

中国经济到了行政改革攻坚时候

□主持人: 邹民生 乐嘉春

■人物志



方检喜: 发展经济学的博士, 供职于中国(海南)改革发展研究院。

经济发展遭遇行政管理体制改革瓶颈

主持人: 全国金融工作会议在北京开了两天。对本次会议的内容, 业内人士非常关注, 这是很自然的事。因为我国经济、金融已经发展到了结构日趋复杂、挑战不断加大的新的历史阶段。

如何深化金融改革, 是一项具体而又急迫的课题, 今天我们不谈这个话题。我们来讨论一个更基础、更深层次的问题, 也就是经济发展与行政改革攻坚问题。这个问题不仅与金融改革有关, 而且与社会经济生活的方方面面都有关系。

方检喜: 在观察金融改革的时候, 如果我们就金融谈金融, 也许对有些关键问题, 会看不太清楚。如果把金融改革乃至经济发展, 放在整个社会变革的大背景下来观察, 情况就不同了。可以这样说, 就目前而言, 行政管理体制的改革是下一步深化改革、提高对外开放水平的重点。也就是说, 中国经济的发展, 正在遭遇行政管理体制改革的瓶颈, 中国现在已经到了行政改革攻坚的关键时刻了。迈出这一步, 很多由体制机制造成的问题就会迎刃而解, 其中包括金融改革深化在内, 莫不如此。

然而, 行政改革并不是今天才开始的, 但与以往相比, 当前行政管理体制改革的背景发生了深刻变化。这是站在人均 GDP 超过 1700 美元、中国社会由初步小康向全面小康过渡的新的历史起点上提出来的问题。了解目前改革的背景, 很重要。从经济领域看, 我国正面临着经济快速增长同发展不平衡、资源环境约束之间的突出矛盾。这意味着现阶段行政管理体制改革的着眼点, 已不能再停留在过去培育市场主体、调动各方面发展经济的积极性上, 而是为经济增长方式转变创造有利的体制环境。

从社会领域看, 现在公共需求的全面快速增长, 与公共服务不到位、基本公共产品短缺之间的矛盾越来越

突出。这对现阶段行政管理体制改革提出了新的要求, 需要从体制上解决公共资源优化配置的问题, 确保政府能够强化和扩大公共服务职能。

从政府自身建设看, 表面上是政府行政成本不断膨胀、行政效率低下与体制机制性腐败增多等问题, 深层次则是公共治理结构不合理的问题。政府还要尽快完善工作方式和运行机制, 建立强有力的工作系统, 使自身建设与贯彻落实科学发展观的基本任务相适应。

现阶段行政管理体制改革应确立三大任务

主持人: 换个角度看, 你谈到的这些变化, 其实是改革开放带来的成果。下一步改革是在此基础上的深化。这是全局性的, 对经济、金融有全方位影响。那么, 这里要问的是, 现阶段行政管理体制改革需要怎样的思路?

方检喜: 现阶段行政管理体制改革不能简单地等同于一般性的职能转变和机构改革。从改革实践看, 政企分开、政资分开、政事分开都很重要, 机构改革也很重要。现在的问题在于, 在部门利益、地方利益和行业利益的诱导下, 这些改革的目标都很难实现, 还往往会出现改革的扭曲变形。

也就是说, 职能转变和机构改革必须以履行政府职责、规范约束政府行为为前提。因此, 在改革方案的具体设计上, 在行政管理体制改革实际进程的推进中, 都应当首先考虑政府自身的职责所在, 要管住政府。如果忽视了这一点, 整个行政管理体制改革就还会在精简机构、减少人员上反反复复, 很难有实质性进展。

改革开放到今天, 我国已经确立了市场经济的基本框架, 企业已成为经济建设的主体, 政府继续扮演经济领域投资建设主体的角色已不合时宜。现阶段行政管理体制改革的实质, 就是要实现由经济建设型政府向公共服务型政府的转变。具体有三大任务:

