

文章编号: 2095-0365(2011) 01-0070-05

建设廉价政府的路径探析

薛 静¹, 戴景月², 杜玉英¹

(1. 石家庄铁道大学 人文学院, 河北 石家庄 050043;

2. 任丘市中级人民法院, 河北 任丘 062550)

摘 要:以尽可能少的行政成本,实现最优化的行政管理,建设廉价政府,是社会主义政权的基本目标之一,是人民群众的强烈愿望和殷切期盼,也是构建和谐社会和落实科学发展观的深层次要求。建设廉价政府不仅仅是经济问题,同时它也是政治问题,需要各方努力,综合治理。本文在理论与实际相结合的基础上,提出建设廉价政府的初步设想。精简机构和人员是建设廉价政府的前提基础;降低行政运行成本是建设廉价政府的组织保障;加强法制建设是建设廉价政府的制度保障;加强作风建设,反腐倡廉,是建设廉价政府的思想保障;建设电子政务是提高行政效率的技术保障。

关键词:廉价政府;行政成本;行政效率

中图分类号:D630

文献标识码:A

原国家审计署李金华署长提出在中国建设廉价政府的问题,在社会各界引起了广泛的关注和讨论,充分反映了人民对建设廉价政府的强烈愿望和殷切期盼。近期召开的中央经济工作会议再次强调要进一步推动政府职能转变,建设服务型政府。国家第十二个五年规划建议稿中也把“政府职能加快转变,政府公信力和行政效率进一步提高”作为“十二五”时期经济社会发展的主要目标之一。要实现这一目标无疑是一个综合的系统工程,而进行行政成本核算,打造廉价政府即是其中的重要内容和基本保证。

何谓廉价政府?顾名思义,廉价就是便宜,廉价政府就是便宜政府。即所谓廉价政府,就是用尽可能少的行政成本,实现最优化的行政管理。它要求政府机构精简,人员精干,成本低廉,廉政勤政,以最低的成本和最快的速度完成所处时代的社会经济发展任务,低成本,高效率。从理论角度看,现代政府的活动并非是行使公共权力的行为,而是提供公共服务的行为。这种公共服务区别于私人服务的本质特点,就在于它的无偿性。

政府是服务型政府,政府的服务应当是一种无偿服务,由此也决定了一个负责任的、人民拥护和信任的政府必然是一个低成本、高效率的廉价政府。从历史发展的角度看,建设廉价政府的目标,最早是由十九世纪资本主义国家的一批政治学家因不满于当时资产阶级政府机构庞大、官僚臃肿、蹒跚低效的现状而提出的。马克思在评论资产阶级学者的这一提法时,鲜明地指出,建立在私有制基础上、反映和代表资产阶级不同的阶层和集团利益、处于相互倾轧状态中的资本主义国家不可能真正实现廉价政府的目标。只有当代表先进生产力的无产阶级建立起自己的国家政权以后,这样的廉价政府才会从理想逐步成为现实。可以说,建设廉价政府,是社会主义政权的基本目标之一,是建设人民民主专政政权原则的体现,也是我国构建和谐社会和落实科学发展观的深层次要求。它不仅减轻群众负担,促进社会公平正义,而且也有助于创造公平竞争的市场环境,促进经济长期平稳较快发展,同时也是树立政府良好形象,减少社会矛盾,维护社会和谐稳定的重要途径。

收稿日期: 2010-12-27

作者简介: 薛 静(1963-),女,教授,研究方向:法学。

自上个世纪八十年代以来,我国党政机关经过几次改革、精简,权力有所分散,作风有所转变,办事效率有所提高,党政不分、政企不分、政社不分的状况大有改观,依法行政深入人心,抓经济、抓建设、抓改革、抓创新的局面盛况空前,国家的经济建设取得令世界瞩目的成绩。但是,就政府体制而言,部门繁多、机构臃肿、官满为患、交叉重叠、人浮于事等问题并没有得到根本性解决。特别是机构越改越大、人员越减越多的现象仍然严重存在。伴随着社会主义市场经济的深入发展,社会主义法治现代化进程的加快,面对着日益复杂而严峻的国际国内形势,如何降低行政成本,建立一个与之相适应的廉价高效政府历史性地摆在我们面前,需要从组织、经济、制度、思想作风、技术措施等多方面齐抓共管,综合治理。

