

简政放权:政府权力转移的诸问题思考(专题讨论)

编者按:改革开放以来,我国已经先后进行了七次政府机构改革,而《国务院关于印发2016年推进简政放权放管结合优化服务改革工作要点的通知》则拉开了新一轮政府简政放权的序幕。简政放权作为政府职能转变的重要突破口,意味着政府权力的转移。可以说,简政放权,精简的是束缚市场主体的“无形锁链”和错装在政府身上的“有形之手”,释放的是市场的活力和发展的动力,以及全社会的创造力。基于此,本刊本期约请了几位学者就政府简政放权、权力发生转移过程中出现的新问题、新现象进行探讨,旨在为政府全面深化改革、进行政府职能转变提供一些有益的思考。

简政放权:当前政府职能转变的一个路径选择

柳新元 杨腾飞

(武汉大学 政治与公共管理学院 武汉 430072)

摘要:改革开放以来,中央政府进行了几次机构改革,虽然取得一定成果,但由于没有真正厘清政府与市场、政府与社会之间的关系,因此,并没有达到既定目标。以简政放权的府际关系逻辑、市场逻辑和社会逻辑为分析框架,梳理改革开放以来历次政府机构改革的意义及其局限,可以得出,简政放权是当前政府职能转变的一个路径选择。具体而言,中央政府应该向下级政府放权,各级政府应向市场和社会放权,以最终实现国家治理体系和治理能力的现代化。

关键词:简政放权;政府职能转变;政府机构改革;服务型政府

中图分类号:D035.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1007-4937(2017)01-0023-05

新中国成立后,中国很快建立起高度集权的政治和经济体制,政府因此全面介入人们的经济和社会生活,导致人们的社会自由度减少,社会活力不足,经济活动受到各级政府的管制,企业难以按照市场需求自主安排生产经营。改革开放后,政府不断放松对企业和社会的管制,除发挥政府

这只“看得见的手”的功能外,还注重市场“看不见的手”的作用。党的十四大确立了全面建立社会主义市场经济体制的目标,要求各项经济活动按照市场规律办事,放松对社会的控制,以激发各方面的创造力、活力和积极性。之后,党的十八届三中全会确认了市场在资源配置中起决定性作用,并要求充分发挥社会组织的作用,激发社会活力。而这都需要政府转变自身角色,适应社会发展的潮流和规律。鉴于此,怎样转变政府职能?转变哪些政府职能?如何转变政府职能?将成为本文关注的重点。转变政府职能涉及三个方面的问题:即中央政府与地方政府之间的关系——府际关系、政府与市场之间的关系、政府与社会之间的关系。中央政府应放的权力要放,适度分权于地方政府;各级政府也应明确自己的权力范围,公

收稿日期:2016-10-25

基金项目:湖北省教育厅高等学校哲学社会科学研究重大项目“改革开放以来中国的意识形态话语体系:创新、成就、问题与趋势”(15ZD006)

作者简介:柳新元(1966—),男,湖北黄冈人,教授,博士生导师,经济学博士,从事广义政治经济学研究;杨腾飞(1991—),男,河南平舆人,博士研究生,从事当代中国政府与政治研究。

布权力清单,在边界范围内做好自身事务,放权于市场和社会。而简政放权可以有效回应上述问题,在提高政府效率和清廉程度的同时,增强市场和社会活力^[1],简政放权将成为中国未来政府职能转变的一个路径选择。

一、简政放权的逻辑:一个分析框架

我们研究的思路将遵循国家—市场—社会三分法。这一方法与分析框架要求不同的领域采用不同的治理思路。因为政府、市场与社会各自按其不同功能和规律调节不同领域的事务。在目前的市场经济条件下,政府职能是经济调节、市场监管、社会管理与公共服务,而市场根据平等、自愿、公平和诚实信用原则履行平衡供求矛盾、商品交换和价值的实现、信息传递,以及收益分配功能;社会则主要发挥交流、导向、整合、继承和发展功能。政府、市场和社会各司其职,为人们能够过上一种优良的生活,释放社会活力、激发创新热情等奠定良好的政治与社会环境。