一是以实现经济增长方式由政府主导向市场主导转变为重点, 完善市场经济体制。这就要求政府从微观经济干预中解脱出来, 大大强化宏观经济管理职能, 充分发挥市场在资源中的基础性作用, 以此来解决经济可持续发展的问题。

二是以基本公共服务均等化为重点, 加快建立公共服务体制。这就要求政府尽快成为社会性公共服务的主体, 以此来强化政府的再分配职能。

三是以强化政府自身建设和改革为重点, 完善公共治理。这就要求政府从部门利益、行业利益、地区利益中超越出来, 为社会公平正义提供最重要的制度保障。

循着这样的思路来理解金融改革深化, 以及资本市场的发展, 怎么做就应该很清楚了。而对市场主体来讲, 怎样和政府打交道也应该是明白

的。

强化政府在公共服务体制建设中的主体与主导地位

主持人: 依你所见, 在经济建设的主战场上, 政府需要从投资主体的角色中转化出来。那么, 接下来又将担当怎样的新角色呢? 也就是说行政管理体制改革需要有怎样的综合考虑呢?

方检喜: 在改革开放的 28 年里, 我国的五次行政管理体制改革在推进市场化改革进程中发挥了积极作用。但是今天, 仅仅按照市场经济体制的基本框架来设计行政管理体制改革是不够的。从改革攻坚的现实需求看, 还应当按照建立公共服务体制基本框架的要求来考虑政府行政管理体制创新的总体方案。

第一, 尽快实现中央地方关系从“以经济总量为导向”向“以基本公共服务均等化为重点”的转变。现行的中央地方关系, 使各级政府把主要精力放到地区经济总量和财政收入增加上, 经济总量是硬指标, 基本公共服务是软约束。在这种情况下, 建立公共服务体制是缺乏基本条件的。

要规范和完善转移支付制度, 使其能够适合基本公共服务均等化的总体要求。要严格划分各级政府的公共服务职责, 使各级政府公共服务的职责与能力相匹配。中央政府原则上应当负责公益性覆盖全国范围的公共服务供给, 以城乡和区域基本公共服务均等化为重点, 强化再分配职能; 各地方政府主要负责各自辖区内的公共服务供给, 应当重点关注辖区内居民的实际需求, 强化公共服务的供给效率; 对中央地方共同承担责任的公共服务事项, 也应责任清晰, 分工明确。

第二, 按照基本公共服务均等化的要求完善公共财政体制。按照事权与财力相对称的原则, 着力提高县乡基层政府财力。使县乡基层政府能够切实承担起公共服务职能, 尤其是能够为农民提供基本而有保障的公共服务。

应培育地方政府履行公共服务职能的稳定财源。积极探索开征物业税, 使其成为地方政府履行公共服务职能的税源; 改革资源税征收办法, 提高地方政府财力; 将地方国有资本预算纳入财政预算, 增加地方政府可支配财力。

应努力推进缩小行政层级。着眼于提高公共服务供给效率, 扩大“省管县”体制的试点范围, 争取在缩小行政层级方面有新的突破。中央政府应尽快制订全国基本公共服务的最低标准, 建立公共服务的评价体系。尽可能地通过规范的转移支付熨平不同区域间基本公共服务的财力差距。

第三, 加强政府公共服务机构建设。现行政府公共服务机构设置与有效履行公共服务职能的要求不相适应。应以保障基本公共服务供给为重点, 强化政府公共服务机构建设。在纵向上, 要尽快改变公共服务机构

“上下一股粗”、职能趋同化严重的现象。国际经验表明, 加强上下级之间的分工与协作有利于提高公共服务供给效率。在横向上, 要克服公共服务管理事务分工过细, 有关部门职能交叉、相互扯皮的现象。

应尽快整合和优化同级政府行政组织资源仍很严重, 按照公共服务分工的基本规律科学设置公共服务机构。尽快解决政府公共服务机构不健全、公共服务信息管理系统不科学、公共服务人才队伍配备不合理等问题。

