

阅读政府改革



YUEDU ZHENGFU
GAIGE

石亚军◎著



中国政法大学出版社

阅读政府改革

YUEDU ZHENGFU GAIGE

石亚军◎著



中国政法大学出版社

2015·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

阅读政府改革/石亚军著. —北京:中国政法大学出版社, 2015. 11
ISBN 978-7-5620-6509-8

I. ①阅… II. ①石… III. ①国家行政机关—政治体制改革—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第277210号

出 版 者 中国政法大学出版社
地 址 北京市海淀区西土城路25号
邮 寄 地 址 北京100088信箱8034分箱 邮编100088
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话 010-58908285(总编室) 58908334(邮购部)
承 印 固安华明印业有限公司
开 本 720mm×960mm 1/16
印 张 19.75
字 数 313千字
版 次 2015年11月第1版
印 次 2015年11月第1次印刷
定 价 44.00元

没有行政思维与学术思维的整合

哪有行政改革的含金量^{〔1〕}

——代序言

通过实施改革方案，落实改革措施，究竟在什么层面和程度上改变了政府越位、错位、缺位现状，致使政府在什么意义和价值域中理顺了与市场、社会的关系，并提高了行政管理的效率度和公平力，是行政改革的含金量所在。行政改革的含金量表征着实践效应，在政府放权的力度、监管的效度、市场和社会的繁荣度和群众的满意度中彰显出改革有力。行政改革的含金量同时内敛着理论底蕴，以价值与策略之间、目标与措施之间、动机与效果之间的正当性凸现出改革有理。改革有力必须建立在改革有理的基础上，否则，改革中施予的不外是假力或者轻力；改革有理必须落脚到改革有力的效应中，否则，改革中遵循的肯定是虚理或者是歪理。

在改革进程中，将改革有力和改革有理结合起来整体把握，的确是对改革含金量负责的现实面对。头痛医头、无病呻吟、隔靴搔痒、避重就轻的事务性作为，其原因在于缺乏具有自治性的理论体系作支撑；空发议论、大而无边、不着边际、好看无效的学术性作为，其症结在于没有具备具象性的实践架构为落脚。这样的分离，往往与两种思维方式无不相关。

行政官员是事理型思维方式，思考问题重在三要素：目标、措施、行动。他们主要依靠经验，追求把事情办成，不大重视改革理论的建树，甚至认为理论是虚幻和无用的。学者是学理型思维方式，思考问题重在三要素：假设、范畴、逻辑。他们依靠理论，追求把事情办对，但是往往缺乏改革实践中的问题意识、需求意识和项目意识，鲜有考虑时间、地点、条件的现实需要。

〔1〕 本文是《行政管理改革》2015年第5期的卷首语。

行政官员与学者都是推进行政改革的重要力量，应当把原先分别在各自认识系统中的思维方式整合起来。行政官员只有成为有理论境界的实际工作者，善于在理论指导下把握手中改革的任任务，才能在改革有理中实现改革有力。学者只有成为有实践情怀的理论工作者，把对改革理论文字形态的描述，变为对该理论底蕴的阐释和将理论原理转化成实际问题的解释形态以及解决手段，才能在改革有理中兑现改革有力。

石亚军

2015年11月

前言

preface

研究我国的政府改革，目的是在实践中为解决我国政府管理存在的问题提供可资鉴用的学术见招。这样的目的性既是学术研究本身不憚然苦行的意义所在，也是各级政府在改革的深处向学术界投来的希望。

我国政府改革的目标、焦点、路径、措施、方法乃至整个运行模式，独具无他的特点。进入21世纪以来，在不断融入全球经济体系和国内市场化程度逐步提升的过程中，对市场既要松绑又要严管，成为考问我国行政体制内瓢和政府管理成色的现实课题，并不断被注入新的内涵。“一切改革的起点，都是在权力配置上定位，由此向承载权力的职能、机构、制度、政策，运行权力的程序、方法、手段、技术，派生权力的特权、异利、潜规、恶序等领域和方面延伸。”^{〔1〕}我国各级政府长期以来包揽了许多不属于行政管理范畴的权力，造成了政府自身和市场与社会主体对行政权力的共同依赖，并形成以权力依赖为核心的行政文化，以及受这种文化制约的各级各地政府行使权力的形形色色行政行为。从触动权力的配置开始，向合理的权力关系和顺畅的权力运行进发，改革面对着五级政府层级的复杂构成和不同地区区情的极大差别，难度之大，可以想象。现实中，找不到哪一个国家政府改革的现成经验可以拿来全盘照搬，也难以发现国内过去哪一项改革方案可以完全习用。

