

门槛

Threshold-

Government
Transformation
and
Fortification-
assaulting
Reforms

政府转型与改革攻坚

迟福林 / 著



中国经济出版社

CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

门槛

——政府转型与改革攻坚

迟福林 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

门槛:政府转型与改革攻坚/迟福林著.—北京:中国经济出版社,
2005.10

ISBN 7-5017-0990-4

I.门… II.迟… III.国家机构—行政管理—研究—中国
IV.D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 118323 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>

E-mail: cephs@economyph.com suyaobin@126.com

责任印制:石星岳 封面设计:白长江

经 销:各地新华书店

承 印:北京中科印刷有限公司

开 本: 787mm×960mm 1/16 印张: 24 字数: 220 千字

版 次: 2005 年 12 月第 1 版 印次: 2006 年 1 月第 2 次印刷

印 数: 1501—3000 册

书 号: ISBN 7-5017-0990-4/F·639 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

自序

最近几年,我所在的中国(海南)改革发展研究院的重点研究课题是政府转型,并且以政府转型为主题召开了几次重要的国际研讨会,产生了一些研究成果,引起较为广泛的影响。作为本院的一名学者,最近两年多我把很多的精力放在关注与研究政府转型问题方面。收入本书的三十七篇文章是我在思考这个问题过程中撰写的论文和相关演讲提纲,时间跨度为2003年5月至2005年9月。

实现从经济建设型政府向公共服务型政府的转变,目前已成为多方面的一个共识,并且成为改革攻坚的重点。“十一五”时期,要实质性地推进政府转型,应当对政府转型的客观条件和重要作用有比较清楚的分析 and 判断。我国不仅面临着经济不发达与人民日益增长的物质文化需求的突出矛盾,更面临着全社会公共需求深刻变化和快速增长与公共服务不到位、公共产品严重短缺的突出矛盾,并由此构成我国经济转轨时期政府转型的现实压力。此外,政府转型对我国改革发展的影响越来越大。从经济增长方式看,实现从政府主导向市场主导的转变,是我国经济可持续发展的重要基础;从社会转型方面看,能否满足广大百姓日益增长的公共服务与

门槛

政府转型与改革攻坚

公共需求,不断解决日益突显的社会矛盾与社会问题,是建设和谐社会的关键;从政府的自身建设来看,解决比较突出的问题,抑制某些消极腐败现象,在很大程度上取决于政府职能的重新定位。

本书名为《门槛》,意在说明政府转型是改革攻坚的必经之坎。下一步,我国改革攻坚能否取得实质性突破,关键在于我们能否跨过政府转型这道“门槛”。政府转型既是改革攻坚的重点,也是改革研究的重大课题。希望本书的出版,能有助于政府转型理论与实践的进一步探讨。

本书有些文章的观点和论述有相同之处,为了如实记录我对政府转型问题的思考路径,只做了个别文字的修改,这难免在内容上有重复之处,敬请读者谅解。

在本书的选编中,得到了我的同事苗树彬、方栓喜、匡贤明、杨睿、詹达冲的支持和帮助。在此深表谢意!

迟 福 林

2005年9月28日于海口

总论：政府转型的现实基础及目标选择*

从 2003 年以来,我研究的重点课题是政府转型,即从经济建设型政府向公共服务型政府的转型。2003 年的 SARS 危机对我触动很深。在 SARS 危机中,我写了三篇文章:“SARS 危机为中国改革敲响警钟”、“从经济建设型政府向公共服务型政府的转变”以及“以人为本与信息公开”。这三篇文章的主要观点是,尽快实现从经济建设型政府向公共服务型政府的转变。这一观点,成为 2004 年我国经济学界的一个共识。

温家宝总理近两年一再强调要把政府的职能主要限定在“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”方面,并强化社会管理和公共服务职能。在今年全国人大的政府工作报告中,温总理强调指出政府自身建设和改革的重要性,并把政府自身建设与改革作为改革攻坚的主要任务之一。今年 7 月,国家发改委主办的“中国改革高层论坛”的主题就是“以政府行政管理体制改革为重点全面推进体制创新”。这告诉我们一个很重要的信息,“十一五”时期,我国改革攻坚的重点是政府转型,政府转型是改革攻坚不可避免的重大课题。

