

新华文摘

【半月刊】



10 2015
ISSN 1001-6651

领导干部要始终做到忠诚干净担当 (刘云山)

全面深化改革的社会路径 (周晓虹)

新型乡村治理：挑战及破解之道 (郑风田 等)

从“中西古今”到新的思想“四重奏” (张曙光)

资源收益分配机制及其对我国的启示 (景普秋)

从“乡村建设”到“城镇化建设” (陈廷湘)

煤球李子 (刘心武)

格格不入，或短篇小说 (李敬泽)

怀念曾彦修【两篇】 (王春瑜 张建智)

**后大众化时代，如何理解高等教育
公平** (顾海良 等)

第三次全国科技工作者状况调查报告 (课题组)

**新媒体时代的新闻生产：理念变革、产品
创新与流程再造** (刘义昆 等)

2035年世界经济展望 ([美] 理查德·库珀)

**改革开放以来的中国近代地方政治
制度史研究** (翁有为 等)

或者说,这种“工作量来不及做”的问题,其根源正是在于“找不到合适人选”。据分析,之所以出现这种情况,其主要原因是:

一是,成文的以及不成文的用人之形式条件越来越苛刻,符合条件的人选极为有限,“圈子”实在太小。以“985”高校的校长岗位为例,近些年以来,除了一般性的资格之外,一般还必须具备院士头衔、副部长行政级别或者至少有两个及以上正局级相关岗位的任职经历。根据这样的资格条件,找遍全国各地应该说也找不到几个。某地一个正局级机构,由于历史原因,其所属8个研究所也具有正局级的级别。根据规定,能够晋升至副所长(副局级)岗位的,需有两个及以上正处级相关岗位的经历。但是,作为一个研究机构,其下属的“研究室”或相关机构并不具有“处级”的级别。于是,在研究所工作的任何一个人都没有任何可能被晋升到副所长或以上职务。与此同时,能够担任此类职务的又恰恰需要有相关专业的研究基础和经历,因而,找到这样的符合条件的人选也就难上加难了。

二是,“带病提拔”的压力越来越大,选人用人的风险明显提高。随着反腐力度的加大,且一些腐败官员被带病提拔的问题不断被披露,选任干部的风险也就越来越高。在相当多的情况下,一个领导干部之问题的暴露率与其被提升或调任有着一定的相关性,因而所谓带病提拔的概率也就相对较高。日前新华社就有报道,去年就出现有5名拟提拔中管干部因被查实有问题而被取消任职资格的情况。这种情况迫使各级组织部门在提任干部工作中会格外地谨慎小心。

三是,选人用人的程序日益复杂,各种要件过多过繁,使得一些有用人才难以进入视野和程序。为了规范干部选任程序,2013年中央又修订了《党政干部选拔任用条例》,这对于规范各级领导干部的任用无疑起到了积极的作用。但是另一方面,基于“条例”的规定,选人用人的条件清晰了、具体了,程序规

范了、严格了,这同样也就意味着选人用人的难度加大了。我们注意到,“条例”的主要思想和主要精神基本上是“规范性”、“限制性”的,就是说,“哪些人不能用”以及“哪些情况下不能用”的规定远远多于“哪些人可以用”以及“大胆用哪些人”的规定。

四是,一些地方或组织为使特定的人选能够符合形式要件,有意识地为一些特定的对象创造机会,如为其安排轮岗、基层锻炼、党校学习等等,“为了提拔而安排”的思维某种程度上主导着选人用人的工作,多少年前就一直揭示的所谓“管人与管事”的问题进一步得到加强。这又使得一些特定的领导干部不能安心既定的岗位,形成不了良好的组织认同感和组织情感基础。在某些情况下,无论是其领导人还是其被领导,心里都非常明白,其来到这里担任领导仅仅是个过渡而已。

上述情况表明,说“干部任用困局”实际上也应该不是夸大其词,更不是危言耸听。规范各级各类党政干部的任用程序,其主旨应该在于能够不断地发现和使用到德才兼备的优秀领导干部。为此,再次呼吁“不拘一格降人才”的理念和政策取向,已经成为当前我党干部工作的当务之急。为此,笔者谨提出如下建议:

