



C S S C I 来 源 期 刊
全 国 中 文 核 心 期 刊
中 国 人 文 社 会 科 学 核 心 期 刊
人 大 复 印 报 刊 资 料 重 要 转 载 来 源 期 刊
华 东 地 区 优 秀 期 刊
首 届 江 苏 省 新 闻 出 版 政 府 奖 获 奖 期 刊

THE JOURNAL OF JIANGSU ADMINISTRATION INSTITUTE

江苏行政学院学报

3

2014

目 录

政治学研究

- 73 以党建国:政党国家的兴起、兴盛与走势 任剑涛
- 87 制度创新:维护政治安全的根本路径 虞崇胜,张 星
- 93 改进和完善干部德的评价标准和考察办法 王 勤,陆彩鸣,王胜田

行政学研究

- 98 行政体制改革的目标、指向与策略 竺乾威
- 105 专家学者参与公共治理的行为模式分析:一个环境领域的多案例比较 杨立华,何元增

法学研究

- 115 互联网金融时代众筹模式的法律风险分析 邓建鹏
- 122 论民族国家的立宪模式
——兼析中国和平统一的立宪路径 周刚志
- 130 社会转型视域下的“舆论参与司法”机理研究 邹平学,何冻民

[期刊基本参数]CN32-1562/C*2001*b*16*136*zh*P*¥10.00*3000*18*2014-03

主 编:周善乔

副 主 编:沈利华

主办单位:江苏省行政学院

出版单位:江苏行政学院学报编辑部

地 址:南京市水佐岗49号

邮 编:210009

印刷单位:南京凯德印刷有限公司

发行范围:公开

国内发行:江苏省邮政局

邮发代号:28-278

国外总发行:中国国际图书贸易总公司(北京399信箱)

国外邮发代号:1486Q

国内统一刊号:CN32-1562/C

国际连续出版物刊号:ISSN1009-8860

编辑部电话:(025)83382247

(025)83382219

E-mail:Jsxyxb@263.net

定 价:10.00元

行政体制改革的目标、指向与策略

竺乾威

(复旦大学 国际关系与公共事务学院, 上海 200433)

摘要:行政体制改革必须有明确的目标、指向与策略,并应厘清这三者之间的逻辑关系。行政体制改革作为一个政治、组织和心理的过程,是围绕改革的目标进行的,这一目标具体表现在制度、运作和理念三个层面上。目标决定了改革的指向,指向影响到策略的运用,而策略的运用(在顶层设计与地方创新,利益补偿与社会效益增进,摸石过河与路径依赖,系统思考与整体推进等诸多方面)又会最终影响到目标的达成。行政体制改革需要处理好这三者之间的关系,使这三个方面形成一种良性互动。此外,作为“全面深化改革”的一部分,行政体制改革只是整个改革系统的一部分,因此,行政体制改革还必须处理好与其他改革尤其是政治体制改革的关系,从而使改革取得预期的效果。

关键词:改革目标;结构改革;改革策略;全面深化改革

中图分类号:D035 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-8860(2014)03-0098-07

中国共产党十八届三中全会提出了全面深化改革的总目标,这就是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。而行政体制的现代化无疑构成了国家治理体系和治理能力现代化的一个重要组成部分。其所以如此,是因为行政体制与政治体制、经济体制、文化体制、社会体制和生态文明体制一起支撑了国家的治理体系。从这一意义上讲,行政体制的优劣影响着国家的治理体系,行政体制改革具有空前的重要性。

行政体制改革是一个涉及政治、组织和心

理的过程。作为政治过程,行政体制改革集中表现在对社会政治资源的组织和动员上,也就是不断地激发改革的动力。其所以如此,在于改革是一个利益重新调整和分配的过程,它势必会因触犯某些既得利益而受到阻力和反抗,而这种阻力和反抗也会因既得利益与权力的结合而增强。由于以往几位一体的改革没有同步进行,我们今天碰到的一个现实是既得利益已经变得非常强大,我国推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与中介组织分开的改革差不多已经有三十年的历史,因此而成效甚微。所以,改革如果不能有效地动员和组织社会的政治资源为自身的前进扫除障碍,就有半途而废的危险。恰恰是基于这一点,三中全会提出了

