

·综述·

行政改革研究综述

□刘智勇 陈 苹

[电子科技大学 成都 611731]

[摘 要] 我国行政改革在过去的实践中有诸多突破与创新,并取得一些成效和经验,与此同时,学界关于我国行政改革的研究也取得较为丰富的成果,但总体上看研究还不全面,深度不够,原则性和思路性研究较多,具有实用价值的研究较少。通过行政改革研究综述,以期为进一步深化我国的行政改革研究提供参考。

[关键词] 行政改革; 研究; 述评

[中图分类号] D523

[文献标识码] A

[DOI] 10.14071/j.1008-8105(2017)03-0004-03

行政改革是推动我国上层建筑适应经济基础的必然要求,同时对于促进我国社会转型、提高行政效率、推动社会经济发展具有重要的现实意义。自改革开放以来,我国行政改革一直持续进行,成为国家改革的重要组成部分,举世瞩目。总结30多年来的改革历程,不难发现“渐进式”“自上而下”“政府主导”是我国行政改革的主要途径;机构改革、简政放权、转变政府职能是我国行政改革的核心和重点;改善民生、加强社会治理、建设服务型政府是我国行政改革的价值取向。就行政改革的具体领域和要素而言,极为广泛,有针对不同层次、不同类型主体的体制改革,有针对医疗卫生、教育、社会保障、交通、住房等不同行政内容的改革,也有针对行政过程、手段的改革。我国行政学理论研究较好地回应了现实行政热点问题和实践的需求,一部30多年的行政改革史就是行政学的研究史。本文特选取近10年来国内相关文献,重点就行政改革的动力与阻力、行政改革的问题与挑战、行政改革的路径与对策以及行政改革的国际比较等问题的研究作一简要梳理总结,以此管窥我国行政改革研究的现状及动态。

一、关于行政改革的动力与阻力的研究

行政改革的动力机制是行政改革研究中应当解决的基础性和关键性问题,已有研究成果对这个问题有较多的涉猎。变革系统动力理论、行政生态学

理论、新制度经济学理论、公共选择理论、博弈论等成为学界研究行政改革动力的理论基础。学界比较一致认为,行政改革动力可以总结为三个方面,即国际压力、国内压力、政府行政系统的内部压力。胡佳通过多维度分析认为,我国的行政改革动力应包括横向和纵向两个视角,横向视角即是来自于国内外的压力与行政系统内部本身需要自我发展的压力,纵向视角则是指在不同的改革阶段,其动力因素不一样,改革内容也不一样^[1]。姜国俊通过比较国际与中国情况认为,还应从国家的经济、政治、行政结构、改革理念以及改革的象征性与合法性利益方面进行把握^[2]。在行政改革动力影响因素研究方面,学者主要针对行政系统内部动力的影响因素进行讨论,如陈都峰借用新制度经济学相关概念和命题指出,渐进性改革中的路径依赖、权益分配性改革中的利益粘滞、自我完善型改革中的委托代理问题造成了我国行政改革的内动力不足^[3];闫建基于博弈论指出,地方政府行政改革的激励相容约束与参与约束是影响其改革内动力的两大主要因素^[4]。就行政改革的阻力而言,行政环境、行政系统是我国行政改革阻力研究的两个主要维度,毛寿龙也从个人选择、认识结构、利益结构、权力结构四方面深入分析了我国行政改革的动力与阻力博弈关系^[5]。在众多的阻力因素中,学者较为一致认为部门利益已成为行政改革中的最大阻力,尤其是对于我国某些地方政府而言,行政改革触动其利益集团既得利益,势必会引发他们的抵制与不满。改革