一、切实加强对干部制度的研究,对新时期干部制度的改革和发展进行系统思考和顶层设计,从战略高度提出我国干部制度改革和完善的方向和原则。在这方面,有必要借鉴上世纪80年代中后期的经验,那个时期,对于干部制度的研究有一个全国性的热潮,产生了很多研究成果,其中有很多思想和主张至今应该仍然具有参考性意义。

二、高度重视干部分类管理的意义。“党管干部”并不能被理解成党按照统一的标准和要求来管理所有的干部。多年来,我们在干部管理中强调集中统一有余,注重分类管理不足。这是严重制约干部工作的一个重要因素。有必要将

“组织变量”的概念和原理运用到干部管理之中。在我国,主要的组织变量包括:性质变量,党政组织与学校组织、企业组织不一样;层级变量,同一个类型的组织,中央组织与基层组织不一样;规模变量,同样是一个企业,一个国有大中型企业与一个地方小企业完全不能同日而语。基于这样的组织变量,其干部的管理特别是干部的选拔任用就应有所不同。

三、切实改变选任干部的重形式条件而轻实质条件的状况。理论上说,我们之所以提任某人担任某个领导岗位,主要是因为这个人具备担任这个领导岗位的德才条件,能够胜任这个岗位的工作。这是所谓选任干部的实质条件。相比之下,这个某人是男是女、何方人士、年龄几何(只要尚没有达到法定退休年龄)等等,都属于形式条件。形式条件应该服从实质条件。

四、尽快制定选任干部的“初始提名权制度”,提高选人用人的效率,完善选人用人的责任。尽管新修订的《党政干部选拔任用条例》就干部选任的第一个程序称之为“动议”,但干部选任的“初始提名”问题依然存在。但是值得注意的是,在现行的干部制度中,对于一个岗位,是谁来提名或者严格地说,是谁第一个提名(初始提名权),没有任何制度的依据。因此,有必要明确初始提名权的主体(明确到具体的个体而不是抽象的组织和团体)。惟其如此,才能提高选人用人的效率,也才能明确选人用人的责任。

五、切实推动从“以官选官、以人选人”模式到“以制度选人、以程序选人”模式的转变。“以官选官、以人选人”的模式说起来也并不是说不能起到积极的作用,但是这种作用的附加条件也尤其的多。尤其是这个选官之“官”自身的一些主观客观的情况,能够直接影响到组织运行的一般进程。课题组调研中发现,一些单位就是因为主要领导的个人偏好而三五年没有正常进行过公务员的职务晋升工作。另一个典型实例是,某著名高校因

经济新常态下的政府行为调整

竺乾威

一、经济发展与政府行为

经济发展是与一个社会选择的经济制度相关的。如果以现代社会以来算起,那么人类历史上曾产生过两种不同的经济制度,这就是市场经济与计划经济。从起源上讲,计划经济的特点在于它是一种建构的、中央集权和控制的经济体制,而市场经济则是一种自然演进的、以市场来配置资源的经济体制。这两种不同的经济体制在相当程度上决定了政府与经济的关系。在计划经济体制中,政府扮演着计划者、执行者的角色,呈现的是一种自上而下的运作;而在市场经济中,政府只是起一种守夜人的作用,主要是规范市场运行规则。计划经济在后来走向了没落,中国改革开放的一个巨大的体制变革就是用市场经济体制取代了计划经济,建立了社会主义市场经济。

在市场经济的发展过程中,政府的角色也经历了一个变化的过程。三位经济学家在这里起了重要的作用。首先是亚当·斯密,斯密认为政府在经济活动中不应该扮演积极的作用,而应该让市场这只看不见的手发挥作用。这样他就基本上奠定了政府在经济活动中的守夜人的角色。政府从消极角色向积极角色的转变是与凯恩斯的学说联

为一段时间的党政主要领导不和而使部分中层干部缺位达两年之久。这些情况充分凸现了“以官选官、以人选人”模式的弊端。

综上所述,所谓不拘一格降人才,这个“格”不仅仅是被选人的条件之“格”,同时甚至更为重要的也是制度规范之“格”。尽快探索一种在分类管理基础上的、规范高

效的选拔任用干部的制度和程序,将一大批年轻力壮德才兼备的有用之才录用到党和国家的各级领导岗位,是破解干部任用困局的必由之路,也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要基础。*