收稿日期:2014-01-01

作者简介:竺乾威(1951—),男,浙江奉化人,复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师,主要研究方向为行政学理论。

基金项目:本文为国家社科重点项目“服务型政府建设的整体性发展战略研究”(09AZD044)的阶段性成果。

“全面深化改革”的号召。行政体制改革既是一个政治过程,也是一个组织过程,行政体制改革不仅改变着政府的外观,而且改变着政府内在的运作机制,更改变着政府与社会和公众的一种传统关系,也就是从以往的政府对社会单独治理走向与公众一起来治理社会。就政府本身而言,基于共同价值基础的与公众一起治理是组织公众参与管理的过程,也是政府治理能力的一个重要表现。此外,行政体制改革也是一个心理的过程。行政体制改革不仅要打破人们在原有体制下形成的一种心理稳态,而且还要培育人们对改革、对新的行政体制和新的行政文化的认同,这种认同对于巩固改革成果并推进进一步的改革非常重要。

作为过程的行政体制改革通常是围绕目标进行的。这一目标有两个层次。首先是国家的治理目标体系,其次是行政系统的目标体系。由于行政系统是国家治理体系的次级体系,因此,它的目标需要与国家的治理目标相一致。国家治理理想达到的目标是什么?简而言之,就是建立一个现代国家。这一现代国家的最基本的特征,也就是中共十七届二中全会指出的“市场经济、民主政治和法治国家”^[1]。那么围绕着这一国家治理目标的行政体制改革想达到的目标是什么?简单地说,就是建立一个高效的治理型政府,也就是十八大提出的“建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”。这样一个政府对于推进市场经济、民主政治和法治国家是必不可少的。那么,行政体制改革如何围绕这一目标进行?它的目标取向具体来说又表现在哪些方面?

首先是制度层面。行政体制改革的制度层面的目标取向是提高行政体制的民主程度,走向民主治理。这主要表现在公众对国家事务的参与和管理上,它构成了国家治理的一个重要组成部分。随着社会利益的日益多元,政府事实上也形成了社会诸多利益中的一种,公共利益究竟如何表达?如何更好地处理日益纷繁的社会矛盾?利益相关者要求介入政府政策过程的呼声变得日益强烈,所有这些使得原有的政府作为单一管理主体的管理模式捉襟见肘。治理的提出以及建立“人民满意的政府”正是顺

应了这样的一种变化。

其次是运作层面。行政体制改革运作层面的目标取向毫无疑问是效率,效率是政府永恒的追求。职能科学、结构优化、运作规范是取得高效的组织方面的保证。我们以往的历次改革所涉及的机构和人员的精简、组织的重组、职能的转变、体制的创新等无一不是为了使政府取得高效率。效率体现了政府作为一个办事机构的一个最重要的特征。与效率相联的是效益(两者有时候也在同一意义上使用),效益体现了行政活动的价值和意义所在。今天,政府几乎比以往任何时候都更积极(相对早期的守夜人政府而言)地在向社会提供公共产品和社会服务,输出公共政策,如果政府的这些活动产生不了任何效益,对社会的利益没有任何增进,那么政府本身的存在就没有意义。如果这些活动产生的效益低于对它的投入,那么这个政府就是不经济的。政府的效益包含着社会效益和经济效益,政府的行政活动无疑要产生它的社会效益,因为这符合“为民造福”这一政府行政活动的宗旨。但同时,政府在追求社会效益时必须考虑成本-效益问题。不惜代价地去追求社会效益不仅是不可取的,而且是有害的。

再者是理念层面。行政体制改革理念层面的目标是建立新的行政文化。文化的重要性,在于它影响着组织中的每一个人。正如阿尔蒙德指出的,“政治文化影响着政治体系中每一个政治角色的行动”^{[2](P29)}。行政文化也如此。崇尚“有限政府”和“政府管得少就管得好”的行政价值会产生一个结构和功能都受到严格制约的政府;对社会平等的偏重可能使政府产生福利色彩较浓的行为;主张集权可能产生一个等级森严、权力高度集中的政府体制;具有服务理念 的公务员会视自己为人民的仆人,如此等等。从西方国家的角度来看,其行政文化经历了传统公共行政模式和新公共管理模式的交融,这一行政文化的要点表现为公正、无偏私、奉献、忠诚、服务、效率、经济、理性、负责。我们看到,这一文化包含了宪政主义和管理主义两个方面的内容。我国行政体制改革要建立的新的行政文化,从大的方面讲,也无外乎宪政主义和管理主义两个方面。在这里,与西方的一个

