

俞可平：政府创新的若干关注点

改革开放以来，我们在政府管理体制方面做了大量改革，取得了巨大的成就，但也面临着严峻的挑战。通过对过去 10 年中申报“中国地方政府创新奖”的 1500 多个案例的统计分析，我们发现，以下 16 个方面是各级政府改革创新的重点所在。现将各级政府在这些领域中取得的主要成就以及存在的问题简析如下。

1、大力推进行政机关自身的改革，确立依法行政和法治政府目标，提高政府机关的绩效

改革开放以来，特别是引入社会主义市场经济体制之后，党和国家一直强调进行政府机构改革，切实转变政府职能，提高执政能力。政府自身建设的重点，是合理地设置政府的管理机构和管理职能，提高政府行为的绩效；强调依法行政，将政府行为纳入法制的轨道；更多地听取公众对政府机关的意见，在政府绩效评估中日益增大民意的比重，以增强政府的公信力。在这方面存在的主要问题有：政府的公信力正在严重流失，依法行政的程度还不高，离法治政府的目标还有相当的距离，科学的政府绩效和国家治理评估体系急需建立。

2、改善政府的公共服务体制，建设服务型政府

进入 21 世纪后，中共中央及时提出了建设服务型政府的政府改革目标，这既反映了党和政府执政为民和为人民服务的根本宗旨，也体现了政府现代化的内在要求。在服务型政府建设方面，各级政府在过去十年中取得了重大成就，例如增大公共服务的投入，扩大公共服务的范围，改善公共服务的质量，许多地方的政府“一站式服务”大大方便了群众。但仍然存在一些不可忽视的问题，例如，公共服务的制度供给相当缺乏，公共服务的均等化程度偏低，官僚主义作风在一些部门依然比较严重。

3、推行政务公开，建设透明政府

政务公开的意义是多方面的：它事关公民的正当知情权和信息权，关系到公民对政府政策和官员行为的有效监督，关系到决策的民主化，还关系到政府的廉洁。在过去的十年中，中国政府在政务公开方面推出了许多重大的改革举措，例如，颁布政府信息公开条例、要求进行重大政策公示和官员任前公示等。但下面这些问题仍然不可忽视：政务公开的相关法律和制度机制很不完善，各级党委的政务公开明显落后于政府机关，不少地方政府没有切实履行政府信息公开条例的规定，决策公开性远远不能满足公民的需求，官员财产公开制度迟迟没有建立起来。

4、推广电子政务，提高行政效率，改善公共服务质量

互联网等现代信息技术已经成为公共管理和公共服务不可或缺的基本工具。电子政务对于政府管理创新具有多方面的重大意义，可以大大提高行政效率，增加政府事务的透明度，扩大公民参与的渠道。在过去的十年中，经过中央政府的大力推动，许多地方政府纷纷引入了电子政务系统，有效地提高了政府管理和公共服务的质量。这方面存在的主要问题是：地方政府之间在发展电子政务方面差距很大，许多地方政府缺乏电子政务的长远规划，不少已经建立的电子政务系统实际效率不高，电子政务的普及率与网民发展的速度不相适应。



5、简化审批，减少管制，提高效率，方便群众

管制政府强化行政审批，增大政府寻租的机会，而市场经济和服务型政府则必然要求减少行政审批的环节与程序，提高行政效率，最大限度地方便公民。政府不是企业，不应当有获利的动机，但政府应当像企业那样有低成本、高效益的行为准则。在过去的十年中，行政管制开始放松，行政效率明显提高，从中央到地方，有将近一半的行政审批程序得以减少。在这方面，比较突出的问题是：政府的行政成本畸高，一些领域中行政管制过多，但在某些领域则出现了行政管理的真空地带，在行政管制中，政出多门的现象尤其严重。

6、扩大社会保障的范围，促进社会的公平正义，推动和谐社会建设

公平正义是社会主义的首要价值，实现公平与效率的统一应当是社会主义的优越性所在。市场经济的内在逻辑势必导致收入差距的扩大，进而造成教育、卫生、安全、参与、养老甚至司法的不公平。对于市场经济的不足，只有通过政府的积极干预才能得到有效遏制。在过去的十年中，国家的发展战略逐渐从“效率优先，兼顾公平”转变为“更加注重公平正义”，并且提出了建设社会主义和谐社会的战略目标。社会保障作为建设和谐社会与促进公平正义的一项基本制度得到了前所未有的重视，从中央到地方，各级政府相继推出了许多重大举措。但从总的情况看，我国的社会保障程度还相当低，城乡差别和东西部差别在社会保障方面也呈现出继续扩大的态势，覆盖全民的福利国家体制亟待建立。

