

当代中国社会环境与行政管理体制改革

张安庆 汪 洋

本文从当代中国社会环境与行政管理体制改革的关系这一角度,在理论与实践的结合上,论述了社会环境与行政系统之间的动态平衡关系,分析了当代中国社会环境的特点及其对我国行政管理的制约和影响,提出了适应当代中国社会环境推进行政管理体制改革在指导思想上应注意的问题。

江泽民同志在党的“十四大”报告中提出,要“下决心进行行政管理体制改革和机构改革”,并认为这是90年代关系全局的10大任务之一。那么,为什么要进行行政管理体制改革,以及怎样进行改革?是需要我们认真学习和领会的重要问题。作为上层建筑重要组成部分的行政管理体制,它的变革,总是在一定的社会环境中进行的,是生产力发展和生产关系变革的反映。因此,探讨我国行政管理体制改革的动因和方向,就必须深入剖析当代中国社会环境及其对行政管理的制约和影响,以及我国行政管理体制怎样能动地适应社会环境的问题。

行政管理的社会环境概指行政系统所处的本国的经济环境、政治环境和文化环境,它包括一定历史阶段社会生产力和生产关系的状况,国体、政体、政党制度、国家结构形式、政治秩序,以及意识形态、价值观、道德观、科技教育水平等等。社会环境是一个国家行政系统赖以生存和发展的基础和前提,是行政管理活动的出发点和归属。人们通常所说的“国情”,指的正是该国的社会环境。

行政系统的任何活动都是在一定的社会环境中进行的,都是在与社会环境的交互作用中完成的。社会环境经常不断地向行政系统提出各种形式的需求,以构成行政系统的资源输入;行政系统必须对社会环境输入的资源进行认真加工,并形成某种行政产品作为系统输出,以满足社会环境需求;然后,社会环境再向行政系统提出新的需求,行政系统再对此作出反应。如此无限循环,就使行政系统得以生存,并不断发展和进化,同时社会环境也得到改造。可见,行政系统就是在经常不断地适应环境和改造环境中获得发展的。行政系统的基本功能,就是积极处理它与社会环境之间的能量变换与物质循环,形成它与社会环境之间的动态平衡。行政系统的成效和行政能量的高低,主要取决于行政系统与社会环境之间的关系,如果彼此关系和谐,则

行政系统充满活力,反之,就必然是行政无能,效率低下。

那么,行政系统与社会环境的这种互动关系具体表现在哪里呢?

一方面,作为客体的社会环境制约和影响行政系统。由于构成社会环境的经济、政治、文化等因素各具特色,因而其对行政系统的制约和影响是不尽相同的。其一,经济环境对行政系统起着决定作用。作为上层建筑重要组成部分的行政系统,其组织、体制和制度,归根结蒂总是植根于特定的经济基础,受制于生产力发展水平。行政系统内部组织机构的设置、职能和权力的配置等体制构件的任何重要变化,无不是其外部经济环境变动的反映。其二,政治环境直接制约着行政系统。行政系统是政治系统的一部分,其基本功能就是实现统治阶级的意志,执行政治系统制定的路线、方针和政策,服从于和服务于政治系统规定的方向。否则,就会危及行政系统的合法性。正因为如此,政治环境就直接制约着行政系统的发展,当然,这种作用视政治系统决策的正误而分别表现为正、反两方面。其三,文化环境给予行政系统以深刻影响。社会文化氛围包围着行政系统,广泛地对行政系统施加影响,它要求行政系统的行为方式和活动过程符合文化环境的各种规范。行政系统不能完全不顾人们的情感、信仰、风俗、道德而开展管理活动,否则就会受到不同程度的抵制,使行政目标难以达成。

另一方面,作为主体的行政系统又能动地反作用于社会环境。行政系统通过转变经济管理职能,以适应和推动市场经济的发展,这就是行政系统对经济环境反作用的表现。行政系统不断提高行政效率,使各项行政职能有效实现,从而有利于政治系统的持久稳定,这就是行政系统对政治环境的能动作用。行政系统根据文化背景制定正确的文化教育政策,促进文化教育事业的发展,并使一切行政行为符合文化传统,使自身的运行进入良性循环,这就是行政系统对文化环境的能动作用。

