

JIEDINGZHENG FUBIANJIE
WANGYUKAITANZHENG FUGAIGE

界定政府边界

——汪玉凯谈政府改革

汪玉凯◎著



中国友谊出版公司



中国（海南）改革发展研究院
中国改革智库资政丛书

界定政府边界

JIEDINGZHENGFOBIAJIE
WANGYUKAITANZHENGFOGAIGE

- 深化政府改革需要新的思想解放
- 官员博士化的质疑
- 要像废除领导职务终身制那样打破高干待遇终身制
- 要正确把握和运用“政府购买服务”
- 事业单位改革要避免各自为政
- 政府继续与民争利，收入分配制度改革很难成功
- 以党内和谐、公共治理和谐促进社会和谐
- 官员急补应急课
- 严治官，善待民：解读中国行政体制改革趋势
- 民生问题的政治解读



图书策划：朱大平 宁炳辉
责任编辑：马 瑞
封面设计：李朝霞

上架建议 畅销·时政

ISBN 978-7-5057-2695-6



9 787505 726956 >

定价：59.80元

JIEDINGZHENG FUBIANJIE ||
WANGYUKAITANZHENG FUGAIGE

界定政府边界

——汪玉凯谈政府改革

汪玉凯◎著

中国友谊出版公司



图书在版编目(CIP)数据

界定政府边界——汪玉凯谈政府改革 / 汪玉凯著. — 北京: 中国友谊出版公司, 2010.3

ISBN 978-7-5057-2695-6

I. ①界… II. ①汪… 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(2010)第 030714 号

书名	界定政府边界——汪玉凯谈政府改革
作者	汪玉凯
出版	中国友谊出版公司
发行	中国友谊出版公司
经销	新华书店
印刷	北京嘉业印刷厂
规格	700×1000 毫米 16 开 23.5 印张 335 千字
版次	2010 年 3 月第 1 版
印次	2010 年 3 月第 1 次印刷
书号	ISBN 978-7-5057-2695-6
定价	59.80 元
地址	北京市朝阳区西坝河南里 17-1 号楼
邮编	100028
电话	(010) 64668676



◆ 1978年党的十一届三中全会后，960万平方公里的中国大地沐浴着改革开放的春风。在实践上，人们一下子冲破思想的藩篱，像装满土豆的麻袋，袋口一打开，土豆就散落了出来。发轫于安徽凤阳小岗村的家庭联产承包责任制的改革在广阔的天地里轰轰烈烈地展开，并进而由农村推及到了城市。在理论上，经历了从计划经济到有计划的商品经济到市场经济的发展过程，各种观点之争一直没有停止过。几经反复，1992年邓小平南方谈话后，打破了争论的僵局，消除了改革杂音，进一步解放了思想，为改革开放注入了新的活力。

党的十七大报告指出：“改革开放作为一场新的伟大革命，不可能一帆风顺，也不可能一蹴而

就。最根本的是,改革开放符合党心民心、顺应时代潮流,方向和道路是完全正确的,成效和功绩不容否定,停顿和倒退没有出路。”

新的发展阶段,需要新的动力,需要新一轮的思想解放。在“摸着石头过河”、允许试错的波澜壮阔的改革进程中,我们在切身感受到生活改善的同时,也切身感受到自身的压力和沉重的负担。改革改到深处了,是应该架桥还是继续下河摸石头?架起的桥如果成了“桥糊糊”怎么办?河中还有没有石头?水深了之后我们还能不能摸到石头?……一系列疑问等待回答。

为此,中国改革智库——中国(海南)改革发展研究院和北京时代华语图书股份有限公司共同组织国内有关经济、政治、社会等领域的专家,集中了国内六大政府决策咨询机构,对过去30年的改革发展进行了系统的回顾,对下一步改革提出了系列指导意见和前瞻性参考,用高质量的声音和智慧指点中国的未来江山。

