



返回首页

各期目录

各期文章

文章搜索

文章标题

搜索

从现代国家构建的视角看行政管理体制改革

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2008-7-3 阅读：450次

李 强

（北京大学 政府管理学院，北京 海淀 100871）

【摘要】现代国家制度的兴起是欧洲崛起的基本政治前提。中国自20世纪80年代以来进行的政治与行政改革在本质上是以构建现代国家制度为目标的改革。经过5次大规模的机构改革，政府职能明显转变，现代国家构建取得显著成就，为市场经济与市民社会的发展提供了保障。中共十七届二中全会通过的行政管理体制改革意见将进一步推动转变政府职能，实现构建现代国家的目标。

【关键词】国家构建；行政管理体制改革；政府职能转变；市民社会

【中图分类号】D630.1 【文献标识码】A 【文章编号】1007-5801（2008）03-0023-08

【收稿日期】2008-05-28

【作者简介】李 强（1953-），男，内蒙古武川人，伦敦大学政治学博士，北京大学政府管理学院教授，博士研究生导师，研究方向为政治哲学。

十七届二中全会通过的《关于深化政府管理体制改革的意见》，是从现在到2020年行政管理体制改革的总纲。它所描绘的行政管理体制改革的目标继承了改革开放以来政治体制改革的基本路径，准确地抓住了制约我国市场经济与市民社会发展的瓶颈问题，在改革深度与广度方面有进一步拓展，体现了强烈的改革意识。这个文件是自20世纪90年代初期以来在政治与行政管理体制改革方面最系统、最具前瞻性的文件。

二中全会文件提出的改革目标，不仅涉及行政管理体制的改革，也涉及广义的政治体制的改革，涉及国家与社会之间关系的重构和现代国家的构建。只有从政治体制改革的角度，尤其是从现代国家构建的角度分析这次改革的方案，才可能理解这次改革的意义，从而理解自20世纪80年代以来中国所进行的一系列以转变政府职能为核心的改革的意义。

一、理论框架

很长一段时间以来，人们都会听到这样的说法：中国的经济改革已经遇到政治改革的瓶颈，如果不进行政治改革，经济改革就难以深化。然而，中国需要哪些方面的政治改革？人们对此往往并无共识。对于大多数人而言，政治改革主要意味着民主化的改革。

将政治改革与民主化联系在一起，有其内在的合理性，但并不全面。如果从理论的角度来分析，中国自20世纪80年代以来致力追求的政治改革面临几方面的任务：第一是构建一个与市场经济和市民社会发展相适应的现代国家体制；第二是使现代国家的权威结构建立在民主原则之上；第三是构建一个宪政政府框架。第一个任务涉及国家与社会之间关系的重塑以及国家权威结构与功能的重构；第二个任务旨在解决现代社会政治权威的合法性问题；第三个任务解决政治权力行使的方式问题。

无论从理论的角度还是从历史的角度看，在这三个任务中，现代国家构建是基础，是实现其他两个任务的前提。从理论的角度看，民主化与宪政在本质上是使国家权力的行使以人民的同意为基础，以法治为原则。这显然需要以清晰界定国家权力为前提，需要首先明确国家权力机构的内涵与外延。从历史的角度看，以英法等欧洲主要发达国家为例，现代国家构建的过程大致发生在15世纪之后的几个世纪中。在现代国家构建的基础上，这些国家逐步发展出宪政体制。而民主化的完成则更晚一些。英国的民主化主要是在19世纪30年代到70年代的改革进程中实现的。直到第一次世界大战之后，妇女有了选举权，这一过程才最后完成。

为了理解现代国家构建的内涵，首先有必要廓清国家的概念。在中文的语境下，国家至少有两方面的含义：第一，与英文中的country相对应，指谓一种政治单位或曰政治实体，譬如中国与美国都是“国家”；第二，与英文中的state相对应，特指不同于社会或其他组织机构的一套独特的制度（institutional）形式，这种制度在社会中履行某些特定的职能。国

