

理论前沿

welcome to li lun qian yan

[返回首页](#)[各期目录](#)[各期文章](#)

文章搜索

文章标题

搜索

行政管理体制改革的目标、任务和路径选择

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2008-7-3 阅读：198次

姜明安

【摘要】 本文以广义的行政管理体制改革为视角，全面研究了政府内外六个层面的关系的调整和变革，并提出行政管理体制改革过程中需要正确认识和处理好的四对关系：(1)“有限政府”与“服务政府”的关系；(2)保障行政高效、快捷与防止过分集权、滥权的关系；(3)改革与法治的关系；(4)“摸着石头过河”与制定改革规划的关系。

【关键词】 行政管理体制改革； 政府； 关系； 调整； 变革

【中图分类号】 D921； D035 【文献标识码】 A 【文章编号】 1007-1962（2008）12-0012-05

胡锦涛总书记在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告（以下简称《十七大报告》）和温家宝总理在第十一届全国人大一次会议上所作的政府工作报告（以下简称《政府工作报告》）都对行政管理体制改革的目标、任务和路径选择做了全面、系统和深刻的论述。

《十七大报告》和《政府工作报告》确定的行政管理体制改革的目标、任务和路径选择涉及对政府系统内部相互之间关系以及政府外部关系的全面调整和变革。政府内部关系包括中央政府与地方政府的关系、政府部门相互之间的关系以及政府部门内部的关系三个层面；政府与外部的关系包括政府与被管理者行政相对人的关系、政府与社会的关系以及政府与权力机关、司法机关乃至执政党的关系三个层面。狭义的行政管理体制改革只涉及政府内部关系的变革，即政府本身机构的设置和职能、权限划分。广义的行政管理体制改革则涉及以上所有六个层面关系的调整和变革。两个报告，特别是《十七大报告》，所确定的行政管理体制改革任务显然是广义的行政管理体制改革，如十七大报告提出的改革任务即包括统筹党委、政府和人大、政协机构设置和加快推进事业单位分类改革，这显然超出了政府内部关系调整和变革的范围。

本文探讨行政管理体制改革将以广义的行政管理体制为视角，即全面研究政府内外六个层面关系的调整和变革。尽管狭义行政管理体制改革也许是行政管理体制改革的重点，广义的行政管理体制改革更多涉及的是政治体制改革的内容。但是，狭义的行政管理体制改革我们已经进行了二十多年了，今天我们进行的改革已经触及到许多深层次的问题，触及到不少属于政治体制性质的问题。我们到现在如果还不下决心解决这些深层次的问题，不同时进行政治体制改革，狭义的行政管理体制改革就无法再继续进行下去了。因此，我们今天要进行的改革和本文要研究的改革无疑是具有一定政治体制改革内涵的广义的行政管理体制改革。我们下面的讨论将从政府外部关系开始，先研究政府外部关系三个层面的调整和变革，然后再进到政府内部关系，探讨政府内部关系三个层面的调整和变革。

一、政府与行政相对人关系的调整和变革

政府与行政相对人关系主要涉及两个问题：一是政府管什么；二是政府怎么管。前者是转变政府职能的问题，改革的方向主要是强化被管理者自治、自主，减少政府的干预，特别是减少政府对公民、法人和其他组织内部事务的微观干预，构建有限政府；后者是转变政府管理方式的问题，改革的方向主要是确立以人为本，实行公开、公正、公平和社会公众参与的民主方式。

人民创立政府，究竟需要政府干什么？有人认为政府的功能应限于或主要只是提供安全和秩序，保护公民和平的生活和免受他人的侵犯，行政相对人私人的事应尽量少管或不管；

有人则认为，政府除了提供安全和秩序外，其最重要的功能应是提供公共服务，如交通、邮政、电力、自来水、煤气等，政府对行政相对人提供的服务越多越好。对于政府应该干什么、管什么，新中国成立以后的历届人民政府对此曾有过很多探索、走过很多弯路。上世纪六、七十年代，我们曾认为政府主要职能是领导人民搞阶级斗争，“阶级斗争，一抓就灵”；上世纪八十年代以后，我们曾认为政府主要职能是领导人民搞经济建设，“发展是硬道理”，提高GDP是最重要的任务；上世纪末本世纪初以来，我们的认识又有所发展，开始认为政府主要职能是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务（参见国务院2004年3月22日发布的《全面推进依法行政实施纲要》，中国法制出版社2004年版，第5页）；近年来则进一步修正为：在加强和改善经济调节、市场监管的同时，更加注重社会管理和公共服务，维护社会公正和社会秩序，促进基本公共服务均等化。（参见《政府工作报告》）显然，这是一个认识不断深化、不断校正的过程，今天我们进行的行政管理体制改革无疑应根据对“政府应该干什么、管什么”的这种经过大量试错而校正的正确认识，调节和转变政府的职能。