一、精简机构和人员是建设廉价政府的组织保障

廉价政府的基本特征就是小政府、大社会。早在延安时期毛主席对李鼎铭先生建议的精兵简政政策就大加赞扬。二十世纪五十年代的国家机关工作人员远没有现在这么多,但是,毛主席仍然指示:“机关工作是需要一点人,但是越少越好。现在国家机构庞大,部门很多,许多人蹲在机关里没有事做。这个问题要解决。第一条,必须减人;第二条,对准备减的人,必须作出适当安排,使他们都有切实的归宿。党、政、军都要这样做。”^[1]改革开放初期,邓小平同志也曾尖锐地指出,我们政府中存在着机构臃肿、人浮于事、办事拖拉、不讲效率、公文旅行、互相推诿等弊端,这无论在我们的内部事务中,或是在国际交往中,都已达到令人无法容忍的地步。“精简机构是一场革命。精简这个事情可大啊!如果不搞这场革命,让党和国家的组织继续目前这样机构臃肿重叠,职责不清,许多人员不称职、不负责,工作缺乏精力、知识和效率的状况,这是不可能得到人民赞同的。”^[2]改革开放以来,我国进行了多次机构精简工作,机构臃肿、人浮于事的现象虽然有所改善,但是,在有些地方和部门仍然存在着机构重叠,职能交叉的问题,行政开支居高不下,给社会带来了极大的不平衡,成为影响社会和谐的重大隐患。据有关统计,一个省有四五十个省级干部,上千个地厅级干部,一个县也有四五十个县级干部。仅领导干部就有如此之多,中层干部及一般工作人员更是多

得不可胜数。除此之外,还有一大批不在财政开支之列,却靠老百姓维持的自收自支人员,如城市管理、市场管理、事业单位人员等准公务员。如此庞大的管理机构,压在老百姓身上,难堪重负。精简机构、精简人员无疑是降低行政成本、减少财政开支、建设廉价政府的前提条件,势在必行。

但是,精简机构、精简人员涉及到上层建筑领域方方面面的利益,非常复杂,阻力很大,所谓请神容易送神难。不仅被减人员工作难做,而且技术层面操作起来也很难。对此,首先应当加强科学研究,合理配置从中央到乡镇各级各类工作人员,根据市场经济社会的发展实际撤并一些政府机构,减少管理层次,减少政府层级。如以100万人口为设置县(县级市)的基本标准(人口稀少的边远地区另议),合并县市;撤销百万人口以下的市的区级机构,由市直接管到街道;撤并县属乡镇,以20万人口为基本标准设置乡镇机构。其次,撤并一些政府系统内部机构,将工作性质、职责、内容交叉、接近或重叠的职能部门单位合并设置,合理配置行政资源。第三,将通过行业自律可以规范和解决的事项从行政管理中剥离出来,将有些行政管理权限转换为行业自律行为,依法培育社会中介组织和行业协会组织,壮大市场经济主体基础。充分发挥行业自律作用,淡化行政管理色彩,减少行政干预。此外,还应控制法外编外擅自设立新的机构或常设的临时机构。鼓励教学、科学研究机构与市场的联合与协作,及时推进成果的有效转化,减少行政管理控制。

二、降低行政运行成本是建设廉价政府的经济保障

《中华人民共和国预算法》规定了各级政府的预算草案、预算执行情况、预算调整方案及决算,必须经过全国人大常委会和地方各级人大常委会审查和批准。然而在现实操作过程中,人大对政府具体花销在细节上缺乏控制手段,比较原则和笼统。以至于有些人大在对政府财政的监督上仍然在充当“跑龙套”的角色。而且由于政府提交的计划预审草案内容信息不对称,造成内行说不清,外行看不懂的情况,即使预算通过,也存在着政府及财政部门自行突破计划的问题。政府对财政支出过大的自由裁量权使得预算内资金编制的准确性和执行的刚性大打折扣,预算外资金管理失控,转移支付资金的适用乱象环生,行政成本节节攀

