

善治视阈下深化行政体制改革的路径选择

王 洁

(中南财经政法大学 公共管理学院,湖北 武汉 430073)

摘 要:21 世纪以来,公民对政府的治理能力要求越来越高,公共治理由“善政”走向“善治”。善治因其合法、透明、责任、回应、法治、有效等基本要素而被看作是未来公共治理的全新模式,对于深化我国行政体制改革具有重要作用。而目前我国行政体制改革进入深水区以及过去多次行政体制改革留下的痼疾,恰恰反映了我国在行政体制改革方面存在的诸多问题。因此,根据善治型政府的基本理念来分析深化行政体制改革比较可行的路径,势必会有利于行政体制改革在具体层面的推进。

关键词:善治;行政体制改革;政府

中图分类号: D60

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2014) 03-0019-04

19

武汉职业技术学院学报二〇一四年第十三卷第三期(总第七十一期)

改革开放 30 多年来,为提升政府效能,我国政府一直致力于行政体制方面的改革。截止 2013 年进行的七次行政改革可以看出,我国政府职能发生了极大转变,政府的宏观调控能力有了很大提高,依法行政已经成为政府运作的基本形式;但改革过程中也还存在着明显的问题,与发达国家相比,我国政府的行政管理体制还不健全、不完善。社会主义市场经济的不断发展,客观上要求进一步深化我国的行政管理体制。2007 年党的十七大报告提出了“建设服务型政府”的总体改革目标,同时加快行政管理体制改革。2012 年党的十八大报告明确指出:“要按照建立中国特色行政体制目标,深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”。^[1]然而,时至今日,行政体制改革依然举步维艰,而社会群体对于以制度创新释放“改革红利”的呼声确是越来越高。^[2]因此,必须加大行政体制改革的力度,深化行政体制改革的进程。根据善治型政府的基本理念来探析深化行政体制改革比较可行的路径,势必会有利于行政

政体制改革在具体层面的推进。

一、善治的内涵及基本要素

“善治”(Good Governance),即“良好的治理”,这一理念的兴起与西方国家政府“治理失效”有着必然的联系。概括地说,“善治”就是促使公共利益最大化的社会管理过程。^[3]“善治”的本质特征可以概括为它为政府与公民公共生活实现合作管理提供了思路,是政治国家与公民社会的协调、互动过程的最佳状态,是国家权力向社会回归,是还政于民的过程。

著名学者俞可平 2008 年曾在《南方人物周刊》指出:“中国治理改革的最终目标是实现善治。”善治理论主要包含合法性 (Legitimacy)、透明性 (Transparency)、责任性 (Accountability)、回应性 (Responsiveness)、法治 (Rule of Laws)、有效 (Effectiveness)、参与 (Participation)、稳定 (Stability)、廉洁 (Honest)、公正 (Justice) 十个基本要素。^[4]

以上十大要素的概念界定能为我们更清晰地认识善治与我国行政体制改革的紧密联系提供理论依

收稿日期:2014-03-15

作者简介:王洁(1990-),女,湖南湘潭人,中南财经政法大学行政管理专业 12 级硕士研究生,研究方向:地方政府改革与实践。

据。学界一般认为政府合法性与善治呈正相关关系,即合法性越大,善治的程度就越高。在哈贝马斯看来,合法性意味着某种政治秩序被认可的价值以及事实上的被承认。合法性作为政府行政的最基本条件,要求各执政主体尽可能增加公民的共识和政治认同感。法治作为善治的基本原则,要求任何政府官员和公民都必须依法行事,在法律面前人人平等。透明性意味着政府信息的公开性,也即所有公民都有权获得与自己利益相关的政府政策的信息。责任性表明在公共管理中某一特定职位人员或机构由于承担了职务而必须履行一定的职能和义务,公职人员和管理机构的责任感越强,表明善治程度越高。^[5]回应性指的是公共管理人员和管理机构必须对公民的要求作出及时和负责的反应,治理主体的回应性越大,善治的程度也越高。有效性强调治理的效率,要求治理主体尽可能运用科学合理的整个过程中来。稳定是一种社会运行的优良状态,主要体现为公众生活安定,社会发展进入良性循环。廉洁和公正是俞可平教授根据我国实际情况,在世界银行和联合国开发计划署等有关国际组织“善治八条”的基础上提出来的。廉洁和公正反映了我国政府治理的发展方向与基本要求。

