

本刊简介

读者意见

我要投稿

主编信箱

联系我们

作者名 关键字

搜索>>

2010年 第6期

按期查阅>>

== 专栏查阅 ==

过往期刊

2009年 more >

• 第一期 • 第二期

2008年 more >

• 第一期 • 第二期

2007年 more >

• 第一期 • 第二期

友情链接

友情链接

[返回前页]

深圳行政管理体制改革研究的文本解读

作者/来源: 李永清

深圳行政管理体制改革研究一直是“深圳研究”的一个重要课题。研究者们以审慎严谨的科学态度开展这一领域的学术探索,不仅硕果累累,而且研究的广度和深度都有了长足的发展。在深圳经济特区成立三十年之际,对以往的学术成果加以客观评述和总结,为该领域的研究者提供丰富的学术动态和信息,其学术价值和理论意义都十分深远。

一、论文解读

对深圳行政管理体制改革的理论研究始于1990年,这一年沈兆伍发表了《深圳经济特区行政管理体制改革的回顾与思考》。2000年前论文并不多,这是因为在此之前深圳是以经济体制改革为中心带动其他改革,行政管理体制改革还没有成为改革的重点。2000年以后论文逐渐增多。

1.深圳行政管理体制改革总论

(1)深圳行政管理体制改革的回顾与总结。沈兆伍回顾了前四次改革,得出的启示是:改革是发展社会主义生产力的必由之路,改革必须坚持社会主义方向,改革必须从实际出发,改革是一项长期的战斗任务。①李醉吾回顾了前五次改革,归纳了下一步要解决的问题:要进一步更新观念,努力探索市场经济条件下行政体制改革的方向与规律;要进一步转变政府职能,不断理顺政府部门在行使运作中的各种关系;要进一步改进行政方式和行政手段,不断提高政府部门的行政效率;要从长计议改革机构,建立功能完善并能按国际惯例办事的行政体系。②汤庭芬认为深圳创造了较为丰富的经验:敢于从实际出发,确定改革的基本思路和总体目标,是改革成功的重要思想基础和前提条件;把构建新的经济体制同改革旧的行政管理体制紧密结合在一起,统筹考虑、配套推进,是改革成功的关键所在;体制创新,是改革成功的重要体现;坚持机构改革与行政组织立法紧密结合,是改革成功的重要条件。③

(2)从两个视角透视深圳行政管理体制改革的特色。一是从实证角度。王慧农从行政管理体制改革的内容入手,分析了深圳改革的基本特点:敢闯敢试,大胆突破;紧紧抓住转变职能和政企分开这个关键,对政府机构进行调整、改革;强化政府的综合管理和行业管理职能,逐步建立大行业、大系统管理模式;大胆借鉴国外尤其是香港的先进经验,坚持市场取向的改革,向国际惯例靠拢。④汪永成分阶段对深圳改革的环境、动力和主题三个特点进行了条分缕析。在特区时代(1980~1993),深圳面临的行政环境是探索对外开放和改革计划经济体制,改革动力特征是使命驱动下的主动改革,改革的主要内容与思路是党政机构改革→转变职能→改革计划经济体制;在后特区时代(1994~2001),市场经济已经确立并继续完善,是利益导向下的被动改革,改革的主要内容与思路是政府行为改良→转变职能→推动市场化的深入;在特区后时代(2002),加入WTO和深圳与其他地区的竞争日趋激烈倒逼深圳改革,这是竞争压力、危机驱动下的改革,改革的主要内容与思路是行政体制创新→转变职能→提高地区竞争力。⑤

二是从理论模型角度对深圳行政管理体制改革的阶段性和趋向性进行了概括。傅小随用行政学理论架构中T字型分析方法,观察中国行政体制改革30年过程,发现世纪交点恰好是改革的最重要转折点。新世纪以前的改革内容集中在T字型理论排列的横向要素上,以机构精简和职能转变为基调;以后的改革则垂直转向为行政管理过程诸要素。深圳行政管理体制改革是T型转折趋势的标本:最典型地表现在20世纪80~90年代以机构精简和转变政府职能这些横向因素为主要内容,新世纪以来以纵向因素改革为主的特点。⑥

(3)深圳行政管理体制改革的作用。卞苏徽把深圳的经济发展与政府发展和内地一些城市进行比较发现,深圳的经济发展程度,与深圳的政府改革程度具有明显的相关性。而内地的较低的经济发展与政府较低的管理效率有着明显的相关性。可以说,深圳的快速经济发展与较高的政府管理效率有直接的关系。⑦

