



中国改革论坛丛书
China Reform Forum Series



*Transformation of the Government
—China's Reform in the Next Step*

政府转型 ——中国改革下一步

◎ 中国(海南)改革发展研究院 编
By China Institute for Reform and Development(CIRD)



中国经济出版社
www.economyph.com

China Economy Publishing House

责任编辑：苏耀彬
平面设计：陈所华



政府转型——中国改革下一步
Transformation of the Government
——*China's Reform in the Next Step*

ISBN 7-5017-0714-6



9 787501 707140 >

ISBN 7-5017-0714-6/F · 482

定价：50.00元

本书由德国技术合作公司资助出版

This book's Publication is sponsored by GTZ

政 府 转 型

——中国改革下一步

Transformation of the Government

——China's Reform in the Next Step

● 中国（海南）改革发展研究院 编

By China Institute for Reform and Development (CIRD)

中国经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府转型：中国改革下一步/中国海南改革发展研究院编. —北京：中国经济出版社，2004. 12

ISBN 7 - 5017 - 0714 - 6

I. 政… II. 中… 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 (2004) 第 133543 号

出版发行：中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址：WWW.economyph.com

责任编辑：苏耀彬

电话 (传真)：010 - 6835 - 4197

个人主页：http://fbshs.top263.net

电子信箱：E-mail: cephs@economyph.com

E-mail: suyaobin@126.com

责任印制：张江虹

封面设计：白长江

经 销：各地新华书店

承 印：三河市欣欣印刷有限公司

开 本：880mm × 1230mm 1/16 印张：26.625 字数：600 千字

版 次：2005 年 1 月第 1 版

印次：2005 年 8 月第 2 次印刷

印 数：2001—4000 册

书 号：ISBN 7 - 5017 - 0714 - 6/F · 482 定 价：50.00 元

版权所有 盗版必究 举报电话：68359418 68319282

服务热线：68344225 68353507 68308640 68359420 68309176

代序：认真研究中国改革发展 新形势下的政府作用

全 国 政 协 原 副 主 席
中 国 企 业 联 合 会 会 长 陈锦华
中国（海南）改革发展研究院董事局主席

市场经济条件下的政府作用和政府改革，一直是中国经济转轨进程中的一个重大课题。1997年，我来海口，参加由中改院、国家计委宏观经济研究院、德国技术合作公司、联合国开发计划署和世界银行联合召开的“市场经济条件下的政府作用”国际研讨会。会议围绕政府与市场、政府与企业、中央政府与地方政府的关系等问题进行的深入研讨，给我留下了深刻的印象。会议情况也引起了我国高层决策者的关注。

七年后的今天，我又来到海口，出席这次由中改院和德国技术合作公司联合召开的“第50次中国改革国际论坛”，讨论政府转型与中国经济协调发展的关系问题。这次研讨会会有两个全新的背景：中国共产党十六届三中全会提出了以人为本和经济社会协调的科学发展观；十六届四中全会通过了加强党的执政能力建设的决定。新形势需要新思路，如何给政府重新定位，更好地发挥政府作用，进一步提高党的执政能力，成为亟待研究的新课题。

一、执政党能力建设对政府转型提出了迫切要求

胡锦涛总书记在十六届四中全会上提出加强党的执政能力建设，体现了我党对新的历史方位和历史使命的清醒认识和科学判断。我党历经革命、建设和改革，已经实现了两个根本性转变：从领导人民为夺取全国政权而奋斗的党，成为领导人民掌握全国政权并长期执政的党；从受到外部封锁和实行计划经济条件下领导国家建设的党，成为对外开放和发展社会主义市场经济条件下领导国家建设的党。我认为，这两个根本性转变，既集中反映了我们党取得的巨大成就，也对执政党建设提出了许多新的课题。

党的执政能力是需要通过其具体的执政实践来体现和反映的。在共产党领导的多党合作制框架下，党的执政能力与政府行政能力直接相关。党的执政能力集中体现在政府驾驭市场经济的能力和管理社会公共事务的能力上。可以说，提高党的执政能力的许多问题，