升。相关资料显示,从改革开放初期的1978—2003年的25年间,我国行政管理费用已增长87倍,而且近年来平均每年增长23%。行政管理费占财政总支出的比重2003年已上升到19.03%,比日本的2.38%、英国的4.19%、韩国的5.06%、法国的6.5%、加拿大的7.1%、美国的9.9%分别高出了16.65、14.84、13.97、12.53、11.93和9.13个百分点。另据统计,仅2005年,公车消费、公款吃喝、公款旅游等三项加起来花费就高达6000亿元,占国家财政收入的20%。而与此形成鲜明对照的是,社会保障、教育、医疗卫生等事关公民切身利益的公共开支只占财政总支出的25%。成为中国财政支出项目最不容易膨胀的部分。^[3]在干部队伍中,特别是各级领导干部,住房超标、办公用房超标并宾馆化、乱配车超标配车、乱配秘书、差旅费超标的现象仍然非常严重。仅就公车使用来说,据来自人民网的一则消息称,自1994年中共中央办公厅、国务院办公厅联合颁发《关于党政机关汽车配备和使用管理的规定》算起,公车改革进行了将近16个年头,然而迄今为止,公车消费支出没有任何转变,反而是逐年上涨,愈演愈烈,达2000亿之多,公务用车购置费支出增长率为20%以上。^[4]而有些信息分析的情况还远不止于此。如果说上面说的是公开行政成本的话,那么,行政管理中还有许多隐形成本。如公款请客吃喝、请客送礼、迎来送往、名目繁多的培训或学习、形形色色的乱收费、频繁地换发身份证等各种证件、境内境外考察旅游等等,造成了大量的财政浪费和纳税人的负担。

针对如何降低行政成本遏制腐败的问题,在政界和学界有许多人主张借鉴美国、日本、香港那样高薪养廉,虽然有一定道理,但是与我国实际不甚相符。因为我们国家的经济发展远远没有达到发达国家和地区的水平。客观地评价我国的经济的发展应该是处在第三世界中发展比较靠前的国家,办一切事情都应该从这个实际出发。如果把经济发展取得的一些成果过多地分配到公务人员身上,用于培育膨胀的行政开支,则是违背社会主义制度的宗旨的。为此,应该吸取以往的经验教训,必须在思想观念上和体制上进行大的创新。首先,转变观念,摆正政府的位置,摆正政府财政的位置。政府是为人民服务的,要通过其掌握的资源给包括纳税人在内的社会民众提供公共服务的。政府廉价与否,关键不在于政府节约了多少

钱,而在于政府在哪些地方节约钱,以何种手段节约钱;也不在于政府花了多少钱,而在于政府的钱花在什么地方,花得对不对,办得怎么样。其次,改革“人大管进,政府管出”的模式,改变政府自己管钱,自己花钱,自己监督的不良体制,将财政机关、监察机关、审计机关从政府系统中分离出来,由人大领导和管理。人大获得更大的财政支出决定权,以人大的决策权来牵制政府的财政支出,避免其过大的自由裁量权。从而科学地分离决定权、使用权和监督权,加强对公共财政的监管。第三,应逐步完善预算公开化制度,进一步细化预算监督,坚持收支两条线。让人们能够明白政府究竟一年有多少收入、多少支出,收入与支出的总规模,收入与支出的结构,各级政府的债务总数、债务规模。让政府在公开透明中接受公众的监督。第四,应创立纳税人诉讼制度,对不当的财政行为可以进行司法审查,使纳税人能够运用法律手段、有效地监控政府的不良行为。

三、加强法制建设是建设廉价政府的制度保障

在现代法治社会,以人为本,执政为民目标的实现有赖于手段和程序的合法性,廉价政府的建设需要不断提高法律上的执政能力,善于运用法律规则处理和解决问题。近年来,随着《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政许可法》、《行政强制法》、《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》的先后实施,规范政府行政工作的法律规范已逐步完善。国务院关于《全面推进依法行政实施纲要》,更是明确提出了全面推进依法行政、建设法治政府的目标,进而为建设服务型政府、廉价政府提供了重要的法律保障。

依法行政的依据是人民主权原则。人民通过宪法和法律赋予国家权力,国家则只能根据宪法和法律来管理社会。政府依法行政的基本制度,是人民代表大会制度。政府由人民代表大会选举产生,对人民代表大会负责并报告工作,执行人民代表大会的法律、法规和决议。为此,要求政府机关及其公务员必须养成尊重法律、崇尚法律的观念和习惯,把自己的一切权力及其行使权力的行为置于法律的监控之下。依法行政,要求政府坚持法无明文规定即无行政和法无明文禁止即公民自由的法治原则。法无明文规定即无行政原则,

