



当代中国政府改革与公共政策论丛

陈剩勇◎主编

政府改革论

行政体制改革与现代国家制度建设

陈剩勇 等◎著



Government Reform Studies:

Administrative Reform and Modern National System Construction



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



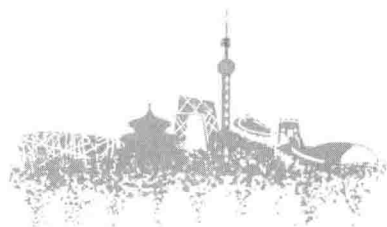
当代中国政府改革理论与实践

陈剩勇 主编

政府改革论

行政体制改革与现代国家制度建设

陈剩勇 等 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

政府改革论:行政体制改革与现代国家制度建设/陈剩勇等著. —北京:北京大学出版社, 2014. 10

(当代中国政府改革与公共政策论丛)

ISBN 978 - 7 - 301 - 24885 - 0

I. ①政… II. ①陈… 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(2014)第 221239 号



书名: 政府改革论: 行政体制改革与现代国家制度建设

著作责任者: 陈剩勇等 著

责任编辑: 高桂芳(pkuggf@126.com)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 24885 - 0/C · 1051

出版发行: 北京大学出版社

地址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网址: <http://www.pup.cn> 新浪官方微博: @北京大学出版社

电子信箱: ss@pup.pku.edu.cn

电话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

出版部 62754962

印刷者: 北京大学印刷厂

经销者: 新华书店

650 毫米 × 980 毫米 16 开本 29 印张 430 千字

2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 69.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

Government Reform Studies:

Administrative Reform and Modern National System Construction

总 序

又到甲午年。蓦然回首,两个甲子前的那个甲午,天朝大国装备了当时最先进坚船利炮的北洋水师,竟然不堪一击,大败于东夷倭国。接踵而至的割地赔款之辱,从天而降的“亡国灭种”危机,终于惊醒了天朝君臣士子,乃知耻而图变法维新。革除秦政专制,建立现代国家制度,以强国富民,复兴中华,从此成为朝野共识。

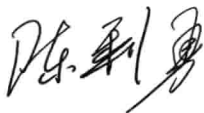
两个甲子轮回,一百二十年过去。现代性与新的价值观,共和、民主、自由、平等、正义、法治、宪制,已为人心所向,譬如之江大潮,浩浩荡荡,沛然而莫之能御。不过,现代性和新价值一旦落实到国家制度层面,即欧美发达诸国,亦因历史传统、现实国情和国民性特点而自备一体,没有统一适用的制度模式。一百二十年来,面对“二千年未有之大变局”,往圣先贤们开始从世界的眼光看中国,仿效东西,师夷长技,移植法制,致力于政府改革与现代国家制度建设。于是,便有了1898年戊戌变法,1901年晚清新政与预备立宪,1911年辛亥革命与共和宪政,最后在1949年建立了当代中国国家制度。

当代中国政府体制,是执政党为建国初期农业国与计划经济的举国体制而量身定制。六十五年天地翻覆,尤其是1978年中共十一届三中全会开启的改革开放,通过国家在经济、社会、管理及法律等领域的一系列变革,全面推进了从1840年鸦片战争起步、1911年辛亥革命加速的中国社会大转型:工业化、市场化和城市化如风卷残云,摧毁了以小农经济为主的农耕文明和乡土社会格局;国中亿万农民,有一多半离土、离乡,涌进各地的大小城市,转而以工商业和服务业谋生;当下中国社会,已经从改革开放前农业立国、实行计划经济和闭关锁国的传统社会,发展成为工商立国、实行市场经济和对外开

放,从社会结构、社会阶层、利益群体到人们的价值观念和生活方式都呈现出越来越多元化和多样性特征的现代社会。因全球化、互联网与自媒体的兴起而迅速普及的现代性和新的价值观,从根本上动摇了旧体制、旧权威和旧秩序的基础。政治社会大转型,工业化,市场化,城市化,全球化,信息化,新变化、新事物和新的社会格局,注定了计划经济时代形成的全能型政府模式已经不堪重用,以及政府改革与治理转型的无可避免。