可能的区别在于,中国传统文化中的一些精华部分可能会被吸纳到新的行政文化中。

无论国家治理的目标是建立一个现代国家,还是行政体制改革的目标是建立一个高效政府,事实上,在这些目标后面有一个终极的目标,这就是人的全面发展和人的幸福。人的发展和幸福离不开人活动于其间的社会环境和社会条件,而这一环境和条件的创造在相当程度上有赖于行政体系的作用。

二

行政改革的指向从大的角度讲就是结构的改革和流程的改革。前者更多涉及政治层面的内容,后者则更多涉及技术方法的内容。从前文述及的改革目标的三个层面来看,行政体制改革包含了这两个方面内容。这两个方面是相辅相成的,结构影响着功能或流程的运作,同样,功能或流程也影响着结构,在中国政治和行政几乎不分的背景下,更是如此。

回顾我国从改革开放至今经历的七次改革(1982、1988、1993、1998、2003、2008、2013),最初涉及了结构和流程两个方面(也可以说制度层面和运作层面),但后来发生了一个向流程技术改革的转变。改革涉及的内容,按照邓小平的说法,“首先是党政分开,解决党如何善于领导的问题。这是关键,要放在第一位。第二个内容是权力要下放,解决中央和地方的关系,同时地方各级也都有一个权力下放的问题。第三个问题是精简机构,这和权力下放有关”^{[3](P177)}。邓小平讲的这三个方面的改革可以理解为前两项改革更多涉及的是结构也就是制度层面的改革,而第三项更多涉及的是流程和运作方面的改革。此外,邓小平的这段话也涉及了改革的次序,即先是党政分开,其次是权力下放,再者是精简机构。这个次序有很强的逻辑性,因为只有先党政分开,解决党政权力边界不确定和不清晰的问题,政府才能去厘定它与社会和企业的边界问题,并将不属于政府的权力回归给企业和社会。最后才是政府自身的改革,解决政府自身的问题。

从结构和流程的改革转向流程的改革的转

折点发生在1988年的第二次机构改革。这次改革围绕十三大提出的“党政分开”,采取了三个方面的改革措施。一是建立国家公务员制度,1993年颁布的《国家公务员条例》标志着公务员制度在我国的确立。二是党的属地化管理。三是在党的系统中撤销与政府相重叠的部门和机构。但进入20世纪90年代后,改革的三大内容则聚焦到了最后一个内容,也就是精简机构,即政府改革自身。改革的逻辑也发生了变化,也就是在没有完成党政分开和权力下放的情况下着重进行了机构改革。改革涉及的基本上是流程、技术方面的内容。

这一转变发生的原因是什么?首先是结构改革的难度。结构改革涉及的是政治体制问题。从当时的背景来看,这一体制涉及的主要问题包括:(1)政府和党的权力的边界问题。这是针对“党政不分、以党代政”的现象提出的。(2)党的权力和国家法律制度关系的问题。十三大明确提出党的活动不能超越法律的范围,也就是把权力关进制度的笼子。(3)政府与社会各方的关系问题,也就是理顺政府同企事业单位和人民团体的关系、政府各部门之间的关系,以及中央政府同地方政府的关系。简言之,这里的核心问题是权力问题,涉及到权力的配置和权力的运作。但是,当改革有可能涉及权力本身时,改革就很难再进一步了,这在相当程度上也是政企关系、政事关系、政资关系等多年来迟迟得不到有效解决的原因之一。

其次是市场经济体制建立对政府的要求。与西方自然演进的方式不同,中国的市场经济体制是建构起来的,是从原有的计划经济体制转型过来的。这种转型已经进入攻坚阶段,其核心问题是如何围绕正确处理好政府与市场的关系作出深化经济体制改革的新举措。^{[4](P2)}政府作为主要的建构者,至少在一段时间里决定了政府的主导作用,通过政府的推动来形成市场和社会,然后通过市场和社会的成熟倒过来让政府减少其管理社会的成本。市场经济的建立要求政府有一种有别于以往的一套组织结构与行为模式,因而转变政府职能被提到了机构改革的核心位置。20世纪90年代后的每一次机构改革几乎都围绕着这一核心在做。

