

学习“十八届三中全会”精神

政府职能转变与权力制约机制建设

吴汉全

(南京审计学院 政治与行政学院,江苏 南京 211815)

[摘要]中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》是马克思主义中国化的纲领性文献,它对于转变政府职能、强化权力运行制约和监督体系等问题作出了战略部署,开启了全面深化改革的历史进程。在政治学视阈中,需要对于公平正义问题、权力监督问题、治理能力与治理体系问题等加强研究,进一步阐释《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》在马克思主义政治学中的地位问题。

[关键词]政府职能转变;行政体制改革;权力制约机制;国家治理;治理能力;马克思主义中国化;政治学

[中图分类号]D035 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1672-8750(2014)02-0003-09

十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》^[1](以下简称《决定》),是新的历史时期指导全面改革的纲领性文件。全面深化改革的精神贯穿《决定》之始终,其目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化,因而《决定》强调注重改革的系统性、整体性、协同性的研究。这个《决定》涉及社会领域之广泛、深化改革决心之坚定、改革力度之巨大、设置的改革目标之明确、推进改革的落实措施之具体,在中国共产党的历史上是前所未有的。本文仅就《决定》中有关政府职能转变、强化权力运作制约和监督体系等问题谈一些认识。

一、关于政府职能转变问题

(一) 政府职能转变问题的研究视角

《决定》对于转变政府职能提出了全新的要求,规定了今后一个时期转变政府职能的任务。由于转变政府职能既是当前全面深化改革的重要问题,又是社会主义市场经济起决定性作用的要求,因此我们需要有研究这个问题的基本视角:

一是需要联系改革开放的历史进程来研究。政府职能问题不是现在才发生的问题,而是与中国的改革开放历程紧密相关,也可以说是改革开放过程中的问题。就中国改革开放历史而言,政府职能问题一直被高度关注,并成为推进改革开放的重点环节。先是有“党政分开”的决策,这是为了突出政府的地位并发挥其职能,纠正以党代政问题;继而是有“政企分开”的决断,这是为了使企业成为经营主体,防止政府介入经济领域。随着我国经济的发展,国家提出市场经济目标,于是又有“市场的基础性作用”所带来的政府职能转变问题。我们看到,改革开放35年来,政府确实做了大量的工作,推进中国经济发展的成绩是应该予以充分肯定的。但是,随着中国经济的进一步发展,特别是“市场在经济发展中起决定作用”之后,政府在管理上却对社会经济改革与发展时有阻碍,表现为政府常常不能正确地、科学地履行自己的职能。在此,我们如果不紧密联系改革开放的历史,就无法说明政府

[收稿日期]2013-12-04

[基金项目]国家社会科学基金重大招标项目(12&ZD108)

[作者简介]吴汉全(1964—),男,江苏大丰人,南京审计学院政治与行政学院院长,教授,博士,中国李大钊研究会理事,江苏省政治学会常务理事,国家社科基金重大招标项目首席专家,主要研究方向为政治学理论、马克思主义。

职能问题。

二是需要联系当下政府的管理现状及存在的问题来研究。政府职能问题是当下的一个现实问题,也是一个迫切需要解决的问题,因而需要联系当前政府的问题所在。在笔者看来,政府目前的问题主要表现在职能定位不准、运行体制不畅、管理方式落后、依法行政能力欠缺、社会公信力不高、服务意识不强等方面。因此,政府的职能必须重新定位,改变政府干预经济生活的状况,使政府回归到社会公共领域之中,并提升其法治水平与服务水平,以适应确立“市场的决定性作用”的需要。

三是需要将党的十八大政治报告与十八届三中全会的《决定》联系起来进行研究。研究政府职能转变问题需要以党的路线方针政策为依据,这在目前就是要以十八大政治报告及十八届三中全会的《决定》为指导,从党的路线方针政策演变的线索中,努力挖掘其深刻的思想意蕴,体认政策的连续性特征及当前深化改革的总体思路。总体来说,在十八大政治报告中,中央对于政府职能转变问题作出了原则性的规定,提出了总体要求,而中共十八届三中全会的主要任务在于全面贯彻落实十八大精神,并根据政府现状和我国经济社会发展的要求,将政府职能转变问题的基本要求具体化,同时提出需要采取的一系列的具体措施。譬如,十八大政治报告提出“推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变”^[2],并未列举政府职能体现在哪些方面。而十八届三中全会的《决定》则进一步将政府职能规定为三个具体方面,即“政府要加强发展战略、规划、政策、标准等制定和实施,加强市场活动监管,加强各类公共服务提供”^[1]。又譬如,关于“深化行政审批制度改革”问题,十八大政治报告作出了“简政放权”这一原则性规定^[2],但并未规定哪些具体的方面应该“简政放权”,而十八届三中全会则对“简政放权”作了详细的规定。可见,研究政府职能转变问题,需要将中共十八大政治报告与十八届三中全会的《决定》联系起来,在比较中体会中央关于政府职能转变的具体要求及基本思路。

