

论加速政府职能转变

——某市政府职能状况调查的实证研究

李安明

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 李安明(1950), 男, 湖北孝感人, 武汉大学政治与公共管理学院公共管理系教授, 主要从事基于公共管理的信息技术及其应用研究。

[摘要] 通过对某市多层次政府职能状况调查和多因素分析发现, 我国政府职能转变的任务还十分艰巨, 加速政府职能转变刻不容缓。在 $X_1 \sim X_{29}$ 个“可疑因素”中, 已筛选出影响政府职能转变的主导因素是“政府类型、政府角色、政府对企业经营干预行为减少的程度、有关信息披露增加程度、提高招商引资力度、政府信息化程度、公众监督制约机制建立与否以及政府自身建设的‘一组’复合因素, 据此建立了多元回归模型(F 检验 $P < 0.01$)”。利用“数据说话”, 指出了当前政府职能转变中的关键问题, 提出了“政府职能转变目标集”以及加速政府职能转变的 4 点对策建议(包括“加强政府自身建设”等 7 个方面的重点工作域)。

[关键词] 政府职能转变; 电子政务; 信息技术; WTO

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2005)02-0195-08

一、政府职能转变及其主要影响因素

在我国经济体制转型过程中, 由于政治体制和政府改革滞后性, 决定了政府职能转变不可能在短时间内完成, 必然存在着影响政府职能转变的众多因素值得深入研究。加上政府职能转变等许多问题多数为非定量资料, 故给研究工作带来一定的难度。本研究利用信息技术优势试图作些尝试探索, 显然对于我国如何加速政府职能转变以及创新研究方法等都具有重要的现实意义和实际价值。基于这样的假设和思考, 课题组在某市展开了一次政府职能状况及其影响因素的调查和多因素分析, 旨在从众多“可疑影响因素”中筛选出影响政府职能转变的少数几个主导因素, 据此提出对策建议, 为加速政府职能转变过程提供信息服务。

全部资料审核、编码及数量化处理后, 以政府职能转变程度为因变量, 其处变量分 7 大类, 每一大类又可细化为若干具体变量子集: X_1 —WTO 规则知识思想观念类, 其子集按 X_{11} 、 X_{12} 、 X_{13} …编码, 下同; X_2 —政府职能类; X_3 —政策法规类; X_4 —机制体制类; X_5 —政府信用类; X_6 —政府职能及政策施政环境类; X_7 —对策措施类。为方便信息处理, 将各大类指标的子集按 $X_1 \sim X_{29}$ 统一编码, 调用有关统计分析软件完成多因素逐步回归分析。

本组行政主体个人信息表明, 男 233 例(占 53.0%), 女 167 例(占 38.0%), 未明 40 例(9.1%)。其

年龄结构以 30 岁年龄组所占比重最大(36%)、职级结构中科员和正副科级共占 75%、学历结构以学士本科占半数以上(51%)。所属部门结构跨 10 余个政府机构,但党政所占比重最大(28%),见图 1。