家构建所关注的是后一种意义上的国家。

从世界历史的范围看，西方近代崛起最重要的政治条件莫过于现代国家制度的兴起。现代国家制度与古希腊、古罗马和中世纪的城邦、帝国或封建制度有重大区别。关于现代国家的特征，西方不少学者有过精彩分析。根据这些分析，现代国家的基本特征可以作如下概括。

第一，现代国家体现为在特定领土上存在的一套公共权力机构，这套机构垄断了合法使用暴力的权力。凭借这种垄断，一切法律的制定、惩罚的实施皆由国家掌握，而统一的政治与法律秩序也因此得以可能。

第二，现代国家对使用暴力权力的垄断是与它对税收权的垄断联系在一起的。国家不同于社会或市场中的其他行为者，它不依赖提供有偿服务而维持自身的运行，而依赖强制征收赋税所形成的公共财政维持公共权力的运作。

第三，国家垄断合法使用暴力的权力与税收的权力，目的不在于为国家机构自身或国家机构的成员谋求福利，而在于为一国的人民提供“公共产品”。这种公共产品至少包括对内提供秩序与服务，对外提供安全保障两方面。

国家作为公共权力机构、依靠公共财政、行使公共服务职能这几方面的特征，集中体现了国家的公共性。在一个社会的所有组织中，只有国家才可能具备这种完全的公共性。为了实现国家的公共性，需要国家具备独特的结构形态。关于现代国家的结构，查尔斯·梯利在《西欧民族国家的形成》中有过精彩分析。根据梯利，“一个控制了特定地域人口的组织如果具备下列特征的话，便是国家：（1）它与在该领域的其他组织产生了分殊（differentiated）；（2）它是自主的（autonomous）；（3）它是集权的（centralized）；（4）它的各个分支机构以制度化的方式彼此协调”[1]。

我们有必要仔细解剖梯利的定义，尤其是有必要重点关注国家结构的分殊性与自主性。现代国家建立在社会分殊（differentiation）的基础上，这就是说，在社会分殊过程中产生了专门垄断暴力的组织机构，“这个组织履行所有的政治职能，而且仅仅履行政治职能”[2]。说得通俗一些，现代国家的特征就是一些特定的机构、一批特定的人来专门负责公共事务。国家的“自主性”意味着国家有超越社会的权力，国家代表公共利益、公共意志，超越各种个人与群体利益。从制度的角度言，国家结构的分殊是国家自主性的前提条件。只有当国家与社会分离，专门的人员掌握有限国家权力时，国家才可能具有“自主性”，才可能不受特殊利益的影响，代表公共利益与公共意志。

因此，在理论上存在一种可能性，国家权力如果过分膨胀，过多地侵入社会领域，乃至消除了与社会之间的界限，国家的自主性就会受到影响。德国著名政治学家、法学家卡尔·斯密特在20世纪二三十年代分析当时的苏联以及意大利法西斯国家的结构时注意到，在这些国家结构中，国家权力无限扩大，并最终完全控制了社会。“这将导致国家与社会合二为一。在这种状态下，所有事情至少在潜在意义上都是政治的。国家因此便无法声称其独特的政治特征了”[3]。斯密特认为，国家存在的基本条件是国家与市民社会维持明确的区分。一旦这一区分不复存在，一旦国家干预的范围超出“政治”领域，不再处理纯粹的政治问题，而是侵入社会生活领域，国家的自主性与独立性就会消失。斯密特坚信，权力外延无限的国家意味着不存在“独立”“自主”的国家，即不存在一个专门垄断合法使用暴力权力、为社会提供公共产品的机构。在理想类型的意义上，这类国家与无政府主义者所追求的无政府状态有惊人的相似之处：无政府主义的理想国家是国家的消亡与社会的自我调节；权力无限的国家实践是社会的消失与国家的无所不在，国家的无所不在取代了国家与社会的二分法，取代了自主的国家。

如果对世界近代的历史作一番粗略分析的话，我们就会发现，西方近代崛起的政治基础是现代国家的构建。一方面，现代国家制度是西方主要民族国家构建的前提与基础；另一方面，现代国家制度为现代经济、特别是市场经济提供了政治与法律保障。

