



中国改革智库资政丛书

中国政府改革 路线图

中国（海南）改革发展研究院◎编著



中国智库



CIRD

中国改革智库资政丛书

中国政府改革 路线图

中国（海南）改革发展研究院◎编著



世界知识出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国政府改革路线图 / 中国(海南)改革发展研究院编著. —北京: 世界知识出版社, 2009.12

ISBN 978-7-5012-3698-5

I. ①中… II. ①中… III. ①国家行政机关-政治体制改革-研究-中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 223642 号

书 名

中国政府改革路线图

Zhongguo Zhengfu Gaige Luxiantu

作 者

中国(海南)改革发展研究院

责任编辑

胡孝文

责任出版

林 琦

出版发行

世界知识出版社

地址邮编

北京市东城区干面胡同 15 号 (100010)

网 址

www.wap1934.com

电 话

010-65265923 (发行部) 010-85119023 (世界知识书店)

经 销

新华书店

印 刷

北京温林源印刷有限公司

开本印张

787mm × 1092mm 1/16 开本 25 $\frac{3}{4}$ 印张

字 数

426 千字

版次印次

2010 年 1 月第一版 2010 年 1 月第一次印刷

标准书号

ISBN 978-7-5012-3698-5

定 价

97.50 元

版权所有 侵权必究

出版前言

经过 30 年的改革开放，我国经济、政治、社会、文化、外交等各方面都取得了辉煌的成就，国人共享改革发展带来的果实，世界有目共睹。当前我国发展进入关键时期，在内部环境上，发展阶段发生历史性跨越，社会需求结构明显变化；在外部环境上，后危机时代充满不确定性。作为一个世界大国，中国面临历史性机遇，也面临前所未有的挑战。站在历史的十字路口，对未来 10~20 年的改革发展趋势作出大的判断，规划设计后 30 年改革发展的路线图，是时代的需要。

为此，中国（海南）改革发展研究院汇集国内外相关领域专家，推出《中国改革智库资政丛书》。作为中国著名的“改革智库”，中改院以“直谏中国改革”为己任，长期坚持并深入探讨中国改革发展的焦点、难点问题，对经济转轨和社会转型进程中的重大理论和实践问题进行独立、客观研究，适时提出战略性研究报告和具有操作性的政策建议。在过去的 18 年中，中改院率先提出“赋予农民长期而有保障的土地使用权”、“基本公共服务均等化”、“建设公共服务型政府”、“加快建立社会主义公共服务体制”等理念与政策建议，有些直接为中央决策所采纳，有些被用作制订政策和法规的重要参考。

《中国改革智库资政丛书》定位在为我国的改革发展提出新的思想观点和改革发展的实践路径，为政府决策提供咨询参谋。丛书旨在把学者的研究成果转化为政府的政策产品，为学术话语和政府话语的转换建立通畅的管道。丛书讨论的均为“牵一发而动全身”的问题，极富全局性、前瞻性和战略性，尽量把“一发”和“全身”都讲透、讲清，力争为读者提供一个新的观察中国改革的平台。

