

高尚全 傅治平 李一鸣 徐连林◎著



政府转型 与 民生难题破解

高端论点阐释国之决策



政府转型与 民生难题破解

责任编辑:张连仲

装帧设计:阳 光

图书在版编目(CIP)数据

创新政府——政府转型与民生难题破解/高尚全 傅治平 李一鸣 徐连林 著.

—北京:人民出版社,2012.2

ISBN 978-7-01-010643-4

I. ①创… II. ①高… III. ①国家机构-行政管理-研究-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 013228 号

创 新 政 府

CHUANGXIN ZHENGFU

——政府转型与民生难题破解

高尚全 傅治平 李一鸣 徐连林 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京季峰印刷有限公司印刷 新华书店经销

2012 年 2 月第 1 版 2012 年 2 月北京第 1 次印刷

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16 印张:25

字数:300 千字 印数:0,001-5,000 册

ISBN 978-7-01-010643-4 定价:68.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

CONTENTS 目录

一、中国大转型的愿景之一： 在经济发展方式转变中塑造政府	
市场经济时代政府职能之错位	2
转型时期政府职能转变与重新定位	10
以破解民生难题为中心的政府转型	20
二、追问帕金森： 历数当今行政综合征	
综合征之一：行政低效症	25
综合征之二：行政浮夸症	28
综合征之三：行政臃肿症	31
综合征之四：行政“八股”症	34
综合征之五：行政惧光症	37
综合征之六：政绩工程症	40
综合征之七：铺张浪费症	43
综合征之八：文山会海症	46
三、“政”转带“经”转： 抓住发展方式转变的关节点	
转变经济发展方式已经刻不容缓	50
抓住经济发展方式转变的三个关节点	56

转变经济发展方式过程中的政府责任担当.....62

四、转型先转“脑”：

政府转型要转“学习型”

什么是学习型政府：学习主体、方式和内容的新变化.....68

政府为什么要转“学习型”：现代社会中的阅读危机与
政府改革困境.....75

如何建设学习型政府：学习型社会的环境营造与机制保障
.....80

五、给公仆戴个“紧箍咒”：

政府职能转变中的制度安排

“阳光是最好的消毒剂”：公开透明的行政运行机制.....88

“创造条件让人民批评监督政府”：内外兼修的行政监督
机制.....94

“正人先正己，有权必有责”：有过必究的行政问责机制
.....101

六、搭好阳光台：

建一个权力运行的透明政府

晒一晒“权力清单”，摸清政府行政权力家底.....110

治一治“钓鱼执法”，严格政府行政执法程序.....116

问一问“百姓满意”，完善政府行政效能监督.....121

七、干部“上下”由民：

把官帽的分配权交给老百姓

“公推直选”开辟基层民主新天地.....128

“双推双选”创新干部管理新模式.....135

“群众测评”建立干部考核新途径.....141

八、服务社会：

公共服务型政府的头号责任与使命

建设公共服务型政府是政府转型的必然选择.....	148
“以人为本”是公共服务型政府的价值基石.....	154
“让老百姓的口袋鼓起来”是公共服务型政府的基本要求.....	158
完善社会保障是公共服务型政府的重要职责.....	162

九、城乡端平一碗水：

实现人人享有均等化的基本公共服务

怎样看待当今城乡基本公共服务非均等化.....	168
可资借鉴的城乡基本公共服务均等化经验.....	174
走在城乡基本公共服务均等化的大路上.....	181

十、户籍改革：

逐年降低农民进城门槛

“户籍制度”是造成城乡差距的主要推手之一.....	189
“入城门槛”正在试点探索中逐步降低.....	195
改革关键是要革除户籍的“附加功能”.....	200

十一、教育公平：

把教育的雨露普洒全社会

教育公平的现实解读.....	206
中国政府推进教育公平做出的努力.....	211
教育公平现状引人关注.....	217
继续写好教育公平的大文章.....	222

十二、病有所医：

让最穷的人也看得起病

由小李瑞说开去	230
医疗卫生的现实窘境	232
医改之路在何方	237

十三、老有所养：

做好深孚民心的“银发工程”

