



中国改革论坛丛书

CIRD

China Reform Forum Series



*Building up a Public Service
Oriented Government*

建设公共服务型政府

◎ 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

本书由德国技术合作公司资助出版

建设公共服务型政府

中国(海南)改革发展研究院

中国经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

建设公共服务型政府/中国 (海南) 改革发展研究院编. —北京: 中国经济出版社, 2004.1

ISBN 7-5017-6281-3

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 122410 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: 陈所华

经 销: 各地新华书店

承 印: 三河市欣欣印刷有限公司印刷

开 本: 880mm×1230mm 1/16 印张: 28.25 字数: 580 千字

版 次: 2004 年 1 月第 1 版 印次: 2004 年 1 月第 1 次印刷

印 数: 0001—3000 册

书 号: ISBN 7-5017-6281-3/F·5057 定 价: 48.00 元

版权所有 盗版必究 举报电话: 68359418 68319282

服务热线: 68344225 68353507 68308640 68359420 68309176

中国经济书店: 66162744 地 址: 西四北大街 233 号

序言：建设公共服务型政府 对我国改革进程有决定性影响^①

中国（海南）改革发展研究院执行院长 迟福林
中国经济体制改革研究会副会长

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。二十五年的改革实践证明，政府改革一直伴随着我国改革的全过程。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。

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地把政府转型作为政府改革的基本目标。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。因此，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“自身革命”。从这样一个初步考虑出发，我认为，建设公共服务型政府对我国下一步的改革进程具有决定性的影响。

一、政府转型对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度改革，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。

^① 本文系作者在2003年11月29日“建设公共服务型——中国政府时期政府改革国际研讨会”开幕式上的主题演讲

二、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。

三、政府转型对于执政党的建设具有决定性影响。在我国经济社会转型的进程中，执政党的建设面临巨大的内部和外部的压力。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，主动稳妥地实现政治转型和推进政治改革的重要举措。

四、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，也不是一般性地政府职能调整，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模式。从这个意义上说，政府转型实质上是一场深刻的“政府革命”，这个“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。

当前，我国的改革面临经济、社会全面转型的挑战，这是一个更为深刻、更为复杂的改革新阶段。经济转型要求构建现代产权关系，社会转型需要形成新的社会利益整合机制。伴随着经济社会的全面转型，广大百姓日益迫切地要求政府能够为他们提供基本而有保障的公共产品和有效的公共管理、公共服务；广大百姓越来越期望建设一个公开、透明和没有腐败的政府。在这个特定的大背景下，我们需要对政府的职能和责任重新定位，需要对政府权力的有效监管。自觉地推进政府转型，加快建立公共服务型政府，将对我国的改革发展全局产生重大影响。

目 录

序言：建设公共服务型政府对我国改革进程有决定性影响	迟福林
---------------------------------	-----

总 论

加快建设公共服务型政府的若干建议（24 条）	（ 3 ）
建设公共服务型政府	（11）

市场化改革与政府转型

谈政府职能与财政功能的转变	（25）
实践中遇到的政府体制改革的难点和有效对策	（31）
经济体制改革与政府职能转变	（33）
以建设“公共服务型政府”为重点的下一步改革	（41）
关于深化政府改革的几点意见	（46）
市场经济条件下的政府公共服务机制	（51）
新世纪、新发展、新政府	（58）
建设公共服务型政府的初步设想	（63）
全球化与市场经济条件下的国家安全与政府职能	（64）
澄清思路是政府经济管理职能转变的前提	（73）
略论财政转型与金融改革的冲突和协调	（77）
财政压力、财政职能、政府职能与经济体制变迁	（81）
论政府职能的结构偏离及其调整	（89）
社会转型时期政府经济行为的重塑与创新	（95）
中国部门预算改革的目标与思路	（101）
依法界定政府与企业的关系	（108）
地方政府债务及其对策思考	（114）
经济发展中的政府与私有部门	（117）
社会资本与政府转型	（121）
论转型时期发达地区与民族自治地区的统筹发展问题	（126）
地方政府间竞争概述	（136）
西方“企业家政府”理论及借鉴	（149）