2009 年 11 月

目 录 <<< Contents

出版前言 / 001

第一章 建设公共服务型政府 / 001

从“经济建设型政府”转向“公共服务型政府” / 002

加快建设公共服务型政府 / 008

以宏观调控为契机,加快建设公共服务型政府 / 019

以基本公共服务均等化为重点 调整和改革中央

地方关系 / 029

推进以政府转型为主线的行政管理体制改革 / 037

第二章 政府角色的重新定位 / 056

政府的两重身份和两种职能 / 057

政府经济职能的定位 / 060

新世纪、新发展、新政府 / 070

第三章 经济转轨呼唤政府改革 / 076

经济转轨与政府转型 / 077

完善社会主义市场经济体制与政府转型 / 085

经济增长方式转型与建设公共服务型政府 / 093

第四章 社会深刻变革要求政府改革 / 103

政府转型与政府自身建设是一场深刻的改革 / 104

以公共职能为目标, 加快政府改革进程 / 110

基尼系数变动与政府职能转变 / 125

政府转型与构建和谐社会是转型时期提出的

紧迫问题 / 133

公共需求变化与政府转型 / 135

我国社会矛盾的变化与政府转型 / 141

第五章 科学发展推动政府改革 / 149

推进以落实科学发展观为目标的行政管理体制改革 / 150

以人为本, 树立科学发展观, 推进政府职能转变 / 160

以人为本的改革观与政府转型 / 166

以人为本克服官本位, 加快政府职能转型 / 169

第六章 服务型政府的实践路径 / 173

“强化市场型政府”与“强化服务型政府” / 174

因势而谋, 打造公共服务型政府 / 183

服务型政府的财政支出结构调整 / 193

构建公共服务型政府的政府文化 / 196

浙江中小企业发展过程中服务型政府的构建及启示 / 206

第七章 法治政府是方向 / 219

如何使政府做正确的事和正确地做事 / 220

依法界定政府与企业的关系 / 226

政府职能转型与法治考量 / 235

市场经济条件下法治政府的定位 / 253

市场经济的现代转型与法治政府 / 270

第八章 职能转变是核心 / 280

政府转型与政府作用 / 281

谈政府职能与财政功能的转变 / 290

政府“双重化”经济职责的探索 / 298

中国在和平崛起条件下政府职能转变的六种发展趋势 / 303

第九章 体制改革是关键 / 309

“十一五”时期以政府转型为重点的行政体制改革 / 310

加快行政管理体制改革 / 317

实践中遇到的政府体制改革的难点和有效对策 / 324

中国国有经济垄断部门改革与行政管理体制改革 / 327

服务型政府与“大部制”改革 / 333

中国行政管理体制与财政体制的联动改革 / 340

第十章 经典案例赏析 / 349

北欧模式：政府职能转变和制度安排 / 350

政府分权：挪威经验 / 363

美国基层民主自治及其对我国政府改革的启示 / 372

西方“企业家政府”理论及借鉴 / 388

后记 / 400

第一章 建设公共服务型政府

从“经济建设型政府”转向 “公共服务型政府”

◇ 中国（海南）改革发展研究院

SARS 危机是我国改革发展进入新阶段遇到的一次突发性公共事件。它反映出我国改革发展实践中的某些具体偏差，反映出我国政府在公共卫生、尤其是农村公共卫生等社会事业方面的欠账太多。从 SARS 危机中吸取教训，最具实质性的行动步骤是加快政府改革，实现由经济建设型政府向公共服务型政府的转变。

一、从“经济建设型政府”转向“公共服务型政府” 是新阶段我国改革发展的客观要求

（1）从“经济建设型政府”转向“公共服务型政府”，是经济社会协调发展的迫切要求。经济建设型政府，比照传统计划经济体制下的政府职能，是一个重大的进步。从改革的要求说，这又只能是一个过渡。在市场经济条件下，经济建设型政府有两个严重的误区：一是政府长期作为经济发展的主体力量，起主导作用；二是不恰当地把本应由政府或政府为主提供的某些公共产品，如农村公共卫生，推向市场，推向社会。国内外大量的实践证明，长期以 GDP 经济增长为主要目标，忽视经济社会协调发展和社会公平的增长是一种不可持续的增长。