养老保障“三问”	248
当代养老保障的欠缺	254
完善养老保障的当务之急	260

十四、安居工程：

为天下民众建造广厦千万间

住房之难难几许	272
住房之难难在何处	282
政府破难写新篇	288

十五、业有所就：

政府要大力打造新“饭碗”

中国社会的就业压力很大、很大	298
就业难的原因并不简单	303
推进就业的重要抓手	310

十六、治安长安：

政府要当好老百姓的保护神

社会治安是政府实现社会良治的标志	319
正视社会治安环境“短板”	322
政府要努力营造良好的社会治安环境	327

构建社会治安管理的长效机制.....329

十七、生态环保：

唱一曲“绿水青山带笑颜”

明晰生态环保的“三际”责任.....338
当生态环境成为公共资源时.....341
生态环保，中国政府如何作为.....345
找准经济发展与生态环保的平衡点.....348

十八、还归话语权：

疏通民意诉求渠道

还归公民的话语权.....358
发挥民间组织的官民互动的纽带作用.....362
让民众参与社会政策的制定.....367
构建公众参与的监督平台.....370

十九、行政体制改革：

在“以人为本”的服务践履中提升公仆能力

实现中央与地方的“大部制”无缝对接.....374
“省直管县”：地方行政机构改革的新趋向.....378
“政企分开、政资分开、政事分开”的新内涵.....383
服务型政府：地方行政体制改革指向.....386



中国大转型的愿景之一： 在经济发展方式转变中塑造政府

在当今众多学者看来，在新中国成立之初我国实现了社会基本制度转型、改革开放以来经济体制成功转型之后，现在又迎来了第三次转型，即在未来十多年乃至几十年时间内，我国将着力实现“由边缘到前沿、由隔阂到融合、由“不可持续到可持续发展”的全面转型。但是，我们所谓的“中国大转型”还不仅仅指这些，可以说它既是改革开放以来第二次转型的延续，又有新时期赋予它的全新内涵：广泛包括了从农村社会向城市社会转变、从工业社会向信息社会转变、从贫困社会向富裕社会转变等多方面的内容。

“中国大转型”，不论是在经济发展方面，还是在社会文化方面，政府管理在其中都充当着关键性角色。因此，在中国经济社会转型过程中实现政府职能转变，可以说是不可避免和不可或缺的。新世纪以来，特别是在当前国际金融危机冲击之下，我国经济发展方式转变已显得刻不容缓，而政府职能在定位上也不同程度地存在着一些错位，深入推进行政管理体制变革，以破解民生难题为中心、努

力实现以基本公共服务均等化为目标的再造政府行动将全面展开。

市场经济时代政府职能之错位

从改革开放以来的由计划经济体制向社会主义市场经济转型，到当前所谓的“第二次大转型”，我国不但实现了经济体制的根本性变化，同时在行政管理体制上也正在进行深刻转型，以使政府经济社会管理和公共服务等职能基本适应社会主义市场经济的需要。在新时期，政府基本职能实现了由计划经济时期的“包管一切”，到现在主要承担经济调节、市场监管、社会管理与公共服务等四项基本职能。但是不可否认，行政管理体制改革依然没有完全结束，在市场经济时代，包括当前的第三次转型时期，依然存在着政府职能错位、缺位的现象。这些现象不但影响到社会主义市场经济体制的健全和正常运行，也制约了政府行政管理职能的充分发挥和正确履行。下面我们试从政府与市场关系入手，简要分析转型时期政府职能错位的相关问题。

► 政府职能错位之一：错位权力设租人

“寻租”这一名词，1974年正式出现在美国经济学家克鲁格的论文里，后来，另一经济学家布坎南发展了这一理论，并使之成为现代经济学中一个活跃的理论分支。对“寻租”的概念，布坎南是这样解释的：租金是支付给资源所有者的款项中超过那些资源在任何可替代的用途中所能得到的款项的那一部分。租金是超过机会成

