴不高兴、人民答应不答应”作为想问题、干事业的出发点和落脚点,本着对历史负责、对人民负责的态度,准确把握改革发展稳定的平衡点,准确把握近期目标和长期发展的平衡点,准确把握改革发展的着力点,准确把握经济社会发展和改善人民生活的结合点,坚持问政于民、问需于民、问计于民,从老百姓最关心、最直接、最现实的问题入手,在转方式、调结构、保民生、推动可持续发展方面取得实实在在的成效。

中国改革开放为什么能够成功的三条经验已被理论和实践所印证。在中国改革开放 40 周年之际,在重庆市文化委员会、重庆大学的领导和支持下,成立了由中共中央党校(国家行政学院)副校(院)长王东京教授、重庆大学校长张宗益教授共同担任主任的丛书编委会,在丛书编委会的总体统筹和指导下,由中国大运河智库联盟理事长、重庆智库创始人兼总裁王佳宁同志担任总策划,重庆大学出版社社长易树平教授牵头组织出版了“改革开放 40 周年·大国议题丛书”。该丛书聚焦中国政府转型、“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、新一轮东北振兴、自由贸易试验区等一系列治国理政的伟大实践,既有学术理论研究,又有实践经验总结,兼具原创性、思想性、学术性和史料性,对破解发展难题、增强发展动力、厚植发展优势,具有重要的出版价值。10 年前,佳宁同志和重庆大学出版社曾经共同策划并推出“中国经济改革 30 年丛书”,社会反响较大。如今,“改革开放 40 周年·大国议题丛书”秉承这一好的传统,更以全新面孔出现。丛书作者均为长期跟踪研究改革开放前沿问题的专家学者,阵容强大且权威。

研究和写作是一个知行合一的过程,这是专家学者的使命。丛书 9 卷,洋

洋洋洒洒,全方位展示改革开放和现代化进程中关键领域、行业的发展进程和愿景。期待“改革开放40周年·大国议题丛书”对关注中国改革开放事业的各界读者有所助益,从而让我们一起以更广博的胸怀续写华夏新篇章。

中共中央党校(国家行政学院)副校(院)长、教授

A stylized cursive signature in black ink, likely reading '王东' (Wang Dong).

2018年8月

重庆大学校长、教授

A stylized cursive signature in black ink, likely reading '张兴益' (Zhang Xingyi).

2018年8月

前言

中国改革开放走过了 40 年的历程。经过反复的实践探索,我国的经济体制已完成从高度集中的计划经济向社会主义市场经济的转变。要指出的是,虽然经济体制改革取得了突破性进展,但经济社会生活中深层次矛盾和体制弊端还没有完全根本消除,改革的任务仍然相当艰巨。可以说,改革已进入了攻坚期和深水区。必须以强烈的历史使命感,最大限度集中全党全社会智慧,最大限度调动一切积极因素,敢于啃硬骨头,敢于涉险滩,以更大决心冲破思想观念的束缚、突破利益固化的藩篱,推动中国特色社会主义制度自我完善和发展。^①

总的来说,当前经济体制改革的各项任务都与政府转型密切相关。如果政府转型没有突破性进展,这些改革就很难取得实质性进展。40 年改革的实践证明,我国的政府改革大体保持了与经济体制改革近似的“渐进”过程和特征。可以说,离开政府改革的逐步展开和深化,市场经济体制的完善是不可能的。在这种情况下,在当前和今后一段期间,应把政府转型作为改革的中心和重点来抓。政府改革既连接经济体制改革,又连接政治体制改革、文化体制改革、社会体制改革和生态文明体制改革,处于改革的中心环节。因此,本书研究政府转型,主要从文献研究和实证分析两个角度,沿着历史发展的脉络,对我国政府转型的历程进行全面回顾,并对期间的主要研究文献进行评述,以期为我国政府转型提供参考和借鉴。

根据我国政府转型的历史演进路径,我们将其历程大体划分为四个阶段:1978—1986 年为经济建设型政府阶段;1987—2002 年为经济调节型政府阶段;2003—2012 年为公共服务型政府阶段;2012 年至今为有效治理型政府阶段。

^① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。

根据对我国政府转型历程的划分,本书的结构安排如下:

