

法治政府 与行政决策、行政立法

Administrative Decision-making and Administrative
Rulemaking under Government Ruled by Law

主 编 刘莘

撰稿人 王建芹 石磊 李迎春



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

《法治政府丛书》编委会

主编：马怀德

委员：应松年 廉希圣 朱维究 江必新

张 穹 马怀德 张树义 王人博

薛刚凌 刘 莘 蔡定剑 焦洪昌

李树忠 刘善春 高家伟 王万华

走向行政法治

(代总序)

改革开放二十多年来,我国的民主法制事业取得令人瞩目的成就。特别是随着依法治国,建设社会主义法治国家基本方略的实施,各项法治事业突飞猛进,行政法治领域取得的成果尤为显著。我们初步建立起门类齐全、职能明确的行政组织法与部门行政法体系,做到政府管理的有法可依;我们建立起了一套具有中国特色的行政行为法体系,包括行政处罚法、行政许可法,和目前正在起草的行政强制法与行政收费法等;同时还建立起比较完善的行政监督与救济法体系,不仅有行政复议制度,而且有行政诉讼与国家赔偿制度;公民的法治观念和意识也有很大提高。特别是2004年《国务院全面推进依法行政实施纲要》的出台以及行政许可法的实施,在各级公务员和领导干部中全面普及了依法行政的观念,为推进行政法治事业起到观念先导的作用。

但是,必须看到,行政立法体系的完善和法治观念的更新并不意味着法治时代的到来。从某种意义上来说,依法行政,建设法治政府的任务还远没有完成。如何应对今后的挑战和困难将是摆在所有行政法实务部门和学术领域的艰巨任务。就目前而言,我们面临的主要任务是:

第一,进一步改革政府机构,转变政府职能,控制行政权力的自我膨胀以及机构的升格冲动,将政府的行政职能真正转变到宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务上来,最终实现行政职能与组织编制的法律化是目前最为紧迫的任务。

第二,完善立法与执法制度,使体现公平与正义的良法得到有效实施。要尽快实现立法与决策的民主化,切实反映民意,顺应民心。立法公开透明与公众参与尤其重要,重点要解决立法中的部门利益与行业利益问题,将起

草权交给更为中立和公正的人大与社会民众;要重点解决法律难以有效实施的问题,让法律自动运转而不是靠新闻舆论与领导个案批示推动法律的实施;还要解决行政机关超越职权、滥用职权以及不作为问题,防止人为因素影响执法与法律实施的效果,发挥法律在定分止争、监督政府、保障权利方面的作用;同时还应当重点规范国家公权力,提高执法人员的法律素质,健全执法程序,预防、减少和妥善解决各类社会冲突,构建和谐社会。

第三,健全行政程序,提高行政效率。行政机关缺乏统一的行政程序,容易造成行政腐败与效率低下,与经济社会发展要求也不相适应。为此,应当尽快健全会议制度、政务公开制度、行政时限制度、说明理由制度、听证与公示制度,在条件成熟时将这些制度上升为法律。

第四,完善激励与监督制度,改变传统的政绩观,强调正确执行与实施法律在公务员激励制度中的作用。逐步完善地方自治与民主选举制度,使官员对地方经济、社会、政治发展与法律实施负责。强化监督与救济制度,健全民间和行政的纠纷解决机制,消解各类矛盾,疏通现有纠纷解决渠道,减轻信访压力,减少越级行政干预,将冲突化解于地方。要适度发挥政策与非法律化纠纷解决机制的作用,逐步过渡到完全的法律纠纷解决机制。同时要重点解决司法裁判的公正问题,树立司法权威,使之成为解决纠纷的最终途径。

第五,进一步提高公民特别是领导干部公务员的法律素质和法治观念,通过日益广泛的法学教育和普法宣传,树立法律的权威。进一步完善法律普及与法律教育制度,重点做好权利与义务、权力与责任、上级与下级的均衡普法,鼓励公务人员通过实践掌握与运用法律。提高公众的素质,减少和抑制纠纷,鼓励公众通过合法正当的渠道解决争议。

