

# 中国的治理挑战

## 综述

## 目录

1. 导言:中国治理项目和中国大环境
  - 1.1 中国治理项目
  - 1.2 转型中的中国治理
  - 1.3 确保中国可持续发展的治理问题
2. 政府的角色演变和相应的组织结构挑战
  - 2.1 公共支出: 缩小范围, 调整优先
  - 2.2 亟需建设新制度以界定政府在经济领域内的参与程度
  - 2.3 事业单位改革迫在眉睫
  - 2.4 进程中的机构变革对协调工作提出艰巨的挑战
3. 现代化治理手段以提高公共行为的效率和效能
  - 3.1 治理由控制转向监管
  - 3.2 公共管理
4. 各级政府间的关系调整
  - 4.1 政府权威性和地方主义的脱节
  - 4.2 政府间财政系统的失灵
5. 巩固市场力量的制度框架
  - 5.1 劳动保护和市场一体化
  - 5.2 为竞争创造条件
  - 5.3 公司治理

## 参考书目

附录 1. 经合组织成员国和良好治理

附录 2. 中国政治体制

## 图表

表框 1. 中国改革的理论框架: 从四个现代化到和谐社会

表框 2. 区域划分

表框 3. 条块关系

# 综述<sup>1</sup>

## 1. 导言：中国治理项目和中国大环境

为实现经济发展和社会发展的目标，治理被视为关键。经合组织成员国将发展道路建筑在良好治理<sup>2</sup>、经济增长和社会团结三大基础上，而良好治理被认为是国家迎接挑战、解决误区问题并保证其可持续性发展极其重要的因素。

目前中国正在治理体系内展开具有决定意义的制度变革和政府职能调整以适应不断发展的以市场为导向的经济。税收财政失衡、不平等现象日益加剧以及环境恶化带来的严重压力也迫使着改革进行。

2003 年经合组织发起了同中国分享其成员国治理方面的专家意见的项目。中国治理项目从而成为更加深入了解中国所面临的挑战并就此展开政策对话的良机。此项目在 1996 年发起的经合组织和中国合作项目的基础上展开，因此受益于经合组织秘书处同中国各部机关间建立的相互信任的关系。

导言第一节阐释了中国治理项目；第二节回顾了自 1970 年代末改革伊始至今对中国治理体系产生影响的各项改革；第三节指出未来的挑战，并勾划出本综述的结构大纲。

### 1. 1 中国治理项目

本项目分别从政府整体系统和行业部门入手展开。针对整个政府体系，项目对预算处理、公共支出、税务系统、民事服务、反腐斗争、监管系统和政府组织结构方面的发展进行了考察并盘点了遗留问题。

针对各行业部门则着眼于治理如何影响到政策制定以及治理在不同行业部门的效率和效能，立意同样在于回顾过去的成绩和分析诊断仍然存在的弱点。本项目涵盖劳动政策、银行业、市场竞争、知识产权、外资、统计、公司治理、农业、环境保护和高等教育等 10 个政策行业部门。

本项目不宥于“治理问题”的概略陈述，而是通过展现实践过程中治理在不同的政策行业部门中如何影响公共行为来开展对话。削弱公共行为的因素包括组织结构缺陷（如计划体制的制度遗留同新制度的重叠）、税收问题（如责任和资源的不对称）、管理问题（如贫困地区行政管理质量低下）、中央地方的关系（如未能在权力下放的同时重组政府结构）、问责制不足以及政策制定中参与机制不足等。

作为中国治理项目的终结报告，本文分为四部分，其中公共部门管理和公共财政两部分针对整个政府体系，市场力量的制度框架和可持续性发展两部分针对不同政策行业部门。本文对这 18 章研究分析所得进行了总结。

本报告未涉及治理体系中某些重要尺度（如选举体制和宪法等），并非因其不属于经合组织的任务范围，也不是因为经合组织和中国的合作尚未开展到这些领域。此报告的用意并不是要给中国治理体系提供一个系统化的分析，而是通过若干切入点来把握现行国家改革中的重点和难点。

在陈述和分析之外，报告还根据经合组织成员国的经验提供了一些重要信息，期望可为政策制定者提供路标，并成为同中国进一步开展对话的基石。

## 1. 2 转型中的中国治理

自 1978 年改革全面展开，中国由原先的计划经济模式逐渐向中国领导人设想的“社会主义市场经济”迈进。改革的框架由先后若干主题构成（见表框 1），其主要动力来自于经济体制转型，但同时也重新安排了中国国家政府和治理体系。以下的段落略述了转型的过程，并点明了自改革伊始以来中国治理体系演变的路标<sup>3</sup>。

改革开始以前，经济行为在严格控制之下，政府控制的影响范围不仅包括生产的产品类型，还覆盖至其产量、价格和分配。原材料供给、资金分配、技术人员安置、农业生产、种子、纺织品甚至纸张的配给，均由国家控制。

中国经济转型为经济带来了全面显著的变化。认识到现行体制不利于生产力的发展，中国领导人允许在国有行业以外、从乡村到城镇，逐渐通过建设集体所有制企业以及稍晚时候的私有企业来发展生产。此举意味着价格的逐步放开和货币政策的改变。私有行业的发展也推动了财政系统从一个被动的财政资源配给渠道向市场经济的重要机制转变。中国经济中对外贸和外资的逐渐开放，最终使得中国在 2001 年成功加入世贸 WTO，成为转型过程中另一重大结构坐标。

改革虽远未完善但仍令人瞩目。过去的 20 年以来，改革令中国经济以 9% 的增长速度发展起来。今天，以市场为导向的经济转型已取得长足进步，2003 年中国的私有经济成分已占国民生产总值 GDP 的 59%（经合组织 2005 年数据）。

经济领域的发展带动了治理体系的变革。改革开始以前，中国社会由企业单位、农业单位、事业单位和行政单位四类组织构成，治理体系相对简单。权力高度集中，地方政府、企业、机关和社会组织实际上都是北京中央政府的下属分支而没有自主权。各机关单位在国家计划委员会（现为国家发展和改革委员会）的领导下执行计划，中央政府控制其人员和财政资源的分配。宏观经济调控通过计划系统和政府命令来实现。资源配置由计划决定并由计划委员会控制。

行业经济管理部门在其管理行业内直接控制生产单位。其结果是导致了庞大臃肿的官僚科层架构，且其各机构通常更多地负责监视生产或对控制某一产品，而非对整个经济行业进行管理。冗员、职能重叠、低效等薄弱问题普遍存在。公共资源中不合比例的份额消耗在大量的公务员身上，而政府没有可调配的资源对经济社会发展项目进行投入。

**表框 1 中国改革的理论框架：从四个现代化到和谐社会**

改革所依赖的理论框架始于周恩来 1960 年代中期提出的“四个现代化”，而后邓小平振兴此口号并于 1978 年发起了经济改革。此构想是中国经济在 21 世纪中叶崛起，实现农业、工业、国防和科技现代化。

1980 年代中期，邓小平详细阐述了“三个阶段”的发展战略，并量化了政治和经济发展的目标。第一阶段的目标是 1980 年代使国民生产总值翻一番而解决温饱问题；第二阶段的目标是到 2000 年时建设起小康社会，在前一阶段的基础上使国民生产总值再翻一番。第三阶段是在其后的 30-50 年内将人均国民生产总值提高到中等发达国家水平。其小康社会的理念尤引人瞩目，其后江泽民进一步发展了此理论以描绘“有中国特色的”现代化和繁荣的概念。

2000 年，江泽民倡导了“三个代表”的理论，主要用以重新引导和重新定位中国共产党，同时它也是第一次正式承认了私有经济成分的合法性。

第四代领导人（胡锦涛/温家宝）在 2004 年提出“科学发展观”和“和谐社会”两个概念，对发展进行更全面综合的考虑。他们对中国现代化道路的话语进行了补充，指出中国现代化应重视社会问题，并强调调和城乡冲突和不同社会群体间的矛盾以提高社会稳定性的重要性。“科学发展观”给予个人需要和协调的、可持续性的发展以高度的重要性。“和谐社会”的概念进一步将社会福利的概念、更为平等的收入分配和法治联系起来。而政府的角色定位的构想是政府和人民间建立起更紧密的关系。

转型过程意味着对权力分配进行深入重组。政府的角色转变不仅指政府同经济的关系，也包括政府成为公共服务的提供者。私有实体成为越来越重要的经济成分，而地方政府的角色重要性也日益增加。形象地说，改革伴随着两大离心运动：其一是系统从高度集中向分散转变，其二是系统从同一机构承担行政、生产和社会等多项职能（或职能紧密粘连）向不同机构承担不同职能转变。

改革正逐渐将国营企业从行政管理中脱身出来，社会福利服务的责任从企业转向由地方政府担负。经济的货币化不仅对国营企业、也对行政管理部门稳定了预算的约束力。中国政府在 1982 至 1985 年间、1988、1993、1998 和 2003 年（见表格 1）先后开展了五项行政改革。每一次改革有其优先重点，但都为 1) 调整政府角色；2) 转换政府组织结构；3) 着重解决冗员问题；4) 提高公共行为效率等四个目标服务：

**表格 1 转型期五项重大行政改革**

年份	重大事件和文件	目标和措施
1982/83	中共十二大 (1982 年 9 月) 五届全国人大 (1982	<b>改组和精简</b> 中央：国务院机构由 100 个裁撤为 61 个，人员编制由 5.1 万人减少至 3 万人； 地方：削减人员和机构