现代民族国家的特征是以民族认同作为政治共同体的基础，以国家结构作为共同体意志的代表，从而形成统一的民族意志与强大的凝聚力。从历史的角度看，近代民族国家的构建有两种路径。第一，早期民族国家的构建的路径是先出现了国家结构，然后国家利用自己的强制力使国家内部的不同族群形成一个共同的文化认同，从而形成完整意义上的民族国家。英国、法国等国家的民族构建过程是国家利用暴力的垄断强迫少数族裔同化的过程。第二，在稍后发展的国家，民族国家的构建走了一条不同的道路。一些具有同一民族特征的人民以民族主义为诉求，争取以民族为界域构建独立的民族国家。德国民族国家的构建就是这种模式。但即令如此，在民族国家构建之后，也往往会会有一个利用国家所垄断的使用暴力权力构塑内部文化认同的过程。

现代国家制度对西方发展的另一个重要贡献是为经济发展、尤其是市场经济的发展提供政治的与法律的保障。可以毫不犹豫地讲，现代市场经济是以现代国家为前提的。著名经济史专家波拉尼在其著作《大转变》中描述近代市场经济的兴起时指出，市场经济不是自发、自然形成的，而是人为创造的。市场经济的产生必须以某种独特的政治、法律制度为前提[4]。最近20多年来影响颇大的新制度主义经济学、政治学、社会学对现代市场经济的制度条件作出更深入的研究。根据这些研究，市场经济运行需要独特的外部条件，这些条

件至少包括：第一，现代国家，它提供市场经济所需要的法律条件，保护产权，制定规范；第二，宗教、文化所提供的“信任”；第三，市民社会，尤其是规范各种群体行为的行会、中介机构[5]。在这三方面中，最重要的是国家。市场经济正常运作固然需要道德与信任，良好的道德风俗能够减少交易成本。但只有国家的强制力量能够提供市场经济的最基本条件，如对产权的保护、对契约的保障等。

二、改革前中国国家制度考察

将国家构建视为西方近代崛起的重要原因，我们就可以对中国政治改革的目标和路径有一种新的理论理解。当然，为了理解我国政治改革的目标与路径，还必须对改革之前政治体制、尤其是国家结构的基本特征作一些理论分析。

我国自20世纪50年代以来形成的政治体制具有独特的结构。这种结构的形成与近代以来的民族危机有密切联系。从政治的角度来分析，中国近代的民族危机在本质上可以概括为传统国家制度的危机。中国至少从秦汉始便建立起“国家”制度，而且，无论从国家机构对合法使用暴力的权力的垄断程度、公共财政以及官僚制度的完善程度都远远超过同时期的欧洲。传统中国国家制度的这些特征在相当大程度上保证了中国几千年法律制度的基本统一性，维持了国家的统一，也为基本的经济活动与社会安全奠定了基础。

不过，当西方现代国家制度兴起后，传统中国国家制度的比较优势便不复存在了。在传统中国，由于国土之广袤、国家制度结构之前现代特征，国家对社会的渗透能力颇为有限。中央权力的有效行使范围只能下达到县级。而且，传统中国从未建立起统一而有效的官僚制度与公共财政制度，中央权力管理社会、渗透社会、控制社会、动员社会的能力相当脆弱。

中国传统帝国制度在现代国家构建方面的不足可以在很大程度上解释中国近代在遭遇西方列强挑战时所显示的无力。如果仅仅从经济发展的角度看，直到大清帝国遭遇西方列强冲击时，中国的经济总量远远超出欧洲任何国家。清王朝的所谓积弱并不是体现为经济的不发达，而主要体现为国家动员社会能力的软弱以及科技的落后。尤其是国家能力的软弱是清王朝与欧洲列强相比的致命弱点。由于缺乏强有力的中央集权的国家以及有效的行政体制，缺乏高效的现代财政制度，清王朝无力将巨大的社会财富转化为实现国家意志的手段，故而在保护国家主权方面软弱无力。