以人为本与政府转型

以人为本，树立科学发展观，推进政府职能转变	（161）
-----------------------------	-------

转变政府职能, 解决发展失衡	(165)
以人为本克服官本位, 加快政府职能转型	(170)
从经济发展角度冷静地思考和设计政治体制改革	(173)
转轨时期政治体制改革的特点	(200)
权利失衡、两极社会与合作主义的宪政体制	(207)
民主政治的动力: 国际经验与中国现实	(215)
民主实践与当代中国的治理	(232)
以民为本构建现代公共服务型政府, 提升地方竞争力	(237)
论经济全球化条件下的制度竞争力	(241)
转轨时期的公共危机与政府管理	(249)
对现代政府转型的思考	(257)
发展失衡中的社会风险及政府责任	(265)
中国公共支出资源配置分析	(273)

良治善治与政府转型

对挑战与危机的回应: 中国政府职能转变与危机管理	(297)
加快行政管理体制改革	(323)
建设公共服务和公共管理型政府的框架设计	(328)
中国转型时期的社会结构、NGO 与政府治理模式变迁	(343)
政府转型与公共权力的监督	(351)
市场经济条件下法治政府的定位	(359)
商主体立法在实现政府职能转变中的价值	(371)
立法听证是扩大立法民主提高立法质量的关键制度	(376)
良好治理与对公共政策的意义	(382)
论公民知情权和政府信息公开化	(387)
非典时期的媒体活动与媒体管理	(392)
构建公共服务型政府的政府文化	(404)
转型时期的公众参与机制建设	(411)
转型期的政府治理结构与信访监督	(418)

政府转型的国际经验

波兰反腐败的有效措施	(425)
治理的发展与欧盟视点	(439)
建立公共信任: 经合组织国家道德措施	(441)

Contents

Prologue: The Building – up of Public Service Oriented Government has Decisive Influence on Reform Process in China	Chi Fulin
--	------------------

Pandect

Proposals on Accelerating the Building – up of Public Oriented Government (24 points)	(3)
Building up Public Service Oriented Government	(11)

Market Oriented Reform and Government Transition

On Transformation of Government and Fiscal functions	(25)
Government System Reform in Realities: Difficulties and Effective Countermeasures	(31)
Economic System Reform vs. Government Function Change	(33)
Next Step Reform: Focusing on Building up public Oriented Government	(41)
Several Opinions on Deepening Government Reform	(46)
Public Service System in the Context of Market Economy	(51)
The Transformation of Government Function and Capacity Building during Transitional Period	(58)
Some Elementary Thoughts on the Building – up of Public Oriented Government	(63)
National Defense and Government Function in the Context of Globalization and Market Economy	(64)
Thoughts Clarification is the Precondition for Transforming Government Function in Economic Management	(73)
On Conflict and Coordination between Fiscal Transformation and Finance Reform	(77)
Transition in Fiscal Pressure, Fiscal Function, Government Function and Economic System	(81)
On Structural Deviation and Adjustment in Government Function	(89)
Reconstruction and Innovation of Government Economic Behavior in Transitional Period ..	(95)
Objectives and Approaches of Sectoral Budget Reform in China	(101)
Defining the Relationship between Government and Enterprises According to Law	(108)
On Local Governments' Debt and Countermeasures	(114)
Government and Private Sector in Economic Development	(117)
Social Capital Vs. Government Transformation	(121)
On the Problem of Development of Developed Regions and Autonomous Regions of Ethnic Groups During Transitional Period	(126)
Competition Among Local Government: Summarization	(136)
Theory and Implication of “Entrepreneur’s Government”	(149)