	年 12 月)	<b>权力下放</b> <b>加强综合管理部门，减少经济管理部门</b>
1988	七届全国人大第一次会议	<b>改组和精简</b> 中央：国务院机构由 67 个减至 60 个，人员编制由 5 万减少到 4.4 万人。 <b>政府职能转变</b> 将政府职能部门从以盈利为目的的企业中分离出来，改组经济管理部门，党政分离。
1993	中共十四大《关于党政机构改革的方案》  国务院《国家公务员暂行条例》	<b>总体目标</b> 重组政府结构以适应社会主义市场经济 <b>改组和精简</b> 中央：国务院机构由 86 个精简至 59 个，人员减少 20%；地方：人员削减 20—30%。 <b>政府职能转变</b> 以政府经济管理职能为重点，实行政企分离，加强宏观调控和监管。 计划 3 年内基本建立起 <b>国家公务员制度</b> ；重新划分公共行业工作人员的类别；正式建立聘用、退休和升职的程序；引入年龄限制，加速公务员年轻化过程。
1998	九届全国人大第一次会议	最为坚决彻底对政府机关进行了 <b>改组和精简</b> ；中央：各部委由 49 个减至 29 个；裁撤了 200 多个司局级单位；计划精简人员编制 50%；地方：大规模精简 进行 <b>政府职能调整</b> 以适应社会主义市场经济的需要，重点在于（通过撤消直接管理经济的政府部门）将政府从企业的经营管理中分离出来 <b>加强中央控制和宏观管理能力</b> <b>推行法治</b>
2003	中共十六大（2002 年 11 月）  十届全国人大第一次会议（2003 年 3 月）	<b>改组</b> 28 个部委；重组行政职权；建立国有资产监督管理委员会（SASAC）；国家发展计划委员会更名为国家发展和改革委员会（NDRC）；将国家经贸委和经济贸易和合作部合并，整合其内外贸管理职能，成立商贸部（MOFCOM）；建立中国银行业监督管理委员会（CBRC）。

2002 年，公共部门共聘用 6920 万人，其中公共行政管理部门 3540 万人，国有企业 3380 万人。中央部委和政府机关仅有 5 万人，地方政府 800 万人。公共部门雇佣人数近年来大为减少，但主要是由于国有企业行业收缩的结果。过去十年里，政府机关和事业单位的用人相对稳定。事业单位和 1300 万个社会机构担负提供“以社会公益为目的”的服务，主要分布在医疗卫生、教育、科技和文化

行业，其计划体制下遗留的结构亟待改革；但由于国家级别的事业单位人员达 1900 万，地方上达 2300 万人<sup>4</sup>，其改革的风险高昂。

不断增加的责权下放的过程缺乏协调。从 1980 年代起，地方政府开始为经济发展承担越来越多的责任（中国行政区域划分概况见表格 2）。地方政府介入到价格制定、新企业开办和以地方积累资金进行投资等决定中。公共支出的责权也逐渐下放，地方政府须对教育、医疗卫生和住房等负责。由于地方政府保有的地税份额不断增长导致了未预期的后果“地方保护主义”，即地方当权者想方设法地保护其重要税收来源的当地产业。

### 表格 2 行政区域划分

中国大陆中央之下有 4 级行政管理区划和第 5 级地方基层。截止到 2003 年，各级单位的相关数据如下<sup>5</sup>：

- 省级： 31 个，包括 22 个省、5 个自治区、4 个直辖市。各省在人口上占有优势，平均每省人口为 4530 万人。
- 地市级： 333 个。多数省一概划分为地级市，其下设各城区，而主要管理农村的地级政府其下划分为县。但有 51 个地市级政府有着不同的组织结构。
- 县级： 2861 个，包括 1642 个县、374 个县级市以及 845 个更高级别市的区。县级单位既有农村也有城市。
- 乡镇级： 约 44000 个，包括 18100 个管辖大部分农村地区的乡政府、20200 个镇政府和 5750 个城市街道办事处。
- 基层： 680000 个设有村委会的村；城市的居民委员会（数据不详）。

1992 年 10 月的中国共产党第十四次全国代表大会上，中国领导人认识到为纠正 1980 年代以来的责权过度下放的情况下将权力重新集中的必要性，但县级和乡镇级地方政府仍然担负着包括教育和医疗卫生等在内的超乎寻常的沉重开支，于是出现了可支配的财政资源和支出责任间的巨大鸿沟。

权力行使的工具也正逐渐发生变化：管理方式从经济计划和行政命令向预算、税收和监管等手段转变。中国在政府机构改革的同时也展开了重要的财政改革。由于计划经济下的财税机制越来越不能适应经济体制的转变，税收占 GDP 比重逐年下降，到 1990 年代初期降至仅有的 11%。中国中央政府出于促进税收的考虑，曾大规模地将征税权力下放给地方政府。其结果是至 1993 年，中央级税收在整体税收中的份额下跌至 22%。税制改革遂成为改革的重头戏。1994 年的税制改革覆及整个税务系统以使其适应不断增长的市场经济，提高 GDP 中税收所占的比重并增加税收总额中中央级份额。直至 1990 年代末，改革重点才转移到提高公共支出的效率上。自 1999 年以降，预算制度改革逐渐广泛地引入到预算准备、预算分类、国库管理、政府采购和信息系统领域。然而，虽然 1994 年税制改革和预算改革取得了一定成效，建立一个完善的现代化税收和预算体系仍任重道远，且以预算程序作为战略治理工具的观念在中国的发展还比较落后。

除了财政体制的转变，从下达行政命令向法治治理模式的逐步转变有所突破。改革开始以前，指令由中国共产党全国代表大会下达，其他各政府部门仅仅是政府事务行政管理的基础。但无论如何，文革以后，中国致力于法律系统建设以遏制政府权力滥用和革命暴行。1982年和1999年宪法先后两次进行了修订，强调法治观念并指出政府组织均应服从法律。此举可谓具有重大象征意义。

在建立法律运行体系愿望的带动下，300部不同的法律法规相继颁布，而其中大部分涉及经济领域。推动现代化、专业化国家律师、法官和监狱的法律出台。2001年中国加入WTO也催生了不少新的经济法，并使得另一些法律进行了修改。《行政诉讼法》（1989年）、《国家赔偿法》（1994年）和《行政许可法》（2003年）等法律的采用是重要的里程碑。

政体事实上仍是一党执政。不过在此限制之下，对执政者进行分权制衡方面已有所改观。如1999年的宪法修订（联合国，2005年）等举措已将执政党纳于法治之下，而中共十六大第四次全体会议提出的方针政策显然是更深入的一步。近年来，全国人民代表大会也通过起草法案以及关注预算制定和预算监控加强了行使其权利。另一项重大进步是国家审计署的作用突显出来，其年度报告详细审评了财政部和中央地方各级政府机构。

### 1.3 确保中国可持续发展的治理问题

经济转型中的“超计划成长(growing out of the plan)”（诺顿 Naughton，1995年）加上政府控制逐渐放松释放了蓄积的活力和资源，提高了分配效率而创造出了生产行业的奇迹。如前文所显示出的，中国领导人意识到政府制度要适应不断发展的市场经济的重要性。

改善治理是扶持经济发展的关键。治理体系的转型对于解决可能危害中国发展的误区也很有必要。

公共财政面临相互交织的三方面压力：国有行业改组、银行破产危机和社会保障需求日益增加。由于国有企业数量和人员的减少，国有部门已从许多经济领域中大幅度地后撤。国有行业的改组也取得了重大进步，尽管生产总量仍比私有部门低，但已有所提高（经合组织，2005年）。然而各行政级别上都还有一大批存在着财务问题的国有亏损企业（7%的工厂、11%的职工、23%的资产和22%的高额债务），包括资不抵债（净资产为负值）、资产负增长和资产负回报的企业。上游和下游市场的市场价格日益通行加上非国有行业的成长加剧了竞争，意味着效率较低的国有企业所面临的财务困难越发严峻。地方政府日见沉重的预算负担（见下文）也意味着对亏损企业的补贴越来越难以为继。

同时，企业重组的广度深度和对国有亏损企业的断奶将导致企业破产。确实，尽管对特困企业的债务分析显示出其负担正逐渐减轻，但仍有数量可观的企业负有债务，说明了这些债务已成为或者正在变成不良资产。而且，在银行尤其是国有商业银行和农村信用合作社可称为财务健康之前，不管取得了多少进步，银行

业仍有很长的路要走。

国有行业的改组也意味着工人下岗。从 1998 年到 2003 年，国营工业企业的雇佣人数下降了近 40%，据官方报道有近 3000 万人下岗，这成为巨大社会压力的来源。1997 年出台的城市下岗失业人员的居民最低生活保障标准部分地缓解了压力，但同时也增加了地方政府的开支。更普遍地来说，一个以政府为基础的包含养老、医疗卫生、失业、伤残和生育在内的社会保障系统在 1997 年建立了起来，而此前，福利是由单位提供给其职工。提供社会保障服务的职责由生产单位向地方政府的转移也曾出现在波兰等前社会主义国家，但相应的代价普遍被低估了。

不仅如此，越来越多的各形式的抗议和游行反映出社会不满情绪高涨。其原因是多方面的：失业、日益扩大的个人、地区和城乡间的经济不平等、老龄化人口对社会保障服务日益增加的需求、腐败以及权力滥用等。社会不满的另一个根源是快速经济发展带来的严重的、并造成大量生态移民的环境恶化。举例而言，中国 1/3 的土地上降有酸雨，1/3 的城市人口呼吸着污染空气，不足 20% 的城市垃圾经过环保处理。

这一系列连锁问题构成了改革所面临的格外严峻的环境。许多行动者（国有亏损企业、净资产负值而不得不依靠延长债务偿还期等调控手段维持生存的银行、政府部门、员工）只关注现状的短期效益，然而现状却是无法维系的。疲弱的金融环境正限制着私有部门的潜在发展从而也限制了创造就业机会，改革因此更加迫切重要。原本可用作社会保障服务的公共资金正为补贴不良资产所倾吞。

新近提出的科学发展观和和谐社会的概念勾划出一条更为全面综合的发展道路（见表格 1），从社会尺度出发对中国现代化道路的论断做出了补充，并强调调和城乡和不同社会阶层间的矛盾冲突以稳定社会大局的重要性。政治话语的演变映射出中国领导层对治理重要性的认识正不断提高<sup>6</sup>。

改革还需进一步深化表现在四大领域：

1. 继续完善**法治**，解决进展过程中相应的组织结构挑战。此问题引出对公共支出可持续性和公共行为效率的讨论。
2. **现代化治理手段**（监管框架、预算、民事服务）使其适应市场经济。提高公共资源使用的效率和效能很有必要；加强法治和监管稳定性将提高公民和商业对权力机关制度变革的信任度；加强政府职能和非政府机构以解决利益冲突和长短期目标冲突也至关重要。
3. 调整**各级政府间的关系**。治理体系中的垂直关系在许多方面都至关重要，它不仅能攻克转型过程中的痼疾，也能为公民和企业提供更好的公共服务。此领域包含财税和行政两方面。
4. 巩固**市场力量的制度框架**。这是加强私有成分作为经济增长发动机和基础服务提供者角色的必要条件。