是人民主权原则在行政领域的具体体现,是对依法行政的直接要求。基于这一原则,政府机关的权力及其限度,是人民通过宪法和法律赋予的,政府机关只能基于宪法和法律所赋予的权力并在其范围内实施行政管理,对宪法和法律没有赋予的权力,视为为人民所保留,不得自行创制、行使或规制。法无明文禁止即公民自由,是基本的人权保障原则。它意味着只要法律没有明文禁止,公民就可以自由地作为或不作为,不受政府机关的任意干涉。这两个原则的结合,在《行政处罚法》和《行政许可法》上分别体现为处罚法定原则和许可法定原则。按照这一原则,一切对公民的收费、强制或许可都必须依法进行,公民对没有法律法规依据的收费、集资以及罚款有权拒绝,对违法的行政管理行为有权利实行监督。

依法行政要求政府政务透明、公开,成为阳光下的政府,要求行政机关在制定行政法规、规章和行政规划时,广泛征求公众的意见,充分吸收公众的合理建议,反复论证,公开讨论,妥善协调,通过后予以公布。要求行政机关在作出行政决定时,严格遵循法律规定的权力行使的过程、步骤和方式,“除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私的外,应当公开,注意听取公民、法人和其他组织的意见;要严格遵循法定程序,依法保障行政管理相对人、利害关系人的知情权、参与权和救济权”。严格地依法办事,有利于公众对政府机关及其公务员的监督,有利于避免公众对行政行为的误会,有利于公众对行政的参与、配合和支持,有利于行政的顺利推行和公共目的的实现。其结果必然有效地降低行政成本,提高行政效率。

当然,围绕建设廉价政府还需要进一步建立健全相关法律法规,如关于政府机构数量和设置的法律,关于行政机关职员定员的法律、关于行政机关职员待遇的法律、关于各种行政程序的法律、关于电子政务的法律、关于政府减员的法律,关于政府各种预算的法律、关于监督的法律等等。随着法律法规的健全和完善,将会对建设廉价政府提供更为可靠的保障。

四、加强作风建设,反腐倡廉,是建设廉价政府的思想保障

一个政府的良好作风是公仆意识的外在表现,而良好的作风又是构成廉价政府的必要条件之一。一个官本位思想严重,高高在上,官僚主义

盛行,缺乏民主作风,脱离群众,脱离实际,不为老百姓办实事的政府,不但会浪费自身的运行成本,而且会加大市场主体的生产成本、交易成本和消费成本,这无疑是一个昂贵的政府。廉价政府必须坚持以人为本的执政理念,树立正确的政绩观,充分尊重民主和人权,由官本位向民本位转变,由权力本位向权利本位转变,由不平等向平等转变,由不发达民主向发达民主转变,民为重,官为轻,民为主,官为仆,树立自觉真诚的公仆意识,心为民所想,情为民所系,权为民所用,策为民所定,利为民所谋,事为民所办,全心全意为人民服务。真正做到发展为了人民,发展依靠人民,发展成果由人民共享,这样的政府自然会是廉价的政府。

廉价政府首先还必须是廉洁政府。只有廉洁,才有可能廉价。现代政府不仅掌握着国家事务和社会事务的管理权,而且掌握着国家的物质资源和信息资源。为了防止腐败的发生,对所有资源的分配、配置都要采取市场运作的方法,遵循公开、公正的原则。为此,就要制定出严格、严密、可操作性强的制度和程序,尽量减少它的随意性,切实堵塞权力寻租的漏洞,减少腐败的发生。针对一些党政机关存在的权力寻租、权力缺位、权力错位、权力滥用、买官卖官、贪污腐化、行贿受贿、权力商品化等歪风邪气和违法犯罪的现象,必须从源头上消除腐败的根源。必须加强反腐倡廉建设,加强领导干部廉洁自律和严格管理。一方面,要加大查办违纪违法案件工作力度,严厉惩处已经发生的违法犯罪,起到杀一儆百的警戒作用;另一方面,要严格权力运行制约和监督,预防新的腐败的发生。要建立严格的制度和严密的机制,使任何权力的行使都处在严密的监督之下。