第一章,经济建设型政府。十一届三中全会后,面对“文化大革命”之后的混乱局面和落后现状,如何迅速改变我国的被动局面,成为摆在我国政府面前的一个关键难题。在对“文化大革命”进行深刻反思的基础上,在全社会形成了强大的改革发展共识。党和政府在正确分析我国发展所面临困难的基础上,提出以经济建设为中心的改革开放总方针。专家学者也纷纷提笔撰文,对如何实现政府工作重心转向经济建设建言献策。我国政府则在改革开放总方针指导下,借鉴专家学者的理论著述,结合实践把工作重点从阶级斗争转到经济建设,全面主导和推动经济建设,迅速改变了我国混乱和落后的局面,取得了经济建设的伟大成绩。

第二章,经济调节型政府。1987年前后,通货膨胀加剧,收入分配关系扭曲,市场秩序混乱,经济环境不断恶化,我国的市场化改革陷入困境。党和政府在全面总结我国改革开放取得巨大成绩的同时,也深刻分析了改革过程中的经济秩序失衡问题,提出我国政府要加强以宏观调控为主的经济调节。专家学者也著书立说,阐明政府进行经济调节的重要性和政府如何进行经济调节。在党的方针政策以及专家学者理论分析的指导下,我国政府针对市场经济发展中经济秩序失衡的现实,切实加强了政府的经济调节职能,使我国经济发展最终实现了“软着陆”,保证了经济的平稳运行与发展。

第三章,公共服务型政府。随着经济体制改革的稳步推进和社会主义市场经济的发展,公民对社会管理和公共服务的需求越来越强烈,给政府扩大社会管理和公共服务职能提出了严峻而迫切的重大课题。尤其是2003年的SARS危机,凸现了政府社会管理和公共服务职能的滞后。党和政府明确指出了我国发展过程中社会建设与经济建设失衡的现实,要求政府切实加强社会管理和公共服务职能。专家学者也著书立说,提出我国政府要切实从经济建设型政府转向公共服务型政府,并对转型中的问题与困难进行了分析。我国政府也认识到了自身公共服务职能滞后的弊端,在加强经济建设和经济调节之外,更是大力

增强了社会管理和公共服务职能,努力满足人民群众对公共服务的需求,促进我国经济社会又好又快地发展。

第四章,有效治理型政府。党的十八大以来,我国经济发展进入新常态,国内外形势正在发生深刻复杂变化,实现中华民族伟大复兴中国梦,建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国,对政府治理能力和水平提出了全新的要求。党和政府明确指出了全面深化改革的总目标,就是推进国家治理体系和国家治理能力现代化。专家学者对如何更好发挥政府作用,实现国家治理体系和国家治理能力现代化展开了深入研究。我国政府以职能转变为核心,加大政府改革力度,不断向治理体系和治理能力现代化的目标迈进。

本书的创新之处主要体现在:第一,全面回顾改革开放以来我国政府转型的历史演进路径,是一项填补空白的研究;第二,将我国政府转型的历程划分为四个阶段:经济建设型政府、经济调节型政府、公共服务型政府和有效治理型政府,这种对我国政府转型历程的划分在学术界尚属首次;第三,对我国政府转型历程中的重要文献进行评述,为相关研究提供了一个详细的文献基础。

本书的写作分工如下:王东京负责本书结构安排和写作提纲,并对全书统稿;田清旺负责第一章、第二章和第三章;赵锦辉负责第四章。

在本书的写作过程中,参阅了大量的相关研究成果,我们都尽可能地一一做了注释,在此谨向作者表示诚挚的谢意。

编者

2018年6月

| 目 录

第一章 经济建设型政府

第一节 “文化大革命”后混乱和落后的状况推动政府转向“经济建设型”	2
第二节 党和政府的文献对经济建设型政府的表述	9
第三节 专家学者对经济建设型政府的研究	17
第四节 经济建设型政府的实践及其成就	54

第二章 经济调节型政府

第一节 经济秩序混乱的现实和政府宏观调控不力推动政府转向“经济调节型”	69
第二节 党和政府的文献对经济调节型政府的表述	77
第三节 专家学者对经济调节型政府的研究	99
第四节 经济调节型政府的实践及其成就	121

第三章 公共服务型政府

第一节 公共服务供求失衡推动政府转向“公共服务型”	143
第二节 党和政府的文献对公共服务型政府的表述	151
第三节 专家学者对公共服务型政府的研究	171
第四节 公共服务型政府的实践及其成就	203

