新时期中国改革将碰触两大核心敏感点

■嘉宾

迟福林：现任中国(海南)改革发展研究院执行院长、研究员，国务院享受政府特殊津贴专家，兼任中国经济体制改革研究会副会长、中国企业联合会副会长、海南省社会科学界联合会主席。

⊙主持人 倪小林 邹民生 乐嘉春

政府转型：一个历史大话题

主持人：建设服务型政府、推进基本公共服务均等化，是新时期改革发展的两大主题。温总理在今年的政府工作报告中已将这方面的内容写进了工作计划。

你们中国(海南)改革发展研究院(中改院)过去几年在这些重大课题上做了不少研究，许多政策建议已经在国家大政方针中有所体现了，可喜可贺。作为全国政协委员，您这次向两会又递交了哪些新提案？

迟：建设服务型政府、加快行政管理体制改革，事关中国可持续发展战略目标，非常重要。这次赴京参加两会，我有两个提案，一个就是关于行政管理体制改革的，是建议建立改革协调机构的提案。

在我国改革进入新的历史阶段，建设服务型政府的大政方针要得到落实，需要有一个高规格的协调机制。例如中央地方关系、各部委之间的关系的调整与改革，没有一个强有力的协调机制，许多改革难以实质性推进。十七大提出要增加改革决策的科学性和改革措施的协调性。我想协调性对于体制改革来说是很重要的。虽然行政管理体制改革也涉及立法问题，但是就目前的现实状况来说，建立必要的协调机制很重要。首先，可以加强对改革的统一领导；其次，使改革决策机制更加统一有力；第三，对各方面的改革实施具体、统一协调；最后，可以有效推进综合性改革试验和专业性、地方性的改革试点。

第二个提案，与我所在海南省有关。我这个提案建议，在海南设立国家级环保试验区。这样做，有三方面考虑，一是使海南成为国家生态文明示范区，使人与自然的关系更和谐；二是这样做，对亚洲特别东南亚地区而言，海南如果成为生态岛就更能增加其吸引外资的能力；三是这样做，将使海南成为全国人民的生态度假圣地，这对转变经济增长方式、舒解环境压力有切实作用。

主持人：您的第二个建议很有意思，与可持续战略非常吻合。不过，我们还是来谈政府转型与基本公共服务问题。30年来，政府把主要精力放在抓建设上，可谓是建设型政府。现在，政府由建设型转为服务型，为何会引起那么多的关注？而服务型政府的建设，对中国下一步发展又会有什么影响？

迟：我想先介绍一点背景情况。对于基本公共服务与政府转型问题，我们是从2003年那场SARS危机之后开始关注的。SARS危机发生的整个过程，暴露出我国公共服务体系中存在的很多薄弱环节。针对政府应该如何提供公共产品，我们坚持了几年的研究。

2004年7月，我们在北京举办了一次研讨会。会上我提出了建立公共服务型政府的概念。当年温总理组织部分经济学家座谈。在座谈会上我又提出了政府转型的问题，政府要担当起公共服务方面的责任。当时很多人赞同这个观点。2004年底，全社会形成了政府转型的共识。从那时起，我就一直关注政府转型与公共服务这方面的研究。

而从大的背景看，随着多年来经济持续快速增长，我国现已经进入以实现可持续发展为目标的新阶段，发展的内涵已由追求经济总量向追求经济质量转变。从实际情况看，影响我国持续增长的因素还有很多，比如能源问题、城乡差距问题、环境问题等等，都与现行的建设型政府的模式有直接关系。为此，我提出由政府主导的经济运行机制向市场主导的经济运行机制转变；发挥政府在公共服务体制建设中的主体地位和主导作用；以改善公共治理为重点加快政府自身建设与改革。这些都是由建设型政府向服务型政府转变的具体内容。

十六大提出“以人为本”的经济社会发展战略，十六届三中全会明确提出科学发展观。十七大又进一步强调了和谐社会、科学发展。我们要实现可持续发展的大目标，就需要把行政管理体制改革放在一个更为突出的位置。在这样一个历史新时期，如果我们的政府不从建设型政府转化为公共服务型政府，要实现上述目标是不可能的。

大部制改革：服务型政府建设攻坚战

主持人：如您所言，政府转型既是历史必然，也是时代发展的新要求。那么，这与当前大家很关心的大部制改革有什么关系？

迟：前面我已提到，为什么要建议建立协调机制？就是要对现行行政管理体制进行改革，强化服务职能、提高行政效率。设立大部制的关键就在这里。现在中央和政府非常重视解决民生问题，但由于旧的行政管理体制条块分割，一件事从审批到解决，往往要经过很多部门，有时候还会受部门利益困扰，权责不清，问题得不到解决，甚至无法解决。