[收稿日期] 2016-11-01

[作者简介] 刘智勇(1965-)男,电子科技大学政治与公共管理学院教授;陈苹(1991-)女,电子科技大学政治与公共管理学院硕士研究生。

有动力,亦有阻力,两者相互作用影响我国行政改革的质量与成败,如何科学有效的进行动力开发与阻力消解是行政改革研究中的一项关键性问题。

二、关于行政改革存在的问题与挑战的研究

我国行政改革历经30多年,在取得诸多成就的同时也存在不少问题,甚至在改革攻坚期已经陷入重重困境之中,多数文章对行政改革存在的问题与困境进行了梳理和总结,观点较为一致。如李景鹏认为,在很长一段时间内,官本位仍然是制约我国行政改革的巨大障碍之一^[6]。丁煌、潘荣坤认为,当前我国的行政改革存在两个问题,一是改革路径依赖问题,即原有的传统行政模式对现在制度的影响和制约;二是行政改革的广度不够,深度不足^[7]。吴丽娟指出,缺乏本土化的行政学理论难以有效的指导我国的行政改革实践,同时改革没有充分的合法性基础,带有明显的单边改革思维^[8]。对此,教军章也持有相似看法:理论先导不足;功利主义、效率主义、机会主义盛行;行政改革与经济改革、政治改革不具有同步性、领域改革与整体改革系统不协调^[9];部分学者也将造成这些困境和问题的原因归结为制度短缺,如崔志梅、马戎、蒋满元等。在对行政改革的挑战研究方面,张成福提出如何形塑与发展新的行政文化、平衡政府与市场的关系和作用、创新社会管理体制以及优化政府组织体系等九项挑战^[10];孙智慧、白云真也从如何兼顾效率与公平、平衡精英主导与大众参与、政治化与去政治化、合理分配政治权力方面进行了分析总结^[11]。总体而言,行政改革的问题与困境、挑战研究贯穿于行政改革的研究历程中,只是在不同的时期,其研究侧重点和研究程度有所区别而已。行政改革的问题与困境研究也为大多数文章研究行政改革的途径、对策提供了相应的方向与思路。

三、关于行政改革的途径与对策的研究

对于当前我国行政改革所存在的问题与面临的挑战,如何进行改革并提出有效的对策,以及这些对策建议是否具有参考性和可操作性,直接反映出研究成果的水平 and 价值。有关行政改革途径、对策的文章较多,几乎每一篇研究行政改革的文章均有不同程度涉及。如张康之认为,行政改革应以构建并坚持服务型政府为战略性目标,服务型政府的建设有利于保证我国持续稳步地走在改革的康庄大道

上,尤其是在西方国家改革已经陷入失灵境地时^[12]。行政目标是标杆与方向,行政原则是准则与依据。系统、渐进、适度以及国情适应原则是我国行政改革应坚守的基本准则^[13];而“硬骨头”勇气、“探索创新”意识、“求真务实”态度则是在行政改革攻坚阶段对基本原则的升华^[14]。在行政改革目标与原则基础上,学界进一步提出了相应的改革对策与建议,基本涵盖了建立本土化行政学理论、超越官僚制等制度创新与供给完善、实施绩效评估、电子政务等方面。如柳云飞、周晓丽从官僚制理论视角总结出我国目前仍然处于现代官僚制的缺失状态,因此超越官僚制成为我国行政改革的必然选择,即首先从理论上对韦伯官僚制理论进行扬弃吸收,其次从实践上超越西方的官僚制改革和中国传统官僚体制^[15]。同时,何艳玲针对我国地方政府“无变革的变革”强调了以下几点:不要希望用地方改革来解决顶层改革的任务,地方基层政府的核心是职责履行和公共服务供给效度问题,切实进行央地关系调整并建立职责共担体系,在理念上公民就是公权的重心和所有者,地方行政改革涉及到司法与地方行政关系的调整^[16]。此外,邹宗根、杨钊也将“微创新”引入我国行政领域并将其作为一种改革路径^[17-18]。行政改革的对策研究既是研究重点也是研究难点,已有文献研究内容较为全面,但过于原则化、笼统化,少见具有可操作价值的对策方案。

四、关于行政改革的国际比较的研究

行政改革是世界各国和地区共同面临的问题,各国和地区在改革中已形成了自身的模式与特点,有其经验和教训,通过比较研究国内外行政改革情况,可以在一定程度上促成彼此双方的学习与交流。如李丹阳以中日为例,总结两国在中央政府机构、国有企业事业单位以及公务员制度方面的改革情况,重点分析了中日两国在行政改革上存在的具体差异^[19]。刘毅通过对比中国与俄罗斯行政改革的过程、理念与方式特征,得出以下认识:首先,行政改革必须始终保持对国家有效的垂直控制;其次,制度创新必须坚持硬性因素和软性因素协调发展;最后,行政改革的核心内容始终是政府职能的转变^[20]。丁煌、潘荣坤从异同角度比较了中国与美国的行政改革,并得出五点启示,即政府行政应与社会发展相匹配,参政议政的渠道与途径应进一步拓宽,管制制度应进一步规范,健全现代预算体系以及国家治理体系^[7]。韩芳则基于新公共管理取向,通过比较中西方行政改革,肯定了我国的特色

社会主义路径,并从路径依赖角度提出了我国行政改革进一步深化的建议^[21]。从比较视角研究行政改革的文章虽然不多,但也从侧面反映出研究方法的多样性,进一步拓展了研究的视野,然而在深入对比研究上还有待于继续挖掘。

我国行政改革已进入深化攻坚阶段,加强对行政改革领域各方面的内容研究具有重要的理论与实践价值。总体来说,学界对行政改革的研究成果颇丰,同时在研究视角和研究方法上有进一步创新,研究领域也更为细化,研究质量得到有效提高,提出的路径、对策也具有一定的参考价值,不过仍然存在一些不足,还有待于在今后的研究中继续完善。