与我们面临的任务相比,行政法治理论研究尚显薄弱,与建设法治政府的要求也存在一定的距离。一方面,行政法治的基础理论研究不够,我们对法治政府的宪政基础、基本内涵、要素、基本特征、价值以及法治政府的实现等基本理论问题,尚缺乏系统而深入的研究;另一方面,行政法学的研究的现实应对性还不是很强,行政法学的研究广度还远远不能满足建设法治政府的需要。政府之间关系法治化、部门行政法等大量问题还没有受到行政法学界的高度重视。为此,不仅要對行政法总论进行更深入的研究,更需要关注具体行政领域中的法律问题。

鉴于此,中国政法大学依托宪法学与行政法学的学科力量,组织一批专家学者对中国法治政府的理论与实践问题进行初步研究,编辑这套《法治

政府丛书》,尝试构建适合我国国情的法治政府理论体系,为我国的法治政府建设尽绵薄之力。当然,构建法治政府是一个系统工程,并非朝夕之间可以达成。法治政府的理论研究也必须在深度和广度上不断拓展,以提高其对现实问题的应对与解决能力,为法治政府的实践提供理论支持,我们将对此进行持续性的关注和研究。

《法治政府丛书》的出版,是中国政法大学宪法学与行政法学学者和有关实务部门专家学者努力的成果,得到了中国政法大学“十五”、“211”工程建设项目“法治政府的理论与实践”的资助,也得到北京大学出版社的大力支持,在此表示诚挚谢意。

马怀德

2006年6月于中国政法大学

法治政府丛书书目

- | | |
|------------------|-----------|
| • 外国及港澳台行政诉讼制度 | 薛刚凌 主编 |
| • 宪政理论与法治政府 | 王人博 主编 |
| • 宪法制度与法治政府 | 焦洪昌 主编 |
| • 法治政府的基本原理 | 张树义 主编 |
| • 行政体制改革研究 | 薛刚凌 主编 |
| • 法治政府与行政立法、行政决策 | 刘 莘 主编 |
| • 法律的实施与保障 | 马怀德 主编 |
| • 学校法律制度研究 | 马怀德 主编 |
| • 和谐社会与纠纷解决机制 | 何 兵 主编 |
| • 教育行政法 | 高家伟 主编 |
| • 卫生行政法 | 吴平、刘善春 主编 |
| • 城市规划行政法 | 刘 飞 主编 |
| • 警察行政法治问题研究 | 王成栋 主编 |
| • 政府律师 | 程滔、王进喜 主编 |
| • 律师职业行为规则论 | 陈宜、李本森 主编 |
| • 行政判决的分析与重构 | 张旭勇 著 |
| • 司法赔偿研究 | 张 红 著 |
| • 行政法合法预期保护原则研究 | 张兴祥 著 |

目 录

第一章 中国社会的转轨与变型	(1)
第一节 体制变革的中国模式.....	(3)
一、政府主导型体制变革的中国模式	(3)
二、中国的改革必然是渐进式的	(5)
三、中国改革的逻辑次序	(10)
四、中国改革开放的基本经验和遵循的基本原则	(13)
第二节 中国社会结构演变及发展趋势	(16)
一、建国以来中国社会结构的演变及趋向	(17)
二、社会结构分化引发的主要问题	(21)
三、社会转型期弱势群体的形成原因	(24)
四、稳定的社会结构需要中间阶层	(25)
第三节 中国社会形态变迁的深度及广度	(28)
一、社会形态的一般理论	(28)
二、经济社会形态的中国社会变迁	(29)
三、技术社会形态的中国社会变迁	(31)
四、着力解决我国市场经济完善过程中的深层次问题	(34)
第二章 现代政府的角色和定位	(38)
第一节 政府职能理论的分析与思考	(38)
一、国家的本质和职能与国家的公共性特征	(38)
二、现代政府职能理论的历史演进	(40)
三、有限政府是现代法治社会的必然要求	(42)
第二节 社会转型期政府的双重身份与双重职能	(47)
一、政府的双重身份与双重职能	(47)
二、政资分开与政企分开	(49)