再者是西方国家新公共管理改革运动的影响。我国政府的机构改革在时间点上与西方国家一场以“新公共管理”名声出现的声势浩大的政府改革运动是同步的。新公共管理改革的基本取向就是市场化和企业化,它的改革举措涉及的都是政府流程和技术性方面的改革。其主旨是减少政府支出,提高政府效率和服务质量。这一改革的取向是由两个方面变化产生的压力形成的。一方面,从国际背景上看,经济全球化把国家竞争力提上了议程。国家竞争力在相当程度上是与政府的能力相连的。传统的行政模式缺乏竞争力。另一方面,从国内背景来看,出现了从生产者社会向消费者社会的转变。这一转变要求政府改变以往的管理模式,也就是从官僚式的、以作为公共产品生产者的政府为主的管理模式转向以服务于作为消费者的公众的管理模式。^{[5] (P92)}与西方国家政府相比,中国政府事实上也受到了这两个方面的影响。中国政府面临的国际背景与西方国家的政府是一样的,而中国政府的国内背景也出现了一个类似的变化,也就是转向如何为公众提供高质量的服务。正是在这样的转变中,“服务型政府”应运而生。如果前期中国政府是以GDP为主旨的建设型政府,这一政府要求具有很高的生产力,因而需要对政府的流程、技术、方法进行改革的话,那么,服务型政府所要求的对公众提供高质量的服务也要求在提供的技术、方法和流程上进行改革,改革中出现的一站式服务、电子行政、竞争性手段和方法以及市场化和企业化方法的运用等便成了应有之义。

问题在于,在改革经历了多年之后,这种主要指向流程的改革越来越多地受到结构问题的制约和困扰。在政治上,一些基本的权力关系还没有理清,比如党和法律的关系问题。温家宝曾经在谈论政治体制改革时,指出的第一点就是坚持依法治国:“一个执政党最重要的任务就是要依照宪法和法律办事,并且严格在宪法和法律范围内活动,这就需要改变以党代政,把权力绝对化和权力过分集中的现象。为此,必须改革党和国家的领导制度。这个任务是小平先生在30年以前就提出来的,笔者认为在今天尤为紧迫”^[6]。尤为迫切,是因为这些状况并未得到很好地改进,是因为

如不再改进,将进一步制约未来的发展。

由于结构问题没有受到太大触动,现行行政管理体制的一些问题依然没有得到有效解决。“政府职能转变还不到位,对微观经济运行干预过多,社会管理和公共服务仍比较薄弱;部门职责交叉、权责脱节和效率不高的问题仍比较突出;政府机构设置不尽合理,行政运行和管理制度不够健全;对行政权力的监督制约机制还不完善,滥用职权、以权谋私、贪污腐败等现象仍然存在。这些问题直接影响政府全面正确履行职能,在一定程度上制约经济社会发展。”^[1]习近平同志在《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》一文中指出:“虽然我国社会主义市场经济体制已经初步建立,但市场体系还不健全,市场发育还不充分,特别是政府和市场关系还没有理顺,市场在资源配置中的作用有效发挥受到诸多制约。”^[7]总而言之,政府权力过大的状况并没有得到有效改善。单靠政府流程和技术的改革也解决不了这一问题。任何组织都有自我扩张的倾向,这是组织的天性,政府组织也不例外。流程和技术的改革解决的是政府效率问题,它无法解决政府与社会之间的权力关系和权力配置问题,解决这一问题需要结构改革,也就是政治体制改革。

三

改革目标的达成与改革路径的选择和改革所采取的策略有关。从宏观上讲,这一选择需要考虑的问题有以下几个方面:

1. 顶层设计与地方创新。行政体制改革是一个上下互动、互为补充的过程,这一过程的完成需要上下两个方面的努力。毫无疑问,改革需要顶层设计。顶层设计的必要性在于,由于顶层站得高,因此它对全局有一个比较好的把握和了解。当需要有一个整体性的、全局性的改革计划并协调改革的具体进展时,只有顶层能够承担这样的使命。因此,从行政体制改革角度来说,顶层设计的重要性自不待言,在今天一些部门利益甚至超越公共利益的情况下,其重要性尤其凸显。但是顶层设计的重要性不能被夸大。顶层设计也有其局限性。首先,不