政府与行政相对人关系涉及的另一个重要问题就是政府怎么管，即政府行为方式的问题。传统公法学认为，政府与行政相对人的关系是不平等的法律关系，是一种命令—服从关系，政府下达指示命令，行政相对人服从；行政相对人违反政府的指示命令，政府依国家强制力对之采取强制或处罚措施。而根据现代公法学理论，政府与行政相对人权利义务虽然不对等，但双方在总的法律地位上是平等的，在政治上，政府和政府公职人员是公仆，行政相对人是政府提供服务的服务对象，二者是合作的关系。由于公法学理论的这种变迁，政府的行政管理方式也开始发生重大变化，传统的高权性管理手段：行政强制、行政处罚、行政许可、行政征收等，越来越受到法律的限制和规制；新的柔性管理手段：行政指导、行政合同、行政调解、招拍挂、BOT等在行政管理中得到越来越多的应用。因此，很显然，更多地引进公开、公正、公平和社会公众参与的民主方式无疑应成为目前正推进的行政管理体制改革的重要内容。

二、政府与社会关系的调整和变革

政府与社会的关系在行政管理体制改革方面主要涉及的是管理主体，即谁来管的问题。在传统的行政管理体制下，政府是公共事务唯一的或几乎唯一的主体，是公共物品唯一的或几乎唯一的提供者。人们几乎把政府与公权力等同，很少有人想像政府之外还有其他公权力——社会公权力的存在。在计划经济时代，虽然也有工、青、妇和数量很少的协会、商会和其他社会组织存在，但它们基本依附于政府，很少能独立行使管理社会公共事务的职能。（参阅王建芹著：《第三种力量——中国后市场经济论》，中国政法大学出版社2003年版，第163—240页）但是，随着市场经济的发展，各种行业协会和商会开始大量出现。人们逐步认识到，社会公共事务并非只有政府能够管理，社会同样可以具有管理公共事务的功能。公权力不一定都必须由国家、政府垄断，广义的公权力除了国家公权力以外，还包括国际公权力和社会公权力。如NGO、NPO等各种社会组织、团体。有些社会公共事务，由NGO、NPO等社会组织、团体管理可能比政府管理更好、更有效。因为社会公权力组织处在其成员的直接参与和直接监督之下，较少滋生官僚主义和腐败。正因为如此，我们确定的政府与社会关系的改革方向应该是政府职能更多地向社会转移。许多行政管理事项和公共物品，虽然必须由公权力组织提供，但不一定非要由政府提供，完全可以由民间的社会组织、团体，如律师协会、注册会计师协会、医师协会、村民委员会、居民委员会、工会、妇联、民间环保组织等社会公权力组织提供。2003年十届全国人大四次会议通过的《行政许可法》明确规定，凡是行业组织或者中介组织能够自律管理的事项，法律可以不设行政许可，政府应逐步从这些领域退出。《政府工作报告》也明确指出，要重视发挥行业协会、商会和其他社会组织的作用，促进公民社会的成长。然而，在我们现行的行政管理体制下，许多事项、许多领域还是政府管得太多，社会公权力组织自律管理的范围太小、太窄。因此，下一步的改革应是加快发展NGO、NPO，推进政府公权力向社会转移的速度。