改革针对的问题要在造成问题的关系中去发现，解决问题的良方要在产

〔1〕 石亚军：“行政体制改革和政府管理创新至关重要”，载《光明日报》2015年11月5日，第14版。

生问题的地方去寻找，改革的方案固然已经装载了问题的表述和解决问题的目标、任务、措施，但造成问题的关系和产生问题的地方往往只有在改革实践中才暴露得更加清晰、突出、深刻，改革的实践因此蕴藏着完胜改革更高的可预期性。从这个意义上讲，改革的实践是一本让我们学会认识改革和说明改革的教科书，研究改革，一定要在接触实践中去阅读改革。

“阅读改革，就要阅读经济和社会，这是经济社会发展的客观趋势与政府过度干预的行政壁垒的矛盾产生出改革的第一需要，只有在对经济和社会的研究中才能把握矛盾的冲突点和第一需要的针对性，从而为推进改革和研究改革确立起具有鲜明色彩的时代背景感。读懂了经济和社会，就找到了政府改革的靶场。

阅读改革，就要阅读中央和国务院的精神。统领改革的纲领性文件和全局性方案，凝练了改革的战略谋划、根本理念、总体目标、基本策略、重点要点，为推进改革和研究改革确立起整体统一的方向感。读懂了中央和国务院精神，就找到了政府改革的靶子。

阅读改革，就要阅读基层政府贯彻落实中央和国务院部署的改革举措。来自行政权力最后一公里的思考和行动，往往最具改革的需求意识、问题意识、项目意识，他们采取的措施生动地演绎着改革的剧目，为推进改革和研究改革确立起具体操作的目标感。读懂基层的举措，就找到了政府改革的靶点。

阅读改革，就要阅读各类市场主体和社会主体反映各种改革诉求的心声，由此陈述的事实、案例、数据，最能说明政府管理的问题是什么，其症结在哪里，为推进改革和研究改革确立起富有针对性的着力感。读懂市场主体和社会主体的心声，就找到了政府改革的靶心。”^{〔1〕}

阅读改革，当然要“阅读改革文件和学术文献，但同时不能忽视阅读政府管理的现实状况和改革实践”^{〔2〕}。政府管理的现实状况和改革实践是改革文件和学术文献的立论之本、语表之魂、逻辑之源，如不了解改革文件和学术文献中的理念、命题、范畴、原理、项目等，它们在认识系统中不过是一堆

〔1〕 石亚军：“行政体制改革和政府管理创新至关重要”，载《光明日报》2015年11月5日，第14版。

〔2〕 石亚军：“行政体制改革和政府管理创新至关重要”，载《光明日报》2015年11月5日，第14版。

没有具象的文字符号、可以复述但无法解析的语词表达。阅读政府管理的现实状况和改革实践，“需要走一条实证研究的路径，深入到各级政府管理的现场”^{〔1〕}，在有人有声有物的情景中，倾听各级政府领导、部门负责人、公务员、企业、社会组织和民众代表的心声，“了解政府行使职能的流程、方式，体验政府改革的成果和问题。只有这样，才能深刻领悟改革文件的精神实质和学术文献的价值要义，才能激发研究改革的学术智慧，夯实为各级政府改革提出有效对策建议的学术底气”^{〔2〕}。

2006年以来，我作为国家社科基金重大课题《中国行政管理体制现状调查和改革研究》、《内涵式大部制改革视野下政府职能根本转变》的首席专家，带领课题组的师生沿着实证调研的路径，利用暑假对国务院有关部门和内地31个省市自治区四级政府进行了大规模调研，我和课题组全体师生共同获得了在书本里得不到的认识收获和研究启发，倍感振奋。我们基于调研形成的许多有我们自己思想特点和语言风格的成果，得到中央和国务院领导的批示及地方政府的认可，坚定了我们在实证调研的道路上阅读改革，进一步深入进行改革研究的信心。

