

分权政府是建立有效政府的基础

王晓庆

(南京航空航天大学 人文与社会科学学院,江苏 南京 210016)

摘要:有效政府是我国政府体制改革的一个重要目标。系统论、管理学和有效政府的基本价值表明,建设分权政府是建立有效政府的基础。建立分权政府主要涉及政府与社会的分权、政府与市场分权、中央与地方的分权、党政分开等层面。在建设分权政府的过程中,应注意制度建设、职权责一致、监督体系和分权底线等方面问题。

关键词:有效政府;分权政府;建立

中图分类号: D621 文献标识码: A

文章编号: 1671-2129(2012)01-0034-04

建立有效政府是我国政府体制改革的一个重要目标。它需要从法治、分权、民主建设等多方面进行构建,其中,建立分权政府是重要的一项内容。

一、有效政府的含义

政府的概念有广义和狭义之分。广义的政府是指“大政府”,包括立法、行政和司法机关。而狭义的政府则指“小政府”,即只包括行政机关。文中采用狭义政府的定义。

有效政府是随着经济的发展出现在政府经济学中的一个概念,其初衷是对于政府在经济中的作用作出描述性的定义。如世界银行在《1997年世界发展报告》对政府职能定位的描述中提到,一个有效政府不应该是主宰社会,而应该是“鼓励和补充私人企业和个人的经济活动”;不是作为增长的直接提供者,而是“合作者、催化剂和促进者”;“政府行为应集中于对各种起关键作用的核心公共活动”,包括建立法律基础、保持非扭曲性的政策环境、投资于基本的社会服务与基础设施、保护承受力差的阶层、保护环境等^[1]。政府的公共管理职能是由宪法规定的国家结构形式和国家政权组织形式所决定的。从这个角度出发,有效政府还在于职能的效率和效果的双重实现。我国学者毛寿龙认为,有效政府有四方面的基本价值:技术上有效、很高的配置效率、适当的制度激励基础和动态效率^[2]可见,有效政府是具备高效

配置的,在公共管理中能够实现高效率和良好效果的有机结合的政府。而在有效政府实现过程中,权力有限、民主制度、法治等理念贯穿始终,有限政府、分权政府、服务政府、民主政府、法治政府和责任政府等政府定位与行为理念的综合作用。

二、分权政府是建立有效政府的基础

(一)系统论观点

根据政府的定义,政府与市场、政府与社会以及政府内部各部门之间可以看成一个有机的系统。有序性是系统论的基本思想之一,而有序性思想的意义就在于:在对某一对象进行管理时,要合理科学地安排该系统中各个部门和单位的秩序,使其能够密切而协调地配合,从而形成统一的功能,由此最大限度地减少由于系统内部矛盾而产生的内耗。同时根据各部门、各单位的具体情况,正确安排他们在系统中的位置,以有利于发挥其各自的作用,从而提高系统的功能。

从系统论的观点看,政府、市场、非政府组织等是社会这个系统中的不同行为主体,只有形成了其权力与职能的不同分工与协作,才能实现整个社会的科学发展。同样的道理,政府部门内部的不同分工与协作,也是保证政府有效行为的基本条件。从这个角度看,分权政府是建立有效政府的基础。

基金项目:南京航空航天大学党建与思想政治工作专项基金项目

收稿日期:2011-11-01

作者简介:王晓庆(1984-),女,河南郑州人,南京航空航天大学研究实习员,主要研究方向为行政管理的理论与实践。

(二)现代政治的必然要求

与分权政府相对的是集权政府,集权政府在实现政府应有功能方面的局限性已被历史证明。现代政治中的政府必定是有限的政府。如果不进行分权,必然会造成权力的集中。而集中一方面表现在权力制约的难度加大,另一方面表现为权力没有界限。前者会由于集权者的有限理性而造成决策的失误或错误,同是也会造成“寻租”现象的发生,从而严重阻碍有效性的实现。后者则既容易造成无意越权,也容易导致故意侵权。现实政治中的政府“越位”、“缺位”与“错位”就是典型的表现。所以,建立分权政府,是现代政治的必然要求。

