



他山之石

▶ 他山之石

▶ 国际观察

▶ 热点关注

他山之石

从现代国家构建视角看行政管理体制改革（下）

2010-04-02 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2010-4-2

这几方面改革的实质是通过形形色色的剥离，构建一个以提供公共产品为职责、依赖公共财政的公共权威机构。这一机构具有相对的独立性与自主性。这就是理想类型的现代国家。只有实现了现代国家的构建，才可能建立具有普遍意义的法律秩序，宪政、民主才可能有制度的前提。在公共权威机构创新构建的同时，使企业与事业单位摆脱政府的直接支配，变为相对独立的法人实体。

自1982年以来，我国的政府行政机构先后进行过5次大规模的改革，这几次改革的基本目标是转变政府职能。1982年改革，国务院所属部门从100个减为61个。1988年改革，国务院部委由原有的45个减为41个，直属机构从22个减为19个，非常设机构从75个减为44个。1993年改革，国务院组成部门、直属机构从原有的86个减少到59个。1998年改革，国务院组成部门从40个减少到29个。2003年改革将国务院组成机构减为28个。

这几次的机构改革不应仅仅被视为简单的精简机构与提高行政效率的改革，它们包含着深刻的政治改革内涵。通过5次国务院机构的改革以及相应的地方政府与财税制度的改革，取得了一些明显的成就。

第一，通过几次以转变政府职能为核心的改革，政府直接参与经济活动、经营企业的规模与程度大为减低，换句话说，政府从事非公共产品提供的职能大为缩减。除了少数部委外，绝大部分国务院部委都转变为主要提供公共产品的部门。在几次以政府职能转变为核心的改革的基础上，2003年国务院机构改革方案又专门设立了国有资产监督管理委员会，监管国有资产。经过这次改革，中央政府提供公共产品与管理国有资产两方面的职能在制度上区分开来，换句话说，将政府作为公共权力的行使者与资本的所有者或产品的生产者两方面的角色区别开来。

第二，在转变政府职能的同时，或者说在对原有政府部门做减法的同时，根据市场经济与市民社会发展的需求增设了一些以提供某些领域公共产品为职能的政府机构，以解决所谓政府缺位的问题。

第三，通过几次税收制度的改革，公共财政制度的建立取得明显成效，公共权力的行使愈来愈主要依靠公共财政支持，较少依赖各种形式的收费。

第四，企业的改革取得明显成效。通过一系列对国有企业的分类改革，国有企业原来的单位制特征大为削弱，国有企业提供公共产品的职能大幅减少，逐步转变为能够按照市场经济原则参与市场经济活动的单纯的生产者。

如果我们按照上文关于现代国家构建的逻辑来分析的话，可以得出这样的结论：自20世纪80年代以来，以构建现代国家制度为内容的改革经过30年的努力，已经取得了实质性效果。这几次改革为社会主义市场经济制度的建立、为经济发展提供了保障。这种改革路径的选择是中国的政治改革与苏联、东欧政治改革的根本区别。

四、深化行政管理体制改革的新努力

十七届二中全会通过的行政管理体制改革方案在本质上是前5次改革的继续与深化。二中全会的决议对这次改革的动因作了解释。决议在阐述“深化行政管理体制改革的重要性与迫切性”时使用了“关键时

期”、“势在必行”等词语，并具体指出现行行政管理体制存在的问题，这些表述如果放在中国社会政治的现实背景下来分析，体现的是一种深切的忧患意识。这种忧患意识的原因在于，一方面，最近一些年来市场经济与市民社会的快速发展进一步凸显了“现行行政管理体制仍然存在一些不相适应的方面”[7-1]。尽管中国进行了多次行政管理体制的改革，但是，改革的任务尚未完成，“政府职能转变还不到位，对微观经济运行干预过多，社会管理和公共服务仍比较薄弱；部门职责交叉、权责脱节和效率不高的问题仍比较突出；政府机构设置不尽合理，行政运行和管理制度不够健全；对行政权力的监督制约机制还不完善，滥用职权、以权谋私、贪污腐败等现象仍然存在。这些问题直接影响政府全面正确履行职能，在一定程度上制约经济社会发展。深化行政管理体制改革势在必行”[7-1]。另一方面，我们还应该注意到，从20世纪80年代开始的以政府职能转变为核心内容的改革自90年代中期以来有逐步放缓的趋势，在某些方面甚至有所逆转，政府扩权成为普遍现象。

鉴于这些认识，二中全会的意见不仅重启20世纪80年代以来的政治与行政改革事业，从观念上彻底扭转了改革放缓甚至倒退的趋势，而且在改革的广度与深度方面超出以前历次改革。