阅读改革，是我的心得。本书将我在这样做改革研究的过程中发表的习作集中出版，按类分为四个篇章：第一篇章是行政体制改革篇，汇集了我针对我国行政体制架构和运行机制的现状、问题、症结，按照党的十七大和十八大精神深化改革如何解决问题的理论思考和对策建议的8篇公开发表的论文；第二篇是政府职能转变篇，汇集了我关于我国政府应当履行什么职能，这些职能应当在各级政府之间、同级政府各个部门之间怎样配置，遵循党的十八大和十八届三中全会精神，我国政府职能转变应当怎样做好做实的理论思考和对策建议的9篇论文；第三篇是政府机构调整篇，汇集了我针对我国各级政府机构设置的现状、问题、症结，按照党的十七大精神如何进行大部制改革，按照党的十八大和十八届三中全会精神如何进行内涵式大部制改革的理论思考和对策建议的7篇论文；第四篇是政府管理创新篇，汇聚了我关

〔1〕 石亚军：“行政体制改革和政府管理创新至关重要”，载《光明日报》2015年11月5日，第14版。

〔2〕 石亚军：“行政体制改革和政府管理创新至关重要”，载《光明日报》2015年11月5日，第14版。

于我国政府的管理理念和能力，以及决策管理、危机管理和风险管理等方面如何创新的理论思考和对策建议的9篇论文。其中，不乏粗浅和不足，望得到同仁们的斧正，以使自己的研究不断进步。

石亚军

2015年11月



目录
contents

行政体制改革篇

应对 WTO 挑战的行政改革	003
借鉴“企业家政府”反思“后官僚体制”	009
中国行政管理体制改革：基于全国调研基础上的理论思考与 对策建议	018
《中国政治建设与发展研究》前言	034
从“省直管县财政改革”迈向“省直管县行政改革”	038
——安徽省直管县财政改革的调查与思考	
以地方政府改革创新论行政管理体制改革	051
——2009 年地方政府改革典型调研分析	
以法治深入推进内涵式行政体制改革	062
推进国家治理体系现代化视野下党政分工问题研究	066

政府职能转变篇

我国行政管理体制改革中的“部门利益”问题	075
转变政府职能须防止因形式主义和官僚主义转而不变	086
地方政府职能转变重在接准、放实、管好	094
建立健全全面正确履行政府职能的法治保障	104
排除市场壁垒须推倒“五门”建构五位一体制度体系	115

地方政府以职能转变为核心的内涵式改革	123
用良法规范政府职能	140
政府在转变职能中向市场和社会转移的究竟应该是什么	143
政府横向权力优化研究	154

政府机构调整篇

探索推行大部制改革的几点思考	171
“大部制”改革：政府行政质量优化的路径	183
国务院机构改革只是第一步	197
——专访中国政法大学党委书记石亚军教授	
大部制改革：寻找制度文明的坐标	204
大部制改革：期待、沉思与展望	211
——五大部改革现状实证调研与分析	
2013 政府改革剑亮何处	219
推进实现三个根本转变的内涵式大部制改革	227

政府管理创新篇

行政领导应该树立强烈的创新观念	239
《政务公开论》前言	245
再造政府危机管理机制的价值选择	247
构建和谐社会中政府风险管理的公权角色	254
和谐社会与政府能力建设研究报告	262
实现政府科学决策机制的根本转变	275
百年雪灾挑战与政府改革反思	284
建立现代财政制度与推进现代政府治理	294

行政体制改革篇



应对 WTO 挑战的行政改革^{〔1〕}

2001年，中国领取了加入世贸组织的签证，从此，经济运行的基本做法和与此相关的政府行为，将一一打上WTO规则的烙印。在公共行政领域，与国际惯例接口的规范化管理以巨大力量，把在1998年形成高潮的行政改革猛然推向大踏步行进的轨道。当我们用新的视野观照这一态势，力求拎起其中的张目之纲时，不得不开启深入思索的马达，对新世纪行政改革的若干具有典型意义的问题，进行应对挑战的加速思考。

