

加快转变
经济发展方式
丛书

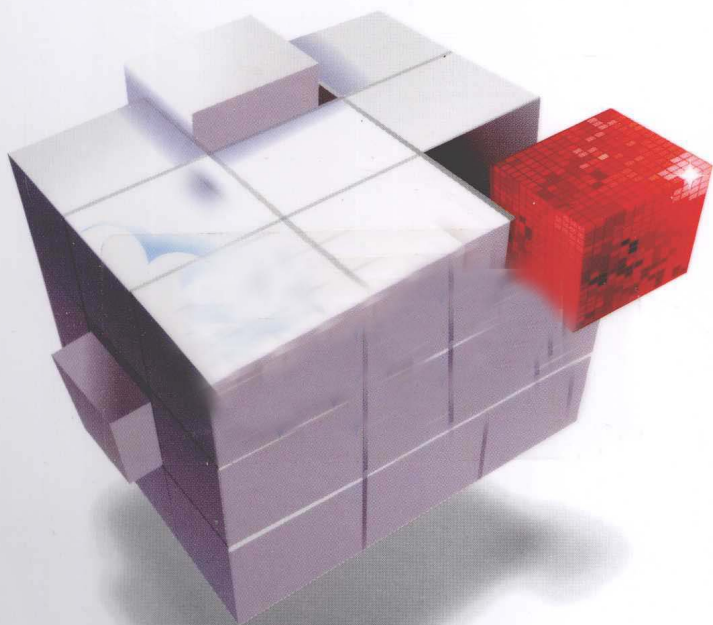
主 编：迟福林
执行主编：傅治平 曹成杰

经济转型与 政府角色定位

JINGJI ZHUANXING YU
ZHENGFU JUESE DINGWEI

多元角色再定位 服务经济大转型

傅治平/李一鸣/宋可玉◎著



国家行政学院出版社

经济转型与 政府角色定位

JINGJI ZHUANXING YU
ZHENGFU JUESE DINGWEI | 多元角色再定位 服务经济大转型

傅治平/李一鸣/宋可玉◎著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

经济转型与政府角色定位/傅治平, 李一鸣, 宋可玉著.
—北京: 国家行政学院出版社, 2011. 1
ISBN 978 - 7 - 80140 - 970 - 6
I. ①经… II. ①傅… ②李… ③宋… III. ①国家
行政机关—行政管理—研究—中国 IV. ①D630. 1
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 262248 号

书 名 经济转型与政府角色定位
作 者 傅治平 李一鸣 宋可玉
责任编辑 刘正刚 闫勤
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路6号 100089)
电 话 (010)68920640 68929037
编 辑 部 (010)68928745
经 销 新华书店
印 刷 北京天宇万达印刷有限公司
版 次 2011 年 2 月北京第 1 版
印 次 2011 年 2 月北京第 1 次印刷
开 本 710 毫米×1000 毫米 1/16 开
印 张 14.75
字 数 300 千字
书 号 ISBN 978 - 7 - 80140 - 970 - 6/D · 499
定 价 36.00 元

“十二五”，中国又站在了一个新的起点。

在这个新的历史方位上，中国开始了新一轮改革与新一轮转型，将为迎接全面小康社会的到来，对第一轮改革与转型中未克的难关进行全面攻坚。

如果我们暂且把党的十一届三中全会以来进行的改革称之为“第一次改革”，把改革中实现由阶级斗争向经济建设的转轨称之为“第一次转型”。那么，我们目前的改革与转型则可称之为“第二次”了。第一次改革和转型，我们克服了靠阶级斗争解决一切问题的政治运动惯性，实现了由计划经济向市场经济的艰难转身；第二次改革和转型，则要实现由经济单兵突进的发展，向经济社会全面协调可持续发展的华丽转身。而且，改革与转型的起落点，完全指向了“人”——“以人为本”作为科学发展的目标与价值，成为第二次改革和第二次转型始终不变的行动纲领。也就是说，人民群众利益最大化实现，千年小康梦圆，将是第二次改革和第二次转型的出发点与落脚点。