* 在广西壮族自治区改革培训班的演讲,2005 年 8 月 5 日,南宁。

一、政府转型的现实基础及其迫切性

为什么要把政府转型作为改革攻坚的重点？为什么要把政府行政管理体制改革放在更加突出的位置？我认为，我国作为一个转轨的大国，具有特殊的国情，需要从经济转轨特定阶段的现实需求出发，分析政府转型的客观基础及其迫切性。

1. 公共需求的深刻变化与政府转型

当前，我国公共需求正处于快速增长和深刻变化的重要时期，这构成了政府转型最深刻的动因。

(1)我国的公共需求正处在由消费型向发展型升级的关键时期，而现行的政府模式与这一趋势很难适应。改革开放以来，我国实行并形成的是“经济建设型政府”模式。为什么？主要原因是改革开放之初老百姓的温饱问题还没有得到解决，所以我们把许多公共资源用来搞经济建设，集中精力解决老百姓最重要和最基本的生存需求。经过 26 年的改革开放，我国的消费结构已经发生了重大变化。从我国消费支出的变化来看，我国农村的恩格尔系数，1978 年是 66.7%，2003 年降到 45.6%；城市的恩格尔系数，1978 年是 57.5%，2003 年降到 37.10%，即在城市居民的总消费中，只有 1/3 左右是用来解决吃饭的问题。我们看到，教育、医疗和社会保障等公共需求正在大幅度攀升，并将逐步成为经济社会发展的重要动力和市场需求的主流。尤其是近 10 年来，城镇居民在教育、医疗、社会保障等方面公共需求年均提高的比重，大体相当于

过去 5 年公共需求比重的总体增幅。

在这种情况下,我们还能不能继续保持一个“经济建设型政府”模式,继续把主要的、甚至全部的公共资源用在经济建设项目上?现实情况说明,“经济建设型政府”与现实的公共需求越来越不相适应,暴露的矛盾和问题越来越多。比如说我国的教育欠账问题。中央政府承诺在“十五”期间,我国的教育经费支出要占到 GDP 总量的 4%。现在来看,远未达到这一目标。2003 年,国家财政性教育经费占国内生产总值的比例仅为 3.28%,而泰国在 1998 年就已经达到了 4.27%。20 世纪 90 年代初,全世界发展中国家的平均水平就已达 4% 以上,发达国家则在 5.3% 以上^①。再比如说我国的公共卫生问题,欠账更多,老百姓看不起病、住不起医院的情况越来越突出。义务教育、公共医疗的现状与我国经济的快速增长和基本国力很不相称。再看一下我国的社保欠账问题。有人估计,目前我国仅国有企业老职工的社保欠账就高达 1.9 万亿元。未来 2~3 年,如果我国要基本解决全社会社保欠账问题,需要投入 2~3 万亿元。当前我国的国有企业改革能否加快,能否把国有资产变现一部分补充到社会保障基金中去,这是一个战略性的问题。

(2) 近 7 亿农民在义务教育、医疗、养老保障等方面潜在的公共需求逐步开始转化为现实的需求。而我国在农村的基本公共产品和公共服务的提供方面,远比城市落后得多。我在 2003 年提出,要为农民提供基本而有保障的公共产品和

^① 参见《中国经济时报》2005 年 6 月 21 日。

公共服务。目前,医疗卫生的资源有 80%左右集中在城市,其中 2/3 又集中在城市的大医院。我国用于农村的医疗卫生支出,从 1991 年的 20%降到 2000 年的 10%^①。我国的教育资源城乡分布也很不合理,并且有进一步扩大的趋势。最近几年,用于农村的义务教育经费支出不到总支出的 1/3^②。由于公共资源分配的严重不合理,公共服务在城乡之间的差距越来越大。据统计,我国 5 亿多农村从业人员的平均受教育程度仅为 6.6 年,全国还有 27%左右的农村人口没有普及 9 年义务教育。因此,农村在医疗和义务教育等方面的公共需求比 10 年前要大得多。这说明,我国农村在义务教育、公共医疗等方面的公共需求,已开始成为政府转型的现实压力。