【作者单位:上海市社会科学界联合会】
(摘自2015年3月17日、24日《组织人事报》)

的爆发,其结果是导致新凯恩斯主义再次大行其道,政府的积极干预再次被认为是解决问题之道。

这里背后的实质是市场失灵和政府失灵问题。市场失灵提供了政府介入的理由,但政府的介入又会导致政府失灵,问题的核心在于怎样的政府干预才是恰当的。事实上,新自由主义也并没有完全否认政府的作用,现代国家的经济不可能在一个没有政府的体制下运行,因为在道格拉斯·诺斯看来,“如宪法秩序以及基本规章制度都是由国家供给的”。问题是这里的一个度怎么来把握,这是一个困难的地方。

比较之下,中国的市场经济首先是建构的,而不是演进的;其次,中国的市场经济是从计划经济转轨过来的。这两点产生了中国经济与政府之间的独特关系,形成了中国特色的政府主导的市场经济模式,它也决定了中国经济管理行为。

传统的中国是只有国家,没有社会,没有市场,国家涵盖了一切。中国的市场经济体制是政府在否定了计划体制后建构起来的。作为建构者,它自然担负了市场的发育和成长的责任,这使得政府即便在市场经济体制建立起来后仍然必须在一段时间里发挥重要的作用。其次,中国从计划经济过来,政府的控制模式显然带有它的惯性。再者,更重要的是,中国在改革之初选择了东亚而不是南美的经济发展模式。前者是政府主导型的,后者是自然演进型的。选择前者的理由在于,这一模式比自然演进的模式能以更快的速度推进经济的发展。而中国当时面临的一个最重要的任务就是以最快的速度推进经济发展,以最快的速度改变国家贫困落后的状况。后来的历史表明,这个政府主导下的经济带来了中国经济的快速增长,以平均9.8%的GDP增长率在世界经济史上写下了令人骄傲的一笔。

这一快速的成长显然是同政府的作用分不开的,而政府推动的成功得益于一些条件。首先是政府将职能重心放到了经济发展上。

改革开放之初,中国社会贫困到了极点,因此发展经济成了政府工作的重中之重,我们在公平和效率中毫不犹豫地选择了效率,这是因为当务之急是改变国家的贫困面貌,是使国家和整个社会富裕起来。这是促成政府全力搞经济的一个重要的动力来源,事实上也得到了整个社会的认可。在经济高速发展时期,政府最重要的目标就是以最快的速度发展经济,对GDP的追求成了政府工作的中心。其次是尽管政府在改革开放中一改以往国家一统天下的管理模式,推动了市场和社会的形成,但是在这三者之间并没有确立明确的权力边界,这为政府在经济领域里大展拳脚提供了可能,也为政府主导或者政府的深度干预提供了合法性的基础。再者,地方政府围绕GDP指标的竞争性运作进一步推进了经济的快速增长,各地层出不穷的经济开发区、各种诱人的优惠条件、五花八门的扶持政策、源源不断的资源供给,等等,所有这些使得地方政府一度表现出了企业化的行为特征。最后,绩效评估制度和官员提升条件增强了政府官员对经济发展的重视。在相当长的时间里,对政府和官员的考核唯GDP是举,GDP成绩亮丽往往是得到提升的一个重要条件,这是官员对经济增长全力以赴的又一个重要的推动力。另外,GDP的高低,财政收入的多少又影响了政府官员的收入水平和福利水平(因为政府公务员收入中最有意义的一块是来自地方财政的收入)。

政府的推动带来了经济近两位数的高速增长,但也带来了不少问题。对政府本身而言,这些问题表现在:

(一) 政府经济职能的强化导致政府其他职能的弱化

事实上,经济职能只是政府的一种职能,政府要履行很多的职能,其中重要的是监管职能和公共服务职能。由于监管职能的缺失,高速经济发展时期出现了安全事故频发、食品药品安全性差、环境遭到污染、资源被破坏等一系列问题,一些