一、民主诚信与公平公正——行政改革的理念性价值

深化行政改革的主要目的，是实现政府职能的根本转变以及行政行为的高度规范，为经济和社会的发展赋予符合现实客观规律的权力支持和保障。机构调整、编制核定、人员变动等通常的做法固然重要，但是，蕴涵在其中的那些以制度体现出来的理念性价值，才是对行政改革真正起核心作用的东西。难怪，当人们回顾1998年那场掀起巨大波涛的行政改革时，兴趣与欣悦所致不仅仅是政府的机构和职能产生了怎样的调整与重组，也不仅仅是行政决策和执行过程及状况发生了怎样的变化，更重要的，是民主参与、民主决策、民主管理、民主监督的制度正在逐步变为人们看得见、触得着的现实。

解读和演义WTO，实际上是投资贸易搭台，行政改革唱戏。在并不缺乏现代经济发展的多数要素的我国，建立起一个适应全球经济发展需要的经济和行政管理体制框架，是入世后面临的最大挑战。世贸组织在只是涉及贸易和投资规范的背后，却提出了公平行政，一切按程序规章办事，对国内外投

〔1〕本文发表在《政法论坛》2002年第2期，中国人民大学复印报刊D01《公共行政》2002年第5期全文转载。

资者一视同仁的行政体制改革的要求。作为助推行政体制深刻变革的压力和动力，WTO的规则铁面无情，如果说，1998年的行政改革已经蕴涵了民主诚信和公平公正的基本理念，那么，正式加入世贸组织所必须兑现的义务，则把这两个理念性价值的实现强化到不可抗拒的地步。

切实有效的民主制度和诚信体系，是经济发展的保障，是社会进步的标志。建立和健全作为加入世前提的、以多样性为典型特征的市场经济体制，就是要创造一种制度的平台，让社会各方面参与经济建设的积极性和聪明才智在此得到广泛调动和充分发挥。在政府行政管理中，实现经济发展战略决策的科学化、资源配置的合理化以及行政投入产出比的高效化，是适应市场经济体制要求的必然选择。建立民主制度，就是要贯彻落实“三个代表”的重要思想，全面打通信息传递渠道、决策咨询渠道、人心导向渠道、行为制约渠道和效能监督渠道，理顺政府、公民、社会之间的关系，把民心、民情、民意融汇于行政运行机制和公共管理体制之中，建立起决策科学、运行灵活、效应优良的行政管理的民主制度。建立诚信体系，就是要贯彻全心全意为人民服务的宗旨，整合政策导向、决策督办、行政稽查和司法判决的机制，形成言而有信、令行禁止、是非有别、赏罚分明的合法权益保障体系。

公平机制和公正环境的建立，是经济一体化成为必然趋势和客观现实的要求。在经济全球化、生存数字化、文化多元化的时代，各国经济、科技、教育实现了广泛的交流和融合，政府依法履行管理和服务职能的面向和方式也随之发生变化。WTO共同体中的每一个成员，基于市场经济体制，遵循互惠互利原则，都必须承诺和履行由基本原则、协定和规定统一要求的透明度和可预见性义务，为跨国投资贸易提供公平、公正、合理的法规、政策、环境和条件。机制的公平性，体现为政策的施惠、机会的赋予对所有合法经营人的一律平等。环境的公正性，体现为利益的取舍、是非的断定对一切合法经营人的一视同仁。建立公平机制和公正环境，就是切实贯彻非歧视原则，通过调整法规和政策制度、精简机构、规范运作、下放政府审批权、加强监督约束，在约定俗成的投资贸易领域，打破系统和行业垄断，简化审批手续，减少管理层次，规范运行程序，解除不必要的关卡，实行统一标准的裁决，形成有利于公平和公正促进各国自由投资贸易的行政、司法体系。

二、法治秩序与公共行政——行政改革的标志性成果

新世纪的行政改革，呈现出高起点、广平面、深层次、多靶点的特征，将通过理顺法权关系，在行政与行政、行政与司法、司法与司法等方面把握好必要的张力，深入解决行政体制中不适应经济和社会发展要求的权利关系、组织结构、服务面向、司法审判、行政作风等问题。