编者

目 录

CONTENTS

第一章 中国行政改革的历程

- 003 中国改革开放 30 年的思考与展望
- 007 中国行政改革:历程、战略与突破
- 024 中国行政体制改革 30 年:过程、启示与教训
- 034 切莫错失机遇期

第二章 行政改革需要新一轮思想解放

- 041 深化政府改革需要新的思想解放
- 048 改革开放需要新的思想解放
- 064 思想解放,不能简单定格在经济层面
- 071 对扩大对外开放的三点看法
- 074 中国政府改革需要战略上的突破

第三章 政府改革不能孤军深入

- 083 加快行政管理体制改革与建设服务型政府
- 091 界定政府边界:有限和有效之间
- 096 机构改革:精简机构与转变职能

- 102 大部制改革及其难点分析
- 108 建设服务型政府与大部制改革
- 114 国外行政改革

第四章 执政党主导下的国家治理模式

- 131 战胜危机,政府首先要战胜自己
- 135 应对金融危机,需要加大政府改革的力度
- 139 改革就要触动既得利益
- 143 关于官员博士化的质疑
- 147 要像废除领导职务终身制那样,打破高干待遇终身制
- 149 政府自身改革要防止低效率重复
- 154 让谁来选官

第五章 政府自身改革需要整体推进

- 159 中国公共治理面临的压力与政府自身改革
- 169 公共治理的下一步
- 172 用党内和谐、公共治理和谐,促进社会和谐
- 181 公共治理的和谐是构建和谐社会的關鍵
- 187 要正确把握和运用“政府购买服务”
- 189 现阶段我国公共服务的突出矛盾与解决对策
- 196 事业单位改革要避免各自为政
- 200 公共财政的三个核心问题

- 203 政府继续与民争利，收入分配制度改革很难成功
- 209 从经济发展为中心到可持续发展为中心
- 213 面对群体性事件，政府应该如何反思和应对
- 219 官员急补应急课

第六章 政府管理的工具性变革

- 229 政府管理创新与电子政务建设
- 243 在应对金融危机中推动电子政务建设
- 250 电子政务的核心理念及其建设规律
- 259 行政体制改革的趋势与电子政务基本框架
- 265 探索电子政务的知识体系，加快政府信息主管人才的培养
- 270 中国政府门户网站的体系建设
- 276 公共治理的和谐与电子政务建设
- 279 “服务导向型”电子政务与中国公共服务模式转型
- 285 大部制与电子政务建设

