



● 他山之石

▶ 他山之石

▶ 国际观察

▶ 热点关注

■ 他山之石

中国行政改革：历程、战略与突破（中）

2010-04-16 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2010-4-16

第二，从社会管理层面上看，政府面临着化解社会冲突的巨大压力。中国30年改革开放的一个重要特征，就是经济、社会的变革异常迅猛，几乎波及到社会的各个领域。特别是随着改革的深入，社会利益群体的分化，不同社会组织之间的结构性矛盾和冲突，日渐显现。有学者形容目前中国社会的基本特征是“利益关系失衡，社会结构紧张，不稳定的因素增加”。再加上改革发展规律的支配，越到后面，改革的难度越大，涉及到的利益矛盾更加复杂。在这样的社会背景下，一旦代表社会公平正义的政府的公共政策出现失误，就会进一步激化社会矛盾和社会冲突，给政府公共治理形成巨大的压力，甚至直接影响到政府公共治理权力的合法性基础。可见，维护社会稳定的前提是有效化解社会冲突；构建和谐社会的关键在于消除社会中存在的和谐因素。

第三，从政府自身来看，由于政府实质性改革进展迟缓，政府转型落后于社会转型和体制转轨，政府的强势依然如故，“市场化”与“行政化”的内在冲突加剧，从而使公共治理面临新的挑战。需要指出的是，在中国市场化改革和市场经济体制的建立过程中，政府扮演了重要角色，发挥了很大作用，目前的政府管理，无论从组织架构、管理方式、运行机制等，与计划体制下相比，都发生了历史性的变化。在充分肯定政府作用的同时，也应该看到目前政府自身存在的问题。如果政府依然强势不改，扮演经济建设型政府角色，实际上有少数地方已经把“以经济建设为中心变为以GDP为中心”，忽视或者淡化政府的社会管理和公共服务，甚至继续把大量的公共财政资金投资于竞争性领域，继续强化政府的行政审批功能，其结果，不仅会导致市场作用和行政权之间的扭曲，引发政府行为的紊乱，助长权力行使的非理性，而且还有可能引发民众对政府的不信任，使政府的公信力大大下降。

我国政府管理面临的上述问题，迫切需要我们加大政府自身改革的力度。

（二）深化行政改革必须首先要寻求理论上的突破

寻求理论上的突破将成为我国行政体制创新与发展的起点。

如果说政治体制改革涉及到上层建筑领域中一系列重大理论和实际问题，那么，作为政治体制改革的重要组成部分，行政体制改革不仅与政治体制中的一些理论和实际问题有关，而且还与经济体制密切相关的政府架构、职能、管理模式、管理行为等诸多理论与实际问题相关。从目前我国政府管理和运行的实际状况看，适应市场经济要求的行政体制改革，至少有三个带有根本性的理论问题，值得我们高度重视。

一是关于政府管理的统一性与政府间规模结构的关系问题。长期以来，我们在强调政府管理的统一性时，往往把政府机构上下对口也作为一个先决性条件。这是导致各级政府规模普遍较大、人员臃肿的一个重要原因。事实上，政府管理的统一性，主要指领导、政策、规范、管理程序、管理方式的统一性，以及与此相联系的管理活动的规范性。至于各级政府机构的具体设置，除基本的以外，主要取决于该级政府在行政体系中担负的职责，以及本地区经济社会发展的实际状况等。用统一性简单地要政府机构设置得上下对口，这是计划经济体制直接管理的产物。