与政府改革滞后有关。在现阶段,政府转型是提高党的执政能力最具有实质性的步骤。我国经济社会发展遇到的失衡与挑战,对党的执政能力提出了新的任务,而完成这一任务,最终还是要落实到政府能力建设上。只有抓住政府转型这个问题,才能有针对性地解决我国改革和发展全局性的问题,从而务实地提高党的执政能力。

中共十六大报告提出,在本世纪头20年要建立“完善”的社会主义市场经济体制,这是一项复杂的系统工程。建立完善的社会主义市场经济体制,适应全面建设小康社会的新形势,必须树立科学发展观,实现统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放。我们正在逐步启动社会体制改革、文化体制改革、政治体制改革,使改革的关联性和复杂性空前地增加。这些,都对政府转型提出了更为迫切的要求。从今年的宏观调控中反映的问题看,改革还有很长的路,政府改革是当前改革的重点。

20世纪80年代以来,由于技术进步和经济发展,经济全球化的进程显著加快,开放倒逼改革的格局已经形成。国际竞争进一步加剧,现在讲优势,更多的是指政府效率高、市场完善程度高等。国际分工模式发生了变化,生产要素全球流动方式已经越来越普遍。跨国公司的作用日益突出,越来越多的国家被纳入了跨国公司的网络当中。国际组织、非政府组织的作用越来越大,经济全球化对政府作用提出了许多新的课题。中国参加世界贸易组织和与世界经济接轨,市场和产业开放、人民币汇率、建立和适应国际惯例等问题,都使我们认识到,需要研究国际上的执政普遍规律,加快政府转型步伐,提高执政能力。

二、认真研究中国经济社会转型时期的政府作用

中国已经成功地实行改革开放,经济保持了20多年的高速度增长。中国从计划经济转向社会主义市场经济,使得中国人民从中受惠,政府赢得了民心,并且为转轨国家贡献了丰富的转轨理论资源。在整个改革过程中,没有党和政府的强有力的领导,取得这样辉煌的成就是不可想象的。

政府主导改革开放在获取丰富收益的同时,也在支付了巨大的成本。当前,政府既是改革的主导者,同时也是被改革的对象。如何重新清晰地界定政府的作用和政府的边界的问题,就成为改革进一步深化、完善的关键。如何使政府的职能不错位、不越位、不缺位?这里有三个问题需要我们认真研究:

一是研究政府转型与发展的关系。毫无疑问,发展是党执政兴国的第一要务,也是政府的第一要务。20多年来,我们在党和政府的领导下取得了巨大的成就是已是不争的事实。但同时也存在着将GDP增长简单地等同于发展的倾向。经历了20多年改革以后的今天,如何公平地使更多的人享受改革成果的问题已经成为矛盾的新焦点。如果政府的主要精力仍然停留在单纯地主导GDP增长上,忽视社会问题,特别是弱势群体的利益诉求,将会激化社会矛盾,产生怀疑和阻碍改革的力量,延缓改革的目标的实现。

人类的历史进步表明,发展不只是经济发展,而且需要同步的社会、文化和其他方面

的发展；经济发展并不等同于 GDP 增长，更要看经济增长的质量、效益和资源、环境代价；GDP 增长不仅仅是工业和物质产品的增长，更包括服务业和劳务产品的增长。发展必须适应物质文明、精神文明和政治文明的全面需要。

二是研究政府转型与经济社会协调发展的关系。从国际经验看，在人均 GDP 达到 1000 美元之后，经济社会发展必须解决分配不公等社会问题。预计在未来 10 到 20 年，中国经济的持续增长是可以预期的。但是，经济社会能否协调发展，却要有一个前提，那就是我们必须妥善地解决日益突出的社会矛盾。由于自然环境、人文历史和经济基础的差异，我国目前已经成为世界上收入差距比较大、城乡差距比较严重，在公共医疗和义务教育等公共服务方面问题比较突出的国家之一，还有比较严重的腐败问题。国际经验证明，发展和收入差距问题，经济社会协调发展问题，完全靠市场机制是不可能妥善解决的。这里需要政府的工作，需要有正确的政策引导和合理的调节机制。