我国社会正经历的转型变迁与治理结构的深刻变革,为善治理论提供了生长土壤,同时也为行政体制改革的善治取向提供了基础和条件。^[6]在实现善治的过程中,政府作为治理主体不仅要转变管理理念,还应将相应的善治理念用制度的形式加以完善和推广。

二、我国行政体制改革中存在的问题

一直以来,由于受传统思维的影响,公众习惯于将我国的行政体制改革简单地等同于机构撤并、人员削减,而事实上,行政体制改革除了对政府结构方式进行变革,还必定要涉及政府在具体层面的变革,诸如深化对职能转变方式的认识、进一步减少行政审批、政府政务信息公开等方面都是改革的重点。经过多年的努力,以“大部制”为代表的机构改革取得了不错的成绩,但是各级政府在职能转变、依法行政、信息公开、廉洁奉公等方面,还与理想中的善治政府形象存在着较大差距,这需要政府通过自身的改革及时改进。

(一)职能异化,合法性受到质疑

行政管理学原理告诉我们,政府职能是行政管理的基本问题,是政府一切活动的逻辑与现实起点。职能定位准确与否,是政府能不能正确行使权力,发挥相应作用的关键。^[7]既然如此,政府就应该在自己的职能范围内活动,但从典型的土地市场来分析,我们发现政府与市场的职能边界不明确使得政府在土地市场上干预过多经常“越位”,而在土地市场需求

管理方面不足“缺位”。政府作为国家意志的执行机构,本应以维护公共利益为宗旨,但在土地制度的建立与实施过程中,政府混淆了自己的角色定位。另外,长期以来,政府部门一贯重视以供给引导需求,却忽视了对土地需求本身的管理和调控而导致政府职能的“缺位”。这实质是政府职能异化的常见表现,政府职能的异化导致公众对政府的信任大打折扣,政府公信力下滑,合法性受到质疑。

(二)权大于法,法治理念淡薄

“法治”是一种与柏拉图所谓“贤人政治”相对应的治理社会的理论、原则、理念和方法,其核心是强调社会治理主体的自觉性、能动性和权变性。在市场经济条件下,政府工作人员应在法律的框架下行使自己手中的权力。2011年伊始,全国人大常委会前委员长吴邦国宣布:中国特色社会主义法律体系已经形成,这是庄严的宣告,中国已在根本上实现从无法可依到有法可依的历史性转变,各项事业发展步入法制化轨道。^[8]习近平总书记在十八届中央纪委二次全会上更是提出“把权力关进制度的笼子里”的重要举措。这里的“制度笼子”实质是“法律的框架”,要把权力关进牢笼,不能仅凭口头一说,更需要广大公务人员觉悟和行动起来。但现实的情况不禁让我们寒颤,多年来许多地方政府及其下属部门为了追求自身的绩效,仍然视法律而不见。一些公安机关实行的“刑讯逼供”,真正的犯罪分子却逍遥法外。我国漫长的封建历史,使得人治思想根深蒂固,权大于法的风气甚嚣尘上,劳教制度、信访制度、强制拆迁等都是权大于法,法治理念淡薄的表现,这些陋习的存续严重违背了我们国家依法治国、依法行政的初衷。

