



中国 政府建设与发展 报告

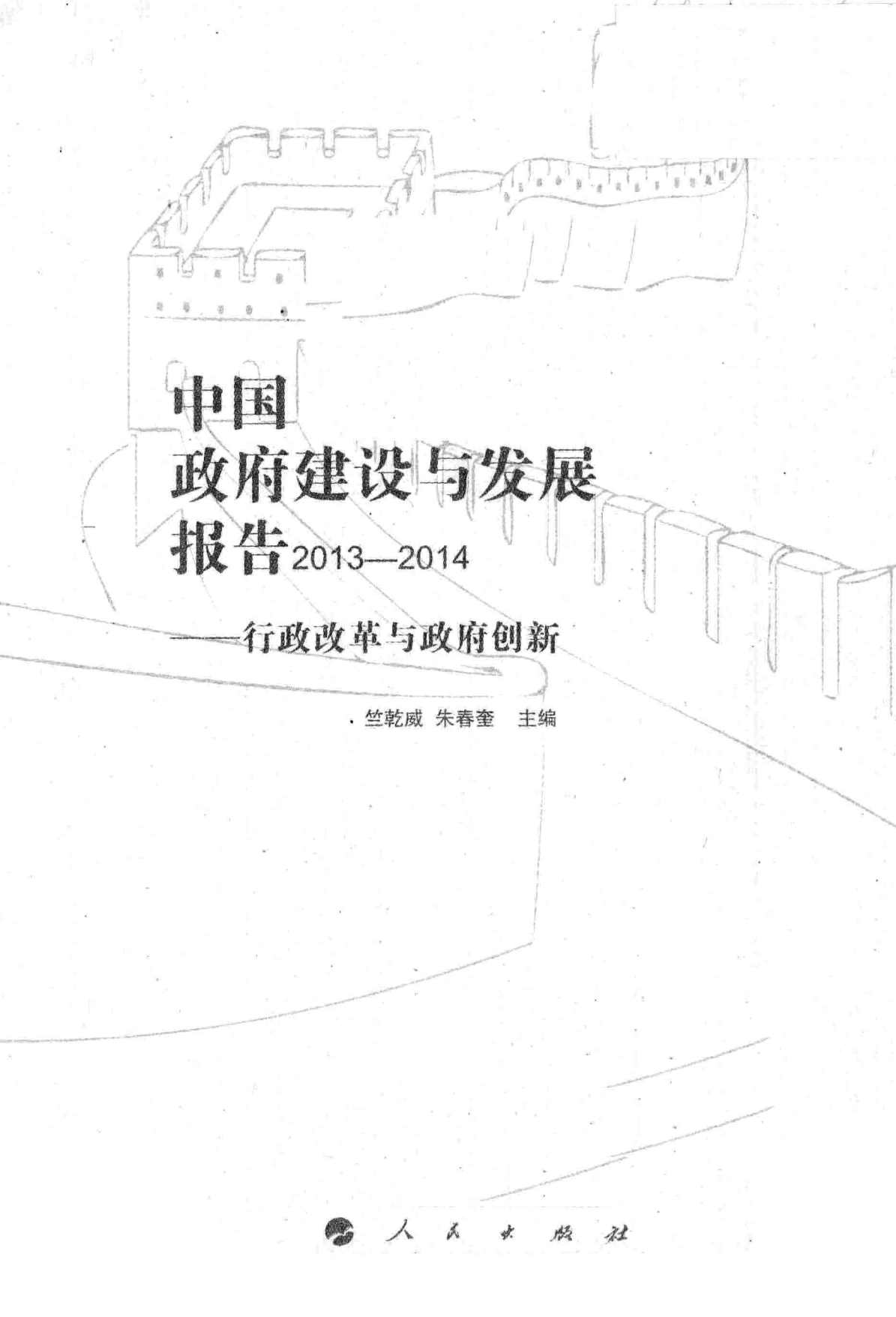
2013—2014

——行政改革与政府创新

竺乾威 朱春奎 主编



人民出版社



中国 政府建设与发展 报告 2013—2014

——行政改革与政府创新

竺乾威 朱春奎 主编



人民出版社

责任编辑:姜 玮

图书在版编目(CIP)数据

中国政府建设与发展报告.2013~2014:行政改革与政府创新/

竺乾威,朱春奎 主编. —北京:人民出版社,2015.5

(中国政府建设与发展研究报告)