第四, 按照构建公共服务体系的要求, 统筹设计和推进事业单位改革。现阶段应当明确, 事业单位改革的基本目标就是建立有效的公共服务体系。在公共服务体系方案设计没有出台前, 事业单位改革在实践中难免以“减少开支、缩减人员”为手段, 从而难以达到建立完善公共服务体系的目标。“十一五”时期, 如果把事业单位改革置于整个公共服务体制建设框架下统筹设计、安排, 这项改革就有可能取得历史性突破。

第五, 建立以公共服务为导向的干部绩效考核制度。一是增加基本公共服务在干部绩效考核体系中的权重。“十一五”时期应尽快把公共服务数量和质量指标纳入干部绩效考核体系, 并逐步增加其权重。二是把群众满意度作为干部绩效考核的重要因素。在政府履行公共服务职能的过程中, 要防止和克服哗众取宠的形式主义、劳民伤财的“形象工程”。应当针对公共服务的决策、执行、监督等各个环节, 建立符合公众公共服务需求的表达机制, 将公众满意度纳入干部绩效考核体系, 使广大群众的评价成为影响干部升迁的重要因素。

政府行政管理体制改革涉及利益关系的深刻调整

主持人: 政府角色转换不是一件简单的事, 其中涉及深刻的利益关系。对此怎么看呢?

方检喜: 改善公共治理结构越来越成为有效履行政府职能, 提升政府形象的关键。政府职能的越位和缺位与现行的公共治理结构直接相关。近年来, 无论从房地产调控中, 还是从基础教育、公共医疗等领域的政府“卸责”现象来看, 公共治理结构的问题已经到了非解决不可的地步。在决策、执行不分, 政府监督体制不完善的情况下, 政府履行各项职能都会很难跳出部门利益、地方利益、行业利益的“窠臼”。由此, 往往造成政令不畅通, 使好的政策和改革措施在贯彻和落实环节大打折扣。

我以为, 应按照决策与执行分开的要求, 尽快实行大部制。当前, 中央部委集决策权与执行权于一身的现象比较普遍, 一些综合性部委集中了过多的决策权, 削弱了其他部门的决策权, 不仅降低了政府行政效率, 还强化了部门利益, 成为产生机制性腐败的重要因素。国务院所属机构可考虑进一步整合, 拓宽主要部委的职

能, 逐步向大部制过渡。例如向大交通、大文化、大农业、大环保过渡。

同时, 还要建立有效的政府监督体制, 强化政府行政内部监督体制。建议在政府行政体制框架内, 将监督机构与执行和决策机构分开, 强化监督机构的独立性和权威性。要加强廉政监察、执法监察和效能监察, 督促政府工作人员廉洁从政, 保证政令畅通, 防止官僚主义和形式主义。着眼于建立政府履行层级监督责任和自我纠错机制, 进一步完善行政复议制度。完善政府行政外部监督体制。推行政务公开, 充分发挥人大、政协、司法机关和新闻舆论的监督作用, 认真接受群众监督。为强化人大的外部监督作用, 建议将审计部门设置在人大。

此外, 我觉得, 利益关系调整已成为影响行政管理体制改革实际进程的重大因素。政府行政管理体制改革不仅涉及部门利益、地方利益, 还涉及到行业利益的深刻调整。在利益关系协调不好的情况下, 行政管理体制改革或者难以推进, 或者走形变样。更重要的是, 政府行政管理体制改革归根结底就是要使政府能够最大限度地体现公共性, 建立公平正义的体制保障, 使多数人分享改革发展成果。因此, 政府行政管理体制改革任何一种方案设计都无法回避协调利益关系的问题。

要尽快形成政府行政管理体制改革的总体方案。现阶段的政府行政管理体制改革带有明显的结构性、综合性和配套性。比如, 政府和企业的关系、政府和事业单位的关系、政府和社会组织之间的关系都是相互影响、相互制约的, 都需要统筹安排。在总体方案设计科学的前提下, 才能够统筹安排兼顾政府行政管理体制改革的长期目标和短期措施, 才能够使政府行政管理体制改革沿着既定的方向分步骤地往前走。