实际上,行政系统的任何变革都是对社会环境能动作用的表现。行政管理体制改革就是行政主体自觉适应社会环境的过程。由于社会环境总是不断变化的,因而行政系统必须周期性地进行变革,以适应社会环境的变化。

二

行政管理体制改革的总目标是要逐步建立具有中国特色的社会主义行政管理体制,所谓“中国特色”,指的就是行政管理体制必须与我国社会主义初级阶段的社会环境相适应。为此,必须认真分析当代中国社会环境及其对行政系统的制约和影响。

(一)当代中国经济环境及其对行政系统的决定作用。

经过 40 多年的艰苦努力,特别是改革开放 14 年来的齐心奋斗,我国目前已初步具备了社会主义经济制度赖以存在的物质技术基础。具体表现在:独立的、门类比较齐全的工业体系和国民经济体系已经建立起来,国民经济持续稳定增长,社会主义市场经济逐步发展。但同发达国家相比,我国生产力水平仍比较低,科学技术水平还比较落后,经济力量也比较薄弱,而且各地区的经济发展又极不平衡。建立在这样一种生产力基础之上的经济制度,是以公有制和按劳分配为主体,多种经济形式和多种分配方式并存的结构,作为主体的公有制和按劳分配本身也不很成熟,有许多问题正在探索之中。这就是我国社会主义初级阶段的经济环境,它给予我国行政系统以决定性影响。

公有制的主体地位决定了我国行政系统的社会主义性质及其发展变化的基本方向,并为行政系统从全社会角度对国民经济实行宏观管理创造了条件。生产资料公有制主体地位的确

立,使我国政府的一切行政管理活动都必须服从社会主义目标,遵循社会主义原则,为国家和社会的真正主人——全体人民服务。多种所有制长期并存共同发展的经济结构决定我国行政系统管理经济方式方法的多元性。要学会运用经济政策、经济法规、计划指导和必要的行政管理等多种多样的方法和手段,通过市场机制来调控经济发展。社会主义市场经济的发展决定我国行政系统经济管理职能和机构的变化。随着市场机制逐步发育成熟,企业独立自主地参与市场竞争的环境正在出现,在这种情况下,政府管理经济的职能必须相应转变,不要去干预企业的经营管理活动,而要着重抓好规划、协调、监督和服务。为此,要相应调整政府管理经济的机构,撤并某些专业经济部门,加强综合、协调、咨询、监督机构的建设。

生产力发展的不平衡决定我国行政决策必须坚持统一性与差异性结合。我国幅员辽阔,各地区经济发展极不平衡,一般来讲东部沿海最为发达,中部地区次之,西部地区比较落后,经济发展的不平衡给行政决策提出了更高的要求,既要保持全国政策的统一性,以保证整个国民经济高速度地协调发展,又要注意政策的差异性,必须根据各地的不同情况,制定出有利于发挥地区优势的经济政策,以促进各地区经济共同发展。如果无视生产力发展水平的差异,对不同地区实行同一政策,采取相同措施,必然妨碍经济发展。

(二)当代中国政治环境及其对行政系统的直接制约。

在社会主义初级阶段,我国的根本政治制度是人民代表大会制度,政权的性质是工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政,政党制度是中国共产党领导下的多党合作和政治协商制度。我国政治制度经过多年发展和改革正逐步走向完善,具体表现在:党的领导不断加强和改善;在国家和社会生活的主要方面已基本有法可依;高度集权的模式开始松解;社会主义民主不断发扬;政治过程的连续性明显提高;国家开始从封闭走向全方位的开放。也应该看到,我国现阶段仍有大量的人民内部矛盾存在于各个方面,阶级斗争还在一定范围内长期存在,政治体制仍处于不断完善过程中。这样的政治环境直接制约着我国的行政系统及其活动。

人民民主专政是我国的国体,行政系统的一切行为都要为国体服务,受国体的直接制约,它决定了行政系统的根本宗旨和根本管理原则。“为人民服务”这一根本宗旨是我国各级政府及公务人员活动的出发点和归宿,任何违背群众利益的政策和行为都是国体所不允许的。“人民群众参与行政管理”是我国行政管理的根本原则,它要求行政系统创造条件,使人民群众能够广泛地参与行政决策和行政监督。

