

【科学发展观研究】

行政体制转型与经济发展方式转变*

汪青松

(中共安徽农业大学委员会, 合肥 230036)

关键词: 行政体制; 经济发展方式; 转型; 转变

摘要: 以行政体制转型促经济发展方式转变, 政府经济职能必须由“越位”处“退位”, 从无限政府转为有限政府, 履行好经济调节职能; 政府宏观调控职能必须变“弱位”为“强位”, 从全能政府转为责任政府, 履行好市场监管的职责; 政府社会管理职能必须变“缺位”为“到位”, 从管制政府转为服务政府, 加强公共服务; 政府四个职能的“错位”考核必须“正位”, 从人治政府转为法治政府, 树立和落实正确的政绩观, 使我国真正走上创新驱动、内生增长的又好又快的发展轨道。

中图分类号: F045.51; D616 文献标志码: A 文章编号: 1001-2435(2010)06-0621-05

Transition of Administrative System and Transformation of Economic Development Mode

WANG Qing-song (Anhui Administration Institute, Hefei 230036, China)

Key words: administrative system; economic development mode; transition; transformation

Abstract: The transition of administrative system can promote the transformation of economic development mode. The functions of the government's economic growth should "retreat" from "abdication", change from from limitless government to limited government, and fulfill its function of economic adjustment. The government's macro-control functions should change its position from "inferior" to "superior", from almighty government to responsible one, and fulfill its function of market supervision. The government's function of social management should change its role from "absence" to "presence" and from control to service to strengthen public service. The government's four functions should correct assessment from "dislocation" to "normal position", from a government of men to a government of law, establish and implement a correct view of achievements, and make our country go on a developing road of innovation-driving and endogenous growth.

“十二五”期间我国要以科学发展为主题, 以加快转变经济发展方式为主线, 为全面建成小康社会打下具有决定性意义的基础。现行的行政管理体制与经济发展方式转变不相适应, 贯彻中共十七届五中全会关于加快转变经济发展方式必须贯穿经济社会发展全过程和各领域的要求, 发展观转变要拓展到深化行政管理体制改革, 以行政体制转型促经济发展方式转变。

—

自20世纪80年代起, 我们党和国家就提出

经济增长要从粗放经营为主转上集约经营为主的轨道, 多年来, 推进经济发展方式转变取得一定成效, 但总体上仍呈粗放状态。一些地方仍是“GDP崇拜”、重速度轻效益、重财富增长轻民生投入^[1]。为什么我国经济发展方式转变长期滞后? 有人说, 这是传统的发展观与发展思路造成的; 有人认为, 这是因为市场经济改革不到位; 还有人以为, 经济发展方式转变滞后需要从市场、政府和财税制度安排等方面分析^[2]。我们认为, 经济基础与上层建筑的矛盾运动表明, 行政体制改革不力是经济发展方式转变不力的深层背景。具体说来, 粗放型经济增长方式难以转变的

收稿日期: 2010-09-02; 修改日期: 2010-10-30

基金项目: 国家社会科学基金项目(05BKS013)

作者简介: 汪青松(1956-), 男, 安徽怀宁人, 副书记, 政治学教授, 管理学博士, 全国教学名师, 上海财经大学兼职博士生导师。

第一个行政体制原因是政府经济职能“越位”。转变发展观与行政体制转型,政府经济增长职能必须从“越位”处“退位”,从无限政府转为有限政府,履行好经济调节职能,促进经济发展方式转变。长期以来,我国经济发展中存在着投资结构不合理、经济增长方式粗放、盲目扩张、低水平重复建设等突出矛盾和问题。产生这个问题根本原因之一在于行政管理体制上政府权力无限,全能政府承担了许多不应承担的职能,在主导经济建设中职能越位,政府与企业不分,政府变相经营企业和公司,承担应属于企业的经营管理责任;政府与市场不分,直接包揽本可通过市场提供的私人产品的生产供应;政府投资决策机制不规范、投资责任追究制度不健全,决策者不对投资决策的结果负责。1978年以来,为转变经济增长方式,要求政企分开、政府与市场分开,建构自主经营、自负盈亏的独立法人实体和市场体系。但实践证明,没有行政管理体制改革相配套,经济增长方式转变难以奏效。1986年6月28日邓小平在中央政治局常委会上指出:“你提倡放权,他那里收权,你有什么办法?从这个角度来讲,我们所有的改革最终能不能成功,还是决定于政治体制的改革。”^[3]行政管理体制改革,“越位”的政府职能必须“退位”,把一些原由政府承担的职能还给企业与市场。

