

善治视界的我国政府改革检讨与新十年展望

——兼议从服务型政府走向参与型政府

王 勇

(温州大学 法政学院, 浙江 温州 325035)

摘 要:过去三十余年尤其是胡温新政以来,中国政府改革各项成就令人瞩目,社会活力和自主性明显增强,体现出善治取向。然而近几年来对于改革的检讨之词亦密集出现,改革被认为呈现疲态乃至倒退之势,政府力量并非从社会理性撤退,反而不断“收复失地”,强化所谓“中国模式”,与善治目标渐行渐远。既得利益者阻扰和改革者动力不足则是最基本的因由。偏离善治追求,甚至至于使得服务型政府建设始终无法突入内核,社会改革则在一定程度上被“绑架”。基于这一情况,新十年政府改革须能正本清源,重新回归和坚定选择善治路向,在一系列可以增强社会力量、反向制约公权力的方面取得突破性进展,为此需要改革者适时推动服务型政府向参与型政府嬗变,并在技术层面注意到放大改革动力,化解改革阻力。

关键词:善治;权贵资本主义;服务型政府;参与型政府;改革动力

中图分类号:D63

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2012)05-0073-10

“对于政府部门来讲,变革与其说是一种特例,不如说是一种惯例。”^[1]作为回应公众需求的经常性行为,政府改革是一国竞争和发展能力的基础性条件与决定因素之一。过去的三十余年中,中国政府改革各项成就令人瞩目,社会活力和自主性明显增强,体现出善治取向。然而近几年来对于改革的检讨之词亦密集出现,改革被认为呈现疲态乃至倒退之势。新十年政府改革已经启动,究竟应寄予怎样的期望,以及如何实现这一期望?本文以下详细阐述。

—

进入1980年代以来,西方国家纷纷检讨传统官僚制行政,掀起轰轰烈烈的新公共管理改革,迅速蔓延至其他国家,形成善治(good governance)取向的世界性政府改革潮流。所谓善治,俞可平综合世界银行等各家观点,将其总结为六个方面的要素:合法性、透明性、责任性、法治、回应、有效^[2];由于“治理(governance)”原指公共服务的多中心合作生产,善治既然是对于“良好治理”的概括,更可以理解为建立以信任和互利为基础的社会网络,形成政府与民间、公共部门与私人部门之间的互动^[3]。可以观察的是,善治的这些要素或关系特征在各国数十年来政府改革之中,均有程度不同的体现,这包括同样肇始于1980年代、多少不等受到西方新公共管理运动影响的中国政府改革。

收稿日期:2012-09-16

作者简介:王 勇(1975-),男,江苏淮安人,温州大学法政学院副教授,行政管理学博士。

① 金太军在《行政体制改革的中国特色》(《行政管理改革》2012年第10期)一文中提出,西方国家政府改革是在政治行政体制处于“稳定态”前提下,基于后工业化情势而发生,其更多在管理层面展开,技术主义特征比较明显,政治化诉求相对有限。处于转型期的中国政府改革,则有着深刻的政治稳定等因素的考量,必须在保持改革、发展和稳定三者协调关系下展开,势必在改革的内容、方式与路径,乃至深度、广度和持续性等方面都不同于西方国家。

尽管中国政府改革具有“发展态”特征,区别于体现“稳定态”特征的西方国家政府改革^①,然而也应看到中西方改革的诉求基本一致,此即均以善治为目标,致力于拆卸传统政府单中心统治机器、加强市场与社会的自主力量。以西方国家来说,战后凯恩斯主义赢得广泛认同,政府福利职能随之急剧扩张,最终生成“大政府”模式,导致“政府失灵”,1970 年代故而出现十分严重的财政危机、效率危机和信任危机,推动里根、撒切尔等保守人士上台发起新公共管理改革,通过民营化、引入市场竞争机制等举措让政府仅承担“掌舵”职能,“划桨”职能交由独立机构、私营部门或第三部门,进而打造“小政府、大社会”。而以中国来说,1978 年之前,高度合一的党政组织将其分支机构延伸至社会每一个角落,进一步通过城市“单位制”和农村“人民公社”的体制安排,建立“全能政府”,造成“国家吞并社会”,经济与社会发展陷于停滞。1978 年改革艰难启动,力图“重新发现社会”。以往那种全知全能式的政府形态,正在缓慢而艰难地退场”。^[4]政府依次放开农民和企业,促其转变为自主的市场主体,认可与推广村民自治;2003 年以来进一步实施审批制度改革,强调依法行政、科学行政和民主行政;公共服务引入外包做法;2011 年起决定分类推进事业单位改革,所有这些举措均可认为指向善治。

然而,近年来无论是与西方诸国相比,或是与处于相近发展阶段的越南等国相比,中国政府改革力度明显放缓,电力改革是个缩影。2012 年两会期间,“来自电力部门的政协委员感慨良多:十年下来,年年提起,此项改革却‘半步未动’”。^[5]改革甚至被指“开倒车”,尽管官方对此有否认声音。^①如许小年发问,“发改委管规划、管价格、管投资审批,不就是过去的国家计委吗?国资委管企业,不就是过去的国家经委吗?计委、经委都解散了,怎么换了个名字,又回来了?这不是走回头路又是什么呢?”许小年疾呼解散发改委,更将当下的市场经济斥为“权贵资本主义”,形容政府在中成为特殊的利益集团,其对于目前这种半市场半管制的状态最为中意,可以通过管制和审批“造租”,然后转手拿到市场上“寻租”。^[6]吴敬琏与许小年所见一致,认为各级政府不断强化资源配置的权力和对经济活动的干预,使寻租的基础在许多领域继续保持甚至扩大,从寻租活动中得利的特殊既得利益者,必然力求推动经济体制向国家资本主义乃至权贵资本主义蜕变。^[7]