问题甚至引发了群体性事件。专注于经济发展也导致了公共服务职能遭到忽略。2003年的SARS集中反映了中国政府在公共卫生服务方面一种相当窘困的状况,医疗资源、教育资源等一系列民生方面资源的短缺已经跟不上民众的需求。也正是在这样的背景下,中国政府在2004年提出服务型政府的建设,把政府的主要职能转向社会管理和公共服务。尽管如此,对GDP的追求依然是不少政府的重中之重。

(二) 对数量的追求导致了对质量的忽略

中国高速发展的经济事实上是一种低效率、高成本和高消耗的经济,尽管GDP获得了差不多两位数的增长,但是经济运行的质量是不高的,经济的结构是不合理的,是一种粗放型的发展。尽管这样的发展在一定时期有它的合理性,但这种发展缺乏可持续性。低效、高能耗成了增长时期中国经济发展的一个重要特征,中国单位GDP的能耗是日本的7倍,美国的6倍,印度的2.8倍,中国在人均GDP四百至一千万美元时,出现了发达国家人均GDP三千至一亿美元期间出现的严重污染。但这一问题在高速经济增长的光环下被掩盖了,因为GDP成了评价政府绩效的最重要指标。事实上,政府在好多年前就发现了这样的问题,提出了产业结构的转型,提出了提高经济运行的质量,淘汰落后产能等等。但是,对高速发展和高指标的追崇妨碍了这样的转型。GDP的数量成了一个敏感的指标,一旦下跌,就会不遗余力地把它搞上去。因此,一些本该淘汰的落后产能被保留下来了,一些本该被淘汰的制造了大量污染的企业也被保留下来了,原因是它们可以创造GDP。

(三) 对经济的深度干预导致了寻租空间的扩大

权力运行的不透明和对权力缺乏制约致使官商勾结、以权谋私和贪污腐败的现象难以得到有效的遏制。十八大以来所有遭到查处的政府官员几乎都摆脱不了与金钱的

关系。山西省因与煤老板勾结而落马的大量官员可以说是这方面的一个典型。这从另一方面也反映了政府在关注经济发展的同时,忽略了法制的建设,忽略了现代市场经济本质上是一种法制经济,法制是市场经济得以健康运行的保证,是市场得以排除权力干预的保证。法制的缺失使中国的经济在某种程度上变成了一种掠夺性的经济。此外,政府在GDP一路高歌猛进下也忽略了自身的建设。在对权力制约薄弱的情况下,在权钱紧密交织、存在大量寻租空间的情况下,忽略政府官员的行政道德伦理建设也是贪污腐败得以盛行的一个原因。

(四) 权力的无节制使用导致政府公信力的下降

政府权力对市场的高度干预导致的市场扭曲,监管缺失导致的食物安全危机和生态环境的恶化,有限的优质教育、卫生、社保等公共产品的供给导致的资源紧张,寻租导致的官员大面积的贪污腐败,由权力使用不当引发的群体性事件和社会风险,所有这些导致了政府公信力的下降,政府声誉的跌落和政府权威的受损。

二、经济新常态下政府行为的调整

中国的经济发展速度从2012年开始放缓,由此中国经济进入了一种新常态。习近平主席在最近召开的APEC会议上指出了经济新常态的三个特征:从高速增长转为中高速增长;经济结构不断优化升级,第三产业、消费需求逐步成为主体,城乡区域差距逐步缩小,居民收入占比上升,发展成果惠及更广大民众;从要素驱动、投资驱动转向创新驱动。这三个特征有些指的是事实,比如经济从两位数的增长已经转向一位数的增长;有些指的是变化,如城乡差距缩小;有些指的是前景,如转向创新驱动,也就是指出了已经发生的、正在发生的和将要发生的。这三个方面事实上也意味着如何从已经发生的那里寻找经验教训,如何掌控正在发生的,以及如

