

从经济调适到社会回应

——行政体制改革目标模式分析

□ 薛刚凌 潘波

行政体制改革的目标模式,研究的是什么类型的行政体制能更好地适应我国经济社会的发展要求,是对行政体制的理想类型和状态的未来展望。关于行政体制改革的目标,学界已有多种论述,如法治政府、有限政府、服务型政府等。这些观点反映了改革的部分价值取向,也提出了一定阶段内的具体目标,但很少从行政体制与整个社会的关联以及行政体制背后利益主体的角度研究改革的目标模式。因此,有必要对改革的目标模式进行深入探讨,把握行政体制改革的理性价值,为改革各阶段具体目标的设定及其实现提供借鉴。

一、经济调适型改革评析

(一)经济调适型改革的实践

1978年改革开放到本世纪初,以历次党代会和中央政府换届为契机,我国完成了五次阶段性行政体制改革。这些改革在政府职能转变、机构设置优化、管理方式创新等方面取得了巨大成就,但仔

细分析来看,这五次改革并不是直接从体制本身切入,而是从经济政策调整开始。经济改革中新政策的出台,要求行政体制有更多的灵活性;经济改革中每一次认识的深化,都对政府职能及作为其载体的机构提出新的要求,这也往往成为新一轮改革的起点。

虽然每次改革的目标都有所不同,但贯穿其中的精神是不变的,那就是转变政府职能、改革政府管理经济的方式,适应经济发展和经济体制改革的需要。归结起来,这几次改革都属于经济调适型改革模式——在改革任务方面,以转变政府管理经济的方式和适应经济体制改革进程为指导原则;在职能设定上,提出“有所为、有所不为”的方针,推进政企分开;在权力(利)配置方面,对经济管理权限的调整成为关键内容;在管理方式上,政府逐渐从微观管理转向经济调节和市场监管;在机构设置上,经济管理部门是改革调整的重点。

(二)经济调适型改革存在的问题

在改革开放初期,以适应经济发展和经济体制

本文系国家社会科学基金重大课题“法治视野下的政府权力结构和运行机制研究”(批准号:07&ZD029)阶段性成果。

改革进程为中心的行政体制改革思路比较切合实际,体现了上层建筑要适应经济基础的规律。然而,经济发展和社会变革对行政体制的要求在后续改革中并没有得到应有重视,社会结构变迁、民主政治诉求以及科学管理规律在行政体制中没有得到充分反映。

第一,行政权力(利)配置尚未积极回应社会结构变化。在前几次改革中,政府权力(利)的配置也不断调整,但主要集中在经济领域,强调通过经济管理权的调整促进经济发展,而对社会结构变迁的回应则明显不足。忽视社会结构变化,仅仅依赖经济发展无法解决行政权力(利)配置不均衡而产生的社会矛盾和腐败现象。

第二,权力(利)运行规则难以满足多元利益需求。在计划经济体制下,权力(利)运行规则主要以命令和服从为基础,此阶段行政体制改革围绕经济体制改革进行,经济因素成为核心内容,经济发展是评价官员政绩的最主要指标。以命令和服从为基础的权力(利)运行规则仍然故我,而体现多元利益需求的竞争、博弈、合作、指导、监控等规范还不健全。

第三,法律制度建设相对落后。从法治视角来看,行政体制改革的过程就是大规模行政法律制度建构的过程。在以往改革中,法律的作用并不突出,尽管《行政处罚法》、《行政许可法》等也对政府及其工作人员的行为进行了规范,但大量实体法律制度并没有随着行政体制改革而发展。

第四,改革程序上缺乏社会公众的民主参与。无论是中央还是地方政府机构改革方案的拟订过程中,都仅限于“绝密”范围内讨论,把改革完全当作政府内部的事情。尽管改革方案也吸纳了少数学者的意见,但外部开放性不够,缺乏公众的参与,改革方案的正当性和科学性也存在瑕疵。

第五,改革导向上忽视了行政管理自身规律。行政体制改革要与经济体制改革相互协调,也要尊重行政管理自身的规律,而以往几次改革对行政管理规律的把握还比较欠缺。比如,五级政府管理层