2.机构改革

(1)机构改革的内容。张天亮认为主要有:按照政企分开原则,转变政府行政管理职能,理顺政企关系;根据两权分离原则,大胆创立国有资产管理新体系;根据精简、统一、效能原则,建立大行业,大系统管理体系;大力发展社会中介组织,使政府真正由微观管理转到宏观管理;建立健全决策咨询,审议协调和监督机构,促进政府组织结构的合理化;配套进行人事制度改革,加强行政法制建设。⑧

(2)机构改革的重点。罗之芹论述了深圳前五次机构改革的重点:第一次机构改革的重点是简政放权,使领导体制精干高效。第二次改革的重点是加强政府的宏观调控职能,改善宏观调控机制。第三次改革的重点是加强决策审议、咨询、协调和监督机构的作用,变原来的纵向三级管理为二级管理。第四次改革的重点是调整党的机构和干部人事、理顺党政部门的关系。第五次改革的主要内容是“三定”,减少政府对企业的微观干预,理

顺党政关系、政企关系、政事关系。⑨

(3) 大系统管理体系和大部制。孙福金等研究了大系统管理体系的形成过程和主要内容:第一次改革(1981.8~1982.5)精减专业经济管理部门,建立大系统管理体系框架;第二次改革(1983.12~1985.5)建立咨询审议机构,充实大系统管理体系;第三次改革(1986.9~1987.5),减少行政管理层次,改进大系统管理体系;第四次改革(1988.2~1988.9)理顺关系,优化结构,完善大系统管理体系;第五次改革(1991~1993)转变职能,实行三定,规范大系统管理体系。大系统管理体系的基本内容:在经济管理领域设立四大系统管理,在城市管理领域设立三大系统管理,在社会文化领域设立三大系统管理。⑩李永清则研究了大系统管理体系和大部制之间的对接问题,他认为深圳的行政管理体制已经具有若干“大部门体制”思维和“大部门体制”内容,但是,决策、执行、监督三部分仍然纠结不清,离真正意义上的“大部门体制”还有相当大的距离。{11}

3. 审批制度改革

(1) 审批制度改革取得的成效。研究者认为主要有:第一,推进了“两个转变”。由于大幅度地减少了政府的审批事项,有力地推进了政府从直接管理向间接管理的转变,从审批为主的管理向制定政策、事后监督为主的管理的转变。第二,规范了审批行为。深圳市政府所有保留的审批项目都有明确的法律、政策依据和明确的审批程序。第三,改进了审批方式。政府提高了审批的公开性和透明度,加强了对审批的管理和监督。第四,行政人员的观念发生了变化。审批制度改革使深圳市的行政人员受到了一次深刻的市场经济教育和严肃的法制教育,强化了对依法行政的认识。{12}

(2) 深圳审批制度改革的经验。有学者认为有两条:第一条是审批制度改革必须立足于创新政府运行机制,对能够由市场调节的坚决依法取消,对确实需要市政府部门进行行政监管、行政统计、存案管理的事项,实行政府备案管理制度,但无须事前报批。第二条是审批制度改革必须抓关键破难点,重点突破传统计划经济思想的束缚,增强市场经济和依法行政观念,突破与建立市场经济体制不相适应的现行法规、行政规章的约束,突破部门利益关和权力关,突破现行管理体制的束缚。{13}

(3) 深圳审批制度改革的意义。首先,通过行政审批制度的改革,使地方政府机构改革和政府职能的转变真正落到实处。其次,通过行政审批制度的改革,进一步强化了政府部门的服务意识,改进了机关工作作风。再次,通过行政审批制度的改革,加强了政府机关的廉政建设。最后,通过行政审批制度的改革,精简了政府机构,提高了行政管理效率。{14}

(4) 深圳审批制度改革的启示。有学者认为,深圳审批制度改革对各地具有的示范效应和参照意义不宜低估:必须把审批制度改革与推动社会主义市场经济发展结合起来,那种认为发展市场经济必然会产生审批权腐败,市场经济与审批权腐败是一对连体婴儿的观点是错误的;必须把审批制度改革与促进行政管理体制转型结合起来;必须把改革审批制度与推进政府机构改革结合起来;必须把改革审批制度与加强执政党建设结合起来。{15}

4. 行政三分制

(1) 行政三分制的价值。有学者认为价值表现之一,在于选择了恰当的切入点,这个切入点完全符合中国经济体制改革于先,政治体制改革于后,政治体制改革先易后难的基本战略。从我国行政体制的外部关系来看,深圳市行政体制改革,面对诸多因素织成的关系网,将在完善市场机制条件之下的政府定位问题列为此番改革的内容之一,可谓有胆有识。从我国行政体制的内部关系来看,深圳市行政体制改革,为在日趋复杂的国内外环境中能够有效地提高行政质量,也为防止政府借决策、执行、监督职能于一身的方便巧立名目侵害国民,而将中国传统的统一的行政权,三分为行政决策权、行政执行权和行政监督权并使其相互制约,也算是抓到了根本。{16}