改革开放虽然已过去30多年,但有些政府部门和管理者仍习惯于计划经济时代的做法,代替市场去配置与私人产品相关的资源。当前我国经济增长在很大程度上还是靠投资拉动,而投资主要是政府主导的,政府经常直接干预经济活动,这在近两年应对国际金融危机冲击过程中表现突出。为保持经济平稳较快发展,中央果断实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策,两年内安排4万亿元强力启动内需,宏观调控出手快、出拳重、措施准、见效快,这是充分发挥我国社会主义制度决策高效、组织有力、集中力量办大事的优势的成果。但有些地方政府无暇顾及科学发展,只顾增速度而不顾调结构,为了保增长而把那些已经或准备淘汰的落后产能又重新扶持上马,或不顾其资源禀赋、环境容量等乱上项目,强化了传统经济增长方式,也凸现了全能型政府的弊端;而过多的项目审批、繁杂的审批程序,妨碍了市场对资源配置发挥基础性作用。由于对政府在市场经济中的作用认识不到位,一些

地方政府仍然充当了市场主体的角色,政府在投资领域行政干预呈上升的趋势。一些政府官员把自己当成企业发展和招商引资的当家人和主角,包办企业投资决策,干预企业正常的生产经营活动^[4]。

社会经济健康发展,既需要市场“无形之手”调节,也需要政府“有形之手”调控,政府的经济职能不能削弱,更不能放弃。面对国际金融危机,我国政府的有力调控保证了经济的持续平稳较快发展,是有形之手发挥作用的有力证明。现在的问题是政府有形之手不能干预过重,政府不能仍是投资的主体。深化行政管理体制改革,必须巩固中共十四大以来政府职能转变的成果,适当收缩政府职能,把政府不该承担的职能转移出去,把不该由政府管理的生产经营权和投资决策权交给企业,使企业成为经济发展方式转变的主体。在后危机时代,必须落实科学发展观,进一步减少政府对资源的直接配置,弱化政府对微观经济的直接干预,形成公开、公平、公正的市场竞争环境,推动经济发展方式转变。

二

科学发展观的基本要求是全面协调可持续发展,建设社会主义市场经济必须正确处理企业、市场、政府的关系。1987年中共十三大提出政府调控市场、市场引导企业的方针,1992年中共十四大明确市场监管的政府职能。转变发展观与经济发展方式,政府对市场经济既不能无所不管也不能放任自流,而要运用市场经济规律,加强宏观调控。我国粗放型经济增长方式难以转变的第二个行政体制原因是政府市场监管职能“弱位”。转变发展观与行政体制转型,政府宏观调控职能必须变“弱位”为“强位”,从全能政府转为责任政府,切实履行好市场监管的职责,促进经济发展方式转变。

国家富强要走发展市场经济的道路,但市场化改革离不开强有力的政府宏观调控。发达国家在市场经济初期曾提出政府是自由市场“守夜人”的观点。马克思早就批判了资本主义市场经济无政府状态,阐述了计划手段对于社会主义经济调节的重要性。凯恩斯也提出政府要干预自由市场。市场本身具有局限性,市场经济的正常运行离不开政府的宏观调控。在发展社会主义市场

经济的过程中，政府应担负维护市场经济秩序、法律强制与道德约束形成文化认同等职能，运用经济手段、法律手段而较少使用行政手段，加强市场监管，建立与维护市场秩序，弥补市场功能不足，克服市场调节偏差。

改革开放以来，我国行政管理体制经过多次改革，以间接管理手段为主的宏观调控体系框架初步形成，市场体系基本建立，政府发挥对市场的培育、规范和监管功能，依靠行政审批进行管理的模式正在转变；但市场体系与市场秩序建设有一个过程，市场监管仍是我国政府职能的薄弱环节。现在市场秩序依然存在着很多问题。例如，偷税骗税、商业欺诈、财务失真、违反财经纪律等行为时有发生，假冒伪劣商品、文化市场混乱、食品安全、工程质量低劣等比较突出，对安全生产、职工劳动保护、知识产权保护等存在问题，这些都表明，政府的市场监管力度不够，政府市场监管的职能还不到位。政府应该成为市场主体的服务者、制度保障者、良好市场环境营造者和维护者，必须在加强市场监管、加大力度整顿和规范市场经济秩序上显示出政府的强位。