政体直接决定我国行政系统在国家政权体系中的地位 and 作用。我国的政体是人民代表大会制度,各级政府必须向同级人大负责并报告工作,政府处于从属地位。人民代表大会对行政系统的制约主要表现在:决定行政系统的产生和组成;监督行政系统的运行;规定行政系统活动的基本准绳。在制约行政系统的政治环境诸要素中,政体对行政系统的制约最直接、最有效,它具有权威性和强制性的特征。

政党制度制约着我国行政系统的任务、能量和行政决策水平。首先,执政党的政策和领导方式制约着行政系统的任务和能量。党的正确决策有赖于行政系统的切实贯彻,行政任务和目标确定的基本依据是党的路线和政策。党的领导方式直接制约着行政系统能量的高低。其次,参政党的作用制约着我国行政决策的民主化和科学化。由于民主党派集中了各方面专家和知识分子,能否充分发挥其“外脑”作用,直接影响着行政决策的质量,这种影响通常是通过影响共产党政策的制订和直接参与政府的行政管理来实现的。

国家结构形式制约着我国中央和地方各级行政系统的能量。我国实行单一制,它有利于促进各地区经济和文化的共同发展。但也应看到,在单一制条件下,大量社会需求都需经过中央

行政系统的处理和转换,这势必造成中央行政系统压力过大,影响它对社会环境反应的准确性和灵敏度,而地方行政系统由于自主权较小,无法充分有效地处理本区域内社会环境的需求。因此,在保证中央行政系统充分的行政控制能力的前提下,逐步扩大地方行政系统独立处理地方事务的自主权,使各级行政系统都具有较高的行政能量,是我国行政系统发展的基本方向。

政治秩序构成了行政系统活动的政治氛围,是行政系统的政治软环境,其稳定与否会对行政系统的运行产生重要影响。稳定的政治秩序是行政系统运转灵活有序的重要保证,相反,政治秩序不稳定,则会导致行政系统秩序紊乱,信息沟通受阻,抑制行政目标的实现。

(三)当代中国文化环境及其对行政系统的深刻影响。

当代中国社会正处在由传统社会向现代社会转变的过渡时期,反映在思想文化上,就呈现出纷繁多样的特点。具体表现在:一方面,马克思主义的指导地位已经牢固地确立,社会主义、爱国主义、集体主义意识已深入人心,各种新思想、新观念日益被人们所接受,教育事业有了很大发展,社会主义文艺空前繁荣;另一方面,封建思想文化的残余还广泛存在,资本主义腐朽思想文化正腐蚀着人们健康的肌体,总体来讲教育水平还比较落后,文盲还占较大比例。特殊的文化环境,不能不在我国行政管理中打上深深的烙印。

对行政系统具有重要影响的文化环境因素主要有:意识形态、价值观念、道德观念和教育水平。

意识形态属于政治文化的范畴。任何政治系统都拥有维持其合法性统治的意识形态,它不仅有利于政治系统对行政系统的控制,也有利于扩大行政系统的能量。马克思主义的指导地位要求我国行政系统在制定规范、作出决策、开展活动时都必须遵循无产阶级科学的世界观和方法论,以建设有中国特色社会主义理论为指针,坚持社会主义初级阶段的基本路线。

行政价值观是人们对行政体制和行政活动作出评价的理念,它影响着行政主体对行政行为的选择,决定着行政对象对行政系统的认同。从行政系统的输入和输出来看,公民对行政系统的要求,对行政活动的评价,都受到公民行政价值观的深刻影响。我国经济体制改革促进了社会利益的分化和重组,不同利益群体的客观存在,使人们对行政系统的社会期望呈现出明显的差异性和多元性,这无疑增加了我国政府对社会环境作出准确反应的难度,从而对行政决策提出了更高的要求。行政系统必须具备健全完善的社会需求综合协调机构,方能作出正确决策。