三是研究政府必须管什么的问题。中国是一个有着 13 亿人口的发展中大国，如何向全体人民提供社会保障，是我们正在面对的一个重大课题。在市场经济条件下，建设各种基础设施和公用设施，发展教育、卫生、养老、国防、外交等公共服务事业，政府的作用都是十分重要和不可替代的。在全面建设小康社会的过程中，如何从中国的基本国情出发，充分发挥政府在公共服务领域的重要作用，推进公共服务制度改革，提高社会保障覆盖率，建立与经济发展水平相适应的公共服务体系，是我们迫切需要解决的重大问题。

三、改革攻坚阶段政府如何领导和谋划改革

我国经济体制改革仍处于深化完善的阶段。在这个大背景下，政府如何站在时代前列，领导和谋划好改革，具有相当的重要性和紧迫性。

纵观改革开放 26 年的历史进程，每当经济社会发展的关键历史阶段，政府总是能够不失时机、坚决果断地推出一系列改革举措，不断为发展提供强大动力，推动现代化建设事业不断进步。发挥政府在改革中的作用，必须从全局出发，理性地计算改革的成本和收益，规划和设计改革方案。要让社会公平地分担改革成本，让广大老百姓都能够分享改革成果。在改革的组织方面，要尊重群众的首创精神，围绕改革的重点和难点，鼓励基层和企业大胆地探索。与此同时，政府要加强对各项改革事业的统一领导和协调，及时地总结推广和普及好的做法。

发挥政府在改革中的领导作用，必须妥善处理好改革过程中的利益关系调整问题。随着我国社会主义市场经济体制框架的逐步建立，各种独立的经济社会利益主体已经形成。无论哪个利益主体，都对政府有浓厚的“社会公平和正义”的希冀。马克思曾经指出，“人们所奋斗的一切，都和他们的自身利益相关”。而利益关系的调整不是社会的任何个人或利益主体自身所能够解决的。尤其是利益关系调整的原则和规范，只能由政府来解决。政府必须能够从具体的利益关系中超脱出来，单独饰演裁判者角色，才能够保证公正地实现改革过程中的利益关系调整。

关于利益关系调整的原则，温家宝总理在今年的国庆讲话中提到，“要推进经济体制改革、政治体制改革和其他方面改革，调动一切积极因素，解放和发展生产力，更好地实现社会公平和正义，使所有的劳动者和建设者都能够分享经济发展和社会进步的成果”。温总理的话，对当前改革过程中暴露出来的问题有很强的针对性，解决了“改革到底是为了谁”的问题，为政府驾驭改革进程提出了现实的要求，道出了改革过程中的基本价值取向：改革不仅仅是让少数人先富裕起来，而是要让所有的劳动者和建设者都能分享经济发展和社会进步的成果。改革要反映多数人的要求，让多数人得到实惠，改革才能获得足够强大的动力支持。

发挥政府在改革中的领导作用，必须妥善处理改革发展与稳定之间的关系。这是我国26年渐进式改革所取得巨大成效的基本经验，也是政府在下一步改革中把握全局的根本原则。现阶段改革发展与稳定关系的突破口在那里？十六大报告指出：“把不断改善人民生活作为处理改革发展稳定的重要结合点。”我认为，第一，我国目前仍然处于社会主义初级阶段，社会的基本矛盾仍然是人民日益增长的物质文化需要同落后的生产力之间的矛盾，离开了这个现实，改革发展和稳定都失去了基础，无从谈起。第二、我们要建立的社会主义市场经济体制，出发点和归宿都是为了摆脱贫穷落后的局面，改善人民的生活。我们提出以人为本就反映了这个要求。第三，改革、发展、稳定这三个事情都离不开人民生活。抓住了人民生活这个问题，就等于抓住了三者关系的主流。

（本文系作者在中政院“建设公共服务型政府——政府转型与中国经济社会协调发展国际论坛”上的演讲摘要）

目 录

代序：认真研究中国改革发展新形势下的政府作用	陈锦华
------------------------------	-----

总 论

以宏观调控为契机，加快建设公共服务型政府的建议（18条）	（3）
建设公共服务型政府势在必行	（10）
推进政府改革，加强党的执政能力建设	（15）
政府转型是中国下一步改革的中心和重点	（19）
建设公共服务型政府与经济的平稳较快增长	（23）