1. 简政放权的府际关系逻辑

简政放权需要中央与地方政府之间合理划分各自权限。现代社会是一个复杂的系统,按照传播学的理论,中央政府得到的信息经过层层传达之后失真度较大,有的甚至南辕北辙,这对决策的科学化民主化不利。而地方政府更接近社会,往往可以对经济社会发展现状做出快速反应。虽然科技发达的今天,信息传递速度加快,但这些信息依然需要人来处理,中间环节越多,信息传达处理的速度就越慢。即便中央政府掌握了失真度较少的信息,但它的精力也是有限的。中央政府各部门管得过多过细,并不利于地方政府因地制宜及主动性的发挥,因此,把一些原属于中央处理的行政事务交给地方,效果往往会更好。随着改革开放和市场经济的发展,政府与社会的关系被改变,政府对市场和社会承担的责任与使命也发生变化,政府因此进入到重构其职能体系和组织布局的时代^[2]。特别是面对当前的差序政府信任格局^[3],中央和地方政府的权责划分总体上需要适应经济社会发展的要求,中央政府要做的不是上收行政权力,而是要下放权力,并加大对地方政府的监督力度,使其不能滥用权力,以便更好地发挥地方政府贴近基层、就近管理的优势,真正为人民服务,做到有所为,有所不为。

2. 简政放权的市场逻辑

简政放权要求各级政府向市场放权。政府负责制定宏观经济政策,同时发挥市场在资源配置中的决定性作用。只有政府与市场各司其职形成合作与互补的友好关系,才能有效促进市场经济

的发展,推动经济增长。反之,如果政府长期过度干预或者放任市场行为,则很容易导致市场经济秩序的混乱及经济危机风险的发生,会抑制经济发展水平的提高和经济规模的提升^[4]。人类社会的经济活动是自发产生的,最初,在一个相当长的历史时期内没有政府干预,直到后来,政府向部分从事经济活动的主体征税,才开始涉入市场,但这个时期的市场范围仍然很狭小,并不活跃。进入资本主义社会后,早期阶段的市场还是比较自由发展的,政府扮演着“守夜人的角色”,但由于市场所具有的自发性、盲目性、滞后性等缺陷,所以,需要政府站出来,以更加积极的态度来治理市场失灵。政府的经济职能是随着市场经济的发展应运而生的。当前,中国经济的职能主要是保持宏观经济稳定、加强市场监管、维护市场秩序、弥补市场失灵、提供公共服务、保障公平竞争、推动可持续发展和共同富裕^[5]。另外,政府还需要制定执行能够保证市场经济健康运行的法律,反对除自然垄断之外的形形色色的垄断,尤其是要打破以不合理的行政审批造成的行政垄断。至于企业生产什么、生产多少以及为谁生产则是企业自己的事情。此外,市场自动淘汰生产效率低下、技术落后的企业,使那些技术先进、科技创新的企业更好地生存下来。总而言之,在社会主义市场经济条件下,政府的经济职能必须是宏观调控型的,其根本目标在于弥补市场缺陷和保证一个公平竞争的宏观经济环境。而这这就要求政府进一步转变职能,向市场放权,把市场做得了和做得好的事情交还给市场。

3. 简政放权的社会逻辑

积极培育社会力量,促进其成长是简政放权的应有之义。在打造一个强有力政府的同时,培育一个相对自治的社会,既能改善社会治理,又能保持一定的社会自由度。政府与社会的关系受到古往今来政治研究者的关注,以马基雅维利、布丹、霍布斯和黑格尔为代表的一派坚持强政府主义路线,即坚持以国家权力统领社会;而以洛克、斯密和托克维尔为代表的一方则认为,社会权力不但要独立于国家权力,而且要制约国家权力的滥用^[6]。强国家—弱社会、强社会—弱国家、弱国家—弱社会、强社会—强国家这四种国家与社会关系模式,是当前学界关于政府与社会关系的研究成果,四种模式各有优劣。本文认为,在现代社会中,政府扮演的角色是为全社会提供公共产品、维护社会公平正义、评判社会纷争,而社会组织是社会自我组织、自我管理、自我服务的。社会组织一旦出现问题,政府可以事后监管。中国不同于西方,它走的是一条政党造国家、国家造社会