新一轮的改革和转型，无论是加强宏观调控，还是调整经济结构；无论是理顺收入分配关系，还是健全社会保障体系；无论是加大社会建设力度，还是推进政府转型，都需要以科学发展观为主导，以加快转变经济发展方式为主线，都需要不断深化改革，通过体制机制创新赢得空间、获得动力。从改革与转型的深度与广度来看，其攻坚的艰难程度，丝毫不亚于第一次改革和转型。因此，更需要全党、全社会齐心协力、创新思路、再创辉煌。

基于第二次改革和转型的目标和任务，我们围绕转变经济发展方式，设计了四个研究专题：一是以转变经济发展方式为主线的经济转型；二是以低碳生态为标志的未来经济发展趋势；三是以民生问题为重点的社会利益格局重组；四是以行政管理职能转变为关键的政府转型。

在经济转型的专题里,将着重探讨转变经济发展方式带来的诸多方面的结构之变。我们认为,转变经济发展方式,并不仅限于以前所提到的增长方式,要“转”的范围大大扩展。如果仅仅是增长方式,也许我们轻松许多,当然也就难以彻底根除以往粗放式经营的种种弊病,其涉及的方面也就不会那么全面。而经济发展方式的转变,则要求对经济领域诸方面的结构进行调整,这包括所有制结构、产业结构、收入分配结构、消费结构、企业组织结构、科技结构、区域经济结构等等。就这些结构如何调整,我们给出了一些意见,不管这些意见对与错,或许都可以对经济发展方式转变的方向做一些或正或反的提示。

低碳经济专题,初看似乎只是经济专题里的一个子题,其实,低碳这个概念已经渗透到经济社会的方方面面。低碳生活、低碳社会、低碳城市……却不是“经济”二字所能说清的。我们将其单列出来作为一个专题,就在于发展低碳经济正在成为当前世界经济转型的大趋势、大方向,是全球应对环境危机所做出的必然选择。发展低碳经济对于全社会来讲,是一个新概念,因此这个专题还起着理论普及的作用。

利益格局重组,是“十二五”的重点,也是关系到发展成果能否为最广大人民群众共享的问题。坦率地讲,我们的经济发展创造了世界奇迹,但社会财富分配的悬殊,也让人忧心忡忡,中国人历来有一种“不患寡而患不均”的心理,如果长时间不能解决这个问题,就有可能带来社会不稳定。因此,研究如何重组利益格局,有十分重大的现实意义。当然,我们不能说进行这项研究,就能找出具有针对性的良策,但“三个臭皮匠,顶个诸葛亮”,集思广益,或许因此而触发领导者决策的灵感。

在政府转型的专题里,我们认为最有创意的研究,便是为政府在新一轮的改革和转型中设定了十一个角色,并对这十一个角色的行为方式做了新的定位与设计。有人把政府转型称之为“牛鼻子”,意谓抓住了政府转型,就把握住了转变经济发展方式的关键点。我们认为在新时期,如果政府能够把这些角色扮演到位,那么在振兴中华的大舞台上,在建设全面小康的壮举里,政府必然成为最受人民群众喜爱与欢迎的角色。

很高兴,也很感激,我们邀请的合作者十分尽心,也很见功力。不仅按照要求保质保量地完成了我们所设计的专题,而且他们对专题的诠释,其深刻性、系统性、可操作性也大大刷新了我们的构想。如果说,最初我们对成果效应的估计,只是希望能够比较准确地阐释中央“十二五”的基本思路,但就现在展示出来的成果来看,却可以为各级领导构思本地区的“十二五”宏图提供比较到位的决策参考。

如谓不信,请阅此后文字以印证!