People – focused and Government Transition

People – focused to Promote Transition of Government Functions	(161)
Change Government Function to Solve the Imbalance In Development	(165)
People – focused to Accelerate Transition in Government Function	(170)
Thinking and Designing Political System Reform from the Perspective of Economic Development	(173)
Characteristics of Political System Reform in Transitional Period	(200)
Right Unbalance, Polarized Society and Constitutional System of Cooperation	(207)
Drive of Democracy: International Experiences and Reality in China	(215)
Democratic Practice and Governance in China	(232)
Establish Public Service – oriented Government, Promote Local Competitive Edge	(237)
On Institution Competitiveness in the Context of Economic Globalization	(241)
Public Crises and Government Administration in Transition	(249)
Thoughts on Government Transition in Modern Times	(257)
Social Risks and Government Responsibilities in Development Unbalance	(265)
Analysis on Resources Allocation in Public Expenditure in China	(273)

Good Governance and Government Transformation

Response to Challenge and Crisis: Chinese Government Function Transformation and Crisis Management	(297)
Accelerating Administrative Reform	(323)
Framework Design in Constructing Public Service Oriented and Public Administrative Government	(328)
Social Structure, NGO and Government Governance Transformation in Transitional Period in China	(343)
Government Transformation and Public Power Supervision	(351)
Government under the Rule of Law in the Context of Market Economy	(359)
Role of Commercial Entity Legislation in Realizing Government Function Transformation	(371)
Legislation Hearing is the Key Institution in Enlarge Legislative Democracy and Improving Legislation	(376)
Good Governance and its Impacts on Public Policy	(382)
On Public's Rights to Know and Government's Information Publication	(387)
Media Activities and Administration in SARS Crisis	(392)
Construct Culture of Public Oriented Government	(404)
Construction of Public Participation Mechanism in Transitional Period	(411)
Government Governance and Mail Interview in Transitional Period	(418)

International Experiences in Government Transformation

Building Effective Anticorruption Measures in Poland	(425)
Governance – a Development and EU Perspective	(439)
Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries	(441)

After Words

总 论

加快建设公共服务型政府的若干建议（24 条）

中国（海南）改革发展研究院

适应我国改革发展的新形势，并认真汲取 SARS 危机中的严重教训，我院于 2003 年 6 月提出“从经济建设型政府转向公共服务型政府”的 14 条建议。7 月，我院在北京召开“建设公共服务型政府”座谈会。11 月 29~30 日，我院又在海口召开“建设公共服务型政府——中国转型时期政府改革国际研讨会”。根据我院的研究，并参考中外专家的观点，现提出以下建议。

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度改革，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

6. 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。

7. 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个巨大的进步,它大大推动了我国经济的持续快速发展。目前的突出矛盾在于:第一,在我国初步建立社会主义市场经济体制框架的前提下,政府的主要职责是为市场主体服务和创造良好的发展环境。政府继续充当经济建设的主体和投资的主体,越来越不适应市场经济发展的要求,甚至在某些方面已开始成为市场经济发展的桎梏。第二,经济与社会发展失衡、区域经济发展失衡、经济发展和生态环境的失衡等,都与政府的转型有直接、内在的联系。

8. 政府转型的目标取向是建设公共服务型政府。十六届三中全会确立了以人为本的发展观。GDP 的增长不是最终目的,它要以社会各方面的协调发展为重要前提。在经济体制转轨进程中,长期靠各级政府主导或直接进行投资和建设,不可避免地会导致如下几个方面的恶果:一是政府权力的异化,公共利益部门化,权力寻租无法避免;二是助长了地方保护主义,市场分割,政出多门;三是这种体制必然会以 GDP 为官员政绩考核的主要指标,造成许多低效率的投资,政府的社会服务功能受到抑制,在失业问题、弱势群体的保护方面难以充分发挥作用;四是市场机制发挥作用的空間被压缩,行政垄断和审批事项增多;五是政府的社会公信力降低,社会信用体系破坏,容易形成畸形的市场经济。