这就触及一个现实问题，如果政府要转型为服务型政府，不改变现行格局，将会遇到很多操作困难。反过来说，如果行政管理体制改革不能突破，政府职能转变同样是极其困难的。诸如行政成本居高不下问题就很难解决，另外，体制性、机制性腐败问题也很难解决。要使政府真正转变为服务型政府，就要在行政管理体制上有突破。所以，现在行政管理体制改革，可以说是整个改革的关键和重点。

那么行政管理体制改革抓手在哪里呢？突破口又在哪里呢？我认为就是大部门制改革。这是因为我们现行的行政管理体制存在的自身矛盾所致。比如，我们现在是决策与监督不分，决策机构不但进行审批、管理，还在进行资源配置等等，权责不清、约束不力是很明显的。

主持人：依您所见，大部制改革是政府转型的重要一步。那么，换句话说，温总理在政府工作报告中谈到的这些年政府工作存在的一些问题与不足，有些就和政府转型面临的难点有关？

迟：我认为可以这样来理解政府转型问题。首先，总目标是要实现政府转型，要建设服务型政府，也就是公共服务型政府。第二，要实现这个目标，关键是行政管理体制改革，而大部制改革是突破口。第三，要解决现阶段政府管理中出现的问题，行政管理体制的公共治理问题是不可回避的。

具体来看，行政管理体制改革又分为三个层面，第一层面是确定决策主体；第二层面要建立一个执行机制；第三层面是要考虑如何建立一个有效的监督机制，以及社会参与问题。

公共治理是什么，就是决策与执行分开，要有广泛的社会参与，政务要公开，也就是总理说的政府政策要在阳光下运作，这样才是一个完善的公共治理，才能与人的发展、经济社会的现代化进程相适应。只有实现有效的公共治理，政府科学合理行政才有体制与机制上的保障，社会才能参与进去。

这样做就要强化决策主体，因为综合性的决策主体对于社会发展非常重要。大部制正好能把决策主体变成综合性的，并以决策为基本职能。从这个意义上说，大部制是一种好的模式。决策主体既有决策权，又是责任主体，有利于推进政府转型，使政府把主要精力放在公共政策决策上。因此，大部制是走向决策与执行分开的关键一步。正像十七大所说，权力要相互制衡、相互协调。

基本公共服务均等化：历史依据何在

主持人：我们再来谈谈基本公共服务均等化问题。为什么这个话题同样受到人们的高度关注？它与服务型政府有什么联系？基本公共服务问题的凸显有历史原因吗？

迟：经过30年的改革开放，中国的经济社会已发生了重大变化。也就是说，在基本解决温饱之后，民众的利益诉求也发生了变化。通俗地讲，人在吃饱饭之后要求有一个公平的生存环境，要求有效的公共服务，以及表达权，要求参与公共事务的渠道畅通。

而从经济角度看，当中国社会由生存型进入发展型之后，消费结构也发生了明显变化，体现了公共需求增长在明显加快。当前消费结构有两个重要变化：一是食品与衣着等基本消费支出的比例在不断下降；二是医疗保健、教育等消费支出比例不断上升。这一结构性变化表明，公共需求全面快速增长已成为经济社会生活中不容忽视的重要趋势。所以服务型政府的建设，完全是社会发展到新的历史阶段的客观反映和客观要求。

2005年，我们提出现阶段社会有两个矛盾日益突出，即经济的快速增长与资源环境约束和发展不平衡的矛盾；全社会公共需求全面快速增长与基本公共服务不到位、基本公共服务供应短缺的矛盾。依据这两大矛盾，我们提出社会发展新阶段的两大任务：可持续发展和提供基本而有保障的公共服务。

2006年我们又提出了“加快社会主义公共服务体制建设”18条建议。我认为这就是为什么近几年公共服务问题引起了广泛关注的大背景，这在很大程度是因为全社会公共需求全面快速增长的客观趋势使然。

主持人：对于公共服务问题，你们用了一个过去很少看到的词叫“均等化”。那是什么意思？与和谐社会建设有什么联系？

迟：基本公共服务均等化，就是扩大公共财政覆盖面，让全体社会成员共享改革发展成果，是一种制度安排。新阶段公共需求快速增长的趋势，对基本公共服务制度创新提出更为迫切的要求。