何布局将要发生的。总而言之,能否进入一个人们所期望的高效率、低成本、可持续的中高速增长阶段,也就是所说的新常态,是需要付出努力的。

正如前面所言,中国经济的发展同政府是息息相关的。那么,进入新常态对政府来说意味着什么?经济发展形态的调整是否意味着政府的行为方式也要做相应的调整?答案是肯定的,因为中国的经济一直以来是政府主导的经济,高速的经济增长在相当程度上可以说是政府推动的,而进入新常态后,政府要做的不再是设法推动经济重回两位数的高速通道,因为这已经不现实,也有违经济发展的一般规律。政府要做的是如何在新常态中维持经济中高速的可持续的增长。从推动到维持,表明了政府行为方式的一个大的转变。如果说在经济发展的前期阶段,如何推动经济的高速增长是对政府的一大考验,而中国政府成功地经受了这一考验的话,那么,维持可持续的经济发展可以说是对中国政府一个更大的考验,因为经济发展史表明,高速的经济增长只是整个经济发展过程中的一个短暂的阶段而已。新常态预示着一个更为长远的阶段的到来,从这个意义上讲,维持的难度要高于推动的难度,它要求政府行为发生以下几个方面的变化。

(一) 从重经济到重保障

中国政府一度是生产型的,推动经济的增长曾是政府的重中之重。改革之初我们在效率和公平之间首先选择了效率,因为效率与生产相关,公平与分配相关,当初首要之事就是搞生产和进行积累,因为几乎没有东西可以分配。随着社会财富和资源的增加,政府的重心事实上也开始转向了分配和提供保障,服务型政府的提出本身就表明了这一点。但政府在高速经济增长时期形成的GDP情结老是挥之不去,以经济增长论英雄还是大有市场。新常态的到来在某种程度上为政府从重经济转向重保障提供了契机。如果说新常态的特征是告别

高速的经济增长,那么从政府的角度来说,也就意味着政府告别以往自身是市场经济主角的角色。新常态要求政府转向重社会保障,是因为随着经济的下滑、一些潜在的不确定性风险(如楼市风险、地方债风险、金融风险等)会浮现,甚至不排除会出现一些大的经济风险、社会风险和群体性事件,这从群体性事件逐年增多中可以看出。中国社科院法学研究所发布的《2014年中国法治发展报告》指出,“近13年间,百人以上群体性事件有817起,其中,2010年、2011年和2012年是群体性事件的高发期。2010年、2011年的群体性事件都在170件左右,2012年则飙升至200件。”抵御这些风险的有力武器则是一套良好的社会保障制度。因此,进入新常态,政府必须花大力气去解决民生问题,去提高社会保障的水平。同时,要“逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系。”这些保障体系是防范风险和危机的安全阀,是社会即便在发生风险和危机的情况下仍然得以平稳运行的保证。

(二) 从重权力到重责任

政府是权力的行使者。传统的管理模式是政府运用权力,但权力的边界不清楚,缺乏对权力合法性来源的认识,缺乏对行使权力必须承担责任的承诺,也缺乏对权力的制约。这造成现实中政府权力的越界、傲慢和滥用。由权力推动的经济发展在一定程度上造成了对权力的迷信和崇拜,认为有了权力,就可以解决一切问题。而只要经济绩效亮丽,权力甚至可以不顾法律法规的制约;权力导致的失误、过错或损失甚至可以不追究权力行使者的责任。从重权力到重责任的转变,不仅要依靠官员的自觉,更重要的是要有一套体制和机制来保证权力的正当行使和对责任的承诺。这里首先要确立政府权力的边界。浙江省的政府权力清单在这里跨出了第一步,在确定政府权力边界的同时,规定“法无授权不可为”。其次是权力下放,尤其是审批权力的下放。

浙江省在建立政府权力清单时也建立了“负面清单”,规定市场主体“法不禁止即可为”,赋以市场自由权。再者是强调责任意识,改变以往重权轻责的现象,把重心转移到承担责任上来,转移到问责上来。

