



30年來靠經濟改革推動其他改革的發展思路，已無法突破改革攻堅期的瓶頸，中國改革內在邏輯的變化，歷史性地將行政改革、政府改革推到了關鍵位置。多方訊息顯示，即將召開的十八屆三中全會將成為中國「第二次改革」起步的象徵，而行政體制改革將被賦予更重要作用，為未來深化經濟改革尋找新的持續動力，甚至為大幅推進政治改革奠定基礎。三中全會料將明確部署行政體制改革，包括進一步轉變政府職能；遏制政府部門利益，加快行政審批制度改革；及加快政府自身改革。

■香港文匯報記者 王珽 北京報道

經濟改革臨瓶頸 行政改革重中重

三中催生二次改革

中國行政體制改革研究會副會長、國家行政學院教授汪玉凱對本報指出，歷次三中全會一般聚焦經濟領域的改革問題。過去30多年，中國一直是以經濟體制改革為主導展開各項改革，其他改革都是為經濟改革服務。然而近年來卻發現在經濟體制改革的推進過程中，遇到的阻力越來越大，一些深層次問題的解決也越來越困難，這其中政府似乎越成為社會矛盾的中心。他認為，這意味着，改革的發展邏輯發生了明顯變化，從以往的經濟改革倒逼其他改革，發展為以行政體制改革為突破口，作為經濟改革和政治改革的中心結合點進一步推動全面改革。「如果說1978年開始的改革開放是『第一次改革』，那麼現在走到了又一個歷史轉折口：即將舉行的十八屆三中全會將成為『第二次改革』起步的象徵。」

習李吹風行政改革

汪玉凱指，新一屆中央領導履新後，不斷釋放加快行政體制改革的信息，或可視為三中全會的預熱。今年七月，習近平視察武漢，強調政府轉變職能，實現公平正義，要求政府給每個人創造公平競爭的環境和條件，不久前他在印尼峇里出席亞太經合組織（APEC）第二十二次領導人非正式會議又提到，中國改革已進入攻堅期和深水區，面臨難啃的硬骨頭；而李克強則在達沃斯論壇說，新一屆政府開門第一件，就是大力推行行政體制改革，此外，他還多次召開國務院會議，部署簡政放權、取消和下放行政審批事項。

汪玉凱認為，不久後召開的十八屆三中全會料將對進一步提速行政體制改革做出明確部署，達到「政府職能要轉變、部門利益要遏制、行政審批改革要加快、政府自身改革要到位」的目標，具體來說，或將有三方面內容。

政府職能尋求突破

首先，進一步轉變政府職能。李克強內閣履新後，即開展了新一輪的大部制改革。作為改革開放以來第七次大的行政體制改革，本輪改革的着力點即突出轉變政府職能這一核心，提出「營造良好的環境、提供優質的服務以及保障社會的公平正義」的改革目標。這需要處理好政府與市場、政府與社會、中央與地方的關係，如繼續推進大部制改革、省直管縣改革、進一步推進中央向地方，政府向社會、企業、個人放權。

其次，遏制政府部門利益，加快行政審批制度改革。新一屆政府不到一年時間裡，取消和下放的行政審批事項已達221項，但據國務院秘書長楊晶透露，目前中央層面仍有1,500多個行政審批事項，地方政府層面還有1.7萬個。「這些剩下的審批項目都是含金量較高的『難啃的骨頭』，考驗中央決心。」

整飭吏治加大力度

第三，加快政府自身改革。當前，腐敗蔓延的勢頭並未有效遏制，成為改革的最大阻力。下一步需要加大吏治力度，建立嚴厲的官員問責制、財產公示制、改善官員選拔制，大幅降低行政成本，從根本上改變目前官員只對上負責，不對下負責的問題。



內地經濟改革面臨瓶頸，三中全會預料催生第三次改革。圖為習近平年初來到甘肅蘭州五泉菜市場了解蔬菜價格、供應、銷售情況。資料圖片

智囊分析 行政改革三大部署：

1. 進一步轉變政府職能
2. 遏制政府部門利益，加快行政審批制度改革
3. 加快政府自身改革

7輪行政管理體制改革概要

自1978年十一屆三中全會以來，中國共啟動了7輪相對集中、規模較大的行政管理體制改革，由於基本國情和所處階段面臨的突出問題不同，各次改革的重點也有所不同，概括如下：

第一輪改革（1982年）

★在中共工作重心剛轉向以經濟建設為中心，經濟體制上實行「計劃經濟為主，市場調節為輔」的條件下展開的。主要內容是，提高政府工作效率，實現幹部年輕化。

第二輪改革（1988年）

★改革的重點，即弱化專業經濟部門直接干預企業經營活動的職能，以達到增強政府宏觀調控能力和轉向行業管理目的。

第三輪改革（1993年）

★十四大明確提出建立社會主義市場經濟體制，為適應社會主義市場經濟需要，撤併了一些專業經濟部門和職能交叉的機構，調整中央與地方的財權關係。

第四輪改革（1998年）

★1993年明確了市場經濟體制的改革方向後，國內改革進入了深水區，調整部門分工，撤消了幾乎所有的專業經濟部門，建立並完善公務員制度。

第五輪改革（2003年）

★在中國加入世界貿易組織的時代背景下，著重對國有資產管理、宏觀調控、金融監管、流通管理、食品安全和生產安全監督、人口與計劃生育等方面的體制進行調整。

第六輪改革（2008年）

★根據十七屆二中全會《深化行政管理體制改革的意見》，按照精簡、統一、效能的原則

及決策權、執行權、監督權相互制約又相互協調的要求，加大機構整合力度，進行大部制改革的嘗試，健全部門間協調配合機制。

第七輪改革（2013年）

★中國處於改革深化、經濟社會轉型過程中，亟需針對政府管理面臨的一些突出問題進行適當調整，盡量減少政府組織結構不合理對公共治理的負面影響。本次改革突出了政府職能轉變這一核心，在簡政放權、減少微觀事務管理、更好發揮市場和社會作用方面，提出了一系列宏觀部署與微觀安排。