编者

人生一场戏,社会大舞台。这个比喻形象地告诉我们:在社会大舞台上,每个人都扮演着一定的角色。我们在社会舞台上,总会扮演某一种角色,并且根据不同场所、不同时期进行着角色转换。但是,并非每个人都能及时转换好角色,并把转换后的角色演好。在社会大舞台上,一个国家的政府同样也在演出,也承担着一一定的角色,并随着时代的变革而发生角色的转换。在角色的扮演和转换中,同样会有成功与失败。如何使政府扮演的角色发出迷人的光彩,这是几乎所有国家的政府都在探讨的问题。而在全球经济一体化趋势下,政府转型及角色的合理定位,更是一个国家社会经济发展的动力源。因此,政府转型不仅是中国在改革开放中面临的一个重大课题,也是世界各国在发展中都要解答的一个重大问题。

一、政府转型是一个世界性课题

现代政府的转型是世界各国都面临的一个重大课题。在转型过程中对政府进行正确的角色定位,是同一国家社会经济发展的关键。但是,在同一国家的不同发展阶段,政府担当的角色却是不相同的。每到一个发展的新阶段,就会要求政府及时实现角色转换,如果角色转换不及时,就会延缓或者阻碍社会经济的发展。时代车轮一日千里,经济社会也不断快速发展,意味着政府处于不断转型的过程之中,承担的社会角色也在不断转换。

以往,关于政府转型及其角色定位,人们有一个认识的误区,认为西方在自由资本主义时期就已经完成了政府转型——在市场经济中的政府角色已经定型。因此,在谈到政府转型时,言必称西方。殊不知,西方国家的政府也仍然处于不断转型过程之中。特别是经济全球化带来市场范围扩大和经济关系日趋复杂,促使政府在宏观调控方面的作用不断加强。例如,19

世纪末,美国经济由自由竞争发展到垄断阶段后,联邦政府的经济管理权就不断增强,1929—1933年世界经济危机爆发后,随着罗斯福新政的实施,联邦政府集中了国家财政的主要部分,通过转移支付的形式调节各州的经济。而日本、韩国则从经济起飞开始就把经济管理权集中在中央。根据世界银行的资料显示,从1960年到1995年期间,中央财政支出占GDP的比重,发达国家由不到20%提高到35%以上,发展中国家由15%多一点提高到25%以上。这证明政府对市场经济调控作用明显增强。在当今时代,政府角色更是以灵活的形象出现在市场经济中。凡是企业和个人能够做好的事情,政府就不插手;凡是市场能够优化的资源配置的领域,政府尽力为其创造有利条件。政府干预的方式越来越让位于间接调控,不仅有财政、金融手段,还有法律、政策以及借助中介组织等多种调控形式。

在经济全球化及政治多极化的趋势下,导致政府加快转型的另一个重大原因,是需要政府发挥作用的范围不断扩大。世界银行的《1997年发展报告》中指出:“过去的一个世纪中,政府的规模和职责范围大幅度扩大”。各国政府不仅在稳定宏观经济、合理配置资源等方面发挥作用,而且在调整经济结构、发展科学技术、保护生态环境、缩小地区差距、增强本国经济在世界市场上的竞争力等方面发挥作用。而且,各国政府除了干预本国经济外,还要联合起来对国际政治、经济进行干预,一些区域性经济组织,如亚太经合组织、欧盟、北美自由贸易区等,其有关国家的政要甚至是首脑,每年都定期开会,定期协调各国在外贸、外汇、金融方面的政策。由于不少国家的政要甚至首脑都积极参与,也使这些经济组织的会议带有愈来愈浓厚的政治色彩。如一年一度的APEC会议,不仅讨论经济问题,而且还讨论诸如朝核问题、亚太地区反恐问题,等等。事实上,联合国组织经常就环境生态、政治战争、民族问题及科教文卫等方面召开协调、合作等方面会议,在维护全球共同利益与本国利益方面,各国政府都发挥着重大作用。

在现实中,因为政府转型不当而影响社会经济的发展的教训,更提醒各国政府必须适应形势,转换角色。如曾经爆发的东南亚和东亚金融危机,以及从2008年爆发的世界金融危机,就不仅是市场的责任,也有政府转型不