惟其如此，中国近代以来的一系列政治变革都包含着为实现现代国家构建这一核心目标的努力。

中国共产党在1949年胜利后建立的政权从根本上改变了传统国家无法渗透社会的状况。从国家理论的角度言，新政治结构的性质是全能主义的（totalism）。它的特征是，国家通过意识形态、组织结构以及有效的干部队伍，实现了对社会生活所有方面的渗透与组织。这种渗透的过程也许是现代化中不可或缺的政治动员过程。建国之后政治动员程度之高，效果之彰，是近代历史上所有政治运动与政治制度所无法比拟的。经过这种政治动员过程，中华民族第一次以一种具有现代主权国家统一意志的姿态出现在世界舞台。国家有能力将分散的意志、分散的资源凝聚为统一的意志和资源，彻底改变了近代以来长期积弱的局面。

我们有必要简单分析一下全能主义政治的结构形态。如果从组织结构的角度言，这种制度可以简单化地概括为：它是以单位制为细胞的、以纵向组织为中介的、高度中央集权的体制。单位制是整个社会的细胞，在单位之上，是以层层行政区划为中介的各级组织，而中央则是纵向组织的最高层。这种组织体制至少有以下几方面的特征值得注意：第一，整个组织是高度中央集权的；第二，从单位到中央，所有层次的组织在结构上是同质的。单位是一个国家的缩影，它是一个集政治、经济、安全、福利所有职能为一身的组织，乡、县、地、省在结构上亦具有相同特征。如果用公共选择理论来表述的话，单位以及各级政府一身兼具两方面的职能：一方面，它们是公共产品的提供者，承担相当程度的社会组织、管理以及意识形态传播的功能，是社会与政治控制的组织者；另一方面，它们又是非公共产品的提供者。除政府机构本身的单位外，绝大部分单位都是某种产品或服务的提供者。

这种制度的一个突出特征是，由于政治治理以地域分殊、而不是功能分殊为基础，整个社会不复存在一个独立的、以履行国家职能为己任的专门机构。当然，从另一角度看，整个社会也不复存在专门私人性的领域。国家与社会达到高度的统一。

应该说，在改革开放前，人们感觉到的并不是国家的缺位，而是整个社会的政治化与国家化。由于政治动员一直是社会的中心任务，全能主义政治结构与这一中心任务之间并未展示出任何不适应之处。

改革开放之后，国家政策的目标从政治动员转向以经济建设为中心，后来又提出建立社会主义市场经济制度的目标。这样一种目标转化对传统政治结构的挑战是深刻的。为了建设健全的市场经济体制，至少需要两个行为者：一方面，市场经济需要一套具有专门职能的国家机构来提供必要的公共产品；另一方面，市场经济要求企业、事业单位作为经济活动的主体按照市场经济原则参与市场经济运转。

很显然，原有的组织结构无法满足这些需求。一方面，在原有的结构下，国家深入而全面

地渗透社会，既组织生产，提供福利与保障，也提供典型意义上的公共产品。换句话说，不存在一个以分殊为基础的、专门提供公共产品的国家制度。另一方面，传统的企业与事业单位由于兼具提供市场化产品与公共产品双重责任，也无法在市场经济运转中表现出活力。

更为严重的是，在引入市场经济机制初期，随着多元化利益的出现，各级政府机构的行为方式会发生变化。这些机构可能不以提供公共产品作为自己的主要职能，而会愈来愈演变为追求各自利益的行为主体，从而导致公共权力丧失公共性。

为了说明这一点，我们可以举改革前任意一个管理经济的国务院部委为例。这些部委至少有三方面的职能：第一，它是公共权力的行使者，制定或执行国家有关领域的法规、行政命令，维护正常的经济秩序；第二，它管理、经营若干大型企业；第三，它本身还是一个单位，单位内干部职工的福利也属于领导关注的范围。这样，从制度上讲，就必然出现“利益冲突”，导致公共权力的私有化或部门化。许多人深恶痛绝的政府部门乱收费等现象，根源并不完全在于领导觉悟不高，而在于制度本身的利益冲突。