(3)收入分配差距不断扩大,社会结构和公共需求主体开始分化。比如说我国的城乡收入分配差距,1985 年是改革开放以来最低的一年,为 1.85:1;2004 年为 3.25:1。如果加上社会保障等因素,有专家估计实际已经达到了 6:1 左右。也就是说,我国已成为世界上城乡收入分配差距相当突出的国家之一。再看看城镇居民的收入差距。根据国家统计局 2002 年的抽样调查显示,中国城镇居民 20%的最高收入家庭与 20%的最低收入家庭的差距达到了 15 倍,而 1985 年仅为 4 倍。综合各方面的数字,我国已经成为世界上收入分配差距比较严重的国家之一。由于收入分配差距不断扩大,社会危机因素不断增加,群体性事件在最近几年成倍增长,并且有的群

① 参见《社会科学报》2005 年 6 月 23 日。

② 同上。

体性事件已经发展到上万人。去年,重庆、四川等地就发生了数万人的群体性事件。据《了望》周刊刊登的数字显示,2004年全国各地共发生58000多起聚众抗议事件,这相当于20世纪90年代中期的6倍多。1993年,全国发生的群体性事件为1万起,参与事件的人数为73万人;而到2003年,群体性事件就达到6万起,人数增加到307万人。这些现实的情况要求,政府应当把主要精力放在社会重大利益关系的调整上,放在社会再分配上。

(4)随着经济的持续快速增长,就业、人口、资源、环境等矛盾和问题逐步显现,使公共产品的供给面临严峻挑战。比如说失业人口,有专家估计,目前我国城镇的实际失业人口大概在4~5千万左右,实际失业率已超过12%的国际警戒线。我们现在大力发展民营经济,因为新增就业的70%左右是由民营经济提供的。由此可以看到,发展民营经济不仅是经济增长的要求,在某种程度上来说也是社会稳定的需要。再比如说中国的水资源占有量,仅为世界人均占有量的1/4。目前我国669个城市中,有400个缺水,110个严重缺水。2003年,我国消耗的水泥是世界的55%,消耗的钢材是世界的26%,消耗的煤炭是世界的30%,而创造的GDP总量仅为世界的4%左右^①。

改革攻坚阶段,公共需求的深刻变化和快速增长,使政府转型越来越具现实性和紧迫性。这是因为:

第一,从中国的实际情况以及国际经验来看,人均GDP从1000美元向3000美元的过渡时期,是利益关系深刻变化

^① 参见《文汇报》2004年10月17日。

和公共需求快速增长的时期。

第二,公共需求的全面增长与公共产品供给的严重短缺以及政府公共服务的不到位,对中国来说已经是一个相当突出的矛盾和问题。

第三,社会矛盾和社会问题处理不好,会导致经济和社会发展的中断。从中国的情况看,未来20年经济的快速增长,在相当大程度上与社会矛盾和社会问题的妥善处理相联系。

2.宏观调控与政府转型

转变政府主导的经济增长方式已经成为确保我国宏观经济平稳较快增长的重要条件,这对政府转型提出了更为现实的要求。

(1)我国的经济增长方式还具有比较突出的政府主导的特点。一是到目前为止,政府对资金、土地等重要生产要素有相当大的掌控权。近几年,我国有70%左右的土地是由行政批租的,60%左右的信贷是与政府以及国有企业联系在一起的。二是政府在很大程度上仍然扮演了投资主体的角色。应当说,去年国务院出台的投资体制改革方案,各方面给予的评价很高,但至今在实践中并没有多大进展。我认为,我国投资体制改革首先应规范和限制政府的投资权限,给企业,尤其是民营企业自主投资的空间。在政府转型尚未实现、审批制度改革不到位的情况下,投资体制改革很难有大的进展。三是我国政企不分的问题并没有完全解决。

(2)政府主导的经济增长方式弊多利少,到了非改不可

的程度。不可否认,我国 26 年经济的快速增长,在一定程度上与这种经济增长方式相联系,政府在推动经济增长的过程中发挥了重要的作用。问题在于,在我国市场主体已经形成、市场经济体制框架初步建立的前提下,政府主导型的增长方式的弊端日益显露:第一,加剧形成了经济风险和金融风险。1998 年,中央政府发行 1.4 万亿的国债以解决四大国有商业银行的不良贷款,而现在不良贷款的比例逐步增加,已对金融稳定构成威胁。第二,政府主导的经济增长方式实行低成本扩张,它严重破坏环境,大量浪费资源。第三,在市场主体形成、市场经济体制框架初步建立的情况下,这种经济增长方式不利于平等竞争的市场机制的形成和完善。第四,这种经济增长方式使政府把主要精力放在 GDP 增长指标上,并由此造成我国经济社会发展的严重失衡。可见,在我国市场经济体制框架初步形成的大背景下,政府主导型的增长方式已非改不可。政府应把更多的精力放到公共服务上,而不是直接干预微观经济。