(二)《决定》关于政府职能转变的论述

《决定》的第四部分,专门论述了“加快转变政府职能”问题,可见对于政府职能转变问题的高度重视。《决定》指出,“必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府”,并从“健全宏观调控体系”、“全面正确履行政府职能”、“优化政府组织结构”三个方面(即第14—16条),提出了加快转变政府职能的具体要求及目标^[1]。

第14条主要是对政府“宏观调控的主要任务”作出具体规定,指出:“宏观调控的主要任务是保持经济总量平衡,促进重大经济结构协调和生产布局优化,减缓经济周期波动影响,防范区域性、系统性风险,稳定市场预期,实现经济持续健康发展。”需要注意的是,政府过去虽然做了不少事,也产生过许多积极的作用,但在职能履行上存在不到位的问题,特别是在宏观调控问题上成效不突出,其中一个重要原因就是对于“宏观调控的主要任务”认识不清,以致有时候措施不得力、方法不得当、效果不显著。中央根据发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求,总结政府过去在宏观调控问题上的经验教训,明确规定了宏观调控的任务,这就使得政府有了明确的方向。接着,《决定》就如何有效地进行宏观调控提出了具体的工作思路:一是需要健全“宏观调控体系”,二是形成“宏观政策协调机制”,三是通过深化投资体制改革来“确立企业投资主体地位”,四是“完善发展成果考核评价体系”^[1]。显然,中央高瞻远瞩地看到宏观调控的关键所在,在政府管理与经济运行关系的考量中,紧紧抓住了宏观调控中的调控体系、协调机制、企业主体地位、评价体系这几个着力点。从社会经济演进态势来看,由于社会经济发展的复杂性、深刻性、多变性、风险性,没有严密的宏观调控体系、相互协调的政策机制、企业主体地位意识及调控的绩效考评体系,政府就不能有效地应对并保护经济发展的强劲势头,自然也就难以保持经济总量的平衡和经济结构的优化及生产布局的合理,更谈不上防范经济运行的风险、减缓经济波动的影响。正是鉴于政府宏观调控责任所在,《决定》重点阐释行政审批制度改革的重要性,要求对于企业投资项目,“除关系国家安全和生态安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目外,一律由企业依法依规自主决策,政府不再审批”。

可以说,中央不仅在政府的决策、执行等方面提出了科学的方略,而且把握住了经济发展态势及其可能出现的问题。

第15条主要是就“政府职能”进行定位,要求政府能清晰地明确其职能所在。简单地说,政府不能事无巨细地什么都管,而是应该做并且做好该做的重大事项。为此,《决定》提出了三个最为重要的问题。第一,政府要“简政放权”,深化行政审批制度改革。深化行政体制改革、进一步简政放权,是中共十八大确立的政治方略,它指明了行政体制改革的原则。《决定》将十八大精神予以贯彻,着力提出行政审批制度改革的基本要求,指出,“进一步简政放权,深化行政审批制度改革,最大限度减少中央政府对微观事务的管理,市场机制能有效调节的经济活动,一律取消审批,对保留的行政审批事项要规范管理、提高效率;直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项,一律下放地方和基层管理”。第二,政府需要进一步明确自己的职能,把握工作重点。中央鉴于政府在过去的行政管理中出现的政府职能不明确的情况,从推进社会经济发展的高度,阐释政府职能的具体内涵。为此,《决定》将政府职能规定为三个方面,即“加强发展战略、规划、政策、标准等制定和实施,加强市场活动监管,加强各类公共服务提供”。这三项职能的内涵,具体地限定和规范了政府在市场经济起决定性作用条件下的使命所在、职责所在,体现出中央对于政府进行社会治理活动的全新要求,同时也表明了中央建设法治政府、服务型政府的坚强决心。第三,政府需要找到转变职能的抓手。《决定》认为,为了使政府能有效地履行上述三项职能,除了前面提到的“深化行政审批制度改革”外,还有三个重要抓手:一是中央政府与地方政府职权的划分及责任的分担,二是推广政府购买服务,三是非政府部门去行政化任务。对此,《决定》指出:“加强中央政府宏观调控职责和能力,加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。推广政府购买服务,凡属事务性管理服务,原则上都要引入竞争机制,通过合同、委托等方式向社会购买。加快事业单位分类改革,加大政府购买公共服务力度,推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化,创造条件,逐步取消学校、科研院所、医院等单位的行政级别。”^[1]这里,《决定》就政府全面正确地履行职能作了明确规定,其目标就是使政府能够有效地担负宏观调控任务,通过制定重大战略和政策、监管经济运行、提供公共服务等活动,提升政府自身的公信力和执行力,使政府向法治政府和服务型政府方向迈进。