次过多,严重消耗财政资源;部门设置分工过细,导致职能交叉和效率低下;政府决策权高度集中,不重视调查研究,对决策结果的社会接受程度考虑不足。

(三)经济调适型改革弊端产生的原因

首先是发展规律制约。行政体制改革最初缘于经济体制改革对行政体制的要求,因而以经济发展为出发点和动力也是必然选择。同时,改革没有现成经验可循,一切都要在实践中不断摸索。经济体制改革从1978年开始,但直到1992年才确立社会主义市场经济体制的改革目标,对行政体制改革目标模式的认识同样也有一个过程。也正是由于发展程度和时代背景的限制,以往改革对现代科技和国外制度把握不足,使得改革视角存在一定局限。

其次是传统文化惯性。几千年的集权体制和儒家文化,造就了人们的秩序思维和人治理念,人们熟悉高度集中的治理模式和宝塔式的管理结构,习惯于以权力为中心的命令服从规则体系。虽然社会利益分化和重组在不断冲击传统,需要建立以利益调整为导向的多元治理模式和博弈思维,但突破传统意味着对自己的革命,这无疑是一个艰难漫长的过程。

再次是社会自治落后。经济社会的快速发展促进了社会力量的崛起,但还没有形成足以对国家和社会生活产生重要影响,并积极参与政府决策的自治力量。大量政府主导下的社会团体、事业单位难以完全代表和反映社会诉求。

最后是理论研究匮乏。学界对改革目标模式的认识更多的是从具体任务和要求的视角进行分析,而没有将行政体制改革置于经济社会和历史文化传统中进行深入研究,从而影响改革目标模式的理性选择。

客观地说,尽管存在这样那样的问题,但经济调适型改革模式还是基本适应了一定历史条件下我国经济社会的发展形势。我们不能因为目前体制中还存在的一些弊端就否定已经取得的改革成

果,而应当以历史的、战略的眼光,将存在的问题作为推进下一个阶段行政体制改革的重点和突破口,进而寻求解决问题的新路径。

二、社会回应型改革的特征与内容

近年来,党中央提出了经济社会全面协调可持续发展的科学发展观与社会主义和谐社会理论等战略,这为新一轮行政体制改革提出了新的思路。随着中央对行政体制改革意义和内容的认识进一步深化,改革开始重视综合性与协调性,并朝着回应社会变革、促进全面发展的方向推进。

当前,新一轮行政体制改革正在全面推开,各级政府机构改革、职能转变走向深入,职能有机统一的大部门体制运转良好;在宏观调控体系、金融监管体系、安全生产监管体系进一步完善的同时,政府加大了对以改善民生为重点的劳动保障、医疗卫生、环境保护等领域的投入。我们认为,中国特色行政管理体制的建立,需要在行政体制改革中坚持科学发展的思路,积极反映经济社会全面协调可持续发展的要求,实现经济调适型改革向社会回应型改革的转变,以此为基础确立各阶段改革的具体任务。

(一)社会回应型改革的特征

社会回应型改革要充分反映市场经济、多元社会、民主政治和管理规律对行政体制的要求,以此指导政府职能、权力(利)配置、权力(利)运行规则、机构设置、法律保障等行政体制基本要素的调整。改革后的行政体制不仅要促进市场经济发展,体现社会结构变迁和民主政治诉求,还要符合行政体制自身的运行规律。比较来看,社会回应型改革与经济调适型改革有着本质区别。

在时代背景方面,经济调适型改革主要对应于经济体制改革初期,对“管得过多、统得过死”的政府体制进行革命成为迫切任务。而社会回应型改革对应的则是经济发展到一定阶段后所引起的整个社会变革。在这种变革中,多元利益格局逐渐形

成,地方利益、行业利益、个人利益凸现,人民群众的民主政治意识增强,参与国家和社会管理的热情也在提升。社会回应型改革就是要满足时代的需求,对多元行政利益和人民政治诉求予以认可、界定和保障,在此基础上建立新的行政秩序。

从基本内容上看,经济调适型改革把注意力集中在经济建设领域,职能转变、机构设置、中央向地方放权等都围绕经济建设进行。社会回应型改革则反映整个经济社会转型对行政体制的客观要求,即行政体制不仅要适应经济发展的需要,而且在利益表达、权力调整、纠纷解决等方面也要进行变革。

在文化基础方面,经济调适型改革形成于计划经济向市场经济的过渡时期,高度集中的一元化治理思想和以命令服从为核心的行政文化占据了主导地位。社会回应型改革则更多地反映多元化社会结构下现代法治文化和工具理性的要求,强调民主、效率、理性精神。