以下四部分总结了《中国治理项目》就上述四个主题的讨论。最后一段则对



结论进行了概括。

## 2. 政府角色转换及其组织结构挑战

改革意味着政府角色的转变，反映在公共支出结构和公共行政组织架构的变化。政府在同其尚未完全退出的生产和服务单位的关系中已采取了新的角色定位。这就要求在监管和服务提供方面建立起新的制度（如监管国有企业和金融行业）和新的运行模式。此节总结了数章内容并反映了上述领域已取得的成就。

### 2.1 公共支出：缩小范围，调整优先

第 8 章分析了 1997 年以来预算内公共开支结构的演变。其结论是公共支出的结构显示出同中国发展的需要和目标不相符合，并表现在三个方面：教育领域的公共支出过低，未达到政府所规定的国民生产总值 GDP 的 4% 的指标；科技方面投入也相对偏低，而在发展的此阶段为支持技术升级换代，建设一个国家技术革新系统极为关键；再者，医疗卫生的公共投入也过低，仅仅依靠私有资本进入该行业并不能满足日益增长的对医疗卫生服务的需求。填补这些公共支出的鸿沟对巩固经济增长和社会团结都将非常重要。

同时，社会福利支出的压力也日益沉重（除医疗卫生以外，还有养老、失业/社会救助等）。经济增长、税制改革以及提高税务征收和义务遵从带来的税收增加部分地缓解了社会支出的压力，然而和大多数发展中国家一样，发达的城市经济以外的非正式经济和低下的生产力带来的个人所得税和社会保险缴款的征收困难的情况覆及到近 1/5 的受雇佣者（见表格 11）。此情况可促使政府在压力下转向依赖于消费税等其它税收资源，而最近废除多个农村税种和收费项目的政策也表明政府看到不久的未来在农村几无空间再加征任何形式的税款。

尽管近期多项改革措施致力于改善针对目标而提高公共支出的效率，但仍有考虑关于政府角色的根本问题的必要性。与此有关的有两个层面：宏观战略层面，如从对经济增长和收入分配进行宏观调控的角度出发确定其优先性；在每个支出类别的层面上，则应评估公共行为中哪些行为或哪些部分应让渡给私营部门或由用户来承担部分费用等等。

公共支出中投资收益性支出的比例远高于经合组织成员国的平均水平；经合组织成员国中仅有韩国其比例较高。政府的西部开发政策鼓励并正当化了部分投资收益性支出，各省领导也开展了投资项目以保证当地的经济增长，这些投资决策成为 2004 年初所观察到的中国经济过热的部分原因。

公共行政管理部的支出居高不下。对公共部门裁员的不断努力其效果不够理想。裁减公共部门劳动力确实不易，尤其是较贫困地区的公共部门职位就等同于社会保障的保护伞。

### 2.2 亟需建设新制度以界定政府在经济领域内的参与程度

中国政府将在其不再具有支配性的一些行业内继续保持其主动性。一批监管机构的成立反映出关于政府参与的治理框架的建设已取得重要进展，但仍需加强改善政府在经济领域内的新型参与模式。在努力对新型监管机构职能和定位进行调整的同时，还应着手改善被监管实体的内部体制（参见第 3 部第 10 章），采取措施培育竞争并加强市场监督。

随着经济竞争的加剧，国有亏损企业的债务越发沉重，社会服务的不足也影响到整体经济的发展；因此提高国有资产管理成为现政府首要任务之一。第 10 章回顾了国有企业改革的各阶段并着重分析了 2003 年国有资产监督管理委员会（SASAC）成立以来的作用和影响。国有资产监督管理委员会成立的根本宗旨是令国家“履行出资人职责”，意在将所有权和经营权分离，着眼于投资回报和通过合法手段和机制进行出资人干预。但第 10 章同时也显示了改革措施未能全面有效地管理国有资产的原因。要建设更有效率的控制体系，有必要采取一系列补充措施，包括 1) 成立国有企业董事会并加强其角色作用，改善高级管理层的聘用、考核和奖惩程序；2) 严格将国有企业中政府的出资人权益及其监管等职能分离，消除政府对国有企业管理的干预。

财政制度治理框架的改革是另一项重要的进展。为避免动摇组织结构的风险，缩减对未来破产机构的救援并使财政系统将资源分配到实际经济内，改革还需进一步深化。银行业的一个事实已然明了：如果基本运营框架不进行变革，资金的注入并不能帮助改善其资产负债表。第 13 章讲到 2003 年中国银行业监督管理委员会（CBRC）成立，担负起原来中国人民银行关于银行业监管的责任，目的在于将监管职能从货币政策的职能机构中分离出来。一些更早成立的金融监管委员会包括中国证券监督管理委员会（CSRC，1992 年）和中国保险监督管理委员会（CIRC，1998 年），其权力得到了巩固且其能力正稳步提高。

以不同进度在各行业展开的制度改革也出现在公用事业领域。近期成立了国家电力监督管理委员会（SERC）以推动区域电力市场的发展。而其他网络型产业（参见第 9 章）的改革自 1990 年代末起提速以回应快速增长的需求并履行 WTO 的承诺。然而在天然气、铁路及较小范围的通信领域，改革尚未触及其实质性制度框架。

尽管在正确方向的道路上已迈出了重要的步伐（参见第 9、10 和 13 章），但依然存在的问题仍要求改革具有持续性和协调性。例如，不论中国银行业监督管理委员会（CBRC）成立还是官方对提高信贷质量进行了不懈努力，2003 年的信贷扩张却表明了贷款和借贷的决定尚未完全建立在严格的商业标准的基础之上。这些章节重点阐述了有关国家监管机构、政府和被监管实体间关系的若干问题。

首要问题是确认监管机构是否同被监管实体保持有“足够距离”，即足够的独立自主性。监管权威机关若有效行使其职能，则有必要定期了解被监管商业的相关信息并同它们进行沟通，但关系过近则可能导致被监管单位利用监管机构（成为“监管捕获者”）建立其垄断地位或破坏市场竞争。

其二，须保证政府和监管机构间恰当的距离。这尤其同对国有企业的监管密切相关，因为有必要把作为最大出资人的政府指派给企业的战略目标从政府的监管等职能中和从公司管理中分离出来。如第 10 章所述，国资委（SASAC）的成立明显有助于监管目标由对企业管理的直接干预转向资产监管。然而，国资委（SASAC）仍继续负责任命、评估和免职那些尚未股份化的国有企业的 CEO 甚至高层管理人员，也就是说政府对这些企业的经营还将继续进行干涉。如果已经成立董事会的国有企业的董事会还不能立即就位而行使其职责的话，至少其高层管理人员的聘用和考核需以其经营能力为标准并实现透明化。

其三，要明确并巩固政府和监管参与者之间关系的可问责性。“对管理者进行管理”的程序若足够透明将有助于预防不当干预。监管机构的问责制较之它与上级的报告关系更需明晰地加以确立。

最后，确认不同监管机构间的职权划分也同样重要。在当首发股进入资本市场等种种易产生利益分歧的情况下，国资委（SASAC）和证监会（CSRC）职责明晰划分以及它们同上级主管部门的关系对于做出裁决尤为重要。证监会（CSRC）、证券交易所和其他自我监控的组织机构间职权划分透明化是改善行政执法的效率和效能的前提条件，因而也同样关键。

### 2.3 事业单位改革迫在眉睫

在改革前的体制下，事业单位的所有权和管理权均在政府，其运营经费完全依靠拨款，其活动依照政府计划进行而无须参与任何竞争。为了尽可能地满足公共资金短缺下日益增长的需求，过去的改革措施从根本上改变了事业单位的制度状况，在资金、财会、人员和管理方面给予了更大的弹性和自主空间。为寻找其他资金来源，事业单位可将其一部分服务商业化，或者与此同时开展同其原本目标并无直接关联的商业活动。不仅如此，为了弥补所提供服务的不足，私有企业也获权在事业单位活动的某些领域内进行发展。

在依行业按部就班、循序渐进的一系列改革之后，中国政府目前正对事业单位进行重大的改革。由于 1300 万个事业单位的雇用人员达 2550 万，此项改革的风险相当可观，其问题包括财政、组织结构、管理和监管等多方面。

有关高等教育的章节清晰地勾画出事业单位内外日益复杂的状况并阐述了该系统内财政和组织结构的发展轨迹。过去的 20 年间，高等教育机构（HEIs）和高等教育部门广泛地开展了大规模的改革。高等教育机构过去隶属于中央各部，但其中 85% 随后被下放至省级或次省级进行管理。由于中央和地方的预算无力支撑其发展所需，高等教育机构便动员广开资源，其结果是如今其资金来源有四：中央预算（包括隶属于地方政府的高等教育机构）、地方预算、学费和私有部门合同。仅有 50% 的高等教育机构的预算完全来自公共财政资金。

高等教育部门日益增加的弹性和开放程度使其规模和质量得到了迅速发展。在校生数量比 10 年前增加了 14 倍，私有资本的投入使得高等教育机构得以更新并现代化。但另一方面，特别是在助学贷款方案的开展不能顺利进行的情况下，

严重依赖私人资金会导致进一步的社会和地区的分化，而只有付得起学费的人才有机会接受高等教育。不仅如此，教授同时在公立和私立的高校授课，或情愿将时间投入在以挣钱为目的的工作合同上（不仅有来自私营行业，还有来自国际和外国机构的合同），从而损害其正常教学任务、忽视对学生的指导等现象并非罕事。其三，从私营合同所得资金的管理不够透明，或并非投入在公共用途上导致资金质量参差且难以监督。最后，开拓和发展其他资金来源的同时，没有采取措施提高高等教育机构的效率和绩效。

如今事业单位改革由三方面因素主导：1) 明确政府在事业单位不同行业部门中采取何种角色定位的必要；2) 提高事业单位工作绩效的必要；3) 确立事业单位的管理和问责制从而保证事业单位为公众而非为自己服务的必要。

第 2、17、18 章讨论了改革各种途径的可能性。要回答什么才是事业单位最好的组织形式以及随之而来的政府角色定位等问题，不仅要考虑财政和相关权益（谁应支付什么）、效率（包括阐述公共行为时根据当地情况给予相应灵活度的必要）等因素，决定组织形式时，还应把未来发生公共行为的更为广阔的组织和管理的大环境纳入考虑。事业单位已有所了解的自主权和灵活性的增加并不是说政府和上级主管部门不再扮演任何角色，而是要求其角色进行转换。事业单位改革的背景下，采取措施以加强那些将保留其独立机构身份的事业单位和其依附的上级政府部门之间关系的可问责性相当重要。如果它们的运营环境不宜进行有效的整编，推动将其合并入上级主管部门或许更为明智。