权贵资本主义集中体现于是政府力量的单方面强大。毫无疑问,一个强大的政府存在应为国之所幸,然而政府、市场与社会三者必须保持某种平衡,否则即为民之所苦,正如吉登斯指出,政府、市场和社会对有效的民主政府和良性运转的市场体系都是必要的,“只要以上三者中有一者居于支配地位社会秩序、民主和正义就不可能发展起来。一个多元社会若想维持,它们之间的平衡必不可少。”^[8]当前公认的情形恰是,政府力量相对于民营企业和社会部门依然过于强大,表现为:

(一)审批改革踟躇不前。在中央部署之下,各级政府自 2001 年开始行政审批改革,历经十余年仍可谓“原地踏步”。直到现在,中央政府层面的审批项目还有 1 000 多项,而地方政府层面的审批项目则多达 1.7 万项。^[9]广东省分别于 2000 年、2002 年、2004 年、2009 年进行了四轮行政审批事项清理,取消和调整了 2 300 余项审批项目,但进一步改革的呼声仍然很高。专家直言,“容易砍掉的都只是皮毛,剩下的才会伤筋动骨。”^[10]

(二)分税制实施以来,中央政府积累了相当规模的财政资源,凭此干预市场既有了强大能力,亦有着强烈冲动,“四万亿”、“两万亿”投资计划纷纷出台;在中央政府示范效应之下,地方政府依靠发行地方债以及土地财政,2012 年入夏以来更是出台了 7 万亿的庞大投资计划,^[11]这些政府投资举措虽有短期救市意义,但其以税收和政府债为基础,抽空了民众财富,更减少了民间投资机会,造成民间经济力量萎靡,民众和社会经济对于政府力量形成高度依赖,各级官员亦据此获得大量寻租机会。

(三)“抓大放小”战略渐至于造成国企行政垄断。据统计,截至 2011 年底,117 家中央企业的近 9 成资

① 《求是》2012 年第 21 期刊出《我们的道路越走越宽广——信心百倍为全面建成小康社会而奋斗》一文,认为“近年来实实在在的改革举措和成效说明,改革没有‘停滞’,正在向深度和广度拓展;改革没有‘倒退’,正在一步步向前扎实推进”。

产集中在石油石化、电力、国防、通信、运输、矿业、冶金、机械行业等少数行业,其承担了几乎全部石油天然气、乙烯生产,全部基础电信服务和大部增值服务,发电量的60%以上,电力设备的70%;在第三产业,中央企业承担民航运输周转量的82%,水运货物周转量的89%。国企如此大面积垄断,体现和强化了政府部门的经济力量,对于民间经济力量造成严重挤压,民企发展整体性溃退,2011年以来温州等地民企老板纷纷“跑路”,为其鲜明写照。

(四)政府社会管理暴力化程度加深。一则体现为公共安全经费大幅增加。《财经》杂志披露:2011年中国公共安全支出预算数为6 244.21亿,略高于国防支出预算的6 011.56亿,这是中国的公共安全预算首次超过国防预算;^[12]财政部《2012年全国公共财政支出预算安排情况》表继续显示,中国公共安全支出预算超出国防预算314.89亿。^[13]二则维稳成为各级政府“硬任务”,自上而下压力型管理之下,暴力维稳现象愈益严重,例如对愈益增多的群体性事件,较多采取暴力堵压方式;各地出现让上访户“被精神病”、对发帖(微博)批评官员者滥用劳教措施、城管部门成立武装部、警察违规开枪打死拆迁户等等。

(五)自治组织发展仍被施以较强管制,而且“越是社会行政结构的底层,‘庇护性国家法团主义’的关系特征就愈加显著”。^[14]欣慰的是,去年以来广东、北京等地率先宣布实行或试水民间组织直接登记,开始破冰之旅;民政部也有积极态度回应,2011年提出对公益慈善类、社会福利类、社会服务类社会组织,履行登记管理和业务主管一体化职能。然而在维稳压力之下,各地政府显然缺少意愿和力度放开民间组织设立及其管理。据报道,北京、成都试水民间组织直接登记制度之后,靠此成功登记的民间组织寥寥无几。^[15]

对于当前中国政府权力严重盖过社会权力,西方学者于2009年全球“金融海啸”之后,唯美化中国经济表现,将这一状况赞誉为“中国模式”,引发国内一些学者共鸣,加以附和与吹捧。但理性声音更多,萧功秦将“中国模式”归结为“后全能主义的威权体制”,评价其虽有强大动员能力,可以取得短期经济成就,但由于其“极强国家—极弱社会”型结构,国家有足够的强势通过抑制社会自主性来持续结构的平衡,在一定条件下,有可能陷入一种路径锁定状态;除此之外,如果正常的“高频、低强度”减震机制无法形成,最终必定会出现社会冲突论所称的“低频度高强度”社会冲突与政治参与爆炸。^[16]秦晖一语道破“中国模式”:“咱们的政府拥有‘社会主义式的权力’却只承担‘资本主义式的责任’,而他们的政府只有‘资本主义式的权力’,却要承担‘社会主义式的责任’”。^[17]秦晓对于“中国模式”的批评更为尖锐:“‘中国模式论’所宣扬的是政府主导的、民族主义支撑的经济发展路径、国家权力结构和社会治理方式,它的本质是对普世价值的拒绝。”^[18]