各级政府在职能上所展示的利益冲突又由于公共财政制度的缺失而加剧。由于我国在长期以来没有严格意义上的公共财政制度，公共权力单位行使公共权力所需要的公共财政与该单位自身福利所需要的资源之间不存在清晰的区分，公共权力单位利用公共权力来谋求特殊利益的现象便难以避免。

三、最近30年来中国政治体制改革的路径

中国自1978年以来进行的改革走了一条独特的道路，取得了很大的成绩。许多人都注意到中国的改革与前苏联、东欧的改革有不同的路径。但是，这种不同表现在哪些方面？学者们往往有不同的解释。有的学者将中国与前苏联和东欧改革的不同解释为经济改革为主或政治改革为主的差异，有的解释为渐进改革与激进改革的区别。这些解释都有一定的道理，但都失之笼统。很难将中国几十年的改革解释为只有经济改革，没有政治改革。无论从历史的角度还是从逻辑的角度，很难设想一个以计划经济为基础的全能主义政治结构会支持、容纳一个蓬勃发展的市场经济体制。

如果我们沿着上文的逻辑来分析，可以发现，中国改革的路径与前苏联、东欧改革路径的不同不在于是否进行了政治改革，而在于政治改革的路径不同。中国政治改革的路径是以现代国家制度构建为中心的路径，而前苏联与东欧的路径则是以民主化为导引的路径。

应该说，在1978年开始进行改革之初，中国的领导人就对这种改革路径有比较清醒的认识。中国的改革一开始就确立了以经济建设为中心的目标取向，政治体制的改革必须服从并服务于经济体制的改革。对于政治体制改革与经济体制改革的相关性，邓小平在1986年“关于政治体制改革问题的谈话”中谈到，“我们提出改革时，就包括政治体制改革。现在经济体制改革每前进一步，都深深感到政治体制改革的必要性。不改革政治体制，就不能保障经济体制改革的成果，不能使经济体制改革继续前进，就会阻碍生产力的发展，阻碍四个现代化的实现。”

鉴于这种改革目标的选择，中国政治改革从一开始就将注意力集中在党和国家权力太大的问题上。邓小平在1980年“关于党和国家领导制度的改革”一文中十分痛切地陈述了现行政治体制的弊端。他说道，“我们的各级领导机关，都管了很多不该管、管不好、管不了的事”并指出这一弊端的根源“同我们长期认为社会主义制度和计划管理制度必须对经济、政治文化、社会都实行中央高度集权的管理体制有密切关系”。

针对政治体制的这一弊端，从20世纪80年代开始，中国进行了一系列在本质上是以现代国家构建为目标的改革。当然，由于中国改革以前政治制度的全能主义特征，中国现代国家的构建路径不同于西方。在近代西方，国家构建的过程是逐步建立国家制度、官僚制度、现代公共财政制度的过程，换句话说，是一个从无到有的立的过程。而中国现代国家构建的过程则是一个复杂的破与立交织的过程。在中国的环境下构建现代国家面临双重任务，即在缩小国家权力范围的同时增强国家提供公共产品的能力，或者，换句话说，在解构全能主义国家(de-totalization)的同时实现现代国家构建(state building)，重新构建专门履行国家职能的、以分殊与有限政府为原则的国家机构。这种集解构与构建双重任务为一体的情形似乎是在世界历史上仅见的[6]。

从理论的角度言，这种集解构与构建为一体的国家构建过程至少涉及以下方面。

第一，政府职能的转变。剥离政府的非国家职能，使政府成为单纯行使公共权威、提供公共产品的机构。政府行使公共权威的资金依赖公共财政的支持。政府机构本身从各自具有相对利益的“单位”转化为单纯的政府职能机构。通过这些举措，从体制的角度消除政府机构追求自身利益而非公共利益的动因。

第二，单位职能的转变。推行企业与事业单位的改革，剥离单位提供公共产品的职能，使单位转变为单纯的经济或社会实体，不再承担全能主义政治基层组织的职能。

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意涵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。

[参考文献]

[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: 2[-1], 3[-2], 4[-3],

6[-4], 5[-5].

(责任编辑 陈庆初)

 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