

法治社会建设视角下的 机构改革与制度完善

□ 丁元竹

[摘要]依法治国必须建设法治社会,法治社会的建设则必须坚持公平正义,公平正义也是全面深化改革的出发点和落脚点。建立在公平正义基础上的法治社会必须加快事业单位改革和完善吏治制度,事业单位改革关系到社会组织的发育和社会共同体的长成;吏治制度则直接关系社会的价值观念和价值尺度。如果说建立在事业单位改革基础上的社会共同体重构是法治社会的骨骼的话,那么建立在吏治制度改革基础上的价值重建则是法治社会的灵魂,二者缺一不可。

[关键词]法治社会;公平正义;事业单位改革;公务员制度

[中图分类号]D63 [文献标识码]A [文章编号]1006-6470(2014)05-0079-06

[作者简介]丁元竹,国家行政学院决策咨询部教授

引言

依法治国必须建设法治社会。即将召开的党的十八届四中全会将以依法治国为议题,把法治提到国家治理体系和治理能力现代化的首要地位。这是中国共产党在新的历史时期治国理政的新开拓,必将对全面深化改革产生重大影响。2014年7月29日召开的中共中央政治局会议指出,面对新形势新任务,我们党要更好统筹国内国际两个大局,更好维护和运用我国发展的重要战略机遇期,更好统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为,使我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序,实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好,实现我国和平发展的战略目标,必须更好发挥法治的引领和规范作用。^[1]

建设法治社会必须坚持公平正义。《中共中央

关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)从三个方面对实现公平正义提出了要求,一是要求全面深化改革要以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点。二是深化社会体制改革要紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义。三是在司法体制改革中要让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。

把公平正义作为全面深化改革的出发点和落脚点,紧紧围绕公平正义来推进社会体制和司法体制改革,道出了公平正义与全面深化改革之间的关系,也道出了历史发展的逻辑内涵。正如诺贝尔经济学奖获得者阿马蒂亚·森在其著作《正义理念》中描述的,近代受到支持和拥护的每一个关于社会正义的规范理论,都要求在某些事物上实现平等,其中特别体现在平等的自由、平等的收入或平等对待每个人的权

利。公平正义是近代历史发展中的重大课题,任何发展改革都难以绕过它,在社会领域,它特别体现在收入差距和社会公正,必须谨慎对待,认真处理,因为,“不平等和社会反抗之间的联系却是十分紧密,它们之间的关系是双向的”^[2]。

一、公平的正义和正义的公平

(一) 坚持公平正义与实现全面深化改革的总目标

全面深化改革的总目标之一是完善和发展中国特色社会主义制度。完善和发展中国特色社会主义制度必须坚持社会主义公有制和市场经济改革方向,积极实现二者的有机结合。全面深化改革,一是要缩小收入差距,完善分配体制。设计收入分配体制,既要超越既得利益又要考虑既得利益,既要考虑中国现实实践又要考虑人类社会近二百年来的历史和挑战,这的确需要大智慧。二是要大胆探索。公平正义常常会牵扯对社会发展历程的基本评价,对于思想史的基本判断,我们的思想需要有与之相适应的知识储备,在认识方法上需要有博大的包容性和历史的纵深感。三是要深入研究贫富差距和分配体制问题,必然会碰到诸如所有制、市场机制、社会保障、政府职能以及社会参与等问题,需要战术和技术上的社会创新。

(二) 公平正义与人民福祉

发挥市场在配置资源中的决定性作用的同时实现社会的公平正义是全面深化改革的核心。因此要最大限度确保社会政策的公共性,避免利益集团干扰。科学技术研究和科学技术开发本身是没有什么价值取向的,对于那些从事科学技术研究和开发的人来说,他们完全可以按照价值中立原则进行技术研究和开发。市场经济则是完全按照利润最大原则吸纳技术,这就是为什么过去几百年人类在经济技术上取得巨大、快速进步的原因之一。但是,社会发展和政策则大不相同,社会政策的应用涉及实施这些政策的决策者的自身利益,在某种意义上,决策者本身是政策的受益者或受损者,决策者在实施政策、制定政策过程中难以超越价值中立原则,这就必然造成社会发展领域的不平等,甚至出现“经济和技术越发达,社会就越趋向于不公正”的现象。“市场如果受到富人或市场参与者的影响,他们将产生不平等,将