(三)政策信息遮掩,暗箱操作

著名学者戴维·伊斯顿(David Easton)指出“公共政策是对社会价值进行的权威性分配。”公平正义作为公共政策的三大价值取向之一,要求公共部门在实现经济价值的同时兼顾伦理价值,由理性“经济人”转向“社会人”,真正实现“效率优先,兼顾公平”。因此,在公共政策的整个生命周期中,政府部门都应让公众公平地获得政策信息。但在我们国家一些政府部门,当某一社会问题成为政策问题之后,公众就永久的失去了政策信息的知晓权,政策信息由内到外的转换往往处于暗箱操作的状态,公众只能无奈接受政府的决策。比如昆明PX项目落户事件中,针对质疑,昆明市政府在2013年3月29日召开的新闻发布会上表示:“PX项目经过最严格审查审核,符合国家标准和要求”,^[9]随后组织的座谈会上相关部门也只对事件过程做简单介绍,其余细节未做充分说明。这种“只见调查结果不见调查过程细节”的回应某种程度上剥夺了广大群众知情诉求的权利,因此并不能消减老百姓心中的疑团。原本涉及公众利益的信息应该公开,而是否符合相关标准也应该

综合多种评估相互印证。近年来,虽然信息媒体发展迅速,信息公开程度有明显提升,但某些时候,面对舆论,政府还是很被动,此次马航事件中的马来西亚政府就是极好的例证。

(四)回应不力,缺乏服务理念

善治理论与我们国家所提倡的服务型政府理念在很大程度上是吻合的,尤其政府回应处于十分重要的地位。公共部门及其工作人员面对公众的诉求,必须及时回应,不得借故回避。回应性同时又与责任性相辅相成,二者恰好也体现了责任政府的基本要求。因此,从多方面来看,政府回应都要求政府部门突破传统的管理模式,及时聆听民间的呼声。我们的有关政府是否按照回应性的基本要求来操作了呢?答案是否定的。2012年1月份发生在广西的镉污染事件折射出政府信息公开的“短板”,导致该事件在全国范围内造成负面影响。特别是在此过程中出现回应不及时、信息不透明,极大影响当地政府的公信力。^[10]事实证明,公共治理主体应切实领会服务型政府和责任政府的基本内涵,主动了解广大群众的实际困难并征求他们的意见,积极改进办事方式,让政策执行朝着有利的方向进展。

(五)行政效率阻滞,腐败现象抬头

近些年来,我国许多地方的政府机构都存在着“慵懒”现象,公务人员办事效率令人咂舌。政府部门行政效率低下最突出的一个表现就是行政审批的速度和效率,这显然与管理方法比较落后、审批项目过多、办事程序繁琐的局面有很大的关系。2008年后,我国政府开始采用“大部门制”的方式,对政府部门进行了整合,但从整体效果上看成效有限,仍然表现出政府部门设置不合理、人员分流不到位等问题。政府结构的不合理导致各个部门职责划分不明确、不具体,助长了部门利益和小团体利益,政府职能转变滞后,行政效率低下、行政成本过高。政府行政效率的低下也在某种程度上助长了腐败风气的盛行,政府部门办事效率不高使得那些急于成事的组织或人员转而攀附权贵,贿赂官员,竟而带出一连串的腐败窝点。这正好印证了英国思想史学家阿克顿勋爵的名言“权力导致腐败,绝对权力导致绝对腐败”。中共十八大以来,中央对腐败问题的态度可谓是“零容忍”,一大批政府高官因为腐败止步官场。随着中央反腐力度的加强,反腐败成效将更加明显。

三、“善治”视域下深化我国行政体制改革的路径选择

众所周知,从古至今自从有了国家及其政府以后,善政就一直是人们所期望的理想政治管理模式,“善政”意即良好的政府或良好的统治。但20世纪90年代以来,善政理论独占鳌头的现象遭到了善治理论的强大挑战,善治理论以其既关注政府更关注

公民社会的独有魅力吸引了世界各国的关注。北京大学燕继荣教授也认为“国家与社会的关系反映着一个国家的治理水平。就国家这样的共同体来说,实现善治的关键在于处理国家(政府)与社会的关系。”^[11]由此,我国在深化行政体制改革的过程中要从自身的实际情况出发,汲取善治理论的精华,着力破解久已存在的治理难题。