■汪玉凱

內外夾攻 行政改革提速

中國行政體制改革研究會副會長、國家行政學院教授汪玉凱對本報稱，在中國改革進入攻堅期後，政府管理面臨來自外部和內部的雙重壓力，這雙重壓力在一定意義上促成新一輪行政體制改革加速推進。

外壓：改革慢致民眾認受低

從改革開放的外部環境變化看，主要有四方面：第一，改革成就巨大，但民眾認同度下降。隨著經濟下行，社會分配不公、貧富差距擴大，老百姓在改革中的獲益和其他既得利益群體相比懸殊巨大，有人尖銳地說：「教育改革讓人上不起學，醫療改革讓人看不起病，住房改革讓人買不起房。」

第二，經濟持續發展，代價過於高昂，突出表現為四個難以為繼：低成本出口戰略難以為繼；低端產業主導的經濟結構難以為繼；資源環境的使用方式難以為繼；勞動在收入分配中的佔比持續下降，以及收入分配不公引發的社會問題，使社會穩定的大局難以為繼。

三是社會轉型、體制轉軌快速推進，積聚大量社會矛盾。上世紀90年代每年發生的群體性事件平均還不到1萬宗，但這兩年每年都在十幾萬宗，這說明中國社會內在矛盾在激化。

四是國際影響力擴大，但國家形象不斷被誤讀。誤解和誤讀背後既有深刻的政治原因，也有複雜的經濟利益，特別在美國重返亞洲後正在對中國構成包圍圈。

內壓：政府結構不合理

從政府自身存在的問題看，經過六次機構改革後，中國政府由計劃經濟政府轉變為市場經濟政府。充分肯定改革的同時，也清晰地看到政府面臨的問題，「目前政府似乎越成為社會矛盾的中心。這種現象的出現，不是因為過去我們的政府沒轉變、沒改革，而是因為過去的改革解決的大部分是表層的問題，一些深層次問題還沒有解決好。」



李克強內閣履新後，即開展了新一輪的大部制改革。圖為新掛牌的中國鐵路總公司。資料圖片

汪玉凱稱，政府自身有三個共性的問題：首先是政府結構不合理，政府結構是從計劃經濟演變過來，從行政架構來看，管理經濟事務部門過多、分工過細，有明顯的職能交叉和重疊；其次，政府管理運行中的深層次問題沒有解決，包括轉變職能滯後問題、政府自身改革滯後問題、行政審批過多問題和社會公共服務職能薄弱問題。最後，政府行為長期得不到有效控制。尤其是一些不當行為通過互聯網、網絡事件快速傳遞，得到網友排山倒海的響應，使得執政黨的公信力下降。

推進政改 體改先行

北京專家認為，近年來行政體制改革滯後於其他經濟社會改革，其最大阻力來源於政府。因此，要深入推進行政體制改革，必須要同時促進更深層次的政治要素改革，才能衝破既得利益阻撓，為改革取得持續動力。

政府自我革命矛盾重重

國家行政學院公共管理教研部教授竹立家指出，現在一些矛盾比較突出的原因，就是有一些政府部門在權力的使用過程中，過多考慮部門利益，傷害了群眾利益和公眾利益，這就使得政府的公信力下降，產生很多矛盾和問題影響社會和諧。

北京大學政府管理學院教授周志忍亦認為，深化行政體制改革要求政府進行自我革命。在長期的政府主導型行政改革中，中國政府扮演著制度設計者、資源調動者、變革推動者、利益協調者多重角色，由此產生許多難以解決的矛盾：政府既是改革的主體，同時又是改革的客體；改革的目標是克服社會萎

縮，但強化社會卻依賴政府的自我克制；市場經濟本質上是「看不見的手」，但看不見的手卻要靠政府「看得見的手」去創造。改革進入深水區，核心標誌之一是政府日益成為改革的對象，改革更多具有政府自我革命的成分，其艱巨性可想而知。

行政改革必觸及政改核心

對此，國家行政學院教授汪玉凱表示，行政體制改革本身就是政治體制改革的一項重要內容。此次改革必然觸及中央與地方關係、政企關係、黨政關係、權力配置與平衡等問題，這些問題都是政治體制改革所涉及的核心問題。因此，行政體制改革的深入推進，需要促進更深層次的政治要素的改革。如加大反腐敗的力度，加強司法改革，保證司法公平，轉變作風，加強執政黨的自身改革等。只有認清了這個改革內在邏輯的結構性轉換，才能衝破既得利益阻撓，化解既得利益掌握權力、資本、資源所疊加的阻力，真正掌握改革主動權。