第四章 有效治理型政府

第一节 国家治理体系和治理能力现代化推动政府转向“有效治理型”	213
第二节 党和政府的文献对有效治理型政府的表述	229
第三节 专家学者对有效治理型政府的研究	249
第四节 有效治理型政府的实践及其成就	276
第五节 未来我国政府治理的发展趋势	298
参考文献	300

第一章

经济建设型政府

1

1978—1986 年为经济建设型政府阶段。十一届三中全会后,面对“文化大革命”之后的混乱局面和落后现状,在反思“文化大革命”的基础上,全社会形成了改革发展的强大共识,我国政府的工作重点从阶级斗争转到经济建设,政府全面主导和推动经济建设,在经济建设和社会发展中起到了重要作用。

第一节 “文化大革命”后混乱和落后的状况推动政府转向“经济建设型”

十年“文化大革命”,对于中国来说,是一场大的灾难和浩劫,国民经济遭到了严重破坏,人民生活水平大幅度下降。^{①②}

一、国民经济比例关系严重失调

“文化大革命”使国民经济各项比例关系严重失调,主要表现在以下几个方面:

第一,农轻重关系失调。“文化大革命”开始时,农轻重比例关系比较合理,1966 年三者的比例为 35.9:31.4:32.7。“文化大革命”中“加强备战”的口号,导致片面发展重工业,轻工业发展相对落后,设备陈旧,产品远远不能满足市场需求,1976 年三者的比例关系为 30.3:30.8:38.9,农轻重比例关系失调。

第二,原材料工业与加工工业间的比例失调。在工业内部,不仅轻重工业之间比例失调,在重工业内部由于盲目发展加工工业,尤其是机械工业,忽视采掘工业和原材料工业,也造成原材料工业和加工工业比例失调。1966—1976 年,我国重工业产值中,加工工业的比重由 50.5%上升到 52.8%,而原材料工业却由 38.3%下降到 34.9%,原材料工业与加工工业间的比例失调。

① 孙健.中国经济通史:下卷(1949 年—2000 年)[M].北京:中国人民大学出版社,2000:1814-1821.

② 谢春涛.改变中国——十一届三中全会前后的重大决策[M].上海:上海人民出版社,1998:139-146.

第三,工业发展与交通运输之间的比例关系不相适应。“文化大革命”前,交通运输业已经不太适应工业发展的需要,“文化大革命”中,由于突出发展重工业,突出内地新的铁路线的建设,忽视运输繁忙地段旧铁路线的改造,使铁路运输能力与国民经济的发展越来越不相适应。京广线以东地区的铁路运输能力越来越紧张,越来越不能满足生产和生活的需要。1966—1976年,工农业总产值增长了近1倍,其中工业总产值增长了1.25倍,而全部货物周转量增长不到77%,其中铁路货物周转量只增长了28.2%,工业发展与交通运输之间的比例关系越来越不相适应,交通运输越来越不能满足生产和生活的需要。

第四,积累与消费之间的比例关系失衡。1966—1976年,我国积累率急剧波动,积累与消费比例明显失调。积累率高时,国民收入却增长缓慢,人口急剧增加,人们的正常消费受到了影响。

二、经济效益全面下降

“文化大革命”期间,企业合理的管理规章制度遭到破坏,又加上内地建设中错误地强调靠山、分散、进洞,以致经济效益普遍下降,投入多而产出少。最集中地表现为,每百元积累所增加的国民收入下降:“一五”时期(1953—1957年)为35元,“三五”时期(1966—1970年)下降为26元,“四五”时期(1971—1975年)更下降为16元。在工业方面,1965—1976年,全民所有制独立核算工业企业每万元固定资产原值实现的利润由20.9元下降为12.1元;每百元资产实现的利润和税金由29.8元下降为19.3元;每百元固定资产原值实现的产值由98元下降到96元;每百元固定资产净值实现的利润和税金由39.8元下降到29元;每百元产值实现的利润由21.3元下降到12.6元。实现利润和税金减少,但是所占用的流动资金由25.5元增加到36.9元;每百元销售收入成本由69元增加到74.8元。在商业方面,每百元资金实现利润由1957年的20元下降到1976年的9.7元。1966—1976年,其中有5年经营利润比上一年减少。到1975年,每销售100元商品,占用资金达61.16元,比1957年多占用15.98元;资金周