(三) 从重审批到重监管

中国经济通常被人批评是一种审批经济,一个项目要盖上百个章并非绝无仅有。政府注重事先审批,而往往忽略了事中和事后的监管,这是传统行政管理模式的一大特色。这一做法不仅产生了大量的权力寻租空间,也束缚了社会的活力。新常态要求市场在资源的配置中起决定性的作用,这也意味着必须改变传统的审批模式,从重审批走向重监管,把重心放在事中和事后的监管上。事实上,审批项目的减少和取消本身就意味着政府监管职能的增强,因为在减少和取消后可能会出现一些管理真空。在这里,我们看到中央政府和一些地方政府已经开始采取对策来预防和解决这样的问题,比如国务院2014年8月份取消下放的行政审批一共87项,每一项后面都附有事中事后的监管措施,并要求部门和地方加强事中事后的监管责任,对每一项事中事后监管措施,都要在实施运行中及时跟踪了解、检查落实。一些地方政府也采取了相应的行动。比如山东荣成市政府也出台了相关的文件,要求把该管的事情管好,不该管的放开,并在监管原则、监管内容、监管措施等方面做了具体的规定,总的原则是不越位、不错位、不缺位。监管长期来一直是中国政府运作的一个弱项,由于监管不到位所产生的食品安全、生产、环境等问题时有发生。新常态更加强调社会和经济的平稳运行,因而也把政府的监管职能提高到了更高的高度,因为任何因监管不力导致的问题都会对社会和经济造成很大的伤害。

(四) 从重管理到重服务

政府角色从管理者转向服务者,其原因在于社会发生了一个从注重生产者转向注重消费者的变化。

如果说传统的管理模式是民众围绕政府转,现在则变成了政府围绕民众转。在进入新常态后,政府需要越来越多地扮演服务者的角色,而不是在经济高速增长期那种带领、指挥企业冲锋陷阵的角色。这是因为在新常态中,由于市场将在资源的配置中起决定性的作用,这就要求政府考虑如何更好地为市场服务,比如为市场竞争建立一个公平公正的环境,建立完善的法律和规章制度体系,保证市场主体在这样的环境中自由竞争,从而推进经济和社会的进步。它也要求政府如何更好地为市场的主体——企业和企业家服务,比如让所有企业享受平等的市场主体地位,向企业家提供发展其才干的机会,提供让他们公平竞争和自由成长的良好环境。简而言之,从经济学的角度讲,政府的重心要转向建立现代经济体系并服务于这一体系。这一体系的特点就是市场经济主导,企业家是经济活动的主角。从社会的角度讲,也就是如何更好地向公众提供公共服务和公共产品,这甚至是新常态中政府更为重要的职能,因为公众对公共服务的需要的无限性和政府提供公共服务的资源的有限性将是中国社会未来的一个基本矛盾,也是政府面临的一个最大的挑战。

(五) 从重领导到重协商

新常态意味着政府不再担任市场领导者的角色,它更多表现的是一个监管者和服务者的角色。监管者的功能在于为市场和企业行为设定不能跨越的红线,服务者的功能顾名思义就是为市场和企业提供服务。这样就把以往政府和企业的上下关系改变成了平行的关系。作为行为主体,两者都在法律的框架内行动。因此,政府必须一改以往对企业发号施令的做法,以平等的身份提供企业所需要的服务。这样一种关系的改变对于建立现代市场体系是非常重要的,否则企业在市场中的主体地位是建立不起来的。从重领导到重协商还表现在政府本身运作的变化上,这一变化就是政府将其越来越多的职能

或项目通过外包的方式让社会组织或企业来承担。这里就更有委托人和代理人两者平行的关系。在新常态时期,政府和社会以及市场之间要形成一种新的关系,这一关系的基本特点就是法律之下三者各行其是,市场的事情市场管,社会的事情社会管,政府的事情政府管,三者互为依赖,互为补充,而不再是政府独大,独揽权力。

(六) 从重数量到重质量

政府的运作从重过程到重结果是政府行为的一大变化。传统的管理模式重过程而不问后果,新的管理模式强调结果,因为这是管理的意义所在。中国政府事实上已经完成了从重过程到重结果的转变。但是,结果通常还可以有数量和质量之分,同样达到一个GDP指标,这里面的内涵是不一样的。从这意义上说,中国政府还面临一个从重数量到重质量的转变。新常态更需要的是经济发展的质量而不是数量。但是,以往政府运作的惯性是注重数量,比如两位数的GDP增长,只要达到这一数量就行,而在获得这一数量过程中付出的代价却很少加以考虑。这就出现了一系列这样的状况:我们获得经济增长的成本要高于西方国家,资源遭到破坏,经济结构产业结构不良,浪费和无效屡屡发生,如此等等。总而言之,我们的经济发展事实上是一种质量还有待进一步提高的发展。我们可能没去计算过,这样的代价和消耗会使GDP下降多少个百分点?单以环境为例,中国社科院的一项研究结果表明,“从20世纪80年代末至90年代初,环境污染造成的经济损失占GDP的3%—4%。”倒过来,提高经济运行的质量,又可以增长多少百分点?是否可以说,新常态中有质量的2%或8%的增长,其实质性结果或许不低于高速时期的两位数的增长?从这意义上讲,重质量也意味着经济数量的增长。在新常态下,重质量,意味着政府不要去干预市场和企业的行为,因为市场和企业的行为具有足够的理性,以往一些问题的产生往往是市场扭曲或权力寻租的