三、政府与权力机关、司法机关、执政党关系的调整和变革

政府与权力机关、司法机关、执政党的关系也是广义的行政管理体制改革的内容。十七大报告肯定了这一点。

政府与权力机关关系的调整变革首先要求保证政府权力来源的合法性。政府不能自己为自己确定职能和权力，因此必须加快行政组织立法，确保行政职权法定。其次，政府与权力机关的关系涉及人大对政府重大问题决策权的制约，政府对国家管理重大事项的决策，包括重要政策的制定，重大建设项目的确定，内政外交重大问题的决定，都不能完全自己说了算，而要向人大报告，经过人大审议后定案。再次，政府与权力机关关系还涉及人大对政府的监督。人大对政府的监督应该是整个法律监督机制中最全面、最有力和最有效的监督。但是，过去我们的人大监督却远没有达到这种应然的状态，人大运作几十年以来，很少撤销政府违法、不当的规章或规范性文件，很少通过质询追究政府和政府部门负责人乱作为或不作为的责任，很少不通过政府请求审议的不适当的人事任免案和财政拨款案。毫无疑问，今后政府与权力机关的关系改革的方向应该是加大权力机关对政府制约、监督的

力度，以确保我们政权的民主性质。

政府与司法机关关系的调整变革首先要求政府自律，不干预司法，以保障司法独立。其次，应进一步确立“有限政府”的原则。“有限政府”不仅是相对于政府与行政相对人的关系而言的。在这种关系中，“有限政府”原则要求政府不要管得太宽、管得太多、不要干预相对人自治范围内的事；同时，“有限政府”也是相对于政府与司法机关的关系而言的，在这种关系中，“有限政府”原则要求政府不要将手伸得太长，不要处理和裁决本应由司法机关处理、裁决的民事纠纷或行政争议，特别是公安机关不要应经济纠纷一方当事人的要求对另一方当事人采取刑事强制措施，越权干预经济纠纷。再次，此种关系的调整改革要求扩大行政行为接受司法审查和司法监督的范围。行政权是国家权力中最广泛、最经常、最直接涉及公民权益的权力，是最易于发生腐败、滥权和侵权的权力，因此，特别需要最具正当法律程序的司法制约。但是，我国目前司法审查和司法监督的范围受限太多，抽象行政行为，内部行政行为，涉及公民受教育权、劳动权和知情权、参与权、表达权、监督权等政治权利的行政行为大多被排除在司法审查、司法监督之外。而要保障行政权的合法、有效运作，这种情况亟须改变。

政府与执政党关系的调整变革的最重要的要求是处理好党的领导与责任政府关系的平衡。社会主义的政治体制要求政府必须接受党的领导，实现严格依法行政与严格执行党的路线、方针、政策的统一。这就要求各级政府和各级党委明确各自的职责、权限和责任。各自对自己的行为（领导行为和执行行为）负责，包括负法律的、政治的和道义的责任，以避免过去某些“一把手”享有和行使国家公权力性质的权力却不承担法律责任和政治责任（仅在党内承担责任）的体制失衡现象。当然，政府与执政党关系关涉中国特色政治文明如何架构，是比较宏大的问题，需要不断探索。但是，通过一定的法律文件（硬法或软法）明确党委和政府二者各自的职责、权限划分以及它们各自违法、不当行使公权力的责任和对之进行责任追究的方式对于改革、理顺现行行政管理体制来说，恐怕是现在就应该和可以着手做的事情。