第七章 深化政府改革需要政治体制改革的推进

- 299 中国政治体制亟待创新
- 307 十七大与中国政治体制改革
- 323 社会的疯狂来源于权力的疯狂
- 328 冷静看待中国模式

337 危机中起步更要深化政府和政治层面的改革

345 从改革的反思中汲取应对危机的智慧

348 政改重要性已经超过经改

356 严治官,善待民:解读中国行政体制改革趋势

362 民生问题的政治解读

界定政府边界

C 第一章
CHAPTER 1

中国行政改革的历程

◆ 切莫错失改革机遇期

◆ 中国行政体制改革 30 年：过程、启示与教训

◆ 中国行政改革：历程、战略与突破

◆ 中国改革开放 30 年的思考与展望

中国改革开放 30 年的思考与展望*

——《强国之路——中国改革步入 30 年》评介

2007 年 11 月 17 日至 18 日，中国（海南）改革研究院与德国技术合作公司共同举办了“中国改革步入 30 年——回顾与展望”国际论坛。来自国内外近 300 位专家学者参加了这次论坛。作为该论坛的成果，《强国之路——中国改革步入 30 年》一书（以下简称《强国之路》），由中国经济出版社出版发行。该书除了高尚全先生撰写的《只有改革开放才能发展中国》作为代序之外，整体上分为五部分：一是“我国进入全面改革的新阶段”，收入了一些专家学者、官员对改革开放 30 年的总体评价和论述；二是“渐进改革 30 年：探索与实践”，分别从行政管理体制改革、宏观调控、财政体制改革、企业改革、农村改革、分配制度改革、对外开放等不同的层面进行了比较深入的分析 and 论述；三是“市场化经济体制改革：挑战与攻坚”，着重探讨了国有资产管理改革、城乡一体化改革以及作为中国改革开放重要窗口的深圳的改革与探索等；四是“社会改革：保障和改善民生的制度基础”，重点分析了近年来我国推进基本公共服务均等化、社会改革以及地方政府改革等诸多热点问题；五是“他山之石：国际经验与借鉴”，着重介绍了德国、英国、欧盟一体化、越南等国家改革的做法以及一些国外政要、学者对中国等转型国家改革的研究成果及观点。

* 原载《上海证券报》，2008 年 3 月。

据笔者所知，《强国之路》是目前国内出版的第一本比较全面系统地总结中国改革开放 30 年的论著。综观本书，笔者认为至少有以下三个特点：

第一，用发展的视野和战略，总结、观察和俯瞰 30 年的改革开放。对于如何看待中国改革开放 30 年，这个看起来本不应该成为问题的问题，事实上成为人们普遍关注的社会话题。因为，这些年来，不管是社会上还是党内，人们对过去近 30 年的改革开放，在认识上并不是很一致的。有的人甚至把改革开放中出现的一些问题简单地都归咎于改革开放本身。持有这些观点的人虽然是很少的，但在社会上产生的影响却是不容忽视的。在一定意义上说，中国能否在新的历史条件下达成对改革的共识，重聚改革的人气，将直接影响着未来我国国家发展战略目标的实现，也关系到能否真正把坚持解放思想、坚持改革开放、坚持落实科学发展观促进社会和谐，坚持为实现小康目标而奋斗的党的工作大局落到实处。而《强国之路》中的许多文章，用大量的事实、数据和深入的分析，阐述了中国改革开放以来所发生的历史性变化，改革开放的划时代意义，以及对中国经济、社会，对普通民众所带来的巨大变化。在此基础上深入分析了中国在改革开放中出现问题的原因、后果等。绝大多数文章得出的基本结论是，中国在改革开放中出现的一些突出问题，虽然与我们的渐进式改革的推进策略有一定联系，但最主要的是由于一些关键性的改革还没有深入、到位所致。因此，继续深化改革，特别是深化一些关键领域的改革，如政府自身改革、政治体制改革，就显得十分重要，也是化解我们前进道路上遇到问题的唯一途径。用这样的视野、高度来分析认识改革开放，不仅可以清晰地分析大势，研判大势，保持清醒的头脑，也不会由于过多地纠缠一些具体的细枝末节，影响对改革开放的总体评价。这正像党的十七大报告中所说的，新时期最鲜明的特点是改革开放，新时期最显著的成就是快速发展，新时期最突出的标志是与时俱进，停顿和倒退是没有出路的。这在一定意义上是对近 30 年改革开放最好的概括。

第二，对一些重点领域的改革，进行了比较深入的分析，总结其中的利

弊得失。众所周知，近 30 年的中国改革开放，是在中国实行了 30 年计划经济的基础上展开的，改革开放既要坚持社会主义的方向，又要对计划经济时代形成的一系列陈规陋习进行变革，在没有任何可资借鉴的环境下，进行艰难的探索，其难度可想而知。因此，中国改革开放的一个重要特点，就是重构经济和社会秩序，加快体制转轨与社会转型同步。这就决定了中国的改革必将是一个波澜壮阔的巨大社会工程，涉及面广，难度大。在这个过程中，我们的探索从拨乱反正、实现党和国家工作重点转移起步，紧紧围绕市场化改革，建立市场经济体制这个中心，展开了一系列卓有成效的改革和实践。《强国之路》收入的许多论文，从不同的侧面进行了初步的总结和归纳，如国有企业改革、国有资产管理、财税体制改革、收入分配制度改革，农村改革，社会改革，行政管理体制改革，对外开放等。这些文章，不仅总结了上述相关领域改革的成就和经验，描绘了改革的历程，而且对目前存在的问题、未来改革的趋势等，也给予了很多关注。有些观点颇富前瞻性，如强调要把握中国发展模式的内涵、特点、机理、目标、途径，财政体制改革应将优先经济增长目标转变为优先社会公共服务目标，农村改革中要用更积极的城市化政策引导城乡统筹发展，收入分配制度改革要更加关注收入分配和财产分布之间的互动关系，对外开放中的风险防范，以及行政管理体制改革中防止政府改革孤军深入，改进改革的推进策略等。这些观点对进一步深化相关领域的改革，都具有一定参考价值。