(三)有效政府的题中之义

根据有效政府的基本价值,适当分权的政府,能够使政府行为和政策更加贴近公民的需要,使政府具有相对准确的成本预算和收益预期,切实履行为公民服务的责任,从而更好地提高资源配置效率;同时,可以减少搭便车的问题,减少寻租行为和腐败现象;并且,可以培养公民的自主精神,提高自治能力,不再一旦有事就依靠政府来解决,这样就可以减轻政府的压力,使政府能够把有限的资源用于解决最为迫切的问题上。可见,分权政府符合有效政府的基本价值,分权政府,是有效政府的题中之义。

三、构建分权政府

将政府作为一个特定的行为主体,根据其与其他行为主体的关系,可以从外部分权和内部分权两个方面来构建分权政府。

(一)外部分权

1.政府与社会分权。政府与社会分权的关键在于明确政府职责,建立“小政府,大社会”的有限政府。政府只有从社会功能中撤出,做到有所为,有所不为,才能集中力量把该管的事情管好,把该办的事情办好。政府绝非万能,不能超越其法律地位,对其他社会主体形成挤压和替代。

政府与社会分权,必然产生的一个疑问就是社会能否自制。实践充分证明,社会在某些公共领域是能够自我管理的。在政府产生之前,社会的良好运行就是最有力的证明。而从政府的产生看,政府产生于社会,即,政府是在社会不能完善地自我管理时才出现的。政府的权力是对于社会权力的补充,对于社会管理起到完善的作用。补充绝非代替,越俎代庖的结果就是,该做的工作因为精力的分散而没有做好,而应该承担该工作的一方因为没有工作可做而造成了资源的浪费。其结果必然是降低效率。同时,第三部

门的产生,也是对于社会自我管理能力的提高和自我管理职能的强化。第三部门的组织性、民间性、非营利性、自治性和志愿性为其发挥功能提供了得天独厚的有利条件:即可以避开一般市场主体的竞争,具有稳固的民众基础,信息来源直接、广泛;其产生本身就是基于一定的社会问题、社会现象并具有一定程度上的特定目的性,故在解决社会问题方面具备了优势。

关于政府与社会的分权,多中心治理理论也认为,公共部门的作用是有限的,主张建立政府市场和社会多元框架下公共领域的多中心模式,第三部门和私人主体同样可以从事某些公共部门活动。这样,就形成了竞争主体的多元化。而政府权力的多中心博弈,对于提高政府效率是非常必要的。

2.政府与市场分权 我国正处于体制转轨时期,政府在社会经济运行中的角色应该是:加强市场经济法制建设,创立平等竞争的市场秩序与环境;深化企业制度改革,造就市场经济的微观主体;培育和完善各类市场,形成开放竞争的市场体系;依靠宏观调控手段,保证社会经济的稳定与增长;参与某些经济领域的资源分配,充当公共物品的提供者;制定并实施分配与再分配政策,形成收入与财产公平分配机制;扩大对外开放,加强国际经济合作;转变职能和精简机构,实现政府自身的革命。^[3]市场的作用在于通过社会资源的优化配置实现效率,而政府的职能主要是保障公平,扮演掌舵者而非划桨者的角色。在市场机制能较好发挥其作用的地方,让市场发挥其功能,政府应尽量不干预或少干预,逐步减少乃至最终克服用计划手段管理市场经济的不恰当做法。例如,可以尝试在提供准公共物品时,以政府作为发包方,引入市场竞争机制,从而实现效率的提高。

政企分开是实现政府与市场分权的重要环节。中国经济发展中的问题很大程度上是与国有企业有关。比如,银行呆账坏账很大一部分是国有企业,但由于企业性质缘故,会受益于政策上的倾斜,例如资金。本来,市场上的资金应该是稀缺的,但政策倾斜就造成了不正常的资金积聚。为了保证国有企业的盈利,又导致了封闭市场,阻碍市场正常竞争。而我国银行利率的低下,很大程度上也是因为政策性倾斜对国有企业的照顾。这些行为,都违反了市场规律,阻碍了市场正常的公平竞争,从而降低了市场效率,也降低了政府效率。对于这种状况,实行经营权和所有权的分开是根本出路。政府没有了经营权,不对企业盈亏负责,才能在制定公共政策时充分尊重市场规律。而这种所有权与经营权的分离,不仅提高