结果。政府要做的就是规范市场和企业行为,提供良好的环境条件。

三、回归本源:重启改革之路

新常态为政府的改革提供了一个契机,因为政府必须适应新的形势来转变职能,建立新的规范和行为准则。由于新常态是常态,从时间跨度讲,将是一个很长的阶段。这个阶段不仅仅是经济的,它还是政治的、社会的,它还要伴随着国家的成长。从这个意义上讲,政府的改革要围绕建立现代国家来进行。这个现代国家的特征是什么?十七届二中全会以精练的语言做了概括,那就是市场经济,民主政治和法治国家。政府担负着建立现代国家的重任,经济建设只是国家建设的一部分。在一个特定的历史阶段,中国政府几乎将自身所有的精力投入到了经济建设之中,扮演了主导的角色,并取得了傲人的成果,尽管也带来了问题。新常态表明了政府的职能必须转变,政府的行为也必须转变,而这些转变本身是同政府的最基本的定位联系在一起。尽管在不同的历史时期政府会做不同的改变,但这些改变以及改变的成效事实上是受政府的本质特征影响的。理想的政府的本质特征,应该是一个有限政府,责任政府,法治政府和透明政府。未来政府的改革简单来说就是回归它的这一本源。

首先是有限政府。有限政府表明政府的权力是有限的,权力的运行是有限度的,而且这一权力是受到制约的。在计划时代,中国政府是一个全能型的政府,政府权力垄断了整个社会事务,甚至是私人事务,没有权力不涉及的领域,政府管了一切,管了它本来不该管,管不好和管不了的事。此外,这一权力几乎不受到制约,也没有人想到要去制约,因为政府被认为是为人民谋利益的政府,政府不会犯错,不会侵害民众的利益,政府没有自身的利益,政府的利益就是民众的利益,政府的利益不会与民众的利益产生冲突。所有这些造成的一个结果就是政府权力膨胀和无节制地运

用,以及民众对权力的顺从。改革开放打破了政府权力一统天下的局面,社会逐渐形成了国家(以政府为代表)、社会和市场三分的局面。但是历史的惯性加之特定历史阶段的需要,政府在这三者中还是占据了独大的地位,越位、错位、缺位的情况时有发生。改革想解决的“政企分开、政资分开、政府与社会中介组织分开”现象迟迟得不到有效的解决,以至于十八大还在呼吁这方面的改革。权力的独大是同权力不清和权力不受制约联系在一起。因此,有限政府的建立表现首先是确定政府的权力边界,以法律或规章制度的方式确立哪些是政府可以做的,哪些是不可以做的,哪些是禁止政府做的。此外,必须对权力加以制约。权力导致腐败,绝对权力导致绝对腐败。对权力加以制约是防止权力腐败的一条有效途径。这一制约不仅仅应该是法律的,也应该是社会的,动员社会力量监督权力的运行是确保权力行善而不作恶的一个有效手段。

其次是责任政府。权力和责任是一体的两面,行使权力就要承担责任,这是天经地义的事。传统的管理往往强调前者而忽略后者。责任政府首先要求政府在任何场合下把公众利益放在第一位,这是政府的职责所在。政府权力的合法性来自民众,为民众提供服务是政府存在的意义所在,因此,在政府自身利益与民众利益发生矛盾和冲突的情况下,公共利益应该是政府的首要选择。其次,责任政府要求政府的工作是可以问责的。这一问责就把政府与民众联系起来,民众是政府的服务对象,政府工作好坏的最后评价者应该是民众,而不是政府自己。问责通过将政府机构及其工作人员直面公众而提升了他们的责任感,另一方面也提升了民众的主体意识和参与热情。再者,责任政府要求勇于对权力行使的后果承担责任。在这里,建立一套有效的责任追究制度是必要的。对责任不加追究,它一方面会导致权力行使中的机会主义和权力滥用,因为滥用