公共服务与政府转型

以公共服务为中心的政府转型	（29）
如何使政府做正确的事和正确地做事	（37）
公共管理社会化与建设服务型政府	（41）
关于公共服务与公共服务型政府的几个基本问题	（48）
从经济建设型政府向公共服务型政府转变	（59）
论政府经济职能的定位	（65）
经济增长方式转型与建设公共服务型政府	（73）

政府转型与经济社会协调发展

深化政府改革是贯彻科学发展观的关键	（83）
坚持科学发展观推进劳动保障领域的公共服务创新	（91）
政府转型与社会公平	（101）
以良性互动化解参与危机	（103）
社会公平、公正与中国改革	（108）
从新型合作医疗看社会政策的民主化	（116）
如何建立有中国特色的医疗保险制度	（122）
东西部义务教育差距与思考	（127）

公共服务与制度创新

以公共职能为目标，加快政府改革进程	（141）
解放思想 明确目标全面推进体制改革和创新	（152）

政府行为、地方竞争与服务型政府的演进·····	(158)
事业单位改革与政府职能转变·····	(173)
推进事业单位改革 促进政府职能转型·····	(178)
将市场经济机制引入公共服务领域·····	(182)
非营利组织及其对中国事业单位改革的意义·····	(187)
公共服务与非营利组织的作用·····	(194)
打破体制性障碍,鼓励私人资本进入公共服务领域·····	(204)
中国社会自治组织的发展与经济法的完善思考·····	(207)
对“城市经营”热的透视与思考·····	(213)
公共服务型政府与行政成本·····	(220)
乡镇政府职能转变与强化公共服务职能·····	(226)

公共服务与政府治理结构

关于行政体制改革的思考与建议·····	(233)
人本社会主义、政治转型及其党的执政能力·····	(238)
行政许可、政府干预与政府转型·····	(252)
如何建立一个有效的政府·····	(256)
推进政府依法行政 规范公共服务制度·····	(262)
中国在和平时崛起条件下政府职能转变的六种发展趋势·····	(267)
体制转型中政府干预的经济学分析·····	(272)
博弈五重奏·····	(279)
政府利益与政府转型·····	(294)
乡镇管理体制变革与政府公共服务·····	(306)
“乡公所+乡协”模式实现乡镇转型·····	(312)
浙江中小企业发展过程中服务型政府的构建及启示·····	(322)

政府转型的国际比较

政府转型 关键在提升效力·····	(333)
公共服务,公益服务,政府与市民·····	(336)
制度,政策和增长·····	(346)
北欧模式:政府职能转变和制度安排·····	(362)
公共服务:打造“善治”政府的主要着力点·····	(371)
政府分权:挪威经验·····	(379)
系统治理与发展:拉丁美洲政治改革面临的危险与机遇·····	(386)
美国基层民主自治及其对我国政府改革的启示·····	(399)

Contents

Preface: Seriously Study the Role of the Government in the New Situation of Reform and Development	Chen Jin Hua
---	---------------------

Introduction

Recommendations on accelerating the building – up of a public service oriented government by taking advantage of the current macroeconomic regulation and control	(3)
It is imperative to build up public service oriented government	(10)
Advancing the reform of the Government and building up the governing capacity of the Party	(15)
Transformation of the government as the central focus of China's reform in the next step	(19)
Building up a public service oriented government and steady and mildly rapid economic growth	(23)

Public Service and the Transition of Government

Public service oriented transformation of the government	(29)
How to enable the government to do the right thing and to do the things right	(37)
Socialization of public administration and building – up of a public service oriented government	(41)
Some basic issues in providing public service and in building up public service oriented government	(48)
Shift from the economic development oriented government to a public service oriented government	(59)
On the economic functions of the government	(65)
Changing the economic growth mode and building up a public service oriented government ...	(73)

Transformation of the Government and Coordinated Economic – social Development

Deepening the reform of the government as the key to the practice of the scientific development concept	(83)
Sticking to the scientific development concept and promoting innovations in providing public goods in the filed of employment insurance	(91)