按照我们的理解，在市场经济条件下，我国的行政体制创新，非但不能用统一性强调上下机构的对口，

而且行政体制改革的一个重要任务，就是要积极调整中央与地方各级政府之间的规模结构，使政府间保持一种适度的、规模结构合理的架构。我们之所以强调这一点，不仅在于保持政府间合理规模对政府管理本身有重大影响，而且对这个问题认识，直接关系到行政体制改革的整体思路。其具体理由是：第一，在决定一级政府的规模方面，管理社会、经济的部门，特别是与经济直接相关的部门，往往是矛盾的焦点。尽管其他部门也存在内设机构臃肿、人浮于事的问题，但更容易导致机构膨胀、职能交叉的，都在这个领域。第二，在市场经济条件下，政府的职能，特别是经济职能、管理方式等，都发生了很大变化，中央和地方各级政府承担的管理职责也发生了一定变化。比如，中央政府担负着整个国民经济的宏观调控职责，省级政府严格讲并不直接承担宏观调控功能，只是间接地担负区域性调整职责，至于县及县以下的政府基本不承担宏观调控职责，因此，按照各级政府所承担的具体经济职责和事权划分原则，调整社会经济部门的设置，进而调整政府的纵向规模结构，就成为一个十分重要的任务。第三，按照国外的经验，一般是中央政府的规模大，机构数量多，功能齐全，而地方政府规模相对较小，结构也比较简单。以美国为例，州和地方政府官员总数，是联邦政府的6倍，这在世界上属于高的，而我国，地方各级党政机关的人员总数是中央的12倍。这说明，按照市场经济的要求，调整各级政府的规模结构有很大潜力；同时也说明，行政体制改革、创新的首要任务，是合理确定各级政府的规模，以及实现政府间规模结构的优化。如果不从这一新的视角思考问题，或者仍然沿袭传统的思维定势，行政体制的创新与发展就很难有效地推进。二是关于政府规模与行政资源供给能力的关系问题。在过去的行政体制改革中，我们很少考虑政府规模与行政资源供给能力之间的关系。这里所说的行政资源，是指政府行政中支出的各种资源的总和，一般主要指政府的行政事业费支出。也就是说，我们在确定一个政府的具体规模时，除了考虑这个政府所承担的社会职责、管辖的地域面积、人口等因素外，对该地区的财政供给能力与政府的行政事业费支出之间很少有刚性的指标。比如，1993年机构改革中，我们根据不同的情况，将全国的市分为三类，规定一、二、三类市的机构总数分别为60个左右、50个左右和30个左右；将全国的县分为四类，规定一、二、三、四类县的机构总数分别为30个左右、25个左右和20个左右；将镇分为三类，规定一、二、三类乡镇的政府人员总数分别为45人、30人、15人不等。在指标的选择中，虽然市、县都考虑到了财政收入因素，如市的分类，财政收入占指标权数的15%，县占30%，但所占比重明显太低。更重要的是，对于行政管理费支出在财政收入中的比例，也缺少具体规定，使许多地方的财政实际上变成了“吃饭财政”，甚至连党政机关、事业单位的工资也不能及时兑现。至于对省和地区级政府管理机构的设置，只是提出一些原则性数量要求，并没有实施分类制度。

在行政体制改革中，我们之所以要强调政府规模与行政资源供给能力的某种刚性关系，至少有5个方面理由：第一，作为凌驾在社会之上的公共机构，政府的各种行政支出，只能从财政收入中支付，政府的规模在一般情况下，不能超越财政供给能力；如果在一个财政供给能力很低的地区，仍然保留着庞大的政府规模，其结果只能阻碍而不是有利于这个地区社会经济的发展与进步。第二，我国幅员辽阔，地区间经济社会发展极不平衡。同样是省、市、县或乡，其发展差距十分悬殊。因此，全面制定包括财政供给能力等多项社会经济指标在内的分类标准，使其与政府规模之间建立某种制约关系并使之法定化，对保证行政体制改革的成功有重要的指导意义。第三，对那些经济社会相对落后的地区，在政府规模的确定上，可以制定一些特殊的弹性政策，鼓励其加快发展的步伐，提高行政资源供给能力。例如，允许一些经济欠发达的地区，随着财政供给能力的提高，保留政府规模适度扩大的自主权等。第四，从国外一些国家地方政府的组织情况看，其规模的大小，也主要取决于行政资源供给能力。以美国为例，美国州以下地方政府大都采取地方自治，实行政、立法、司法合一的组织体制。这两条原则，前者使地方政府的规模必然受到地方财政收入的制约；后者“三位一体”管理模式，较为简单，一般不会导致政府规模的过度膨胀。中国政治体制虽与美国有本质的区别，两国政府管理的运作方式也不尽相同，但美国在政府规模与行政资源供给能力方面某些关系准则，值得我们借鉴。第五，对于经济社会较发达的地区，也不能因有较强的行政资源供给能力，任其政府规模扩张，而是要制定最高限额予以遏制。从市场经济发展的要求看，加强对社会经济的管理，主要不是通过增加政府机构的途径来实现，而是要大力培育和发展社会中介组织，使其成为政府与社会之间的桥梁和纽带。另外，控制政府规模的膨胀，就意味着可以节省一定的财政支出；而财政支出减少了，人民的税赋也就可以减轻，政府可以获得更大的支持。可见，控制政府规模的直接受益者，是广大人民群众，这与马克思所设想的“廉价政府”，以及我们所遵循的为人民服务宗旨是完全一致的。

作者：国家行政学院教授，北京大学博士生导师 汪玉凯

来源：《国家行政学院学报》2009年12月2日

相关新闻

- 人民日报连发四文聚焦国内收入差距问题 2011-02-18
- 中科院传达尹蔚民部长“关于加强人力资源社会保障科研工作座谈会上的讲话” 2011-02-17
- 公务员“凡进必考”不动摇 正确看待“公务员热” 2011-02-17
- 世界一些发达国家统筹城乡基本公共服务的经验 2011-02-17
- 罗正恩：北京拟采取多种举措调控人口将收紧进京指标 2011-02-17
- 人社部副部长：公务员制度改革路向何方 2011-02-16
- 新加坡营造电子政务技术的良性生态环境 2011-02-15

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有

地址：北京市朝阳区育慧里5号 邮编：100101 院办电话：010-84635652

科研管理处：010-84635686、84622949

京ICP备10211434号