了市场效率,同时,也提高了政府效率。

(二) 内部分权

1. 中央与地方分权。在中央与地方的分权方面,中央应充分信任地方的能力,给地方适当的自主权。政府的重要职能是提供公共物品。而在提供公共物品与服务方面,中央政府并无承担起提供全部全国性公共物品和服务重任的力量。所以,对于地方政府能够自主管理的事务,应放权给地方。因为地方政府在处理地区性事务上具备着相对的优势。信息的不对称是中央处理地方事务的一大障碍。数据资料的传播速度在信息时代已经不构成对决策的重大影响,但相对于实体信息的概念信息,对中央政府来说必然存在着不对称。此外,决策的时滞性、成本的提高也是中央政府面临的一大挑战和制约因素。而放权于地方,可以充分发挥地方政府的积极性,因地制宜制定政策,可降低决策成本,一举多得。

目前,我国中央权力与地方权力的关系处理尚未有一个明确的法律规定,以至于中央对地方的放权陷入“一放就乱”、“一乱就收”、“一收就死”和“一死就放”的循环之中。此外,中央与地方权力的监督也具有单向性。中央政府单方面决定地方政府的权力并对地方政府实施监督和制约,而地方政府对中央政府却无权制约。地方政府的自主权力很有限,极大地制约了地方经济的发展,影响地方事务的管理,从而在整体上导致了低效率。可见,缺乏制度基础是制约我国中央与地方分权的瓶颈。只有建立健全的权力分配制度,才能真正实现中央与地方的分权,从而建立有效政府——有效的中央政府和有效的地方政府。

放权是中央与地方分权的一个重要内容。但在放权时,应该避免中央权力弱化,防止“上有政策下有对策”的现象,也就是说,放权要有“度”。针对这种情况,关键在于监督体制的健全。不仅要有上级对下级的监督,还要充分发动群众,防止信息的脱节与下级政府对于信息的垄断,保证中央的知情权。中国现有行政机构设置为中央主权弱化提供了极有利的条件。从中央到地方,层级繁多,对于信息的流通产生了客观的阻碍作用。如,中央政府三令五申的关闭小煤窑,到了地方政府那里,期限被无限延长,中央政府在执行时又受到地方政府牵制就是事实。所以,拓宽公众与中央的沟通渠道刻不容缓。同时,提高公众政治参与意识与能力,使政治社会化,实现中央与公众同时监督地方政府,从而提高中央和地方两方面的效率,也是解决途径之一。

2 党政分开 邓小平曾经指出工作效率不高“更

主要是涉及党政不分,在很多事情上党代替了政府工作,党和政府很多机构重复”^[4]。提高我国政府效率的重要环节在于党政分开。正确处理党和国家政权机关的关系,改变党政不分、以党代政的状况,关键是要科学地、明确地划分党和国家机关的职能。马克思主义认为,政党和国家机关都是建立在一定的经济基础之上并为之服务的上层建筑。但国家机关不仅有政治职能,还有社会管理和行政管理的职能,要管理国家事务,管理经济、文化和社会生活事务。政党则是对国家进行总的领导,这个总的领导,不是直接管理国家事务和进行具体的行政干预,而是实行政治领导,包括确定路线、方针、政策和对政府进行领导。

3. 政府内各部门之间的分权。任何一种超然至上、缺乏监督和制约的权力,都必然导致腐败,这是一条被无数事实所证实的铁的定律。政府内各部门的分权,是把权力分解到各个部门,使各部门的职权责明确。可以通过改变组织设计中的权力分配(即制度分权)与授权两种途径来实现。这种分权应以分工为基础,“使各个领域各个部门都有相当的专业技能和专业知识要求,让受过不同教育,有着不同知识背景和不同经验和志趣的专业人才分别掌管不同部门,这无疑有利于提高工作效率和管理水平”^[5],对建设有效政府具有重大的现实意义。