Transformation of the government and social equity	(101)
Dissolving crises related to participation through effective and efficient interactions	(103)
Social equity, social justice and reform in China	(108)
Democratization in the social policy processes from the perspective of the new type of cooperative medical service	(116)
On the establishment of medical care insurance system with Chinese characteristics	(122)
Some considerations on the disparity in compulsory education between the eastern and western regions	(127)

Public Service and Institutional Innovations

Accelerating the reform of the government with effective fulfillment of its public role as the objective	(141)
Emancipating mind and determining objectives to advancing the over – all institutional reforms and innovations	(152)
Behavior of the government, competition among localities and evolution of a service – oriented government	(158)
Reform of governmental institutions and the shift of the role of the government	(173)
Advancing the reform of governmental institutions and promoting the shift of the role of the government	(178)
Introducing Maganism of Markep Economy to Public Service Secpor	(182)
Development of non – profit organizations and its implications to the reform of governmental institutions	(187)
Public service and the role of non – profit organizations	(194)
Getting rid of system barriers and encouraging private capital to enter the public service sector	(204)
Considerations on the development of social autonomous organizations and consummation of economic laws	(207)
Perspectives and considerations on the heated pursuit of “operating cities”	(213)
Public service oriented government and administrative costs	(220)
Shift of the role of the township government and strengthening its public service function	(226)

Providing Public Services and Governance of the Government

Considerations and recommendations on the administrative system reform	(233)
People – centered socialism, political transformation and building up the governing capacity of the Party in power	(238)
Administrative licenses, administrative interventions and the transformation of the government	(252)
How to build up an effective and efficient government	(256)
Promoting the government’s exercises of administrative power in accordance with laws to streamline public service institutions	(262)
6 trends in the shift of the role of the government in the context of China’s peaceful rise ...	(267)

Economic analysis of governmental interventions in the process of the system transformation	(272)
Quintet of the game	(279)
Vested interests and transformation of the government	(294)
Reform of the township administration system and provision of public services by the government	(306)
The model of ' township office + township associations ' and the transformation of the township government	(312)
Development of SMEs in Zhejiang Province to the building – up of a service – oriented government	(322)

International Comparison of Government Transformations

The key of the transformation of the government is to improve its effectiveness	(333)
Public services, public welfare services, the government and the civil society	(336)
Institutions, policies and growth	(346)
Nordic model: shift of the role of the government and institutional arrangements	(362)
Public service: the ultimate goal of building up a government with good governance	(371)
Division of power with the government: the Norwegian experience	(379)
Systems governance and development: risks and opportunities in the face of the political reform in Latin American countries	(386)
Implications of the grassroots democratization and self – government to the reform of the government in our country	(399)

Postscript

总 论

以宏观调控为契机， 加快建设公共服务型政府的建议（18 条）

中国（海南）改革发展研究院

从这次宏观调控所反映和暴露的矛盾来看，我国宏观经济运行中存在的突出问题，是结构问题、机制问题、增长方式问题。产生这些问题的实质是政府改革的滞后，与政府主导的经济增长方式紧密相关。要解决这些问题，根本要靠改革，加快推进政府转型进程，使政府真正把主要精力放在为经济建设、为社会发展提供有效的公共服务上来。这不仅是保证宏观经济平稳较快增长的前提，也是提高党的执政能力，推进经济社会协调发展的重要保障。

一、将建设公共服务型政府作为我国下一步改革的中心和重点

1. 政府转型是提高党的执政能力、落实科学发展观和解决经济社会深层次矛盾的客观要求

（1）政府转型是加强党的执政能力建设最具有实质性的步骤。党的执政能力集中体现在政府驾驭市场经济的能力和管理社会公共事务的能力上，实现政府转型是提高党的执政能力最具有实质性的步骤。现阶段我国经济社会发展遇到的失衡与挑战，对党的执政能力建设提出了新的任务，而完成这一任务，主要的是要落实到政府能力建设上。