## 2. 4 进程中的机构变革对协调工作提出艰巨的挑战

一系列相继具有行业针对性和整个部门规模的改革有助于中国行政管理组织结构进行转变。然而，本报告不少章节都指出了同新旧体制结构共存相关的组织和协调问题。本报告就政策领域诊断出五类问题：1) 紧密相关的组织间缺少协调而导致效率低下（例如：预算、知识产权保护）；2) 任务重叠的组织间缺少协调而影响到公共行为的连贯性和一致性（例如：水资源、统计和农业）；3) 组织间上下级关系同其任务不相符（例如：外国直接投资 FDI 政策）；4) 制定决策责任的断裂（例如：公共支出）；5) 新旧制度共存且工作原则/任务冲突（计划经济同市场经济共存，例如农业政策）。

公共支出管理是复杂的制度框架下决策制定责任断裂的一个例子。即便经济和社会发展计划的角色已发生变化，国发委（NDRC）依然是协调计划纲要及其贯彻实施的机构。有关投资收益性开支的决策依然是国发委的职责，而由财政部管理的预算只包含经常性开支。即便有可能令经常性开支大幅度下降，这些投资收益性开支的决策也不需同税收部门协调。类似的问题还有，另一项重要的开支项目——人员，由中央机构编制委员会办公室（SCOPSR）及其地方分支机构决定，极少同税收部门商议。

决策制定职责的断裂不仅增加了协调的困难，而且影响到公共政策的“可读性”。整合所有同公共支出相关的决策将加强控制效果并更有效地保证税收的可持续性。而且在中国，不清楚是谁来保证最后的财政平衡。目前，为达到财政平

衡将不可避免地更多依赖于各机构间的权力平衡而并非政策选择。

有关农业政策的制度框架一章详细阐述了新旧体制共存的一个例证。尽管 2003 年的改革取得了重要进展，农业及其上下游行业仍直接由 14 个部委参与的复杂网络管理着。为解放生产力、放开价格和市场而引入的措施，已促使了新制度的诞生，或迫使旧制度重新定义其任务。同时，被视为具有战略重要意义的商品如粮食的生产和贸易依然被政府关联企业所控制。带有计划经济特征的体制同以市场法则为基础的政策措施执行的体制共存。

在如此一个复杂而高度分裂、任务冲突的制度框架下，在政府中促发协调合作是十分困难的（参见第 16 章中以粮食为例），因此在制定和贯彻农业政策环节中理顺组织结构还需进一步努力。但其组织结构的改革应首先在农业政策中重新定义政府的角色。公共行为的重心应逐渐放在为提高农场和乡镇企业竞争力服务，这将有助于推动开展重组。加入世贸 WTO 及其带来的向国际化竞争的开放使得重组和提高效率的需要更为紧迫。

### 3. 治理手段现代化以提高公共行为的效率和效能

本节重新归纳了本研究报告的若干章节的观点，阐述了有关现代化治理手段（监管框架和公共管理）是适应市场经济的必需。正如前文所述，有必要提高公共资源使用的效率和效能。

#### 3.1 治理由控制转向监管

中国在改善政府的监管能力、监管体系和加强法治（参见第 9 章）方面已取得了一系列成就。例如 2000 年的《立法法》明确地确立了全国人民代表大会（NPC）和国务院在法律制定程序中的角色和地位，从而提高了程序的透明度和连贯性。在知识产权或个体雇佣合同等许多方面，中国已采纳了合乎国际标准的规定，但其执行却成为严峻的挑战（参见第 14 章和第 11 章）。还有一些领域内仍残留有前计划经济体制的痕迹，经常导致监管框架过于复杂且缺乏连贯性（参见第 5、16 章及本文 2.4 节）。若干章节还指出了缺乏二级监管或其质量不高。监管的连贯一致性成为严重问题。全国人民代表大会和国务院通常扮演监督角色，但大量的地方立法使监督难以施行。

加强法治和监管框架将提高公民和企业对政府权力机关制度改革的信任度。巩固政府治理能力和非政府机制有助于在利益冲突时和长短期目标间做出抉择。下文总结了正在进行的由控制治理向监管治理转型的两个方面：1）行政审批系统的改革，或者更广泛地说，政府和非政府参与者之间关系的发展过程；2）监管实施和执法问题。

##### 3.1.1 行政审批系统改革

直至最近，政府通过行政审批对经济行为进行控制仍是中国经济的一大特

点。这是政府全盘控制各经济领域包括从原材料供给、价格制定、分配到销售的计划经济体制的遗留。在向“社会主义市场经济”转型的过程中，中国正采取以行政审批程序改革为代表的重要举措，以减少对企业进入、退出市场或有效地回应消费者需求进行限制。

近年来，行政审批系统的改革成为中国政府改革的重头戏，反映在 2001 年国务院行政审批制度改革领导小组的成立。通过采纳《行政审批制度改革方案》和 2003 年的《行政许可法》（覆盖了以有关经济行为的项目为首的为数众多的需通过行政审批程序的项目），一系列重大改革措施近来开展起来（参见第 9 章）。在相关的行政审批回顾的引导下，全面削减了超过 4000 个行政审批项目，而其中中央级别上取消和调整了 1795 个项目。《行政许可法》缩小了需经审批程序才能开展的活动的范围，甚至在活动需经审批的情况下鼓励自我监督。此项法律当减轻许可程序的繁重拖沓并增加其开放透明程度。市场进入还将存在一些障碍，但必须同《行政许可法》特别列出的几项公众利益概念紧密相关。如第 9 章所指出的，目前对此项法律的效果影响进行评估还为时过早，但在引导公共机构和公务员贯彻法律方面这一重大意义的努力，则显示出了高水平的政治意愿。

同时 2004 年 7 月国务院颁布了《关于投资体制改革的决定》以使投资审批程序更为通畅（参见第 15 章）。决定将程序简化为一个简单的申请报告并赋予地方政府更多的审批权力。2002 年 2 月修订后的《外商投资产业指导目录》的采用也是为外国直接投资制度松绑的重要一步。根据经合组织成员国的经验，若希望吸引更多更好的外资，中国政府应考虑以简单地标明外资禁止进入的行业名单替换掉目前列出禁止、限制和鼓励类别的指导手册。

在劳动市场中，2003 年取消对雇佣流动人口的行政控制是重要的一步。如第 11 章所讨论的，此举并未使城市和农村受雇佣者在各方面都得到平等的对待，但它意味着雇主有自由雇佣所需员工，而求职者也有自由参与全国任何地方的求职竞争。

本报告若干章节传达了同上述问题相关的两个重要信息。

首先，尽管自由化是大势所趋，但仍有许多行为在大量的政府控制之下。粮食的生产、定价、市场、分配以及土地使用期限的体系（参见第 16 章）即是一例。中国政府应锁定目标进一步减少其干涉，将重点从计划转向帮助和鼓励并提供服务和基础设施。经合组织成员国的经验显示出改善商业环境的政策对地方发展至关重要，因而此举不仅适用于中央层面，而且也适用于地方。在农业的大环境之下，允许农民、农村居民和农业企业自主进行决策将有助于提高资源分配的效率。更广泛而言，中国领导人应让投资者自主决定做何投资是否有所回报，并承担其投资相关的风险。不仅如此，对于中国人民的福利来说，此改革或可令政府工作重点进一步由限制竞争向尊重公共健康和安全的监管转变。

第 16 章着重指出，政府角色的此种变化意味着意识形态的深刻改变以及政府和非政府参与者之间关系的转变：从一个自上而下通过直接控制和制订生产投资目标的实施模式，转向一个以服务和需求为导向的、实时响应的、可问责的模

式，为公民和经济参与者服务，并创造恰当的激励机制和适于成功者脱颖而出的土壤。另外它还意味着中层管理者的资质当有所改变，他们应学习在一个完全不同的环境下工作。中国领导人不应忽视此项改革的规模之大，在这点上，若有与外国政府和专家进行交流的机会可有所裨益。

其次，为使私有商业的监管框架更为顺畅，还需进一步做出努力。诚然，充满勒索贿赂机会的商业操作环境仍将相当复杂。在某些情况下，持续的大规模改革更增加了监管框架的复杂性。上文所提到的近来的措施必将有助于监管环境的改善。第 6 章也指出中国已简化了在税收领域的行政监管，通过引入一站式服务和给出决策期限来简化审批和许可的程序。尽管这些成绩值得嘉许，但未来还有相当长的路要走。企业承担的成本加上复杂的行政管理环境将影响到中国内资和外资的收益。同样，经合组织成员国为企业减少行政和监管负担的经验或可适用于中国。

### 3. 1. 2 执法

监管框架的主要挑战是监管的实施和执法；本报告通篇谈到法律法规的实施并非始终在系统化地开展，有时因贪污腐败而出现偏差，有时则反映出地方利益间的制衡。

解决执法问题或许并不在于在反贪、知识产权和环境保护等诸多领域中经常组织的突击执法行动。这些行动为经济参与者敲响了法律警钟，并纠正了一些错误行为，但在改变行为模式上最终收效甚微。

解决方式之一是加强监督机构以及行政管理和执法机构。经济改革前的旧体制内，官员均在监督者的严格审查之下。组织上有烦琐的簿记程序，但却几乎没有机构或者运作程序来全盘控制公共实体的运行；今天中国需加强官方财政体系并提高审计成效。第 9 章提到了检查者由于依赖于地方而导致执法效力低下的问题（更多讨论见本文第 4 节）。

司法执行上缺乏训练有素的法官，特别是在落后地区（见第 10 章）。某些章节（如第 15 章）指出审判系统还有其他不足之处，包括法律意识淡薄、司法系统内的腐败、地方政府和中共官员向法官施加压力、法庭无力执行其决定等。涉及环境问题的第 17 章解释了法庭倾向于依赖党的政策、地方政府的态度、在合约处理中法官个人的正义感对案件来进行判决。环境保护局（EPB）官员和企业管理者“关系”、地方官员的干涉以及企业效益等因素共同作用下的结果，经常同环境保护规章所规定的相去甚远。第 14 章指出进行刑事诉讼的难度以及民事和行政制裁在阻止违法侵权行为上威慑力不足的事实。