第16条主要是就“优化政府组织结构”作出要求。这里,《决定》明确提出通过深化机构改革及完善行政运行机制的途径来转变政府职能,主要达到两个“优化”:一是优化政府机构,二是优化行政区划设置。对此,《决定》说:“优化政府机构设置、职能配置、工作流程,完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制……优化行政区划设置,有条件的地方探索推进省直接管理县(市)体制改革。”^[1]转变政府职能还与政府的机构设置、职能配置、工作流程以及政府的决策、执行、监督等程序有着十分密切的联系,同时又与现行区划设置的状况密不可分,因而需要加以优化。我们注意到,一方面,改革开放35年来我国的行政机构改革及行政区划的调整已经取得了重大的成绩,因而我们的改革必须继承这样的成果,并在此基础上稳步前进;但在另一方面,我国的行政机构及行政区划设置仍然存在着与经济社会发展不相一致的方面,因而需要依据社会经济发展的需要加以调整。中央提出两个“优化”,是在肯定过去成绩的基础上,通过优化的途径来促进政府职能的转变,这是既立足实际又积极稳妥地推进改革的明智之策。

(三) 对《决定》中有关政府职能转变条文的解读

第一,《决定》关于政府职能转变的要求,切合目前政府问题的症结所在。“科学的宏观调控,有效的政府治理,是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。”而从目前市场经济发展的态势所要解决的问题来看,现阶段存在的最大弊病就是政府的“手”太长,没有厘清市场与政府各自发挥作用的边界。具体表现为:一是政府对市场仍然有过多干预,设置了过多的行政壁垒。比如在能源、基础设施、金融等关键领域的准入门槛还是偏高,民间资本很难进入。二是政府的宏观调控能力不够,当

市场遇到问题,政府更多的是用行政手段、财政手段来解决问题。如对房价的调控,虽然采用了限购令、“国十条”等调控措施,却并没有达到理想效果。三是政府对国有企业有太多的保护,没有发挥市场的决定性作用,对民企来说竞争环境不够公平公正。所以,《决定》提出进一步简政放权,使政府向服务型政府转变,让市场真正发挥决定性作用。政府需要给投资者创造一个公平的环境,除了清理审批事项,还要降低行业的准入门槛,并通过减少审批环节、缩短审批时间、规范审批收费等工作,提高政府的工作效率和服务水平,激发社会的创业热情。

第二,政府职能转变是深化行政体制改革的重要目标。随着改革开放和社会主义现代化事业的发展,行政体制改革到了关键时刻。中共十八大确认行政体制改革是推动上层建筑适应经济基础的必然要求,提出了深化行政体制的重要任务及基本要求,并指出行政体制改革就要能够“建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”^[2]。提出“服务型政府”这个概念,就是新的历史条件下对于政府职能的准确定位。这里,政府如何才能确认自身职能所在呢?关键就在于深化行政体制改革,亦即通过行政体制改革的办法完成政府职能转变问题。因此,研究政府职能问题,必须与中国的行政体制改革结合起来,确认行政体制改革对于政府职能转变的重要性;反之,如果离开了行政体制改革这样的关键一着,也就无法使政府职能到位。