二

当前中国政府改革为何减缓乃至倒退?质言之,改革为何与善治目标渐行渐远,政府权力依旧强大,一个能与其抗衡的公民社会迄今难见端倪?两点原因最需提及:

(一)既得利益集团阻扰。中央政治局委员汪洋对此亦坦然承认。^①邓聿文总结了当前七种既得利益集团:中央部委特别是有很大审批和管制权的部门;地方政府及其官员;国有垄断企业及其高管;跨国资本及其国内代理人(即俗称的“洋买办”);与各级官员利益共生的房地产开发商;发迹过程中接受权力关照的大民营企业;代言以上既得利益集团的专家学者。^[19]根据与权力的关系,前三者又可称为权力型利益集团;后四者则为依附型利益集团。权力型利益集团身兼改革者与被改革者,他们也会高呼改革,但更可能对于改革软磨硬抗,甚至公开反对,或者以加强宏观调控或社会管理为名,反向扩权。前审计长、全国政协副主席李金华

^① 2012年1月4日,汪洋参加广东省委十一届十一次全会小组讨论时说道,30年前搞改革,主要是摆脱意识形态的束缚,现在搞改革则要打破既有利益格局的制约。如果只是根据这个利益格局决定改革的取向,那么改革就不可能进行下去(<http://finance.ifeng.com/roll/20120105/5402450.shtml>)。

就曾质问：“本来发改委就是机构改革的龙头，需要改革的就是它，它去牵头搞机构改革，这个怎么可能呢？”^[20]依附型利益集团之中的房地产开发商为食利阶层，他们主动攀附权力，投机致富，不但制造经济泡沫，架空中央刺激内需的政策意图，更让中低阶层纷纷成为房奴，绑架民生改革；依附型利益集团中的民营企业家和专家学者，受权力部门尤其审批部门庇护，形成利益“合谋”，反对对既有体制动刀子，迥异于西方早期民营资本家及启蒙学者奋起埋葬旧体制、缔造公民社会和欢呼法治。

(二)改革者动力不足。改革是对于社会利益分配格局的根本调整，牵一动全身，邓小平因此强调“改革是又一场革命”。有鉴于此，改革者须有足够的动力，尤应具备旺盛的改革激情和广泛的社会支持。^①1978年之后邓小平最先策动改革，以其为首的第二代领导集体，经历“文革”浩劫，改革激情四射，恢复高考、允许知识青年返城、认可及推广家庭联产承包责任制、鼓励“个体户”和私营经济发展等政策相继实施，赢得了农民、知识分子与工商业者的“特定支持”；随着中国特色社会主义理论渐成体系，相关教育、宣传活动密集开展，慢慢又实现了各界公众的“散布性支持”。1997年之后，改革步入后邓小平时代，改革者动力开始逐渐消退，及至当下，已鲜有人如温总2010年以来高调鼓吹政改。原因有三：一是改革愈发强调顶层设计，向核心议题逼近，改革者压力空前，未免患得患失，从而降低了改革激情；二是后政治强人时代进入领袖层的改革者多为技术官僚，缺乏军功，个人魅力相对不足，并且喜好渐进决策和谨慎行事，短于意识形态供给与创新，这些因素影响和削弱了改革者的权威与社会支持；三是改革满足了少部分既得利益者的需要，获得其“特定支持”，但在住房、教育、医疗等民生领域的改革措施不当，剥夺了大多数弱势群体利益，遭致其强烈不满，这一不满情绪因为紊乱、不公的社会分配进一步加剧，改革者并且又难以从意识形态层面对此作出合理解释，从而使得其严重缺失“散布性支持”。

中国政府改革减速，公权力不是从社会理性撤退，反而不断“收复失地”，在政府体系内部，中央与省通过部门垂直管理从地方收权也呈现变本加厉之势。^②善治目标的实现变得渺茫。在此情形下，当前政府部门的各种改革举措，尤其是2003年以来响亮喊出和致力实施的“服务型政府”建设，以其现有状况来看很难给予高度、充分评价。相比历史上以统治阶级为本的统治型政府和近现代以政府管理者为本的管理型政府，服务型政府强调以人为本，可谓一个大大的进步。随后废除收容法、取消农业税、提高个税起征点、家电下乡等举措大快人心；建立“政务超市”、实行“一站式服务”，乃至审批上网等做法方便了公众；大部制改革2008年起从中央到各地施行，一定程度上提高了行政效率；在中央政府督促下，各地开始关注和落实保障房建设，此举可以温暖弱势群体；借助网络尤其是微博的渠道，政务公开、回应性建设也取得一定的成绩，甚至最直接意义上，服务型政府改革导致一些地方“政府机关工作人员‘笑脸’服务多了”。^[21]然而相比上世纪末，这些改革措施由于缺乏或偏离善治的追求，继续在“大政府、小社会”体制内兜圈子，基本上可以总结为这几种情况：

一是不彻底，体现出妥协意味，以致于难以持久和容易反复。即如审批制度改革，应是服务型政府建设极为看重的方面。然而如上所言，至今这方面难有大的作为，各地行政审批中心或网站的设立，仅仅便捷了但并未明显减少公民办理相关手续；非但如此，一些政府部门瞅准时机，反向寻求扩张审批权力，“甚至可以自己给自己设定审批权力和控制资源的权力，竟然可以将阳光、风都能划定为自己部门控制和审批的范围”。^[22]