市场经济自身具有的优化资源配置功能与加快经济发展方式转变的要求是一致的^[3]。改革开放以来，我国逐步推动市场形成价格改革，但政府在推动资源性产品价格和要素市场改革力度不大，进度不快，因担心社会稳定而在资源性产品价格调整上显得过于谨慎和弱位，资源性产品价格偏低导致资源配置效率低下和粗放型增长。加快经济发展方式转变，必须遵循市场经济规律特别是合理的价格机制，有效地引导资源要素向高效益领域配置，促进资源的节约和集约利用，保护生态环境。《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十二个五年规划的建议》提出，理顺煤、电、油、气、水、矿产等资源类产品价格关系，完善重要商品、服务、要素价格形成机制。健全土地、资本、劳动力、技术、信息等要素市场，加快社会信用体系建设，完善市场法规和监管体制，规范市场秩序^[4]。这就要求政府深化资源性产品价格和要素市场改革，对反映市场供求信息的市场价格形成机制进行强位监管，通过资源和环境的市场价格形成机制推进社会的节能减排，制定环境污染的价格补偿机制，提高行业或企业投资的环境标准进入门槛，提高环境排放污染的收费标准，推动行业或企业乃至整个经济发

展方式的转变。

三

传统发展观的突出问题是重经济建设轻社会建设，这既与经济基础薄弱、缺乏社会建设条件有关，也与对政府社会建设职能滞后相关。我国粗放型经济增长方式难以转变的第三个行政体制原因正是政府社会管理和公共服务职能“缺位”。转变发展观与行政体制转型，政府社会管理职能必须变“缺位”为“到位”，从管制政府转为服务政府，加强公共服务，促进经济发展方式转变。

有学者认为，农业经济时代是权威行政，工业经济时代是规制行政，知识经济时代是服务行政。建设服务型政府是人类历史发展的客观要求和必然趋势^[7]。但目前有些政府职能缺位，没有提供本应由政府提供的公共产品与服务，某些公共领域甚至出现管理“真空”，公共产品供给同公共需求全面快速增长存在严重不足。应由政府提供的水利设施、生态环境保护和其他必要基础设施的建设力度不够，医疗、养老、失业、救济以及其他社会保障服务的公共供给不足，应由各级政府提供的公共教育服务、公共卫生服务、城市公用事业服务等，不能满足社会公共需要。

中共十一届三中全会以来，党和国家工作重点转移，第一次政府职能转变即由主要抓政治运动转变到以经济建设为中心，各级政府都凝心聚力抓经济，一心一意谋发展，这才有改革开放30多年政府主导的经济快速增长的巨大成就。然而地方政府由于承担了过多的经济建设职能，在偏重于经济增长速度的政绩考核制度下，不少地方政府官员忙于招商引资上项目，加上任期较短，投资往往集中在短期见效的项目上，有的甚至不惜引入严重污染环境的项目，而真正需要政府关注的教育、医疗、农业等领域却投入不足^[8]。

老百姓的吃饭、穿衣、喝水等都是群众生存、群众生活最基本的需求。如果这些问题都没有解决好，就是政府的缺位。如果食品不卫生，老百姓食物中毒，就是食品监督部门的缺位；如果社会治安不好，老百姓得不到安全保障，就是公安部门的缺位；如果城市脏乱差，没有整洁舒适的生活环境，就是城管部门的缺位；如果网吧

没有禁止未成年人进入上网,对未成年人和整个社会造成伤害,就是文化部门和公安部门的缺位。

2000年以来我国政府在逐步建立市场经济体制的过程中正由管制政府转变到建设公共服务政府。第二次政府职能转变即政府社会职能集中到满足公共需求,把更多资源投入到公共服务领域,提供公共卫生、公共文化、科学技术、社会保障、体育休闲、基础设施、环境保护等公共产品,以使社会发展更加均衡,给老百姓提供更多更好的公益性服务。

科学发展观的核心是以人为本,其重大贡献是从经济政治文化建设“三位一体”转向经济政治文化社会建设“四位一体”,科学发展观要求的行政体制改革要以建设效能政府服务政府为目标,即更加重视公共服务职能,政府功能要从缺位转向到位,要加强公共事业建设^[9]。胡锦涛2010年9月16日在第五届亚太经合组织人力资源开发部长级会议上倡导“包容性增长”,对科学发展观做出新概括。他指出,实现包容性增长,根本目的是让经济发展成果惠及所有人群,在可持续发展中实现经济社会协调发展^[10]。“包容性增长”的核心是保障和改善民生。实现包容性增长,实际上是要求服务型政府把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点。

中共十七届五中全会强调,完善保障和改善民生的制度安排,把促进就业放在经济社会发展优先位置,加快发展各项社会事业,推进基本公共服务均等化,加大收入分配调节力度,坚定不移走共同富裕道路,使发展成果惠及全体人民。服务型政府着力于“包容性增长”,完善保障和改善民生的制度安排,就是社会管理和公共服务职能“到位”,就是以行政管理体制改革促进经济发展方式转变。

四

科学发展观的精神实质是树立正确的政绩观,通过“五个统筹”实现经济社会又好又快的发展。过去我们对经济社会统筹发展重视不够,对政府社会管理和公共服务状况该考核的未考核,对单纯GDP指标不该片面考核的强化考核,“错位”的政府职能考核是导致粗放型经济增长