(一)切实转变职能,深化改革

如前文所述,合法性是政府行政的基本条件,这也就意味着政府能否顺利行政取决于其职能范围是否恰当。同时,政府职能转变作为行政体制改革的核心,当务之急就是要解决政府职能错位、越位、缺位的问题。政府职能的范围应界定在法律允许的范围之内。首先,要继续理顺政府、市场和企业的关系;其次,要将创新社会管理方式和加强公共服务供给放在更加重要的地位。也即按照十八届三中全会的精神和要求,让市场在资源配置中起决定性作用,更好发挥政府作用。政府发挥作用的方式可以多种多样,无论是政策工具的选取还是政策执行的优化等,都可以通过引入第三方参与的模式来减轻政府的压力。政府职能转变是一个比较漫长的过程,面对社会发展及变化更是要求进一步深化改革,通过全方位、多角度的职能转变,满足日益变化的社会发展需求。

(二)严格依法行政,规范制度

西方谚语认为,迄今为止人类文明的最大进步就是将国家权力关进了笼子。这表明行政权受到法律的规范,是人类社会法治发展的规律。善治的基本原则也要求建立法治政府,依法行政。因此,我们必须首先转变治理理念,根据现实的要求从人治管理理念彻底转变到制度化的法治管理理念上来。然后,要完善法律制度尤其是行政法制体系,依法管理经济和社会事务,推进政府工作制度化、规范化和程序化,确保行政权力在法律范围内行使,坚决克服有法不依、执法不严、多头执法、执法不公甚至执法违法等现象。要加强行政程序制度建设,依法科学规范行政运行和行政行为,做到用法律管权、依法律办事、靠制度管人。^[12]

(三)推进政务公开,接受监督

透明性是善治理论的主要内容之一,反映到行政管理上来就是要实行政务公开,接受公众监督。政府公开行政,及时向外界公众提供准确可靠的信息,是责任政府的基本要求。从现实的角度来说,推进政务公开要做好以下事情:第一,政策制定过程公开化。首先要及时将需要解决的社会问题上升到政策问题的层面,接着在政策议程的建立、备选方案的提出、政策方案的评估及确定等环节要主动征求公众的意见和建议,以确保政策方案考虑周全;第二,政策执行过程公开化。即在政策执行之前的准备阶段政府要积极进行政策的分解与宣传,加强群众对政

策的认识,同时要做好组织协调和人员调配工作;在政策执行的实施阶段则要注重引导群众充分发挥自身的监督权利,对政府的办事程序进行监督;在政策执行的总结阶段既要让群众作为评估主体参与到绩效评估环节,知晓政府办事结果,又要使群众有机会继续追踪政府后期的决策。总之,“阳光是最好的防腐剂”,让权力在阳光下运行才能建设现代政府。

(四)加快回应,从管制转向服务

一个国家或地区善治程度的高低在某种程度上可以用政府是否及时、准确回应了公民社会的要求来评定。同时,服务型政府的实现也需要政府加强回应性建设。随着市场经济的深入发展,公众的诉求日趋多元化,对政府行政能力的要求越来越高,对传统的管制型施政模式意见较大,转而要求政府提供更优质的公共服务。从政府的角度来说,政府既要管理好社会、企业和公民,又要积极主动为之服务。一方面,行政机关及公务人员应通过定期向公众汇报工作进展、组织公民学习、了解国家及政府部门法律法规等渠道来使各项职能活动顺利开展并获得公众的认可。另一方面,我们国家还应加快相关回应决策的制度性、规范性建设,争取在较短时间内改变回应拖延、不力等陋习,比如在回应的时限、群众听证、结果公示等方面都应形成书面的决议告知公众,以改变公众对政府形象的不满,真正实现从管制行政到服务行政的转变。