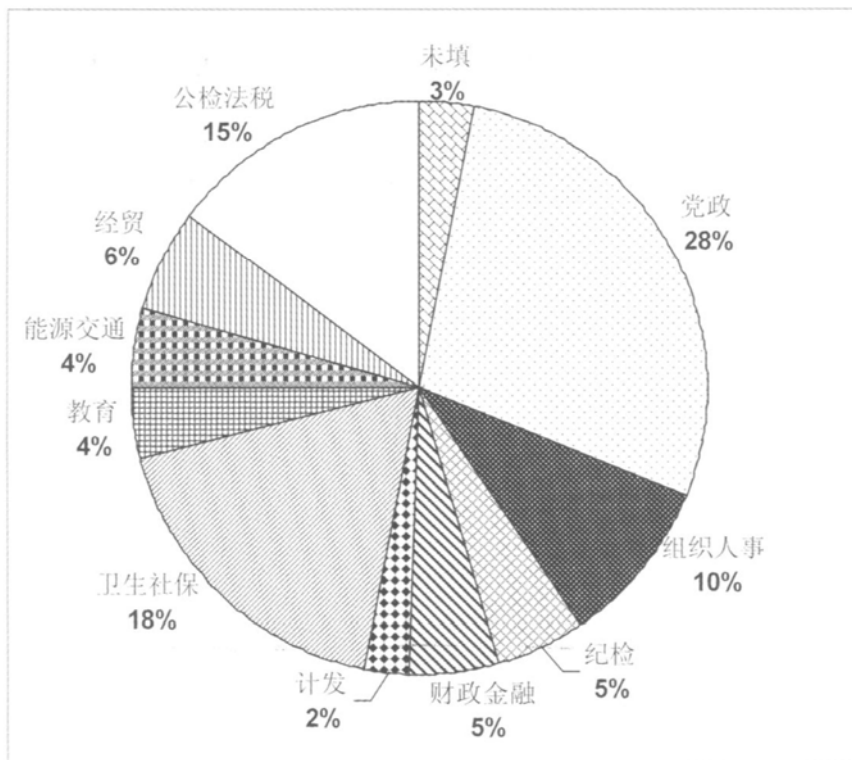


图 1 行政主体部门结构

调查表明,行政主体中近半数人(其比重最大为 46.1%)认同当前政府职能转变程度仅 10~40%,提示其改革任务还相当艰巨,阻力和影响因素不可低估。多因素分析显示,在显著性水准 $\alpha=0.01$ 的条件下,统一编码的 $X_1 \sim X_{29}$ 个自变量中分别有 X_1 (政府类型)、 X_5 (政府角色)、 X_8 (政府对企业经营干预行为减少的程度)、 X_{10} (有关信息披露增加程度)、 X_{11} (提高招商引资力度)、 X_{13} (政府信息化程度)、 X_{18} (公众监督制约机制的建立)、 X_{24} (多种选择的组合因素:包括经济体制因素、政治体制因素、政策法规因素、权和利益因素、思想观念因素、制度因素、政府新职能不明确以及其他因素等)共 8 个指标子集选入回归方程。经 F 检验差异有高度显著性($P<0.01$),据此建立多元回归模型如下:

$$Y = -0.4198 + 0.0992X_1 - 0.1615X_5 + 0.1539X_8 + 0.2838X_{10} + 0.2237X_{11} + 0.2029X_{13} + 0.1006X_{18} + 0.1911X_{24}$$

该模型分析及其启示:在我国加入 WTO、初步建成社会主义市场经济框架的政治和社会状态下,政府职能的转变主要受政府类型(是否 WTO 规则所要求的政府类型)、政府对企业经营干预行为减少的程度、有关信息披露增加程度、提高招商引资力度、政府信息化程度、公众监督制约机制是否建立和“一组”反映政府自身建设的复合因素正面影响,同时也受政府角色因素负面影响。其中政府信息化(X_{13})无疑是信息时代政府职能转变的催化剂,亦是整个社会信息化的最重要的基础。按照新技术要求,政府将在互联网上首先建立自己的门户网站作为联系社会、服务于社会的窗口,其后台的内网将一切按照服务于市场和社会的需求完成职能转变、组织结构改造和管理流程再造,可极大地提升政府管理的整体竞争实力。测算表明,有 54.5% 的人认为当前政府信息化程度大约为 10%~40%,不可忽视还有 23.0% 的人认为政府信息化程度还很低(约为 10%以下)。

二、讨论及对策建议

我国加入 WTO,折中地讲是新的发展机遇同风险并存。西方发达国家凭借其雄厚的经济实力、先

进的管理思想和成熟的商业化运作经验方法以及科学的管理,通过 Internet 触角深入到全球每一个角落,并利用其“竞争贯穿于始终”的信息时代 Internet 特点,加速发达国家成熟的市场国际化,最终实现从信息到资本掠夺之全球称霸目的。许多信息技术标准大权在握,事实上引领着这个世界的信息浪潮正在冲击、震撼着各国传统的思想观念、政府管理及其职能、社会生产、产品和服务贸易以及经济体制等方面,并不需要同你商量。竞争是主旋律,“发展是硬道理”,发展中国家如何面对?将直接决定你是“与狼共舞,还是准备淘汰出局”?