7、实施扶贫政策，建立社会救助制度，维护社会弱势群体的权益

市场经济不仅不会自发地消除困难群体和贫困人口，反而会催生新的弱势群体。实施扶贫和救助政策，维护弱势群体的权益，是各级政府的基本责任。各级政府充分利用了现行政治体制的优势和传统的政治资源，在扶贫和救助方面取得了举世瞩目的成就。这方面我们需要解决的主要问题是：建立长久的、持续的扶贫机制，实现从以输血型扶贫为主，转向以造血型扶贫为主；在政府救助之外，尽快建立民间的社会救助体制；除了继续注重对困难群体的物质性救助之外，更加注重教育、司法、环境等方面的制度性救助，除了继续注重对贫困人口的帮助外，更加注重对妇女、儿童、民工、残疾人员和少数民族的帮助，从而全面地维护弱势群体和少数民族的权益。

8、改革社区管理体制，促进城市居民自治

快速的城镇化、大量农民工进城和大规模的人口流动，催生了当代中国众多的城市社区管理问题。传统的城市管理制度不仅严重损害外来居民的正当权益，而且也不适应户籍居民的正当需求，并开始影响城市社区的和谐稳定。为此，一些地方政府先后开展了包括户籍制度和社区管理制度在内的城市社会管理体制改革的探索，取得了一些突破性的进展。但是，这方面存在的问题仍然相当严重：现行户籍制度造成了城市户籍居民与非户籍居民之间的发展不平衡、城市居民自治和城市社区管理都面临着严重挑战。

9、改革完善民间组织管理体制，发挥公民社会的建设性作用

一个相对独立的公民社会的兴起，是改革开放给当代中国社会带来的最重大的变化之一。原先对民间组织的管理体制已经严重不适应这一重大变化，为此，一些有远见的地方政府开始探索新的民间组织管理体制，其着眼点不再是阻止和防范民间组织，而是积极培育民



间组织，建立国家与公民社会的合作伙伴关系，充分发挥民间组织的积极作用。在培育公民社会方面，存在的主要问题是：现行民间组织登记管理体制已经不适应目前社会组织发展的需要，并形成了对民间组织健康发展的束缚；政府对民间组织的制度性和财政性支持不够；民间组织与政府组织之间缺乏足够的信任；从总体上说，现存社会组织的行政化色彩过重。

10、化解矛盾，加强治安，维护社会稳定

稳定压倒一切，是改革开放以来历任党和国家领导人的基本策略。改革开放的过程，其实也是中国社会根本性转型的过程。旧的利益格局瓦解了，传统的管理体制打破了，正统的道德价值观消解了，这一切都引发了众多新的利益冲突和价值观冲突，从而使得社会稳定遇到了严峻的挑战。为了应对这一挑战，各级政府进行了艰苦的探索，从整体上维护了转型时期的稳定局面，这种努力和成绩必须充分肯定。但以下问题仍需要我们高度警醒：犯罪率居高不下，公众的社会安全感明显不足，恐怖活动成为新的威胁，以疏为主的动态稳定机制尚未建立，而以堵为主的静态稳定机制正在积累社会的不稳定因素。

11、发挥现行政治体制的优势，探索协商民主的新形式，扩大政府决策的民主化

在党的十七大提出、党和国家着力推动的“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”四种民主形式中，民主选举和民主决策具有最重要的意义。民主选举可以解决权力产生的问题，民主决策则可以解决权力的运用问题。对于民主政治而言，这是两个不可或缺的环节。在民主选举方面，中国现行法律的制度授权相对不足，但在民主决策方面，现行的制度空间则相当广阔。一些地方政府在推动决策民主和协商民主方面作出了一些突破性的改革。但存在的一些问题同样不可忽视：决策民主的制度化程度不高，一些好的做法迟迟不能在更大的范围推广，形式主义现象在各种协商民主和决策民主尝试中比较普遍存在。