的道路^[7] ,社会组织发育不成熟 ,政府的管理就不可或缺。但是 ,由于政府权力和精力有限 ,既不可能处理所有的社会事务 ,也不可能处理好某些特殊的社会事务 ,因此 ,就应该给社会组织以必要的活动空间。

二、改革开放以来历次政府机构改革的意义及其局限

1. 历次政府机构改革历程回顾

改革开放以来 ,中国进行了七次规模较大的政府机构改革 ,分别在 1982 年、1988 年、1993 年、1998 年、2003 年、2008 年和 2013 年 ,这七次机构改革都以精简政府机构和其工作人员来推动政府职能转变。总的来说 ,这些政府机构改革实践确实积累了不少宝贵经验 ,但也在一定程度上存在着明显问题。

1982 年的政府机构改革 ,规模较大、目标指向明确 ,改革的目的是要试图重构和完善行政管理体制 ,此次改革前后持续了三年。通过精简各级领导班子 ,明确规定部门职数、任职年龄和文化结构 ,减少副职 ,废除领导职务终身制 ,使干部队伍在年轻化方面取得了较大突破。但由于国家当时正处于农村经济体制改革的阶段 ,因此 ,没有提出全面变革行政管理体制的任务 ,没有真正减少政府机构及其工作人员 ,致使改革的结果既没有触动高度集中的计划经济管理体制 ,也没能真正实现政府职能的转变。

1988 年的政府机构改革 ,在调整和减少工业和专业经济管理部门方面取得了进展。由于当时提出在深化经济体制改革的同时要推进政治体制改革 ,并首次提出了“转变政府职能是机构改革的关键”。所以 ,此次改革先中央政府后地方政府 ,自上而下、分步实施。但由于后来一系列复杂的政治原因 ,以及经济过热和通货膨胀的影响 ,地方政府机构改革暂停 ,被精简的机构很快又重新膨胀起来。

党的十四大提出建立社会主义市场经济体制 ,所以 1993 年政府机构改革的重点是转变政府职能 ,并首次提出了政府机构改革与建设社会主义市场经济体制相适应这一目标。但此次机构改革“目的虽清楚 ,目标却不明确”。虽然减少压缩甚至撤销工业和专业经济部门是社会主义市场经济体制的内在要求 ,但从改革措施来看 ,这类部门保留增加的较多 ,合并撤销的却很少。与此同时 ,本次改革还试图通过统筹党政机构设置来理顺纪律检查与行政监察的关系 ,例如提出了中纪委和监察部合署办公。

建立办事高效、运转协调、行为规范的政府行

政管理体系是 1998 年政府机构改革的重要目标。本次改革试图通过对政企不分组织基础的消除、国家公务员制度的完善及高素质、专业化行政管理队伍的建设等措施 ,逐步建立起与社会主义市场经济体制相适应的中国特色的行政管理体制 ,因此 ,在政府职能转变上取得了重大进展 ,几乎所有的工业、专业经济部门都被撤销 ,在很大程度上消除了政企不分的组织基础。

紧紧抓住当时社会经济发展存在的突出问题 ,进一步转变政府职能是 2003 年机构改革的进步所在。此次政府机构改革的目的是建设服务型政府 ,全面促进经济建设、政治建设、文化建设和社会建设四位一体的目标 ,基本途径是全面履行政府的经济和社会职能 ,为建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的政府体系而努力。但其中有些部门职责交叉重叠的现象并没有被解决 ,这也成为下一次大部制改革的原因。