(一)WTO 规则与当前政府职能状况

WTO 是全球进行多边谈判、实施多边贸易协定、监督各国贸易政策和解决贸易争端等问题最权威的组织机构。所谓 WTO 规则几乎都是针对政府的一整套基于市场经济规则的条款体系构成,如“非歧视原则、国民待遇原则、公平贸易原则、透明度原则和关税保护原则”等等,都是用来规范成员国政府及其行为,以促进贸易自由和经济自由。因此,中国加入 WTO 首先是政府的加入,而政府加入 WTO 面对的将是政府行政环境发生根本性变化,迫使政府转变一切与 WTO 规则相悖、过去基于计划经济的一些职能,逐步建立起既符合 WTO 规则、能与国际惯例接轨,又与我国社会主义市场经济体制相适应、协调发展的政府职能,以便提高政府系统的行政能力。我国加入 WTO 以来的实践表明,政府按照 WTO 及其承诺方面已取得初步成效,大体可概括为下述方面:清理并大幅度减少政府行政审批;清理现行的法律、法规和政策文件;以市场准入限制逐步放开为重点,营造国内各类合法经济主体公平竞争的市场环境;按照建立统一、开放、公平竞争的国内市场要求,大力整顿市场秩序;以国有大企业改制为重点,加快国有经济布局战略性调整的步伐;对一批具有自然垄断和公用事业特点的行业进行改革和重组;加快社会保障体制的建立和完善;加快行政程序立法,规范行政权力,增加行政透明度,落实依法行政,提高监督执法力度;加快司法体制改革,加强司法独立,为市场有效运作提供及时、公正的司法服务;将精干、养廉、高效有机结合,提高行政管理效率和公务人员的素质。下述几点更具有全局性意义:

1. 加入 WTO 促进了中央到地方的政府组织机构改革和行政审批制度改革。中国经营报^[1](第2版)表明,我国改革开放 20 多年来的 4 次大的机构改革中,1998 年改革最大的成功就是取消了九大专业部委,增强了我国经济市场化程度。另据中央编制委员会办公室的统计,1998 年以来 5 年间全国各级党政群机关行政编制共精简 115 万名,国务院组成部门由 40 个减少到 29 个,各级地方政府机构都有大幅缩减。2003 年国务院出台了《国务院机构改革方案》,提出了深化国有资产管理体制改革,设立国务院国有资产监督管理委员会等 7 项主要任务,除了国务院办公厅外,共由“中华人民共和国外交部”等 28 个职能机构组成。该年度基本改变了计划经济时期形成的行政管理体制和组织机构,并逐步形成适合社会主义市场经济需要的行政管理体制框架。在 2004 年 9 月 19 日通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中,强调“围绕提高行政效率、降低行政成本、整合行政资源,加强行政体制改革的总体研究,继续推进行政体制改革”。

据中华宽带网,全国 31 个省、自治区、直辖市绝大多数对省一级政府部门审批项目初步进行了清理和处理。全国各部门共清理出审批项目多达 4 000 多项,仅国务院有关部门修改或者废止的部门规章就有 1 000 多件。更为重要的是政府的行政规章越来越透明,如国家经贸委把自己的行政规章和各种通知在第一时间全部上网,以保证社会公众能够公平地获得政府部门的信息。

2. 加速了电子化政府、电子政务的发展以及法律法规体系建设。传统的政府机构如同一个一个的信息孤岛,其基于手工管理模式加上层层审批程序对时间的耽搁,决定了其与外界信息交换的速率、效率远远不能满足激烈竞争的需求。在知识经济和信息化社会中,众多国家政府在 WTO 规则指导下的经济市场中竞争和赛跑,“优胜劣汰”的自然法则迫使政府对自身电子化职能的加速发展,促进政府职能由“管理型”向“服务型”转变。伴随我国政府机构改革和社会信息化的进程,中国政府信息化经历了“金字工程”、“政府上网”工程为代表的发展阶段,几乎包括各部委在内的全国各级政府门户网站初具规模。自 2000 年开始,已步入网络应用的加速发展阶段。电子政务建设已成为引领政府管理体制变革的

