

当代中国行政改革问题研究

刘超勇

(湖南大学法学院, 湖南省、长沙市, 410082)

摘要 行政改革是当代各国普遍关注的问题,也是行政管理学研究的重大课题。改革开放以来,我国进行过多次行政改革,积累了一些有益的经验。但是,这些改革并未取得预期的效果,反而陷入了“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈。究其原因,主要是行政改革理论研究滞后。到目前为止,还没有提出用于指导改革实践的较为系统的、具有前瞻性的理论。理论滞后于实践的问题日益成为制约我国行政改革的一个突出问题。因此,在这一背景下,对我国行政改革问题进行系统而深入的探析,不仅具有重要的理论价值,而且具有十分重要的现实意义。

关键词: 行政改革 政企分开 行政管理

中图分类号: C93 文献标识码: A

1. 行政改革的一般理论阐释

1.1. 行政改革的涵义

1.1.1 行政改革的定义

关于行政改革,人们曾下过各种不同的定义。美国学者G. E. 凯顿认为,行政改革是指“克服阻力,人为地诱导行政的转变”的过程。①K. R. 霍普认为,“行政改革可以被定义为:为了根本改变政府官僚机构的结构和办事程序以及有关人员的态度和行为而专门筹划和慎重进行的努力。旨在提高组织的效能,实现国家的发展目标……从技术和实践的观点来看,改革是对政府机器的重建。”②我国学者对行政改革也有各种不同的表述。有的认为,行政改革“是指在政府行政管理范围内,为了提高行政效率,改变旧的和建立新的行政制度和方式的行政行为。”③还有学者从狭义上理解行政改革,认为行政改革就是政府的机构改革。

综合国内外学术界的研究成果,本文认为,行政改革是指国家行政机关为适应内外环境的变化,对行政管理的诸方面因素进行的调整和变革。它包括组织结构的调整、行政职能的转变以及人事制度、领导制度、行为方式和运行机制等方面的改革。

1.1.2 行政改革的基本方式

行政改革是行政主体适应社会政治、经济、文化环境的变迁而进行的自我调整、变革的过程。由于国情不同,同一国家在不同发展阶段的具体情况也往往有别。因此,不同国家不同时期的行政改革的具体内容、具体方式是不同的。就改革的基本方式看,行政改革有“突变式”和“渐进式”两种类型。“突变式”改革是指在较短的时期内,对整个行政体制进行大

规模的改组、根本性的变革。这种方式是与较大的社会变革相联系的改革方式,能迅速改变旧的体制,但阻力和风险较大。“渐进式”改革是指用较长时间对行政体制的各方面进行逐步的、阶段性的调整和变革。这种方式较为稳妥,进程相对缓慢。两种方式各有利弊和各自的适用性,在行政改革中应根据实际情况权衡利弊,作出抉择。当代各国在行政改革中一般都采取了渐进式的方式,在若干年内分阶段实施改革方案。

1.1.3 行政改革的制约条件

行政改革往往受到政治条件、社会条件、组织条件、物质条件等诸条件的影响和制约。首先是政治条件。良好的政治环境和政治领导人的支持是行政改革的必要条件,反之便寸步难行。其次是社会条件,这里主要指广大民众的改革愿望、改革的要求和对改革的支持度,人心的向背直接关系到改革的成功与否。再次是组织条件,即要有专门的组织机构研究改革并制定改革的方案,指导改革的有序进行。最后是物质条件,这是关系到行政改革能否顺利进行的重要条件。改革前期要有一定的资金投入和设备条件,改革后期更离不开一定的物质支持,如分流人员及离退休人员的合理安置等。

1.2. 行政改革的必然性

1.2.1 行政改革是时代发展的必然要求

20世纪70年代末以来,国际社会结束了“冷战”状态,步入了以和平与发展为主题的新时代。世界要和平,国家要稳定,人类要进步,已经成为当代世界的主旋律。随着和平力量的增长,促进世界向着和平方向发展成为了许多国家政府的一项重要职能。同时,随着世界经济国际化、集团化及经济一体化趋势的迅速增强,政府的综合协调和宏观调控功能势必大大加强。为此,政府必须对传统的行政职能和行政管理方式进行调整和变革,以强化政府行政能