第三,深化行政审批制度改革的举措抓住了政府职能转变的关键。面对社会经济的发展和市场经济对资源配置的决定性作用的要求,政府职能必须重新定位,这是毋庸置疑的。但政府需要有一个动力去改变业已形成的工作方法,这个动力就是改革行政体制。因为,行政体制如果不改革,政府的运作模式、职能的内容、管理方式就不会得以改变。因而,推进行政体制改革是必然的,并且是不可绕过的关键环节。对此,中央明确指出,“必须切实转变政府职能,深化行政体制改革”,而且全面履行政府职能,需要“简政放权,深化行政审批制度改革”。这样就将行政审批制度改革作为行政体制改革的突破口。众所周知,政府有了行政许可,就有了权力寻租的空间,而政府的行政许可越多,则权力寻租的空间就越大,也便有了腐败的巨大可能性。中央提出减少审批事项,不仅减少了政府对经济的干预,而且力图对政府权力的范围予以限制,努力把权力“关进制度的笼子”。所以,行政审批制度改革不仅有助于减少政府对经济领域的干预,而且是以制度重构的方式来制约政府的权力,并通过提高政府公共服务效率来建立其公信力,从而使政府对经济和社会发展起到正向推动作用。

二、关于强化权力运行制约和监督体系

强化权力运行制约和监督体系,是中共十八大政治报告中确立的政治方略。故而,解读《决定》有关内容,需要紧密结合十八大政治报告。从政治学视角来看,权力存在于政治系统之中,并深入到社会生活的各领域、各部门,显现出强烈的渗透性和强制性特征。既然存在着权力,那么就会有权力的运行,并且它通过有效的运行来维护政治系统。从这种意义上说,权力运行是国家治理中不可缺少的,没有权力运行也就没有国家治理活动。但现代社会不同于传统社会,由于社会生活的复杂性、多样性,也由于权力本身作用力度的强化,权力运行表现出法治性、参与性、系统性、常态化等诸多特征。这样,如何建立健全一个规范、科学、合理的权力运行系统,就成为政治运作中必须解决的难题。这同时也是走中国特色社会主义政治发展道路和进一步推进政治体制改革的关键。

十八大政治报告对于权力运行有一个整体的战略思想,其基本要点是:第一,通过制度体系和人民监督来确保权力的正确运行。具体说就是,一方面坚持用制度管权管事管人,另一方面使人民具有知情权、参与权、表达权、监督权,强调这两者是“权力正确运行的重要保证”。从来源看,权力在根本上来源于人民,制度是由人民授权或委托而形成的制度,因而制度在实际的运作中与人民的权力之间只是一种间接关系,亦即人民本身在制度中并不直接行使权力。而人民在权力运作中应该具有知情权、参与权、表达权、监督权,其重要的措施就是“凡是涉及群众切身利益的决策都要充分听取群众意

见”,发挥人民对于权力的监督作用。这一举措就是人民在权力运作中直接行使权力,这样有助于保证权力的人民性。因此,中央通过制度体系和人民监督来确保权力的正确运行,是强调制度运行权力与人民行使权力的有机统一,这是在权力运行理论上的创新。第二,规范权力运行程序,优化权力运作系统。权力运行是经过决策、执行、监督等程序的过程,其中的每一个环节不仅是权力形成和运用的重要步骤,而且各个环节都处于一定的制约关系之中,需要有一套制度化的规则和相应的机制。譬如,如果决策与执行不能相互制约与协调,就有可能出现有决策而无执行或执行不力、贯彻不到位的情况,就有可能是无决策或决策不科学却有执行但又不能依法行政、依法治理。又譬如,如果没有监督或监督不到位,则所谓的决策、执行就可能超越法治的边界而出现权大于法的情况,或者就会出现决策不民主、执行流于形式等现象。鉴于这种情况,十八大政治报告提出了明确的要求,就是确保决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调,确保国家机关按照法定权限和程序行使权力。中央强调权力运行程序的极端重要性,要求建立一个相互制约、相互协调的机制,就在于使权力在各个环节中能够规范化、程序化、法治化^[2]。第三,着力于权力的决策,保证科学决策、民主决策、依法决策。如上所述,权力在运行中会经过决策、执行、监督的过程,但决策权始终是起点和关键。如果决策不够科学、民主,不能依法决策,那就丧失了科学性、民主性、法治性的根本精神,那么所谓的执行、监督也就难以取得成效。故而,十八大政治报告高度重视决策这个关键问题,指出:“坚持科学决策、民主决策、依法决策,健全决策机制和程序,发挥思想库作用,建立决策问责和纠错制度。”^[2]这是在制度、程序方面对于决策提出的要求,目的在于保证决策在权力运行中具有科学、民主、法治的内涵。第四,积极推进权力运行公开化、规范化。公开、规范是权力运行的基本要求,也是现代民主制度的显著特征。权力公开运行,就是使权力在阳光下运行,接受人民的监督以及社会上的各种监督;权力规范运行,就是使权力运行合乎规定的程序,合乎法律的基本规定,体现民主、法治的精神,使权力运行始终处于制度体系之下。对此,十八大政治报告明确规定:“推进权力运行公开化、规范化,完善党务公开、政务公开、司法公开和各领域办事公开制度,健全质询、问责、经济责任审计、引咎辞职、罢免等制度,加强党内监督、民主监督、法律监督、舆论监督,让人民监督权力,让权力在阳光下运行。”^[2]中央从权力的公开、规范、监督、制度等方面提出了原则性的要求,指明了进一步推进权力运行公开化、规范化的方向。