五、建设电子政务是降低成本,提高行政效率的技术保障

所谓电子政务,是指政府有效利用现代信息和通讯技术,透过不同的信息服务设施(如电话、网络、公用电脑站等),对政府机关、企业、社会组织和公民,在其更方便的时间、地点及方式下,提供自动化的信息及其它服务,从而建构一个有回应力、有效率、负责任、具有更高服务品质的政府。电子政务是建设廉价政府的必备手段,是减少政府开支和提高行政效率的必由之路。

究其原因,首先,电子政务可以明显减少政府的日常支出。建立在信息化、数字化和网络化基

础上的电子政务,能明显减少日常的物耗成本。通过无纸化,可以节约大量的公文用纸;通过网络传输文件,可以减少大量的传真、邮寄等交流成本;通过政府网站的信息公开,可以节省大量的报刊和宣传材料成本;通过电话会议,可以大幅度节省交通、住宿等开支。其次,电子政务通过优化流程可以减少中介环节,相应地会减少大量的人力成本,减少原来存在于部门之间、上下级之间和人与人之间的内耗成本,有助于盘活政府占用的国有资产,减少行政成本。另外,电子政务的实施可以明显减少腐败概率,减少寻租机会。通过电子政务,规范各个部门的职能和范围,实现财政透明化和收支两条线,减少官员的个人的自由裁量权,减少官员与企业和公民的面对面的机会,减少了一些不规范的操作和灰色收入,减少腐败概率,也就是减少了这方面的成本支出。此外通过信息公开和在线的便捷举报,也在一定程度对腐败具有威慑作用。

当然,电子政务是现代科技手段在政府工作

中的运用,其本身并不能自动产生廉价政府,要建设真正的廉价政府,需要有坚定的决心、清醒的思路和强大的执行力。应当广泛吸取国际上建设电子政务的先进经验,以为公众服务为出发点,制定统一的电子政务规划,并随着电子政务的建设的进程逐步建立和完善电子政务的法律法规,加强对电子政务建设中的项目管理和健全项目管理的组织机构,注重对电子政务人才的吸收、培养和管理。建设电子政务,应当采取市场化运作的方法,除去政府投资外,还应当广泛吸收民间投资,以加快电子政务建设的步伐。建设电子政务还必须破除政藏官府、威严莫测的陋习,以政府信息公开为前提,倡导科技领先,政府与公民平等互动回应,改变传统的组织形式和管理方式,发展公用电子资料度,发展政府信息和通讯网络,促进电子公文、电子邮箱、电子商务、电子法律法规、电子规划管理、电子会务、电子人事、电子税务、电子工商、电子公共服务等政府业务的电子化。

参考文献:

[1] 毛泽东. 在省市自治区党委书记会议上的讲话[M]//《毛泽东选集》第五卷. 北京: 人民出版社, 1977.

[2] 邓小平. 党和国家领导制度的改革[M]//《邓小平文选》第二卷. 北京: 人民出版社, 1983.

[3] 杨育谋. 廉价政府离我们还有多远 [EB/OL]. [2006-09-13]. http://www.news365.com.cn/wxpd/ds/qk-dd/200609/t20060913_1101921.htm.

[4] 人民网. 中国公车支出每年近 2000 亿元 改革受阻特权[EB/OL]. [2010-12-04] <http://news.s.163.com/10/1204/05/6N1MRJNA0001124J.html>.

Research on Ways of Constructing Clean Government

XUE Jing¹, DAI Jing-yue², DU Yur-ying¹

(1. College of Humanities, Shijiazhuang Tiedao University, Shijiazhuang 050043, China;
2. Intermediate People's Court of Renqiu City, Renqiu 062550, China)

Abstract: Achieving the optimized administrative management at the least cost and constructing a clean government is one of the basic goals of socialist political power and an eager hope of the public people. It is also the deep level requirement of building a harmonious society and following a scientific approach of development. Constructing a clean government is not only an economic problem, but also a political problem, needing our endeavor and comprehensive adjustment. Based on the integration between theory and practice, this paper presents primary thoughts on constructing a clean government. To construct a clean government, slimming the institutions and staff is the premise and basis, reducing the administrative cost is the organizational guarantee, strengthening the legal construction is the system guarantee, moral integrity construction and combating corruption is the ideological guarantee, and constructing e-government is the technological safeguard for improving administrative efficiency.

Key words: inexpensive government; administrative cost; administrative efficiency