从实现路径来看,经济调适型改革主要在政府内部进行,政府通过下放权力、发布命令、落实政策等方式进行改革,对法律的重视程度不够。而社会回应型改革则重视外部行政(利益)主体的参与,并且将行政体制改革与行政实体法律制度的完善结合起来。从法律上逐步确认各类行政(利益)主体的地位、权利、义务和责任,用制度来保障各类社会关系的正常运行和健康发展。

(二)社会回应型改革的主要内容

一是在强调国家利益的前提下确认多元行政(利益)主体的地位。除了国家作为最高的行政(利益)主体外,至少还有三类行政(利益)主体需要法律的认可,包括地方主体,即以地域、人口为基础的地方公共组织体;公务主体,即以公务、设施为核心的公务组织体;社会主体,即以社会自治为宗旨的行业团体、职业协会等。确认行政(利益)主体的法律地位,可以调动各类主体的积极性,而且有利于减轻中央的压力和间接管理的高昂成本,使中央把更多的精力放在宏观决策、区域协调、监督控制等方面。

二是划定各类行政(利益)主体的公共行政范

围并理顺关系。社会回应型改革承认公共行政可以由多个主体承担,各个行政(利益)主体有自己的公共行政范围,有明确的事权、财权、规划权和改革权等。在发展过程中,行政(利益)主体间会有合作与竞争,也会有指导和监控,因而要更重视各行政(利益)主体的利益,构建行政(利益)主体间的合理关系。

三是根据府级关系和地区差别定位政府职能。由于管理层级和幅度的差别,各级政府在职能定位上也应当有所区别。以市场监管职能为例,中央和省级政府部门侧重于制定法律、发布政策等工作方向的指导,而县乡等基层政府部门则侧重于许可、检查、处罚等具体执法领域。此外,由于各地发展水平不同,地方政府所承担的职能及履行职能的能力也会有所差别,比如一些欠发达地区的政府难以像东部地方政府那样豁达地履行起社会管理和公共服务职能。因此,需要对各级各地政府的职能进一步细分,厘清政府与市场、与社会的界限。

四是健全各类行政(利益)主体的内部管理制度。各类行政(利益)主体的公共行政范围不同,面对的行政事务和环境有很大差异,内部管理制度也会呈现出多样化的态势,但又有一些基本的共同特征需要落实和完善。近些年来,电子政务、网民监督、绩效评估等新模式逐渐运用于政府工作,受到了社会公众的广泛认可,为下一步改革和创新提供了思路。

五是建立与社会回应型行政体制相匹配的法律制度平台。改革推进过程中,行政(利益)主体的法律地位、权利(力)义务和责任、内部机构和运行机制、管理制度和外部关系都离不开法律制度的保障。当前的重点是健全各级政府机构组织法,将“三定规定”纳入法律或行政法规调整的范围。

六是在改革程序上发扬民主精神。改革的程序和路径也是行政体制改革的重要方面,在很大程度上制约着改革的进程和效果。要改变以往“封闭式”的改革推进模式,在深入实际、广泛调查的基础

上研究改革方案。一方面是在理念上“确立以群众为主体的改革价值取向、动力机制和评价机制”,另一方面要尊重地方政府,尤其是基层政府在改革创新方面的自主权。

七是尊重行政管理自身规律。行政体制的科学规律反映在职能、权限、编制等不同方面,并随着人类社会思想认识的深入和技术手段的创新而发展。社会回应型改革必须坚持科学发展思路,尊重行政管理规律,突出对科技手段和社会资源的充分利用,强调多元利益主体的参与和博弈,确保公共行政的科学合理。

三、社会回应型改革的必要性、可行性与影响因素

历史证明,一项好的制度未必就是有用的制度,再好的制度安排也需要有合适的条件相匹配。因此,社会回应型改革是否会遇到与经济调适型改革同样的尴尬,是必须认真考虑的问题。我们认为,社会回应型改革符合我国国情。

(一)社会回应型改革的必要性

促进社会主义市场经济纵深发展的需要。随着经济社会的发展,一些新问题不断出现,很多矛盾的原因都可以归结到传统行政体制的内在不足,如地方保护主义、市场监管缺位等。在多元行政(利益)主体不能有效参与决策和竞争规则缺失的情况下,诱发违法运作、铤而走险,也导致“潜规则”盛行,无序竞争加剧。要推动市场经济的纵深发展,就必须建构以多元利益为基础的公共行政秩序。