ISBN 978-7-01-014766-6

I. ①中… II. ①竺…②朱… III. ①国家行政机关-行政管理-研究-中国
IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 075234 号

中国政府建设与发展报告(2013—2014)

ZHONGGUO ZHENGFU JIANSHE YU FAZHAN BAOGAO(2013-2014)

——行政改革与政府创新

竺乾威 朱春奎 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 5 月第 1 版 2015 年 5 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:16.25

字数:275 千字

ISBN 978-7-01-014766-6 定价:46.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目录

第一篇 行政改革

第一章 行政体制改革：目标、指向与策略 / 3

一、行政体制改革的目标 / 3

二、行政体制改革的指向 / 5

三、行政体制改革的策略 / 8

第二章 大部制改革：权力结构角度的分析 / 13

一、问题的提出 / 13

二、大部制的权力结构类型 / 15

三、机构合并与分立相融合 / 20

四、控制权与自主权 / 23

五、结论与建议 / 28

第三章 地方政府大部制改革：组织结构角度的分析 / 33

一、部门制：官僚制组织结构及其局限 / 33

二、上下不对应：地方政府大部制改革的困境 / 37

三、矩阵结构：富阳的创新 / 41

第四章 大部制改革：问题与前景 / 49

一、大部制改革的国内实践 / 49

二、大部制改革的成效与问题 / 55

三、深化大部制改革的对策建议 / 60

第二篇 治理创新

第五章 政府 2.0、开放式政府与服务型政府建设 / 71

一、政府 2.0 与开放式政府的内涵认知 / 71

二、政府 2.0 与开放式政府的国际经验 / 74

三、政府 2.0 与开放式政府对中国服务型政府建设的启示 / 79

第六章 科技创新中的政府与市场：英国经验 / 82

一、西方视野下的科技创新机制 / 83

二、以市场为核心带动科技创新 / 87

三、结论与启示 / 98

第七章 新媒体背景下诚信政府建设的战略分析 / 104

一、诚信政府建设的战略框架 / 105

二、传播革命背景下诚信政府建设面临的双重挑战 / 107

三、面对社会化媒介勃兴的政府诚信失范行为 / 110

四、诚信政府建设的传播战略分析 / 111