当的因素在内。

对此,有人从政府行为的角度总结了两点经验教训:

一是政府干预经济的范围、方式、力度必须随经济发展的阶段性变化而进行相应的调整。在经济发展初期,市场不发育、本国的经济竞争力弱、资源有限,政府应在资源配置中发挥积极作用。但是,当经济发展水平提高和市场初步形成之后,政府的职能和作用应当及时调整到加强宏观管理上,充分发挥市场在资源配置中的作用,政府、企业、银行应分开,形成相互制约的机制,以创造良好的市场环境。

二是政府的宏观调控体系和政府行为必须适应经济全球化所带来的国际经济环境的变化。例如引发 2008 年世界金融危机的原因之一,初看起来,是次贷危机,但仔细分析,却可以发现是宏观政策失误。正如 2007 年诺贝尔经济学奖得主之一的埃里克·马斯金教授在上海的一次重要论坛上表示,美国次贷危机暴发的主要责任在政府的监管失误,过去很多年间,美国的大量房屋抵押贷款发放都相当宽松,但实际上其中很多贷款根本不应该批准,这些盲目的审批,为次贷危机埋下了伏笔。这次危机提醒所有国家的政府,在市场经济中,政府该管的时候一定要果断地管起来。否则,等到危机发生后再由政府来“买单”,其损失将更大。因此,马斯金认为,金融行业需要监管,其中一个非常重要的目的就是使金融行业的这种外部效应不致失控。次贷危机就证明了美国政府的监管失效,如果监管有利的话,这个危机就不会产生。由此而言,政府金融监管当局必须建立一种真正有效的监管机制,以避免再一次出现大量的不良贷款。换言之,监管部门必须提供很好的激励机制,让金融机构不再借出那些可能会导致坏账的贷款。

二、政府角色没有永恒不变的定位

现代政府转型向何处转?这是一个一直没有最佳之解的“哥德巴赫猜想”。尤其是在变化莫测的市场经济舞台上,竞争是主旋律,优胜劣汰,每一个政府都难以长期保持某一种不变角色,必须不断转型,不断进行新的定位。适者生存的自然规律残酷摆在每个主体面前,现代政府在转型过程中

如何进行角色定位,不仅刚进入市场经济的国家在探索,就是市场经济比较成熟的国家也在不断探索,而且,不同时代、不同国家对政府角色定位都有不同的回答。

在西方的资本主义自由竞争时期,亚当·斯密提出,经济发展应由“看不见的手”来指挥,政府只需充当“守夜人”就行,这个思想作为一种主流思潮,影响了西方社会长达150年之久。而在这种主流思潮主导下的政府可称为“弱势政府”。

20世纪30年代爆发世界性经济危机,市场对高膨胀、高失业束手无策,这一场危机使发达国家的损失总额高达2600亿美元,比第一次世界大战的损失总额还高52.9%。西方国家对政府这个角色定位的认识发生显著的变化。“国家终究不得不承担起对生产的领导”,美国总统罗斯福接受了凯恩斯的理论并实施“新政”,主张政府运用各种经济政策,全面干预经济生活,以实现充分就业和经济稳定发展。其具体手段包括扩大财政支出、增加货币和信贷、大兴公共工程、创造就业机会等。这个时期的政府可称为“强势政府”。这种思想影响了西方50多年。

到70年代出现石油危机,80年代发生债务危机,以及80年代末苏联和东欧国家相继发生剧变,人们对经济发展中政府职能和作用的认识,又一次发生变化——许多国家相继提出小政府、强市场的观点,新古典主义经济学又开始青睐市场。当时美国的总统里根就是这种观点的支持和实践者,里根政府所实践的新古典经济学派理论又叫里根经济学。此时的政府可称作“服务政府”。