3. 政府自身建设与政府转型

随着改革开放的逐步深入,政府的自身建设越来越受到国内外公众的关注,提高党的执政能力对政府转型提出了越来越迫切的要求。

(1) 我国腐败现象的不断增多,很大程度在于体制问题。目前,我国机制性、集团性的腐败在某些方面已经到了比较严重的程度。胡鞍钢等几名学者发表的“经济繁荣背后的社会不稳定”一文中提出,90 年代后半期,4 种主要腐败(寻租

性腐败、地下经济腐败、税收流失性腐败、公共投资与公共支出性腐败)造成的经济损失平均每年占 GDP 的比重在 13.3%~16.9%之间。文中还指出,目前全国城镇居民中,对生活状况不满意者约有 1~2 亿人,约占全国城镇总人口比例的 22%~45%;非常不满意者约有 3200~3600 万人,其比例在 7%~8% 左右。

(2)我国近几年的行政膨胀速度相当快。这里,举几个数字。一是改革开放 26 年来,我国的行政管理费用增加了 87 倍,平均每年增长 3.5 倍。而同期财政总支出增长 21 倍,平均每年增长 0.8 倍。可见,我国年均行政管理总支出费用的增长,4 倍于财政总支出的增长。二是全国每年公用车辆开支高达 3000 亿元。三是我国现在“吃皇粮”的人数达到 6694 万人左右,2003 年 GDP 的 1/5 左右被供养人员所消耗^①。

(3)部门利益问题突出,在一定程度上已成为部门履行自身职能的主要制约因素。邓小平同志在 80 年代搞改革时曾说过,评价改革,要看老百姓满意不满意,要看促进不促进基层的发展和生产力的发展。我国现在出台的一些改革方案,在一定程度上都有部门利益的影子。

近 10 年来,政府利益行为上的变化很值得思考和研究。在市场经济条件下,从政府自身建设的角度看,如果政府直接掌握了重要生产要素的审批权、投资权等,并又缺少严格的制度制约,政府自身建设中暴露出的问题将会越来越多。可见,政府自身建设也对政府转型提出了相当现实的需求。

^① 参见《中国经济时报》2005 年 5 月 16 日。

二、政府转型的基本目标及现实条件

我国政府转型要以公共服务为基本目标。“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”，其本质是公共服务。“市场监管”主要是创造一个平等竞争的市场环境以及建立良好的市场信誉。“经济调节”主要是实行有效的经济政策，加上必要的行政手段，调节宏观经济中的各种关系，以保持良好的经济秩序和经济环境，其本质也是公共服务。“社会管理”本质的要求是提供有效的公共产品以达到社会的满意度，并由此保持社会的稳定。这更体现了其公共服务的本质。从这一点来看，政府干预的本质内容是有效的公共服务。北欧经济的竞争力，在一定程度上源于政府高效的公共服务和相对简单的税收系统。

要理解以公共服务为基本目标的政府转型，有三个问题需要深入讨论：

1.在市场经济体制框架初步建立的条件下，政府工作应该继续以经济建设为中心还是以公共服务为中心

(1)中国是一个发展中的大国，以经济建设为中心是我们的基本国策。但是，以经济建设为中心是全国的事、全社会的事、企业的事。政府要从直接投资搞建设转向主要为“以经济建设为中心”创造条件和提供保障。要做到这一点，政府就要转变观念和做法，实现从“经济建设型政府”向“公共服务型政府”的转变。也就是说，政府以公共服务为中心为企业服务，为社会服务，为全国的经济社会发展服务。

(2)可持续发展已经成为经济发展过程中日益突出的矛盾。我们提出以人为本的科学发展观,一个很重要的变化就是要从“官本位”向“人本位”转变。政府不能再作为一个统治型政府而存在,应当从人的基本需要和全面发展出发,提供基本而有保障的公共产品和公共服务,为经济社会可持续发展提供一个良好的制度环境。