（2）从“经济建设型政府”转向“公共服务型政府”，是我国市场化改革进程的必然选择。我国市场化改革走到今天，已为建立公共服务型政府奠

定了重要的基础。第一，市场经济的主体是企业而且主要是民营企业，政府不应当也不可能再充当经济建设的主体力量。第二，政府主导型的市场经济是不成功的，日本也好，韩国也好，都为此付出了沉重的代价。从政府主导型经济向市场主导型经济转变，是市场化改革的必然趋势。第三，政府是市场经济的服务者而不是审批者，政府的主要职责是创造市场经济发展的大环境，维护市场经济秩序，为经济发展提供有效的宏观调控。为此，从审批型经济向服务型经济转变，是一个需要尽快解决的重大问题。第四，政府不是国有企业的“婆婆”，也不能充当国有企业的“老板”，国有资产市场化是实现国有资产保值增值的正确途径。无论从哪一个方面说，我国的市场化改革都对建立公共服务型政府提出了一系列新的要求。另一方面，也只有推动政府及时转变以GDP为中心的经济管理模式，通过为经济发展营造良好的法规政策环境和有序竞争的秩序，加大公共管理力度，保证公共产品和公共服务的充分供给，才能为经济增长提供新的动力。

(3) 从“经济建设型政府”转向“公共服务型政府”，是新阶段我国政府职能转变的基本目标。我国经济转轨时期，政府在发展经济中的作用十分重要。但是，市场经济发展到一定阶段，随着社会不确定因素的逐步增多，政府就要强化其公共服务的职能。在SARS危机之初，政府出现应对机制不健全，某些地方和政府部门工作不力，反映了转轨进程中政府职能的现状，即经济建设的职能比较强，公共服务的职能相当薄弱。SARS危机告诫我们，政府把自己的主要职责放到管理社会公共事务、提供有效的公共服务方面，才能使社会发展与经济发展同步进行，才能够有效地应对各类突发性公共事件。

20多年改革开放没有来得及解决的大量社会问题，如仍然在困扰我国社会稳定的贫困问题，收入分配差距不断扩大导致的“两极分化”问题，社会保障体系建设明显滞后，日趋突出的失业问题，农民增收困难、负担过重、长期背负制度性歧视的问题等，导致相当比例的人民群众感到就业不安全，收入不安全，养老不安全，社会不安全，构成了政府当前面临的巨大社会压力。

保护广大人民群众的就就业安全、收入安全、养老安全、健康安全，建设有效的公共卫生服务体系，构建以弱势群体为主要服务对象的社会保障网络，完善危机管理制度和危机处理机制，维护整个社会的稳定与安全，都是政府应当提供的公共服务产品。

二、实现“经济建设型政府”向“公共服务型政府”转变的主要任务

(1) 确立社会目标优先于经济目标的原则，加快完善政府的社会公共管理职能。根据 SARS 危机的经验教训，政府职能转变目前的重点是：第一，实现从优先于经济目标向优先于社会目标的转变，在指导思想上高度关注实践中突出的重大社会矛盾和社会问题。我国正处在经济转轨和社会转型的关键时期，各种社会利益关系的调整和社会重大问题的解决，是实现经济增长的重要前提。伴随经济的快速增长，迫切需要解决好失业、收入差距、城乡差距、社会弱势群体保障、腐败等问题，创造良好的社会环境。第二，建立和完善灵活、有效的社会危机管理机制。从危机预警、各类预案的准备，到危机下的统一、协调指挥机制建设，都应当作为政府的重要公共职能，加快完善。第三，加大对基础教育、公共卫生等基本公共产品和服务的供给及基础设施投入。

(2) 改革投资型财政体制，加快公共型财政体制建设。由于历史的原因，我国现行财政体制存在结构性缺陷，总体上说，还是一个经济投资型财政体制。社会发展投入占财政支出的比例没有明显增加，有的还有所减少；公益性投资项目中，卫生、体育和社会福利业、教育文化等所占比例过小。为此，应当加快建立公共型财政体制，构建政府履行公共服务职能的制度基础。

我国实行的是社会主义制度，解决社会公正、公平，建立有效的社会保障制度，实行既符合基本经济制度，又有利于市场经济发展的社会福利政策，是政府应当而且必须向社会提供的公共产品。公共财政不仅是保障政府公共产品供给的制度安排，也是化解社会矛盾、减少社会风险、保持国家长治久安的制度基础。目前，完善公共型财政体制，应当从解决最紧迫的问题入手：一是要重构国家对公共卫生的责任体制，加强公共卫生和医疗基础设施建设，不断加大公共卫生在财政总支出中的比例。二是要加快建立和完善统一有效的医疗保障体制。三是重建农村的合作医疗体系，这是一项十分重要且非常困难的紧迫任务。