本的收入。从某种意义上说，这是吸引资源用于特定用途的一种分配上不必要的支付款项。

寻租虽然是一个舶来名词，但这一现象却普遍存在于我们身边，中国封建时期的卖官鬻爵，就是一种寻租。而在中国进入市场经济的一段时期，则有愈演愈烈的趋势。不过，现代中国人把“寻租”活动换了一个说法：拉关系。一些企业或部门还专门在单位财政预算中列进了这一笔开支：关系费，实际是寻租经费。

例如，一些社会办学单位想把收费提高一些，但收费标准要交物价部门审批，没有物价部门的同意，它们是不能擅自提高收费标准的。因此办学单位如果先给物价部门的经办人员一些好处，俗话说“吃人嘴软，拿人手软”，经办人员就会对其陈述的需要增加收费的理由予以认同，并在收费价格上放宽标准。这其中，当事双方都获利，尤其是办学单位获利更多。简单地算一笔账：一个学生多增加 100 元，他招收了 200 名学生，比正常标准多收 2 万元，如果学校拿出了 1 万元去寻租——拉关系，学校最终还可以赢利 1 万元。这样的事，办学单位又何乐而不为呢！

又如，一个加油站本来一年要交 5 万元的税款，但是由于他们答应免费给管这个加油站的税务局的小车加油，结果只交了 2 万元，除去他们免费提供的汽油钱约 1 万元，最终他们等于赚了 2 万元，而国家却损失了 3 万元。

再如，银行掌握的贷款权，也是寻租活动的对象。企业为了获得贷款，向银行有关人员付出的“租金”比贷款利息大得吓人，有的一手拿到贷款，另一手马上付出贷款的 10%—20% 不等的辛苦费，且不收任何单据。

由于一些政府部门及政府工作人的设租，使政府与社会的关系

成了一种“权钱交易”的关系——企业与个人用钱买政府工作人员手中的权，然后用买来的权再赚更多的钱。

有专家认为，在以下两种情况下少有寻租活动发生：一种情况是在完全管制的社会里，如计划经济时期，在这样的体制下，所有企业都归国家所有，所有企业的收入都通通上缴国库，然后按级别由国家统一分配，其中很少有租金存在，寻租活动难以找到对象。另一种情况是成熟的高度发达的市场经济中，产权界定清晰，企业自由经营，没有政府的干预，企业也毋须向政府租用某方面的权力，企业利润最大化是通过公平竞争获得的，这种情况下也少有寻租活动。但实际中还没有哪一个国家是搞完全的国家管制或完全市场的。即使中国计划经济最彻底的时期，城市也尚有个体工商业在活动；而号称私有化的西方国家政府也掌握着一些与经济相关的权力，如公共事业的经营、对市场主体的司法权等，这些权力也会导致寻租活动发生。西方以自由市场著称，但经常有政府官员受贿事件发生，一些国家总统的下台，多数就是寻租活动造成的恶果。

在市场经济中，寻租活动存在的条件至少有以下几点：

只要存在着政府对市场干预，就会有寻租活动。政府对市场的干预，意味着能够对市场履行某种权力，这种权力就有可能被当成交易的筹码。如果某一企业的生产构成一定程度的环境污染，政府环保机构有权力责令其企业或搬迁或停产。企业为了生存，有可能用一大笔租金租下这个权力，使其决定延缓或取消。一旦环保部门接受了这笔租金，这个寻租活动就顺顺当当地发生了。

只要存在着经济体制的双轨制及由此形成的价格双轨制，就会有寻租活动。一种产品在计划与市场之间存在着很大的差价，这种差价间的利润往往是企业家们追求的目标。在市场中，计划中的产

品往往是带有垄断或半垄断性质的。掌握了计划生产的指标，就有一个稳定的市场份额，能够实现稳定的利润。例如，国家确定某一个重点项目，这个项目是国家重点投资的项目，但国家不可能自己来建设，必须让众多的企业来投标，一个企业如果能够争取到这个项目，就意味着这个企业的利润有了保障。因此，它会想尽一切办法去争取这个项目，这其中就有可能出现寻租活动。当前，一个最大的寻租市场便是政府的基建。许多建筑承包商在这方面绞尽脑汁，在寻租中把相当一部分政府工作人员拉下马，拉进犯罪的深渊。