创新工程。十六届三中全会明确要求,推行电子政务是完善社会主义市场经济体制的重要任务之一。“电子政务先行”、“以信息化带动工业化”、“走新型工业化道路”已被确立为国家长期发展目标。

据计世资讯(CCW Research)研究表明,中国加入 WTO,为中国的政府信息化,尤其是电子政务提出了更高的要求;而随着中国电子政务战略框架的出台,国家也为电子政务建设的内容和方向做出了更加具体的指导和规划。“政府行业近几年信息化建设的重点方向”是内网建设、电子政务的业务系统和 OA 三个方面,“政府信息化建设方向的变化趋势”是“以业务为中心,以应用为重点”。

加入 WTO 以来,在政府职能转变的同时“依法行政”也提到了一个崭新的高度。2003 年 10 月 14 日,《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确指出,要“加快转变政府职能,深化行政审批制度改革,切实把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来”。2004 年 4 月,新华网全文刊载《全面推进依法行政实施纲要》。其中提出,经过十年左右坚持不懈的努力,基本实现建设法治政府的目标。至今所进行的法律法规体系建设工作中,最具典型意义的是《中华人民共和国行政许可法》,于 2003 年 8 月 27 日在十届人大四次会议上获得通过,并于 2004 年 7 月 1 日起正式实施,将对我国行政体制改革和加速政府职能转变具有划时代意义。

3. 加速了垄断行业改革。根据我国政府的承诺,我国加入 WTO 以后,铁路、电信、民航、电力和公用事业等具有垄断性的行业在有限保护期内逐步对外开放市场。相比自然垄断和市场垄断,政府介入最深的则是行政垄断(例如电信部、铁道部直接从事相应的建设和运营)。有资料表明,近几年通过改革和反垄断已取得初步成效:部分垄断行业初步实现了政企分开;通过重组和进一步引入竞争机制,使多个市场主体平等参与市场竞争的格局初步形成;一些行业的国有企业改革取得一定进展;垄断行业的现代监管体制正在探索和形成^[2](第 71-77 页)。

综上所述,加入 WTO 使得我国政府职能有了一定程度的转变,但各地发展也很不平衡。如本调查发现其政府职能转变程度仍十分有限,在接受调查的行政主体中近半数人认同政府职能转变程度仅 10%~40%,其任务相当艰巨。然而时间不等人,据新华网消息,“年底大部入世保护措施到期,26 年改革走到关键点”,结合 WTO 规则和我国政府作出承诺及其时间表,可见当务之急是加速政府职能转变,以及在明确其主要影响因素基础上如何加速政府职能转变等问题。

(二)当前政府职能转变中的主要影响因素及其关键问题

本调查条件下,多因素分析表明“政府类型、政府对企业经营干预行为减少的程度、有关信息披露增加程度、提高招商引资力度、政府信息化程度、公众监督制约机制是否建立和‘一组’反映政府自身建设的复合因素”都对政府职能转变具有积极促进作用,故重点应在这些方面进一步加大工作力度。由于计划经济时期的政府是无所不能、无所不管,因此“一旦加入世界贸易组织”必然感到政府需改革、要转变的职能问题太多了。而且,庞大的政府管理队伍这些“局内人”的思想观念不可能一个命令就转过来,故前述职能转变虽然已取得初步成效,但离 WTO 规则所要求的政府类型仍有相当的差距。笔者认为当前要加速政府职能转变,重要的是解决好几个带共性的关键问题:

第一是进一步转变思想观念。本调查多因素分析筛选进入模型的 8 个变量中,多达 3 个涉及思想观念问题,尤其是思想观念与其它因素结合在一起所形成的“1+1>2”的“联合阻力效应”,对于政府职能转变的负面影响作用不可低估。