使市场失效——并使不同利益群体产生扩大财富的不同激励”。针对社会政策和社会保障失灵,出现了志愿主义的治理模式,那就是非营利部门参与社会福利和社会保障,但是在社会政策制定领域,如何确保政策的公共性依然是一个确保实现公平正义的大课题。

(三) 公平正义与社会体制改革

公平正义涉及整个社会生活及共同善。要从顶层设计各类社会物品的分配方式。社会物品包括收入与财富、义务与权利、权力与机会、公共职务与荣誉等,而不仅仅是指财富的分配。在一个公平正义的社会里,必须以正当的方式把这些社会物品给予每个应得的社会成员,而不是将其集中在某些个人和集团手中。以公共职务和荣誉为例,公平正义的社会对官员的要求是,为公众服务可以获得在职期间的社会声望、稳定的收入和福利,如果服务期间有政绩,可以获得退休以后的功勋和荣誉,而不是在职期间除行政职务外,还染指企业、教育、科研领域的荣誉与利益。公平正义的原则要求在社会体制改革中关注人民群众社会生活中富有生气的价值观念,诸如公正与权利、义务与同意、荣誉与德性、道德与法律等。公平正义要求社会有一种善良生活以及支持这种善良生活的共同价值——公共善。

公平正义涉及市场体制改革。因此,要把所有制改革与市场经济结合起来进行顶层设计。2006年,沃伦·巴菲特在向比尔·盖茨基金会的认捐签署仪式上说“市场经济无助于解决贫富差距”。对于美国的收入差距拉大问题,经济学家柯密特·高登有一个解释“从某种意义上说,当代美国社会结构是双层次的。其政治制度和社会制度提供了广泛的权力分配,公开宣布所有公民一律平等。然而其经济制度却建立在市场决定收入的基础上,由此产生了公民生活水平和物质福利上的悬殊差别。”这值得我们在发挥市场配置资源的决定作用时考虑全面的利益格局调整及其对策。

公平正义涉及福利最大化。因此,要进一步完善社会保障和社会福利制度。一是继续探索公务员和事业单位的养老保险改革,努力打破双轨制。改革“养老金”双轨制实际上就是李克强总理所说的触动利益格局,“割自己的肉”。二是努力实现基本社会

保障均等化。基本社会保障均等化的核心就是确保包括低收入群体在内的各类社会群体有支付社会保险的财政能力,标准是保证基本生活。就预防性社会保障,诸如养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险而言,要确保每个有能力建立自己账户的社会成员都能够建立这样的账户,雇主、个人和国家都要尽到各自的责任。三是把基本社会保障的差异问题摆在重要位置,努力实现城乡、地区、部门,甚至个体之间的差异协调与统一。四是坚持社会政策兜底,在保障民生的基础上进一步改善民生。进一步完善社会救助体系。完善财政体制和筹资机制。在属地管理基础上,中央和省要进一步完善社会救助专项调剂资金制度,用于补助中西部、革命老区、少数民族地区社会救助资金的不足。加快转移支付制度与方法、手段的改革,逐步采用以“因素法”为基础的转移支付办法。在转移支付的结构安排上,要根据地区人口、经济、财力和支出标准等综合因素,科学测算社会救助“标准支出”和地区财政“标准收入”,依据客观指标,设置转移支付救助项目和指标,确定标准支出规模。^[3]

在中国,建立在公平正义基础上的法治社会必须加快事业单位改革和完善吏治制度。事业单位改革直接关系社会组织的发育和社会共同体的长成;吏治制度直接关系社会的价值观念和价值尺度。如果说建立在事业单位改革基础上的社会共同体重构是法治社会的骨骼的话,那么建立在吏治制度改革基础上的价值重建则是法治社会的灵魂,二者缺一不可。

二、事业单位改革与法定机构建设

(一) 被误读了的事业单位社会保障制度改革

《事业单位人事管理条例》(以下简称《条例》)于2014年7月1日颁布实施,引起社会各界、新闻媒体的高度关注,也造成不少误解。仔细品读《条例》,这仅仅是一个有关事业单位人事管理的规定,其中涉及社会上关注的社会保障和社会福利改革,提出了“事业单位及其工作人员依法参加社会保险,工作人员依法享受社会保险待遇。”“事业单位工作人员符合国家规定退休条件的,应当退休。”“事业单位享受国家规定的福利待遇。”这里唯一值得解读的是第一条,就是事业单位及其工作人员依法参加社会保险。