二是一些旨在促进社会公平的举措出自政府官员良心，虽应给予正面评价，但未免打上了人治的烙印；

① 伊斯顿认为政治系统要得以维持，离不开系统成员的支持。这种支持可以区分为“特定支持”与“散布性支持”两种类型。前者是由于政治系统的特定输出(政策)带来的受惠者的支持；后者的获得则无需具体的输出(政策)，对政治系统的“善意”情感，并构成一个“支持蓄积”，使得公众承认或者容忍那些与其利益相悖的政策输出。伊斯顿相信，政治系统的合法性更主要是来自散布性支持而非特定支持(参见伊斯顿：《政治生活的系统分析》，王浦劬等译，北京：华夏出版社，1999年)。

② 以山东德州市为例，现有政府组成部门31个、直属机构20个、中央驻德单位26个、省驻德单位11个，垂直管理单位已占到行政机关的40%左右。

更有不少改革措施的出台源自网络舆论以及焦点事件对政府部门构成巨大社会压力,尽管体现出社会公众话语权力的成长,但也使得改革呈现被动性特征。各项改革措施因而或支离破碎,或零打小敲,相互间配合、呼应不足,显得缺乏系统规划,难以取得整体效应。

三是集中服务提供、改善服务态度、建立“审批中心”和“一站式服务”等措施更能代表服务型政府的建设成就,实质上这些方面也仅可理解为公共服务技术和方法的改进,如张康之所言,其在治理的一般意义上是积极的,对于解决当下的问题也是有益的,但是,对于服务型政府建设这样一项战略性目标的转移而言,却是一种放弃理论追求的庸俗化的做法。^[23]固然也有益于善治,毋宁说,是为了实现追求“良好统治”的传统善政(better government),因其是在政府力量严重大过社会力量情势下作出的。

改革派人士强调执政党的信托责任,呼吁“改革不可废,承诺不可弃”,^[24]十八大前后官媒亦数次发出改革号召^①,而从社会各派政治势力来看,无论是否拥护改革,以及对于改革究竟持怎样的理解,至少,“改革”这一词汇已取得流行地位,“‘呼唤改革’已成主流声音”。^[25]既得利益集团很少敢于公开拒斥改革。然而改革必须正本清源,明确界定和选择善治理论指向,正如俞可平指出,“政府只有通过不断地进行自身的改革和创新才能实现善治”。中国治理改革的最终目标是实现善治,^[26]从服务型政府建设来讲,即须将善治作为其“完满状态”。^[27]抛却善治的追求,并非致力于扭转政府权力与社会权力失衡局面,这样来谈服务型政府建设,更像是一种炫目的口号,外表华丽,实为“迷思(myth)”,所引以为豪的各项举措,如上所言,大多仅可理解为外围的技巧与策略的改进,甚至是一时缓兵之计,既显得“隔靴搔痒”,亦缺乏耐力。审批制度改革是如此,服务型政府浓墨重笔的社会改革同样如此。由于服务型政府提出之初即立意于增进社会公平,缓解进入所谓“拉美陷阱”阶段密集呈现的社会矛盾,社会改革几乎成为服务型政府代名词。然而遗憾的是,迄今这方面的改革成果“不容乐观”。虽然社会保障、医疗卫生、教育和房地产等方面的社会改革的政策话语早已经在台面上了,包括“全面小康社会”和“和谐社会”等,事实上怎样呢?从社会的满意度来说,到目前为止的改革是远远不够的。^[28]原因何在?正是上文所析,改革并不以善治为追求、力图在“大政府”模式框架内去解决民生问题,这样的结果只能是,解决多少、解决好坏,基本由各级政府部门自己说了算,并且多半寄希望于官员良心。而这一点恰恰很不可靠,因公共选择理论早已深刻揭示官员亦为“经济人”。从“经济人”的行为逻辑出发,抑制房价以及提供保障房,均可能影响到地方政府土地财政及寻租收入,因而这两件事,虽说最为符合民生要求,是极为重要的社会改革举措,但却很难纳入官员的目标函数,于是可见当前一些地方屡屡与中央政府房价调控政策叫板,保障房建设被指充满“泡沫”、完工率和质量很难预料。^[29]

要之,基于以上分析,服务型政府建设指向“行政”改革,但更指向“政治”改革,将其简单理解为服务态度的改进、行政效率的提高,甚或理解为一时维稳之策,可谓大错特错,服务型政府更应是一场治理革命,其最终目标是实现政府、市场及社会三足鼎立、相得益彰的善治。唯有这样来理解服务型政府建设和布局中国政府改革,方可真正突入内核,取得根本、稳固和深邃的结果。

三

以善治统领服务型政府建设,俞可平设想“十二五”期间政府治理改革创新应能凸显五个方面的重点:一是建设法治政府、完善法律体系,提高立法质量,严格依法行政,加强合法性审查;二是建设责任政府,使政府主动尽责、严格问责,积极回应公民诉求;三是建设服务政府,进一步完善公共服务体制,强化政府的公共服务职能,提供优质公共品;四是建设透明政府,进一步推动政务公开,让公众更好地了解政府运行、更广泛地参与政府管理、更直接地监督政府行为;五是建设廉洁政府,进一步建立科学的分权、制约和监督机制,严厉

① 参见《求是》2012年第20期所载《奋力把改革开放推向前进》、《人民日报》2012年10月22日所载《矛盾期心态》等文。

惩处腐败,逐步实现对官员腐败的“零容忍体制”。^[30]