第二应明确从计划经济转型到市场经济条件下新的政府职能究竟是什么?显然这是关于政府职能转变绕不过去的热点话题,须先明确 3 个基本点:(1)政府与市场、企业和社会是服务与被服务关系。过去企业到政府部门办事盖章跑了这个部门,再到那个部门、再找下一个部门...(呈典型的串行职能体系结构,具有分工明确、各负其责,然而无人对整个职能负责的特点),当事人沿着“事务链”实际为政府部门充当了“传递票据”角色,完全颠倒了服务与被服务关系。因此理顺行政主体与客体之间的关系将有助于建立真正以人为本、服务于社会的思想理念,可最大限度地避免权力过大、职能交叉所致的错位、越位和缺位。本次调查关于政府职能的运行状况,发现“有越位+错位+缺位”达 26.60%、“有越位+错

位”占 24.10%、“有越位”占 21.40%，三项共占约 72%。(2)市场直接竞争的主体是企业等社会成员而不应该是政府本身，故政府应尽快从以往既当裁判员又当“运动员”的角色脱身出来，精心当好“裁判员”。(3)WTO 规则是以市场经济为基础、且具有法律约束作用的条款。因此商品和服务贸易过程中，各国政府在 WTO 框架下总的职能就是为企业和社会提供“服务”。从政府管理概括而言，政府职能主要是政治职能、经济职能和社会职能。如何实现管理职能则有规划指导、组织协调、监督控制、建设和安全保卫等职能。

国内有关经济管理职能的研究认为：其一政府作为国有资产所有者代表，具有实现国有资产保值增值的职能。其二政府作为公共权力代表，履行公共管理职能(保护产权、提供公共物品、培育发展各种市场，建立全国统一的市场体系，维持市场的规范运作、加强宏观经济调控)。此外，张国庆^[3](第 97-99 页)认为，政府职能可分为“维持、保卫、扶助、管制、服务、发展”等六个方面，也值得借鉴参考。

综合认为，政府职能转变从总体上讲也是一个系统工程，应从我国政府职能转变的多个层面着手。概括 WTO 框架和市场经济条件下“政府职能转变目标集”主要有：经济体制应促进“计划经济”转向社会主义“市场经济”，并逐步完善；思想观念由“管制”企业和社会转向“服务”于企业和社会；管理权限由“全能”政府转向“有限”的小政府；管理职责由“权力政府”转向“责任政府”；管理手段由“行政”手段转向“法律和经济”手段；内容方法由“微观、直接”管理转向“宏观、间接”管理；政府形象由物理的“政府机关”实体转向虚拟的“政府门户网站”；管理工具由“人工管理”转向基于信息技术的“电子政务”管理；组织结构由传统的“塔型”结构转向基于计算机网络的“扁平”结构；管理流程由“串行”职能层层审批转向基于数据库的计算机“并行”协同处理；管理范围由产品“部门管理”转向“行业”目标战略管理；行为规则由过去“发号施令”转向“WTO 规则约束规范”；行政依据由“随意行政”转向按照《行政许可法》“依法行政”；信用建设由“政府信用危机”转向“诚信行政，行政为民”。

第三政府职能转变是政府机构改革的关键，而政府机构改革从本质上讲是我国社会经济发展的必然选择，是我国从计划经济转向社会主义市场经济体制改革的客观要求，故其改革的动力来自社会。回顾改革开放以来的历次政府改革之所以不尽人意，其重要原因就是停留在政府机构和人员数字上做算术加减，而几乎没有从政府职能转变、管理方式(方法和手段)，尤其是未能从制度和体制创新等方面动手术。另一个重要原因即是其外部缺陷——外部的(包括非公有制经济)非政府组织、中介机构等发展不足，以及我国社会主义市场经济下的市场化程度还不高。

三、加速政府职能转变的对策建议

(一)进一步解放思想，更新观念，与时俱进，建设学习型政府

“知识改变世界，学习成就未来”。针对本调查发现，行政主体中有相当部分的人对 WTO 知识规则等认识理解还模糊不清，依旧习惯于传统的计划经济体制下的思维模式和工作范式；还有少部分人迷恋过去的“权力政府”，担心失去“位子”和个人及部门利益，忧心忡忡，严重地影响了政府职能转变进程。研究认为，解决这些问题的最佳方法就是进一步加强 WTO 规则及其对政府管理新的要求等知识的学习，与时俱进，解放思想，努力提高对政府职能转变的思想认识和行动自觉性。转变观念是转变政府职能的前提和思想基础，我国加入 WTO 以后，竞争的“游戏规则”发生了重大改变，政府管理的内、外部环境也随之发生前所未有的变化，政府管理的思想理念、行政行为和方法手段等也必须跟上形势的变化，客观上需要与时俱进不断学习，与时俱进更新知识和思想观念：其一要增强服务意识、竞争意识、效率意识和法制意识；其二要树立“有限政府”的观念、市场观念、依法行政观念和现代成本和效益等观念。