从什么时候开始执行,如何实施和如何执行,都没有具体的说明和规定。单就这些,人们就得出从2014年7月1日开始,事业单位及其工作人员全部实施养老保险制度的结论,未免显得过于草率。不过,《条例》指明了事业单位社会保障制度改革的方向,即事业单位及其工作人员将加入社会保险体制,逐步与企业职工社会保险、居民社会保障制度并轨。与2010年10月全国人大通过的《中华人民共和国社会保险法》(以下简称《社会保险法》)中有关“公务员和参照公务员法管理的工作人员养老保险的办法由国务院规定”“国有企业、事业单位职工参加基本养老保险前,视同缴费年限期间应当缴纳的基本养老保险费用由政府承担”相比,《条例》进一步明确了《社会保险法》的基本规定,事业单位及其工作人员参加养老保险。但是,问题并没有彻底解决。事实上,这仅仅是个规定,并没有全面实施,仅有个别地区和城市进行了试点,由此决不能推出2014年7月1日开始实施事业单位社会保险制度的结论。

党的十八届三中全会决定明确指出,“推进机关事业单位养老保险制度改革”;2014年的政府工作报告进一步要求,基本完成省市县政府机构改革,继续推进事业单位改革。建立统一的城乡居民基本养老保险制度,完善与职工养老保险的衔接办法,改革机关事业单位养老保险制度,鼓励发展企业年金、职业年金和商业保险。完善失业保险和工伤保险制度。这里值得琢磨的是《决定》把机关事业单位放在一起,而不是像《社会保险法》中把二者分开,表明公务员的养老保险将不会独立于其他部门之外单独设计。而且,政府工作报告把各类保障制度放在一起,更彰显了国家将进一步推进统一的社会保障制度的决心。

(二) 重新审视事业单位性质和特点

事业单位承担着公共服务职能,负责维护公共利益,这似乎没有什么异议。大多数国家或地区也有类似组织,只是名称叫法不同。相同的是,公共利益总是需要一定的机构去保护。公共利益复杂纷繁,实现公共利益的组织形态也多种多样,其中,以企业的方式介入公共服务的组织方式也不乏其例,如美国和我国的香港地区水电、交通、道路、邮电等,通常是交给公司经营的,但不完全是竞争性经营,有些采取特许经营。《社会保险法》把国有企业和事业单位放在一

起,主要还是考虑了它们都可以承担公共服务的责任,维护公共利益。如果跳出事业单位,从大公共服务的事业分析公共服务供给体系的改革,如以公共服务的性质确定机构的组成与运行,而不是仅仅局限于公益与非公益之间,可能问题会简单一些,关键是敢不敢进一步解放思想。

发达国家和地区的经验表明,在实现公共利益方面,以及提供公共服务,主要依据公共服务的类型确定机构的特点和性质,或者是非营利组织,或者是非竞争性企业。法定机构是工业革命和政府职能演变的结果。早在16世纪,英国政府通过立法建立类似机构;到20世纪初期,英国政府更是将大量的公共服务授权给一些独立的机构运作,此后法定机构逐步扩展到世界其他国家和地区。

进一步深化事业单位改革,涉及公共服务体系的改革,恐怕要把事业单位,尤其是从事公益服务类的事业单位与非竞争性的国有企业一道考虑,某种程度上它们的性质雷同,在国际上都可以划归到实现公共利益的机构中去,因为它们承担维护公共利益,实现公共目标,代替政府履行公共服务职能,只是它们运作的方式和管理模式不同罢了。在这个意义上,事业单位和国有企业采用一样的社会保障制度模式似乎没有什么可以争议的。需要争议的是,我们自己对于公共利益、公共服务供给方式的认识,以及如何从传统的计划思维和思考问题的方式中解脱出来。

(三) 机关事业单位不必人为地画地为牢

在重视公共利益及其分类的基础上,把事业单位与国有企业的改革一同考量。事业单位与机关一道改革是可行的,不必将二者割裂开来。党的十八届三中全会的《决定》和2014年政府工作报告,都明确要求加快机关事业单位的社会保障制度改革。