十八届三中全会的《决定》贯彻了十八大政治报告精神,在第十部分重点阐发了强化权力运行制约和监督体系问题,将制度建设与机制建设作为规范权力运行的根本之策,提出了构建“决策科学、执行坚决、监督有力”的权力运行体系的目标和“健全惩治和预防腐败体系”的任务^[1]。《决定》指出:“坚持用制度管权管事管人,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,是把权力关进制度笼子的根本之策。必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系,健全惩治和预防腐败体系,建设廉洁政治,努力实现干部清正、政府清廉、政治清明。”^[1]《决定》在这一部分提出了三个方面的具体措施:一是形成科学有效的权力制约和协调机制(第35条);二是加强反腐败体制机制创新和制度保障(第36条);三是健全改进作风常态化制度(第37条)。对于《决定》的“强化权力运行制约和监督体系”这部分内容,我们可以从三个方面加以认识。

第一,从政治学视角看,国家治理涉及多方面内容,但权力运行问题仍然是核心要素和关键性环节。从政治学的学理来说,政治权力是在人们的利益关系中形成的,表现为政治权力主体拥有的对其他社会和政治力量及其他政治权力客体的制约力量,并在社会常态下转化为公共权力,成为社会成员实现各自利益的行为规约,而国家在政治权力确定之后,不仅需要对被统治阶级进行统治,而且要把社会冲突控制在秩序许可的范围之内,这就必须加强权力运行的制约和监督。政治体制改革最重要的还是围绕、规范各方面的权力运作,中央提出让权力在阳光下运行,并围绕着这样的目标进行多个方面的制度建设,这是对国家治理问题认识的深化。这样做,必然会使我们国家的治理行为向着更加

科学、民主、透明的方向发展。

第二,强调以制度规范和约束权力,这是对过去政治实践经验的提升。当今社会中,腐败是一个非常严重的问题,关系到党和国家的生死存亡。把权力“关进制度的笼子”,这是特别重要的是制度问题。反腐败问题在中国共产党历史进程中有几个阶段,战争时代因为特殊的环境,没有太大的腐败,而在革命根据地出现的腐败现象,通过举报是能很快查明和解决的。进入社会主义时期,中央采取了运动式的防腐反腐,但效果不太好,甚至因为运用群众运动方法而伤及无辜、扩大打击面。现在,腐败问题不仅相当严重,而且呈现出新的态势和新的特点。譬如,资金和资源密集的民生领域已经成为腐败的高发区,一些基层权力部门的工作人员贪污、挪用各种转移支付款项,这些已成为当前反腐败斗争面临的动向性问题。因此,反腐必须常态化、体系化、科学化,这就需要在制度层面进行设计。《决定》指出,加强反腐败体制机制和制度保障,需要加强党对党风廉政建设和反腐败工作统一领导,需要改革党的纪律检查体制,健全反腐败领导体制和工作机制,改革和完善各级反腐败协调小组职能^[1]。中央提出的这些制度防腐的举措既是对过去反腐经验的总结和提升,又体现了对于当前反腐特点的深刻认识,有助于使反腐工作保持持续性、常态化、程序化,从而取得成效。