(五)提升政府效能,遏制腐败势头

效率和廉洁是善治政府的重要内容,我们一般用效能来形容政府行政效率的高低,用廉洁来表示政府的清廉程度。由于政府行政的主要目标是公众提供满意的公共服务,所以政府部门在进行绩效评估的时候应主要关注所服务对象的满意度而不是一味地追求服务总量的多少,这即是重视政府效能的重要表现。除此之外,为提升政府效能还应当深化行政审批体制改革,完善行政办事流程,动态管理行政机构编制,严禁“吃空饷”现象的存在。腐败作为人民政府的天敌,我们应对其零容忍。作为法治国家,不管是谁,无论职位高低,法律面前人人平等,有贪必反,有腐必惩。这就要求我们从观念上重视反腐败的重要性,其次,要建立反腐败的长效机制,从制度上遏制腐败的发生。结合现实来看,一些地区正在试行的廉政保证金制度,虽然取得了一定成效,但反腐的作用有待加强。为此,可以进行公务员廉政保证金

嵌入养老金的制度设计研究,使公务员养成不敢贪、不愿贪的良好习惯。

随着实践的发展,善治理论经历了多个阶段,由主张“政府治理”到热衷“社会治理”再到追求“协同治理”,表明善治理论正不断开拓创新,适应社会的需要。因此,公民社会迅速崛起的中国,公民意识在不断提升,政府在行使手上的公权力时,必须充分考虑复杂的现实情况,既不能用一沉不变的思维模式处理公务,也不能把过于超前的理论生搬硬套在现实的脖子上。只有充分尊重我国的现实国情并借鉴善治理论成果,努力转变政府职能、严格依法行政、推进信息公开,才能建立高效、廉洁的现代政府。

参考文献:

- [1] 胡锦涛.在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[EB/OL].http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c_113711665.htm,2014-03-7.
- [2] 凝聚未来中国的力量之四:以制度创新释放“改革红利”[N].人民日报,2012-12-04(4).
- [3][4] 俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000:10-11.
- [5] 郭剑鸣.政治和谐思想及其实现机制[M].北京:光明日报出版社,2010:41.
- [6] 胡德平.善治语境下中国政府再造的路径选择[J].行政论坛,2006,(3).
- [7] 高小平.解放思想 深化行政体制改革[J].中国行政管理,2013,(3).
- [8] 人民网.中国特色社会主义法律体系形成[EB/OL].<http://legal.people.com.cn/GB/43027/215821/2014-3-10>,2014-03-10.
- [9] 人民网.昆明称PX项目建设尚未确定,市民要求增加信息透明度[EB/OL].<http://ynpeople.com.cn/news/yunnan/n/2013/0507/c228496-18606832.html>,2014-03-11.
- [10] 庞胡瑞.广西镉污染事件折射政府信息公开“短板”[EB/OL].<http://yuqing.people.com.cn/GB/17111481.html>,2014-03-12.
- [11] 燕继荣.善治理论3.0版[J].人民论坛,2012,(8月下).
- [12] 李建华.深化行政体制改革的八个建议[J].唯实,2013,(2).

[责任编辑:孔康伟]

(下转第30页)

(上接第 22 页)

Paths of Deepening the Administrative System Reform under the Perspective of Good Governance

WANG Jie

(School of Public Administration, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China)

Abstract: Since the 21st Century, citizens' demand of the government's governing capacity is becoming higher and higher, public governance via good politics to good governance. Good governance is considered as a new model for future public governance on the basis of its basic elements: legitimacy, transparency, responsibility, effective response, rule of law, effectiveness, which plays an important role in deepening the reform of the administrative system. At present, China's administrative system reform is entering into deep-water area and the past administrative reform had left many difficult problems, all of these reflect the malpractice of China's administrative system reform. Therefore, according to the basic idea of good governance to analyze the paths of deepening the reform of the administrative system is feasible, which will also be conducive to promote the reform of the administrative system.

Key words: good governance; administrative system reform; government