第三篇 公共财政

第八章 社会性别预算本土化：路径选择与倡导机制 / 119

一、社会性别预算的提出与研究 / 120

二、社会性别预算的本土化探索 / 124

三、我国社会性别预算的本土化路径选择 / 127

四、完善我国社会性别预算的倡导机制 / 130

第九章 我国财政转移支付法律制度框架思考 / 135

一、建立政府间财政转移支付法律框架的必要性 / 135

二、转移支付法律建设的国际实践与经验 / 139

三、中国的现状和改进方向 / 148

第十章 公共预算改革的工具与成效：丹麦经验 / 155

一、自上而下的支出控制 / 156

二、从过程控制到结果导向 / 156

三、以绩效为基础的预算管理 / 159

四、危机应对的财政紧缩之路 / 162

五、整体特征与成效评价 / 164

六、结论与启示 / 165

第四篇 公共政策

第十一章 城市病的病理分析与防治策略 / 173

一、城市病的病症分析 / 173

二、城市病的诊断分析 / 176

三、城市病的防治策略 / 180

第十二章 大城市基础设施的建设、经营和管理：比较分析 / 191

一、大城市基础设施建设的资金来源和产权结构 / 191

二、大城市基础设施单位的经营和管理 / 197

三、大城市政府对基础设施单位的管理 / 204

第十三章 社会福利项目运营管理：以美国食品券项目为例 / 208

一、食品券项目的历史发展 / 208

二、食品券项目的运营管理 / 214

三、结论与启示 / 218

第十四章 社会救助制度体系建设：整体性战略 / 222

一、问题的提出 / 222

二、福利国家、社会政策与社会救助 / 223

三、现代社会救助制度的功能拓展 / 226

四、迈向整体性救助：社会救助的功能整合 / 233

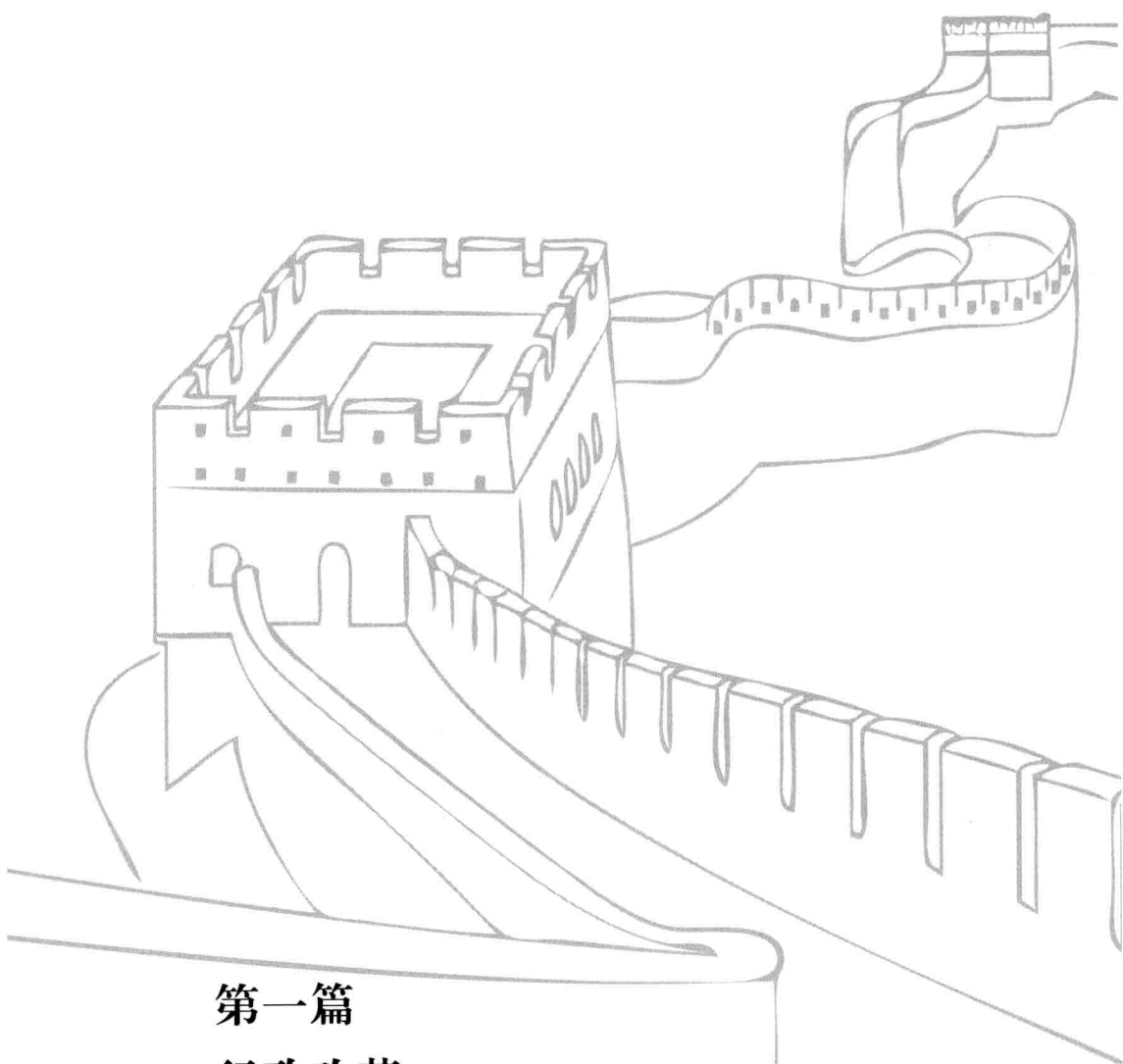
第十五章 城镇医疗体制改革的政策工具研究 / 239

一、政策工具类型的理论探讨 / 239

二、我国城镇医疗体制改革中的政策工具运用 / 242

三、结论与政策建议 / 251

后 记 / 256



第一篇
行政改革

第一章

行政体制改革:目标、指向与策略

行政体制改革必须有明确的目标、指向与策略,并应厘清这三者之间的逻辑关系。行政体制改革作为一个政治、组织和心理的过程,是围绕改革的目标进行的,这一目标具体表现在制度、运作和理念三个层面上。目标决定了改革的指向,指向影响到策略的运用,而策略的运用(在顶层设计与地方创新,利益补偿与社会效益增进,摸石过河与路径依赖,系统思考与整体推进等诸多方面)又会最终影响到目标的达成。行政体制改革需要处理好这三者之间的关系,使这三个方面形成一种良性互动。此外,作为“全面深化改革”的一部分,行政体制改革只是整个改革系统的一部分,因此,行政体制改革还必须处理好与其他改革尤其是政治体制改革的关系,从而使改革取得预期的效果。