第三,强化制度建设是加强治理能力与治理体系建设的关键一着。十八大政治报告对中国特色社会主义认识的深化,一个重要的方面是在提出“道路”、“理论体系”基础上阐释“中国特色社会主义制度”。这次的《决定》又明确指出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度”,并将这个“总目标”归结为“推进国家治理体系和治理能力现代化”。可见,“制度建设”问题在中国共产党政治生活中的特殊地位。治理能力与治理体系的建设关涉面很广,但制度建设仍然是关键。《决定》提出,必须坚持用制度管权管事管人;必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的运行体系,健全惩治和预防腐败体系;必须形成科学有效的权力制约和协调机制,加强反腐败体制机制创新和制度保障^[1]。应特别注意的是,《决定》在权力制约和协调机制问题上,提出了两个重要要求:一是完善党和国家领导体制,坚持民主集中制,充分发挥党的领导核心作用;二是规范各级党政主要领导干部职责权限,科学配置党政部门及内设机构权力和职能,明确职责定位和工作任务。这不仅表明中央在反腐败问题上的坚定决心,而且也是中国治理体系和治理能力现代化的重要特征。

三、政治学视阈中值得研究的三个问题

《决定》就目前中国进一步全面深化改革的若干重大问题作出了决定,是指导今后一个较长时期全面深化改革的纲领性文献,是马克思主义中国化的新成果,这是毋庸置疑的。不仅如此,《决定》还是马克思主义政治学史上的重要文本,涉及政治学的诸多问题,需要学者们从政治学的角度加以深入研究。在目前,以下三个问题关涉中国政治发展的生态,很是值得在政治学视阈中加以研究。

(一) 关于公平正义问题

公平正义是人类的美好追求,是建设公正合理、和谐共融社会秩序的关键,也是社会成员个性发展、能力施展、机会平等、享有社会发展成果的保证。公平正义存在于社会交往关系之中,与社会制度属性密切联系,在根本上受制于社会生产力水平。在资本主义社会,由于生产资料私有制,不可能有真正的公平正义。社会主义制度的建立,实现了生产资料公有制,解决了人与人不平等的根源问题,为实现公平正义提供了前提。但是,由于我国处于社会主义初级阶段,经济发展水平不高,加上传统的专制主义文化思想的影响,公平正义的推进还面临巨大的阻力。但随着改革开放三十多年来社会主义民主政治建设进程的加快和社会经济的发展,我国不仅有了维护公平正义的条件,而且有了进一步推进公平正义的现实需要。因此,在中国社会全面深化改革的关头,公平正义作为一个重要内容被提出。

十八届三中全会提出的改革价值取向,除了坚持市场化之外,还特别强调公平正义、法治、协同性和稳定性。《决定》的第2条明确指出全面深化改革是“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发

点和落脚点”,在阐述了“全面深化改革总目标”之后,有这样一段话:“必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性,加快发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明,让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发,让一切创造社会财富的源泉充分涌流,让发展成果更多更公平惠及全体人民。”^[1]这里,“让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发”及“让发展成果更多更公平惠及全体人民”,贯穿着维护和推进公平正义的理念。社会建设方面的改革是“紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革,改革收入分配制度,促进共同富裕,推进社会领域制度创新,推进基本公共服务均等化”;健全城乡发展一体化体制机制的重要目的是“让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”;加强社会主义民主政治建设的重要要求是“从各层次各领域扩大公民有序政治参与,充分发挥我国社会主义政治制度优越性”;推进法治中国建设,需要“深化司法体制改革,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,维护人民权益,让人民群众在每一个司法案件中都感到公平正义”^[1]。

《决定》在公平正义方面,体现了这样几点:第一,公平正义是中国特色社会主义的内在要求,发展中国特色社会主义必须坚持公平正义;第二,维护公平正义必须进一步深化各方面的改革,继续推动经济社会发展,为维护公平正义提供物质基础;第三,维护公平正义需要推进制度创新,为此就要坚持和完善公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,坚持和完善人民当家做主的基本政治制度,始终坚持社会主义方向;第四,维护公平正义必须建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系。

应该指出的是,《决定》关于公平正义问题的阐述,非常切合我国政治发展的需要。伴随着改革开放35年来中国经济的大发展,贫富两极分化现象也越来越明显,城乡发展失衡、地区发展失衡和行业收入失衡的状况日益突出,社会阶层的流动越发困难,社会成员尤其是下层社会成员的积极性、创造性及主动性受到严重抑制,故而社会成员要求公平正义的改革呼声超过以往。十八届三中全会对公平正义的强调,是对今后十年乃至更长时间发展的定调,对构建和谐社秩序和建设社会主义民主有重要意义。