从国际经验来看,法定机构与政府都承担公共使命,但运作方式不同。与政府相比,法定机构也同样承担公共使命,提供公共服务。与政府不同的是,法定机构可以更加灵活运用公共资源,有较大弹性吸引各种专业人才,更好地提升服务质量,可以运用较为灵活的资金筹措方法和运营模式实现公共目标;还有,法定机构不具备政府所具有的政策制定职能,在日常运行过程中享有高度的自主权,接受公众问责,高度透明、公开。

政府可采取灵活多样的方式实现公共利益,事业单位也正是在这种意义下设计的。更好地发挥政府的作用,就是要更好的发挥在市场失灵条件下,政府维护公平正义,实现公共利益的作用。维护和实现公共利益,不仅需要政府自己去做,更需要政府通过制度安排,充分调动各方面的积极性和创造性去完成。当前,各地正在积极落实国务院关于政府购买公共服务的意见。政府不仅可以购买社会组织和企业的公共服务,也可以购买机构的公共服务,这里所谓的机构,一般是事业单位。必须进一步加快事业单位的改革,同时,要根据新形势下的公共需求,建立相应机构,凸现国家和社会重大利益,解决突出矛盾和问题,推动经济社会持续发展。

政府把本属于自己的责任和职能通过立法的方式交给法定机构去实现,体现了政府由划桨者到掌舵人的角色转变。这个转变中,政府只负责制定政策,规定方向,法定机构则履行职能,执行政策。法定机构会本着自己的使命,在专业化、职业化上下更大功夫,通过内部治理机构的完善,提升服务效率,更好地维护公共利益,解决矛盾和问题。人们之所以对事业单位社会保障问题高度关注,还因为我国的社会保障度碎片化严重,存在城镇职工、城镇居民和农村养老保险等不同的保险制度。社会保障内部各类保险采取的方式不一样,有积累制的,也有半积累制的,还有其他的形式。积累制与个人的收入有很大的关系,每个人的收入又不尽相同,就自然造成养老金交费和待遇上的差异。一个时期以来,在城镇职工养老保险实施多年后,机关事业单位的养老保险制度改革依然按兵不动,这不免给社会造成一种印象:机关事业单位特殊,甚至会有人认为,个别官员利用手中的公权力延误改革,或为自己谋利益。加之,机关事业单位长期在福利工资方面稳定,吸引了大批大学生考公务员,造成千百万大学生“走独木桥”的局面。从这个意义上,媒体抓热点,吸引眼球,也就不足为奇了。

加快机关事业单位的社会保障制度改革,就是对计划经济遗留下来的机关事业单位养老金改革。从这个意义上说,养老金的顶层设计就是在进一步完善增量改革的同时,深化存量改革,在改革过程中使二者逐步并轨,最后形成统一的养老金制度。当然,在这个过程中,也要看到公务员和事业单位的养老保险

制度改革的复杂性,尤其是公务员,用俄罗斯总统普京的话说“……如果一个人选择做公务员,他就选择了这些约束,选择了公众监督,选择了特殊要求,就像世界许多国家一样。”同时,“建立相应的国家公务人员激励机制,用浮动工资、道德、物质、业务奖励等举措激励国家公务部门提高业务水平。”继续探索公务员和事业单位的养老保险改革,努力打破双轨制,尤其是打破养老保险领域的“官本位”制度,必须改革机关事业单位一直游离于尽缴费义务之外的局面。解决这个问题的基本思路是“老人老办法,新人新办法”。机关事业单位养老金改革一直悬而未决,各地开始试点的公务员聘任制也许会成为一个突破口。要逐步实现企业职工、城乡居民、机关事业单位逐步参加社会保险,在形成统一的基本社会保障体制基础上,尽快解决建立公务员职业年金,最终形成基本社会保障制度上的统一,在年金和福利制度上有各具特色的社会保障制度。

三、依法理政之艰:吏治使公务员回归本色

明了政府和市场、政府与社会的关系,必须从具体的制度入手。时下,公务员成为社会热议的话题,特别是公务员的待遇、工资、福利引起媒体高度关注,似乎成为一个问题。公务员到底该干什么,不该干什么?该得到什么,不该得到什么?这涉及如何看待公务员制度。