一、行政体制改革的目标

中国共产党十八届三中全会提出了全面深化改革的总目标,这就是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。而行政体制的现代化无疑构成了国家治理体系和治理能力现代化的一个重要组成部分。之所以如此,是因为行政体制与政治体制、经济体制、文化体制、社会体制和生态文明体制一起支撑了国家的治理体系。从这一意义上讲,行政体制的优劣影响着国家的治理体系,行政体制改革具有空前的重要性。

行政体制改革是一个涉及政治、组织和心理的过程。作为政治过程,行政体制改革集中表现在对社会政治资源的组织和动员上,也就是不断地激发改革的动力。我国推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与中介组织分开的改革差不多已经有三十多年的历史,但成效甚微。改革如果不能有效地动员和组织

社会的政治资源为自身的前进扫除障碍,就有半途而废的危险。恰恰是基于这一点,十八届三中全会提出了“全面深化改革”的号召。行政体制改革既是一个政治过程,也是一个组织过程,行政体制改革不仅改变着政府的外观,而且改变着政府内在的运作机制,更改变着政府与社会和公众的一种传统关系,也就是从以往的政府对社会的单独治理走向与公众一起来治理社会。就政府本身而言,基于共同价值基础的与公众一起治理是组织公众参与管理的过程,也是政府治理能力的的一个重要表现。此外,行政体制改革也是一个心理的过程。行政体制改革不仅要打破人们在原有体制下形成的一种心理稳态,而且还要培育人们对改革、对新的行政体制和新的行政文化的认同,这种认同对于巩固改革成果并推进进一步的改革是非常重要的。

作为过程的行政体制改革通常是围绕目标进行的。这一目标有两个层次。首先是国家的治理目标体系,其次是行政系统的目标体系。由于行政系统是国家治理体系的次级体系,因此,它的目标需要与国家的治理目标相一致。国家治理理想达到的目标是什么?简而言之,就是建立一个现代国家。这一现代国家的最基本的特征,也就是中共十七届二中全会指出的“市场经济、民主政治和法治国家”。那么围绕着这一国家治理目标的行政体制改革想达到的目标是什么?简单地说,就是建立一个高效的治理型政府,也就是十八大提出的“建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”。这样一个政府对于推进市场经济、民主政治和法治国家是必不可少的。那么,行政体制改革如何围绕这一目标进行?它的目标取向具体来说又表现在哪些方面?