推进社会主义民主法治建设的需要。如同市场经济对法治有内在要求一样,行政体制也需要用规则来确定各类行政(利益)主体的法律地位、明确其利益边界,建立合作关系和冲突解决机制,协调各方利益。行政体制虽然与政治体制在内涵外延等方面都有所不同,但不能脱离现行政治体制,行政体制的各项改革措施必须坚持在党的领导下逐渐推进。

适应利益多元化社会建构的需要。利益多元化的社会结构要求建立以多元行政利益为基础的新型行政体制,为各类主体的博弈提供良好的发展环境和平等的竞争规则。政府的职能定位、权力(利)配置、运行规则、法律制度等要正视并积极回应多元化利益主体崛起的现实,使各类主体的利益在经济改革、社会转型的过程中能得到最大程度的体现,也确保社会各阶层都能及时分享改革发展的成果。

(二)社会回应型改革的可行性

首先,改革目标符合经济社会的发展趋势。与经济调适型改革相比,社会回应型改革更为复杂和艰巨,但改革必须冲破阻碍发展的瓶颈。在经济调适型改革导致的问题逐渐突出的形势下,肯定多元利益、主张平等发展、坚持科学理性的社会回应型改革就变得非常重要。其次,法治发展可为改革提供基本保证。当前,依法治国、依法行政已成为全社会的共识,公共行政开始重视规则和制度,权利义务观念也逐渐深入人心。这种法治经验为提倡民主参与、依赖制度建构、尊崇法律权威的社会回应型改革提供了基本保证。最后,改革成本低廉。在社会回应型改革推进过程中,需要积极转变观念,加大对制度建设的投入,但与传统改革模式下制度缺失导致的权责不清、政令不畅等现象相比,所付出的代价要小得多。更重要的是,强调合理分权、发展社会自治、优化政府结构的社会回应型改革必将有利于资源的合理配置,获得社会公众的理解和支持,从而降低改革成本。

(三)社会回应型改革的影响因素

从经济调适到社会回应,虽是几个字的差别,但背后却蕴涵着经济社会的巨大变革和进步。社会回应型改革不仅要适应经济社会发展的需要,还要充分考虑可能影响改革的相关因素。

一是改革所涉及的利益关系。任何改革都是利益调整的过程,行政体制改革也不例外。在市场经济条件下,除了公民、企业有其自身利益,地方政府在促进经济发展、提供公共服务、解决群众就业

等过程中,也会和地方民众、市场主体结合在一起形成合理的利益诉求。此外,改革会直接触动部分政府部门及官员的利益,所引发的矛盾可能阻挡改革进度。如何协调这些复杂的局部利益与国家整体利益的关系,是改革过程中必须认真考虑的内容。

二是传统行政文化的影响。我国是一个有着两千多年封建专制历史的国家,传统行政文化对行政体制的影响极其深远,尤其是一些封建性极强的落后观念——如特权思想、官本位意识等——仍然有很大市场。要探索与市场经济和法治社会相适应的先进行政文化,应当充分重视法律制度的作用,通过规则的建立引导行政文化朝着民主科学的方向发展,为中国特色社会主义行政管理体制创造有利的文化氛围。

三是改革与稳定的关系。和行政文化相联系的行政体制转型需要观念的更新和制度平台的搭建,绝非短时间内就能完成。改革虽然会打破旧有秩序,但不能危及稳定。行政体制改革必须坚持党的领导 and 政府主导,妥善处理改革与稳定的关系,有目的、有重点、分阶段、分步骤地推进各项制度的完善。

四是与行政体制相关的配套制度改革。正如国有企业改革加快了政府职能转变,分税制改革和国有银行改革促进了中央政令畅通,新一轮行政体制改革也要注意与相关改革配合。比如,事业单位改革和公共财政改革。

五是国外的做法和经验。随着科学技术的发展和法治精神的弘扬,西方国家行政体制发生了巨大变化。以理性、分权和多元为特征的现代行政体制取代了以经验、集权和垄断为核心的传统体制。20世纪70年代后,西方国家几轮大规模行政体制改革一些已经被实践证明的科学规律和经验,为我国行政体制改革提供了参考。

(作者薛刚凌系中国政法大学法学院院长、教授、博士生导师;潘波系国务院法制办公室干部、法学博士)

责任编辑:郑 寰