三、发达国家政府对国有企业的经营管理模式借鉴	(51)
四、中央与地方:集权论与分权论之争	(56)
第三节 改革以来五次政府机构改革的回顾与评价	(58)
第四节 建设有中国特色的公共服务型政府	(62)
一、公共服务型政府提出的理论演进	(62)
二、建设公共服务型政府的时机与条件	(64)
三、政府公共服务职能的市场化与社会化	(66)
四、建设有中国特色的公共服务型政府的基本途径	(69)
第三章 现代政府的重大决策	(71)
第一节 政府的决策	(72)
一、决策	(72)
二、政府决策、行政决策与公共决策	(76)
三、行政决策与政策	(81)
第二节 重大行政决策	(85)
一、对“重大”进行界定的意义	(85)
二、“重大”的确定标准	(85)
第三节 中国政府的重大决策问题的示例分析	(88)
一、决策权力	(88)
二、决策机构	(91)
三、重大决策程序	(94)
四、决策的执行	(97)
五、重大行政决策的评估与调整(修改和终止)	(98)
六、行政决策责任	(100)
第四章 现代政府的行政立法	(103)
第一节 现代政府与行政立法	(103)
一、政府发展与行政立法	(103)
二、行政立法界说	(110)
三、行政立法的特征	(118)
第二节 行政立法与其他政府活动的区别	(123)
一、政府的两种主要活动	(123)
二、行政立法与抽象行政行为	(129)

第三节 我国行政立法的历史与发展趋势·····	(136)
一、我国行政立法的历史·····	(136)
二、我国行政立法存在的问题·····	(141)
三、我国行政立法的发展趋势·····	(145)
第五章 法治政府对行政决策的要求·····	(147)
第一节 确立行政决策科学化、民主化目标模式的现实背景·····	(148)
一、行政决策的科学化、民主化是市场经济发展的内在要求·····	(148)
二、行政决策的科学化、民主化是社会各阶层利益多元化的必然要求·····	(149)
三、行政决策的科学化、民主化是实现人民当家作主民主权利的现实需要·····	(150)
第二节 法治政府与行政决策科学化、民主化的关系·····	(151)
一、有限政府对行政决策的要求·····	(151)
二、服务政府对行政决策的要求·····	(152)
三、开放政府对行政决策的要求·····	(152)
四、诚信政府对行政决策的要求·····	(153)
五、理性政府对行政决策的要求·····	(154)
六、责任政府对行政决策的要求·····	(154)
第三节 行政决策的科学化·····	(155)
一、行政决策理念的科学化·····	(156)
二、行政决策体制的科学化·····	(159)
三、行政决策方法的科学化·····	(161)
第四节 行政决策的民主化·····	(165)
一、行政决策的价值目标应当以公共利益为取向·····	(166)
二、行政决策公共利益价值取向的基本要求·····	(169)
三、行政决策民主化——公共利益价值取向的实现路径·····	(171)
第六章 法治政府对立法的要求·····	(176)
第一节 法治政府与行政立法·····	(176)
一、法治政府建设的背景·····	(176)
二、法治政府的基本条件·····	(177)
三、法治政府对行政立法的总体要求·····	(180)

第二节	法治政府对行政立法权限的要求	(184)
一、	行政立法权限的宪法依据分析	(184)
二、	“法律保留”与“法律优先”	(187)
三、	具体的权限划分	(193)
四、	授权立法	(198)
第三节	法治政府对行政立法的程序要求	(204)
一、	行政立法的民主参与程序	(204)
二、	行政立法的公布程序	(210)
第四节	法治政府下的行政立法监督	(215)
一、	行政立法监督的意义	(215)
二、	行政立法监督的机制	(218)
第七章	行政决策科学化、民主化的法律保障	(226)
第一节	行政决策科学化、民主化与法治化的关系	(226)
一、	行政决策法治化对行政决策科学化的保障	(227)
二、	行政决策法治化对行政决策民主化的保障	(229)
第二节	兼论公民民主参与权的法律保障	(229)
一、	政务公开制度	(229)
二、	行政决策的公众参与制度	(237)
第三节	行政决策系统的法治化	(242)
一、	决断系统的法治化	(243)
二、	信息系统的法治化	(251)
三、	咨询系统的法治化	(252)
第四节	行政决策程序的法治化	(253)
一、	确定行政决策程序违法无效的机制,保证行政决策程序的 顺序性	(254)
二、	采取公众启动行政决策的模式,完善行政决策提议程序	(254)
三、	加强行政决策议决程序中咨询论证的立法	(255)
四、	行政决策评估、反馈制度的法定化	(256)
第五节	行政决策监督体系的法治化	(257)
一、	行政决策监督体系法治化的意义	(258)
二、	行政决策内部监督体系的法治化	(259)
三、	行政决策外部监督体系的法治化	(259)