然而重点不仅仅在于加强执法机构。第 4 节暴露出在执法问题上各级政府间管理混乱的财政关系所带来的后果。更根本地说，监管治理意味着法规实施和执行要向主要以自愿遵从为基础的模式进行转换。各种制裁的可能所造成的威慑仅仅是产生自愿遵从态度的因素之一，其他的因素包括监管质量、规章制定过程、公众在规章制定过程中的参与程度以及公众在法规实施和执行中的参与程度等，

因而与信息公开的普遍程度有关。诚然，监管执法并非单单是技术问题，而更多地反映了对新的游戏规则在接受程度有限，及其所造成的不同群体利益间的紧张状态。换言之，“监管执法问题”也反映了巨大而深刻的社会转变，解决此问题将必然意味着提高公众的参与程度。

政治制度的特点不可避免地成为提高公众参与和信息公开的障碍。在政治领导控制以外，各利益群体如商人、工人、农民等通常不能结党结社。政策的制定和贯彻中还缺少民众和利益相关者的参与。第 15 章表明尽管近年来中国政府在有关外资的立法中开始同外国企业进行商讨，但此举仍显得缺乏连贯性和完整性。类似的，第 14 章指出，中国企业和机构抱怨相关知识产权权威机关在起草法律法规和政策时，并未广泛地听取他们的观点和意见。缺乏磋商已造成一些案例中保护标准过低。

在某些领域，中国领导人已意识到公众意见带来的压力有效地补充了执法成效。例如第 17 章中，不论长期以来如何努力对传统监管手段进行管理，中国的环境问题仍相当严峻，因此国家环保总局（SEPA）越来越重视群众的举报。政府采取了公众听证会、咨询委员会、文件评审、信息报告会、论坛以及环境影响评价（对地区规划中的项目和行动可能造成的影响进行分析的官方程序）等多种形式的工具和制度以使公民了解信息、发表意见并促进公众的参与。

这方的面另一个例子是劳动法中有关劳动时间和劳动条件的规定（见第 11 章）。当劳动力充足、多数求职者处于谈判劣势的情况下，这些规定通常很难执行。不过最近的发展情况表明，不少求职者因对劳动条件重要性的认识逐渐加强而提高谈判要求，从而向雇主施加压力促使其改进工作条件。

虽然媒体依然被政府控制，言论、结社的自由仍然受到限制，但在信息公开方面已取得的进步是积极明显的，其部分原因同加入 WTO 的过程要求公共事务不断透明化有关。若干章节表明近年来法律、法规、监管、项目以及政府官员的执行贯彻情况等信息越来越公开化了。法律框架有时可体现出这一趋势，如信息公开化已列为若干行业法律的必要条款。《行政诉讼法》要求公共政策领域要广泛地增加透明度。地方上的发展则情况悬殊，例如不少地方政府似乎不愿意提供其地方法律法规中关于知识产权和地方执法决定的文本。中国政府表示，由于立法数量之众，对地方政府而言，提供这些信息成为一项艰巨的工作。

### 3. 2 公共管理

以下部分回顾了对公共管理中预算和公共服务两大支柱展开研究的所得，而后讨论了引入电子政务的潜在收益及简化、合理化行政程序的必要性。但无论在上述方面取得了多么重要的进步，作为公共管理环境衰弱的症状——腐败，仍是中国一大问题。对中国公共管理各方面的分析表明区域发展的差别显著，尤其是在改善公共服务质量方面。分析还显示出各项改革措施彼此间的相互依赖性，譬如从管理成效的角度出发讨论预算和公众服务；又如电子政务和行政管理改革之间的相互依赖。作为反腐败压制性政策的补充，所有这些改革项目是抑制腐败滋生蔓延的基础。



### 3. 2. 1 预算

第 7 章描述了自 1999 年起开始的预算管理各项改革，包括从引入部门预算的预算准备到预算执行。中国显然正在按部就班地为建设现代化预算管理体系打造必要的基础设施。然而，预算管理系统始终被几大弱点困扰而不能全面成为政策管理和贯彻的有效工具。

2004 年预算内公共支出只占国民生产总值 GDP 的 20.3%。这是在直接利益或地方利益之上、多方意见能充分讨论并评估的环境下可进行讨论和分配的那部分资金。超出预算的税收和支出（政府分支机构所收税费，用于预算外开支、税务支出以及支付欠款等）数字持续庞大，1998 年约占国民生产总值 GDP 的 10%。目前政府正采取措施将预算外行为纳入预算。

文中提到财政部尚无权限对整体开支进行通盘管理。中央地方政府间的协调关系已有所改善但还不够稳定，且税收预测也仍然薄弱。由于前文所述财政鸿沟等部分原因，地方政府的预算进展有限。最后，对现有法律法规的遵从有待加强。

改革进程中，政府的工作重点主要是把握技术因素，而回避了同政治挑战关联更直接的改革。尤其在农村部门改革中，不管 2000 年以来进行了多少项改革措施，但对政府间财税系统的重大调整的公开讨论极少。另一些重要且必不可少的步骤还包括重新调整预算的优先重点，限制与预算程序不符的政策先行，以改善其轻重缓急的次序。最后，国家审计署新近报告凸显了政府在财政纪律的执法和对单位就其开支结果进行问责方面所面对的困难。加强问责制并巩固总体财政秩序，构成了改革在下一阶段将面临的关键挑战。

### 3. 2. 2 民事服务

近 10 年来，中国政府对民事服务系统展开了大范围的改革。第 1 章讨论了改革措施并就仍存在的挑战进行了分析。

同在其他行业一样，首要的问题是确保聘用、奖励、升职等法规的实施。例如，并非所有人员聘用均通过现有机制。法律法规和实践之间的鸿沟在发展相对落后、公共部门仍充当最后雇主角色的地区尤为严重。

中国民事服务的另一重大挑战是其高度地区差异性。中央和沿海富裕地区，民事服务相对以绩效为导向，通过竞争机制选择“最为优秀出色”的人员，奖励同业绩挂钩，对违纪和腐败进行控制。而在落后的内地，民事服务以最终雇主的面貌出现，并显示出更高比率的违纪和腐败。这些贫困地区的系统改善有赖于提高其经济发展水平，而后者又反过来依赖于有能力且称职的政府机构。干预并打破落后与低效政府机构伴生的怪圈，将是可预见的未来的重要任务。第 1 章里讨论了各种改革措施的可能性，包括向贫困地区调动有经验的官员以及有弹性的报酬标准等。

### 3. 2. 3 行政管理简化和电子政务

若干章节指出了程序和法规的复杂程度，从而强调进一步简化行政管理的潜在益处。如，现有的税务行政管理的组织结构建筑在“税种”和“功能”之上，可通过集约化、合并重叠的方式削减并理顺。而且，法规简化也将实质性地减少纳税人遵从的代价和税务机构的行政管理费用。

行政管理简化改革对于通过采用信息通信技术（ICT）提高效能十分必要。第 6 章指出建设统一的信息技术系统以一体化税收及各项行政管理的必要性。更广泛而言，第 4 章回顾了中国领导人所采纳的电子政务项目的推广和发展，其过程显示出电子政务的发展从单纯鼓励使用信息通信技术转向推动公共部门实质性的改革。

但电子政务项目的成功还有赖于其他各方面的进步：如为寻找标准化操作程序、明确其职权而进行的行政管理改革，以及加强法治等。这些方面要有所进步随之将覆盖更大范围的改革，而其中电子政务将扮演催化剂的角色。不仅信息通信技术资源的分配，而且不再将电子政务作为改革日程重点而担负的有关机会成本，都使得改革风险高昂。

### 3. 2. 4 抑制腐败

腐败已成为中国现今最为严重的问题之一，同腐败斗争已成为政治日程上首要的任务：前国家主席江泽民在 2002 年 11 月召开的中共十六大的讲话里将“坚决反对和防止腐败”定义为“全党一项重大的政治任务”；现任国家主席胡锦涛已将反腐败定为本届政府的首要任务。腐败不仅间接地损害到中国共产党的合法性从而影响到国家社会的政治稳定，而且也影响到经济的发展。第 15 章指出，由于腐败迫使外资企业在没有相应效益的行为上付出代价，因此还造成了阻碍外资等其他负面后果，另外，它也将影响到知识产权保护、银行监管和环境监管等公共政策的贯彻实施。

如此严峻的挑战有着多重原因。第 3 章分析了中国的腐败问题同转型过程的四大因素相关：公共领域的货币化和重新定义，控制机制的转型，非政府成分的兴起和政府新的监管角色和定位。

中国采取了一系列措施来发展其法律和制度的框架，以更有效地侦破和制裁腐败。改革重点首先在于刑事制度和对官员党员适用的纪律制裁系统的完善。第 3 章建议同等重视对涉及腐败的所有人——包括受贿者、行贿者、法人和参与对腐败所得洗钱的人等——进行追究将加强打击措施的力度。破案率低下和携不当所得资产潜逃的公民的人数不断增加，反映出了执法鸿沟的存在削弱了制裁系统的威慑力，而包括死刑在内的对腐败的严厉刑罚并不能填补此鸿沟。

直至最近，对腐败现象的根源的审视以及提高预防措施等方面所做的努力还不够。对腐败高发的风险领域应给予更多关注，以减少腐败发生的机会并创造倡导道德行为的条件。广泛而言，在腐败蔓延的背景下，通过前文所述的现代化治

理手段（行政审批系统改革，加强监管，财政和人员管理，行政管理程序简化和引入电子政务等）来提高公共行为的效率和效能将最有效地抑制腐败。

#### 4. 调整各级政府间的关系

如果中国一如宪法所言是统一国家，那么实际上中国的政府体系则像是非联邦和联邦国家的混合体，这是由于曾经的中央计划时代以及权力下放地方而后又回收中央的相继改革所造成的。各级政府间的关系演化一个重要的里程碑是1994年的税制改革。在此之前，问题主要在于中央政府对地方政府的税收控制不足。1994年以后，对不同级别政府的职权进行重新定义和组织政府各级间的税收调动成为首要问题。然而，中央政府对地方控制的薄弱还表现于执法和地方主义等问题中。进一步发展经济和治理体系需要解决这些问题，这将意味着应改善对中央和地方政府间关系的管理。