(一) 把公务员作为一种制度安排

在古代的雅典,市民聚集于市场处理公共事务,政府只是处理这些事务的一个过程,并不独立于市民之外;但是,今天很少有人认为政府是一个过程,事实上,它作为一种制度模式已经成为社会的角色之一。政府被认为是独立的实体不仅是因为它成为一种制度形式,也因为它是作为某一群体的代表。为了正确理解治理,首先要意识到重视公众利益并不意味着要约束政府,但是政府应当与其他角色包括媒体、一些社会组织、军事组织、宗教组织以及商业组织分享共同利益,有时在公共问题上他们是一致的。

公务员制度,又称文官制度,是国家依法对政府行使行政权力、执行国家公务的工作人员进行管理的人事安排。每个国家的政治、历史和文化不同,公务

员制度也不一样。

台湾学者李衍儒认为“政府乃是一个劳力密集型的产业,行政机关所有活动皆赖公务人员推展,故公务人力资源如能有效管理,则政府各项使命则可顺利达成”。^[4]认为政府是一个产业,倒是有点不那么恰如其分,可能称为部门更加准确一些。劳动密集型就值得思考了。因为如果我们承认政府是劳动密集型的部门,那么我们就需要反思过去以往我们一直倡导的“小政府、大社会”的理念。这个理念是基于市场主义还是福利主义?这都需要深入研究。历史的经验已经证明,过去一百多年里,公共部门不断发展壮大,成为社会的重要部门。要充分认识公共部门的作用和角色,它不是可有可无,也不是经济部门附属物,它与经济部门是各自独立、相互依存的。没有公共部门,经济部门就难以健康和可持续发展。公共部门在过去一百多年中的不断发展壮大就是市场体制机制失灵的必然结果。地方政府职能变化会引起公共服务职能的变化,一般说来会直接导致地方政府雇员增加,尤其是在社会服务领域,需要劳动密集型的工作方式。

现代公务员制度始于18世纪英国。为适应大英帝国的经济发展和对外扩张,英国建立了工作部和海军部,当时两个部门的工作人员或者通过介绍进入,或者干脆赤裸裸地购买。通过考试成为公务员的制度实行于1829年。美国的公务员制度建立于1871年。美国联邦政府的公务员包括政府部门任命的行政、司法和立法人员,但不包括非正式部门的工作人员。美国大部分公务员必须通过竞争才能上岗,只有少数部门,诸如联邦调查局、国务院等可以例外。美国州政府和地方政府的公务员与联邦类似。通常国际上把创造地方政府的就业环境放在一个非常突出的位置。“根据《世界地方政府自治宣言》第五条地方政府雇员的雇佣和培训机会,应当确保地方政府的职位是具有吸引力前景的职业。中央政府和/或上级政府应鼓励和促进地方政府实行功绩制。《欧洲地方自治宪章》第六条要求,‘地方政府雇员的任职资格条件,应确保根据品行和能力录用到高素质的人员;为实现这一目的,应提供充分的培训机会、报酬和职业前景’”。^[5]这就是说,要把地方公务人员的素质高放在首位,因此要充分考虑他们的培训、报酬和职

业前景,使他们有信心来从事这项工作。

(二) 理性看待我国公务员及其制度安排

在我国,作为一种职业,公务员的优越性主要表现在工作稳定、福利优厚、社会声望高。公务员通常是财政供养的政府行政人员,还有一些称为公务人员,包括参照公务员管理的科研、教育、卫生、文化等行政性事业单位工作人员。政府最为典型,处于核心圈,事业单位处于中间状态,而国有企业则处于最外围。我国有公务员约700多万人,事业单位员工3000多万人。2014年国家公务员考试,职位只有1.9万多个,报考人数却达到了111.9万人。有人把考入政府机构和事业单位,甚至国有企业,视为进入“体制内”。

对于“体制内”和“体制外”应该历史地看待。中国的经济体制改革是从体制外开始的,先是农村实行联产承包责任制,通过体制外的改革推动体制内的改革,也就形成了后来的所谓“双轨制”。“双轨制”不仅表现在经济体制和市场体制上,也表现在行政体制和事业单位的体制上,也就是人们现在看到的“体制内”和“体制外”。如果当时不是采取这样的改革,像前苏联那样采取“休克疗法”,中国也许走不到今天,这是我们必须看到和认识到的。但是,这并不表示我们认可了目前的“体制内”和“体制外”这种现状,而是要把改革进行到底。把改革进行到底,必须遵循习近平总书记要求的,对全面深化改革的艰巨性、复杂性、关联性、系统性有着充分的估计和认识。当前“体制内”的所谓“待遇优渥”、工资稳定、福利待遇、“保障完备”、退休金制度、“劳动强度低”“掌控更多资源”等等,可以从几个方面来理解和解释:一是有些是计划经济体制留下来的,还没有改革;二是在过去三十多年的改革过程中,曾经有一个时期实行部门自己改革,结果导致部门利益膨胀,不断扩大自己的利益,导致“掌控更多资源”;三是社会上的一些片面认识,如“劳动强度低”,其实很多政府部门和机构是“五加二,白加黑”,机关工作人员工作强度和压力巨