1.2.2 行政改革是促进社会经济发展和民主政治建设的需要

在当代国际政治环境较为安定而经济竞争日益激烈的条件下,无论是发达国家,还是发展中国家,都面临着发展经济、加强民主政治建设的任务。谁能、赢得经济的高速发展,谁就能赢得21世纪。而经济的发展与政府行政管理的效率化、民主化、法制化程度息息相关。因此,当代各国政府纷纷进行行政改革,通过组织结构、管理制度、管理政策、管理机制和管理方式的调整,以适应和促进经济的发展。

1.2.3 行政改革是实现行政管理科学化和现代化的需要

行政管理的科学化和现代化,是当代行政管理研究的出发点和落脚点,也是各国政府行政管理活动的基本目标。实现行政管理的科学化和现代化,需要行政职权的合理划分,政府职能的科学配置,组织机构的精干高效,人事制度、领导制度的不断完善,行政法规、行政制度的建立健全,行政管理方式方法等诸方面的不断改进和完善。而这一切都需要通过行政改革才得以实现。不进行行政改革,旧的行政弊端无法克服和消除,新的行政体制不可能形成和运作。因此,行政改革是促进和实现行政管理科学化和现代化的基本途径和重要手段。

1.3. 研究行政改革的重要意义

行政改革是当代各国普遍关注的问题,也是行政管理学研究的重大课题。研究行政改革,总结行政改革的基本经验,探讨行政发展的基本趋势,对于建立适应社会主义市场经济需要的新型行政体制,促进我国行政管理的科学化和现代化具有重要意义。

1.3.1 研究行政改革有利于建立高效廉洁低成本的政府

建立高效廉洁低成本的政府,是行政改革的方向,是行政改革的目的,也是世界各国政府追求的目标。然而,要实现这个目标,必须要有用于指导改革实践的较为系统和理性的、较具前瞻性的理论阐释,也就是说行政改革要有理论为先导。加强行政改革的理论研究,有利于建立高效廉洁低成本的政府。

1.3.2 研究行政改革有利于建立与国际接轨的社会主义市场经济体制

我国加入世贸后,建立与国际接轨的社会主义市场经济体制是我国经济体制改革的目

标。与国际接轨的市场经济具有以下共性：(1)企业行为自主化，企业自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展；(2)经济关系市场化，由市场竞争形成价格，生产要素能够自由流动，发挥市场配置资源的基础性作用；(3)宏观调控间接化，政府不直接干预企业的生产经营活动，主要运用经济手段和法律手段进行宏观调控；(4)经营管理制度化，市场主体都遵守经济交往中通行的规则和惯例；(5)社会保障制度化，凡是实行市场经济的国家，都建立了完善的社会保障制度。

1.3.3 研究行政改革有利于更好地贯彻党的路线、方针、政策。

党的路线、方针、政策是广大人民的根本利益的体现，首先是制定路线、方针、政策要从人民的利益出发，符合人民群众的根本利益。这就要求我们制定的路线、方针、政策，必须符合科学规律和客观实际，符合广大人民的根本利益。

2. 改革开放以来我国行政改革的状况分析

2.1. 改革开放以来我国行政改革历程回眸

新中国建立以来我国曾进行过多次行政改革，但都是在不动高度集中统一的行政管理体制的前提下进行的。1978年12月召开的中国共产党十一届三中全会，标志着我国进入了改革开放的新时期。20多年来，我国的行政改革经历了由单项改革到综合改革，由局部探索到全面推进，由改革旧体制到建立新体制的发展过程。此过程大体分为五个阶段：

第一阶段：1978年12月至1987年10月。这是在传统的计划经济体制下进行行政改革的探索阶段。第二阶段：1987年11月至1992年9月。与第一阶段的改革相比较，这次改革明确提出以转变政府的职能为关键。第三阶段：1992年10月至1997年8月。这是探索建立与市场经济体制相配套的行政体制的新阶段。第四阶段：1997年9月至2002年10月。这是历次改革中力度较大、机构变化和人员调整较大的一次。第四阶段的改革虽然力度较大，也在一定程度上解决了一些问题，但是同以往每一次改革一样，仍然遗留了一些问题未得到根本性解决。第五阶段：2002年党的十六大召开以来。这次改革的任务仍然十分繁重，根据党的十六大精神，这次改革的目的是按照全面建设小康社会的要求，建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。