也不会受到惩罚,另一方面也导致政府形象受损,一个做事没有担当的政府可以肯定不会是一个人民满意的政府。正是对责任的强调,四中全会加强了这方面的建设,首次提出了全面落实行政执法责任制以及强化对行政权力的制约和监督,完善纠错问责机制,这对于政府责任制的建设具有重要的意义。

再次是法治政府。法治是现代国家和现代政府的一个基本特征,在现代国家,法律是至上的,没有一个人或一个组织可以凌驾于法律之上。法律也是社会得以良好运转的一个基本条件,因为社会秩序就是由法律来保障的。法治政府的精髓在于,首先,政府的权力是由法律规定并受到法律制约的,政府的任何行政行为都不能超越法律和制度的框架。其次,政府依法行政,这就需要有法可依,执法必严。再者,政府行政违法必究,政府的行政行为不仅受到司法的监督,也受到整个社会的监督。中国的法治政府建设随着改革的进程在进步,但行政过程中的人治现象依然随处可见。这主要表现在:第一,人格化的行为表现。法治化的政府行为要求具备非人格化的特征,也就是要求政府官员照章办事,就事论事,排斥人情因素。但在中国这个人情化的社会里坚守这一点很难,因此我们常常可以看到在处理问题时“关系”的作用,它导致政府做事因人而异,破坏了政府运作的无偏私和公平原则。第二,潜规则盛行。规则是一种对人们行为的约束,可以有正式和非正式之分。在通过正式规则无法达到目标的情况下,人们往往会通过一种非正式的渠道来做,西方把这种做法叫做政治行为,在中国可以叫做潜规则。不按正式规则办而是按潜规则办在这里并不鲜见。潜规则会产生道德风险,它会藐视正式规则的权威,甚至会被用来取代正式规则而使规章制度变成一种装饰。第三,以权代法,官员个人的重要性超越了制度规则的重要性,对个人的遵从超越了对法律的遵从。中国社会正在从一个传统

社会向现代社会转型,转型时期事实上是一个正式制度、潜规则和人治此消彼长的过程,三者的共存构成了这一时期的特点。但此消彼长的最后结果应该是不断地向制度化和法治方向前进,以最终达到法治。政府在这个转型过程中有着双重的使命:一是政府必须依宪治国,依法行政;二是依法管自己,把自身的权力放进制度的笼子里,以法治政府的形象来推进社会的法治进步。

最后是透明政府。现代政府应该是一个透明政府,因为政府是人民建立的,政府有责任告诉人民他们做了什么,正在做什么和将要做什么,人民对政府的活动有知情权和参与权。透明政府首先要求政府信息公开,凡是应该让社会知道的,就应该公开。在这里,我们至今还存在的一大问题是,信息公开的主动权完全掌握在政府手里。要不要公开,公开什么,怎么公开,何时公开,对谁公开都由政府决定。这导致在涉及政府和政府官员负面信息时政府往往以“国家机密”或以“维稳需要”来加以拒绝。在这里,作为例外原则的保密成了通行的原则,这就从根本上颠倒了政府信息公开的本意。其次,透明政府要求政府行为公开,让权力在阳光下运行。这里存在的一大问题是政府决策的“黑箱操作”,在事关公众重大利益的决策上往往排斥公众的参与,由政府一家说了算,以至于最终导致利益的冲突,带来社会的不稳定。比如,近几年时有发生“邻避运动”就是一个典型的例子,每一次这样的运动最后都导致了政府的被动和公信力的丧失。

回归有限政府、责任政府、法治政府和透明政府这一本源,要求我们重启政府改革之路。这一改革之路的指向是在解决政府运作流程和技术问题的同时,更多地去解决政府的结构问题,经济新常态为我们进行这样的改革提供了机遇。*

【作者单位:复旦大学国际关系与公共事务学院】

(摘自《中国行政管理》2015年第3期)