在研究了政府外部三个层面的关系后，现在我们来探讨政府内部关系的三个层面的问题。

四、中央政府与地方政府关系的调整和变革

在现行管理体制下，中央政府与地方政府关系方面存在的主要问题是中央集权过多，地方政府自主权、自治权不够。这样，就导致了許多怪现象的出现：有权、有钱的不管事，管事的没有权、没有钱，逼得下面管事的人要么睁一只眼闭一只眼不管事，要么“跑部钱进”。当然，中央与地方的关系很复杂，在有些情况下，授予了地方政府各种权力后，地方政府又可能利用这些权力搞地方保护主义。例如，在环境管理领域，现在一些地方政府在其错误的政绩观和局部利益、短期利益的驱使下，往往牺牲环境、牺牲生态搞建设，当地的环保部门如对污染企业采取制裁措施，相应地方政府会立即加以干预，压环保部门撤销处罚，保护这些污染企业。这种情况表明，如在环保管理体制上不破除地方保护主义，中国的科学发展、可持续发展将没有希望，环境、生态的灾难将不可避免。对此，我们应如何改革，是否将环保管理体制从以地方管理为主改为中央垂直管理就能解决问题了呢？恐怕不一定。首先，中央政府在经济发展与环境保护的孰轻孰重方面同样存在着利益冲突，迫于财政和政绩的压力，同样可能做出重发展而轻环保的选择；其次，中央垂直管理可能影响地方环保部门积极作为的主动性，可能产生有权的看不到、管不了，看得到、管得了的没有权的问题。因此，像这一类管理事项，是否能借鉴国外的经验，通过法律直接赋予管理部门更多的独立性，使之能一定程度地减少政府（包括地方政府和中央政府）对其行使职权的干预，确保其行为不受政府短期利益的干扰。同样，像土地、矿产资源等管理事项，特别是涉及民族自治地区的土地、矿产资源管理，如何处理中央与地方的关系，恐怕需要更多的探索。中央政府部门与地方政府相应部门的关系，可能要根据不同情况采取不同的模式：有的应由中央垂直领导，有的则应由地方政府领导（中央政府相应部门指导），有的则应双重领导；在双重领导体制下，有的又应以中央相应部门领导为主，有的则应以地方领导为主；在部门与政府的关系中，有的部门应由政府直接控制（如政府组成部门），有的部门则应保持对于政府的相对独立性（如美国的独立规制机构）。总之，这些均应根据管理事项的不同性质和管理目标确定，不能“一刀切”。

五、政府部门之间的关系的调整和变革

在现行管理体制下，政府部门之间关系目前存在的主要问题是行政管理职能分散、交叉、重叠的现象严重。仍以环保管理为例，其“执法的难点在于相关权力过于分散，从前有种说法叫‘环保不下水，水利不上岸’，环保部门在许多职能部门的管辖领域行使职权时，会面临有责无权的问题。大量与环保有关的职能分散在环保部门之外的十余个部门：外交部负责国际环保条约谈判，发改委负责环保产业、产业结构调整等政策制定、气候变化工作，水资源保护由水利部负责，林业局分管森林养护、生态保护，海洋局分管海洋环境保护，气象局负责气象变化、空气质量监测，农业部负责农村水、土壤环境保护，建设部分管城市饮用水、垃圾，国土资源部管理水土保持、国土整治、土壤保护，卫生部负责城市与农村饮用水卫生安全……龙多不治水，多家部门各自为政，人员和资金分散，环保结果的考核机制分散，导致环境保护这一系统性很强的领域被人为地割裂开来，极大地影响了

行政管理职能分散、交叉、重叠除了导致管理效率低下外,还造成部门之间争权夺利和互相推诿、互相扯皮的诸多问题:有利的东西(如收费、罚款等)各部门争着管,对部门无利的事情(如社会救助、救济、弱势群体保护等)大家都不管。如过去劳动市场和人才市场的部门分割问题导致有关部门为争管理权而对“劳动力”和“人才”做相互矛盾的解释,而民政部门对流浪人员救助管理与医疗救助管理的分割,导致流浪人员生病无人救助。这次大部制改革主要就是要解决这类问题,当然改革不能一步到位,大部的组合和职能的调整都不能毕其功于一役。

六、部门内部关系的调整和变革

在现行管理体制下,部门内部关系目前存在的主要问题是许多内部机构设置不尽合理,相互之间既缺乏有效的协调机制,影响管理效率,又不能形成有效的制约,最大限度地防止腐败和滥权。要解决这一问题,既要调整部门内部的纵向关系,也要调整部门内部的横向关系。就纵向关系而言,随着现代管理科学和电子技术的发展,过去的金字塔式的层级结构越来越多地向扁平式层级结构转化。内部层级减少,有利于政令畅通,行政首长能更快和更全面地掌握下情,从而更有效地掌控全局。就横向关系而言,随着大部制的实行,则有两个问题迫切需要解决:一是如何解决部门内综合性机构(如人、财、物、法制、监督等)与专业性机构的协调问题;二是如何解决部门内部因分工可能产生的特定专门机构的集权、专权和滥用权力的问题。为解决第一个问题,似应尽可能将专业性机构的共性问题集中于综合性机构处理,而综合性机构在处理专业性机构的共性问题时,又必须保证有相应专业性机构的参与,二者必须建立规范化的协调机制。为解决第二个问题,现在的改革正在探索将决策、执行、监督三权分立,三权相互协调和相互制约的机制引入部门内部。当然,在部内如何实行三权分立、协调、制约的机制需要实证研究。部门决策职能一般由行政首长和行政首长主持的部门负责人常务会议和全体会议承担,部内综合性机构(如法制机构)只是承担决策的咨询和辅助性职能,而非直接行使决策职能;部内专业性机构则直接承担执行职能,专业性机构往往又分为主要承担审批、许可职能的广义执法机构和主要承担检查监督和处罚职能的狭义执法机构;而相对于决策机构和执行机构的专门监督机构是专司对所有部内机构和公职人员监督职能的纪检、监察和督察机构,而非对行政相对人进行监督的机构,后者属于狭义的执法机构。