(3) 适应开放社会和履行公共职能的要求，从封闭型的行政体制向公开、透明的行政体制转变。SARS 危机把公民对社会事务的知情权提到了政府建设中相当重要的位置。在现代社会，公共信息与每一个公民的利益直接相关，具有广泛的社会性。公共信息还有极强的时间性，尤其是突发性事件的公共

信息,稍事耽搁都会对社会造成不可估量的危害。因此,必须建立信息公开制度,让全社会及时了解公共信息,由此提高全社会应对各类突发性事件的能力。包括公共信息在内的公共服务和公共产品是面对全社会的,应当向全社会公开。公开政务、公开政情是政府有效履行公共服务职能的重要保障。目前,重要的是要尽快出台信息公开的相关立法,加强政务公开的制度化、法制化建设。

(4) 从行政控制型体制向依法行政型体制转变,真正实现法治政府。我国的改革开放走到今天,政府与社会的关系、政府与老百姓的关系、政府与市场的关系都发生了深刻的变化。从权力社会向能力社会的转变,从国家社会向公民社会的转变,从全能政府向有限政府的转变,从单向控制的行政体制向协商合作的管理机制的转变,都是我国社会生活中正在发生和变化的事情。我国社会关系的日益深刻变化,已对公共服务的相关立法提出了迫切要求。加快公共服务的相关立法,不仅是政府职能转换的需要,更是社会生活对国家、对政府提出的现实要求。推进依法行政的一项重要任务,就是要从上至下加强政府官员的法律意识教育。与此同时,还要建立严格的法律问责制。依法行政的核心是依法治吏、依法治权,尤其是涉及到关系社会事务的公共权力。当前最紧迫的任务是,着手逐步实现决策咨询的法定化,建立有公民代表和专家参加的咨询委员会制度。此外,要积极推进行政程序、行政执法和政策评价的法定化。

(5) 从条、块分割的行政体制向统一、协调的行政体制转变,真正建立高效政府。SARS 危机再一次暴露了我国现行条、块分割的行政管理体制的种种弊端。在现行的行政体制下,不仅某些经济事务存在条、块分割的问题,在教育、公共卫生、社会保障等诸多社会事务方面也存在着严重的条、块分割问题。这说明,从中央到地方各级政府要有效地履行公共服务,必须彻底克服现行条、块分割行政体制的严重弊端,严格实行公共服务的“属地管理”原则,依法授予地方政府处理突发性事件和各类社会危机的统一指挥协调权力。

依法明确界定中央与地方的职责权限,建立中央与地方的合理分权体制,是我国政府改革的重大任务。我国是一个大国,各地方的情况差异很大。在保证中央政府统一领导的前提下,应当充分赋予地方处理和解决公共事务、应对突发性事件的事权,并对此做出明确的法律规定。在这方面,我们还面临着一系列的改革课题。例如,中央政府和地方政府的事权划分问题,地方

的立法权问题，干部的管理权限问题，公众对政府的监督问题等。SARS 危机后，我们要充分吸取教训，从我国的实际出发，理顺中央政府与地方政府的关系。

三、实现从“经济建设型政府”向“公共服务型政府”转变的相关措施

(1) 在国家相关立法中进一步明确政府的公共服务职能。根据我国市场化改革进程对政府职能转变提出的客观要求，应当在相关立法中明确规定社会主义市场经济条件下政府的公共服务职能定位。

(2) 完善和逐步加强人民代表大会对政府行使公共权力、履行公共职责的监督机制。这包括优化人大代表结构，尤其是人大常委会的结构，增加专家型专职人大常委会。要逐步减少人民代表中的政府官员比例，最终改变政府自我评价、自我监督的体制弊端，从制度上监督保证公共服务型政府“心为民所系，权为民所用，利为民所享”。