从现实情况分析，中国基本公共服务存在着水平低、不均衡、体系建设滞后等突出问题，究其根源，都与基本公共服务制度缺失有关。例如，基本公共服务供给短缺，有一个财力问题，但主要是财政支出结构不合理，公共财政体制不完善；城乡基本公共服务严重失衡，根源是城乡二元的公共服务制度安排。公共服务体系建设滞后，很大程度上反映出行政管理体制改革不到位的问题。就是说，新阶段基本公共服务的制度建设尤为重要。

在我们国家，目前各方面利益关系的变化，对加强公共服务提出了要求。中国面临空前的社会流动与社会变革，使传统计划经济时代相对简单的社会结构逐步演变为市场经济条件下相对复杂的社会结构。

社会结构的变化，伴生了利益关系调整、利益主体多元化等深层次的问题。当前突出的表现是城乡差距、贫富差距持续扩大，困难群体有增多趋势，财富总量的增长与民生问题突出并存。这些变化增加了改革发展的复杂性，对基本公共服务供给和公共服务体制创新，提出了更为现实的要求。

而发展理念的转变与公共需求的增长也相伴而生。从这30年的实践看，发展理念经历了由“物质本位”到“以人为本”的转变。进入发展型社会阶段，人们越来越关注自身的发展，从满足基本生存为主转向追求自身发展为主。而经济发展水平的提高，为人的自身发展提供了必要的条件，但人的自身发展更直接地表现为对基本公共服务的实际需求。

从生存型社会进入发展型社会，构成基本公共服务需求快速变化的大背景。理解新时期新阶段基本公共服务面临的许多问题，需要结合这些宏观的结构性变迁来研判。

政策惠及全民：尽知识分子责任

主持人：胡锦涛总书记说，要让“公共服务惠及全民”。从您以上的分析介绍看，这将是一个很大的社会工程，做好了，将惠及子孙。那么，要实现这个目标还需要作哪些努力？

迟：我们在研究中发现，现实生活中基本公共产品供给的缺失与公共服务的不到位，较充分地反映了政府转型的滞后。这次政府工作报告把行政管理体制写进去，意味着今后在基本公共服务均等化方面将会有体制保障。

另外，要尽快建立城乡统一的公共服务制度。城乡基本公共服务供给的失衡，已成为新阶段统筹城乡发展的突出问题。这在1.2亿农民工群体上有集中体现。在工业化、城镇化的背景下，为农民工提供基本公共服务，已成为缩小基本公共服务城乡差距和区域差距的焦点问题。从某些现实条件看，应当说，当前改变城乡二元的公共服务制度的条件已经成熟，建立城乡统一的基本公共服务制度势在必行。

还有一点需要强调的是，加强基本公共服务，一个必要的措施是尽快建立基本公共服务绩效评价体系，从而约束、引导政府部门和官员的行为，提高公共部门在基本公共服务供给方面的效率。具体而言，应当尽快把基本公共服务数量和质量指标纳入政府绩效考核体系中，并且大幅度提高其权重；建立起严格的基本公共服务问责制，将基本公共服务绩效评估与干部选拔、任用和内部激励相联系，在此基础上建立相应的问责机制。 此外，还要建立基本公共服务的社会参与机制。

■今日看板

基本公共服务不能失去“准星”

⊙亚夫

建设服务型政府、促进基本公共服务均等化，这两个与民生相关、并影响下一步改革方向的话题，正在被越来越多的人们所关注。尤其是公共服务，直接影响老百姓生活，人们谈论更多。不过，在众多议论中，有两种声音值得一议：一种是对基本公共服务的超配要求，还有一种是对公共服务供求关系的认识失当。

比如，在义务教育方面，有人提出，既然要优先发展教育，那么我们的义务教育是否能向前延伸至13年，国家把学前教育也包了。又比如，在医保和医患关系方面，有人认为应大幅提高医保金额，让老百姓看得起病；有人提出要提高医生待遇，免除其后顾之忧，以缓解医患矛盾，等等。

总之，政府要尽可能多地增加财政投入，尽可能多地为公共服务“买单”。尽管在今年的总理报告中，国家对教育、医疗、社会保障等已经有了更多承诺，相关财力投入的增长率已经超过以往，但人们似乎还需要更多，还有许多矛盾有待解决、有不少缺口需要填补。