大,非一般人可以理解。

对于公务员的工资福利待遇应当全面看待。涉及公务员和事业单位养老保险与其他养老保险,诸如城镇职工养老保险和城乡居民养老保险,议论较多的是所谓“双轨制”,即公务员和事业单位退休金制度与其他养老保险“并轨”,其核心理念出自“社会保障体系的公平性”,这的确道出了当前我国社会当前公务员问题的症结。在这个问题上,一是必须把个别官员腐败与公务员制度本身区分开来,不要因为个别官员腐败而质疑公务员制度本身;二是要认真研究现阶段我国公务员制度的特点,从我国的公务员和事业单位的历史特点以及我国工资福利制度和和社会保障建设的全局设计我国的公务员工资福利及社会保障制度。

对于公务员的行为应当客观历史地去看。要逐步把公务员作为一种与社会其他行业相同的职业,公务员本身要严格要求自己,不搞特殊化,社会成员也要以平常心看待公务员,让社会和公务员自己以一种淡定的心态来看待公务员和自己,使公务员回归自己的本色,使社会也回归自己的本色。

注释:

[1] 中共中央政治局召开会议决定召开十八届四中全会 [EB/OL]. 新华网, http://news.xinhuanet.com/politics/2014-07/29/c_1111854271.htm.

[2] [印]阿马蒂亚·森著,王磊、李航译. 正义的理念 [M]. 北京:中国人民大学出版社, 2012: 272.

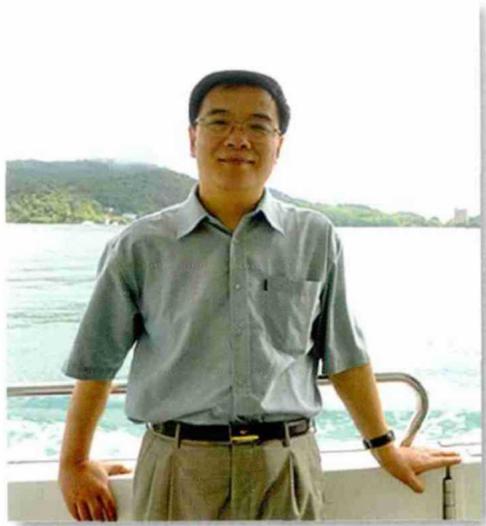
[3] 丁元竹. 全面深化改革 实现公平正义 [J]. 群言, 2014(5).

[4] 李衍儒. 中央与地方政府人事制度的视框冲突 [J]. 文官制度, 台湾考试院, 2009(12).

[5] 任进. 比较地方政府与制度 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2008: 323.

责任编辑: 陈艳华

作者风采



丁元竹，社会学博士，国家行政学院教授、博士生导师，决策咨询部副主任。曾担任国家发展和改革委员会宏观经济研究院学术研究会专家组成员、国家发展和改革委员会高级职称评审委员会委员及联合国、世界银行、瑞典国际开发署等若干国际组织咨询专家。

主要研究方向为宏观经济与社会发展、社会政策。代表著作有《社区研究的理论与方法》《社会安全网再造》《志愿服务在中国》《志愿活动研究：类型、评价与管理》《费孝通社会思想和认识方法研究》《中国社会建设：战略思路和基本对策》《社区的基本理论与方法》《走向社会共同体——丁元竹谈社会建设》等20余部。在《人民日报》《瞭望周刊》《宏观经济管理》、Hitotsubashi Journal of Economics等报刊发表论文300多篇。主持国家有关部委委托课题、国际组织课题数十项。

国家民政部咨询专家、北京市人民政府社会建设顾问团成员、北京市“十二五”规划委员会委员、南京市人民政府社会建设顾问团成员、宁波市人民政府咨询委员会委员。