随着科技进步、经济全球化和经济结构调整的加快,世界各国很快发现,没有政府的作用,经济不可能持续、稳定地发展,各国又开始重新认识政府的作用。美国总统克林顿就主张政府与市场两手抓。世界银行1996年召开的第八次经济发展大会,讨论的主题就是政府在经济发展中的作用问题。1997年出版的《世界发展报告》以《改变世界中的政府》为题,主要探讨了政府在经济发展中应当发挥什么作用,怎么发挥作用的问题。东南亚和东亚金融危机进一步引发大家对政府在经济发展中作用的思考,主张政府

在必要的时候应该干预市场,这时候政府的角色是“平衡政府”。

从历史的发展脉络来看,政府角色定位与经济发展阶段、市场发育程度、政府体制以及历史传统文化传统直接相关。不同的经济体制条件下,市场发育程度和市场发挥作用的范围不同,与之相应,政府的作用也不相同。即或是同样的市场经济,不同国家政府也有不同的行为模式。以美国为首的传统市场经济模式,其主要特征是对市场依赖程度较高,政府的调控作用就被限制到最小;以欧洲国家为主体的市场经济模式,其主要特征是政府的宏观调控作用比较大,国有经济成分比较大,带有明显的混合经济体制色彩;日本的模式则被称为政府主导型市场经济模式,其基本特征是政府对经济的干预成分远远大于欧美各国,政府在财政、金融、贸易、产业、计划以及社会资本投入、技术开发、人才培养等方面的调控作用十分明显,甚至有人将这种官民一体、政企一家的经济管理模式称为“大日本股份公司”。

同时,政府的角色总是随着本国社会经济政治的发展以及市场竞争能力的增强不断进行调整。在传统计划经济体制和战争时期的经济管理体制下,市场机制难以正常发挥作用,政府的作用包罗万象。而在和平时期的市场经济体制条件下,市场能够正常发挥作用,政府的作用则一般局限在市场失灵、且适合于政府发挥作用的领域。例如,18世纪末美国建国初期,工业发展面临着英国产品的竞争压力,为了保护本国工业的发展,美国政府采取了保护关税和奖励制度。19世纪末,美国经济总量已经居世界第一,竞争力增强,这时美国政府的政策调整为扩大开放,维护竞争。20世纪80年代,美国经济在许多方面失去了二战后的绝对优势地位,面对日本、欧洲以及新兴工业化国家日趋激烈的竞争,美国政府为维护国家经济安全、提高本国商品的国际竞争力,采取了一系列措施,促进本国科技发展和产业结构调整,并在有竞争优势的领域,强迫其他国家开放市场,以扩大美国商品的出口。

进入新世纪之后,政府转型越来越受到人们的关注,如何从一个集权政府转向民主政府,如何从一个无限权力的政府转向有限责任的政府,如何从一个管理政府转向一个服务政府,如何从一个人治政府转向法治政府,成为世界各国政府的探讨的首要问题。而且,由于现代政府全面的转型,政府角

色变得更加多元。同时,越来越多的人都已经认识到,现代政府转型并不是一个一劳永逸的行为,而处于不断的变革之中,政府必须与时俱进,不断转换自己的角色,以适应社会经济的发展趋势。因此,探索如何加快政府转型,以及转型过程中如何进行政府角色定位,成为一个国家实现现代化的重要内容。

三、中国政府在经济转型中应扮演何种角色

现代政府在转型期扮演什么样的角色,这是现代政府转型的实质性问题。根据现代政府的性质、职能与功能,我们可以概括出十来种角色。本书就从不同的角度展示出了中国政府在经济转型中要完成的角色塑造,包括服务型政府、小政府、高效政府、有限责任政府、公平政府、阳光政府、民主政府、法治政府、廉洁政府、诚信政府、学习型政府。