几乎所有的章节都提到了同治理中“垂直”关系相关的问题。这些问题造成若干后果：国家政策和地方政策间的对峙；地方上公共服务提供不足；各省和城乡间公共服务的巨大落差；非法强征的税费；腐败以及其它各种形式的对公共资金的不善管理。

本节综述重点在于讨论这些问题的两大根源：1) 政府权威的断裂及其带来的执法和地方主义问题，如地方官员以非法方式方法违背中央政策，率先考虑发展地方经济和维护地方雇佣人员等。2) 政府间税收系统失灵。

##### 4.1 政府权威的断裂和地方主义

中国行政管理系统还远未形成上传下达、实施通畅的金字塔式结构，同时也不是各级政府间工作清晰划分的联邦格局。其纷繁复杂的分层管理导致了职权和问责关系不明朗，并造成了经常无法预见谁才是主要上级领导的复杂局面。表框3描述了行政管理权力垂直组织结构的复杂情况。第16章具体举了土地所有权的例子，由于未明确定义，且对土地所有权的领导管理分散到各级政府，因而地方领导人可有相当可观的空间进行独断决策。在某些情形下这将导致冲突，譬如扮演实际土地所有者角色的乡镇、村或小组<sup>7</sup>的地方领导在未得到当地农民的同意以及没有对土地流失资产进行相应补偿的情况下，就决定将土地出租给外来投资者。

表框3 条块关系

各部局在各区域级别上至少到县一级均有自己的部门。各级行政管理部门和党政机关根据复杂的垂直关系（条）和水平关系（块）连接在一起。“条块关系”形象地表现了这一纵横交错的结构关系，体现出各机构间高低等级的复杂问题。

我们谨以假想的中山县统计局为例来阐释这一结构模式。中山县政府下属的统计局应服从中山县政府和广东省统计局的管理，但这两个从属关系的性质不

同。中山县政府是其行政领导，负责资金划拨、包括其高层管理职位在内的人员聘用并对其进行监管；而广东省统计局则是其业务领导。

同时，中山市统计局须向中山县党委和广东省政府汇报。不仅如此，中山县党委机构将强有力地影响到中山县统计局领导的职务升迁，因此作为统计部门党委的成员，这些领导也必须服从党的命令。

● 此表框引自 1995 年李侃如 Kenneth Lieberthal 相关报告

由于系统内权力结构的普遍分裂，解决中央以下的任何问题经常要求所有相关部门领导一致同意，为此官员们通常倾向于事先同相关官员进行商议，从而使关系的功能重要性增加，而进一步为官官相护和腐败创造机会。

此复杂的制度性安排的另一个后果是，在扮演从中央领导到地方的垂直沟通角色以外，中国共产党还可能扮演强大的横向角色。地方政府领导（省长、市长）和地方人大不够强大而不足以担当地方的横向协调，而地方党委则在各级政府机构间担任领导和协调的工作。国有企业、地方政府官员到司法机构相互之间贯穿党内结构的连接关系，使得实施系统和执法系统更加易受来自特殊利益的干扰。

本报告多个章节中反复提及的一个相关问题是地方保护主义。例如，第 5 章描述了地方统计办公室同地方政府间的关系较之同国家统计局（NBS）间的关系更为紧密，客观上鼓励了地方政府干涉统计数据以创造于己更为有利的政绩形象。地方政府违背中央政策的动机有时是被其利益付出的实际溢出激发的。有关知识产权的章节阐释了当地方领导认为当地短期效益超过了知识产权保护严格执法的代价的时候，就可能发生执法松弛的现象。负责执法的地方行政管理部门在预算和人员管理上经常性依赖其地方政府等实际情况，导致地方的执法问题进一步恶化。而司法机构也同样没有独立性。

由权力分裂和地方主义造成的政府机关的治理能力薄弱，在日益发展的市场经济体系中越发成为严重的问题。计划体系倾向于限制“可能性空间”（world of the possible）而限制官员的权力范围，而事前解决了不同目标间可能出现的矛盾。在这样的背景下，多头重叠的层级关系问题并不严重，相反能更好地控制庞大的公务员系统。经济中引入了市场机制，权力下放的过程解放了从中央领导到广大官员自上而下的集中关系，而官员们必须逐渐转向为公民和私有商业服务。不仅如此，市场经济还强化了预算限制，从而要求政府工作必须有效率。

为加强权力管理的垂直关系，许多领域采取了相应的改革措施。税务便是其中改革进行得最为深入的领域（参见第 6 章）。在统计领域（见第 5 章），当任命省级统计单位的正副级领导时，国家统计局的建议应予以考虑，事实上这就相当于增强了国家统计局的否决权。同样的措施也发生在县乡级统计部门，在其正副领导任命前须考虑上一级统计单位的建议。近期以来，新修订的《统计法实施细则》规定了所有“中层”和高层的统计“专门”和“技术”常规人员需经上级统

计部门审批通过，尽管上级部门在操作层面上所充当的不过是监管角色，此举仍是改革向前迈进的一步。

改善中央和地方之间的协调也将要求改善以下各方面：提高地方政府治理能力以担负起新型责任；在地方级别上发展外部控制机制；改革地方领导人的奖励制度并提高地方领导人在国家政策讨论中的参与程度。

某些情况下，国家和地方间的差异也可能正反映出中央所制订政策难以执行而应进行相应修改。例如，现有的农村土地权分配的体系中通过地方官员所进行的国家干预，本意在于平等分配土地权，但由于同城市扩张相关的大块利益造成了腐败滋生的土壤，使得实际上是权力和金钱决定了土地资源如何分配。朝向农村土地权市场方向的逐渐转变，可促使农业合理化发展并赢得大型农业的收益。通过相应的监管框架，有可能实施恰当的补偿机制。

#### 4. 2 政府间财政系统的失灵

前文指出税收和支出拨款间的比例严重失当。县级和乡镇级政府担负着包括教育和医疗卫生在内的极其沉重的支出负担。例如，第三或第四级城市担负了包括养老金、失业保险、各类收入支持和福利体制在内的全部社会保险开支。县和乡镇（第四和第五级）共同担负农村人口的基础教育和公共卫生——这两个级别占有教育整体预算开支的 70%，医疗卫生开支的 55-60%。不仅如此，90%的特困国营企业以及四分之三的职工都在地方。未来大多数问题企业的清盘将造成严重的人员问题。

预算和公共支出的两个章节指出，这些沉重的负担既没有得到恰当的财政收入分配的支持、也没有得到有效的转移支付的支持来保证其达到最低的服务提供标准。财政税收的增加已地方化，但地方化的程度仍不及支出，尤其是自 1994 年税务改革大幅度地提高了中央政府在整体税收中的份额以来。为填补这一鸿沟，从中央向省级政府进行的转移支付大幅度地提高了，但仍不足以弥合开支责任和税收资源间的落差。不仅如此，许多年内专项拨款不能及时到位且数额不可预知。

政府间财政机制的失灵加剧了地方不平等和执法问题，造成了严重的负面后果。

对地方居民的服务提供易受到地方财政健康情况的影响，各省间的落差、甚至更严重的是省级以下的地区间的落差在不断加大。权力下放的过程加剧了尤其是城乡间的社会福利的不平等。根据卫生部数字<sup>8</sup>，中国的农村尽管覆盖 9000 万户并 13 亿人口，但却仅占有全国医疗资源的 20%。下层的税收短缺，特别是贫困地区的税收不足，造成了国家社会保险部门、基础教育和医疗卫生政策贯彻的瓶颈。由于前文所说的原因，中国应在这些领域增加投入。

非法税费的增加是另一个严重后果。根据估算，在县、乡镇等较低政府级别上，这些非法税费的数额大约同正式预算相当。然而各县具体情况不尽相同。

资金短缺使得政策的执行出现偏差。例如在环境领域，不少环保部门（EPB）严重地依赖收取排污费来支付其运营开支。于是从环保部门的利益出发，与其企业依照排放标准并停止交纳排污费罚款，还不如由着企业继续污染并上缴排污费。资金短缺也滋生腐败和寻租的行为。在支付高额欠款或运营资金短缺的情况下，利用权力对公民和企业进行敲诈的诱惑是巨大的。一些观察家描述了一个有效的“知识产权保护产业”，为调动各方共同参与调查侵权的案件，经常需收买当事人。同时，同样的官员可能一边还从违法企业收取着贿赂，并对其行为睁一眼闭一眼。

## 5. 巩固市场力量的制度框架

以市场为导向的经济对制度的要求并不比计划经济下更少，市场“看不见的手”不是在制度真空中运作的。此节检阅了中国为市场力量建设必要的制度框架方面取得的进步。首先是劳动力市场和劳动保护制度的情况、效果及其发展的不平衡，接着审视了以引进恰当的竞争法则来建设公平竞争环境所做出的努力，最后，本节还回顾了公司治理框架所取得的成绩。

### 5.1 劳动保护和市场一体化

中国的经济改革在企业、工人和国家之间建立起了新型关系，使公共行政管理同市场多数经济决策保持了一定的距离。此举使政府的责任转向推动有效的劳动力市场运作，以全面覆盖市场的社会保障网络和养老保险代替计划时代的“铁饭碗”。第 11 章着重指出这一关系中由 1994 年的《劳动法》规定的政府对就业服务、劳动巡查和社会保险的三个方面职责。第 16 章则进一步探讨了有关城乡劳动力市场一体化的问题。

劳动管理部门网络在城市发展起来，但在农村还相当落后。以国际标准来看，在处理城市正规经济、即迄今为止其主要的运作面上，这些机构配置精良，但为了覆盖其他劳动力市场部门，还需要进一步迅速增容。普遍情况下，劳动部门应回应地方经济的需要，但同时巩固其独立性并保证在市场两端间的中立性也至关重要。劳动巡查不仅回应个人投诉，还以补充的形式支持劳动政策的执行。这在工会等其他接受工人投诉的渠道不能独立于政治力量或企业管理以外的情况下显得尤为重要。外国参与者和非政府组织可在向企业施加压力方面扮演补充角色，但无法替代有效的劳动巡查制度。

尽管户口管理系统已部分放开，对民工雇佣的限制已取消，但社会保险和其他形式的劳动保护的覆盖面有限，使得劳动力市场分化仍然存在，破坏了竞争气候和收入分配，而从根本上扭曲了经济发展的条件。劳动法和社会保障的实施在生产落后的农村和非正式劳动力市场上通常很艰难，但大多数经济领域的真实收入在提高，如今城乡流动人口和经济互赖性的规模和范围使尽可能降低制度性不平等变得极为迫切。