行政改革是一项复杂巨大的系统工程，它涉及社会生活的方方面面。为了保证行政改革的顺利进行，我国在推进行政改革中的基本做法和经验是

2.2 改革开放以来我国行政改革的基本经验

行政改革是一项复杂巨大的系统工程，它涉及社会生活的方方面面。为了保证行政改革的顺利进行，我国在推进行政改革中的基本做法和经验是：

2.2.1 立足中国国情，坚持因地制宜，区别对待

一个国家的行政体制是由本国的政治、经济、文化、历史等因素决定的。只有从国情出发，才能保证行政改革取得成功。中国人口众多，幅员辽阔。中国是发展中国家，人均国民收入水平还比较低，仍处于社会主义初级阶段；中国实行的是以公有制为主体的社会主义经济制度，政府承担着对公有制财产的保值增值责任等，这决定了我国政府的职能比西方国家要广泛、复杂得多，决定了我国的行政改革必须从国情出发。否则，再好的改革设想，也是空中楼阁，没有实用价值。

2.2.2 坚持以经济建设为中心、与经济体制改革相配套

政府行政体制作为社会的上层建筑，既反作用于经济体制，又受到社会主义经济的发展水平和经济体制的制约，它一定要服从和服务于社会经济的发展以及经济体制改革的需要。因此，中国的行政改革必须始终坚持以经济建设为中心，围绕经济建设事业进行，无论是机构的精简，还是人员的调整，都服从经济发展的需要。同时，把转变政府职能，促进政企分开，使企业拥有真正的自主权摆在突出位置，并随着经济体制改革的进程而不断深化。实践证明，

这是中国行政改革取得成功的一条重要经验。

2.2.3 正确处理改革、发展和稳定的辩证关系

我国正处于向市场经济转变的变革时期,没有社会的稳定是不可能发展经济和促进改革的。而经济的持续和快速发展是社会稳定的基础,改革又是经济发展的基本动力。因此,发展是目的,改革是动力,稳定则是推进改革和发展的基本前提。20多年来,我国政府在推进行政改革过程中,十分注重从整体上把握这三者之间的辩证关系,使之相互协调、相互促进。特别是在机构精简、人员分流等涉及人们切身利益的敏感问题上,始终注意采取积极稳妥的方针,既坚定不移地推进改革,又妥善安置富余人员,在保持政府工作连续性和社会稳定的前提下,使改革达到预期目的。

2.3. 我国行政改革以来的主要难点

2.3.1 观念和利益问题

每一场大的变革,总是伴随着观念的变革。没有观念的变革,行政改革就会显得困难重重、步履维艰。当前,影响行政改革深入进行的旧观念很多,例如因循守旧、求稳怕乱观念、“官本位”的观念等等。此外,改革是利益的重新调整。这种变动和调整必然会遇到既得利益者的反对。

2.3.2 职能转变、政企分开问题

行政改革的关键是转变政府职能,实现真正的政企分开。这是政府角色的根本转变和市场主体结构的位移,是利益的调整或某种权力的失落。因而在有些地方、有些部门的职能转变、政企分开中往往出现了口转心不转或形转实不转、明转暗不转的情况。有的机构只是更名为实业总公司或集团公司,摇身一变而成为经济实体,但其职能未变、人马依旧。许多“翻牌公司”的出现便是政府职能扭曲的结果。

2.3.3 改革的配套、平衡问题

行政改革是一项巨大复杂的系统工程,它本身包含着政府职能的转变、机构的精简以及人事制度、工资制度、社会保障制度、管理方式和方法等方面的配套改革,外部又受到政治、经济、文化环境的影响和制约,行政改革必须与政治、经济、文化环境保持动态的平衡。但我国以往的改革中,政治体制的改革,法制的建设以及人事制度、工资制度、社会保障制度等方面的配套改革明显滞后,致使机构改革成为“孤军深入”,结果即使精简了机构,也因政治的原因及人员的安排等方面发生的障碍,导致改革回潮,很难奏效。

2.3.4 人员分流问题

精兵简政、人员分流是历次改革的难点,也是以往改革成效不大、成果难以巩固的重要原因。人员分流不妥、安置不当,不仅会挫伤大批政府工作人员的积极性,给改革造成阻力,而且会形成下一轮的机构膨胀,甚至导致社会的动荡不安