(三) 建立分权政府的关键

1. 制度建设是核心 制度是保障各项社会事务顺利进行的关键,也是建设分权政府的关键。要有一个稳固制度来保障分权的实施,关键在于充分调动上、中、下层社会主体的积极主动性,使政治社会化。上级政府首先要稳定、高效运转,并且把责任和资源下放给下级政府,让下级政府不仅在制度上而且在权力和职能上承担地方发展的责任。其次,积极发挥公民社会的作用,尤其是第三部门的作用,使其有效参与地方的决策和监督。

在此基础上,还要在上级政府、地方政府和公民社会三者之间建立起一种稳定的互动和对话机制。只要有了有能力的上级政府,有充分权力并能够承担与之对应责任的有效的地方政府,还有热心参与、信息丰富、组织良好的公民和公民社会,以及三者之间的良好的互动和对话机制,建设分权政府就有了良好的制度基础。在实践中,如果制度是脆弱的,那么它们会把建设分权政府的成果毁于一旦。

2. 权责一致。责权对等是分权思想的基本原则之一。即:权力和责任是对等的,有多大的权力就应该承担多大的责任。相反,承担多大的责任就要赋予

多大的权力 分权是多个方面的 ,不仅是行政上的分权 ,同时也有相应的责任的分担 ,否则分权也是“集权的分权” ,最终必将走向新的集权

3. 监督机制的建立健全。权力之间相互制约和制衡 ,是保证权力健康运行 ,防止权力腐败的重要保障。只要权力之间分工明确且相互制衡 ,就会使内部之间产生对抗性和竞争性 ,任何一方权力就有了“对抗天敌”的存在。如此一来 ,就为“权力寻租”制造了更多的障碍而难以得逞 ,为提高效率扫除了障碍。建立上级、政府内部和群众监督三足鼎立的体系 ,三方面同时发挥作用 ,形成互动的稳定结构 ,对提高政府效率起关键的作用。即使其中的某个方面出现了功能的弱化 ,只要另外的一个或两个能够充分发挥作用 ,也会在很大程度上实现效率的优化。因为 ,减少障碍本身就意味着效率的提高

4. 分权要有底线 凡事皆有度 辩证唯物主义告诉我们 ,量变的积累导致质变。故分权也要有一个

“度”。分权并不意味着无限制地分权 市场经济并不否认政府在经济中的必要作用 ,行政放权也不能将应由中央政府承担的职责全部下放给地方政府。一旦在“量”上超过底线 ,分权原则便无法落实 ,中央政府在履行职责时便会感到力不从心 ,其结果是造成一系列严重的经济、社会、政治危机

参考文献:

- [1] 刘熙瑞 . 我国政府职能研究的新视角 [J]. 天津行政学院学报 , 2002(3): 13— 161.
- [2] 毛寿龙 . 有效政府的基本价值 [J]. 天津行政学院学报 , 2003(5): 24— 27.
- [3] 陈振明 . 公共管理学 [M]. 2 版 . 北京 : 中国人民大学出版社 , 2005 199— 201.
- [4] 邓小平文选 (第 3 卷) [M]. 北京 : 人民出版社 , 1993 179.
- [5] 吴传毅 . 由分权制衡的宪政原则看分权政府的构建 [J]. 行政论坛 , 2006(3): 50.

Decentralization Basis of efficient Government

WANG Xiao-qing

(College of Humanities and Social Sciences, Nanjing University of Aeronautics and Astronautics, Nanjing, Jiangsu 210016, China)

Abstract To build up an efficient government is a significant goal of China's governmental system reformation. The basic value of systemic theory, management science, and efficient government indicates that decentralization is the basis of an efficient government. Establishing a decentralized government mainly involves the decentralization between government and society, government and market, central authority and local government, party in power and government. Institution construction, the consistency between responsibility and power, supervision system, and the baseline of decentralization should also be emphasized during the process.

Key words efficient government; decentralization; establishment