(3)政府以经济建设为中心,作为投资的主体,产生的弊端越来越多。不仅形成了权力寻租,限制了竞争,而且产生了资源配置的低效率。因此,从现阶段经济发展的内在要求看,要求政府为经济发展提供良好的市场环境和有效的公共服务。

2.怎样正确解决效率与公平的关系

从现实日益突出的社会矛盾出发,政府应当更加重视解决社会公平问题。在 SARS 危机中我提出,要由“效率优先、兼顾公平”向“效率与公平并重”转变。从现实要求来看,由于收入分配差距不断扩大,造成了复杂的、日益突出的社会矛盾和社会问题,并由此对经济的可持续增长构成了主要威胁。在现实生活中我们经常看到,一些地方政府把主要注意力放在经济建设上,放在经济增长速度上,热衷于直接招商引资、经营城市、圈占土地,而对老百姓最关注的义务教育、公共医疗等基本民生问题表现出一定程度上的冷漠。

有的专家认为,我国是一个发展中的大国,效率是主要矛盾。我的观点是,不是说效率不重要。在我国社会矛盾日益突出的情况下,公平问题已经构成了对效率的约束,解决公平问题已经成为实现效率的重要前提。一些地方劳资关系在

恶化，尤其是最近几年珠江三角洲出现了较多的群体事件。这些问题不解决，哪里会有效率。

还有人提出，我国还没有到重视社会公平和实行社会再分配的程度，因为我们实行社会再分配是用 20% 的人补贴 80% 的人，这样难以为继，也难以操作。我的看法是，20% 的人富裕，80% 的人贫困，这本身就是不健康的，是难以持续的。值得我们关注的是，我们这种不健康的状态不但没有缩小，还有继续发展的趋势。我认为现在是一个临界点，这种状态现在不及时调整，也许将来我们会错过调整的机会。因此，在继续强调经济效率的同时，政府应当把主要注意力放到协调重大利益关系上，放到着力解决社会再分配上，努力形成公平与效率并重的经济社会机制。而政府要做到这一点，要有一个公正的立场，要树立以公共服务为导向的政绩观，这是确保政府公共性的前提。

3. 政府转型的现实条件

(1) 有人认为提出政府转型为时过早。他们认为，政府不搞经济建设搞什么，我国之所以能够长期保持高速增长就是因为政府以“经济建设为中心”。我认为，现在经济持续增长的基础已经发生了重大变化，民营经济已开始成为市场竞争的主体之一。我国 60% 的新增 GDP 和 70% 的新增劳动力都是由民营经济提供的，民营经济已开始成为我国经济增长的主力军和生力军。以股份制为主体的混合所有制经济已逐步成为市场经济的主体，这是一个大的趋势。在这种情况下，政府转变职能，提供有效的公共服务是市场经济发

展的内在要求。

(2)加入 WTO 以后,我国已进入全面对外开放的新阶段。2004 年,我国第一次超过德国,成为世界第三大贸易国。我国自去年以来的利率、汇率调整,对世界经济产生很大的影响。在这样一个现实条件下,政府要按照市场经济的规则来做事。这不是我们想不想做的事,而是必须做的事情。我国现在的外贸依存度已经相当高,贸易摩擦也在逐步增多,要融入世界经济,分享经济全球化的好处,根本的是政府要遵守 WTO 规则,真正依据规则为企业走入国际市场提供优质服务。

(3)我国经过 26 年的市场化改革,已初步建立了市场经济体制框架,市场在资源配置中的作用不断加强。而我国政府在土地、资本等生产要素方面具有超强的垄断性,在一定程度上阻碍了要素市场价格的形成,从而扭曲了资源配置。下一步市场化改革的一个重点是实现要素的市场化。而要做到这一点,前提条件是政府转型。

因此,政府转型对我国市场化改革具有决定性影响,对我国经济社会发展具有决定性影响,对政府自身建设有决定性影响。从总体上来看,政府转型的现实要求越来越强,政府转型的现实条件逐步成熟。

三、政府转型的主要任务

从我国经济社会发展面临的主要矛盾出发,政府转型的主要任务应当是提供经济性公共服务、社会性公共服务和制