行政道德是国家公务员在履行行政职责过程中形成并应当遵循的行为规范的总和。从我国公务人员既是领导者又是公仆的双重角色看,其行政行为既要向国家负责,又要向人民负责,这就使行政机关和公务人员在行政活动的目的和方法上承担着重大的道德责任。他们在行政决策和执行过程中,能否把人民赋予的权力用来为人民谋利益,其方法是否“正当”、“合法”,直接制约着人民群众对行政系统的支持程度。实践证明,行政管理中的任何不道德行为都将破坏行政系统与社会环境之间的平衡。从公务人员活动方式看,依法行政是对公务人员的根本要求,但法治并不排斥创造性,这就要求公务人员不仅能严格执法,而且具有高尚的道德情操,它使公务人员在法规制度没有明确规定的情况下,也能自觉约束自己采取正确行动。

教育水平对行政系统的影响,主要是通过公民素质发生作用的。它明显地影响着公务人员的行政管理水平和公众的行政参与程度。我国教育比较落后的状况,严重地阻碍着我国社会主义民主政治建设的进程和行政管理现代化、科学化、民主化、法制化的步伐。因此,发展教育事业,提高全民科学文化素质成为我国政府的一项重要战略任务。

面临社会环境的变化及其对行政系统的作用和要求,行政系统必须作出反应,行政管理体制改革正是我国行政系统能动适应社会环境的基本措施。那么,面对当代中国社会环境,也就是面对中国的“国情”,行政管理体制改革应注意哪些问题呢?

第一,开展行政管理体制改革必须转变政府职能,以促进社会生产力的发展。

社会主义的本质是解放生产力,发展生产力。作为社会主义制度自我完善和发展重要组成部分的行政管理体制改革,必须服务于促进社会生产力的发展。那么,在当代中国社会环境中行政系统怎样通过体制改革促进社会生产力发展呢?这里关键在于实现政府职能的转变。

为此,各级政府要把管理经济作为自己的首要职能。这是由我国社会主义初级阶段的基本矛盾所决定的,也是执行党的以经济建设为中心的基本路线的体现。而政府的其他职能(政治职能、文化职能、社会职能)则必须围绕经济职能这一中心来开展。只有坚持以经济建设为中心不动摇,我国社会生产力的高速发展和经济的腾飞才有切实保障。

在政府的经济职能中,还必须分清政府作为公共权力的代表所具有的国民经济的管理职能和作为全民所有制财产的代表所拥有的国有资产的管理职能。前者的任务是通过规划、协调、监督、服务实现宏观调控,促进整个国民经济高速度协调发展;后者的任务是通过全民所有制企业资产的管理实现国有资产的保值和增值。只有分清这两种经济管理职能,理顺产权关系,才能实现政企分开,落实企业自主权,使企业成为自主经营、自负盈亏、自我约束的法人实体和市场竞争的主体,并承担国有资产保值增值的责任,从而促进社会主义市场经济的发展。

在此基础上,各级政府在具体实施经济管理职能时,必须实现以下三个转变:

1、在管理内容上,要由微观的管理向宏观的管理转变。在政企不分的情况下,政府干预企业的人、才、物、供、产、销等微观生产经营活动,结果,既削弱了政府对整个国民经济实行宏观调控的能力,又束缚了企业的手脚,使其缺乏活力。这种状况必须根本改变。适应社会主义市场经济的要求,政府的职能,主要是统筹规划,掌握政策,信息引导,组织协调,提供服务和检查监督,简言之,就是要在宏观调控上下功夫,为企业发展创造良好的外部条件。

2、在管理方式上,要由直接的管理向间接的管理转变。所谓间接管理就是通过经济杠杆和市场机制来引导企业的发展,用法规制度来规范企业的行为。这样的管理方式有利于调动企业生产经营的主动性,增强其活力,同时,也有利于实现政府对整个国民经济的宏观调控,从而促进经济的高速发展。有人觉得“市场经济”是资本主义的东西,因而在运用市场机制实行间接管理时缩手缩脚,其实这是一种误解。正如邓小平同志南巡讲话所指出的:“计划经济不等于社会主义,资本主义也有计划;市场经济不等于资本主义,社会主义也有市场。计划和市场都是经济手段。计划多一点还是市场多一点,不是社会主义与资本主义的本质区别。”事实上市场是伴随着商品而出现的,有商品经济就必然存在市场机制,社会主义经济既然是商品经济,就应当引入市场机制进行管理,而且随着社会主义市场经济的发展,相对于计划机制来说,市场机制的作用必将越来越大。现在,党的“十四大”创造性地明确提出“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”,这样,我们就更应该理直气壮地运用市场机制实行间接管理了。