(二)当前加速政府职能转变的重点工作域

依据本调查多因素分析所发现的主要影响因素，当前加速政府职能转变的重点工作域包括：

1. 进一步明确政府新的职能角色定位，以 WTO 规则所要求的“服务型政府”为建设目标，并围绕发

展搞好服务。

2. 进一步处理好政府与企业的关系,纠正存在的错位和越位问题,限期内把“经营权”还给企业,从对企业的人事、技术改造和投、融资等问题的直接干预中快速脱身出来,彻底割断政府对企业运营不必要的干预联系。

3. 要根据世贸组织的透明度原则,增强有关信息披露的力度。计划经济条件下之所以有那么多红头文件、层层审批、找后门批条子,一个重要原因就是“塔型组织结构”决定的政府高高在上发号施令、上级与下级、政府与企业、政府与社会都存在着严重的信息不对称和不透明,无视人民群众的知情权、参与权和监督权。根据 WTO 公开透明的原则,要求政府的政策透明和开放,除了涉及国家公共安全、经济安全和保密事项另当别论外,一定要在第一时间把有关信息公开、政策公开,这是政府维护公平竞争的重要基础。在新技术条件下,电子政务已给政府沟通社会、实时信息发布和政策透明化提供了良好的交流互动和公开平台。

4. 要进一步改善经济发展的软环境,提高招商引资力度。党的十六届三中全会明确提出,今后要“切实把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来”。然而,瑞士国际管理研究所出版的《国际竞争力年报 2000》指出,20 世纪 90 年代后期,中国的经济竞争力非但没有提高,反而有所下降。中国的国际竞争力从 1996 年的全球第 26 位下降到 2000 年的第 31 位。那么,中国能否借助于加入 WTO 契机,通过政府改革及其职能的转变大力改善经济发展的软环境,为各类合法经济实体和企业发展提高招商(包括服务贸易)引资力度,有效地提升自己的经济竞争力,我国各级政府将面临严峻考验。沿海要发挥经济特区“政策+经济实力+科技”优势,中部拼硬件不如“软环境+连接东西部枢纽”的比较优势(并非否认必要的硬件基础设施),西部抓住西部大开发“政策扶持+得天独厚资源”优势均是可取的。因此建议各级政府要严格按照 WTO 规则提出的新职能要求运行:其一要进一步精简政府机构和人员,实现再“瘦身”;其二要设定时间表加速政府职能转变到位,促进新的市场化机制形成;其三进一步完善法律法规体系建设、加强政府诚信建设,信息披露和政策公开,营造合法主体公平竞争“软环境”;其四进一步完善政府社会管理和公共服务职能,依法行政,减少审批,提高行政效率。据解放日报(2002 年)消息,上海浦东引资重心:从工业型项目向服务贸易项目转变。当年新批外资企业中,服务贸易型企业的项目数已占总量的 80%,在新区所有 8000 多个外资项目中,服务贸易类项目超过 6000 项。其示范效应说明“意识越早、行动越快”,则机遇大于挑战。

5. 提高政府信息化程度,既防寻租腐败,又加速政府职能转变。创建基于计算机网络的电子化政府,可为推动政府职能由“管理型”向“服务型”转变提供重要的技术支持和物质基础,此外申办人不直接与官场接触而避免寻租腐败的机会,提高政府的经济调控效率与水平,极大地推动政府职能转变和我国市场化的进程。政府通过电子政务向企业和社会公众提供“全天候、跨部门、一站式”的全程服务,一改过去公众到政府机关办事“先看脸色,再传票据”的草民角色,使政府服务更为方便、快捷、畅通、公平和高效。