从国家与社会关系的视角来说,“十二五”乃至新十年改革,政府更须实现“全身调理”,牢牢把握善治方向,合理调配权力资源,有所为有所不为,着重通过以下四个方面的努力,推动民营企业及公民社会发展壮大,增强其活力与创造力,进而与政府部门形成信任关系,实现合作共治,“这不仅是对市场失灵和政府失灵救治的需要,也是当代社会民主化发展的要求使然”。^[31]

(一)突破审批制度“瓶颈”,保障民营企业自主发展。厉以宁曾总结中国改革的三大成就:“第一个是农村的家庭承包制,第二个是国有企业的股份制改革以及在此基础上形成了证券市场,第三个是民营经济的兴起。”^[32]此三者亦可概括为一点:明确了农民、国企、民企等市场主体身份,调动了各自积极性,释放了活力。而今,三者之中的企业部门又严重受制于审批制度的“瓶颈”,“包罗万象的行政审批项目就像一张大网,把整个经济社会活动一下框住了”。^[33]政府部门亟待进一步深化行政审批改革,扫清企业部门尤其是民营企业发展的政策障碍,以此作为新十年政府改革预期成就之一。2003年《行政许可法》颁布后,吴敬琏就曾主张:“政府应加快市场化的改革,废除行政审批制度,铲除‘寻租’活动的基础。”^[34]实现这一想法尚待时日,当前务实之举在于推动各级政府形成“重监管、轻审批”的思维方式,切实执行《国务院关于第六批取消和调整行政审批项目的决定》中“两个凡是”要求:“凡公民、法人或者其他组织能够自主决定,市场竞争机制能够有效调节,行业组织或者中介机构能够自律管理的事项,政府都要退出。凡可以采用事后监管和间接管理方式的事项,一律不设前置审批。”应由国务院出台相关执行细则,明确列举“两个凡是”的具体情形,支持广东“十二五”试点期间拿出更为彻底的改革方案与成果;落实“新36条”,取消民营企业进入石油、铁路、高速公路、航空、钢铁等经营性和准公益性行业的准入审批,以行政备案制、行业自律管理、司法救济等途径实现对于民营企业的行为监管。

(二)打破国企行政垄断,给予民企平等市场地位。国企垄断不但加剧贫富分化,亦损害民企市场公平、降低市场效率,各界呼吁破除国企垄断的声音一直不绝于耳。但国企往往被赋予浓厚的意识形态色彩,其存在、发展乃至形成垄断被一些人视为公有制在社会经济中占主体的体现。《宪法》和《反垄断法》对此均有支持性规定。《宪法》第七条规定,“国有经济,即社会主义全民所有制经济,是国民经济中的主导力量。国家保障国有经济的巩固和发展。”《反垄断法》第七条亦提出,国有经济占控制地位的关系国民经济和国家安全的行业,以及依法实行专业专办的行业,国家对其经营者的合法经营活动予以保护。对此,保育钧提出修宪主张,要求明确国企应当干市场所不能解决的事情,比如公共基础设施、公益性的事业,不该有任何特殊保护;民营企业是平等的市场主体,民营企业体现“三个代表”。小幅的“一个字改动”更可考虑,此即将宪法中对基本经济制度的表述,由“公有制为主体”改成“公有制为主导”,这样各方面都能接受,主体是个数量概念,主导是个质量概念^[35]。李荣融的主张大致相似:光骂解决不了垄断问题,打破垄断需要找到一个突破点,那就是首先要明确垄断的界限;刘小玄进一步强调,国企垄断的边界就该局限于受经济因素影响形成的自然垄断,比如电网、路网、电信网建设,其他行业应该尽快开放。^[36]

(三)放开民间组织发展,促进公民社会发育。“善治的基础与其说是在政府或国家,还不如说是在公民或民间社会。公民社会是善治的现实基础,没有一个健全和发达的民间社会,就不可能有真正的善治”。^[2]而公民社会的成长最主要体现为各类民间组织的充分发展。然而长期以来,在观念上我们对于政府作用过度依赖,很多时候没有正视政府管理与社会自治之间的张力,以致将民间组织“敏感化”。也正是由于缺乏柔性民间组织的缓冲,很多时候生生地把经济矛盾、社会矛盾催逼成为官民之间的直接对抗。社会是丰富多彩的,应该允许有不同的组织代表相关群体表达诉求、实现业内自治,打破现有一个行内只有一个行业协会的垄断格局,增进行业协会的公信力和透明度;更要对公益组织放手发展,填补政府力所不逮的服务。^[37]当前最应在广东、北京等地开放民间组织登记的基础上,进一步取消各种隐性限制,制造积极舆论氛围,完善和推动此项做法;尤须抛弃对于农会、工会等各类维权组织一贯持有的革命思维,允许其合法、自主发展,这反而

有助于维护乡村以及城市的稳定,因其一方面使会员获得集体谈判的组织渠道,可以理性、有序地展开维权活动,既改善了维权效果,进而增进社会和谐,亦能减少政府维稳相关管理成本;另一方面,可以降低民众非理性维权、相互间结成黑恶势力的可能。