能保证顶层设计一定是正确的。顶层设计也是由人来设计的,既然是人,那么其理性和知识总是有限的。这种有限性决定了顶层设计有时也会犯错误。其次,顶层设计一般来自两个方面:一是来自理论、意识形态或想象力;二是来自实践,而实践有时恰恰是顶层的短板。此外,顶层设计还有能否得到贯彻的问题。顶层设计最终的价值在于设计目标的实现,如无法实现,顶层设计得再好也是没有意义的。

顶层设计固然重要,但改革不能忽略地方的首创。其所以如此,是因为地方有直接的问题意识,有直接的压力。这种压力往往成为一种通过改革来解决问题的推动力。其次,相比上层,地方所受到的制约因素相对较少,考虑的问题也相对单一,不必左右环顾。当然,地方首创也有它的局限性。如果地方的首创无法获得上层的认可,那么这种首创充其量只具微小的影响,无法产生全局性的影响,哪怕这一改革举措实际上具有非常高的价值。如果受到上层的打压,那么这种创新就无法摆脱昙花一现的命运。再者,围绕一些共性问题上的地方首创(如各地在公务员制度改革上一些各自的做法)如不能有效及时地被上层采纳,从而加以推广,转变成一种共同的规范,那么从全局角度来讲,会产生成本较高的问题,尤其当对一些不具可持续性的改革之举不适时加以制止时,情况更是如此。最后,中国实行的是单一的行政管理体制,地方的首创往往会受制于这一体制的约束,从而降低了成功的几率。

2. 利益补偿与社会效益增进。行政体制改革是一个利益重新调整和配置的过程。在这一过程中,一些人的利益会受到损害。由于我国的行政体制改革基本上是以一种自上而下的方式推进的,改革的动力首先来自上层。新制度经济学在涉及制度变革时,把自上而下的变革称为强制性制度变迁。上层推进改革的动力来自它想降低管理社会的交易成本。但是,强制性变革的问题在于它可能违背一致同意原则,以至于一些在改革中利益受到伤害的人可能不按照这些制度来规范自己的行为。这里就提出了一个对利益受到伤害的人进行补偿的问题,因为若不如此,他们会反对改革,使改革的

有效性受到伤害。改革能够出现的一种最好的状况是帕累托最优,也就是在不伤害一个人的情况下使所有的人都得益,但这仅仅是存在于理论上的,现实中很少出现这种状况,因而也就有了帕累托改进。根据帕累托改进,在改革必须伤害一些人的情况下,要对这些受到伤害的人进行补偿,补偿以后,社会的效益还是得到了增进。这里必须考虑的一个问题是,不能为补偿而补偿,如果补偿后社会效益没得到增进或反而减少,那么这种改革是没有意义的。我们在以往的机构改革中看到的精简-膨胀-再精简-再膨胀以及机构合并-分开-再合并的反复状况,往往是为了迁就利益而使改革的成效大打折扣。比如,大部制改革后,当看到一个部有十多个部级领导,甚至县的一个局竟然有二十多个局级领导时,我们当然知道这是出于对利益受到伤害者的补偿,但问题在于,这一臃肿的领导机构会是有效率的吗?改革后的社会效益是否得到了增进?

又要补偿,又要增进社会效益,那么如何来平衡这两者?这里一个可行的原则是,由受到伤害而形成的改革阻力必须小于改革的动力。根据列温的力场理论,动力大于阻力,改革就会往前走,阻力大于动力,改革就会往后退,动力与阻力不相上下,改革就会停滞。补偿不一定会令人满意,也不可能让所有人都满意,因此,除了尽可能对利益进行补偿外(当然以补偿后社会效益有增进为原则),改革还必须去发掘动力,使改革往前走。当然,改革能否往前走还取决于整个国家的进步。比如,机构改革中有过的一大难题是精简下来的人往哪里去。事实上,当社会发展到公务员职业不再是一个最好的职业,而只是众多职业中的一种,当一些怀着私利而非出于服务公众愿望加入公务员队伍的人无法再从公务员这一职业中谋取个人好处时,这个问题也就解决了。