3、在管理手段上,要由行政指令手段向经济手段转变。行政指令手段借以推行的动力是国家和政府的政治权威,以权力与服从关系为基础。行政指令手段作为政府实现经济管理职能的手段之一是不可缺少的,但它有明显的局限性,往往导致对企业和劳动者经济利益的忽视,从而挫伤企业和劳动者的积极性。特别是在大力发展社会主义市场经济的今天,这种局限性就

更加突出。经济手段的实质是运用物质利益原则,遵循价值规律,采取价格、信贷、利率、工资、奖金、经济合同等经济杠杆来引导企业和劳动者的生产经营方向。它有利于调动各方面积极性,有利于促进国民经济的发展。随着我国社会主义市场经济的发展和政府职能的转变,经济手段应成为政府管理经济的主要手段。

第二,开展行政管理体制改革要有利于保持政治稳定和实现决策的民主化和科学化。

政治稳定是整个社会稳定的关键,是社会经济健康发展的必要条件,是一切改革得以顺利进行的重要保证。正如“十四大”报告所指出的:“没有政治稳定,社会动荡不安,什么改革开放,什么经济建设,统统搞不成”。所以,我们开展行政管理体制改革必须有利于实现政治稳定。为此,必须强化行政系统对于政治系统的从属地位,保证行政系统与政治系统的高度统一,这是政治稳定的前提。

在我国政治环境中,直接决定和制约行政系统活动方向的主要是执政党和权力机关。中国共产党是我国社会主义事业的领导核心,实践证明,当政府及其公务员能认真贯彻执行党的路线、方针、政策,实践全心全意为人民服务的宗旨时,政府在人民群众心目中的形象就好,威信就高,从而表现出较高的行政能量,呈现社会和谐、政治安定的局面。否则,就会损害政府形象,降低政府威信,削弱行政能量,使行政职能难以实现,甚至会导致政局不稳。因此,加强和改善党对政府工作的领导应成为行政管理体制改革必须遵循的重要原则。党对政府的领导是通过把党的意志转化为国家意志,即把党的正确主张经过法定程序转化为法律、法规,以规范和制约政府行为来实现的。在政治体制上就表现为权力机关对政府的监督和制约,以及政府向人民代表大会负责。这就要求政府及其公务员必须严格遵守人代会制定的法律,认真执行人代会的决议,定期向人代会报告工作,自觉接受人民代表的质询和监督。如果不是这样,行政系统的合法性就成为问题,甚至会导致行政系统的崩溃,出现政局不稳的局面。因此,我国行政管理体制改革必须有利于坚持政府对人代会负责的原则,强化人代会对政府的监督和制约。

行政管理体制改革从行政活动的过程来看,包括决策体制、执行体制、监督反馈体制的健全和完善,其中重点在于决策体制的健全和完善。决策问题与现代化过程中国家的政治稳定休戚相关,决策失误往往是政治不稳定的根源。因此,努力提高行政系统的决策水平,实现行政决策的科学化、民主化,不仅是行政管理体制改革本身的要求,也是保证政治环境相对稳定的关键环节,是社会主义民主政治建设的重要任务。为此,行政系统应有步骤地扩大人民群众参与决策的范围和渠道,要创造条件让社会公众对各种决策方案及其实施结果进行讨论、评价和批评,领导机关和领导干部要认真听取群众意见,充分发挥各类专家和研究咨询机构的作用,加速建立一套民主的科学的决策制度。只有这样,才能在行政决策与社会需求之间形成“反馈”机制,使决策选择有可能在各种社会利益群体之间实现有效的平衡,从而确保政治稳定,实现行政系统与社会环境的互动平衡。因此,实现行政决策的民主化、科学化应成为行政管理体制改革的重要内容。