(2) 行政三分制的意义。深圳的改革锋芒直指中国现行的“议行合一”的行政体制模式,不仅可以为中国政府机构改革的再次启动提供一个“样板”,而且将为中国市场经济的发展扫清障碍,因此具有“革命意义”。{17}更有学者认为行政三分制具有不同寻常的符号意义。它起码透露了以下两个信息:一是现行的行政运作体制存在着由于权力过于集中因而腐败层出不穷效率低下等痼疾,不改革已经不适应建立“现代政府”的要求,甚至会影响到执政党由“革命”到“执政”的角色成功位移;二是这一改革尝试提出了现代政治理念——分权与制衡,这是一个国家实现政治文明的必由之路。{18}

(3) 行政三分制的局限。在大多数学者唱赞歌时,也有一些学者泼冷水,认为行政三分制不可行,理由是:第一,行政部门主要是执行立法机构制定的法律法规,即依法行政,随着我国法治的逐步完善,政府决策的范围将越来越小。第二,即便在政府决策的范围内,由于不同行政机构所管的行业和领域不同,很难设想由一个专门决策的部门来制定所有其它行政机构的政策。第三,随着行政程序法,行政许可法的出台,司法部门在监督和监管行政机构行为方面将起到更大的作用,而行政监察机构的效率往往令人怀疑。第四,如果将现有政府职能部门分解为决策,执行和监督机构,不仅要大幅度增加编制,使内部关系协调更加困难,而且还将增加协调成本和财政负担。{19}

二、著作解读

三十年来,深圳行政管理体制改革研究取得了喜人的成果,其中一个重要表现是出版了二十多部专著。虽然这些成果都是专题性或阶段性研究,尚缺乏上下三十年的宏大叙事著作,但它们能够将深圳的行政管理体制改革放在整个中国改革开放的背景下加以认识,探讨深圳行政管理体制改革的经验和价值,同时也能客观地指出其不足,就显示了这些学术著作具有很高的学术价值。笔者不揣谫陋,选择有代表性的三部著作,试作评述。

1. 《经济特区行政体制》

李醉吾主编,海天出版社1992年出版。该书详细介绍了深圳经济特区从1981—1992年的五次机构改革,对每次机构改革的内容和特点进行了点评,从理论上就经济特区行政体制的目标和原则进行了阐述。虽然从今天来看,其不成熟性显而易见,但在学术开创的筚路蓝缕期,能有这样材料丰富、独发创见的研究著作,已属难能

可贵,无论如何,它为后人奠下了由此起步的重要基石。这部著作的语言洗练、是经过精心打磨的。作者对深圳行政体制内容娴熟的驾驭能力展露无遗。

2.《八大体系:深圳行政管理体制改革探索》

李容根主编,海天出版社1998年出版。本书对17来深圳建立与市场经济体制相适应的行政管理体制的艰辛探索进行了系统梳理,得出的结论是:深圳初步形成了机构比较精简、职能比较明晰、运作比较有序、行为比较规范的行政管理体制。第一次提出了“八大体系”概念:一是“小政府、大社会”的大系统管理体系;二是以转变政府职能为目标、以间接管理为主的宏观调控体系;三是层次分明、责权清晰的国有资产管理体制;四是科学的公务员管理体系;五是科学化、民主化的行政决策体系;六是适应决策科学化、民主化的信息咨询体系;七是适应决策科学化、民主化的要求,反腐倡廉的行政监督体系;八是与市场经济相适应的行政法规体系。从理论与实践的结合上揭示了各个体系的内涵、基本特征和发展态势,及进一步深化改革的对策。应该说该书是当时深圳学界的研究成果的集大成者,标志着研究提高到了一个新的层面。

3.《走向现代化的行政改革:深圳政府体制创新之路》

卞苏徽著,国家行政学院出版社2000年出版。本书是深圳社会科学“九五”规划课题研究成果。从时间上它衔接了《八大体系:深圳行政管理体制改革探索》,总结了1997~2000年深圳在机构改革、政府审批制改革、市政管理、行政听证程序、编制管理改革、依法行政、信息化管理改革等七个方面的新成果和新经验,以面向未来、面向21世纪、面向现代化的视角分析了深圳行政改革的不足或差距,展望了在率先实现现代化的背景下,深圳行政改革面临的挑战与机遇。