二中全会文件所提出的改革的总目标是，“到2020年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制。通过改革，实现政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的根本转变，实现政府组织机构及人员编制向科学化、规范化、法制化的根本转变，实现行政运行机制和政府管理方式向规范有序、公开透明、便民高效的根本转变，建设人民满意的政府”[7-2]。

为了实现这一总目标，核心任务仍然是转变政府职能。文件对此的表述是：“深化行政管理体制改革要以政府职能转变为核心。加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开，把不该由政府管理的事项转移出去，把该由政府管理的事项切实管好，从制度上更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用，更好地发挥公民和社会组织在社会公共事务管理中的作用，更加有效地提供公共产品。”[7-3]

如果仔细研读二中全会关于转变政府职能的论述，可以清晰地看出转变政府职能的思路大致包含三方面的内涵：第一，从横向功能分殊的角度，通过“四个分开”，即“政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开”，进一步凸显政府提供公共产品的职能；第二，从纵向功能分殊的角度界定中央政府与地方政府在提供公共产品方面的不同职能；第三，从运行机制的角度规范政府在监管、执法、市场准入方面的行为方式。

二中全会文件将“四个分开”作为深化行政体制改革的核心，言语虽简短，但包含的内容却极为深刻，而且体现了强烈的改革精神。

政企分开是自上个世纪80年代以来一直进行的改革。到90年代中期已取得重大成就。现在，国有企业的竞争力和改革开放初期相比不可同日而语，其进步在很大程度上归功于这方面的改革。但是，国有企业如何进一步摆脱政府的束缚，减少依赖政府资源形成的垄断优势，以市场经济参与者的身份运行，仍然是需要进一步探索的问题。政府与资产的分开在2003年国务院机构改革中已迈出一大步，其标志是国资委的成立。国资委与国务院其他部委的职能有根本不同。国资委在严格意义上不是公共权力机构的一部分，它不承担为整个社会提供安全、秩序或其他公共产品的职能，它的职能是代表国家管理国有资产，履行出资者的职责，解决所谓所有者缺位的问题。国资委成立后，将原来分散在诸多部委的国有资产管理职能从政府中剥离，强化了政府提供公共产品的职能，也有利于国有资产的增值。

政事分开是这次二中全会文件的一个亮点。改革开放以来，在企业改革方面取得很大成就，但事业单位的改革十分滞后。二中全会的文件不仅提出政事分开的目标，而且还具体地将目前的事业单位划分为三类，提出分类改革的设想。“主要承担行政职能的，逐步转为行政机构或将行政职能划归行政机构；主要从事生产经营活动的，逐步转为企业；主要从事公益服务的，强化公益属性，整合资源，完善法人治理结构，加强政府监管。推进事业单位养老保险制度和人事制度改革，完善相关财政政策”[7-4]。

在谈到事业单位改革时，文件使用了“完善法人治理结构”的提法，这相当有新意。所谓“法人治理结构”是指政府将探索对教育、科技、文化、艺术等事业单位管理的新模式，逐步将事业单位转变为不同于政府机构的事业拨款模式，增强事业单位的自主性，减少其对政府的依赖。在这方面，国外其实有过不少成功的经验。日本最近一些年推行大学“法人化”改革。此前，日本的大学在运作方式上和政府部门有相似之处。这样的制度缺乏活力，导致日本的大学竞争力不足。推行大学的法人化改革，使大学成为具有自主权的机构，国家主要通过财政拨款的方式指导大学，对大学的具体运营、人事、工资、财务、机构设置等问题交由大学自主决定。从已经实施的效果看，改革大大提高了大学的活力与竞争力。

“政府与市场中介分开”，这一点也很重要。我国的许多所谓中介组织是由原来的政府部门转化而来的。虽然名义上是中介组织，但实际上扮演着准政府的角色。它们通过制定名目繁多的行业规矩、准入条例等干预市场在配置资源中的基础作用。我们在上文讨论国家的概念时曾提及，只有国家才具有垄断合法使用

暴力的权力，即垄断制定强制性法律、条例、规章并实施惩罚的权力，如果以中介组织为名义的机构在事实上掌握了制定强制性规则并实施惩罚的权力，如果这种权力具有垄断性质，中介组织在实际上扮演了政府的角色。这将会削弱法律的统一性，影响市场经济的运作，阻碍市民社会的发展。二中全会文件提出的改革，将在规范行业协会的职能及运作模式，改变行业协会的准政府职能方面发挥作用。