首先是制度层面。行政体制改革的制度层面的目标取向是提高行政体制的民主程度,走向民主治理。这主要表现在公众对国家事务的参与和管理上,它构成了国家治理的一个重要组成部分。随着社会利益的日益多元,政府事实上也形成了社会诸多利益中的一种,公共利益究竟如何表达?如何更好地处理日益纷繁的社会矛盾?利益相关者要求介入政府政策过程的呼声变得日益强烈,所有这些使得原有的政府作为单一管理主体的管理模式捉襟见肘。治理的提出以及建立“人民满意的政府”正是顺应了这种变化。

其次是运作层面。行政体制改革运作层面的目标取向是效率,效率是政府永恒的追求。职能科学、结构优化、运作规范是取得高效的组织方面的保证。我们以往的历次改革所涉及的机构和人员的精简、组织的重组、职能的转变、体制的创新等无一不是为了使政府取得高效率。效率体现了政府作为一个办事

机构的最重要的特征。与效率相连的是效益(两者有时候也在同一意义上使用),效益体现了行政活动的价值和意义所在。政府的效益包含着社会效益和经济效益,政府的行政活动无疑要产生它的社会效益,因为这符合“为民造福”这一政府行政活动的宗旨。但同时,政府在追求社会效益时必须考虑成本—效益问题。不惜代价地去追求社会效益不仅是不可取的,而且是有害的。

再者是理念层面。行政体制改革理念层面的目标是建立新的行政文化。文化的重要性,在于它影响着组织中的每一个人。正如阿尔蒙德指出的,“政治文化影响着政治体系中每一个政治角色的行动”(加布里埃尔·阿尔蒙德、小G·宾厄姆·鲍威尔,1987)。行政文化也如此。崇尚“有限政府”和“政府管得少就管得好”的行政价值会产生一个结构和功能都受到严格制约的政府;对社会平等的偏重可能使政府产生福利色彩较浓的行为;主张集权可能产生一个等级森严、权力高度集中的政府体制;具有服务理念的公务员会视自己为人民的仆人,如此等等。从西方国家的角度来看,其行政文化经历了传统公共行政模式和新公共管理模式的交融,这一行政文化的要点表现为公正、无偏私、奉献、忠诚、服务、效率、经济、理性、负责。我们看到,这一文化包含了宪政主义和管理主义两个方面的内容。我国行政体制改革要建立的新的行政文化,从大的方面讲,也无外乎宪政主义和管理主义两个方面。在这里,与西方的一个可能的区别在于,中国传统文化中的一些精华部分可能会被吸纳到新的行政文化中。

无论国家治理的目标是建立一个现代国家,还是行政体制改革的目标是建立一个高效政府,事实上,在这些目标后面有一个终极的目标,这就是人的全面发展和人的幸福。人的发展和幸福离不开人活动于其间的社会环境和社会条件,而这一环境和条件的创造在相当程度上有赖于行政体系的作用。

二、行政体制改革的指向

行政体制改革的指向从大的角度讲就是结构的改革和流程的改革。前者更多涉及政治层面的内容,后者则更多涉及技术方法的内容。从前文述及的改革目标的三个层面来看,行政体制改革包含了这两个方面内容。这两个方面是相辅相成的,结构影响着功能或流程的运作,同样,功能或流程也影响着结构,在中国政治和行政几乎不分的背景下,更是如此。

回顾我国从改革开放至今经历的七次改革(1982、1988、1993、1998、2003、2008、2013),最初涉及了结构和流程两个方面(也可以说制度层面和运作层面),但后来发生了一个向流程技术改革的转变。改革涉及的内容,按照邓小平的说法,“首先是党政分开,解决党如何善于领导的问题。这是关键,要放在第一位。第二个内容是权力要下放,解决中央和地方的关系,同时地方各级也都有一个权力下放的问题。第三个问题是精简机构,这和权力下放有关”^①(邓小平,1993)。邓小平讲的这三个方面的改革可以理解为前两项改革更多涉及的是结构也就是制度层面的改革,而第三项更多涉及的是流程和运作方面的改革。此外,邓小平的这段话也涉及了改革的次序,即先是党政分开,其次是权力下放,再者是精简机构。这个次序有很强的逻辑性,因为只有先党政分开,解决党政权力边界不确定和不清晰的问题,政府才能去厘定它与社会和企业的边界问题,并将不属于政府的权力回归给企业和社会。最后才是政府自身的改革,解决政府自身的问题。