(四)改善社会管理与经济资源配置,提升社会自主行动能力。受刚性维稳驱使,当前各地政府社会管理显现暴力化,不仅造成惊人的公共支出,而且使得公众一些正当的利益诉求和批评意见无法正常表达^①,形成《人民日报》社论所谓的“沉没的声音”。“太多声音沉没,难免会淤塞社会心态,导致矛盾激化”^[38],社会公众与政府部门之间的不信任和裂痕日渐加深。除此之外,暴力化维稳实际上赋予了地方政府更为宽泛的管控社会的权力(孙立平谓之“作恶授权”^[39]),据此很多地方官员继续全能政府的治理原则,屡屡越过公私界限,形成对于私域及公民自由的挤压与践踏。^[40]概括这些方面,暴力化社会管理消极面甚多,十分有害于公民社会的成长。对此,司法应该成为社会冲突各方的底线^[41],应以司法部门依法维稳取代行政部门的暴力维稳。^②这不仅体现“依法治国”战略,更可以保障社会在法律范围内的自主权利与行动自由,以及根本上重塑与政府部门的信任、合作关系。提高社会自主行动能力另须改善其物质条件,使得经济资源优先向其配置。当前须着力采取的举措,一是降低税负,改变涸泽而渔的征税方式,杜绝“月饼税”、“房产改名税”等各种税收名目的出现,从宪法层面来说,更待由全国人大依法收紧征税权;二是建议将全国人大预算工作委员会改名为预算监督委员会,凸显其对于公共预决算的监督职能;三是实行国企全民分红制度,对于富人群体开征“遗产税”,建立覆盖全民的均等化公共福利体系,提高全民工资收入水平,实行土地财产自由以限制房价,总之,“走财产占有社会化、群众化、分散化和均衡化的道路,形成强大的、有产的劳动阶层”;^[42]四是搞好温州“金融改革”试验,突破国有银行金融业垄断,疏通中小民营企业融资渠道,壮大其发展资金。

新十年何以推动和实现以上改革举措,臻于善治?可从价值与技术层面两个方面作出构想:

(一)价值层面推动服务型政府向参与型政府嬗变。以上改革设想尽管意涵和重点不一,但实质上殊途同归:提升民企与社会权力,相应缩小公权力作用范围,实现善治所强调的政府、市场、社会三者相互制衡与合作。归根结底,这有赖于社会力量在公共政策过程中获得更多的参与机会。“参与可以说是一种价值,这种价值属于政治民主的意识形态范畴”,^{[1]61}没有参与,公众就没有话语权,遑论进行有效的利益表达和抵制公权力在社会领域的扩张。参与另有各种好处:可以促成“协商民主(consociational democracy)”,依靠话语沟通实现官民谅解与妥协,达成信任与合作;可以“依赖大众途径保证责任”^[43];可以集思广益,减少体现无知与浅薄的非理性公共决策侵害公众权益的行为;可以使社会公众获得被尊重感,进一步增强投身公共事务、行使自决权利的信心。总之,“参与政策的协商不仅具有公共政策制定的工具价值,而且具有公民个人内在的价值”,^[44]唯有参与,方可增进民间力量、反向制约政府力量,保障和体现善治。正是在这一意义上,新十年的服务型政府建设就不能仅仅满足于外围的技巧性努力,更应从战略上高度重视和切实保障社会公众自主参与权,走向参与型政府,政府在其中仅仅实施转化领导,这种领导不是试图掌控社会新的发展方向,而是被当作延伸到整个团体、组织或社会的一种职能,转而强调共同愿景的确立、分享以及对价值观的充分关注。^[45]应予肯定和欢迎的是,新近执政党十八大报告有关政治体制改革的若干设想^③多为促进公民参与和协商民主等方面的内容,显示高层对于推动服务型政府向参与型政府嬗变已形成清醒认识,产生强烈意愿。

(二)技术层面化解改革阻力,反向增进改革动力。新十年推动上述改革,凸显善治,为此促进服务型政

① 例如因为一篇报道涉及辽宁省铁岭市西丰县县委书记张志国,西丰县公安局竟以“涉嫌诽谤罪”为由对采写报道的《法制日报》记者朱文娜进行立案调查,并派遣多名干警赶到法制日报社对该记者进行拘传(http://news.xinhuanet.com/politics/2008-01/07/content_7375372.htm)。

② 为此亦应实现司法调处社会矛盾的公正性和便利性,从司法公正性来说,实现司法程度透明、以及设立陪审庭、使得民意提前介入司法审判当前最有意义;从司法便利性来说,开设社区巡回法庭、降低司法诉讼的经济、时间成本等做法值得肯定。

③ 有七个方面的内容:支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力、健全社会主义协商民主制度、完善基层民主制度、全面推进依法治国、建立健全权力运行制约和监督体系,巩固和发展最广泛的爱国统一战线。

府进一步转向参与型政府,贵在落实。应尽力化解改革阻力、增强改革动力。一是决策层须能一扫疲态和慵懒作风,自觉树立推进改革的崇高信仰和历史责任感,充分领会改革的迫切性和意义,正如温家宝屡次重提邓小平所言:要坚持改革开放不动摇,不改革开放只能是死路一条。不改革,祸害的非但是国家前途,亦将关乎决策者的历史评价和政治命运。二是旗帜鲜明的改革者要利用各种场合高调鼓吹改革,宽容改革和激励改革,直至在政府部门内部形成浓厚的改革文化,犹如美国重塑政府改革那样,重点使那些与公众接触最密切的机构转变行政文化,形成一种以结果为导向、绩效为基础、顾客为中心的行政文化,目的是“使改革本身成为推进政府不断发展的一种恒久文化”。^[46]三是改革者更须懂得向公众借力,“使得‘体制内改革’转变成‘体制外改革’,‘关门改革’转变成‘开放式改革’,‘政府主导型改革’转变成‘民众主导型改革’,让公开的民意成为改革的动力和主导力量。实现以上转变的核心是‘赋权’,即立足国情通过制度创新,以适当形式逐步赋予公众决定官员乌纱帽的权力,借此保证官员眼睛向下,增强对民众需求的回应性”。^[47]四是为推进改革的顺利实施以及防止反弹,对于改革所导致的利益损失可采取多样形式的经济利益补偿,以及开发和发挥政府组织所特有的非经济报酬的心理补偿作用。^[48]五是号召改革支持力量改变“心智模式”,避免对于改革的设想过于浪漫,从而轻易与官员陷入对立状态,应能相对理性地看待改革,给予更多的耐心;更可以利用网络等途径与官员主动开展对话,以及与同情改革的官员结盟。六是将改革形成的阶段性成果、有代表性的创举,及时加以推广,以及从法律层面固定下来,发挥改革的示范效应,并将改革置于制度化轨道。

