



当前，有两种对政府改革的看法值得商榷：一种看法是，不要夸大政府改革的作用，现在的主要矛盾是如何有效地发挥政府的作用；另一种看法认为，政府改革的难度太大，很难成为下一步改革的重点。事实上，真正有效地发挥政府作用，取决于政府转型的实质进展。我们讲新阶段改革攻坚的复杂性，就是改革改到了政府头上，政府转型不可避免地成为下一步改革的重点和难点。因此，我们要客观地估计政府改革在下一步改革攻坚中的作用和影响。当前，改革发展中的某些深层次矛盾和问题大都与政府改革不到位、政府改革滞后相关。“十一五”时期，无论是经济的持续健康发展，还是建设和谐社会，都对政府转型提出了相当迫切的要求。

研究制定“十一五”发展规划涉及两个基本性问题：一是我国经济增长方式的转变。此次宏观调控的实践证明，“十一五”时期我国的经济增长方式要由政府主导转变为市场主导，进一步发挥市场在资源配置中的基础性作用。二是强化政府公共服务职能以化解日益增多的社会矛盾和社会危机因素。我国经济的持续增长已在相当大程度上依赖于社会利益关系的协调和在此基础上的社会稳定。由此看来，“十一五”时期将进一步凸显政府改革的重要性。

### 一、以扩大公共服务为重点的政府职能转型

我认为，强化政府公共服务职能有三个方面：即经济性公共服务、社会性公共服务和制度性公共服务。由于我国正处在经济发展的关键时期，处在社会矛盾不断增多的关键时期，处在经济体制转轨的关键时期，因此，在突出以经济调节和市场监管为主要任务的经济性公共服务的同时，还要强化社会性公共服务和制度性公共服务。

#### 1、继续改革和完善我国的宏观调控体系，充分履行政府的经济性公共服务职能

从我国的情况看，实施有效的宏观调控，需要加强“事前、事中、事后”的宏观调控体制建设，以防止经济大起大

落。

(1) 为配合国家经济长期持续稳定增长的客观需求，建议成立国家经济部，专门负责制定中长期发展规划和经济政策。从以往的经验看，从中央到地方各级政府都相继制定了若干中长期发展规划。但规划的执行与规划的制定常常是两张皮，有的规划同现实差距太大。产生这个问题的主要原因，是政府经济主管部门将主要精力放在具体的项目审批上，管的面过宽，“冷”的与“热”的、“虚”的与“实”的、“长”的与“短”的一起抓。因此，为了保证国家中长期发展规划的质量和执行力，为保持经济政策的稳定性，应当尽快建立负责国家中长期发展规划和经济政策制定的专门机构。

(2) 为保证我国统计部门客观、准确地反映经济社会运行的真实情况，建议将统计部门独立。统计部门要严格对统计的数字和结论负责，它的主要任务不是进行宏观经济的预测和研究，而是要对其公布数字的真实性负责。为此，需要加强对统计的相关立法，用法律和制度严格保证统计部门的独立性和客观性。

(3) 突出央行在宏观调控中的重要指导作用。市场经济中的宏观调控是经常的事，它主要使用利率、汇率等相关货币政策对国家宏观经济进行干预。为此，应当进一步强化央行的独立性，使其更好地发挥在宏观调控中的重要作用。

## 2、我国正处在社会矛盾和社会问题的凸显期，加大社会性公共产品的供给尤为重要

我国已进入经济社会转型时期，社会矛盾和社会问题日益突出。在这个特定背景下，强化各级政府的社会性公共服务职能，加大社会性公共产品的供给，已成为广大人民群众的要求。

(1) 扩大中央财政在义务教育、公共卫生等基本公共产品的支出比例。到目前为止，我国中央财政中用于义务教育的支出比例尚不足4%，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%(参见《中国经济时报》2005年6月21日)，没有达到我国政府“十五”规划的预设目标。

(2) 当前，就业和社会保障已经成为制约我国经济社会协调发展的两大问题。这两个问题如果不能尽快妥善解决，由此会引发许多新的社会矛盾和社会问题。同时，必须

加快建立从中央到地方的全国性就业工作体系。

(3) 我国收入差距严重，并有不断扩大的趋势。因此，收入分配制度改革成为改革攻坚的紧迫任务之一。从当前的情况看，“政府转型与社会再分配”是一个迫切需要解决的重大课题。调节个人所得税和实行相关的再分配措施，要有利于实现多数人的利益。

(4) 事业单位改革与建立公共服务体系相结合。我国当前事业单位的弊病集中体现在：第一，传统体制下事业单位严重行政化，承担了本应由政府承担的行政职能。第二，事业单位的公共服务职能不清，其行为方式扭曲，严重脱离社会公共需求。我国正处在人均GDP从1000美元到3000美元的过渡时期，公共需求的快速增长是这一时期的重要特征之一。从我国当前事业单位的人员数量看，3000万人不算太多，而是结构和制度安排不合理。解决这些问题的关键在于从全社会的公共需求出发设计事业单位改革方案。在这个新方案尚未成熟之前，我建议不宜过早地推行事业单位改革。

3、改革正处在攻坚阶段，要高度重视制度性公共产品的供给

“十一五”期间是我国改革攻坚的关键时期。为进一步解决经济社会生活中的深层次矛盾和问题，各级政府应当把改革放到更加重要的位置，重视改革，着力推进改革。要从改革需求出发，建立改革协调机制，以协调改革攻坚阶段中央与地方、政府不同部门间的利益关系及矛盾，整体推进改革进程。