服务型政府。把政府职能定位于“服务”,不仅是由于经济转型的需要,而且是现代政府本质的回归。现代政府的角色,由传统政府的“家长”角色向公仆角色转换,这种转换使政府由权力管制为主转型为以服务为主,服务成了政府最重要的职能。通过服务,最大程度地满足人民群众不断增长的物质与文化需求、最大程度地满足人民群众全面发展的需求。在市场经济条件下,打造服务型政府还意味着,正确界定政府与企业的关系,政府不再是企业的指挥者,而是成为企业的服务者;企业则不再是政府的管制对象,而成为政府服务的主体。在这一对关系中,政府的任务是回应和满足企业的要求和期望,企业得以有一个宽松的环境,在遵守法律规范的前提下,自由开展自身的经营活动。当然,更重要的一点,就是强调现代政府要加强公共服务——为全社会的人民群众提供均等化的公共服务。

小政府。“小政府”一直被理论界视为精干、廉洁和高效的象征。在当前机构臃肿、人浮于事、行政效率低下的现状之下,“小政府”显然具有很强的感召力,是一种为众人所希望的理想型政府。但是,构建小政府并不意味着政府就少做事情,而是让政府变得更为精干,集中精神做好人民群众要求政府所做的事情。当然,更重要的一点是,小政府分权给社会,调动社会的

积极性,把更多的事让社会去做。从一些地方进行小政府建设的尝试情况来看,政府瘦身变成小政府之后,做的事情不是减少,而是增多;办事速度不是放缓,而是加快。减少许多中间环节——中间机构,办事的关卡少了,出现“肠梗阻”的现象也就少了。当然,政府要变成小政府,有较大的难度,一些工作人员并不希望政府变小,因为政府变小,意味着权力变小,甚至一些人因此而丢掉铁饭碗。党的十七大之后,我国政府在中央实施的“大部制”,就是向建设小政府努力,希望在小政府建设方面做出示范,而一些省份开始进行的省直管县的试点工作,也为小政府建设拓展道路。

高效政府。高效政府包括两个方面:一是运行成本小,二是执行能力强。一个机构臃肿、执行力疲软、运行低效的政府要想顺利推进体制机制改革、成功实现职能转型是不可想象的。因此,提高执行力,在服务中锤炼效率成为目前促使政府职能转变的一个重要课题。当前,中国经济和社会开始了新一轮发展,需要一个更加高效的政府来加以支撑。把政府推向高效政府,是实现政府转型的一个重要的目标。高效政府将进一步转变政府职能,处理好政府与企业、市场、社会之间的关系,更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用,从而更加深刻地体现高效政府的价值。

有限责任政府。责任政府是一种新的政治理念,也是现代政府的发展取向。现代政府是靠人民——广大的纳税人养活的,那么,对于养活自己的纳税人,政府必须也应该克尽自己的职责。按照专家的观点,责任政府这一政治理念,本质上是由政府与人民之间的基本关系所决定的。法国启蒙思想家卢梭在其代表作《社会契约论》一书中就说过:“就民主制这个名词的严格意义而言,真正的民主制从来就不曾有过,而且永远也不会有……我们不能想象人民无休无止地开大会来讨论公共事务。”^①于是,解决这一政治问题的普遍主张就是:国家通过一定的制度规则,按照人民的意志(不同性质的国家具有不同的理解),产生出能够代表人民意志的国家权力主体来管理国家、管理社会的公共事务,这样也就产生了政府的责任。改革之前,我国

^① 《社会契约论》,商务印书馆 1982 年版,第 88 页。

政府牢牢把握各种具体事务的行政管理权限。这种“全能政府”导致行政管理效能不高。针对这种积弊,我国行政管理体制变革,政府的职权由全能转向有限责任,收缩政府的管理阵地,将政府职能集中于经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等方面。

公平政府。政府合法性在很大程度上是以维护社会的公平、正义为前提的。一旦这种公平正义的天平本身出了问题,社会就会处于一种危机状态,这一点已经被大量的历史所证实。因此,建立公平政府,应该成为现代社会管理者的一项重大任务,成为现代政府追求的一个目标。公平、正义之所以成为公众衡量政府最核心的指标,在于政府手中掌握的一种特殊权力,即在宪法与法律的规制下的社会规则制定权。这种规则既表现为一个国家的基本法律、法规,也包括大量的具体政策。政府通过制定各种法律法规和公共政策,维护社会基本秩序,平抑社会利益,化解社会冲突,保障社会的公平和正义。可以说,保障公平的责任在政府,维护公平的主体也是政府。