要走出这种路径依赖的陷阱,出路就在于建立一个公共服务型政府。所谓“公共服务型政府”,从经济层面上说,政府存在是为了纠正“市场失灵”,主要为社会提供市场不能够有效提供的公共产品和公共服务,制定公平的规则,加强监管,确保市场竞争的有效性,确保市场在资源配置中的基础性作用。政府不应该直接作为微观经济主体参与市场竞争或者依靠垄断特权与民争利;从政治层面上说,政府的权力是人民赋予的,政府要确保为社会各阶层,包括弱势群体提供一个安全、平等和民主的制度环境,全心全意为人民服务,实现有效的治理而不是统治;从社会层面上说,政府要从社会长远发展出发,提供稳定的就业、义务教育和社会保障,调节贫富差距,打击违法犯罪等,确保社会健康发展。

公共服务型政府是和社会主义市场经济相适应、与执政党宗旨相一致的政府治理模式。其之所以能够实现良治和善治,是因为这种政府治理模式还有如下鲜明的特征:第一,政府必须依法行政,一切公共权力都必须符合宪法和法律,并在宪法和法律的监督之下行使;第二,政府是有限权力政府,政府公共权力由人民授予,必须严格限定在为人民服务的范围内;第三,政府是透明政府,严格实行政务公开,避免暗箱操作,自觉接受人

民群众的监督；第四，政府应当是精干的政府，必须严格注重降低治理成本并提高服务质量，避免机构人员膨胀。

9. 建设公共服务型政府更有利于市场经济条件下经济的持续快速发展。从现实来说，政府转型的主要目标之一，是更好地为经济发展服务。通过创造良好环境、完善市场经济，为企业服务来促进经济发展。从经济学上分析，公共服务型政府对促进经济发展的效率比经济建设型政府的效率更高。在市场经济条件下，经济建设型政府对于促进经济发展的作用是有限的，并且不可能长期维持较高的效率。其中的根本原因就是由于产权的问题不容易解决，委托代理的关系不容易处理。在产权关系不能明晰的情况下，一方面造成国有企业的低效运转，另一方面又容易造成腐败的加剧。如果政府从具体的经济建设和经济活动中抽身出来，企业的活力四溢，不仅国有企业会得到发展，民营企业也会得到长足发展。因此，从经济建设型政府转向公共服务型政府，经济发展不仅不会减慢，而且还会大大加快。

10. 建设公共服务型政府是解决发展失衡的关键。十六届三中全会提出的“五个统筹”，是一种新的科学的发展观，也是一种新的科学的改革观。过去的25年，我国在经济高速增长的同时，经济社会发展严重失衡，并已成为影响社会稳定的重要因素。从现实的情况看，解决各种失衡问题，需要从多方面治理，但关键在于实现政府转型。这是因为，诸多失衡问题的产生、发展，说到底与政府制定的经济社会发展战略、不同时期的方针政策，与政府的管理方式、管理手段密不可分。相对于其它改革，政府职能转换严重滞后，同建立与社会主义市场经济相适应的政府管理体制目标还有较大差距。因此，要解决发展失衡问题，其关键是明确政府的职能定位，合理界定政府管理经济的范围，切实把政府工作重点转变到提供基本公共产品和有效的公共服务上来。

三、建设公共服务型政府要以人为本，为社会 提供最基本的公共产品和公共服务， 着眼于解决当前最突出的经济社会矛盾

11. 在市场经济条件下，政府的主要任务是为全社会提供基本的公共产品和公共服务。第一，政府应该为全社会提供公共产品和公共资源，不再以投资和形成国有产权为自己的基本职能，而要以提供基本的公共产品为政府的第一职能。第二，调节市场经济。政府调控经济的最基本职能就是利用宏观经济政策调整总供给和总需求之间的平衡关系。政府对经济的调控实际上是短期和中长期兼顾、供求平衡和结构优化兼顾、经济发展与社会发展兼顾。第三，宏观调控职能，用“有形的手”纠正市场失灵。第四，全面承担改革成本，不要把改革的成本转嫁给市民、农民和企业。