政府改革是个世界性的难题。古今中外,历史经验表明,即使区区几十万人口的蕞尔小国,政府改革从来都是困难重重,何况中国政府这么一个人类文明史上规模超大型、结构超复杂的政治综合体。中国政府改革与制度重建,涉及政府与市场、政府与社会、政府间关系包括中央与地方、政府与执政党、政府与人大和政协、行政权与司法权等一系列关系架构,其中任何一种关系架构的变革与调整,都意味着权力关系的重大调整与利益格局的重新洗牌。公共政策是执政党和政府为解决公共问题、达成公共目标、实现公共利益,经由特定的政治过程选择和制定的施政方案,政治社会大转型时期的政策选择,关乎十三亿国民的切身利益,决定着施政的方向和目标。政府体制要不要改,改什么,怎么改,社会治理结构的重构,国家治理能力的提升,公共政策的选择,社会政策的制定,多元社会利益如何统筹兼顾,公平正义如何实现,等等,既是重大的理论问题,更是极具挑战性的实践课题。

浙江工商大学公共管理学院诸学人,僻在东南一隅,百无一用,然食民之禄,又生逢全面深化改革之时,职志所在,敢忘国事?于是讲课之余,坐而论道,井里观天,管窥蠡测,爰有此编。曰:《政府改革论》《公共政策论》《政府成本论》《社会政策论》。野人献芹,略陈刍蕘之见云尔。是为序。



公元2014年2月12日于杭州

前 言

政府改革是1978年中国共产党十一届三中全会开启的中国改革开放事业的主体工程。现代意义上的政府,即英文的 Government,作为国家主权的执掌者和行使者,是经由人民同意组建的执掌和行使公共权力、管理国家和社会公共事务的机关。政府存在的目的,是维护公共秩序,保障公民权利,促进公平正义。从国家的组织结构和权力配置看,政府有广义和狭义之分:广义的政府是包括国家的立法机关、行政机关和司法机关等公共机关的总和;狭义的政府则是一个国家的中央和地方的行政机关的总和。就中国而言,广义的政府既包括国家最高权力机关的全国人民代表大会及其一府两院(人民政府、人民法院和人民检察院)的权力机关,还包括执政党组织。狭义的政府即中央政府(国务院及各部、委、局)和地方的省(直辖市、自治区)、市(州、盟)、县(市、区、旗)、乡(镇、民族乡)各级政府。本书将要讨论的政府改革,主要聚焦在狭义的政府层面,即行政权维度的政府。因此,书名所谓“政府改革论”,亦即“行政体制改革论”。

改革一词,汉语有“除旧布新”之意,即改变旧制度、旧事物,更换新制度、新事物。其涵义又可细分为二:一为变更,革新;二为革除旧规陋习。政治学意义上的改革,指称的是对政治、经济、社会、文化、宗教等旧制度的重大变更、革新和改良。“改革”与“革命”不同,二者虽然都具有改变现状的属性,但存在本质的差异。革命通常以极端的方式推翻现政权来达成改变现状的目的,是与旧制度、旧事物的彻底决裂,因而一定是非理性的,往往带有突发性、偶然性,其过程通常是不可控的,后果也是无法预计的。改革则是在现有的政治体制

内实行的改良或变革。因此,改革通常是理性的,是执政者的主动选择,是经过改革者规划设计的,对旧制度、旧事物的变革过程也是可调控的;从政治国家层面,改革通常是执政者为了回应社会和人民的需求,对既有的国家制度(包括体制和政策)进行局部或重大的调整、变更或改良,使之适应发生了剧变的时代现实和世界新格局。