(二) 关于权力监督问题

权力监督问题,一直是政治学研究的重点,学界已经形成了“没有监督的权力必然走向腐败”的共识。《决定》强调“制度管权”与“让人民监督权力”相结合,第35—37条都是在论述“制度管权”问题。关于人民监督权力问题,现今中国学术界大都是开出一些具体的药方,如人民可以采取什么样的监督途径等,而事实上,对于监督问题,不能仅进行对策性研究,更要增加学理性的探讨,在基础研究上下工夫。如,需要在政治学视阈中从权力运作的视角,研究监督方、被监督方、监督体系与机制等问题,研究监督的内涵与外延及何以形成的问题,研究监督的功能及其边界问题,研究监督的结构、体系、特征等问题。这或许能够对“人民监督权力”研究有所启示。

(三) 关于治理能力与治理体系问题

《决定》指出:“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”^[1]这是党的文献首次提出“国家治理体系”的概念。这里说的“国家治理体系”是指党领导人民管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各项领域的体制、机制和法律规定安排,也就是一整套紧密相连、互相协调的国家制度。国家治理能力是指运用国家制度管理社会各方面事务的能力,包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各方面的能力。所谓国家治理体系和治理能力现代化,就是使国家治理体系制度化、科学化、规范化、程序化,使国家治理者善于运用法治思维和法律制度治理国家,从而把中国特色社会主义各方面的制度优势转化为治理国家的效能。《决定》的第47条提出“改进社会治理”的四点基本要求,即坚持“系统治理”、“依法治理”、“综合治理”和“源头治理”。

研究“治理能力”需要确定一个“治理能力”的指数,并以此来衡量治理能力的大小^[3]。世界银行提出的治理指数包括六个方面:表达权与问责、政治稳定性、腐败控制、绩效、监管质量、法治水平。表达权与问责以及政治稳定性,涉及选举权、自由、社会稳定等因素,这与国家性质、制度环境及文化传统密切相关。腐败控制是指有效地控制腐败的能力。绩效主要是指有效地提供公共服务和制定合适政策的能力。监管质量是指有效地处理与市场的关系及对市场有效监督的能力。法治水平是指制定、执行、完善与创新制度的能力。当然,我们还可以提出其他指数。但我们按照上述指数,在与其他国家的比较中,或者与此前自身的比较中,大致能考量治理能力的大小。

同时,这里还有一个国家治理能力与经济发展的相关性问题的。依据唯物史观原理,经济是基础,而国家治理能力则具有从属性,故而必须以经济发展的水平及发展的需要来考量治理能力,并且需要随着经济发展及市场化水平提升来不断地提升治理能力。换言之,国家需要主动地提升治理能力来为经济社会发展和市场化服务。这也是目前提出提升治理能力的依据。关于经济与治理能力关系问题,现有研究表明,经济产出并不必然带动治理水平的提升,相反还会因为经济产出的增量而导致治理能力的相对下降(与经济发展的强劲态势及其要求相比),以致国家这个上层建筑不能驾驭社会的运行。因此,国家必须主动适应经济社会发展和市场化来提高治理能力。一般而言,在经济社会发展的初始阶段,国家治理能力与社会经济的相关性不高,特别是在腐败控制、绩效、法治水平等方面的提升并未明显地促进经济的高速增长,亦即此时的治理能力对经济社会影响度不太显著;但在经济高速运行阶段,特别是整个社会市场化、人均收入进入较高阶段,则治理能力的提升对经济增长具有明显的促进作用。我国经过35年的改革开放,特别是自1992年建立市场经济以来的发展,目前“整个社会市场化、人均收入进入较高阶段”,提升治理能力就显得尤为迫切了。问题是,国家治理能力与经济增长不同,它的提升不仅是一个缓慢的过程,而且其自身缺乏强劲的内在动力,需要从外部输入动力性因素,这个因素就是“全面深化改革”。以上的解说,可能有助于人们认识治理能力提升的必要性、迫切性及艰巨性。

