

改革开放以来我国行政改革与发展的基本经验

朱明仕¹ 孙少辰²

(1.长春师范学院 政法学院, 吉林 长春 130032; 2.东北财经大学 公共管理学院, 辽宁 大连 116025)

[摘 要] 改革开放以来,适应社会主义市场经济发展的要求和全球化趋势,应对社会转型出现的现实问题,我国积极推进政府改革来提高新形势下政府管理的能力和水平,行政发展取得了显著效果,政府管理的有效性显著提升。我国在推进行政改革与发展的过程中积累了丰富的经验,归结起来主要有四条:坚持中国共产党的领导,走中国特色社会主义道路;立足中国的基本国情,走渐进式的行政发展道路;围绕社会主义市场经济体制的建立和完善,抓住政府职能转变这一主要矛盾;注意借鉴和吸收国外行政改革的经验,不断进行理论创新。

[关键词] 改革开放;行政改革;行政发展;经验

[中图分类号] D619 [文献标识码] A [文章编号] 1008-178X(2013)01-0001-04

改革开放三十多年是我国社会发生重大变革的时期,改革既有成功的经验,也有失败的教训,系统总结经验教训是我们站在新的起点上更好发展的重要前提。伴随着我国的经济体制改革,我国进行了六次行政管理体制改革,取得了良好的效果,并积累了丰富的经验。总结改革开放以来我国行政改革与发展的历史经验是当前我国政治学和行政学研究的重要任务,其目的在于更好地推行行政改革与发展。我们总结历史经验所要把握的一个基本方法就是,“既要用今天的眼光研究新中国历史的经验,又要把经验放到特定的历史条件下研究”^[1]。对于改革开放以来我国行政改革与发展的经验总结要从新的认识高度,用新的思想认识和理论去指导,同时要客观对待过去的历史条件,要把经验放到特定的历史条件下研究。本文主要阐述改革开放以来我国行政改革与发展的四条基本经验。

一、坚持中国共产党的领导,走中国特色社会主义道路

行政改革和行政发展是在特定的社会制度体系下,适应国家发展战略,应对国家发展的现实困境而进行的政府变革过程。行政改革与行政发展不能脱离现实的政治体制、经济体制和社会体制所构成的制度背景,同时,行政改革与行政发展是针对特定的经济社会发展问题而进行的有明确指向性的变革,具有明确的目的性。行政发展作为政治发展的一个重要组成部分,只有在有效的政治领导和可靠的政治保障下才能充分发挥其在经济社会发展过程中的作用。

中共十七大在回顾改革开放的伟大历史进程和总结改革开放的成功经验时,作出了明确的判断:

“改革开放以来我们取得一切成绩和进步的根本原因,归结起来就是:开辟了中国特色社会主义道路,形成了中国特色社会主义理论体系。

中国特色社会主义道路,就是在中国共产党领导下,立足基本国情,以经济建设为中心,坚持四项基

[收稿日期] 2012-11-25

[基金项目] 国家社科基金一般项目(12BZZ005)。

[作者简介] 朱明仕(1976-),男,黑龙江北安人,长春师范学院政法学院讲师,博士,吉林大学政治学博士后,从事行政改革与行政发展研究。

本原则，坚持改革开放，解放和发展社会生产力，巩固和完善社会主义制度，建设社会主义市场经济、社会主义民主政治、社会主义先进文化、社会主义和谐社会，建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。中国特色社会主义道路之所以完全正确、之所以能够引领中国发展进步，关键在于我们既坚持了科学社会主义的基本原则，又根据我国实际和时代特征赋予其鲜明的中国特色。”^[2]

简单来讲，坚持党的领导、走中国特色社会主义道路是我国改革开放实践积累的一条基本经验，同时也是我国行政发展的基本经验和基本原则。

我国的行政改革与行政发展是在社会转型背景下进行的，社会转型是一个利益格局调整和制度结构变迁的过程，在这个过程中不同层次的社会矛盾也凸显出来。因此，行政改革与行政发展面临着强大的阻力，需要明确的目标定位，需要稳定的政治环境和可靠的政治保障。在这一过程中，党在明确行政改革和行政发展目标，克服内、外部的阻力，维护政治稳定等方面发挥了重要作用，使得行政改革得以不断推进并有机地融入社会主义现代化建设的总体战略之中。中国特色社会主义道路提升了我国改革的系统性，明确了改革内容之间的逻辑关系和各阶段改革的任務。行政改革是我国整个改革体系的重要组成部分，中国特色社会主义道路明确了行政改革与行政发展的战略位置、任务、内容和推进策略，使行政改革与整个改革有机结合起来，从而发挥了推动改革和发展的作用。因此，我国未来的行政改革与行政发展也要遵循“坚持党的领导，走中国特色社会主义道路”这一基本原则，在行政改革和行政发展的实践中，不断加强和改善党的领导，进一步明确行政改革和行政发展的目标，使行政发展和经济社会发展有机结合，充分发挥政府行政管理在社会主义现代化建设中的作用。