中国的政府改革是执政党发起并主导的对既有政府体制的革新和改良。虽然,从改革开放初期的情况看,政府改革与国家的改革开放事业一样,都带有“摸着石头过河”的特点,直到20世纪90年代,政府改革的目标还是那个带有很大模糊性的行政管理现代化,但是,经过三十多年的探索,现在已经基本明确,政府改革的目标就是重建国家治理结构,达成国家治理体系和治理能力的现代化。回过头来看,从20世纪80年代以精简机构、转变政府职能和“放权让利”为主要内容的行政管理体制改革,到90年代以后提出的建立与WTO规则对接,适应社会主义市场经济体制需要的行政管理体制建设,直到最近十来年的责任政府、法治政府和服务型政府建设,实际上都是围绕着国家治理体系和治理能力现代化这个主题展开的。

从国家治理体系和治理能力现代化的维度,1978年中国共产党的十一届三中全会以来,执政党推动的一系列重大国内改革(从20世纪80年代初期全面推行“家庭联产承包责任制”的农村改革,1984年10月中共十二届三中全会推开的城市经济体制改革,到1992年邓小平南方讲话掀起的以建立社会主义市场经济体制为目标的第二波经济体制改革,等等),从宽泛的意义上说,都可以归入政府改革的范畴。具体来说,就是通过对计划经济时代形成的全能型政府管理体制的改革,逐一卸掉束缚个人自由和阻碍生产力发展的枷锁,把公民的权利还给公民,把公民的自由还给公民,让他们拥有尊严地生活、劳动和创业,自由地追求个人的财富和幸福。全面推行“农村家庭联产承包责任制”,撤销“政社合一”的人民公社体制,把种地的自由和权利还给农民,让他们自主地决定怎么种地,怎么经营;从经营农业、林业、畜牧业和渔业,转而弃农务工,建工厂、办公司。改革并渐进解除政府对经济活动的全面管制,把经商办企业的自由和权利还给公民,让每一个梦想发家致富的公民,都可以办厂经商,创造个

人财富,并拥有合法所得的私人财产。开放政府对城市空间和社会生活的全面管控,把公民的教育权、劳动权、迁徙权等种种自由和权利,逐步且有条件地还给公民。从1977年恢复高考开始,到1984年启动城市经济体制改革,让城市居民和一部分农村青年得以按照自己的意愿接受教育,选择职业,选择个体的生活方式。随后推进的工业化、市场化和城市化,最终在城乡二元结构的旧体制上撕开了一个缺口,广大农民也可以进城就业,打工经商,从初期的“离土不能离乡”,到后来获准在城镇购置房产、安家创业,享受现代都市文明和城市新生活。

执政党对计划经济时代形成的全能型政府体制的改革,既是对传统治理模式的重大变革,也是对既有权力格局和利益格局的重大调整。因此,政府改革实际上并不仅仅局限于对原有行政管理体制,包括经济管理体制、社会管理体制、文化管理体制的改革,以及对政府自身组织结构的调整、精简和重塑。改革开放三十多年来执政党对全能型政府体制的改革,涉及政治制度、经济体制、社会制度和文化制度等诸多方面。在我看来,政府改革至少涵括了以下几个关系架构的变更与重建:一是政府与市场的关系;二是政府与社会的关系;三是政府间关系,尤其是中央与地方的关系;四是政府与执政党的关系;五是政府与人民代表大会的关系,即行政权与立法权的关系;六是政府与法院的关系,即行政权与司法权的关系。其中,每一个关系架构的变革,都涵括有多个层面的制度设计。换言之,政府改革同样是政治、经济、社会秩序的重建。这就决定了政府改革必定是一项极庞大、超复杂的系统工程。政府改革的错综复杂性,决定了政府改革研究的高难度和复杂性。

奉献给读者们的这本名为《政府改革论》的小书,是我们过去十多年间对政府改革与现代国家制度建设这个课题所作的初步研究成果的结集。全书共分五编:

第一编“总论”,是对中国政府改革的宏观研究,内容包括:改革开放以来中国行政体制改革过程的简单回顾,中国政府改革的绩效与意义评估,政治社会转型面临的问题及其体制根源分析,最后一部分是关于政府改革、治理转型与现代国家制度建设的几点理论思考,