怎么办呢？怎么来看待中国社会由生存型向发展型转变时期，出现的这种公共服务需求快速增长的新矛盾呢？

是采取“高收入、高税收、高福利”加计划经济时代平均化的公共服务提供方式？还是量力而行，提供与经济发展水平相适应的基本公共服务，并在供给方式上引入市场机制，以获得用一分政府投入带动十分社会供给的杠杆效益，从而使公共服务能促进经济增长，而不是削弱经济增长。

如果我们在基本公共服务方面超配，那么尽管一时看起来很美，但其后果是很危险的。一则公共服务有其刚性，上去了就下不来了。中国有13亿人，上去一点，财政上的数目字就会很惊人，造成沉重负担；二则算上每年的增长率，将会对今后的财政造成越来越大的压力，最终背上包袱，影响国家的整体竞争力和经济的持续增长。

如果我们对公共服务的供求关系理解走偏、操作失当，那么不仅不能缓解当前的矛盾，反而会增加新的麻烦。比如，目前我们在教育上的投入是有不足，这是个问题，但更大问题是教育投入不均衡，特别是对次发达地区的投入与发达地区相差很大。还有医患矛盾，一方面是包括人材在内的各种资源向大医院超配，造成老百姓大病小病都往大医院跑，医生疲于奔命；另一方面城市社区医院、乡村医疗机构又不能发挥基本作用，造成资源浪费。

总而言之，目前是体制问题、结构问题比总量问题更严重。不解决这两大问题，再多的投入也可能是白费，再好的设想也难以济事。而解决这两大问题的关键，是对不合理的供给结构与需求结构，首先从体制上进行改造，然后从方式上加以调整。

就政府而言，在转型为服务型政府的过程中，对基本公共服务要以均等化的目标加以管理，让全体老百姓公平地享有基本公共服务；同时要以市场化的方式，引进服务供应竞争，保障有效供给，让老百姓得到价值相当的服务，进而促使公共服务的供给更有效率。而不是相反，用计划经济时代的粗糙方式，提供不受欢迎的公共服务。

说到基本公共服务，我们的思考需要有一个基准点，这就是中国国情。什么是中国国情呢？就经济而言，一是经济基本面情况，二是经济运行方式。基本面情况大家都熟悉，不必赘言。经济运行方式却有必要特别强调一下。改革开放30年，中国取得的一大成就，就是走上了市场经济轨道。用市场化方式解决供求问题，是行之有效的手段，基本公共服务也不例外。

我们在考虑公共服务投入时，如果能巧用市场杠杆，那么不仅会直接造福于老百姓，改变老百姓的消费预期，为扩大消费注入强劲动力，而且还能拓宽社会服务市场，创造服务岗位，提升第三产业的贡献率，进而增加政府财政收入，使之能有更多的钱用于公共服务，促进经济良性循环。如果能达到这样的效果，那才是完善基本公共服务最理想的方式。

扩大公共服务支出对经济平稳增长有多重功效

⊙杨英杰

温家宝总理在政府工作报告中强调，要继续推动政府职能转变和管理创新，进一步强化其社会管理和公共服务职能，并把“更加注重社会建设，着力保障和改善民生”作为2008年政府的九大任务之一。可以看出，加快推进政府职能转变，更加注重政府的公共服务功能，着力促进教育、卫生、文化等社会事业健康发展，建立健全公平公正、惠及全民、水平适度、可持续发展的公共服务体系，推进基本公共服务均等化，已成为政府自身改革和建设的重心。

“改革攻坚”一词的提出已有多年，我们以为，对“攻坚”一词内涵的不明晰是导致我们仍有可能较长时间处于所谓“攻坚阶段”的重要原因。攻坚，并不是金融体制改革、财税体制改革或者农地制度改革等局部的问题，所有这些部门或领域出现的亟待解决却又处处掣肘的问题，其根源就在于政府部门自身利益对进一步推进改革的意愿、行为的禁锢和约束。虽然目前我国社会主义市场经济新体制的“四梁八柱”已经建立，但是要进一步深化改革，改革的系统性、复杂性、风险性在加大。改革的目标和方向必须适时转向改革的发动者和推进者即政府自身，把政府自身的管理体制改革放到更加突出的位置，更加注重其社会管理和公共服务职能，使政府直接干预微观经济活动过多的局面得到根本改观。

政府长期主导资源配置，是改革开放30年来经济发展取得巨大成就的一个不容忽视的积极因素，但与此同时，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。重视经济转型而忽视社会转型，造成经济增长与社会发展之间的不协调和不平衡，由此产生的严重后果于今愈发明显，已经影响到我国经济社会的可持续发展。为从根本上解决这一问题，政府应当而且必须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。