国有资产一直不能清晰产权，也是造成政府寻租的最重要的原因。因为，产权没有清晰，该谁管的问题没有最终落实，产权的边界模糊，就十分容易受到寻租行为的侵犯。监督边界或维护产权的成本太高以致根本没有人觉得拿国家的东西会受到什么严重的惩罚，国有产权在经济学意义上变成了“公共财产悲剧”。另一方面，还有一部分寻租行为是非生产性的，是从政治权力的重新分配发生出来的。因为，传统的稳定的政治过程发生了转移，而新的公共选择程序还没有形成，所以在公民和公有财产之间突然失去了联系，这就使得那些看守公共财产的官员或经理人能够“独断”地把公有财产按照极低的价格转移给私人，于是出现“穷了寺庙，富了方丈”的国有资产大流失现象。

既然没有完全的政府管制和完全的市场，那么，寻租活动也不可避免地发生，只是发生的程度不一而已。因此，政府要做的事情，是如何采取措施减少和遏制寻租的发生。一是提高政府公务员的职业道德，使之能够依法行政。二是明确政府部门的行为规范，用法律和制度明晰政府的职责权限。三是加强内外监督机制，把企业和政府的行为都纳入法制监督的范围、纳人民众监督的视野。四是减

少政府对市场经济的直接参与。五是适当提高政府工作人员的正当收入。

► 政府职能错位之二：全能政府与多头婆婆

计划经济是政府办经济，不存在政府干预的问题，所有的企业都是政府一手包办。企业与政府几乎是一体化的，企业也只有一个婆婆。企业的生产严格按政府的计划进行；企业的产品由政府统购统销；企业干部的流动不受任何区域或行业的限制。一个人也许今天还是这个企业的厂长，明天则成为某个县市的一把手。政府是全能的，把整个国家的大小事务都包揽一身；政府的工作人员也是全能的干部，即什么都能当，什么都会管。今天也许是个管意识形态的干部，明天则可能到一个经济部门去大谈特谈股份制改造了，“乔太守乱点鸳鸯谱”的事情十分普遍。而这种体制下的政府，毫无疑问属于“全能政府”。

实现市场经济，政府的经济职能定位于宏观调控，但宏观调控如果不明确调控的范围，政府仍有可能成为“全能政府”，即政府对什么都可以打着“宏观调控”的旗号去管一管。例如，政府一面把企业放开，让它们自己在市场里去闯，一面却保留某些权力，不放心地管这管那，即从宏观上还把自己当做一个婆婆角色。用有的人所说的：新规则，老裁判。所谓“宏观调控”，偏重“控”，忽略“调”，最终还是成了全面控制。而从一些具体事情来看，政府似乎管得更细了，如过去一个企业与其他企业的合作固然要主管部门点头，但也不至于像现在政府首脑频频出现在谈判桌前与外商讨价还价的情况，为了寻求外资合作，外出洽谈者多半是政府人员带队，企业人

员有时则只是个“搭头”。

政府全面控制而不给企业丝毫自由，已经被证明是最没有效益的控制，计划经济时期便是如此。那时候，即计划经济条件下的市场是单一的卖方市场，卖主是政府，卖什么乃至用什么形式去卖都由卖方决定，或者说由政府规定商品的流通渠道和方向。年纪稍大的人都会对以前中国流行的票证记忆犹新，那时候，布票、油票、粮票、糖票、烟票、豆腐票、火柴票……充塞在每个消费者的皮布袋里。许多时候，消费者面临的局面是：只此一家，别无分店。由于计划经济强调突出重点，而往往经济重心偏倚某一个方面，由此造成另一些方面的短缺。很多时候，计划经济就是一种短缺经济，是一种平均主义经济，不问个人的特殊需求，只按照一般需求进行计划安排，而结果是连国民的一般需求也难以满足。

市场经济是买方市场。卖主无法主宰消费者的行为，市场卖什么皆由消费者决定，卖方所能做的工作只是引导，即通过质量保证，通过广告之类的宣传，引导消费者来买其所生产、销售的商品，或者创造新型产品以吸引消费者。而且，卖方还得时刻调查消费者的消费动向，并根据消费者新的消费需求组织他们所需要的商品。由于生产者围绕消费者转，因此市场常常出现这样的怪圈，一旦某个产品受消费者青睐，销路看好，许多厂家便蜂拥而上，抢着生产同类产品，使该类产品供过于求，甚至成为灾难，大量产品积压而无人问津。