结语

“到目前为止,过去三十几年的改革都是在经济方面,在权力制衡体系这方面没有走得太多”。^[49]尤其是政府、市场、社会三者之间的权力制衡表征善治,这方面的努力同样未有意外斩获,甚至表现出“怀旧”与“复古”,改革反而朝着强化政府权力和既得利益的方向迈进,这也是当前一部分公众为何“左倾”情绪高涨,反过来抵制和批判改革的缘由所在。过去十年的服务型政府建设令人耳目一新,政府开始强调“以人为本”,加强社会管理,增进社会公平。然而不得不承认,服务型政府依旧未能突破传统大政府体制,其实质追求“为民做主”,而非“由民作主”,基于这一情况,服务型政府在社会改革和民生品供给方面始终无法取得突破性进展。新十年改革已然启动,服务型政府亟待重新回归和坚定选择善治路向,从而进一步向参与型政府嬗变,惟其如此,方可经由民主实现民生,维权达致维稳。政府改革更可以实现从“行政改革”到“政治改革”的跃升,既可以保障社会改革的成果,亦可以捍卫经济改革的成果,深远思量,则可以形成与现代民主体制真正契合的“小政府、大社会”模式,提升政府管理效率,确保社会自主和自由。

参考文献:

- [1][美]盖伊·彼得斯.政府未来的治理模式[M].吴爱明,等译.北京:中国人民大学出版社,2001.
- [2]俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000:10-11.
- [3]罗茨.新的治理[C]//俞可平.治理与善治.北京:社会科学文献出版社,2000:92-95.
- [4]构建公民社会:还社会以自由,赋公民以权利[EB/OL].[2012-09-12].<http://finance.ifeng.com/roll/20101127/2963167.shtml>.
- [5]贾康.十年电力改革“半步未动”[EB/OL].[2012-08-06].<http://www.chinareform.net/html/category59/20121021/10069.html>.
- [6]许小年.走向权贵市场经济[EB/OL].[2012-09-10].http://www.21ccom.net/articles/zgyj/ggzhc/article_2010083017153.html.
- [7]吴敬琏.防止市场经济蜕变为权贵资本主义[EB/OL].<http://finance.sina.com.cn/review/hgds/20111223/151411051212.shtml>.
- [8][英]安东尼·吉登斯.第三条道路及其批评[M].北京:中央党校出版社,2002:57.

- [9]行政审批项目已砍掉7成 专家称后改的是硬骨头[EB/OL]. [2012-10-01]. <http://finance.sina.com.cn/china/20121017/075213391103.shtml>.
- [10]行政审批多如牛毛 改革十年再探路[EB/OL]. [2012-09-12]. http://news.xinhuanet.com/politics/2012-09/07/c_123683041_2.htm.
- [11]地方政府7万亿投资计划出台[EB/OL]. [2012-09-26]. http://www.cs.com.cn/cqzk/rdjj/201208/t20120826_3477891.html.
- [12]童大煊. 维稳成本为何这么高?[EB/OL]. [2012-08-20]. <http://www.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=206847> 2011-5-14.
- [13]2012年中国公共安全支出略超过军费[EB/OL]. [2012-06-13]. http://www.askci.com/news/201203/07/91813_51.shtml.
- [14]张钟汝,范明林,王拓涵. 国家法团主义视域下政府与非政府组织的互动关系研究[EB/OL]. [2012-08-14]. http://www.chinareform.org.cn/society/organise/Forward/201007/t20100702_31603_1.htm.
- [15]民政部放开三类社会组织审批 "非法"组织将转正[EB/OL]. [2012-09-14]. <http://news.iqilu.com/china/gedi/2011/0711/505432.shtml>.
- [16]萧功秦. 远离虚骄的民族主义[EB/OL]. [2012-08-01]. http://news.qq.com/a/20101009/000390_1.htm.
- [17]秦晖. 中国模式既低自由又低福利 不认为有什么优越性[EB/OL]. [2012-09-03]. <http://finance.ifeng.com/opinion/xz-suib/20100406/2014124.shtml>.
- [18]秦晓. 不能用中国价值取代普世价值[EB/OL]. [2012-09-16]. <http://news.163.com/10/1011/23/6IOJ75LV00012Q9L.html>.
- [19]邓聿文. 谁是中国改革的既得利益集团[EB/OL]. [2012-09-08]. http://gz.ifeng.com/bobao/detail_2012_01/18/143678_0.shtml.
- [20]李金华炮轰发改委: 最需改革的怎能牵头改革[EB/OL]. [2012-09-08]. <http://finance.qq.com/a/20080313/001187.htm>.
- [21]打造服务型政府 海淀区全面推行质量管理认证[EB/OL]. [2012-09-10]. http://www.bj.xinhuanet.com/bjpd_sdzx/2006-03/09/content_6428492.htm.
- [22]张文魁. 未来十年改革的关键问题[EB/OL]. [2012-09-26]. <http://www.chinareform.net/html/category35/37/20121030/10194.html>.
- [23]张康之. 我们为什么要建设服务型政府[J]. 行政论坛, 2012(1):1-7.
- [24]胡德平谈中共信托责任: 改革不可废 承诺不可弃[EB/OL]. [2012-09-19]. http://www.21ccom.net/articles/zgyj/xzmj/article_2012110170110.html.
- [25]民营企业获政治认可 20年盼更高政治经济地位[EB/OL]. [2012-09-18]. <http://finance.sina.com.cn/china/hgjj/20121106/144313591956.shtml>.
- [26]中国改革的最终目标是实现善治[EB/OL]. [2012-09-20]. <http://finance.sina.com.cn/g/20081108/13385483924.shtml>.
- [27]杨海坤. 善治视野下服务型政府的塑造——以国务院制定的〈汶川地震灾后重建条例〉为例[J]. 河南省政法管理干部学院学报, 2009(1):1-7.
- [28]郑永年. 中国改革政策的困局[EB/OL]. [2012-09-21]. http://www.zaobao.com/special/forum/pages8/forum_zp100803a.shtml.
- [29]郎咸平. 中国人何时能住上保障房?[EB/OL]. [2012-09-22]. <http://www.cfi.net.cn/p20121113000241.html>.
- [30]未来五年中国深化“善政”改革趋向“善治”[EB/OL]. [2012-09-22]. http://news.163.com/10/1012/14/6IQ7RB6300014JB5_4.html.
- [31]黄健荣等. 公共管理新论[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005:4.
- [32]厉以宁. 中国改革开放三十年成就三件大事[EB/OL]. [2012-09-23]. <http://finance.qq.com/a/20080303/000568.htm>.
- [33]行政审批改革 激发民资活力[EB/OL]. [2012-09-24]. <http://www.zgjr.com/News/20121023/home/775532538000.shtml>.
- [34]吴敬链. 改革须提防和扼制“权贵资本主义”[EB/OL]. [2012-09-26]. http://money.163.com/economy2003/editor_2003/