从结构和流程的改革转向流程的改革的转折点发生在1988年的第二次机构改革。这次改革围绕十三大提出的“党政分开”,采取了三个方面的改革措施。一是建立国家公务员制度,1993年颁布的《国家公务员条例》标志着公务员制度在我国的确立。二是党的属地化管理。三是在党的系统中撤销与政府相重叠的部门和机构。但进入20世纪90年代后,改革的三大内容则聚焦到了最后一个内容,也就是精简机构,即政府改革自身。改革的逻辑也发生了变化,也就是在没有完成党政分开和权力下放的情况下着重进行了机构改革。改革涉及的基本上是流程、技术方面的内容。

这一转变发生的原因是什么?首先是结构改革的难度。从当时的背景来看,这一改革涉及的主要问题包括:政府和党的权力的边界问题,这是针对“党政不分、以党代政”的现象提出的;党的权力和国家法律制度关系的问题,十三大明确提出党的活动不能超越法律的范围,也就是把权力关进制度的笼子;政府与社会各方的关系问题,也就是理顺政府同企事业单位和人民团体的关系、政府各部门之间的关系,以及中央政府同地方政府的关系。简言之,这里的核心问题是权力问题,涉及权力的配置和权力的运作。

其次是市场经济体制建立对政府的要求。与西方自然演进的方式不同,中国的市场经济体制是建构起来的,是从原有的计划经济体制转型过来的。这种

① 《邓小平文选》(第三卷),人民出版社1993年版。

转型已经进入攻坚阶段,其核心问题是如何围绕正确处理好政府与市场的关系作出深化经济体制改革的新举措。政府作为主要的建构者,至少在一段时间里决定了政府的主导作用,通过政府的推动来形成市场和社会,然后通过市场和社会的成熟倒过来让政府减少其管理社会的成本。市场经济的建立要求政府有一种有别于以往的一套组织结构与行为模式,因而转变政府职能被提到了机构改革的核心位置。20世纪90年代后的每一次机构改革几乎都围绕着这一核心在做。

再者是西方国家新公共管理改革运动的影响。我国政府的机构改革在时间点上与西方国家一场以“新公共管理”名声出现的声势浩大的政府改革运动是同步的。新公共管理改革的基本取向就是市场化和企业化,它的改革举措涉及的都是政府流程和技术性方面的改革。其主旨是减少政府支出,提高政府效率和服务质量。这一改革的取向是由两个方面变化产生的压力形成的。一方面,从国际背景上看,经济全球化把国家竞争力提上了议程。国家竞争力在相当程度上是与政府的能力相连的。传统的行政模式缺乏竞争力。另一方面,从国内背景来看,出现了从生产者社会向消费者社会的转变。这一转变要求政府改变以往的管理模式,也就是从官僚式的、以作为公共产品生产者的政府为主的管理模式转向以服务于作为消费者的公众的管理模式(竺乾威,2013)。与西方国家政府相比,中国政府事实上也受到了这两个方面的影响。中国政府面临的国际背景与西方国家的政府是一样的,而中国政府的国内背景也出现了一个类似的变化,也就是转向如何为公众提供高质量的服务。正是在这样的转变中,服务型政府应运而生。如果前期中国政府是以GDP为主旨的建设型政府,这一政府要求具有很高的生产力,因而需要对政府的流程、技术、方法进行改革的话,那么,服务型政府所要求的对公众提供高质量的服务也要求在提供的技术、方法和流程上进行改革,改革中出现的一站式服务、电子行政、竞争性手段和方法以及市场化和企业化方法的运用等便成了应有之义。