社会保险的治理包括不少关于社保费交缴率和福利标准的权力下放的决策。经合组织大多数成员国在国家级别制定此决策，而中国则不同，由于其发展中经济的规模、多样性和复杂情况要求一定的灵活性。中央政府鼓励省级政府协调机制，在各省内为社会保障资金集资。但是某些人群的社保交缴率经常走低，特别是民工和小型私营企业的工人可能会在社会保险替代方案中做出选择。虽然这些区别化对待被合法承认，但除非社保帐户可随身流动，这些方式可能仍不足以应对民工所面临的劣势。整个社会保险体系需要从劳动力市场的流动性出发进行修改。养老金项目尤其对民工不适用，因为它要求连续在一地交纳 10 年的社保费。此限制应废除，行政管理上应能做到将个人一生无论在何地缴纳的社保费都纳入计算。一个更集中化的行政管理可较容易实现此目标，但在分散的环境下若有良好的协作也是有可能的。

## 5.2 为竞争创造条件

竞争是市场经济的基本动力，也被公认为是经济效率的关键。本报告检阅了竞争框架的三大成分：税制政策、竞争政策和知识产权。

一个国家的税务系统为其市场参与者提供公平竞争环境，以使市场最有效地进行运作并为政府增加必要的税收。第 6 章显示，1994 年以来的 10 年税务改革以来，一系列问题逐渐显现出来并呼唤新一轮的改革。改革项目将重点包括生产型增值税向消费型增值税的转变，对特许权税进行微调，统一目前分开的企业收入税收标准（一个是国内企业标准，一个是外资企业标准），改革个人收入税，重组地税并合理化农业税。

同许多转型中的发展中国家相反，中国还没有采用通用竞争法。第 12 章提到通用竞争法数部草案已送交国务院审订，本报告建议其尽快出台。此举将为打击地方主义和其他形式的企业和地方政府的“垄断”行为提供清晰的监管基础。如前所述，这些行为正是经济一体化道路上的障碍并影响到中国的发展。

更广泛而言，在经合组织成员国经验的基础上，逐步采用“国家竞争政策”，即系统化地采用不包含对竞争和消费选择进行限制的（这些对达成目并无必要）政府监管将使中国受益。中央政府、各部机关、地方政府应逐渐地在其政策制定和监管行为中将竞争机制作为原则。

对外资进行选择的制度无益于竞争，第 15 章指出目前的制度依照手册中所列禁止、限制、允许和鼓励的类别对外资进行项目屏蔽。政府除了在保护条件不成熟的产业的五年经济计划的框架以内来贯彻产业政策，还以此屏蔽来保护那些被认为是“战略的”或“核心的”的并在特定经济行业占有优势的国营企业。此政策未必能带来众所期望的结果，相反，正是这些行业在改革初期通过进口和外资企业对竞争全面开放，而逐渐诞生出强大的国内企业的。

过去 20 年间，中国采纳了一整套知识产权（IPR）的法律法规，而今天已基本同国际操作和标准接轨。同整体监管框架相关的现存主要问题是在地方层面上缺少透明度。对此问题的处理已有显著的改观，由于政府如今已认识到知识产权

保护不仅对外资和技术转让、而且对中国革新都非常重要，因而是确保中国未来竞争力的关键。第 14 章详细描述了已逐渐成型的且较为综合的知识产权行政管理及司法框架。

第 14 章描述并分析了知识产权侵权现象普遍而导致的执法问题。国务院发展研究中心发布的一项报告评估了 2001 年市场流通的假冒伪劣产品的总价值达 190-240 亿美元，相当于突尼斯的国民生产总值。同第 3、第 4 节所讨论的其他行业中同样显示出来的，问题的潜在根源主要在于两方面：行政管理执行渠道的复杂性以及组织和财政结构的薄弱，尤其是地方负责执法的行政管理机关依赖于地方政府的预算安排和人员管理。地方政府不能始终严格执行中央下达的知识产权保护政策，是因为对于地方政府来说，垂直管理的权威落后于横向关系。同时，威慑不足、刑事起诉的高难度、司法缺乏效力和独立性等多方因素共同削弱着执行的司法渠道。依经合组织成员国经验来看，仅仅执法并不足以应对知识产权侵权问题，而有必要发展多层次战略，对行政管理执法渠道进行改组，并提高非政府参与者在政策制定和实施中的参与程度。

### 5.3 公司治理

政府支撑市场经济的基本任务之一是为商业实体提供有效的治理手段，包括针对不同类型商业机构的法律法规，如有关股份商业的所有者及其代理人之间关系的规定，并要求市场机制一方面规范企业，一方面争夺所有权和控制权。

中国的惯例规定普遍是针对国有企业和集体企业的，外资企业因其类型不同而有着不同的规范模式。然而政府长期以来已认识到而发展新规定以适应市场经济的需要，并在近年来在朝向规范化私有企业和在相对法律和监管的基础上不论所有制类型对企业一视同仁的道路上取得了巨大进步。如今，要进一步完善此进程还有待全面修改调整公司法的相关内容。

第 10 章指出中国上市公司的公司治理法条在一定程度上已同国际惯例接轨，但差距仍十分明显。前文所提到的许多国有资产尚未股份化，因而缺少董事会等关键的治理结构。第 10 章和第 13 章谈到中国企业的监事会更多倾向于把重点放在政府监管的执行而不是在企业的（长期）目标之上。

中国政府长期以来已认识到股市对有效地支撑上市公司治理的关键性。但直至最近，股市仍被利用来更多地支持国有企业，而不是培育私有商业或支持公司治理。上市国营企业的股份中仅有很小份额可进行流通，投资机构的参与程度相对偏低，上市公司披露有限且对披露不足的制裁薄弱，对小股东的保护有限造成大股东（典型的大股东是国家）滥用控制权。

证监会（CSRC）采取强有力的手段对薄弱环节进行整治，采用了以“透明、公平和公正”原则保护投资者利益的上市公司监管框架，并对改善上市公司对公众披露信息的质量和准确性也做出了巨大努力。合格境外机构投资者（QFII）制度的采纳有望帮助淡化政府股东对上市公司的支配性控制。最近在 2005 年 4 月颁布的政策允许政府所持股份可向外部投资者出售或转让（尽管在是交易所以



外)，也是积极的一步。

然而，任务仍然艰巨，尤其是第 10 章所强调的有关贯彻和对现有法律法规的执行方面的问题。同其他领域一样，中国的公司治理规定的正式执法有赖于行政管理、公共和刑事制度的结合。在政府在上市公司所有权中占支配优势、政府控制证监会（CSRC）和交易所等关键执法部门以及前文所提到的司法效力薄弱的情况下，执法机制的有效性打了折扣。更广泛而言，只有国家和地方政府加强法治、巩固监管和司法能力，执法才会有效力。另外，还应减少对私人执法或通过自我监控机构进行执法的程序性障碍。

第 13 章阐述道，由于银行负有受信职责，并通过提供支付手段和对真实经济的资源进行调配而行使“公共物品”职能，银行的公司治理的挑战相当特殊。中国的银行已从计划经济下被动地根据国家指示进行信用配置的角色中走出，但在许多情况下，其所有制结构和治理制度仍不足以令其像纯粹的商业实体那样运作。对占有银行资产支配份额的四大国有商业银行（SOCBs）来说，此问题尤其严重。为改善银行的公司治理，正在采取一系列重大措施将其转变为有着现代治理结构的商业企业，目标是争取上市并实现股权分化。银行监管者以及对更激烈的竞争展望，明显刺激了银行内部系统改善其信用评估和风险管理。为修复银行资产充足而采取的这些措施以及政府财政援助，是非常重要的积极步骤。同时，政府占有国有商业银行的大多数股份而小额股份风险分散的状况，另外银行若察觉实际仍有政府支持的可能性（大到死不了），都将严重地削弱来自银行业绩市场的调控，并部分地使它们处于远离市场竞争的庇护之下。由于这些原因，目前正在进行的这些改革是否能推动国有商业银行像市场为基础的机构那样运作，又能走出多远，还尚未可知。

## 6. 总结

改革开始以来，中国的迅速改变不仅仅反映在私有企业经济繁荣和急剧城市规划更新，也体现在其制度的转型。过去 25 年来，中国领导人采取了一系列措施发展政府角色和公共行政管理，以同不断增长的以市场为导向的经济相适应。先前处在密切相连的组织结构下的行政管理、生产和社会服务职能已分派至相应的公共和私人机构中。国有企业已从公共行政管理中分离出来，新的监管机构已经建设起来。在现代化税务、预算和公共服务系统方面，中国领导人已打下发展基础。中国在朝向以法治为基础的体制迈出了步伐，并已大力着手于监管改革项目的开展。

治理在相对较短的时期内就取得了成绩，以关键的形式为维系中国经济高增长率做出了贡献。由于命令链更长而潜在问题因素纷繁复杂，再加上改革规模之大而产生的困难，因而中国取得的成绩更加值得赞许。

总理温家宝在第十届全国人民代表大会上所做的政府工作报告（2005 年全国人大会议）中强调了政府 2005 年工作计划的三个目标：继续保持经济平稳较快发展；大力推进经济体制改革和对外开放；发展社会事业和建设和谐社会。在该

报告的最后一部分，总理高度强调了第四个目标，即加强“行政能力建设和政风建设”。此项研究充分肯定了旨在政府体制的改革措施的重要性，并在两方面进行了更为深入的讨论。

其一，将重点从政府转向治理。这表明了政府开始从相对于非政府参与者的关系考虑来考虑其角色和职能模式。例如，有关监管执行问题的讨论引出了应将重点放在公众对政策制定和实施过程的参与上。这一转变也表明了政府从相对于各级政府间关系的角度出发，对各部及监管机构、事业单位等非核心公共机构给予特别的关注。

其二，此项研究也显示了 2005 年政府工作报告中各目标间的相互依赖性。诚然，组织结构问题、财政失衡、管理薄弱、问责制松弛和缺乏参与机制已影响到公共行为在所有政策行业的效果和效率。对于维系经济发展并解决现有紧张状况的根源（财政压力、资源不足带来的社会张力、腐败、环境恶化等）所必需的政策策划和实施来说，改善治理都是有必要的。