12、逐步扩大竞争性选举，稳步推进民主政治的进步

民主离不开选举，尤其是竞争性选举。没有竞争性选举，选举就可能变成推举。但是，我国没有选举的文化传统，公民的选举经验也不足。竞争性选举给我们造成了一个相当大的困境：不推进竞争性选举，民主政治就难有突破性的发展；若推进竞争性选举，则有可能带来极大的政治风险。继广大农村实行竞争性的“海选”后，在乡镇和县两个行政层级，一些改革者大胆而审慎地进行了多种形式的竞争性选举试验。但总的说来，这方面的进展很少。我们对竞争性选举还存在一些恐惧心理，竞争性选举制度也很不完善，试点性的突破改革也不多见，甚至宪法和法律明确规定的县以下人大代表直接选举也由于缺乏可操作性机制而在很大程度上流于形式。

13、广泛推行村民自治，改善乡村治理机制，促进农村城镇化转型

中国是一个农业人口大国，改革开放之初，农村与城镇的人口比例为 8：2，在急速城镇化的三十年后，变为 4.5：5.5。因此，中国最大的问题依然是“三农”问题。不解决农民问题，中国的社会现代化转型就无法实现。无论是大规模的经济改革，如家庭联产承包制，还是大规模的政治改革，如竞争性的选举，首先都是从农村开始的，这反映了党和国家对中国国情的深刻认识和战略眼光。各级地方政府遵循中央的改革思路，在村民自治和农村治理机制方面做了大量的突破性改革。但是，现行的农村治理机制已经难以适应整个社会现代化转型的需要，曾经对众多农民产生过深远影响的家庭承包制度和村民自治制度正面临着严重困



难，对农村治理进行结构性改造，建立新型的农村土地、房屋、行政、自治和公共服务制度，已经成为解决“三农”问题的紧迫任务。

14、拓宽监督公共权力的渠道，加强对政府权力的有效监督

公民对政府权力的监督，是民主政治的基本要素之一。没有监督的权力，必然导致权力的滥用，导致官员的腐败，这是政治学的公理。从上个世纪 90 年代开始，中国的腐败进入高峰期，至今仍没有实质性下降。为了遏制严重的腐败，党和国家推出了众多的反腐倡廉法规。在过去的十年中，一些地方政府试图另辟蹊径，以加大对公共权力的监督力度，例如，开始进行预算监督的试验，这些新的监督形式意义极为重大。但在权力监督方面的突破性举措不多，预算监督等重要的监督新方式得不到推广，权力监督主要局限于体制内的自身监督，体制外的公民监督严重缺乏。

15、扩大公民有序参与的渠道，推进人民民主的发展

人民民主是社会主义的生命，公民参与是人民民主的实质性内容。拓宽公民有序参与的渠道，不仅关系到人民民主的实现程度，而且直接关系到社会的政治稳定。在公民政治参与需求日益增大的条件下，如果参与渠道不畅通，政府所面临的政治压力将不断增大，直至爆发严重冲突，影响社会政治稳定。在过去的十年中，中央屡屡强调要拓宽公民有序参与的渠道，一些地方政府也为此做出了积极的响应，但总的看来，这方面的探索严重滞后于经济社会的发展和人民群众的需求：公民有序参与的渠道严重短缺，相关的法律制度未能与时俱进，政府对公民参与处于一种被动应付的状态。

16、完善国有资产管理体制，防止国有资产流失，增大国有资产收益

改革开放以来，我国的所有制形式发生了重大改变。从原先的国家和集体所有制的单一公有制，转变为国家、集体、私人 and 外资等多种所有制形式的混合所有制。在这一转型过程中，如何防止国有资产和集体资产流失，并保持其增值，不仅是一个重大的经济问题，也是一个重大的政治问题。在这样一种背景下，国有资产管理体制的改革，成为政府管理体制改革的一项重要内容，从中央到地方的各级政府在这方面都做了大量的尝试。但仍有许多重大问题没有解决，需要做进一步的深入探索，例如，土地制度的改革、林地制度的改革、矿产开采管理体制的改革以及如何有效防止花样翻新的国有资产流失，如何最大限度地实现国有资产的增值，等等。

总之，过去 10 年的政府改革创新，有许多经验教训值得认真总结。其中很重要的一点就是，政府创新必须要从各地实践创新中探索出一条符合中国国情、有中国特色的政府创新之路。

（作者为中央编译局副局长、研究员）