3. 摸石过河与路径依赖。摸石过河是一种比喻,它既可以指一种在没有桥,也没有路线图的情况下,也就是在没有现行理论情况下实践先行的做法,也可以指一种做事的渐进方法,石头摸到了,向前走一步。现在有一种说法,说摸石过河已经过时了,因为改革进入了深水区,石头已经摸不到了。事实上,作为一种实践先

行的做法,摸石过河永远是需要的,因为不可能做任何事情都有现成理论的指导,况且理论本身也是来自实践的。中国的改革包括行政体制改革在相当程度上是一种前无古人的实践,没有现成的理论可以提供指导,这就需要在实践中进行摸索。我们不能因为没有桥和路线图就不过河。因此,从这一意义上说,摸石过河所体现的一种实践精神是值得肯定的。未来的改革还需要摸石过河。另一方面,我们也不能总是靠摸石过河,因为摸石头毕竟有种盲目性,摸不到了就得停下来,这里至少就有巨大的时间成本问题。此外,再摸到的石头也有可能指引你不是往前走,而是往后走。因此,我们需要在实践中产生理论,产生过河的路线图,否则我们或许到不了彼岸,或许最后又会回到此岸,或许要付出极大的代价才能到达彼岸。在这里,理论的重要性显而易见,路线图的重要性显而易见。理论的创建要求我们打破框框,在自身的实践上进行理论的提炼和突破。

摸石过河作为一种渐进的方法,几乎成了我国行政体制改革唯一的路径选择。这是由这一路径的优点导致的。这一优点在于,由于渐进的方式是在维护原有制度、政策、做法等基本不变的情况下所做的小步修正(通过这些小步修正的不断积累,或改良或最终改变原有的制度、政策等),没有政策上大起大落的变化,因而可以保持稳定。但这一方式的缺点是会增大实施成本和延长时间成本。根据制度经济学的理论,初始的路径选择是非常重要的,因为它决定了未来的制度变迁。渐进方式是我们的初始路径选择,问题在于,随着改革带来的成功,我们在一定程度上产生了一种“渐进路径的崇拜”,为了求得稳定而一味采取渐进的方式而不考虑其他的方法,以至于忽略了这一方法的缺陷,造成一些改革进展缓慢,并形成了越来越强大的阻力。采用渐进方式的一个考虑是保持稳定,但从另一个意义上说,这种考虑也是对某种利益的迁就和容忍,以至于渐进的方式到时候无法再进,因为这里涉及了利益的因素。这也形成了一种改革变得越来越难的状况。今天,行政体制改革已经进入了攻坚阶段,改革正在涉及一些与利益密切相关的核心的东西。我们需要考虑的是,一味地采用渐进的方式是否能打破这一

利益格局?我们是否在必要的时候采取一些激进变革的方法,就像经济体制的改革坚决抛弃旧的计划经济而采用全新的市场经济那样?如果对原有计划经济体制做小修小补渐进式的改革,中国社会不会取得像今天这样巨大的进步。

4. 系统思考与整体推进。正如前面指出的,行政体制是国家治理体系的一个部分,它与政治体制、经济体制、文化体制、社会体制和生态文明体制一起支撑了国家的治理体系。因此,行政体制的改革需要把它放到一个更大的系统中去加以思考。系统理论指出,任何系统都是一个由各个部分组成的有机整体,每一部分在系统中都处于一定的位置,起着特定的作用。部分之间相互关联,彼此影响,构成了一个不可分割的整体。要使系统产生贝塔朗非指出的整体效应,也就是“整体应当大于部分的简单相加”,就必须处理好整体和部分之间的关系。十八届三中全会提出的“全面深化改革”显然体现了一种系统的思考。正如习近平同志指出的,“我们之所以决定这次三中全会研究全面深化改革问题,不是推进一个领域改革,也不是推进几个领域改革,而是推进所有领域改革,就是从国家治理体系和治理能力的总体角度考虑的”^[7]。行政体制改革与其他方面(政治体制、经济体制、文化体制、社会体制以及生态文明体制)改革的互动想获得的一个整体效应就是完善国家治理体系并使国家的治理能力得到提升。我们可以从两个层面来考虑行政体制改革的整体和部分的关系。