对部门内部承担上述三种职能的机构如何设置,使之形成部内所有机构之间既相互协调、合作,又相互制约,既能保障行政管理效率,又能保障行政管理公正的机制,是行政管理体制改革的重要任务之一。

温家宝总理在《政府工作报告》中指出,行政管理体制改革是深化改革的重要环节,是政治体制改革的重要内容,也是完善社会主义市场经济体制的必然要求。改革开放以来,甚至在改革开放以前,我们都曾进行过一定范围、一定规模的行政管理体制改革,但那些改革在广度和深度上均不及这次我们正进行的行政管理体制改革。这次行政管理体制改革是与政治体制改革和经济体制改革密切联系,且同时推进的全方位的改革。要搞好这样广泛和深入的改革,特别需要我们正确认识和处理好以下四对关系:

一是正确认识和处理好“有限政府”与“服务政府”的关系。“有限政府”与“服务政府”本来是统一的:服务政府是为人民服务的政府,政府为民服务就应该精简机构、转变职能,减少人民的负担,不干预或少干预人民的私人事务,不干预或少干预人民的自由。但是我们如果对“服务政府”缺乏正确的认识,以为“服务政府”就是政府要把所有公共服务职能包下来,如社会保障、社会救济、公共交通、邮电、殡葬、保险等“公共物品”,都由政府提供,不许民间染指。这实质上不是建设服务政府,而是与民争利。对于很多社会事务和公共服务,国外的经验大多是尽可能让民间去做,如民间做不了或不愿做,再由政府直接提供。服务政府主要解决的问题应是为人民服务的理念问题,保障政府的行为一切从人民的利益出发。公共服务能由民间提供的,政府既不要插手,更不能垄断。当然,对民间从事的公共服务,政府应加以规制、监管,包括制定标准和进行监督检查;对于某些公益事业,政府还应予以财政资助,以防止公益事业举办者向相对人收费过高。对于某些必须由政府提供的公共服务,政府则应完全以服务人民为目的,而不能以营利为目的,即使收费,也应以工本费为限。行政管理体制改革的历史经验证明,服务政府如果不以有限政府加以限制,其服务必然异化。

二是正确认识和处理好保障行政高效、快捷与防止过分集权、滥权的关系。“大部制”改革主要是解决行政效率问题。过去,在部门众多的情况下,行政管理职能分散、交叉、重叠,部门之间争权夺利和互相扯皮、互相推诿的现象严重,导致行政效率低下。但是,事情也有另外的一方面,过去部门之间的扯皮、博弈、讨价还价,对防止集权、滥权也可能有一定的作用。因为部门之间有制约,不能由一个机关,一个人或几个人说了算。现在实行大部制,一些部门合并了,部门之间争权夺利、扯皮、推诿的问题在很大程度上可以得到解决,但如何解决对集中后权力的制约,特别是对集中的行政决策权的制约,则是另外一个大问题。解决的办法除了实行决策、执行、监督“三权”分立和相互协调、相互制约外,更有效的措施恐怕是健全和完善正当法律程序。应加强行政相对人对行政行为,特别

是政府决策行为的民主参与，强化公开、公正、公平原则及其相关制度。加强程序制约也许会对效率产生一定的负面影响，但这是为防止滥权、腐败必须付出的代价。而且，正当法律程序所牺牲的效率往往也只是一时一事的、局部的、短期的效率，从全局的和长远的目标来说，正当法律程序对于效率的作用应该是正面的和促进性的。