主要探讨了四个问题,即关于政府与市场关系重构和市场经济制度的完善,关于政府改革与公民社会建设,关于科层制、政府自利性与政府权力制衡机制的建构,关于法治政府与法治中国建设。

第二编“政府与市场”,探讨了5个问题,即政府的角色、作用与治理边界——对后金融时代中国经济社会问题的观察与思考,中国政府的宏观调控为什么失灵,中国政府的市场监管为什么无力,市场失灵、中小企业困境与政府作用及其限度,央地合作模式和央企高速扩张的风险与应对等,结合对相关问题的案例分析,对政府与市场的关系、政府的角色定位、政府的作用及其治理边界等问题进行了研究。

第三编“政府与民生”,涉及民生问题、社会保障与公共服务型政府建设,进城劳工阶层的现状、问题与对策研究,国有企业双轨制用工制度改革研究,下山脱贫浙江经验与中国的反贫困战略研究等,主要探讨了民生问题与政府责任、进城劳工问题、国有企业双轨制用工制度,以及扶贫与反贫困问题。

第四编“政府间关系”,分别探讨了政府间关系重构与中国城市政府体制改革战略,政府间关系、区域政府合作机制与区域经济一体化,20世纪50年代以来中国地方行政区划和府际关系的变革与展望等政府间关系领域的三个问题。

第五编“地方政府创新”,总共探讨了5个问题。除了《20世纪以来中国乡镇行政管理体制的变革与启示》之外,其余各篇均为浙江省的个案研究,分别探讨了强镇扩权、地方行政管理体制改革与镇乡政府的重建,服务型政府建设与可持续发展,小城镇污水治理、激励机制与政府行为,政府管理创新、治理转型与浙江模式的困境及其出路等问题。

政治社会大转型时期的政府改革与现代国家制度建设,对于中国这样一个拥有5000年历史和13亿人口的大国来说,其所遭遇的困难的错综复杂性,面临的挑战的艰巨性,都是人类历史上前所未有的。面对如此重大的课题,我们虽然还有点自知之明,不敢贪大求全,而只是凭个人兴趣随意选择了政府改革的若干领域,即从政府与市场、政府与民生、政府间关系、地方政府创新等方面的选题入手,在

过去的十多年间东奔西走,调查考察,切磋交流,坐而论道,陆续写了二十多篇论文或研究报告。如今趁此改革开放再起步的契机,不揣鄙陋,结集出版,意在抛砖引玉,为全面深化改革敲敲边鼓。

在此,需要特别强调的是,即使在以上几个范围有限的领域,尽管我们已经专心致志,全力以赴,由于我们的研究能力和水平所限,最后形成的关于政府改革的研究成果和建言对策,还是难免顾此失彼,挂一漏万。敬请读者诸君批评指正!

前 言	1
-----	---

第一编 总 论

改革开放以来中国政府改革进程的简单回顾	3
中国政府改革 30 年：绩效与意义	14
政治社会转型的“历史三峡”与新一轮改革开放	21
政府改革、治理转型与现代国家制度建设：几点理论思考	31

第二编 政府与市场

政府的角色、作用与治理边界	77
政府宏观调控为什么失灵？	95
中国政府的市场监管为什么无力？	132
市场失灵与政府干预的作用及其限度	151
“央地合作模式”和央企高速扩张的风险与应对	169

第三编 政府与民生

民生问题与公共服务型政府建设	193
进城劳工阶层的现状、问题与对策	208
国有企业“双轨制”用工制度改革：目标与策略	234
“下山脱贫”的浙江经验与中国的反贫困战略	264

第四编 政府间关系

政府间关系、城市层级制度与城市治理	277
区域政府合作：区域经济一体化的路径选择	295
20 世纪 50 年代以来地方行政区划和政府间关系的变革与展望	314

第五编 地方政府创新

20 世纪以来中国乡镇行政管理体制的变革与启示	335
强镇扩权、地方行政管理体制改革与镇乡政府的重建	351
小城镇污水治理、激励机制与政府行为	376
可持续发展与服务型政府的建构：以浙江为例	391
政府创新、治理转型与浙江模式	411
后 记	429
参考文献	431
索 引	443