为进一步推动并深化行政管理体制改革 ,2008 年的机构改革按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督三权制衡、协调的要求 ,在优化组织结构、规范机构设置及完善运行机制上下工夫 ,为全面建设小康社会提供组织保障。此次改革的重点在三个方面 :加强和改善宏观调控以促进科学发展 ,加强社会管理和公共服务以保障和改善民生 ,通过探索职能有机统一的大部门体制来整合、理顺部门职责关系。

2013 年政府机构改革的目标是理顺关系、优化结构、转变职能、提高效能 ,进一步完善大部制并加大部门的整合深度和力度 ,促使部门间的协调配合机制更加健全 ,并在此基础上 ,形成决策科学、分工合理、权责一致、执行顺畅、监督有力的管理体制。但在浏览了国务院网站后发现 ,政府机构设置、领导职数、编制问题依然没有得到较好的解决 ,领导超编问题普遍严重 ;除了国安部、国防部和监察部查询不到相关信息以外 ,其他各部门均存在领导超编现象 ,而且各部委内设机构也过多。

2. 简要评价历次政府机构改革

转变政府职能的关键是处理好政府与市场、政府与企业、政府与社会组织(以及政府与个人)的关系 ,这七次政府机构改革以建立社会主义市场经济为导向 ,通过合并、撤销、精简政府机构 ,建设服务型政府。但我们不难发现 ,前几次机构改革由于复杂的政治和经济原因 ,呈现一定的反复性 ,有的被撤销的机构又重新建立起来 ,有的方面的改革半途而废。这是没有认清政府职能 ,没有科学设计 ,以及过分担心改革风险的结果(虽然取得了干部年轻化、废除领导职务终身制等成果)。1993 年以来 ,由于对政府职能认识的逐步

加深,政府改革的目标得到了进一步明确,因而在大部制改革方面取得了一定的成果,服务型政府建设也有突破性进展。但不可否认的是,在国家、社会、市场的三方关系中,中央政府的权力依然过大;在审批领域,政府比较强势,导致社会组织成长缓慢,社会力量弱小;行政审批项目依然过多,普通企业在繁琐的审批环节面前无能为力,民间资本投资渠道明显狭窄,亟需政府放宽市场准入,在非自然垄断领域给予民企同等的国民待遇。正是由于上述问题的存在,新一届领导集体才提出以简政放权为突破口,不断加快政府职能转变的步伐。

三、简政放权:当前政府职能转变的路径选择

由于以往以机构合并、裁撤为手段的政府职能转变并没有减少政府权力过大、管事过多的现象,因此,只有简政放权才能真正进一步解决政府职能转变的问题。政府职能从着重管制走向公共服务是大势所趋,而建设服务型政府已成为理论界和政府的共识;推动简政放权,减少不必要的行政审批是其中的重要一环。在社会主义市场经济条件下,市场对资源配置起决定性作用,政府仅履行宏观调控职能即可,不必关注经济运行的细枝末叶;另外,推动国家治理体系和治理能力现代化,也要求政府有所为、有所不为,大力实施简政放权。宏观审视全面深化改革的时代背景,各级地方政府简政放权和公布自己权力清单,也是全面改革系统工程的一个重要组成部分。从2013年5月到2016年11月,中央政府先后进行了超过七次大规模的简政放权改革,使权力清单和权利清单相配套,向下级政府、社会和市场放权,试图在厘清自身权力边界的前提下,充分发挥地方政府和社会的积极性,鼓励大众创业、万众创新。可见,简政放权已经成为目前政府职能转变的一个现实路径选择。

1. 当前简政放权的目标

一是中央政府向地方政府放权。从府际关系看,简政放权在提高中央政府行政效率和推进法治国家建设的同时,也将加强地方政府的自主权并增进权威。一方面2013年以来,国务院相继取消了行政审批项目高达360余项,这种行政审批权限的削减不仅与中央倡导的国家治理现代化的总目标相符合,也是中央政府职能由管理型转向服务型的具体体现。此外,中央政府在权力精简的过程中,还取消了49项非行政许可审批事项,并将84项非行政许可审批事项调整为政府内部审批事项。非行政审批事项具有特殊性,其本身并无法律法规的依据,是计划经济思维的产物,