社会主义市场经济体制的建立，一方面为叩响 WTO 的大门奠定了制度基础，另一方面恰恰在这扇大门被打开时凸现出许多发展中的问题。比如许多现行法律、法规和政策与国际惯例口径不符，法律与法律之间不衔接，缺乏解决新问题的法律依据和手段，等等。法律体系及法治框架中的种种缺憾，为经济秩序的不规范留下了生存的空间，使政府在解决这些问题时举步维艰。借助 WTO 的他山之石，撞击经济和社会的深层次问题，打破使这些问题屡禁不止的体制性壁垒，建立规范的法治秩序，实现公共行政，是深化行政改革的两种标志性成果。

行政改革具有举一反三的功效，作为法制建设的别动力量，对立法、司法、守法、护法发挥着加强监督、促进调整、助推规范的特殊作用，其实施过程就是法治规范的过程。行政改革的必要理由往往出自经济领域，而法治不力却是疑难问题的症结，法治秩序的紊乱，必然不会造成经济秩序的有序。根据 WTO 的法律体系，通过深化行政改革，既要加强行政法律法规的调整与建设，实现依法行政体系的吐故纳新，又要推动与政府的经济管理行为有关的各种法律法规的调整和建设，增强法律法规的国际适应性，还要注重行政法律法规与其他法律法规之间的对应和衔接，形成立法、行政和司法的坚强合力，建立起合理规范的法治秩序，从而改变多头执法、多层次执法的混乱状况，提高执法的统一性、合法性和公正性。2001 年 10 月中旬，国务院决定对现行 756 项行政法规进行全面清理，在废止其中 71 项的同时，宣布另外 80 项失效。11 月底，国家计委、经贸委、中国人民银行、外经贸部都宣布废除若干条规，另有数千条规正在清理之中，最高人民法院也正在对 1200 余项司法解释进行清理。这无疑表明，在走向 WTO 时，中国快速适应的不是外国产品对中国传统产业的冲击，也不是银行、证券、保险、零售、电讯等服务业的市场开放，而是中国政府规范法治秩序态度的改变，这正是深化行政改革，

整肃并规范法治秩序迈开的实质性步伐。

进入 21 世纪，政府行政的公共性日益突显，作为行政管理发展的必然趋向，既是政府职能实现体制性转变的应对，也是政府行为指向适应全球化经济调整的必然结果。行政改革应该把政府管理的面向改向哪里，应该把政府管理的落点改到何处，WTO 规则表明，实现公共行政是一种明智的选择。分工与合作相统一的永恒法则，使经济成分多样化和利益结构多元化的存在方式，孕育出你中有我和我中有你的经济循环体系，在下沉和分散了资源分配权力的同时，却高抬和集中了驾驭这些权力的公共性。

公共行政不仅仅是一种职能概念，也不仅仅是一种体制概念，更是一种政府存在的现代合法性和合理性理念。实现公共行政，就是要彻底打破条块分割的屏障，跨越政府代庖企业和社会、行政取代市场的局限，使政府行政从行业行政、系统行政、部门行政、单位行政、垄断行政的老路子中走出来，成为为社会提供公共管理和服务的权责体系。作为公共利益的代表，政府行使行政权力的主要内涵是，为经济和社会的发展制定公共政策，为国计民生管理公共事务，为满足各种社会需要提供公共服务，为国家和公民的安定与安全维护公共秩序。在公共行政成为各国行政改革取得共识的今天，作为确立有中国特色社会主义共同理想的我国，加强公共行政无疑具有特定的涵义和特殊的意义。

三、阳光工程与电子政务——行政改革的创新性举措

加入 WTO，标志着我国融入了世界经济的主流。国际分工体系中角色的变化，要求通过深化行政改革，在解决行政作风和行政效率不适应 WTO 的国民待遇原则和最惠国待遇原则要求的问题上，要有讲求实效的效果。借鉴先进的经验，运用现代科技成果进行方略和技术更新，实施阳光工程和电子政务，是建立廉洁行政和高效行政的创新性举措，也是实现法治秩序和公共行政的配套保障。

我国的经济体制改革，是在历史的拖力和未来的拉力的双向作用中推进的，在新体制中仍然存在的传统文化习惯，以其顽固的惯性，不断复制出与民主诚信、公平公正、合法合理、优质高效等原则不相符合甚至背离的行政腐败，为经济秩序的紊乱制造了种种温床。要归属 WTO，必须挑战这些弊