在民营企业逐步成长足以取代国有经济以前，国有经济不必急于退出竞争性、盈利性行业。但从经营竞争优势上说，竞争性、盈利性行业还是以逐渐民营化为好，政府不必与民争利。政府逐步从竞争性行业抽身出来，把注入这一经济领域的公共资源力量转到提供

公共产品和社会服务上来,才能做到既不越位,也不缺位。

12. 从关注弱势群体的角度出发,集中解决最突出的经济社会问题。当前我国最突出的问题就是弱势群体的生存和发展的基本权益得不到有效保障。为此,第一,要为农民工提供最基本的人身权利保障,建立有效机制,解决农民工工资拖欠等相关问题。我国目前有1亿左右的农民工,相当于一个中等国家的人口,分布在各大城市,主要由公安机关对口管理,不仅没有享受到任何社会保障,而且经常遭受人身权利的侵害。这是我国当前社会最大的隐患之一。各级政府必须及时采取有效措施缓解这种矛盾。第二,各级政府要强化就业服务职能,关注城镇待业人员、大中专毕业生的就业问题。许多社会学专家对城镇待业青年进行了心理分析,认为这部分群体的违法犯罪倾向最高。大中专毕业生就业难也是一个复杂的社会问题,对家庭和社会心理的冲击很大。政府必须在解决这些问题上有所作为。第三,建立最基本的救济体系,为城市下岗职工提供有效保障。目前,虽然各级政府已经重视和开始建立城镇救济体系,但是由于资金短缺和措施不到位,许多生活困难的下岗职工事实上处于无人过问的境地。第四,要严格保护居民的财产权。近几年来,在城市建设中的房屋拆迁产生了相当尖锐的矛盾,受到社会的广泛关注。主要表现在没有一个合理的补偿机制,居民的财产权受到侵害。应当抓紧在全国范围内形成规范的法律文本,采取有效措施予以解决。第五,建立社会危机的预警机制和责任机制。我国当前正处在经济转型的关键阶段,各种社会矛盾十分突出,而这一阶段保持社会稳定是关系到巩固改革成果、实现经济持续发展的重大问题。要由中央政府统筹规划,建立系统的社会预警机制,明确地方政府在防范和化解危机中的责任。

13. 以人为本,千万不要忽视农民。要特别重视农民的利益,为农民提供基本而有保障的公共产品。当前,解决农民问题要突出办好四件事:一是给农民土地使用权、处分权和收益权;二是减免农业税,取消农业特产税;三是保障农民的生存权,而且要尊重和保障他们的发展权利(包括公共卫生、教育、文化和政治权利);四是创造条件,建立和完善农村最低的社会救济制度,试行农民最低生活保障制度。

14. 注重并建立不同利益主体的利益表达机制。目前中国社会分化与失衡问题已经非常严重,尽管已引起社会和政府的高度重视,但社会失衡加剧的趋势仍然没有得到遏制。从目前的情况看,还有进一步扩大的可能。要扭转这种趋势,国家就必须承认社会利益高度分化的现实,承认不同的社会群体追求自己利益的合法性并保护其权利,要为不同群体表达自己的利益以及为追求自己利益施加压力做出制度性安排,充当规则的制定者和冲突的裁决者,要特别关注和保护弱势集团。

15. 建立以公共服务为取向的政府业绩评价体系和科学的行政问责机制。我国当前出现的部分经济社会矛盾,与以GDP为取向评价政府和官员的业绩有密切的关系。SARS危机以来,许多专家发出了警示:我国当前已经进入社会发展的不稳定期。要从根本上解决这些问题,必须尽快废除以GDP为取向的政府业绩评价体系,纠正那种见物而不见人的片面发展观。尽快按照公共服务型政府的要求,建立以公共服务为取向的政府业绩评价体系,坚持以人为本,将政府职能切实转变为社会提供基本的公共产品和公共服务上来,强化政府的社会服务功能。与此同时,建立科学的行政问责机制,追究政府行政机关和官员