第八章 行政立法法治化	(262)
第一节 法治的内涵	(262)
一、英国近、现代法治观	(262)
二、德国近、现代法治观	(265)
三、西方现代法治观	(270)
第二节 中国的法治与法治化	(271)
一、中国法治含义的探讨	(271)
二、中国的法治化	(273)
第三节 行政立法的法治化	(275)
一、行政法规及规章的价值标准	(276)
二、现有的法治化制度	(277)
三、对现有行政立法法治化的分析、评价	(293)

第一章 中国社会的转轨与变型

近代中国的社会转型始于 19 世纪中叶,鸦片战争的一声炮响,在打开中国国门的同时,也宣告中国开始步入了一个艰难的由传统农业社会向近现代工业社会转型的历程,并在其后的一个多世纪里,进入了一个资本主义和商品经济因素逐渐萌芽,现代性逐渐增长的历史发展阶段。特别是在 1949 年后,通过高度集中的计划经济发展模式,在较短的时间内迅速实现了国家的工业化。而始于 20 世纪 70 年代末期的改革开放,则使中国社会进入了一个新的向工业社会和现代化转型的加速发展期。

社会转型是一个社会学概念,是原有的社会向更发达、更充满活力与生机的社会转变的一个过程。而一个社会的转型历程,通常蕴含着社会体制的转变、社会结构的变动以及社会形态的变迁三种主要形式,并表现出以社会体制转变为先导,社会结构变动为主干,社会形态变迁为标志的顺序向纵深发展。回顾百余年来中国社会的变迁并以历史的眼光和国际比较的视野审视今天中国社会转型与发展的现实,一个不容回避的事实就是,无论是变革的成功经验以及挫折乃至失败的教训,既与我们的历史文化遗产有关,也与统治集团的政策选择密切关联,并无法脱离特定历史发展时期错综复杂的国际政治经济环境的巨大影响。因此,研究中国社会的转轨与变型,只有站在历史的高度和国际化的视野来审视,才具有比较和评判的价值。

中国社会转型及其相应的体制变革,其特殊性在于:

(1) 与其他农业文明向工业文明的转型历程相比,中国的社会转型是一个极其漫长的过程。由于中国农业文明非常发达,传统文化对整个社会有着深远的影响,对人们的思想观念、生活方式更有着强大的影响,而且中

国的传统文化中相对缺乏可现代化的资源基础,这就决定了要真正实现工业文明不仅在体制变革上会遇到很大的阻力,在思维方式和行为方式的转变过程中,更需要一个漫长的过程。

(2) 中国的社会转型是在不改变社会主义基本制度为前提的基础上实现的,但这一社会转型则需要与这种基本制度的逐步改革相结合,在人类发展史上,由于缺乏社会主义制度与现代化成功契合的发展实践,也就决定了我们也在同时面临完善社会主义制度和实现现代化的双重任务。

(3) 中国的社会转型是与工业化和现代化联系在一起的,面临着工业化与市场化的双重转型。同时中国是世界上人口最多的国家,经济基础薄弱。在这样一个庞大的经济社会体中实现社会转型既没有现成的历史经验,也没有其他国家的成功实践可资借鉴,需要我们针对自身的国情特征独自摸索与实践。

(4) 中国建立市场经济和实现社会现代化的目标是在不断的实践和探索中逐步确立的。因为中国的社会转型发生在已实现了现代化的西方社会遭遇深刻制度和社会危机,出现了一系列弊端的时候开始的。在我们尚未享受到现代化积极成果的时候,西方的现代化模式已遭到了全面而尖锐的批评,西方现代化主流理论及其实践无法为我们提供更多正面且有效的理论指导,使得我们的现代化目标及模式只能在不断的艰难的摸索中逐步确立。