在中国治理项目框架内进行的分析结果认为，中国应在四大方向上改善其治理系统以进一步维系其改革。

中国今日面对的许多挑战背后的基本问题是政府角色的重新定义。此问题引出了公共支出的可持续性和公共行为的效率问题。这是涉及到组织结构、事业单位和公共服务改革的大环境。尽管改革成绩骄人，但就整体而言，政府需减少直接行为并将重点放在市场无法达到国家目标的领域内。本报告建议的行动主要包括：1) 提高在教育、医疗卫生和科技领域的公共支出；2) 巩固新成立的国资委及其他监管机构的制度框架；3) 重新定义事业单位所提供服务内容中政府的角色，提高事业单位绩效并加强其同政府权威部门间的问责制；4) 理顺行政管理组织结构并提高协调性。

现行治理工具的现代化过程需有延续性。此举对于治理系统进一步适应以市场为导向的经济，以及提高公共资源使用的效能和效率来说至关重要。经合组织成员国的经验表明，治理工具的系统化联系要求协调进行。建议的行动主要包括：1) 进一步从控制向监管治理转化，简化行政审批程序，更好地确保监管的实施和执法；2) 巩固预算程序作为治理战略手段；3) 提高公共服务的质量；4) 继续努力简化行政管理，采用新技术以全面提高公共管理；5) 继续下大力打击贪污腐败，贯彻调查侦破、预防加制裁的相关政策。在数章中提及的政策执行的问题，解决方式中一部分在于加强联合行政管理和司法执法部门，并调整各级政府间的关系。但重点不仅仅在此，监管治理还意味着监管实施和执法要向主要建立在自愿遵从基础上的范例转换。相关制裁的威慑效果仅仅是促成自愿遵从态度的因素的一个方面，其他的因素还包括监管质量、监管操作、健全的公共管理运行、通畅的行政管理程序、充足的资源、信息充分公开和公众充分参与。

调整各级政府间的关系也同样重要。为确保地方政府的行为同国家目标相适应，具备相应于其职责的资源，如何设计其模式是治理的重大挑战。本报告建议的策略主要包括：1) 提高中央和地方政府间的协调；2) 以贯穿各级政府间的新

型财政关系框架来支撑此协调。

最后，为巩固市场力量的制度框架还需要进一步做出努力。应保持较高经济增长以达到社会发展目标。促进技术升级和进一步的市场一体化，有必要制定针对市场力量的制度框架。本报告的行动建议主要包括：1) 以劳动政策支持执法；2) 考虑劳动市场现实的流动情况调整社会保险系统；3) 深化税制改革为所有参与者提供公平竞争环境；4) 采纳竞争法；5) 加强知识产权保护；6) 改善上市公司、国有企业和银行的公司治理结构。一个健全的竞争政策的采纳将促进以上各方面的改善。

同许多国家一样，当良好的政策环境同技术能力相符时，中国的治理改革的发展是循序渐进的。在所有已确诊的治理薄弱环节上，中国将有必要确认是否具备在恰当时机下和条件允许的情况下开展工作所必需的技术。尽管中国的整体大环境相较于经合组织成员国而言仍相当困难，但这些国家的经验还是有不少可借鉴之处。例如，经合组织成员国也有过要调整对地方政府或分支机构放权过多的经验，以及在提高灵活性和绩效的同时寻找加强问责制的方法的经验。通过与经合组织的实践者和专家进行更广泛的交流，中国将从治理系统的多方面和实施策略上吸取经验教训。对经合组织不同成员国的经验的比较和批判的回顾，将有助于理解什么才是治理改革达到预期结果所必要的条件。因此，如果此研究报告诊断出了中国所面临的治理挑战，它同时也是中国将从同经合组织成员国在此领域加强交流的总结报告。

## 参考书目

Lieberthal, Kenneth (1995), *Governing China: from Revolution through Reform* (统治中国：从革命到改革), WW Norton & Company.

Naughton, Barry (1995), *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993*, (超计划成长：中国经济改革 1978-1993) Cambridge University Press.

全国人民代表大会 (2005), 《政府工作报告》第三部分, 第十届全国人民代表大会和 中国人民政治协商会议, 3月5日.

经合组织 (2002), 《世界经济中的中国：国内政策的挑战》, 经合组织, 巴黎 (《世界经济中的中国》由清华大学出版社 2003 年再次出版 ).

经合组织 (2005), 《经合组织经济调查：中国》, 经合组织, 巴黎.

联合国 (2005), 《关于中国：法治》, [www.unchina.org/about\\_china/html/rule.shtml](http://www.unchina.org/about_china/html/rule.shtml), 2005 年 6 月

## 附录 1

### 经合组织成员国和良好治理

经合组织成员国对发展道路的目标是建立在良好公共治理和公司治理、社会团结和经济增长三大支柱之上的。因而良好的公共治理和公司治理被视为国家迎接挑战和解决误区问题并保证可持续发展的关键要素。**公共治理**的概念是“当问题、参与者和时间发生改变，从维系一个国家的宪法价值的角度出发，决定公共决策如何制定、公共行为如何开展的正式与非正式的安排”（参见公共治理委员会的任务）。**公司治理**包括“一个公司的管理、董事会、股东和其他利益相关者间的一整套关系。公司治理还为公司制定目标、决定实现目标和监控成效的手段规定组织结构（参见经合组织公司治理原则导言部分）。

经合组织公共管理委员会采纳了一系列规范标准以阐释良好公共治理的关键要素：

**法治**。所有的行为和决策均须平等地服从法律，且仅以服从法律为基础。

**问责性**。所有的政府行为、决策和决策制定过程须公开接受议会、民间社会和公众——某些情况下甚至超国家机构——的详察。

**透明度**。政府需能够并愿意通过提供信息和解释来表明政府行为和决策在多大程度上与其经可靠分析、明晰定义并协商同意的目标相一致。

**效率和效力**。政府需为公民提供高质量且具成本效益的公共服务，并监控和评估其成效。

**回应性**。政府须具备能力和灵活性对各种变化迅速做出回应、广泛征询意见并愿意审慎反省政府的角色地位。

**前瞻性**。政府能够在现有的信息数据和政策发展趋势的基础上预见到未来的问题和矛盾，并对代价和可能发生的变化给予考虑（人口、经济、环境等问题）。

上述准则认可经合组织各成员国的共同基本价值，如开放的市场经济和多元民主。经合组织成员国也采纳了公司治理的一整套规范标准。

## 附录 2 中国的政治体制

中国现行政治体制建立于 1945 年，其特点是中国共产党是统治着从中央到地方的国家机构的唯一执政党。

中国共产党约有 6700 万党员，是世界最大的政党，《中国共产党党章》规定了其正式的组织原则。中国共产党对国家的领导主要是政治、思想和组织的领导，并在五个层级和领域上建立有组织。同前苏联和其他苏维埃式政治制度不同，中国共产党的科层制并不重复国家行政制度。包括党的领导人、政府和军队在内的中共中央仅对一些部门，如审查党内高层官员任用的组织部进行直接控制。

中国的国会是全国人民代表大会，依照宪法，它是国家的“最高权力机关”。但在现实中，其所行使的权力小于国务院和另一些党内机构。全国人民代表大会及其常务委员会行使立法、决定、审查、选举、任命和罢免的职权。

法院系统包括最高人民法院、地方各级人民法院和军事法院等专门人民法院。政府检察系统包括最高人民检察院、地方各级人民检察院和军事检察院等专门人民检察院。

国家主席作为国家元首，根据全国人民代表大会的决定和全国人民代表大会常务委员会的决定公布法律，任免国务院总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长和秘书长。

中华人民共和国最高国家行政机关国务院领导国家行政管理，监督各部委和各办事机构。国务院实行总理负责制，成员由政府各部门最高领导组成，共有约 50 人。其实际执行机关是国务院常务委员会，现成员有总理、副总理、五位国务委员和总秘书长。此人数有限的内阁每周两次会议，对重大政府事项进行讨论和决策。中央行政机构包括各部和各委员会，各部主管专门行业的行政事务，各委员会就需跨领域横向协调的问题制定政策，其地位通常高于各部。

党、政、军这些功能相关的科层制度所进行的分组被称为系统，由相应的领导小组领导。这些领导小组在政治体制最高层次上为领导人之间搭建桥梁，从而确保政策决定的一致性和协调性。为提高政策的一致性和政策制定的通畅性，加强和正式化各领导小组的角色和地位尤为关键。

党的一党执政采用了不同的领导管理形式。在各区域级别上，获得政府权力职务极大程度上由个人在党内的位置决定。在中央级别上，中央党委及其相关机关加入到所有重要决策当中。党控制着所有党内、政府行政机关、事业单位和其

他工作单位的人员编制。所有行政区级以上重要的非党组织领导的机关内要设立党组。

注:

---

<sup>1</sup> 综述由经合组织公共治理和区域政策司公共部门管理和成效处何伊兰 (Irène Hors) 执笔, 在顾问Charles Pigott的帮助和顾问Isabelle Gras的调查协助下, 结合各章的研究成果, 并听取了各章作者的意见。

<sup>2</sup> 见附录 1

<sup>3</sup> 中国政治体系总览见附录 2

<sup>4</sup> 2002 年军事单位雇佣 2500 万人

<sup>5</sup> 2004 年中国统计年鉴, 表格 1-1, 数字包含香港、澳门和中国台北。

<sup>6</sup> 国内的误区如社会不安定隐患、对海外执政党和党内问题的薄弱的治理能力事实上使得中国共产党首次将其执政能力 (governance capacity) 提上了日程。2004 年 9 月, 中共十六届中央委员会第 4 次全体会议采纳了长达 36 页的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》。文件将党的执政能力定义为党“提出和运用正确的理论、路线、方针、政策和策略, 领导制定和实施宪法和法律, 采取科学的领导制度和领导方式, 动员和组织人民依法管理国家和社会事务、经济和文化事业, 有效治党治国治军, 建设社会主义现代化国家”的本领。依照此决定, 中国共产党旨在通过加强领导能力改善执政的有效性; 协调不同社会阶层的利益; 引入制度化机制以确保领导人重视包括私人投资者在内的人民的利益; 依法执政, 将决策制定机制从由上至下转为自下而上。

<sup>7</sup> 30-40 人的小组 (是集体时代生产队的残留), 经常是实际上的土地集体所有者。

<sup>8</sup> Public Health System Needs Overhaul, 中国日报 2005 年 4 月 2 日文