从计划经济向市场经济转轨，意味着社会权益要重新进行分配。由于权与利的维系与渗透，使政府自觉不自觉地成了企业的多头婆婆。如果说，过去只有一个政府来管，即其主管部门管，反正企业的收入统归国家，然后由政府统一按计划分配给各个职能部门，这

样，没有你我之分，交多与交少、欠交与不交，反正都在一口锅里，对各个部门影响不大。而进入市场经济之后，情况就不同了，国家放开企业，权利实行分割，企业有了自身的利益，其他政府部门也有其相应的权益，而且不是再由政府统一分配，而靠自己去收取。这样，他们都必须跑企业了。税收的要来，财政的要来，工商的要来，上级政府要来，地方政府也要来，甚至居委会的老太太也跑到企业来收卫生费之类的款项……企业由过去一个婆婆管，变成了由许多婆婆管。而这许多婆婆又都是从政府分身出来的——政府成了一个“多头婆婆”。而“多头婆婆”只不过是全能政府的变形而已，是政府分出的三头六臂管住了整个市场。个体商户中流传一句顺口溜——“十八顶大盖帽，管住了一顶破草帽”，可谓是对政府这个“多头婆婆”的形象说明。虽然国务院下文对政府审批项目进行了几次清理，但一般地方政府仍然保留有数百项审批项目，且审批项目几乎涉及所有行业和主要社会经济活动。而审批的环节之多，也是令人不胜其烦的。如需要配置土地资源的高科技工业项目，从提出可行性研究报告到竣工投产，一般要经过 13 个部门审批，盖五十多个公章，审批时间加起来需要几个月。

► 政府职能错位之三：政府、市场“两张皮”，政府成了局外人

政府与市场“两张皮”的现象，看来似乎不严重，因为人们一直在讨论政府对市场干预太多了的问题，而不是政府与市场的分离。

政府与市场之间存不存在“两张皮”现象呢？试举几点——

表现之一：上有对策，下有政策。政府按照自己的意图发布各

种通知规定，而市场只是按照自己的发展而发展，对政府的干预采取敷衍的态度，或者，上有政策，下有对策。更多时候则是奉行自己的“土政策”，而“土政策”与上头的政策大相径庭。还有的人则专门钻政策的空子，在政策的边沿上“踩钢丝”。政府的宏观调控变成了上不着天的、下不着地的空中楼阁。

表现之二：政府撒手，政企各行其是。政府与市场的“两张皮”也是政企分家的一种畸态表现。有人把政企分家比做夫妻离婚，认为夫妻离婚之后，就各走各的路，彼此毫无瓜葛。实际上，这是指将国有企业完全私有化。这样形成的“两张皮”，是冷冰冰的“两张皮”，甚至是对立的“两张皮”。由于政府总被忌惮地说成爱管闲事的婆婆，所以与企业不再拢边，也就把服务企业的职责也放弃了，特别是特困企业找上门时，一些地方政府不是想办法为其分忧解难，而是以政企已分家来搪塞。

表现之三：政府与市场严格划分界限。由于强调政府不去过多地干预，政府对企业的生存发展不闻不问，只是按章向企业征收各种费用，即政府的任务似乎就是收费，而不管其他事情。任何时候，政府都离不开市场，都放弃不了市场。只要市场具有社会性，即有一个国家社会成员参与其中，那么，政府就有责任管起来，但只是如何管得恰当的问题。正如父子关系一样，分了家还是父子，但分家后的父子就有许多模式。在西方社会，父子分家后，有很多方面都分得十分清楚。当父亲的总是放手让儿子独自打天下，而不做过分的干预，而儿子也以赖在父亲身边吃供给为耻。而在中国，“啃老”现象却十分严重，父子分家之后，儿子总要到父亲这里“揩油”。政府与市场的关系，也如父子关系，分家之后该怎样过日子，取决于父子双方的态度。西方社会的父子关系，也如西方政府与企业的