2.3.5 行政法制建设问题

行政改革必须遵循法律规定和严格的法定程序,行政改革的成果也必须有法律予以确认和保障。否则难免时过境迁,故态复萌。长期以来,我国的行政法制建设一直是一个薄弱环节,有法不依、按长官意志办事的现象相当普遍。因此,如何采取得力措施,切实加强行政法制建设,也是行政改革中有待解决的又一难题。

中国当前正处于行政改革的关键时期。尽管在改革的道路上还会有这样那样的困难和问题,但我们有中国共产党的坚强领导,有全国人民群众的拥护支持,有20多年来行政改革积累的经验,只要我们继续努力,坚定不移地贯彻党的十六大精神,积极稳妥地推进改革,一个适应社会主义市场经济体制的行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的现代行政管理体制一定会在我国建立起来。

3. 推进我国行政改革的对策探讨

毫无疑问,当代中国行政改革是一项极为复杂的系统工程。根据国际经验和我国实际情况,我国要在本次改革中克服难点,并抓住机遇,加快发展,就必须大力推进各级政府的职能转变,切实推进政企分开,加速配套改革,合理分流人员,加强行政法制建设,并积极采取与之相关的对策。

3.1 进一步转变观念,正确对待利益的重新调整

前面已经说到,观念和利益的问题是困扰本次行政改革的难点之一,为保证本次行政改革顺利进行,就要进一步转变观念,正确对待利益的重新调整。

3.1.1 进一步转变传统计划经济观念。

我国有着几十年的实行计划经济体制的历史,而目前社会主义市场经济体制尚处在逐步完善的阶段,计划经济观念比较普遍的存在。要保证本次行政改革顺利进行,必须进一步转变传统计划经济观念。

3.1.2 进一步转变“官本位”的思想观念。受中国几千年封建社会文化的影响,官本位取向在大多数地区仍居主导地位。严重的官本位思想,使公务员普遍缺乏参与社会活动的意识和竞争意识。在市场经济高速发展的今天,必须彻底转变官本位观念。

3.1.3 正确对待利益的重新调整。新一轮的行政改革,不言而喻,是一种利益的重新调整。要使改革顺利进行,关键是要正确对待利益的重新调整。树立国家、集体、个人利益三者统一的利益观。树立执政为民的权力观。

3.2 继续转变政府职能,切实推进政企分开

政府职能转变,是经济体制改革的必然要求,也是实行政企分开的重要前提。在新一轮的行政改革中,要继续转变政府职能,切实推进政企分开。

3.2.1 继续转变政府职能。

自改革开放以来,我国政府的职能进行了一系列的转变。本次改革仍要继续转变政府职能。(1)继续转变职能方式。①由运用行政手段为主转向运用经济手段为主。②由微观管理、直接管理为主转向宏观管理、间接管理为主。③由重视计划、排斥市场转向把计划与市场有机结合起来。(2)继续转变职能关系。

3.2.2 切实推进政企分开。

政企分开是政府职能转变的重要标志,也是行政改革的直接目的。要切实推进政企分开,就必须建立现代企业制度,深化国有企业改革。(1)加快建立现代企业制度。(2)深化国有企业改革。

3.3 实行配套改革,注重改革的平衡发展

以往行政改革的经验表明,要使行政改革取得预期的效果,必须全面实行配套改革,注重改革的平衡发展。实行配套改革,关键是要建立和完善社会保障体系行政改革是一项复杂的系统工程,涉及到财政、税收、金融、政府机构、人事管理、国有资产管理、社会保障、职工住房制度等改革,只有这些改革整体推进、协调展开,行政改革才能顺利进行。而在这些改革中,关键是要建立以待业、失业、养老、医疗为内容的社会保障体系。要迅速扩大社会保险的覆盖面,努力实现对各种经济成分的全覆盖。要加强社会保障的法制化管理。要建立企业与机关事业单位社会保障相衔接的体系,最终形成面向所有劳动者的、统一的社会保障制度。行政改革必须与政治、经济、文化保持动态平衡任何行政改革,都要受到政治、经济、文化环境因素的制约。要使行政改革顺利进行,必须与政治、经济、文化发展保持动态平衡。与政治保持动态平衡。与经济保持动态平衡。在经济不断增长、国家财力不断增强基础上的行政改革与经济的动态平衡,是行政改革最理想当前的行政改革,要借助于市场经济体制的巨大蕴力,依仗行政法治建设的拉动,遵循社会需要—政府职能—机构设置—行政编制的逻辑,即政府职能的调整以社会的需求为出发点,机构的设置以政府职能的转变为前提,在此基