## 二、以提高行政效率为目标的中央机构改革

改革开放以来，中央机构改革取得初步成效，有一定的突破。但从总体看，中央机构改革还不彻底，同实施有效的宏观调控、扩大公共服务职能、加强政府自身建设的要求尚有较大差距。

1、从有利于科学决策出发，推进中央机构行政体制改革

当前，我国正处在经济社会发展的关键时期，中央一级行政决策的统一性、有效性、及时性、权威性，对保证全国经济社会稳定至关重要。为此，建议中央一级的行政体制改革要有利于统一决策，有利于综合协调。我认为，一些国家的内阁制值得研究和借鉴。在目前的基础上，为加强综合决

策和协调，应进一步合并相关机构。

从实际情况看，这种改革的时机和条件已基本成熟。例如，从上世纪80年代中期，中央就拟成立运输部，但由于多种原因长期被搁置。到今天，除铁道系统的改革相对滞后外，其他部门（民航、交通等）的改革都已初步到位，成立国家综合性运输部的基础和条件大体具备。此外，从我国能源的现实需求以及执行国家能源发展战略出发，需要尽快建立国家能源部。

成立新的综合性决策部门应当遵循以下原则：第一，有利于国务院统一决策；第二，有利于决策与执行分开；第三，有利于决策的执行，避免目前为解决某个问题要几个部委联合发文的扯皮现象。

## 2、在减少部委的同时，建立决策的执行机构

当前决策—执行合一的机构设置已经带来许多问题：决策—执行合一妨碍了垄断行业的改革，使垄断行业改革难以有大的进展。决策—执行合一使政府的具体职能的执行方面严重不到位。新的决策执行机构要依法办事，体制相对独立。这样既有利于加强中央的统一协调，又有利于增强决策执行的效率。

## 3、以审计部门改革为试点，建立有效的监督机制

为有效监督政府，建议审计署直接隶属于全国人大。这样做的好处是：第一，更加有利于监督政府行为；第二，有利于发挥人大监督政府的作用。

从目前监督机构运行的情况看，过于分散，缺乏监管的权威性。为此建议国家的监督机构应从现在的专业性向综合性过渡。

## 三、以限制与规范政府部门利益为重点的政府自身建设与改革

目前，部门利益凸显已成为政府自身建设的突出问题，由此导致了許多消极腐败现象，社会各方面对此反映强烈。因此，“十一五”期间，应该加快以限制和规范政府部门利益为重点的政府自身建设与改革。

### 1、加快投资体制改革与行政审批体制改革。去年国务

院出台的投资体制改革的决定是一个重大的突破，但在实际执行过程中存在较大的偏差，“核准制”没有得到真正落实，在很大程度上仍然是“审批制”的代名词。

2、加快垄断行业改革。“十五”期间我国本应基本完成垄断行业的改革，但这个目标并没能实现。“十一五”期间要着力加快垄断行业改革，努力实现基础领域改革的实质性突破。

3、严格限制各级政府的直接招商引资活动。目前各级地方政府出面招商引资仍然很普遍，有些地方甚至把招商引资指标分解下达到政府部门和公务员个人头上。虽然招商引资对地方政府短期内有利，但政府招商引资带来的问题更多。例如，首先，对政府自身建设不利；其次，干扰了正常的市场秩序；第三，招商引资过程中，政府浪费了大量的人力物力，在社会中产生了很不好的影响。因此，建议中央明文制止地方政府各种直接招商引资活动。

4、政府消费的市场化。随着我国公共产品与公共需求的不断扩大，政府消费在社会总消费中的份额越来越大，政府消费的地位也越来越重要。借鉴发达国家的经验，建立有效的政府采购机制，逐步实现政府消费的市场化。

#### 四、以合理划分各级地方政府权责为目标的地方行政体制改革

我国是一个大国，且地方的情况又有很大差别。因此，地方行政体制改革既要有利于中央的统一领导，又要充分发挥地方政府的积极性。为此，建议：第一，地方行政体制改革、尤其是乡镇一级改革，不要强制推行统一的模式，允许各地从实际情况出发，逐步过渡。第二，地方行政体制改革要在明确基本目标的前提下稳步推进。“十一五”期间，要推进以合理划分各级地方政府权责为目标的地方行政体制改革。

1、扩大地方政府在提供公共服务方面的职能。地方行政体制改革不应该以单纯的行政机构调整为主，要以扩大公共服务职能为出发点考虑地方行政体制改革。

2、加快实行行政扁平化。首先，目前全国大部分地方实行“省管县”的条件已经成熟。实行“省管县”，有利于减少我国行政层次和行政成本。其次，我院正在进行“乡镇政府改革与乡村治理”课题的调研，从调研的情况看，很多

地方主张把乡镇政府改为县政府的派出机构，但也有些地方不赞成这一主张。因此，乡镇一级政府改革应该允许试点，允许有不同的做法。

乡镇行政体制改革应该与乡村治理结合。这涉及到三个方面的重要问题：首先，乡镇政府改革需要与村民自治相结合，扩大基层民主；其次，乡级政府主要职能定位应该是提供义务教育、公共卫生等基本的公共产品；此外，乡村治安不容忽视，推进乡镇政府改革要有利于保持农村的稳定。

**3、地方行政体制改革应该考虑某些职能部门的垂直管理。**例如，统计部门、土地部门、税务部门等。

文章来源：<http://theory.people.com.cn/GB/41038/3780577.html>

文档附件：

编辑： 文章来源：

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所  
E-mail:ios@cass.org.cn

欢迎转载，请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]