也是社会主义市场经济体制下权力寻租的温床,更与中国建设法治国家和法治政府的要求相违背,因而对它的废除势在必行。在2015年5月召开的国务院常务会议上,非行政许可类别被取消,这实质上是中央主动把政府的权力关进笼子里。正如李克强总理所言,“我们取消非行政许可审批,制定权力清单,其目的就是为了划定政府权力的‘边界’。”另一方面,正是由于中央权力过分集中,导致地方政府在其经济和社会发展中严重缺乏自主性和灵活性,严重影响了地方政府的治理绩效,也严重损害了地方政府的合法性。因此,中央政府应该通过不断加大对地方政府的权力下放,来增强自身进行经济和社会发展的自主性与灵活性,使地方政府通过提升治理绩效来增强自身的合法性。在新一轮的简政放权过程中,中央将大部分的投资审批事项的权力下放给地方,将国家扶持项目的具体操作交由地方政府主导(中央政府仅确定方向、原则与标准);同时加大了对地方政府的财政支持力度,为地方政府更好地履行职能提供财力保障。中央政府的这些放权让利措施,不仅有利于调动地方政府的积极性,也会提升地方政府的权威和合法性;而地方政府的合法性增强,将反过来增强中央政府的合法性。

二是各级政府向市场放权。自2014年8月12日,国务院发布《国务院关于取消和调整一批行政审批项目等事项的决定》(国发〔2014〕27号)以来,中央政府将134项前置审批的工商登记事项改为后置登记事项,并取消了134项职业资格许可和认定事项。本文认为,这类审批事项的改革不仅是实质性的向市场放权行为,也会因此调动起全社会大众创业、万众创新的热情。这主要是因为繁琐的工商审批程序及其连带的高额费用一直是创业的主要限制,过多过乱的职业资格许可,也成为阻碍人们进入新行业进行创业创新的门槛。如果把此次政府大幅度减少工商审批程序和大量撤销一些人为的职业门槛,与政府放松一些行业的市场准入联系起来考虑,会使这些改革新政在促进大众创业方面发挥的作用更加明显。

三是各级政府向社会放权。一个良好的社会需要秩序和活力,政府和社会组织在各自的领域内发挥作用,能实现优势互补。当代社会,政府的职责是监管和服务。政府在对各类社会主体的活动进行监管的同时,需向各类社会组织放权。作为一种事前监管手段,行政审批意味着政府责任的前移,但如果事后监管不到位,再多审批也难以维护好社会秩序。因此,对政府来说,加强对社会组织事后的监管远比事前审批的要求更高、责任

更大。社会组织作为现代社会的一个重要组成部分,可以在慈善、社会互助、应急突发灾难及培育社会信任方面发挥重要作用。但长期以来,政府对社会组织限制的过多过严,严重阻碍了其正常的发育和功能发挥。鉴于此,在简政放权的过程中,政府可以在登记注册、降低门槛、放宽准入等方面为社会组织的发展提供必要的便利。同时,依法加强对其事后的管理。这不仅可以减轻政府管理社会的负担,而且可以让社会组织在培育公民的公共精神方面发挥良好作用。

2. 简政放权需要注意的问题

一是政府需要进一步转变观念。政府要相信市场和人民能够管理好自己的事务。在简政放权的过程中,去除家长制观念。另外,在简政放权的过程中要大力提倡执政为民、权力为民的观念。此外,简政放权后,行政审批制度改革不仅面临许多来自部门权、责、利及行为习惯等因素的困扰,而且存在部门间系统融合、共享信息、同步改革和配套政策等问题^[8],而这些问题的最终解决,在很大程度上需要相关政府部门及其工作人员观念的转变。