首先,本土化理论研究薄弱,目前尚未建立一套系统的有关于行政改革本土化的理论体系,学界对于官僚制的扬弃研究也并没有给出具体的解决方案,尽管行政改革是一个世界性难题,学习借鉴西方的经典理论可以在一定程度上促进我国行政改革的发展,但这种缺乏本土化理论根基的改革随着时间的推移迟早会陷入发展瓶颈期。正如学者蓝志勇所说,中国改革与发展需要一套不同于西方新古典学派的经济思想理论,然而鉴于我国现阶段的基本国情,无论是实践界亦或理论界,均无法在短时间内置建一套科学有效的本土化理论体系。

其次,关于行政改革采取自上而下还是自下而上,或者两者并重的文献研究比较缺乏,仅有少数学者提及。从有助于鼓励我国地方政府创新来看行政改革是可以自下而上的,然而历次较大规模的行政改革基本上都是采用自上而下的路径方式。无论是采用何种路径,行政改革都会受到一定的阻力。对此,自上而下与自下而上各有什么优势,这两种方式是否可以有效结合消解我国行政改革的阻力障碍,应该如何最大限度地给予地方政府或者基层政府改革权力而又使其在相应的掌控之中,均有待于学界进一步研究突破。

最后,单边改革模式明显,综合性、系统性改革不足。诚如学者任剑涛所言:长期以来,我国的行政改革采取的是一种从政府自身结构因素上启动的单边改革模式,这种模式缺乏整体性、系统性和前瞻性。虽然学者们也对此提出了相应的对策建议,包括构建科学健康和谐的党政关系、理顺国家权力结构各要素之间的关系、积极筹划行政权内部的自主改革等,但对于如何进行配套改革以及综合改革还缺乏深入系统性研究。

参考文献

- [1] 胡佳. 中国行政改革动力研究综述——行政改革动力的多维度分析[J]. 理论与改革, 2009(4): 10-13.
- [2] 姜国俊. 公共管理改革的动力: 国际比较与中国经验[J]. 东南学术, 2007(6): 29-38.
- [3] 陈都峰. 行政改革内动力不足的理论分析及应对策略[J]. 学术论坛, 2006(6): 40-43.
- [4] 闫建. 基于博弈论的增强地方政府行政改革内动力途径研究[J]. 探索, 2012(1): 70-74.
- [5] 毛寿龙. 从结构层面看行政改革动力与阻力的博弈[J]. 行政管理改革, 2012(10): 24-27.
- [6] 李景鹏. 官本位: 行政改革的障碍之一[J]. 学习与探索, 2009(5): 109-112.
- [7] 丁煌, 潘荣坤. 中国行政改革的深化研究——基于美国进步时代改革经验的视角[J]. 湘潭大学学报: 哲学社会科学版, 2016, 40(2): 22-26.
- [8] 吴丽娟. 我国行政体制改革的历程、困境与路径优化[J]. 青海社会科学, 2012(6): 38-42.
- [9] 教军章. 中国行政改革的制度问题及其思考[J]. 苏州大学学报: 哲学社会科学版, 2012, 33(6): 49-57.
- [10] 张成福. 变革时代的中国政府改革与创新[J]. 中国人民大学学报, 2008, V(5): 1-10.
- [11] 孙智慧, 白云真. 转型国家公共行政改革: 中国与俄罗斯的比较研究[J]. 经济研究参考, 2014(27): 11-20.
- [12] 张康之. 我们为什么要建设服务型政府[J]. 行政论坛, 2012(1): 1-7.
- [13] 马庆钰. 对行政改革经验原则的辩证分析[J]. 云南行政学院学报, 2009, 11(3): 34-37.
- [14] 张东晔. 创新焦裕禄精神 深化行政改革[J]. 人民论坛, 2015(35): 161-163.
- [15] 柳云飞, 周晓丽. 超越官僚制与中国公共行政改革[J]. 南京社会科学, 2008(11): 56-61.
- [16] 何艳玲. “无变革的改革”: 中国地方行政改革的限度[J]. 学海, 2016(1): 34-43.
- [17] 邹宗根. “微创新”: 行政改革的路径探索[J]. 云南社会科学, 2013(3): 5-9.
- [18] 杨钊. 行政改革“微创新”的机理与路径优化[J]. 重庆社会科学, 2014(2): 20-24.
- [19] 李丹阳. 近20年中日行政改革的比较研究[J]. 学术研究, 2009(11): 37-43.
- [20] 刘毅. 中俄行政改革特征的理论分析[J]. 中央社会主义学院学报, 2010(6): 86-89.
- [21] 韩芳. “新公共管理”取向下的中西方行政改革研究: 突破发展与路径依赖[J]. 甘肃理论学刊, 2015(2): 82-85.

(下转第10页)