中国体制变革的这种特殊性质,决定了它在改革道路的选择上必然强调连续性、稳定性和渐进性,必然要在改革中寻求传统与现代、计划与市场、自由与秩序、稳定与变革、局部与整体、改革与发展、公有与非公有、国有与非国有的结合,归根结底,要在工业化、市场化和社会主义宪法制度之间寻求平衡和协调,在稳定与发展中实现从计划经济向市场经济的转轨。

无论是以二十余年的中国改革开放和社会发展实践为纵向坐标,还是以全球视野下的现代化潮流作为横向指标,中国业已发生的社会结构变化和社会形态的变迁都是相当明显的。也可以说,中国社会就总体性而言已实现了初步成功的转型。此立论的判断依据在于:第一,大规模的制度变革初步实现了由高度集中的计划经济体制向有中国特色的市场经济体制的转变,市场在资源配置中的主体地位初步确立;第二,在体制巨变的同时,经济保持了持续高速增长、社会指标大幅度提升以及国际地位的明显提高,在人类历史及现代化史上,乃至经济转型史上都是十分罕见的个案;第三,中国的政治制度、政权体系始终保持了相当的稳定;第

四,中国的社会结构发生了明显的变化,阶层分化和利益分化成为十分明显的特征。

第一节 体制变革的中国模式

一、政府主导型体制变革的中国模式

中国改革的实质,是以大规模的制度变迁作为社会转型动力并寻求新的社会发展模式的一场深刻体制变革。其特征表现在这样几个方面:第一,改革是一种典型的“政府主导型的改革”,政府既是改革的发动者,又是改革方案的设计者,更是改革进程的控制者;第二,改革是“渐进式”的,从易到难,由简入繁,以经济领域的市场化为先导,实现社会领域的自治化和政治领域的民主化;第三,改革以市场化为基本导向,但辅之以强有力的国家宏观调控,政府始终牢牢掌握着制度变革的最终“话语权”;第四,改革的同时,保持了社会秩序的基本稳定。

渐进式的政府主导型改革作为中国改革的最典型特征,在今天看来,具有历史的必然性。改革作为一种对体制的革命,其初始条件会对改革自身产生直接而持久的影响,这是由国家与社会的关系所决定的。中国长达两千多年的封建社会,实践的都是精英政治、精英统治的模式,统治阶级从来没有真正相信过人民群众的自我管理和自治能力。因此,在国家与社会的关系中始终是国家处于强势,社会处于被动和服从地位。新中国成立以来,在民主政治建设上采取的是群众运动式的政治参与方式,国家仍然对社会实行高度集中的集权式控制,虽然存在社会结构与阶层的分化,但社会力量无法形成,社会的自主与自治性特征没有得到体现。

国家与社会关系的实质,主要体现在政府与各种社会力量的关系上,一般说来,西方发达国家所走的路,通常是由封建主义国家及城市共和国,到绝对主义国家,再到宪政主义国家,整个过程中充满了国家对社会让步,社会高度自治并能对国家和政府权力进行有效的制约。但是欠发达国家所走的通常是另一条不同的路,即它们大多是由独裁主义国家,平民主义国家

到威权主义国家,再到新兴的民主化国家。^①在这个过程中,虽然社会各方面的力量发挥了不可忽视的作用,但是发展过程中的制度创新,却主要来自国家。而且,在进入新兴民主化国家的过程中,国家对社会控制一直呈现逐渐强化的趋势而不是相反,虽然在进入新兴民主化国家之后,出现了社会日益挣脱国家控制并逐步走向自治的演变的趋势。^②但从世界范围来看,越是后发展国家,政府在现代化过程当中所发挥的作用也就越大,在国家与社会的关系上也就越是占据主动地位。这种趋势甚至从第二批发达国家就开始了,如当时德国的李斯特的理论、日本的国家主义等等。当然,它们在发达以后,可能调整了它们的策略,但是为了发展,国家不能不发挥更主动的作用。其原因在于,发达国家大多数属于在世界市场体系形成之前就成功地实现了现代经济增长的国家。不仅如此,这些国家也都有相同的文化背景和政治理念,而欠发达国家则面临着完全不同的历史条件和国际环境,它们的经济增长任务十分艰巨,制度改革和文化创新也都势在必行,人们的观念还远不能适应社会的发展,在这种情况下,就迫使这些国家的领袖人物以政治变革引导经济变革,带领人民全力以赴地投入追赶型现代化、强制型现代化的过程中,因此,欠发达国家的国家与社会关系的显著特征就是,国家的地位和作用远远超过发达国家,社会力量处于国家行政力量的全面控制之下,社会缺乏对国家的有效的制度化制约。^③即使是在同一个国家中,在不同时期所走的路也不尽相同,大多都是随着这个国家经济增长,社会安定