三、美中不足

丰硕的研究成果,不仅增进了人们对深圳行政管理体制改革历程的了解,而且还在许多重要问题上提出了新颖而富有启发性的见解,对深圳的行政管理体制改革起到了一定的推动和宣传作用,但是与深圳丰富的行政管理体制改革实践相比,研究存在一些不足。深圳的行政管理体制改革正在向纵深推进,迫切要求学术界在研究上进行创新和超越。

1.理论支撑薄弱

学术研究应该有很好的理论基础和标准,只有立点高远才可能有开阔的视界,避免就事论事的狭隘与短浅。没有充分的理论支撑的学术研究必然是肤浅的,短暂的。而仅仅以政策导向为依据的学术研究也必然是单薄的,苍白的,没有生命力的。

由于我国行政学研究的底子薄,在深圳行政管理体制改革的研究中,出现了一些基础理论较为肤浅的情况:一是概念的界定呈现出“一个概念,各自表述”的局面。例如,什么是行政管理体制,一些学者各自界定其内涵,行政管理体制是个框,什么都往里面装。其实,行政管理体制涉及的基本范畴,如政府机构、政府职能等等,它们之间的区别和联系,学界都有明确的厘清和俗成的共识。严谨的学者只要把学界公认的理论诠释和考量标准运用于深圳的行政管理体制改革研究就行了。二是直接引用西方流行的公共管理理论和境外的模型或做法,对境外的制度背景研究不够透彻,用境外行政管理体制之“足”来适深圳之“履”;有些学者提出的理论不过是完美假设下的空中楼阁,看似分析得头头是道,但给人以隔靴搔痒之感。三是大部分研究处于经验总结或介绍的层次,以使深圳的可贵经验得到凝聚,上升乃至传播。但是,对深圳的特殊市情和深圳经验推广的条件限制研究不够。四是在把握时代脉搏,增强理论的时代性、实效性,提出具有前瞻视野、导向功能、创新价值的理论理念方面做得不够。

正因为理论支撑薄弱,有些是低水平的重复研究,富有理论创新的成果不多见,更缺乏用中国特色的公共管理理论对深圳行政管理体制改革进行分析的上乘之作。深圳的行政管理体制改革告别了“摸着石头过河”的时期,更需要加强理论研究,从原理上、逻辑上、方法论上为深圳行政管理体制改革研究提供坚实的理论支撑,从而进一步揭示深圳行政管理体制发展规律和最新趋势,把握行政管理体制改革与经济社会的互动共进关系。

2.研究方法单一

大多数研究成果都跳不出“问题——成因——对策”的谋篇布局,这种思维定势产生的主要原因是研究方法单一。几乎所有这方面的研究都采用了定性研究方法,缺少基于大量事实与数据较为严格的实证分析。

实际上,行政管理体制改革问题不仅是一个普遍的世界性问题,也是一个同经济社会密切联系的现实问题,还是一个涉及社会发展多领域的复杂问题。因此,应当从多领域、多视角、多层次,综合运用社会科学和自然科学的研究方法:一是比较研究的方法,应注重国内和国外、改革前和改革后、中央政府和地方政府的比较研究,尤其是要借鉴国外经验,探索行政管理体制改革的普遍规律和具体措施;二是实证研究和案例研究,应针对城市政府和特区政府这个层次,进行针对性的社会调查、案例分析,从中研究深圳行政管理体制改革的影响因素。除此之外,系统研究方法也应当纳入视野。

3.研究内容取舍不当

研究内容既要涵盖已经形成并为多数学者所认同的理论和知识,又要反映最新学术研究进展,同时还应表露作者本人的学术观点。其内容取舍,相当不易处理。对研究内容的取舍,实际上表明了研究者对所研究问题本质的理解和把握,从一个侧面反映出研究思路是否清晰。

在深圳行政管理体制改革研究内容的选取上,存在的不足有:一是缺乏对行政管理体制内涵的准确把握,使得选用的内容出现重复、遗漏和多余。如有学者把建立工程招标投标制度,建立土地使用权公开拍卖制度也算进了审批制度改革的内容就太牵强。二是研究市场经济条件下行政管理体制改革的方向与规律的不多,而这是行政管理体制改革的一个重要的前瞻性和战略性问题,应该浓墨重彩的。三是缺少严密的逻辑层次关系,对行

政管理体制的层次性，对不同级别的政府在行政管理体制改革中的角色和作用上的差异没有引起足够重视。

4.一些基本史实以讹传讹

很多研究成果都冠名“深圳行政管理体制改革回顾”，回顾属于史学研究。史学研究的特点，无非是其实证性，只有实证，才能客观。欲实证就离不开考证。通过考证，祛伪求真。然而，一些学者在这方面下的功夫不够，出现了一些有违史实和以讹传讹的说法。