6. 尽快培育和发展社会中介组织,建立公众监督制约机制。本研究发“建立公众监督制约机制”是促进政府职能转变的重要因素之一。长期以来,传统的“全能型”政府越位承担了本来是社会中介机构可以完成好的大量社会管理事务,不但使政府自身限入大量微观社会事物,继发人员、机构恶性膨胀,直接导致行政管理成本升高,而且因为政府管理“战线拉得太长”力不从心,出现“吃力不讨好”——社会公众不满意,严重损害政府自身形象。社会中介机构作为政府联系社会经济主体的纽带,一方面可收集社会公众对政府的各种诉求和意见反馈,必要时可组织社会公众民主评议政府,形成对政府职能和绩效的定期评估、监督制约机制,另一方面社会中介机构传递着政府提供的信息咨询、培训、经纪、法律等各种社会服务,并在政府与微观主体之间从事协调、评价、评估、检验、仲裁活动等职能,从而实现政府对众多的微观主体实现更有效的间接管理,使政府更好地履行宏观调控经济、市场监管以及公共服务等“份内”的职能。

7. 加强政府自身建设。人类社会不可能没有政府,关键是在特定的历史时期需要一个真正代表民意、与其时代背景相适应的政府。我国正处在从计划经济向社会主义市场经济转型、并已成功加入WTO的重要转折时期,社会迫切需要政府从“全能型”转变成为“有限”政府,并以WTO规则所要求的“服务型政府”为建设目标。显然,与过去计划经济相适应,并且在其后的发展(尤其是对比WTO规则)过程已暴露出诸多弊端的传统政府、政府职能及其管理体制在逐步市场化的今天受到严峻的挑战。本次调查发现政府职能转变程度仍十分有限、其进程缓慢,对比WTO规则就会发现影响我国政府职能转变进程的“制度因素、体制因素、机制因素、权和利以及思想、观念因素”等问题依然存在,同时也严重地影响着我国社会主义市场化进程,改革的任务还相当艰巨。因此,政府一方面要在执政党的领导下接受“人大”、“政协”的民主监督;另一方面要在改革中不断获得外在动力,把政府机关绩效管理作为深化行政管理体制改革和政府自身建设的重要内容,广泛听取各民主党派、不同经济主体(包括公有制和民营企业代表)、社会中介机构和公众意见,通过不断学习增强自身的造血功能,巩固和加速政府职能转变成果,以提高政府深化改革和驾驭改革的行政能力,最终实现改革的总体目标。

(三)深化行政及其管理方式改革,促进政府职能转变

随着改革的深入发展,有关体制和制度等深层次问题将使改革的难度越来越大,甚至因为牵动部分人的权和利或政府部门的利益调整而变得复杂化,所有这些将严重地影响政府职能转变的进程和新的行政管理体制的建立,尤其是思想阻力也不可小视。十六大报告提出,要“按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调的要求,继续推进政府机构改革”。其目标就是党的十六大强调的“要进一步转变政府职能,改进管理方式,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制”。要实现这一改革目标,加速政府职能转变是关键。

采用何种方式加速政府职能转变?建议按照WTO规则和市场机制,遵循市场经济规律、紧密结合新的信息技术要求发展电子化政府,实现电子政务,对原有职能、管理流程等认真分析,然后对政府实现职能的管理流程优化和再造,包括:对原有职能流程的整合(如将原分散给多部门的某些职能集中融合、彻底删除不增益的职能)、改造(如对原交叉的职能归口理顺、消除冗余的职能及流程)、新增原缺位的或按照WTO规则 and 市场化需求的职能等等。在政府面向市场、企业和社会中介机构的职能关系方面,可以通过“职能归还转移方式”将越位和错位的职能复位;在同级职能部门通过职能整合、改造,使分散和交叉的职能得到优化,形成新的职能竞争优势;上下级职能部门之间可通过简政、放权把过分集中,已被实践证明弊大于利的职能坚决将“责、权、利”同步下放,给地方政府自治注入新的活力。

按以上思路完成职能转变、建立新的政府职能体系,同时按照信息技术要求和新的职能需求改革政府组织机构——将传统的“塔型”层级结构改造成为基于计算机的“扁平”并行结构,压缩职能部门的富余人员,清退编外人员,使各职能部门直接同数据库相连。