① 根据社会经济结构、政治制度结构与国际环境等因素,发展中国家的政治发展进程可分为独裁主义国家、平民主义国家、威权主义国家和民主主义国家阶段。平民主义也称民粹主义,作为一种社会思潮,民粹主义的基本含义是它的极端平民化倾向,即极端强调平民群众的价值和理想,把平民化和大众化作为所有政治运动和政治制度合法性的最终来源,以此来评判社会历史的发展。它反对精英主义,忽视或者极端否定政治精英在社会历史发展中的重要作用。作为一种政治运动,民粹主义主张依靠平民大众对社会进行激进改革,并把普通群众当作政治改革的唯一决定性力量,而从根本上否定政治精英在社会政治变迁中的重要作用。平民化便成为民粹主义政治运动的本质特征,从这个意义上说,所有群众性的社会政治运动都带有民粹主义的性质。民粹主义也是一种政治统治的策略,作为一种政治策略,它指的是动员平民大众参与政治进程的方式。威权主义国家是指那些既没有建立社会主义制度、也没完全照搬西方发达国家的政治制度的发展中国家。主要特征是:(1)与威权主义字面意思相反,政治威权较弱,因此鼓吹中央集权。(2)政治权力集中于个人或少数精英集团手中,而不是政党手中;政党常常是统治者个人的工具。(3)社会受到国家的有限控制,实行较开放的民间经济活动,有的国家和地区因此进入发达国家行列。(4)在意识形态上往往以民族主义来动员社会支持;当民族主义号召力下降时,有时会假借西方民主或社会主义进行政治动员。意识形态的先天不足使得威权主义政治缺乏认同,所以,威权主义国家往往是赤裸的权力统治。

② 康晓光:《权力的转移》,浙江人民出版社1999年版,第196页。

③ 同上注,第197页。

之后,社会的力量出现了日益挣脱国家控制并逐步走向自治的渐进趋势。

改革的中国模式必然建立在中国特有的基本国情基础之上,而这一独有的国情特征是哪一类现代化及转型国家所不具备的,因此决定了没有任何所谓成功的模式和经验能够照搬照用。中国作为后发型现代化国家,坚持以市场为导向的经济体制改革。但人类社会发展史早已证明,市场经济的逻辑力量在于资源的合理配置。但是市场不是万能的,市场失效在发展中国家甚至比在发达国家更容易发生。因而,公共部门同样要在资源的合理配置中发挥重要作用,政府强有力的宏观调控更是克服市场失效的必要手段。因为就市场经济自身的机制性特征而言,一个有效的市场经济体制并不必然排斥强势政府,问题的关键不在于政府的强与弱,而在于它何时何地应该强化或弱化,何时何地应该采取何种调控模式与手段。特别是中国的市场培育过程并非一个自然发育的过程,而是在政府的直接扶助下逐渐健全与完善的,政府的力量在某种程度上支配了市场体系的发育阶段。因此,中国在市场经济体制推进过程中,始终维持政府的强势地位,始终采取强有力的经济性与行政性相结合的调控手段加强对市场的宏观调控,并不断强化执政党的执政能力建设。实践证明,这是中国经济能够保持持续高速增长和一系列改革顺利推进的重要保证。

二、中国的改革必然是渐进式的

人类社会发展史表明,任何一种制度的创新与变迁,必然内在取决于社会中内生的变革要求与变革动力。合法性危机是古往今来的政府都必然要经历和面对的,合法性危机的出现,表明社会进步对制度变迁的内在要求越来越强烈。面对制度变迁的压力,社会和政府之间必然会产生一个博弈的过程。一般说来,当社会的力量相对强大,而政府的力量相对弱小时,社会就可能通过直接摧毁旧制度、推翻旧政府的方式完成制度变迁。这样,新制度、新政府可以一次性地取代旧制度、旧政府,这就是所谓的“革命”。但是如果政府的力量相对强大,那么,“革命”就不会发生,这时社会通常以消极反抗来表达自己的不满和对改革的要求,其结果将加大政府的统治成本,降低国家的整体经济效率,并不断积累政治不稳定因素。