政府行政管理体制改革要把握改革时机, 成熟一项推出一项。现阶段的政府行政管理体制改革不是全面的政治体制改革, 而是渐进式的政府转型。要能够有所作为, 就必须坚持成熟的改革先行的原则, 尤其是不能把一些成熟的改革推到政府换届的时候才搞。比如大部制的推行, 整合交通、铁路、民航等部门, 建立交通运输部的时机相对成熟, 就可以先行推出。

建立高层次的改革协调机构, 推进政府行政管理体制改革的实质性突破。当前的政府行政管理体制改革需要高层次、利益超脱的改革协调机构设计改革的总体方案, 又需要权威性的改革协调机构在改革的实际进程中打破局部利益和既得利益的约束。建议在中央层面规范各类议事机构和协调机构, 建立利益超脱的改革协调机构, 从全局的角度规划和协调改革。

我想, 如果我们对政府行政管理体制改革有一个全面认识, 那么要理解金融与资本市场的问题, 就方便多了。

■看点

●在观察金融改革的时候, 如果我们就金融谈金融, 也许对有些关键问题, 会看不太清楚。如果把金融改革乃至经济发展, 放在整个社会变革的大背景下来观察, 情况就不同了。可以这样说, 就目前而言, 政府行政管理体制的改革是下一步深化改革、提高对外开放水平的重点。

●现阶段政府行政管理体制改革的实质, 就是要实现由经济建设型政府向公共服务型政府的转变。具体有三大任务: 一是以实现经济增长方式由政府主导向市场主导转变为重点, 完善市场经济体制; 二是以基本公共服务均等化为重点, 加快建立公共服务体制; 三是以强化政府自身建设和改革为重点, 完善公共治理。

●从改革攻坚的现实需求看, 还应当按照建立公共服务体制基本框架的要求来综合考虑政府行政管理体制创新的总体方案。一是尽快实现中央地方关系从“以经济总量为导向”向“以基本公共服务均等化为重点”的转变; 二是按照基本公共服务均等化的要求完善公共财政体制; 按照事权与财力相对称的原则, 着力提高县乡基层政府财力; 三是按照构建公共服务体系的要求, 统筹设计和推进事业单位改革; 四是建立以公共服务为导向的干部绩效考核制度。

●政府行政管理体制改革将涉及利益关系的深刻调整。第一, 应按照决策与执行分开的要求, 尽快实行大部制; 第二, 建立有效的政府监督体制, 强化政府行政内部监督体制; 第三, 要尽快形成政府行政管理体制改革改革的总体方案; 第四, 政府行政管理体制改革要把握改革时机, 成熟一项推出一项; 第五, 建立高层次的改革协调机构, 推进政府行政管理体制改革的实质性突破。

■编余

我相信, 这两天全国金融工作会议的内容, 将是财经界各方人士十分关注的热门话题。没错, 无论是国有银行深化改革、农村金融体系建设, 还是发挥金融服务与调控功能、发展资本市场保险市场, 或者提高金融监管能力、推进金融业对外开放, 都是在与金融市场主体密切相关的大事, 都值得细加探讨。

但是, 如果我们研读会议内容, 就会发现深化金融改革后面, 其实还有一个更大的命题深藏在那里, 这就是政府行政管理体制的改革。而这项改革是对包括金融在内的整个社会经济活动有全方位影响的关键性课题, 也是中国社会经济目前面临的攻坚课题。比如, 国有商业银行的股份制改造, 就脱不开政企分开的问题。

方检喜先生是发展经济学的博士, 供职于中国(海南)改革发展研究院。我们这次和他的对话, 便是试图从更深刻的背景中来观察中国经济、金融活动的流变。特别是未来发展趋势, 这不仅直接与各金融结构的生存方式有关, 也与市场业务有关, 值得一谈。不知读者朋友, 以为然否。