方式难以转变的第四个行政体制原因。转变发展观与行政体制转型,政府四个职能的“错位”考核必须“正位”,从人治政府转为法治政府,树立和落实正确的政绩观,促进经济发展方式转变。

罗斯托把人类社会发展分为传统社会阶段、起飞准备阶段、起飞阶段、成熟阶段、高额群众消费阶段、追求生活质量阶段;与起飞阶段后进入成熟、高额群众消费、追求生活质量等阶段相对应,政府的活动分为致力于保证国家生存、致力于物质资源的动员或社会经济基础的发展、致力于社会福利和消费品的提供三个阶段。如果混淆了这种对应性,政府职能就是“乱位”。在现阶段,社会性政府产品或者公共产品的生产与提供已经成为政府职能的主体^[11]。当前我国已进入全面建设小康社会的阶段,相当于经济成长的追求生活质量阶段,政府应担负起在基本公共服务方面的主体地位和主导作用。我国社会事业的发展相对滞后,投入不足,公共产品供给短缺,公共服务能力不强。农民工子女异地上学难,医疗卫生资源配置不合理,农民的文化生活不丰富。政府应转向发展社会事业,重视公共服务,保障和改善民生,提高居民收入水平。

政府是公共权力载体,是公共利益的代表者,理应成为社会公共利益的代表和社会秩序的维护者,不应当追求自身的利益。政府在制定政策、实施管理、提供服务中,都应从公共性角度来考虑。政府部门与公共利益“争利”就是“错位”。在政府管理中,需要创造政绩,创造政绩是为了发展,为了造福人民。但一些地方单纯追求经济增长速度,搞形象政绩工程,为发展而发展。有些政府为什么不管该管的事,为什么管不该管的事,说到底是为了部门利益和领导人的所谓政绩,陷入政绩观误区。那种“只求本届有政绩、不给下届留财富”和“一个人的政绩,几代人的包袱”的做法,不是政绩,而是败绩。必须反对不计成本、不求效益的“发展”,反对以牺牲环境、生态效益的“发展”,反对忽视社会分析、牺牲后人发展的“发展”,在经济社会可持续发展中创造出新的政绩^[12]。只有落实科学发展观,行政体制改革树立正确的政绩观,以人为本,执政为民,着力推进民生工程建设,才能从根本上解决政府职能“错位”。

建立对地方干部的科学规范的政绩考核制

度。应设计科学、规范、量化的干部政绩考核指标体系。不仅要有经济增长速度指标,更要关注经济增长的质量指标、社会效益指标和环保指标,对直接干预市场运转或企业活动所造成的经济损失必须承担相应的责任。

中共十七届五中全会强调,改革是加快转变经济发展方式的强大动力,必须以更大决心和勇气全面推进各领域改革。推进行政体制改革,进一步转变政府职能,消除经济发展方式转变的体制性、机制性障碍,才能为落实科学发展观提供体制保障。转变发展观与行政体制转型,统筹政府职能转变的退位、强位、进位与正位,把政府主要职能切实转变到经济调节、市场监管、社会管理、公共服务上来,把公共服务和社会管理放在更加重要的位置,努力为人民群众提供方便、快捷、优质、高效的公共服务,保增长与转机制、调结构、重民生相统一,才能使我国真正走上创新驱动、内生增长的又好又快的发展轨道,推进中国特色社会主义伟大事业,夺取全面建设小康社会新胜利。

参考文献:

[1] 任仲平. 决定现代化命运的重大抉择——论加快经

济发展方式转变[N]. 人民日报, 2010-3-1.

- [2] 高尚全. 为什么我国经济发展方式转变长期滞后[N]. 北京日报, 2010-3-8.
- [3] 邓小平文选:第3卷[M]. 北京:人民出版社, 1993: 164.
- [4] 唐铁汉. 行政管理体制改革的前沿问题[M]. 北京:国家行政学院出版社, 2008: 47.
- [5] 赵振华. 加快经济发展方式转变十讲[M]. 北京:中共中央党校出版社, 2010: 13.
- [6] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议[N]. 人民日报, 2010-10-28.
- [7] 高小平, 王立平. 服务型政府导论[M]. 北京:人民出版社, 2009: 2-3.
- [8] 高尚全. 通过深化改革推动经济发展方式转变[N]. 人民日报, 2010-7-27.
- [9] [11] 马庆钰. 中国行政改革前沿视点[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2008: 116-117.
- [10] 胡锦涛首提“包容性增长”概念或写入十二五规划[J]. 中国经济周刊, 2010-9-28.
- [12] 冯秋婷. 促进科学发展的干部考核评价机制建设[M]. 北京:中共中央党校出版社, 2009: 50.

责任编辑: 陆广品