在一个相对成熟的社会里,如果统治集团及其领导人具有较高的政治眼光和调适能力,那么它就可以通过先实施部分的阶段性改革,即渐进式改革,来满足社会的部分变革要求,缓解政府与社会之间的矛盾,化解不稳定因素,从而避免暴力革命的发生。尽管统治集团需要牺牲一些眼前的既得

利益,但是从长期来看却是一种优化的选择。同时在渐进的变革过程中,统治集团可以通过自身的调适,实现与新制度的磨合,逐渐成为新制度的受益者,并最终与全体社会成员一道成为新制度的既得利益者。而这种渐进式改革的制度变迁就属于“政府主导型改革”。

中国的经济改革是典型的“渐进式改革”,经历了从“单轨制”到“双轨制”再到“单轨制”的发展过程。改革的起点是计划体制。改革的策略是在计划体制中不断引进市场因素,由此形成了一种过渡性体制——“双轨制”。随着新因素的逐渐壮大和旧因素的逐渐消亡,市场体制的主导地位得以确立,最终形成新的“单轨制”,即以市场为主导的混合经济体制。

“中国经济体制的转轨首先是从农村起步的。20世纪80年代初,我国废除了人民公社制度,开始按照土地所有权和使用权相分离的原则,实行家庭联产承包责任制。^①此后,国家逐步取消了对农产品的统购统销,并放开了大部分农产品的价格。随着传统农村集体经济框架的解体,农民的传统身份发生了根本的变化,成为独立的经营者,在经济活动中的自主范围日趋扩大。家庭联产承包责任制提高了农业生产效率,致使农村剩余劳动力不断增加,为解决剩余劳动力的出路,大量的乡镇企业应运而生。乡镇企业不仅吸纳了大量的农村剩余劳动力,而且使得农村经济和商品经济紧密地联系起来。之后,农村剩余劳动力还涌进城市,直接参与到城市经济中来,形成了规模空前的流动人口。如今,20世纪50年代建立的,将城乡严格分割开来的户籍制度尽管仍然存在,但已经有了相当大的松动,对农民的束缚力大为减弱。在城乡经济沟通日益增强的情况下,农民对土地的依赖正在减

① 家庭联产承包责任制是指农户以家庭为单位向集体组织承包土地等生产资料和生产任务的农业生产责任制形式。其基本特点是在保留集体经济必要的统一经营的同时,集体将土地和其他生产资料承包给农户,承包户根据承包合同规定的权限,独立作出经营决策,并在完成国家和集体任务的前提下分享经营成果,一般做法是将土地等按人口或劳动力比例根据责、权、利相结合的原则分给农户经营。承包户和集体经济组织签定承包合同,具体形式有:(1)包干到户。各承包户向国家交纳农业税,交售合同定购产品以及向集体上交公积金、公益金等公共提留。其余产品全部归农民自己所有。(2)包产到户。实行定产量、定投资、定工分,超产归自己,减产赔偿。目前,绝大部分地区采用的是包干到户的形式。家庭联产承包责任制是我国农村集体经济的主要实现形式。主要生产资料仍归集体所有;在分配方面仍实行按劳分配原则;在生产经营活动中,集体和家庭有分有合。家庭联产承包责任制是中国农民的伟大创造,是农村经济体制改革的产物。党的十一届三中全会以后,在党中央的积极支持和大力倡导下,家庭联产承包责任制逐步在全国推开,到1983年初,全国农村已有93%的生产队实行了这种责任制。家庭联产承包责任制的实行取消了人民公社,又没有走土地私有化的道路,而是实行家庭联产承包为生,统分结合,双层经营,既发挥了集体统一经营的优越性,又调动了农民生产积极性,是适应我国农业特点和当前农村生产力发展水平以及管理水平的一种较好的经济形式。