典型的例子是对深圳前五次机构改革的时间众说纷纭。一种说法是：第一次改革从1981年8月着手，第二次从1983年12月到1986年底，第三次从1986年9月至1988年6月，第四次从1988年2月开始至1988年9月结束，第五次从1992年开始。{20}另一种说法是：第一次改革是1981年底，第二次是1984年，第三次是1986年底，第四次是1988年底。{21}还有一种说法是：第一次改革是1981年底至1982年初，第二次是1984年，第三次是1986年，第四次是1988年，第五次是1992年至1993年。{22}至于每次机构改革人员和机构精减的数量，更是说法不一。其实，这些问题只要花功夫查一查当时的改革文件就能搞清楚的。

5.研究风气堪忧

为了吸引受众眼球、制造轰动效应，一些学者急功近利，浮躁之风有所抬头。在一些研究者眼里，被视为研究生命的“真实、准确”，成了次要甚至是可有可无的摆设。这在行政三分制的研究中表现特别明显。

2003年的行政三分制方案当时只是有个大致的思路，改革方案还在起草阶段，个别学者不谨慎地告诉了媒体，结果引发过度关注，方案的内容是以小道消息加猜测的形式流传，出现了多个版本。流传竟然出现在学术刊物上。有的学者就根据这些猜测的内容长篇大论深圳行政三分制改革的意义。2008年12月国务院通过的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008-2020)》中，明确提出“支持深圳市等地按照决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求，在政府机构设置中率先探索实行职能有机统一的大部门体制”。有学者理解深圳的大部制就是行政三分制，认为“搁置5年之久的深圳‘行政三分’改革有望能再度启动”。而实际上后来深圳的大部制改革与行政三分制的内容大相径庭。

注释：

- ①{21}沈兆伍：《深圳经济特区行政管理体制改革的回顾与思考》，《广东行政学院学报》1990年第2期。
- ②李醉吾：《深圳特区行政体制改革的回顾与前瞻》，《特区理论与实践》1995年第9期。
- ③汤庭芬：《深圳市行政管理体制改革的几点启示》，《政治学研究》1999年第4期。
- ④王慧农：《建立机构精干职能明确动作有序行为规范的新体制——深圳经济特区行政管理体制改革探索》，《特区理论与实践》2000年第9期。
- ⑤汪永成：《中国地方行政改革和发展的历程与特点:以深圳特区为例的分析》，《中国行政管理》2007年第8期。
- ⑥傅小随：《中国行政体制改革的T型转折趋势及其在深圳的典型表现》，《学习论坛》2008年第10期。
- ⑦卞苏徽：《行政改革:深圳快速发展的推动器》，《经济社会体制比较》2000年第3期。
- ⑧张天亮：《建立与市场经济相适应的行政管理体系——深圳市政府机构改革探索》，《特区经济》1998年第7期。
- ⑨罗之芹：《深圳市机构改革初步成功的分析及启示》，《地方政府管理》1998年第7期。
- ⑩孙福金等：《深圳机构改革探索形成的大系统管理体系》，《特区理论与实践》1998年第6期。
- {11}李永清：《“大部门体制”改革：深圳的破局与困局》，《特区实践与理论》2008年第2期。
- {12}卞苏徽：《审批制度改革：深圳的经验与启示》，《北京行政学院学报》2000年第3期。
- {13}梁世林：《深圳市政府审批制度改革探索》，《中国行政管理》2001年第6期。
- {14}唐晓阳：《改革行政审批制度规范政府审批行为——广东省和深圳市改革行政审批制度的启示》，《广东行政学院学报》2000年第3期。
- {15}刘娅：《深圳政府审批制度改革的启示》，《特区理论与实践》1999年第8期。
- {16}张勤：《我国行政体制与深圳行政改革的价值分析》，《中国行政管理》2003年第4期。
- {17}张立：《深圳行政三分迈出中国政改一大步》，《领导决策信息》2003年第1期。
- {18}陈昌云：《深圳行政三分制改革的符号意义》，《工人日报》2003年2月15日。
- {19}文芳：《论行政“决策、执行、监督”三分——深圳“行政三分制”改革的局限性及其对策》，《云南行政学院学报》2005年第1期。
- {20}王福谦：《政府机构改革怎样适应社会主义市场经济发展的需要——深圳市机构改革回顾与思考》，《特区经济》1992年第10期。
- {22}李醉吾：《经济特区行政体制》，海天出版社，1992年版。

（作者：深圳市委党校教授）