基础上,再进行科学的行政定编。完善行政法制监督制约机制,疏通和规范监督渠道,确保行政机关依法行政一是要建立健全政务公开制度。政务公开制度的实质就是把权力运行的过程公开化,置于广大人民群众面前,让人民来监督。我们应该着力抓好以下两方面的工作:一方面,要抓住关键,明确政务公开的内容和办法,将政务内容、依据、程序、办事纪律、结果向社会公开;另一方面,要强化监督检查,保证政务公开的有效性。为此要注重发挥舆论的监督作用。二是要对行政机关工作人员特别是领导干部建立全程化、动态监督的制度,即在任命、选拔上建立公开考核、择优录用的制度;在上任后建立收入申报、年度考核、工作检查、重大事项报告等制度,同时建立个人问题档案、政绩档案等等,使行政法制监督覆盖干部权力获得、权力运行、权力运行效果及权力终止的全过程,从根本上防止不正之风和消极腐败现象的滋生。

4. 结语

伴随和平与发展的钟声,中国已经跨入国际经济大家庭,尽管前面的道路还十分漫长,机遇与挑战的交织将使中国政府不断作出新的选择。但是,有中国共产党的正确领导和政府的不懈努力,有勤劳智慧的中国人民的艰苦创业,中国一定能够在国际经济大家庭中立住脚跟并有所贡献。而作为为政府不断改革提供理论支撑的行政改革研究,将会以更多学者的关注和潜心探索,取得一批原创性成果,为政府实现“高效、廉洁、低成本”的目标提供更多的智力支持。可以相信,随着我国全面建设小康社会奋斗目标的实现,行政改革的研究也一定会迎来更加辉煌的明天。

参考文献

- [1] 《行政管理学》(第二版),夏书章主编,中山大学出版社 1998 年版
- [2] 《行政管理学》(第二版),夏书章主编,中山大学出版社 1998 年版
- [3] 《管理学》,谭力文等编著,武汉大学出版社 2000 年版
- [4] 《当代管理学》,【美】加雷斯·琼斯,珍妮弗·乔治,查尔斯·希尔著,李建伟等译,人民出版社 2003 年版
- [5] 《公共管理学概论》,向涛、马金城著,中国商业出版社 2001 年版
- [6] 《行政管理学概论》,张国庆主编,北京大学出版社 2000 年版
- [7] 《行政学》,吴肇基主编,中国戏剧出版社,2001 年版
- [8] [美] 彼得·杜拉克.有效的管理者 [M]. 吴军译.北京:求实出版社,1985.
- [9] [美] O. C. 麦克斯怀特.公共行政的合法性——一种话语分析 [M]. 吴琼译.北京:中国人民大学出版社,2002.
- [10] [美] 伯纳德·施瓦茨.行政法 [M]. 徐炳译.北京:群众出版社,1986.
- [11] [美] 拉瑞·劳丹.进步及其问题 [M]. 刘新民译.北京:华夏出版社,1999.
- [12] [美] 威廉·A. 盖尔斯敦.自由多元主义 [M]. 佟德志等译.南京:江苏人民出版社,2005.

A Study on Administrative Reform in Contemporary China

Chaoyong Liu

(hunan university, changsha /hunan, 410028)

Abstract : Administrative reform is a common concern of contemporary countries, but also a major issue in administrative research. Since the reform and opening up, China has carried out many administrative reforms, has accumulated some useful experience. However, these reforms did not achieve the desired results, but instead fell into the "streamlining - expansion - and then streamline - re-expansion" of the cycle. The main reason is that the theory of administrative reform is lagging behind. So far, no more systematic and forward-looking theory has been proposed to guide reform practice. The theory lagging behind the practice is becoming an outstanding problem restricting our administrative reform. Therefore, in this context, China's administrative reform issues in-depth and in-depth analysis, not only has important theoretical value, but also has a very important practical significance.

Keywords: administrative reform, government and enterprise separately administrative management