总之，当代我国行政发展的基本经验就是，始终坚持以马克思主义理论为指导，坚持党对社会主义现代化建设事业的领导，把握正确的政治方向，实事求是，与时俱进，不断创新政府管理理念和方法，推动我国政府转型，使行政发展符合我国社会转型的现实需要。

二、立足中国的基本国情，走渐进式的行政发展道路

行政改革与行政发展具有一些普遍性的原理和方法，但是各国因历史文化传统、经济社会条件和政治体制不同，它们所面临的任務、内容和重点也是不同的，因而行政改革与行政发展呈现不同的态势。

恩格斯明确指出：“人们自己创造着自己的历史，但他们是在既定的、制约着他们的一定环境中，是在现有的现实关系的基础上进行创造的。”^[3]邓小平确定改革开放战略的起点就是正确判断我国社会现实所处的发展阶段，深刻把握当时的基本国情。1982年9月1日，邓小平在《中国共产党第十二次全国代表大会开幕词》中就明确指出：

“我们的现代化建设，必须从中国的实际出发。无论是革命还是建设，都要注意学习和借鉴外国经验。但是，照抄照搬别国经验、别国模式，从来不能得到成功。这方面我们有过不少教训。把马克思主义的普遍真理同我国的具体实际结合起来，走自己的道路，建设有中国特色的社会主义，这就是我们总结长期历史经验得出的基本结论。”^[4]

坚持实事求是的原则，立足我国社会主义初期阶段的基本国情，走渐进式的行政发展道路，这是我国行政改革和行政发展的一条基本经验。中国是一个仍然处于社会主义初级阶段的发展中国家，经济体制改革和政治体制改革对国家的前途和命运具有重大影响，无论是经济体制还是政治体制的改革都不是一蹴而就的事情。行政体制改革必须与经济体制改革和政治体制改革有机结合起来，我国的行政改革与行政发展与经济改革是同步进行的，我国经济体制改革走的是一条渐进式的发展道路，这一改革模式也决定了政府改革也必须采取渐进式的方式来进行。美国学者帕金斯（Dwight H·Perkins）指出：“从经济发展的观点看，问题的关键就在于，国家的政治环境是否能从长远的角度来支持投资者。”^[5]政治稳定是一个重要的环境变量，环境影响着市场主体的投资预期，行政体制是政治体制的重要组成部分，行政体制的变革会对政治稳定产生直接的影响。另一方面，从政治发展和行政发展的内在逻辑来看，传统的力量是强大的，同时

传统也是维持稳定的一个重要条件，稳定也是中国进行改革的必要条件。以邓小平等老一辈革命家为代表的改革家，在一个相对较短的时间内不可能也没有能力完全放弃传统体制，因为放弃传统体制必然会打破原有的利益平衡关系，在一种新的体制还无法建立起来的情况下，各种利益关系无法取得平衡，进而会带来政治的不稳定，改革者的权威也难以维持，失去改革者的改革必然是失败的。渐进式的改革则正确地处理了改革、稳定、发展的关系。所以，我国的改革只能在肯定传统体制合理性的前提下，进行局部的渐进式的改进。实践证明，我国行政改革所走的渐进式道路是正确的，“中国获得成功的一个核心原因是，中国对经济和政治的改革采取了渐进主义的态度”^[6]。

在社会转型时期，市场经济的建立与完善，社会观念的转变，政治体制和行政体制的改革与完善，都需要经历一个长期的过程。在行政改革过程中，必须正确处理改革、发展与稳定的关系，在这一基本方法论的指导下，根据改革的阶段性任务进行，要将改革所带来的影响控制在合理可控的范围内，保持政治和社会的稳定。我国所进行的改革是整个社会的全面变革，对社会的权力格局和利益格局作出了全面的调整，因此，必然要遇到诸多矛盾和较大的阻力。因此，我国的行政改革与行政发展是一项长期、复杂的历史任务，不可能一蹴而就，必须采取渐进式的行政发展道路。“我国在行政改革过程中，采取从点到面、从局部到整体、从表面到深层分步实施的做法，自上而下、上下结合地逐步推行，使改革取得明显效果。”^[7]