第三,开展行政管理体制改革要顺应文化环境的要求,循序渐进,因地制宜,逐步推行。

随着改革开放的实行,我国文化环境的变迁空前加快,各种文化冲突成为司空见惯的现象,我国行政管理体制改革唯有顺应文化变迁,适应文化环境的要求,才能取得成功。

根据我国文化环境的特点,行政管理体制改革必须采取渐进模式。纵观世界各国,行政管理体制改革模式不外两种:渐进式和突变式。一国采用什么改革模式,应从其社会环境出发作出抉择,但最重要的就是分析改革的文化背景,预测阻力的大小,尽可能避免阻力或减小阻力,这是确立改革模式的前提。

(下转第 55 页)

论'学科毕业生的'遭遇'形成强烈反差"^⑩。是牺牲长远利益迁就眼前利益,还是考虑长远利益甚至宁愿牺牲一点眼前利益,就很值得研究,需要采取一定的保护性措施,使两者得以兼顾。又如,在实施主辅修、双学位,加快复合型人才培养的过程中,学生蜂涌至少数几个“热门”专业,其余大多数专业却无人问津,这种畸形分布状况,有可取的成份,也有不合理的成份。如何正确引导和合理处置,也很值得研究和采取对策。

以上情况再一次说明,教育总是要为一定的政治、经济服务,同时也要受到一定的政治、经济的制约。政治、经济对教育的影响既有积极的一面,也有消极的一面,社会主义市场经济也不例外。学校所面临的新任务是,应当建立主动适应社会主义市场经济发展需要的机制,使市场经济的积极作用得以充分发挥,使其消极作用减少或被限制到最低限度。

注 释:

①② 《上海企业对高校人才培养提出新要求》,《光明日报》,1992年6月27日。

③④ 参见《深化教学改革,培养复合型人才》,华中理工大学机一系,《湖北高教》1992年第3期。

⑤ 《改革学科和专业设置,努力培养高素质人才——关于清华大学综合改革的报告之一》,《光明日报》,1992年7月11日。

⑥⑦ 浙大校长路甬祥谈《高校改革大趋势》,《光明日报》,1992年10月11日。

⑧ 《正确对待商品经济对高等教育的冲击》,《潘懋元高等教育文集》,新华出版社1991年版,第211页。

⑨ 参见《引进市场机制之后……》,《潘懋元高等教育文集》,新华出版社1991年版,第273页。

⑩ 《偏重应用轻视理论》,《光明日报》,1992年9月27日。

(本文责任编辑 江 平)

(上接第43页)

这就要求我们在制定改革方案时,必须充分考虑我国人民的文化传统、民族特点、价值观念和社会心理状况。我国历史悠久,传统文化在我国行政系统的文化环境中居于主导地位,如果不认真分析我国传统文化中正反两方面的影响,如果对传统政治文化中和谐与稳定的目标价值取向认识不足,采取突变式或所谓“休克疗法”推行行政管理体制改革,是难以取得成功的。渐进式改革模式与我国重视稳定、追求和谐的传统价值目标是吻合的。在这种模式下,政府的改革行为容易争取到行政主体和行政对象中绝大多数人的支持。我国十余年来改革的实践证明,这种选择是成功的。

根据我国教育文化发展的严重不平衡性,我国行政管理体制改革必须因地制宜。文化发展的不平衡性从根本上看是由经济发展的不平衡性决定的。在我国这样幅员辽阔而发展又极不平衡的大国之内推行行政管理体制改革,若要求全国采取一种方式方法,要求各地齐步走,实行“一刀切”,是不可能达到预期目标的。地方政府应有权根据当地经济文化发展水平和民众的文化传统及心理承受能力来确定具体的行政管理体制改革方案,允许各地区在全国总体目标指导下因地制宜地推行改革。正如“十四大”报告所要求的,“各级领导机关和领导干部要在改革和建设的实践中,把党的路线方针政策同本地区本部门的具体情况结合起来,勇于探索,大胆实验,及时总结经验,创造性的开展工作。”只有这样,才能准确地反映社会环境的要求,才能建立有利于提高效率、增强活力和调动各方面积极性的行政管理体制。

(本文责任编辑 邹惠卿)