阳光政府。阳光是现代政府的形象,也是现代政府必须选择的行为方式。传统政府自信可以无须在民众的参与下就能做好社会上的一切事务,结果,许多事务在暗箱、灰箱中操作,不仅做得让群众不满意,而且滋生腐败。因此,阳光、透明成为现代政府追求的目标,也成为现代政府的行为模式。阳光政府强调政府行为公开、透明,让群众知晓。其公开的内容也从最初单纯工作内容,到干部聘任,再到职称评定、城市规划方案、政府采购,甚至连职工退休等都要在阳光下作业了。而政府行为的透明,也让老百姓熟悉了一个新名词:听证会。政府要出台一个规定或确定一个重大项目,先开个听证会,听专家的意见、听老百姓的意见。此外,为体现“透明”,政府对“阳光工程”作了许多探索,除公开制外,承诺制、社会监督员等形式层出不穷,公开的形式虽然不拘一格,但宗旨都是一样的,那就是将自己曝光在群众面前,要方便群众,利于监督,从而让自己的政令更有效力。

民主政府。民主是现代政府的内核,也是现代政府的生命、灵魂。按照现代民主政治的一般理论,国家权力的本源在于人民,这个被称为人民主权的原则,是当代民主政治的理论基石。中国在建立民主政府方面,作了许多

有益的尝试。改革开放以来,中国扩大民主参与,丰富民主形式,坚持与完善人民代表大会制度、多党合作与政治协商制度、民族区域自治制度和基层民主制度等基本政治制度。在保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,享有广泛的权利和自由,尊重和保障人权等方面都做了大量的努力。而通过自下而上的扩大基层民主建设,为建立社会主义民主奠定了坚实的基础,也为建立民主政府开辟了理想的途径。

法治政府。法治是现代政府的手段。用法律规范社会也规范自己,这是现代政府的发展趋向。时代发展需要政府成为责任政府,但如何才能保证责任政府抑制其权力使用的任性和张力,把权力的行使限制在合法的范围之内、不越界呢?法治是最好的保证。所以,严格说来,责任政府必然同时又是法治政府。现代社会是一个有序发展的社会,法治的实质是秩序,一个政府既应当是秩序的建立者,更必须是秩序的遵行者。可以说,政府遵循秩序比公民遵循秩序更关键——政府遵行法律规范不仅有助于政府行为的自律,同时又有助于决策的睿智和理性。用法律规范政府行政行为是营造良好法治环境的基础。各行政执法部门要依法执法,规范执法,公正执法,自觉维护法律至上尊严,树立法律至上权威,做遵法守法的模范。而努力完善行政权力的运行、制约和监督机制,是保证依法行政的重要一环。

廉洁政府。廉洁是现代政府的本质。一个政府要成为对人民负责的政府,必须在服务大众的实践中力求廉洁,并在廉洁的基础上实现高效。没有廉洁,难以勤政,也不会高效,即使高效,其效益也不能有利于公众。廉洁政府要求公职人员勤政廉洁,特别是领导干部更要率先垂范,要实现这个目标,道德激励和意识形态教育的功能至关重要。新中国成立后,一直致力于建设一个廉洁政府。党和国家的第一代领导人毛泽东提出的“两个务必”,成为历届政府的行为准则。特别是近几年来,政府加大反腐倡廉的力度,就是围绕廉洁政府在作不懈的努力。

诚信政府。政府诚信是社会诚信的基石和灵魂,是所有诚信现象中最重要的一种,它贯穿于政府与公众的整个互动活动之中,直接或间接影响着公民诚信、市场诚信和民主政治的建设,在整个社会信用体系建设中发挥着