所谓公共服务是指政府为满足社会公共需要而提供的产品与服务的总称，包括维护性公共服务、经济性公共服务和社会性公共服务。二战以后，西方国家都在进行政府职能的转变，政府的财政支出主要投向社会性公共服务方面，包括：教育公共服务、公共医疗卫生服务、社会保障服务、就业公共服务等，这些方面的支出占公共支出的较大比例。

新世纪以来，根据国际国内经济形势的发展，我国及时制定了扩大内需的方针，特别是去年以来，世界经济环境的动荡恶化，对我国出口影响较大，扩大国内需求愈益紧迫。政府加大公共服务支出对于扩大国内需求，将起到十分重要的作用。目前，我国政府财政收入、国家外汇储备十分充裕，特别是在目前国民收入分配格局中，政府分配比重偏高，居民所占份额偏低，决定了政府调整财政支出和政府投资结构，较大幅度地增加“三农”、社会保障、医疗卫生、教育、文化、节能减排和廉租住房建设等方面的支出的必要性和重要性。国家统计局的数据表明，1998-2007年的十年间，我国税收收入的弹性系数在1.5以上，即税收收入的增长速度是GDP增速(按现价计算)的1.5倍，2007年更达到1.8倍。税收收入的长期超常增长，再加上非税收入的增长，必然使得政府在国民收入分配中所占份额不断提高，1998年以来，平均每年提高近1个百分点。可以说，增加政府公共服务支出，正逢其时。政府公共服务支出的增加对经济的促进作用，除了其自身支出所产生的扩大就业、增加产出的直接效应外，还主要表现为通过稳定居民消费预期，提高居民边际消费倾向，从而提高投资乘数，扩大产出，增加就业。

无论是政府支出还是私人支出的增加，都会在经济中引起连锁反应，从而使相当于投资增量一定倍数的国民收入得以产生。这种收入增量对投资增量的一定倍数称为投资乘数。投资乘数与边际消费倾向(边际消费倾向是指新增收入中用于消费的比例）密切相关。因为在增加的收入中，用于消费的比例越大，投资所引起的连锁反应就越强烈，从而使新增加的收入也就越多。理论上，投资乘数=1/(1-边际消费倾向)，假定边际消费倾向为0.75，那么，投资乘数就等于1/(1-0.75)=4。即新增加一元投资，最终将得到4元新增国民收入。因此可以说，居民边际消费倾向是影响投资乘数及影响投资(包括政府投资)最终实际产出效果的重要变量。

著名发展经济学家钱纳里对101个国家相关资料的研究表明，一个国家在人均国内生产总值从100美元增加到1000美元的过程中，其长期边际消费倾向为0.611，即投资乘数为2.57。我国人均国内生产总值已经超过1000美元经济发展“标准结构”数据的上限，而大量实证研究表明，我国的长期边际消费倾向远低于国际平均水平0.611，长期投资乘数也远低于国际水平。我国居民边际消费倾向偏低的主要原因在于教育、医疗、住房、养老、失业等社会保障体制改革的不完善和不到位，使得居民对于未来的收入和支出存在大量的不确定性预期，出现了以往所没有的“有钱无处花、有钱不敢花、有钱不愿花”的现象，导致居民现期消费更加谨慎，加大了储蓄的比重，最终使全社会投资的乘数效应不能很好地发挥出来。

令人振奋的是，党和政府已经充分认识到扩大国内需求的重要性，并采取了一系列卓有成效的措施，特别是更加重视以调整财政支出和投资结构为抓手，加快推进政府职能转变，构建公共服务型政府。刚刚闭幕的党的十七届二中全会作出的《关于深化行政管理体制改革的意见》非常明确地指出，要全面正确履行政府职能，更加注重公共服务，着力促进教育、卫生、文化等社会事业健康发展，建立健全公平公正、惠及全民、水平适度、可持续发展的公共服务体系，推进基本公共服务均等化。

一言以蔽之，调整财政支出和投资结构，加大与民生有关的支出比例，亦即扩大政府的公共服务支出，不仅对于缩小城乡差距、地区差距，实现基本公共服务均等化目标，进而促进社会主义和谐社会的构建具有重要意义，而且对于在今后一个时期不利的国际经济环境下国内经济的平稳增长更具直接的推进作用。

(作者系经济学博士，中央党校副教授。)