在转变政府职能方面，除了这些从横向分殊角度的体制性改革举措外，文件还从纵向功能分殊的角度明确区分了中央政府和地方政府的职能，“中央政府要加强经济社会事务的宏观管理，进一步减少和下放具体管理事项，把更多的精力转到制定战略规划、政策法规和标准规范上，维护国家法制统一、政令统一和市场统一”[7-5]。地方政府要“做好面向基层和群众的服务与管理”，“增强地方特别是基层政府提供公共服务的能力”[7-5]。对中央政府与地方政府在提供公共产品方面的这种职能界定是相当重要的。我们常常笼统地讲，要发挥政府在经济活动中的宏观调控作用，以补救可能出现的市场失灵。但对于中国这样一个大国而言，是否所有层次的政府都应该承担调控经济、干预经济的职能？这是一个具有重要理论涵义与实践后果的大问题。二中全会文件从原则上对这个问题作出回答。中央政府承担宏观调节经济、干预经济的职能，地方政府与基层政府的主要职能不是调控经济，而是确保中央方针政策和国家法律法规的有效实施，加强对本地区经济社会事务的统筹协调，做好面向基层和群众的服务与管理，维护市场秩序和社会安定，促进经济和社会事业发展。这样划分中央与地方政府的职能，有利于打破地方保护主义，建立统一的法律秩序，构建统一的市场。当然，厘清中央政府和地方政府在提供公共产品方面的职能是一项长期的任务，但二中全会在原则上作出这种划分，仍然具有相当重要的意义。

除了从功能分殊的角色提出政府职能转变的措施外，二中全会文件还对政府在监管、执法、市场准入方面的行为作出进一步规范。近几年来，社会各界，尤其是经济界对政府职能的扩张有许多批评。现行政府管理体制的不足是一方面政府越位，一方面政府缺位。在极端情况下，凡是有利可图的事项，政府部门都趋之若鹜，你争我抢，都要管起来，制造寻租和创租的机会；凡是关乎国家社会重大利益、长远利益但不会带来部门利益的事项，政府部门就不那么积极。政府部门通过资格认证、市场准入、监管[参考文献]等手段，将许多权力揽在自己手中，制约了市场经济的发展，干扰了市民社会的运作。这次文件明确提到这些方面的改革目标，强调“严格市场监管，推进公平准入，规范市场执法”[7-3]。这些举措将有助于改变政府在提供公共产品时的行为方式。

二中全会提出这些以转变政府职能为核心的改革举措具有深远的意义。第一，这些改革将进一步转变政府职能，厘清政府与社会、政府与市场的关系，将政府职能限定在为社会提供公共产品和公共服务的范围内，解决政府越位和缺位的问题，最大限度地实现政府的公共性。第二，在政府公共性加强的同时，这些改革也意味着企业、事业单位性质的变化。当企业、事业单位不再由政府直接管理、直接运行时，企业、事业单位就可能按照市场经济原则或公益事业组织原则来运行，这将大大释放这些组织的活力，提高它们的效率。第三，这些改革将会大大刺激市民社会的发展。随着垄断性中介组织职能的转变，随着国家提供具有普遍意义的统一法律能力的加强，真正的社会中介组织将可能得到迅速发展。这些中介组织将可能在国家政治与社会生活中扮演重要角色，将会有利于规范行业的行为，提高市场经济运行的质量。

这些改革的成果结合在一起，无异于一场深刻的政治与社会改革。如果二中全会提出的目标能够如期实现，那么我国从20世纪80年代开始的以现代国家构建为主要内容的政治改革就会基本完成，中国的政治体制就能够基本适应市场经济与市民社会的发展，并为民主与宪政改革奠定坚实的制度基础。

[1]Charles Tilly. Reflections on the history of European state-making[M]//Charles Tilly. The formation of national states in Western Europe. Princeton: Princeton University Press, 1975: 70.

[2]Gianfranco Poggi. The State: Its Nature, Development and Prospects[M]. Cambridge: Polity Press, 1990: 20.

[3]Carl Schmitt. The Concept of the Political[M]. New Brunswick: Rutgers University Press, 1976: 22~23; Renato Cristi. Carl Schmitt and Authoritarian Liberalism[M]. Cardiff: University of Wales Press, 1998: 184~186.

[4]Karl Polanyi. The Great Transformation: the Political and Economic Origins of Our Time[M]. Boston: Beacon Press, 1944: 38.

[5]Robin Cantor, et al. Making Market: An Interdisciplinary Perspective on Economic Exchange[M]. London: Greenwood Press, 1992: 12~15.

[6]李强. 自由主义与现代国家[M]//陈祖为, 等. 政治理论在中国. 香港: 牛津大学出版社, 2001: 166.

[7]中国共产党第十七届中央委员会第二次全体会议。关于深化行政管理体制改革的意见[Z]。北京：人

民出版社，2008。

作者：李强

来源：《中共中央党校学报》2008年第3期

[>>返回](#)

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