（2）政府转型是全面落实科学发展观的关键。正是因为各级政府主导了投资的大方向和投资增长的速度，间接的宏观调控手段很难发挥作用；重经济增长、轻社会发展的问題很难得到有效地解决。从这个意义上来说，要切实地落实科学发展观，最迫切、最现实的前提和基础是实现政府转型。

（3）政府转型是解决经济社会深层次矛盾的客观要求。从这次宏观调控反映的问题看，政府主导的经济增长方式弊多利少，已经到了难以为继的程度。各级政府的某些盲目投资和重复建设，造成大量经济矛盾和问题，加剧了金融风险；低成本扩张和竞争，扭曲了土地和资本的价格，浪费了土地和资本等宝贵资源；经营城市和竞相招商，导致权力寻租和信用缺失。与此同时，单纯追求 GDP 而忽视社会发展和社会公平公正问题，造成社会严重失衡。进一步搞好宏观调控，解决经济体制和运行机制的深层次矛盾，解决社会失衡问题，实现经济社会的协调发展，需要深化改革，尤其是加快政府改革。

2. 政府转型的目标是建设公共服务型政府

政府转型的目标是建设公共服务型政府，以为全社会提供基本而有保障的公共产品和有效的公共服务，以不断满足广大群众日益增长的公共利益诉求，在此基础上形成政府治

理的制度安排。“公共服务”是政府该做的事，也是建设有效政府的重要内容。评价政府的关键不在政府的规模大小，而在于是否为有效政府。

3. 建设公共服务型政府的时机和条件已经成熟

我国已进入完善市场经济体制的关键时期，实现经济增长方式由政府主导向市场主导转变的时机和条件从总体上说已基本成熟。表现在，以公有制为主体、多种所有制经济并存的基本格局已经形成，我国 60% 的 GDP 和 70% 的新增就业都是由民营经济提供的。在这种情况下，政府主导经济既不利于加快国有企业改革，也不利于民营企业发展。从市场配置资源的程度看，尽管各种制度和市场尚不完善，但是市场的基础性作用越来越充分地显现出来。继续坚持政府主导经济不仅妨碍公平、公正的市场环境的形成，还会严重影响市场信用和市场秩序的建立。

现实中严重的社会矛盾和社会问题，也逼迫政府把工作的中心和重点真正放到提供基本的公共产品和有效的公共服务上来，建立和完善社会性公共服务的制度体系。我国以人为本科学发展观的确立，以及现有的经济基础、政治体制也为加强社会性公共服务奠定了基础。

二、政府要尽快实现从经济建设主体 向经济性公共服务主体的转变

4. 以强化公共服务提升经济竞争力

公共服务与经济建设不是对立的。北欧国家的政府是公共服务型政府，今年全球经济竞争力排名前十位中有 5 个是北欧国家。国际经验说明，在市场经济条件下，提供有效的公共服务既是政府干预经济的本质内容，也是提高一国经济竞争力的重要条件。

5. 提供经济性公共服务是政府的主要经济职能

政府应当把经济工作的注意力和着眼点放到为全社会提供经济性公共服务方面。

(1) 构建以市场为导向的有效的宏观调控体系，为全社会提供良好的金融环境和经济发展环境。政府对经济实施宏观调控也是一种公共服务，运用有效的宏观经济政策调整总供给和总需求的平衡关系。宏观调控要多利用市场手段、法律手段，减少行政干预。

(2) 建立和完善公平竞争、统一有序的市场环境。严格市场监管，建立和完善社会信用体系，严厉打击各类破坏市场经济秩序的行为，维护公平的市场竞争秩序，创造良好的市场环境。

(3) 实行政府经济行为和经济信息的公开化、透明化，提高办事效率。经济信息是很重要的经济性公共服务，政府要及时、公开地向全社会提供经济信息和市场信息。

(4) 鼓励科技创新。芬兰和瑞典等国家都设有专门为企业技术创新服务的机构。芬兰政府每年甚至拿出占 GDP 总量 3.5% 的资金来支持技术研发，从而产生了像诺基亚、爱立信等富有创新力、全球闻名的大财团。

(5) 为全社会提供水、电、气、交通等最基本的基础设施服务。