二是在简政放权的过程中,要鼓励各利益相关方的有序参与。当前的简政放权是由中央政府主动决策、积极推动、层层压力推动的,它局限于政府内部行为,缺少市场、社会和公民等其他主体的参与,也没有考虑因地制宜的问题。这就导致中央政府对市场和社会信息掌握不及时,出台的决策大多是宏观性的,因此,在简政放权的过程中,鼓励相关利益主体(如地方政府、企业、社会组织和个人)的有序参与和充分协商,以打破部门和地方的利益藩篱。

三是建立简政放权的监督反馈机制。简政放权要促进社会的发展和进步,关键在于落实。这需要注意权力虚放及放权不配套、不到位的问题。有调查发现,简政放权后,有三成的企业认为存在变相行政审批,或与之相比变化不明显^[9]。此外,还存在审批项目打包现象,一些本该被取消的审批事项一项变成多项,而需要保留的项目又将不少项目合成一项,导致审批事项浩繁、程序复杂^[10]。只有建立落实简政放权的监督反馈机制,才能避免形式放而实际不落实的问题。通过网络、报刊、广播电视等各媒介公布、宣传简政放权的具体文件和措施,是建立简政放权监督反馈机制的一项基础性工作。如此,既方便人民群众监督,上级主管部门也可以根据群众反馈意见,敦促相关部门及时整改,使简政放权真正发挥实效。

结 语

党和政府为了加快政府职能转变,在吸取以

往政府机构改革经验教训的基础上,把简政放权(即行政审批制度改革)作为行政体制改革的突破口。截至2015年10月,国务院已经八次下发了简政放权文件,相关措施也取得了一定成果,但最终效果还有待于时间和实践的检验。通过分析历次政府机构改革的经验和教训,本文认为,前几次的政府机构改革在推动政府职能转变方面的效果十分有限,政府权力依然无处不在,管理的事务依然过多过细,不利于发挥地方政府的积极性,不利于调动大众创业的热情,也不利于社会活力的迸发。目前,中央政府又提出了新一轮的简政放权,在划定中央权力清单(和权利清单)后,地方政府可以拥有更多的自主权,可以制定和实施符合地方实际的政策,充分发挥自身的主动性和积极性;对市场来说,减少相关审批可以推动中小企业成长,创造更多就业机会,释放大众创新的活力;对社会组织来说,一些限制将被取消,这对于促进社会组织的成长和减轻政府不必要的负担来讲,具有重要意义。当然,中央和地方政府的简政放权只是政府职能转变的一个方面,要使中央及地方政府的职能转变到位,不仅需要其他行政改革措施的紧密配合,还需要政府、市场、社会三方的密切协作,而这将是一个较长时期的探索和磨合过程。

参考文献:

- [1] 竺乾威. 行政审批制度改革: 回顾与展望[J]. 理论探讨 2015 (6): 6-7.
- [2] 林尚立. 重构府际关系与国家治理[J]. 探索与争鸣 2011 (1): 37.
- [3] 李艳霞. 何种信任与为何信任? ——当代中国公众政治信任现状与来源的实证分析[J]. 公共管理学报 2014 (2).
- [4] 马力宏, 刘翔. 变化中的政府与市场关系及其影响[J]. 理论探讨 2013 (5): 73.
- [5] 张旭. “政府和市场的关系”与政府职能转变[J]. 经济纵横 2014 (7): 21.
- [6] 庞金友. 国家与社会: 近代西方理论的视角[J]. 宁波市委党校学报 2008 (1).
- [7] 任剑涛. 以党建国: 政党国家的兴起、兴盛与走势[J]. 江苏行政学院学报 2014 (3).
- [8] 张定全. 全面推进地方政府简政放权和行政审批制度改革的对策建议[J]. 中国行政管理 2014 (8): 16.
- [9] 马建堂. 简政放权: 来自社会的评价与基层的声音[J]. 国家行政学院学报 2015 (4): 5.
- [10] 李波, 等. 行政审批制度深化改革的困境与出路[J]. 政治与法律 2013 (11): 70-71.

[责任编辑: 王雅莉]