——亚夫

按转变增长方式要求履行政府宏观经济职能

□方检喜

我国可持续发展问题的“症结”主要在于政府主导型的增长方式。在市场主体尚未充分发育的情况下, 这种经济增长方式曾发挥了积极作用, 但当前已显露出“弊多利少”, 也难以维系。因为, 这助长了投资过度、产业结构恶化; 使地区、城乡间发展严重不平衡; 降低了就业增长率; 加剧了能源供求矛盾, 造成了严重的环境破坏。在这种大背景下, 政府的经济管理不是直接投资搞建设, 而是通过提供良好的经济性公共服务为经济可持续发展创造良好的政策和制度环境。

从目前看, 我们应当从三个方面加强政府的宏观经济调节职能。一是加强政府中长期战略规划职能。当前, 宏观经济波动在很大程度上是由经济

政策缺乏可预见性和连续性所致。由此, 建议成立专司中长期规划及经济政策决策的国家经济部或国家经济委员会, 以提高我国中长期发展规划及经济政策的科学性和约束性。

二是提高货币政策在宏观调控中的地位和作用。利率和汇率政策对稳定宏观经济的作用已越来越大, 但货币政策的实施仍受到多重因素的牵制。为此, 应当适度增强央行的相对独立性, 提升货币政策委员会的权威性。

三是确保经济信息统计的准确性。准确的经济信息是保证经济政策有效性的前提, 但目前仍存在着统计数据的一些失真现象。为此, 建议要加强国家统计机构的独立性, 以进一步增强经济信息的客观性、权威性。国家必须用法律手段来约束统计部门, 使其对所做的

统计数字负严格的法律责任。

从强化政府的市场监管职能看, 我们同样也应做好三方面工作。一是保证市场监管的统一性。中央政府应在市场监管上实行垂直管理, 把处于直属机构和事业单位中的监管机构纳入国家行政序列, 受国家行政法和相关法规的规范和约束。

二是建立国家层面的市场监管委员会。针对市场监管中多头参与和监管不到位并存的现状, 要加强市场监管的统筹协调, 整合各监管部门的力量, 提高监管效率。

三是实现由分业监管向综合性监管的过渡。以金融业为例, 混业经营已成为大势所趋, 应尽快实现由分业监管向综合性监管的转变, 逐步把综合监管机构纳入到国务院的行政序列中。

最后, 从加强国家的经济战略职能分析, 由于我国已成为世界上第四大经济体, 因而加强国家整体经济战略的任务比以往更为紧迫。为此, 一是大大强化能源战略职能。现行能源战略规划、机构设置与经济大国的地位不太适应。比如三大国有能源公司既是执行国家能源战略职能的能源公司, 又都在海外上市。这样, 就不可避免地会导致其资本的盈利性与国家能源战略职能之间的体制性矛盾。因此, 建议应尽快建立国家能源委员会, 专司国家能源战略职能。

二是强化对外经济战略职能。我国已成为世界第三贸易大国, 但政府的对外经济战略职能还很薄弱。比如, 对外经济战略职能的设置是在商务部, 但相当一部分具体政策的制定和

责任却落在发改委和其他相关部门上。由此, 建议由商务部专司国家对外经济战略职能, 以强化对外经济战略职能的统一性和协调性。

三是扩大国家的环境保护职能。2006年度中国公众环保民生指数显示, 有86%的公众认为, 环境污染对现代人的健康造成了很大的影响。在发挥中央与地方两个积极性的基础上, 强化中央对地方环境保护的监管职能。严格纠正一些地方政府重经济增长而轻环境保护的倾向。建议将国家环保总局提升为国务院的独立组成部门, 成立环境保护部, 成为国家重要的权力机构。目前的国家环保总局缺乏其他国家政府机构所具备的地位和力量, 缺乏与其责任相匹配的、执行法律和保护环境的能力。