三是正确认识和处理好改革与法治的关系。改革与法治既有统一的一面，也有矛盾和冲突的一面。加强法治是改革的目标和任务之一，改革（只要是遵循正确方向的改革）无疑会推进法治，而法治反过来又可以保障和促进改革，这是二者统一的一面；然而，法律具有相对的稳定性和普遍性，法不能过于频繁地废、改、立，不能因时、因地、因人搞过多的例外规定，而改革则具有不间断性，而且要根据具体时间、地点和对象设定具体的，可能有一定差别的改革方案和改革措施，特定的改革方案和改革措施不可能与法的具体规定完全一致（当然，改革不能突破法的基本原则和基本制度），这是二者矛盾和冲突的一面。改革与法治的这种矛盾和冲突应该通过立法机关适时地总结改革经验，不断纠正改革中的违法和不当的作为，以及通过对法律的适时（不是随时）废、改、立确立改革的有效成果而加以解决。就目前已进行和还在进行的机构改革来说，即应通过逐步进行行政组织立法将改革的成果相对固定下来，包括以法律、法规的形式确定各级政府和政府部门的机构、职能、编制等。过去我们改革不成功或“得而复失”的重要教训就是不重视法治，长期以“三定规定”的政府文件代替法。从短期来说，搞“三定规定”的政府文件是必要的，因为法具有相对稳定性，当某项改革还处在试验阶段，还不成熟时，匆匆忙忙立法是不可取的。但从长远看，改革还是要以法进行规范和指导，并通过法律对改革成果加以固定和保障。因此，立法机关应逐步为地方各级政府（省、自治区、直辖市、市、县、乡、镇等）和国务院各部门制定相应的组织法（或条例）。目前现行法律已有《国务院组织法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》。但《国务院组织法》过于简单，仅11个条款；《地方组织法》过于概括、过于原则，将省、自治区、直辖市、市、县、乡、镇等不同级别的人大、政府的组织、职权和基本活动原则规定于一个法律之中，从而使其法律规范作用大打折扣。[中国第一将军县红安，两百个将军同一故乡。Http://Www.Hawh.Gov.Cn]

四是应正确认识和处理好改革“摸着石头过河”与制定改革规划的关系。我们今天所进行的改革是一项无前人进行过的，无先例可循的事业。中国特色社会主义的政治文明应如何架构，中国特色社会主义的政治体制和行政管理体制应如何构建，我们面前没有任何现成的答案。而且，没有任何人可以身处改革之外和离开改革的过程事前设计和绘制出通往改革目标（改革目标本身就不是完全清晰和确定的）之路的具体明确的路线图和实施方案。因此，进行此种改革只能是探索，只能是“摸着石头过河”。但是，探索和“摸着石头过河”是不是就不应有一定的事前设计和规划呢？我们认为，一定的事前设计和规划还是应该有的，而且是不可缺少的。探索必须事前确定探索的目标和探索的大致步骤，“摸着石头过河”必须事前确定过河上岸的方向和摸石头过河的大致路径。因此，改革必须事前制定一定的总体规划和相应的具体实施方案，虽然这种总体规划和具体方案的制定不可能一步到位，但整体目标、任务和路径要相对明确。这种将整体目标、任务和路径“相对明确”化的总体规划和具体方案的制定工作是可以和应该做的，之所以“可以做”，是因为几十年来，我们已进行了长时期（从改革开放起算是30年，从新中国建国起算是近60年）的探索，已积累了丰富的经验教训，对改革目标已经比较明确；之所以“应该做”，是因为我们如果不做，改革就可能会走更多不必要的弯路，付出更多不必要的代价。我们过去进行的改革之所以走了那么多的弯路，付出那么多的代价，重要的教训之一就是因为没有科学的规划，目标不明，路径不明。当然，我们现在可以和应该制定的规划也只能是指导性的，其在实施过程中还应不断调整，在“过河”过程中应根据“摸着的石头”不断校正过河的路径，甚至校正上岸的方向。

（本文作者：北京大学法学院教授、公法研究中心主任）

责任编辑 于朝霞

 打印本页 |  关闭窗口

联系邮箱: wil.liam@sina.com © 2004 电话: 62805370

Copyright © 2004 10.1.10.65. All rights reserved. Design by owen