总之，行政改革必须紧紧围绕经济体制改革和政治体制改革进行布局，采取渐进式的行政发展方式，这是我国行政改革与行政发展的重要经验。

三、围绕社会主义市场经济体制的建立和完善，抓住政府职能转变这一主要矛盾

行政改革是一个全面复杂的系统工程，需要进行全面推进，但是也要分清主次，抓住主要矛盾。我国行政改革的历史实践证明，在我国从计划经济体制到社会主义市场经济体制的转轨过程中，政府职能转变是我国行政改革的主要矛盾，如果不切实转变政府职能，按照市场经济发展的要求来设置政府职能体系，那么，包括政府机构改革在内的行政改革就难以取得理想效果。我国初期的行政改革之所以效果不明显，根本原因就是没有抓住政府职能转变这一根本问题。我国政府机构改革中的“怪圈”现象充分说明了政府职能转变的重要性，如果不切实转变政府职能，机构改革的“怪圈”还会不断循环。从1988年行政改革首次提出政府职能转变的要求，到1993年行政改革将政府职能转变作为行政改革的核心问题，此后，我国政府改革始终围绕政府职能转变这一主线进行。我国不断转变政府职能，优化政府职能结构，行政改革不断走向深入。目前，我国已经将政府职能明确定位为经济调节、市场监管、社会管理和公共服务这四个方面，并以此为基础，优化政府机构设置，科学配置政府职能，完善公共服务体系，规范政府运行机制，创新政府管理方式，健全政府管理制度，加强公务员队伍建设，全面进行行政管理体制改革。未来中国行政发展的核心问题仍然是政府职能转变问题，政府从微观经济领域退出，增强宏观调控能力和市场监管能力，促进社会充分发育，为经济社会发展保驾护航是中国转型期政府的使命。

总之，抓住政府职能转变这一中心环节是我国行政发展的一条成功经验，也是我国继续推进行政改革所要坚持的基本原则，加快政府职能转变仍然是我国行政改革与行政发展的中心任务，特别是在后金融危机时代，如何明确政府的职能定位，实现经济结构的调整成为政府管理的最重要内容。

四、注意借鉴和吸收国外行政改革的经验，不断进行理论创新

行政改革与行政发展是一个全球性问题，各国政府在行政发展的实践中积累了丰富的经验，提出了许多理论和实践模式，从西方新公共管理运动所产生的广泛影响可见一斑。对外开放加强了我国与世界各国在各个领域的交往，学界也对西方的经验和理论进行了引介和研究。我国在进行政府改革的过程中，也充分注意同西方发达国家政府改革的比较，注意借鉴和吸收它们的成功经验和理论成果。同时，我们也在不断地进行理论创新，关注行政改革与发展的本土化问题。我国的大部制改革就是在充分借鉴西方大部制的理论与模式的基础上进行的较大规模的政府改革。再如，服务型政府理论等充分地借鉴和吸收了西方国家的经验和理论，成为我国行政发展的重要理论成果。

[参考文献]

- [1] 朱佳木. 研究中华人民共和国史经验应当注意的几个方法问题[J]. 中国社会科学, 2011(4):27.
- [2] 中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编[G]. 北京: 人民出版社, 2007:10- 11.
- [3] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集(第四卷)[M]. 北京: 人民出版社, 2005:732.
- [4] 邓小平. 邓小平文选(第三卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1993:2- 3.
- [5] [美]D·H·帕金斯. 中国能成为亚洲下一个经济巨人吗? [C]//[美] D·H·帕金斯, 等. 走向 21 世纪: 中国经济的现状、问题和前景. 陈志标, 译. 江苏人民出版社, 1992:213.
- [6] [美]罗伯特·巴罗. 中国缓慢但稳健地推进改革[C]// 本力. 崛起?! 中国未来 10 年经济发展的两种可能. 北京: 社会科学文献出版社, 2007:55.
- [7] 夏书章. 行政管理学[M]. 4 版. 广州: 中山大学出版社, 2008:502.

The Basic Experiences of Public Administration Reform and Development in China since 1978

ZHU Ming-shi¹, SUN Shao-chen²

- (1. College of Politics and Law, Changchun Normal University, Changchun Jilin 130032, China;
2. School of Public Administration, Dongbei University of Finance and Economics, Dalian Liaoning 116025, China)

Abstract: Since reforming and opening-up in 1978, adapting to the development of the socialist market economy and globalization, dealing with the new problems in social transition, China actively promoted the government reform to improve public administration ability and level under the new situation. The administration development has obtained remarkable achievements, and the effectiveness of public administration has been improved significantly. In the process of administrative reform and development, we have gotten rich experiences, summed up in four: upholding the leadership of the Communist Party of China, going in the road of socialism with Chinese characteristics; on the base of China's basic national conditions, going in the gradual road of administration development; fitting for the building and improvement of socialist market economic system, grasping the main contradiction of government functions transformation; learning the foreign administration reform experiences, continuing to carry out theoretical innovation.

Key words: Reform and Opening-up; public administration reform; public administration development; experience

(上接第 7 页)

Analysis on Social Mechanism of Group Event

WANG Li-juan, Cui-yan

(College of Politics and Law, Changchun Normal University, Changchun Jilin 130032, China)

Abstract: Along with civil society development of our country, citizens' expression power of benefit demand enhanced. Group event is the result of the interaction of various contradictions in this process. Group event is related to the social psychological mechanism, social mechanism and social operation mechanism. Therefore we must improve the social mechanism to solve group events fundamentally.

Key words: group events; social mechanism; psychological mechanism