示范和表率作用。现代政府是建立在以信用为基础的市场经济体制之上,担负着信息提供、市场准入、监督市场运行、维护市场秩序的职责,一旦政府行为失信,发布虚假信息,必然会降低政府的公信力,损害政府的权威和形象。政府一旦失去诚信,社会诚信便无从谈起,就必然导致市场秩序的混乱、无序,社会风气的败坏,道德水平的滑坡,干扰和损害社会主义市场经济的健康发展。建设诚信政府,就要在为民谋利的实践中强化政府权威、提升政府公信力、塑造政府形象、促进政府勤政廉政。同时要构建良好的制度平台,为政府走向诚信提供有效的制度安排。

学习型政府。现代社会是一个学习型社会,任何组织、个人都必须把学习当成一项维持生存发展的重要行为。创建学习型政府,就是强调在政府内部形成浓郁的学习氛围,完善终身教育体系和机制,形成全员学习、团队学习、组织学习的局面,从而提高整个政府的群体能力。政府作为社会的直接管理者,重塑政府的学习文化,创建学习型政府,在构建学习型社会的整个系统过程中,具有举足轻重的意义。它不但可以为学习型社会建设提供坚强有力的组织保障,而且可以通过团体学习与组织学习模式,为学习型社会的实现提供示范,加快学习型社会建设的步伐。正如专家所言,创建学习型政府绝不仅仅是读几本书的问题,而是要在政府机关树立全新的学习理念,创造一种适合学习型政府的文化,转变政府价值观,创设新型的政府精神。创建学习型政府要完善公务员培养体系、构建政府学习型组织、创建多元化的学习载体,以及建立学习型政府的保障机制、考评制度和公务员的选拔机制等,通过不断的学习,提高政府的执政能力,使政府能够有效地履行各自职能。

综上所述,在经济转型进程中,政府所要扮演的角色不少,政府转型的任务不小,因此有专家把政府转型称为“攻关”。显然,不管转型中的关隘有多么难以攻克,但都必须攻克。因为,实现经济转型,关键在政府。政府作为经济转型的主要推动者,如果不能及时转型,就必然影响经济转型的进程,进而影响到中国建设全面小康的进程。基于此,我们必须再一次吹响改革的号角,发起“攻关”的冲锋,把转型的旗帜插上新的高地。

改革开放三十多年来,我国经济建设取得了巨大成就,与此同时政府管理体制改革紧密跟进,开始由管理型政府向服务型政府的转轨。而这样的转轨,是在马克思主义中国化最新成果的推动下进行的。科学发展观的核心与本质是以人为本,它作为一个原则和理念贯穿于科学发展的一系列基本问题之中。在新的历史时期,按照科学发展观的要求推进我国的政府管理体制改革,就要按照以人为本的要求,全力建构服务型政府。

一、新时期政府改革的必然抉择

改革开放的全面推进与深入,社会主义市场经济体制的逐步完善,经济社会事业的快速发展,必然要求政府的管理体制、运行机制、职权职能和公共服务等与其相适应,也就是说我国的政府管理体制必须从计划经济时代的管制型政府转变为市场经济时代的服务型政府。特别是20世纪80年代以来,西方公共管理理论的新发展,推动西方各国家先后进行政府管理体制的改革与创新;作为执政党的中国共产党以“全心全意为人服务”为宗旨,也要求其适应时代需要,建设更好地为人民服务的政府;时代的不断变化,层出不穷的新事物与新问题集中涌现出来,这也对政府自身进行改革创新提出了全新要求。

(一)公共管理理论创新与实践的历史趋势

20世纪80年代以来,以英、美为首的西方发达国家,先后兴起了一种新的公共管理理论和管理模式——新公共管理。这种新公共理论既是一种理论思潮,是处于时代变幻时期政府开始改革创新的理论指导,又呈现出一种时代发展的总体趋势,即进一步推动了各个国家政府改革实践的向前发展。

在理论上,新公共管理以经济学理论和私营部门管理作为其理论基础。