一是国家治理体系是整体,行政体制是其中的一个部分。从这个角度出发,行政体制改革必须考虑如何与经济体制改革、政治体制改革、文化体制改革和社会体制改革进行良性互动和优势互补。行政体制改革如果单兵突进而没有其他几个方面尤其是政治体制改革的呼应和配合,正如改革的历史告诉我们的,这一改革涉及的一些重大问题无法得到有效解决。倒过来,从顶层设计角度来说,就必须从如何推进国家治理体系现代化的角度来设计行政体制改革,并使这一改革与其他改革互动。中共十八届三中全会成立中央全面深化改革领导小组显然体现了这一思路。“中央全面深化改革领导

小组负责改革的总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实,主要职责是研究确定经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的建设制度等方面改革的重大原则、方针政策、总体方案;统一部署全国性重大改革;统筹协调处理全局性、长远性、跨地区跨部门的重大改革问题;指导、推动、督促中央有关重大改革政策措施的组织落实。”^[9]

二是行政体制改革是整体,改革涉及的结构和流程是其中的两大部分。结构更多地指的是关系层面,如党政关系、政企关系、政事关系、政府与市场的关系、政府与社会的关系、政府与立法机构的关系等,这一关系涉及到政府权力的配置和权力边界,以及对权力的制约。这一方面的改革仅凭政府自身的改革是难以解决的,它更多涉及了政治体制方面的改革,这也就是为什么要把行政体制改革置于整体改革中去的一个道理。流程更多地指的是运作层面,如职能的履行、行政产出、绩效管理、市场化、企业化运作方式,等等,流程更多涉及的是政府的工作效率。正如前面指出的,在我国,以机构改革名义出现的行政体制改革曾经历了一个从结构流程同步改革到转向流程改革的转变,以至于流程的改革由于缺乏结构改革的支持而使得一些改革力不从心或进展缓慢。因此,行政体制改革在考虑与其他方面改革互动的同时,必须考虑自身结构与流程的互动,这一互动影响着

行政体制改革的整体成效。

参考文献:

- [1] 中共中央十七届二中全会文件:关于深化行政管理体制改革的意见[EB/OL]. http://www.gov.cn/jrzq/2008-03/04/content_909225.htm.
- [2] 加布里埃尔·阿尔蒙德,小 G. 宾厄姆·鲍威尔. 比较政治学[M]. 上海:上海译文出版社,1987.
- [3] 邓小平文选:第3卷[M]. 北京:人民出版社,1993.
- [4] 张书林. 全面深化改革的历史逻辑——十八届三中全会深化改革之际的改革史效能分析[J]. 中共四川省委省级机关党校学报,2014,(1).
- [5] 竺乾威. 新公共管理与文官制度改革[J]. 江苏行政学院学报,2013,(4).
- [6] 温家宝. 中国未来政治体制改革有5大重点和难点[EB/OL]. <http://politics.caijing.com.cn/2011-09-14/110859487.html>.
- [7] 习近平. 切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来[EB/OL]. http://jjckb.xinhuanet.com/2014-01/01/content_484974.htm.
- [8] 卢现祥. 西方新制度经济学[M]. 北京:中国发展出版社,1996.
- [9] 习近平任全面深化改革领导小组组长[EB/OL]. <http://news.sina.com.cn/c/2013-12-30/201729121817.shtml>.

责任编辑 思源

Target, Orientation, and Strategy for Reform in Administrative System

ZHU Qian-wei

(School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433, China)

Abstract: Reform in administrative system must have clearly defined target, orientation and strategy. The logical relationship between these elements shall be thoroughly analyzed. As a political, organizational, and psychological process, reform of administrative system is performed around the target of reform, which is represented on three levels: institution, operation, and concept. The target determines the orientation of reform, which in turn effect the application of strategy. Then, the application of strategy will finally effect the attainment of the target (such as top-level design and local innovation, compensation of interests and increased social benefits, exploration and path-dependence, systematic thinking and overall progress). Reform in administrative system is required to address the relationship between these elements, so that they can function with positive interaction. In addition, as part of the policy of “comprehensively deepening reform”, reform in administrative system is only a component of the entire reform drive, so it must address relations with other components of reform, especially political reform, to achieve the desired results through reform.

Key Words: reform target; structural reform; reform strategy; comprehensively deepening reform