第三，对未来中国的改革走向，作了前瞻性的预测和分析。回顾总结改革开放的历程，无疑是为了更好地把中国改革开放的伟大事业进行到底。在某种意义上说，中国未来改革开放能否继续深入发展，不仅关系到我们面临一系列深层次社会经济问题的解决，也关系到中国未来的前途和命运。正是从这样的高度，《强国之路》对未来中国的改革开放进行了多角度的分析和预测。其基本的判断是：经过近 30 年的实践，中国改革开放整体上已经进入新的历史阶段；中国社会总体上已经由生存型社会转向发展型社会。在这样一个特定的历史条件下，我们必须按照科学发展、社会和谐的要求，全面深

化改革。具体来说，要按照转变经济发展方式的要求，加快推进市场化改革；按照城乡统筹协调的要求，加快推进农村综合改革；按照提高开放型经济质量和水平的要求，更加积极地推进对外开放；按照社会和谐的要求，加快推进社会体制改革；按照发展社会主义民主政治的要求，深化政治体制改革。同时，有的文章分析了改革进入新阶段以及中国进入发展型社会后面临更加复杂的局面，如人的全面发展在这个阶段的特殊意义，利益关系的调整将更具有深刻性和复杂性，政治体制改革的现实需求增大等。基于此，许多论文都强调要进一步解放思想，协调经济、社会以及政治等不同领域的改革关系。在当前，要按照十七大提出的发展民主政治和政治体制改革的要求，把推进政治体制改革提升到更重要的位置，并进行大胆的探索和实践，使其整体上与其他改革保持平衡。只有这样，中国的改革开放才能健康地发展，并在提升中国在国际社会中的竞争力，加快中华民族的复兴中发挥更重要的作用。

为了更好地推动改革，多位学者建议，中央应该设立独立的改革协调机构，这个机构不应该附设在一个政府部门内部，而是应归总理直接领导，这样就可以最大限度地防止和避免部门利益对改革的干扰和影响。

中国行政改革：历程、战略与突破*

一、中国行政改革的历程

1949年新中国成立以来，我们就十分重视政府建设。在60年的发展历程中，有关政府建设和行政管理体制改革以1978年党的十一届三中全会为界，大体可以分为前30年和后30年两段。前30年主要是对行政管理体制的调整和完善；后30年则主要是改革。

在前30年，早在“文革”以前，根据新中国成立以后我国经济社会发展的要求，曾于1954年、1957年、1960年多次对行政管理体制进行调整。其主要目的是围绕党和国家的工作中心如第一个五年计划实施、大跃进、三年困难等展开的。至于1966年至1976年“文革”期间，中国行政体制所发生的变化，严格讲是在一种非正常的情况下进行的。期间，全国绝大多数党政机关受到严重冲击，领导干部被批斗，正常的工作秩序被打乱。总的看，前30年中国行政体制几经曲折，经历了一个复杂的调整演变过程。这一过程，既与经济发展以及社会主义建设事业的展开有关，但更主要的是受政治气候、特别是“左”的错误的的发展、演变的影响。这种现象告诉我们，行政体制的

* 原载《国家行政学院学报》，2009年第4期。