(3) 加快培育社会组织。在现代开放社会中，各类社会组织在社会事务中有着政府不可替代的重要作用，成为社会治理结构变革的中坚力量。强调政府公共服务过程的公开和透明，就是要打破传统体制下政府对公共事务的垄断，鼓励和支持各类社会组织参与社会事务，发挥其重要作用。我国的改革开放走到今天，社会组织同政府、企业共同构成了现代社会结构的三大支柱。积极发展各类社会组织，既是社会发展的客观需要，又是政府有效履行公共服务职能的重要条件。

(4) 加快完善公共财政制度，为构建公共服务型政府奠定财务基础。严格各级财政的预、决算制度，严格各级人大及其常委会对财政预、决算的审议和批准，保证财政制度的公共服务目标。

(5) 进一步加强政府行政管理体制和政府机构的改革与调整。2003 年年初的政府机构改革，促进了政府经济管理模式的深刻变化，在一定程度上弱化了经济建设型的政府职能定位。但是，政府机构设置与建立公共服务型政府的要求还有相当大的距离。建立高效率的行政体制，还包括建设一支高素质的公务员队伍，政府机构改革尚有很长的路要走。

(6) 加强政务公开。政府公共服务的对象是社会、是老百姓。建立公开、透明的制度才能把政府的公共服务置于社会和老百姓的监督之下。在改革和

完善政府决策机制中，应当逐步提高决策过程的透明度。目前，要抓紧建立政府决策项目的预告制度和重大事项的社会公示制度，建立和完善在社会各阶层广泛参与基础上的政策听证制度。

(执笔：迟福林)

加快建设公共服务型政府^①

◇ 中国（海南）改革发展研究院

一、政府改革已成为我国下一步改革的中心和重点

中共十六届三中全会明确指出：要完善政府社会管理和公共服务职能，为全面建设小康社会提供强有力的体制保障。25年的改革实践证明，我国改革的每一步进展都有赖于政府改革的实际进程。改革走到今天，经济社会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。事实上，政府改革不仅成为广大公众关注的焦点问题，也成为我国下一步改革的中心和重点。

（1）政府改革的关键是实现政府转型。政府改革的滞后，是我国市场化改革进程面临的主要矛盾。改革开放以来，历次政府机构改革不尽如人意，政府职能转变未能取得实质性成果，主要原因在于没有明确、也没有解决好政府转型的问题。事实上，机构改革也好，职能转变也好，都只涉及政府改革局部操作层面的调整，并不能涵盖政府改革的全部内容。现在看来，在改革逐步深入的情况下，政府改革的实质是转型。由经济建设型政府向公共服务型政府转变，就是要探索现代市场经济条件下政府改革的新路。总的来说，我国的政府在这方面仍然具有经济建设型政府的特征。建设公共服务型政府，不仅在于实现政府经济管理职能的转变，更重要的在于要实现政府治理方式

^① 本文系中政院主办的“建设公共服务型政府——中国转型时期政府改革国际研讨会”形成的建议报告。

的转变；不仅在于政府应当为经济发展提供良好的市场环境，更重要的在于政府要为经济和社会的协调发展提供基本而有保障的公共产品和有效的公共服务；不仅涉及政府机构的调整，更在于实现“政府再造”和推进政府的“自身革命”。

(2) 政府转型对于我国市场化改革进程具有决定性的影响。从我国企业发展的内在要求看，无论是民营经济的发展，还是混合所有制经济的发展，关键在于政府确实把经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好的发展环境上来；重建社会信用体系，规范社会秩序，重要的是建设一个负责任的政府，建设一个讲诚信、有公信力的政府；建立公共财政体制，加快推进国有商业银行的股份制改革，更需要加快政府的宏观经济体制改革。在我国经济转轨的关键时期，政府转型已成为经济转型中最具实质性和关键性的改革内容。