问题在于,在改革经历了多年之后,这种主要指向流程的改革越来越多地受到结构问题的制约和困扰。在政治上,一些基本的权力关系还没有理清,比如党和法律的关系问题。温家宝曾经在谈论政治体制改革时指出的第一点就是坚持依法治国:“一个执政党最重要的任务就是要依照宪法和法律办事,并且严格在宪法和法律范围内活动,这就需要改变以党代政,把权力绝对化和权力过分集中的现象。为此,必须改革党和国家的领导制度。这个任务是小平先生



在 30 年以前就提出来的,笔者认为在今天尤为紧迫”^①。

由于结构问题没有受到太大触动,现行行政管理体制的一些问题依然没有得到有效解决。“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。”^②习近平同志在《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》一文中指出:虽然我国社会主义市场经济体制已经初步建立,但市场体系还不健全,市场发育还不充分,特别是政府和市场关系还没有理顺,市场在资源配置中的作用有效发挥受到诸多制约。^③ 总而言之,政府权力过大的状况并没有得到有效改善。单靠政府流程和技术的改革也解决不了这一问题。任何组织都有自我扩张的倾向,这是组织的天性,政府组织也不例外。流程和技术的改革解决的是政府效率问题,它无法解决政府与社会之间的权力关系和权力配置问题。

三、行政体制改革的策略

改革目标的达成与改革路径的选择和改革所采取的策略有关。从宏观上讲,这一选择需要考虑的问题有以下几个方面:

(一)顶层设计与地方创新

行政体制改革是一个上下互动、互为补充的过程,这一过程的完成需要上下两个方面的努力。毫无疑问,改革需要顶层设计。顶层设计的必要性在于,由于顶层站得高,因此它对全局有一个比较好的把握和了解。当需要有一个整体性的、全局性的改革计划并协调改革的具体进展时,只有顶层能够承担这样的使命。因此,从行政体制改革角度来说,顶层设计的重要性自不待言,在今天

① 温家宝:《中国未来政治体制改革有 5 大重点和难点》,[EB/OL].<http://politics.caijing.com.cn/2011-09-14/110859487.html>。

② 中共中央十七届二中全会文件:《关于深化行政管理体制改革的意见》,[EB/OL].http://www.gov.cn/jrzq/2008-03/04/content_909225.htm。

③ 习近平:《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,[EB/OL].http://jjckb.xinhuanet.com/2014-01/01/content_484974.htm。

一些部门利益甚至超越公共利益的情况下,其重要性尤其凸显。但是顶层设计的重要性不能被夸大。顶层设计也有其局限性。首先,不能保证顶层设计一定是正确的。顶层设计也是由人来设计的,既然是人,那么其理性和知识总是有限的。这种有限性决定了顶层设计有时也会犯错误。其次,顶层设计一般来自两个方面:一是来自理论、意识形态或想象力;二是来自实践,而实践有时恰恰是顶层的短板。此外,顶层设计还有能否得到贯彻的问题。顶层设计最终的价值在于设计目标的实现,如无法实现,顶层设计得再好也是没有意义的。

顶层设计固然重要,但改革不能忽略地方的首创。其所以如此,是因为地方有直接的问题意识,有直接的压力。这种压力往往成为一种通过改革来解决问题的推动力。其次,相比上层,地方所受到的制约因素相对较少,考虑的问题也相对单一,不必左右环顾。当然,地方首创也有它的局限性。如果地方的首创无法获得上层的认可,那么这种首创充其量只具微小的影响,无法产生全局性的影响,哪怕这一改革举措实际上具有非常高的价值。如果受到上层的打压,那么这种创新就无法摆脱昙花一现的命运。再者,围绕一些共性问题上的地方首创(如各地在公务员制度改革上一些各自的做法)如不能有效及时地被上层采纳,从而加以推广,转变成一种共同的规范,那么从全局角度来讲,会产生成本较高的问题,尤其当对一些不具可持续性的改革之举不适时加以制止时,情况更是如此。最后,中国实行的是单一的行政管理体制,地方的首创往往会受制于这一体制的约束,从而降低了成功的几率。