031031/031031_165410.html.

- [35] 保育钧. 为国企垄断辩护毫无道理[J]. 中国民营科技与经济, 2012(Z2):42-43.
- [36] 打破国企垄断需要突破点[EB/OL]. [2012-09-27]. http://news.china.com.cn/rollnews/2012-03/09/content_13180360.htm.
- [37] 沈彬. 放开社会组织登记, 让“结社权”脱敏[EB/OL]. [2012-09-28]. http://news.xkb.com.cn/pinglun/2012/0508/199293_2.html.
- [38] 在众声喧哗中倾听“沉没的声音”[EB/OL]. [2012-09-28]. http://news.ifeng.com/mainland/detail_2011_05/26/6633787_0.shtml.
- [39] 学者: 革命悄悄开始了 大陆剩5年改革[EB/OL]. [2012-09-28]. <http://www.zaobao.com/wencui/2012/11/taiwan121130h.shtml>.
- [40] 王勇. 国家视角下维稳成本与收益分析[J]. 求实, 2012(2):53-58.
- [41] 于建嵘. 守住司法, 守住社会稳定的底线[EB/OL]. [2012-09-29]. http://opinion.nfdaily.cn/content/2010-02/25/content_9498666.htm.
- [42] 厉有为. 关于政治体制改革若干问题的思考[EB/OL]. [2012-09-29]. <http://www.chinareform.net/html/category35/92/20121026/10153.html>.
- [43] [美] 盖伊·彼德斯. 官僚政治[M]. 聂露, 李姿姿, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2006:378.
- [44] [美] 全钟燮. 公共行政的社会建构: 解释与批判[M]. 北京: 北京大学出版社, 2008:29.
- [45] [美] 登哈特夫妇. 新公共服务——服务, 而不是掌舵[M]. 丁煌, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004:134-149.
- [46] 吴志华. 美国公务员制度的改革与转型[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2006:39-55.
- [47] 周志忍. 论行政改革动力机制的创新[J]. 行政论坛, 2010(2):1-6.
- [48] 吴志华. 行政体制改革与内动力[J]. 华东师范大学学报: 哲学社会科学版, 2006(3):44-48.
- [49] 陈志武: 权力制衡是未来改革的关键[EB/OL]. [2012-10-01]. <http://www.chinareform.net/html/category35/37/20121026/10165.html>.

Review of China's Government Reform from Good-governance Perspective and Prospect of the Next Decade: from Service-type Government to Participative Government

WANG Yong

(School of Law and Politics, Wenzhou University, Wenzhou, Zhejiang 325035, China)

Abstract: Remarkable achievements were made in government reform in China with a result of increasing social vitality and autonomy, a sign of good governance over the past thirty years. Recently, however, intense criticism arises; reform losing vigor and even showing retrogression; the so-called China Model' being strengthened with ever-growing government power, furthering distance from good-governance. Hindrance of the vested interest groups and reformers' lack of dynamic are major causes. Thus the construction of service-type government could not be deepened and social reforms were somewhat kidnapped. Against this background, radical reform is called for in the new decade by reconfirming good-governance; and breakthroughs are needed in enhancing social force and in curbing government power. All require the reformers to promote transformation from service government to participative government, to technically enlarge reform impetus and to neutralize resistance.

Key words: good governance; crony capitalism; service-type government; participative government; reform impetus

(责任编辑: 于凤银)