(3) 政府转型对于解决我国社会严重失衡，建设现代社会具有决定性的影响。伴随着我国经济持续快速增长，社会多方面的严重失衡日益成为我国社会稳定面临的严峻问题。如何创造更多的就业岗位，如何把贫富差距约束在经济良性循环和社会公众所要求的限度内，如何逐步缩小城乡发展和区域发展的严重差距，寻求符合我国国情的共同富裕之路，都对政府转型提出全面挑战。加快建设公共服务型政府，不仅是经济转型的客观要求，也是社会转型越来越迫切的内在需求和重要保障。

(4) 政府转型对于执政党建设具有决定性的影响。在我国经济社会转型的进程中，执政党建设面临巨大的内部和外部压力。在我国基本政治制度的约束下，执政党的建设与政府的转型是直接联系在一起的。政府的公共服务能力反映执政党的执政能力。从经济建设型政府转向公共服务型政府，是执政党与时俱进，主动稳妥地实现政府转型和推进政治改革的重要举措。

(5) 政府转型是一场深刻的“政府革命”，对于“政府再造”具有决定性的影响。建设公共服务型政府，就是要求政府不应当再扮演经济建设主体的角色；不应当再垄断更多的经济资源和经济权力，不应当拥有部门利益和集团利益；更不应当产生令百姓痛恶的体制性、部门性的腐败问题。而应当成为为市场主体和全社会服务的公共管理和公共服务机构，应当成为能反映和代表广大人民群众利益的公共服务型政府。因此，建设公共服务型政府，不是简单地对现有政府管理体制的修修补补，不是单纯地对现有行政管理体制的增增减减，也不是一般性的政府职能调整，而是建立一个与经济转型、

社会转型相适应的、以人为本的现代政府。从这个意义上说，政府转型实质上是一场深刻的“政府革命”，这场“革命”，对于抑制和解决严重的腐败问题，对于加快建立一个适应现代市场经济社会的有效政府，实现“政府再造”，具有至关重要的作用。

二、建设“公共服务型政府”是我国政府改革的基本目标

(1) 我国市场化改革进程对政府转型提出客观要求。我国市场化改革走到今天，不仅为政府转型奠定了重要的基础，而且对政府转型提出客观要求。第一，随着以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度的形成，市场经济的主体应当是企业，而且主要是民营企业，政府不应当也不可能再充当市场经济的主体力量。第二，在深化国企改革的大背景下，国有资产市场化是一个大趋势，也是国有资产保值增值的正确途径。政府不是国企的“婆婆”加“老板”，彻底的政企分开是国企改革的迫切要求。第三，在市场经济的条件下，政府的主要职责是为经济发展创造良好的市场环境和实施有效的宏观调控。为此，从审批型政府向服务型政府转变，是一个需要彻底解决的重大问题。第四，按照市场经济的要求，政府应当把自己在经济领域的主要资源转移到为全社会提供基本的公共产品和公共服务方面来。因此，改革投资型财政体制，建立公共服务型财政体制是政府转型的内在要求。第五，我国加入 WTO，实行开放型经济，对建立统一、有序、守信用的市场环境提出全面要求。执行规则，遵守规则，更好地为市场主体服务和实行有效的公共服务，是全面开放对政府转型提出的基本要求。

(2) 应当客观地分析经济建设型政府的过渡性和局限性。从总体说，我国的各级政府带有比较明显的经济建设型政府的特征。改革开放 25 年来，我国以经济建设为中心，政府长期主导资源配置，实现了 GDP 的快速增长。与此同时，由于政府将掌握的资源主要运用在经济领域，这使政府长期充当了经济建设主体和投资主体的角色。实践证明，经济建设型政府有几个严重的误区：一是政府长期作为经济发展的主体力量，起主导作用；二是解决不了政府、国有企业与国有商业银行的结构性矛盾，致使政企分开长期成为改革中的一大难点；三是重视经济建设的投入回报，严重忽视社会事业投入的巨大经济、社会效益；四是不恰当把一些本应该由政府提供的公共产品和公共服务推向市场、推向社会。应当说，这种政府模式与计划经济时期相比是一