(二) 利益补偿与社会效益增进

行政体制改革是一个利益重新调整和配置的过程。在这一过程中,一些人的利益会受到损害。由于我国的行政体制改革基本上是以一种自上而下的方式推进的,改革的动力首先来自上层。新制度经济学在涉及制度变革时,把自上而下的变革称为强制性制度变迁。上层推进改革的动力来自它想降低管理社会的交易成本。但是,强制性变革的问题在于它可能违背一致同意原则,以至于一些在改革中利益受到伤害的人可能不按照这些制度来规范自己的行为。这里就提出了一个对利益受到伤害的人进行补偿的问题,因为若不如是,他们会反对改革,使改革的有效性受到伤害。改革能够出现的一种最好的状况是帕累托最优,也就是在不伤害一个人的情况下使所有的人都得益,但这仅仅是存在于理论上的,现实中很少出现这种状况,因而也就有了帕累托改进。根据帕累托改进,在改革必须伤害一些人的情况下,要对这些受到伤害的人进行补偿,



补偿以后,社会的效益还是得到了增进。这里必须考虑的一个问题是,不能为补偿而补偿,如果补偿后社会效益没得到增进或反而减少,那么这种改革是没有意义的。我们在以往的机构改革中看到的精简-膨胀-再精简-再膨胀以及机构合并-分开-再合并的反复状况,往往是为了迁就利益而使改革的成效大打折扣。

又要补偿,又要增进社会效益,那么如何来平衡这两者?这里一个可行的原则是,由受到伤害而形成的改革阻力必须小于改革的动力。根据列温的力场理论,动力大于阻力,改革就会往前走,阻力大于动力,改革就会往后退,动力与阻力不相上下,改革就会停滞。补偿不一定会令人满意,也不可能让所有人都满意,因此,除了尽可能对利益进行补偿外(当然以补偿后社会效益有增进为原则),改革还必须去发掘动力,使改革往前走。当然,改革能否往前走还取决于整个国家的进步。比如,机构改革中出现的一大难题是精简下来的人往哪里去。事实上,当社会发展到公务员职业不再是一个最好的职业,而只是众多职业中的一种,当一些怀着私利而非出于服务公众愿望加入公务员队伍的人无法再从公务员这一职业中谋取个人好处时,这个问题也就解决了。

(三) 摸石过河与路径依赖

摸石过河是一种比喻,它既可以指一种在没有桥,也没有路线图的情况下,也就是在没有现行理论情况下实践先行的做法,也可以指一种做事的渐进方法,石头摸到了,向前走一步。现在有一种说法,说摸石过河已经过时了,因为改革进入了深水区,石头已经摸不到了。事实上,作为一种实践先行的做法,摸石过河永远是需要的,因为不可能做任何事情都有现成理论的指导,况且理论本身也是来自实践的。中国的改革包括行政体制改革在相当程度上是一种前无古人的实践,没有现成的理论可以提供指导,这就需要在实践中进行摸索。我们不能因为没有桥和路线图就不过河。因此,从这一意义上说,摸石过河所体现的一种实践精神是值得肯定的。未来的改革还需要摸石过河。另一方面,我们也不能总是靠摸石过河,因为摸石头毕竟有种盲目性,摸不到了就得停下来,这里至少就有巨大的时间成本问题。此外,再摸到的石头也有可能指引你不是往前走,而是往后走。因此,我们需要在实践中产生理论,产生过河的路线图,否则我们或许到不了彼岸,或许最后又会回到此岸,或许要付出极大的代价才能到达彼岸。在这里,理论的重要性显而易见,路线图的重要性显而易见。理论的创建要求我们打破框框,在自身的实践上进行理论的提炼和突破。