

对政府职能转变和机构改革的几点看法(丁宁宁)

[信息来源:]

[上传时间: 2006-03-16]

关闭窗口

对政府职能转变和机构改革的几点看法

丁宁宁

一、精简失败的原因是“分灶吃饭不分家”

自从1982年以来，我们已经进行了5次政府机构改革，每次都把精兵简政放在重要的位置。但是政府工作人员的总人数却越来越庞大。根本原因是什么呢？毛主席生前说过要学习美国50个州的分权办法，以调动地方的积极性。但美国中央（联邦）政府的机构设置和人员编制，与地方（州）政府的机构设置和人员编制完全是两码事。中央政府不管地方政府的机构设置和人员编制，也不为地方政府的行政开销买单。我们的机构、编制管理权限下放后，中央、地方实际上是“分灶吃饭不分家”。后来虽然搞了分税制，但还是有所谓“基数”。地方总是可以通过讨价还价，迫使中央政府为前一阶段的扩编增人买单。结果是越精简越膨胀。中央政府带头精简的结果是自己的编制、人员已经不足以履行目前的职能了，只好以增设事业单位的办法来变相扩编。

二、西方没有所谓“小政府，大社会”的经验

尽管西方媒体热衷于宣传“小政府，大社会”，但历史资料表明，在200多年的西方工业化历史上，没有一个西方国家政府的机构和财政供养人员数量真正减少过。1929年大危机以前，主要是国内安全与海外殖民、战争有关的机构、人员膨胀。二次大战以后，主要是与福利国家政策和政府公共服务有关的机构、人员膨胀。上个世纪70年代的里根、撒切尔革命，虽然将一部分国有企业和政府机构私有化了，但是财政供养人员数量并未明显减少，行政经费总量事实上还在增加。因此，政治家自己心里必须搞明白：世界上的事情，有些是可以说不可做的，有些是可以做不可以说的。精兵简政的确是一个得人心的口号。但如果不去考虑政府当前的职责，将压编、减人定为政府机构改革的唯一目标，则不仅实际上做不到，而且可能动摇自己的政权基础。

三、不要用“高薪养廉”来吊高官员的胃口

中国历史上确有“高薪养廉”这个说法，但所有“高薪养廉”的实例都禁不起认真推敲。高薪的前提是官少。官员少还能维持统治，则或者是城市国家（地区），或者是专制、异族政府，或者两者兼而有之。现在有人拿清政府官员比例小说事儿，但忘记讲那时县官以下不算官员。香港讲“高薪养廉”，那是个殖民地城市。真正的民主国家没有一个是高薪养廉的。原因很简单，只要让老百姓投票就不可能通过。深圳、上海、北京把公务员工资调上去，没有一个是经过老百姓投票的。在分灶吃饭不分家的体制下，地方政府手里有了钱，自己想法给自己长工资，养廉不过是个借口。这样下去是很危险的。因为其他地区包括中央政府的官员心里不平衡了，都要求长工资。你说怎么办？不长吧，犯众怒；长吧，财政收入都用来长工资了，扩大公共服务岂不就成了空话？

四、转变政府职能首先要分清中央地方的责任

在转变政府职能问题上，首先要具体划分中央、地方的事权。一个大国把所有事权都集中到中央显然不行。例如社会保障、义务教育等落实到人的公共服务，中央只能承担统一政策、

监督检查和转移支付的责任。具体工作必须依靠地方政府去做。但也有很多事情，放在地方层次是解决不了的。例如跨地区的经济纠纷，只有靠中央政府来协调。即使是联邦制的美国，也必须依靠“条条”来维持政令的畅通和市场规则的统一。80年代以来的“放权让利”过程中，中国政府体制已经从“条条”为主，变为“块块”为主。94年税制改革以后，重新建立了一些“条条”。目前迫切需要搞清楚的问题是：哪些事权应当归中央政府，哪些事权应当归地方政府，哪些事情可以地方分级负责，中央归口管理？只讲政府从直接配置资源向公共服务方向转变是远远不够的。

五、中央政府某些重要的机构必须垂直到底

食品药品监督、安全生产监督、农业政策实施在美国都是联邦政府职能，分别由食品药品监督局、劳动部、农业部承担，而且机构垂直到底。其道理是关系到国民、劳工切身利益和政府的基本责任。我们这三个领域的机构变动了多次，但没搞明白这是中央政府责任，必须以条条为主。结果是一年批出10000多种新药，矿山死亡事故不断，农业政策难以兑现。出了大问题，就撤一两个干部，搞什么书记、省长责任追究，罚非其责，事倍功半。安全生产监督局光升格有什么用？底下没有腿，不能防患于未然，只能当救火队。要地方政府提高认识，转变职能，不要袒护企业，改变“GDP第一”的发展思路，不仅事实上不可能，也不符合新时期党的基本路线。正确的做法是在这三个领域建立中央政府承担人员编制、运行费用的垂直监督机构，一竿子插到底。

六、根据中央政府的事权确定部门人员编制

法国国土、人口相当于中国一个中型省，财政工业部编制3500人。美国农业部20000人，18000人在底下，联邦政府内就有2000人。我们只强调中央政府机构减编，不考虑中央政府事权和职能如何行使。把体改办、原经贸委运行局合并到原计委后组建发改委，只给900个人的编制，怎么工作呢？财政部的情况也类似，也是900个人编制，怎么可能提高预算管理水平和呢？其结果，必然是很多事情管不过来。管不过来的办法只好要别人去干，但责任推不掉，反而增加审批。现在又要求减少审批，那就真成了“无为而治”了。盲目减编的结果，是很多该中央政府管的事情，不是中央政府管不过来，就是把权力下放到地方去了。出了问题，责任还得中央政府来承担。我们必须明白：一个强势的中央政府是“和谐社会”的保证。必须根据事权划分来确定部门人员编制。

七、政府部门之间需要保持必要的权力制衡

从道理上讲，在中央政府机构设置问题上，凡是承担市场秩序和监管责任的机构，都应当是行政编制。前几次政府机构改革中，存在的问题一是机构撤并准备不足、无章可循；二是在精简压力下，又设立了许多承担政府行政职能的“事业单位”，进一步混淆了政府行政机构和事业单位的界限。例如把证监会、银监会、保监会、搞成事业单位，靠向被监管对象收费来维持自身运转，而且事实上存在监管机构和监管对象之间的人员交流，就难以避免二者之间的恶性共谋。撤销体改办以后，各个领域的改革又回自己设计自身改革方案的老办法。这就更危险了。英国搞私有化时，所有企业的公司化方案是政府专门委员会做的。我们成立汇金公司不征求财政部的意见，各大国有银行海外上市方案都是自己做的。不管做局者如何解释，运作程序上都违反了“权力制衡”的原则。

以前还有一些文章，这里就不重复介绍了。

上一篇文章：建设社会主义新农村的本质在于社会主义(巫继学)

下一篇文章：中国基层财政之困——专访王绍光博士(阳敏)