从政治学视阈来看,国家对于社会治理的理念,有着从统治、专政到管理的演变,并与“执政”问题密切相连。这样,就有了“执政能力”、“管理能力”、“治理能力”等概念。

一是管理与治理的关系。“治理”这个概念在中国文化中是“治”,既有关于国家管理方面的“治国平天下”,也有关于社会生活的“大禹治水”,这与现代意义上的“管理”在内涵与外延及主体与客体上是有区别的,尽管有时它也包含管理的含义。将“治理”与“管理”进行比较,学术界认为两者的区别是:第一,主体不同。管理的主体只是政府,而治理的主体除了政府外还包括社会组织和个人。换言之,政府不再只是治理主体,而且也是被治理的对象;社会不再只是被治理的对象,也是治理的主体。第二,权源不同。政府的管理权来自于权力机关的授权(尽管权力机关授权从根本上说是人民授权,但人民授权对于政府的管理而言毕竟是间接的)。而治理权当中的相当一部分是由人民直接行使,这便是所谓的自治、共治。第三,运作不同。管理的运作模式是单向的、强制的、刚性的,因而管理行为的合法性常受到质疑,其有效性常难保证。治理的运作模式是复合的、合作的、包容的,治理行为的合理性受到更多的重视,其有效性大大增加。第四,目标不同。管理的目标主要是效率,治理的目标除了稳定秩序之外,还有激发社会活力、扩大人民民主、追求社会正义、增进人民福祉等。治理和管理是政治体系中的重要政治行为,它们的联系性可能超过它们之间的差别。一个显见的事实是,离开管理的治理是不存在的,同样,离开治理目标的管理难以取得实效。因此,在对治理与管理这两者加以区别的同时,我们需要加强治理与管理联系性的研究,这有助于国家治理行为的科学化、法治化^[4-5]。

二是治理能力与执政能力的关系。大体上说,治理能力是指国家政府机关或私人机构(包括个人和非政府组织等)以直接或间接的方式管理共同事务的本领,这与执政能力的含义有显著不同。

对于两者的关系,学术界业已形成共识:第一,从主体看,在政党时代,执政能力是就执政党而言的;而治理能力的主体既包括政府、私人,也包括一些社团,在主体上具有多元性。第二,从客体看,执政能力的受动对象是国家政权,执政能力的强弱表现为对国家政权执掌本领的强弱上;而治理能力的客体既可能是社会,也可能是政府。第三,从与宪法及法律关系上看,在中国,是执政党领导制定和实施宪法及法律,并在宪法及法律之下依法执政;而治理能力的主体只存在遵守和执行宪法及法律问题,并以其遵守和执行的程度来判别其治理能力的强弱。第四,从权力的运行与作用来看,作为执政党的执政能力主要依据权威,表现为对社会横向的掌控上,如对经济、政治、文化、社会、军事、外交等方面的领导,体现在宏观方面对于制定大政方针政策的能力上;而治理能力更多的是依靠权力的作用,是在权力的运用中而体现其能力和效果的^[6]。笔者认为,执政能力与治理能力尽管有很多的不同,但它们之间的联系也是明显存在的,今后的学术研究似乎需要在此方面深入下去。

从学术研究上说,“治理”这个概念及所关联的问题,在目前仍然需要深入研究。如治理能力与权力体系、治理理念、治理路径、治理范式、治理资源、治理结构、治理环境、治理成本、治理绩效等的关系,仍然需要深入研究。

《决定》是指导中国今后一个时期全面改革的纲领性文献,也是一部马克思主义政治学的光辉文献,值得广大学者认真学习和研究。深入学习贯彻《决定》的精神是今后的一项政治任务,也是全面推进改革、进一步深化改革的政治必修课。

参考文献:

- [1] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. 人民日报,2013-11-16(1).
- [2] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[J]. 党建研究,2012(12):4-28.
- [3] 郑石桥,徐孝轩,宋皓杰. 国家审计治理指数研究[J]. 南京审计学院学报,2014(1):89-96.
- [4] 江必新. 推进国家治理体系和治理能力现代化[N]. 光明日报,2013-11-15(1).
- [5] 罗文东. 深化政治体制改革的科学指南[N]. 光明日报,2013-11-19(5).
- [6] 国防大学中国特色社会主义理论体系研究中心. 实现中国梦的顶层设计和重大战略部署[N]. 光明日报,2013-11-24(1).

[责任编辑:黄 燕]

Transformation of Government Function and Construction of Power Restriction Mechanism

WU Hanquan

Abstract: CCP decision on deepening the reform of some major issues adopted at the Third Plenary Session of the 18th Central Committee of Communist Party of China is the programmatic document of Marxism localized in China which makes a strategic deployment on transformation of government function, strengthening of power restriction and supervision system and also starts the historical process of comprehensive reform. In the light of politics, the further research on the issues of fair and justice, power supervision, governance capacity and governance system are needed and the purpose is to further elucidate the position of CCP decision on deepening the reform of some major issues in the Marxism politics.

Key Words: transformation of government function; administrative system reform; power restriction mechanism; national governance; governance capacity; Marxism localized in China; politics