[illegible]

□□□□□□□□□□

改革开放以来中国政府改革进程的简单回顾

改革开放以来的中国政府改革,从执政党 1982 年启动第一次机构改革算起,三十多年间总共进行了七轮政府改革。根据这七轮政府改革的目标、内容、策略和特点,我们把改革开放以来中国政府改革的进程划分为四个阶段:第一阶段即 20 世纪 80 年代的政府改革,包括 1982 年、1988 年两轮改革。第二阶段为 20 世纪 90 年代的政府改革,包括 1993 年、1998 年两轮改革。第三阶段即 21 世纪第一个十年的政府改革,先后于 2003 年、2008 年推开。第四阶段的改革从 2012 年中共十八大开始,相关的改革内容和措施正在渐进推出中。

政府改革是中国经济社会发展的助推器。执政党在改革开放和经济社会发展进程中推动的四个阶段的政府改革,顺应了中国经济社会发展的内在要求,不断调整改革目标,重新定位政府自身的角色和作用,创新管理方式,以政府改革促进经济发展,以政府改革促进政治民主,以政府改革促进社会进步。中国政府的改革和治理转型,回应了国内经济发展、社会建设和人民群众的内在需求,解放了生产力,调动了国民创业创新的积极性,激活了社会的生机活力和市场的创造力,促成了经济持续三十多年两位数高增长的“中国奇迹”,使中国在短短三十多年间,从一个闭关锁国、工业基础薄弱的传统农业大国,发展成为 GDP 总量占全球第二的经济体,初步完成了从计划经济向市场经济、从乡村社会向城市社会的大转型。

在中国共产党十八届三中全会启动新一轮改革开放,进一步明

确了实现国家治理体系和治理能力现代化的政府改革目标之际,回顾和考察我国三十多年政府改革过程,总结政府改革经验,探讨推进改革对策,无论从理论还是实践层面上说,都具有全新的时代意义。

一、第一阶段:20世纪80年代的政府改革

1978年12月,中共十一届三中全会决定实行改革开放。以“文革”后复出的邓小平为核心的中共中央领导层,断然否定了“文革”后期的“两个凡是”,决定解放思想、实事求是,将工作重心转移到经济建设上来,实行对内改革,对外开放。从此,执政党和政府终结了阶级斗争运动,转而“以经济建设为中心”。各级政府的职能从革命斗争转向经济建设,用当时的话说,就是大力发展经济,实现祖国的“四个现代化”。改革首先从经济体制改革起步,20世纪80年代初期,在农村推行了发端于安徽省小岗村的家庭联产承包责任制。20世纪84年10月,中共十二届三中全会通过了《关于经济体制改革的决定》,突破计划经济与商品经济相对立的传统观念,提出要发展“公有制基础上的有计划的商品经济”。随后,改革开始从农村扩展到城市和整个经济领域:改革国有企业,发展乡镇企业,允许私营经济发展,设立深圳经济特区,对外开放14个沿海城市,等等。改革开放按照执政党的战略部署渐进有序推开。

20世纪80年代是改革开放大潮涌动的年代,一个激动人心的时代。从京城到边地,从城市到乡村,举国上下,社会各个阶层无形中形成共识,矢志改革,改革,再改革;开放,开放,还要开放。从决策层高官到普通知识分子,一个个意气风发,指点江山,论道国是,致力于现代化的宏图伟业。改革开放成为时代的主旋律。中国政府改革,就是在经济体制改革和对外开放的高潮中不断引向深入的。

改革开放之初,由于长期搞政治运动抓阶级斗争,经济上实行计划体制,政府高度集权,体制僵化,“党政军民,工农商学兵”,全国几乎就是一个大军营,整个社会经济结构表现为:有国家无社会,有经济无市场,有商品无商品经济。因此,发展经济,建设现代化,全都由执政党和政府指挥、推动。当时的中国政府,从角色定位、机构配备