(四)贯彻和落实《中华人民共和国行政许可法》,巩固行政审批制度改革成果

本一轮的政府改革能够看得见摸得着的成效除了“机构消肿”以外,比较显著的阶段成果之一则是“行政审批制度改革”。然而,应该警惕行政审批制度改革过程重蹈建国以来多次行政改革形成的“四种奇怪的循环、四种奇怪的现象、四种奇怪的强化”^[4](第295页)的覆辙!本研究强调要进一步“贯彻和落实《中华人民共和国行政许可法》,巩固行政审批制度改革成果”:行政许可是政府管理中一项重要的行政权力。在计划经济时期,相对于事后监督而言,政府机关利用行政许可作为一项有效的事前控制手段管理社会、政治、经济和文化事业等曾发挥过一定的“预防性”积极作用。然而,行政许可伴随着政府直接插手到社会和微观经济活动干预过多,则必然“权大于法”腐败不堪,社会和市场呈现“死水一潭”。于是,中国的老百姓要获得一个项目的行政审批需经过数十、上百道手续就不足为怪了。据近期凤凰卫视消息,广东一个贫困学生办助学金仍盖了六、七十个印章,可见政府部门“行政审批制度改革”的难度仍不容忽视。

国务院总理温家宝在2004年初所作的政府工作报告中强调“《中华人民共和国行政许可法》今年7

月 1 日将正式实施,这是规范政府行为的一部重要法律,各级政府必须认真执行”。这将大幅度地减少政府行政权力对经济和社会微观生活的过度干预,实现权力导向型的“全能政府”向“服务型政府”职能转变:“凡是社会公民、中介机构和企业等能够自助解决的,政府应坚决退出行政许可权;市场机制能够自行调节和配置资源的,政府也应坚决退出行政许可权”。综上有理由相信,随着政府改革的不断深入以及具有里程碑意义的《中华人民共和国行政许可法》的实施,对于中国全面推进政府改革、巩固和加速政府职能转变,建设一个法制的社会主义国家将产生积极作用和深远的影响,加速政府职能转变是 21 世纪的中国改革出路和希望!

[参 考 文 献]

- [1] 唐清建,刘海燕,孙 宏. 新一轮政府机构改革改变“撤”“退”方略[N]. 中国经营报,2003 03 05.
- [2] 高尚全,尹 竹. 加快推进垄断行业改革[J]. 管理世界,2003,(10).
- [3] 张国庆. 行政管理学概论[M]. 北京:北京大学出版社,2000.
- [4] 赵立波. 政府行政改革——走向 21 世纪的中国视点[M]. 济南:山东人民出版社,1998.
- [5] 中华宽带网企业频道. 政府部门职能转变[DB/OL]. <http://www.cbbn.net>,2002 04 19.
- [6] 计世资讯(CCW Research). 2003 年中国政府信息化投资增长率将达 17%[DB/OL]. <http://www.sina.com.cn>,2003 03 26.
- [7] 新华网. 全面推进依法行政实施纲要(全文)[DB/OL]. <http://news.xinhuanet.com>,2004 04 20.
- [8] 张建平,杜 宇,刘羊霖. 年底大部分入世保护措施到期 26 年改革走到关键点[DB/OL]. <http://www.Xinhuanet.com>,2004 10 31.

(责任编辑 邹惠卿)

On Accelerating Governmental Function Turn

LI An ming

(School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: LI An ming(1950), male, Professor, School of Politics & Public Administration, Wuhan University , majoring in the information technology and its application based on public management .

Abstract: To supply an information service for acceleration turning on governmental function, A little dominant factor such as the government type, government role, tampering degree on the enterprise、throw daylight on the information and policy, attract in the foreign capital, supervising mechanism from social public and a set complex factors of the govern – self construction was screened out from many shady factors by the aid of predominance in information technique. On the discussion, the 4 countermeasure proposal accelerating the governmental function turning had been put forward in the study.

Key words: governmental function turning; electronic government affair; information technique; WTO