

浙江省“最多跑一次”改革的基本经验与未来^{*}

□ 郁建兴 高翔

内容提要 浙江省“最多跑一次”改革显示,将评价改革成效的权力交给人民群众,扭转以往政府中心主义的改革逻辑,是浙江省得以实质性推进简政放权的重要经验。在浙江省委省政府领导下,各地、各部门都把运用“互联网+”技术作为“最多跑一次”改革的必备要素,通过推进政务标准化,促进不同部门、不同层级和不同区域政府的数据共享,形成了整体性政府的改革模式,在提高行政效率、规范权力运行和降低体制成本等方面都取得了显著成效。深化“最多跑一次”改革,需要进一步实现政务标准化和信息共享,其关键不只在于技术革命,也在于管理创新;不应在于权力集中,而在于部门协调。

关键词 “最多跑一次”改革 政府创新 整体性政府 “互联网+”

作者郁建兴,哲学博士,浙江大学公共管理学院教授、院长;高翔,管理学博士,浙江大学公共管理学院副教授,浙江大学MPA教育中心主任。(杭州 310058)

浙江“最多跑一次”改革自2016年12月提出后,迅即在全省全面推开,形成了各地、各部门积极探索、改革创新的热潮。2018年1月,中央全面深化改革领导小组审议了《浙江省“最多跑一次”改革调研报告》并予以肯定。2018年3月,“最多跑一次”被正式写入李克强总理的政府工作报告。

一年多来,“最多跑一次”改革已经取得显著成效,积累了重要经验,但也存在政务标准化水平低、“信息孤岛”以及一些改革与法律法规相冲突等问题。2018年1月2日,浙江省委书记车俊在全省全面深化改革大会上表示,要深化认识、丰富内涵、拓展外延、提升质量,坚定不移推动这项改革向纵深发展。受浙江省委政研室委托,浙江大学公共管理学院成立了“最多跑一次”改革研究课题组,访问了浙江省机构编制办公室等与“最多跑一

次”改革紧密相关的核心部门,同时调研了杭州市、衢州市等地的改革进展。杭州市是浙江省较早开始探索电子政务、移动政务的地区,衢州市则在改革中率先形成了“一窗受理、集成服务”的新模式,两者分别代表了省内发达地区、相对欠发达地区的改革进展。跨部门、跨层级和跨地区的实证调研,能够更好呈现浙江省“最多跑一次”改革的实践进程。与此同时,课题组以体验式调查方式走访了杭州“市民之家”等多个行政服务中心,登录了浙江政务服务网、政务服务APP等实际感受“最多跑一次”的在线用户体验。基于这些调研,结合课题组前期在杭州市桐庐县和湖州市德清县等地的实证研究发现,以及对湖北省武汉市“三办改革”、江苏省“不见面审批”等具体做法的调研,我们形成了以下研究报告。

^{*} 课题组成员陈宝胜、朱心怡、黄飏、王浩、吴昊岱为本文做出了贡献,谨致谢忱!

一、浙江省“最多跑一次”改革的缘起与进展

浙江省“最多跑一次”改革始于2016年12月,旨在以“最多跑一次”的理念和目标深化政府自身改革,并由此撬动经济体制改革、公共服务体制改革和权力运行机制改革等。^①这一改革既是对中央政府主导的“放管服”改革的响应和落实,也是对浙江省自2014年以来“四张清单一张网”改革的推进与深化。当然,“最多跑一次”改革并不只是浙江省以往政府改革的简单延续,而是试图通过创新理念、借力技术,形成整体性政府的改革模式,增创浙江省经济社会发展的体制机制新优势。

浙江省推进“最多跑一次”改革,有着扎实的前期工作基础。2013年党的十八届三中全会后,浙江省在全国率先启动、推行政府权力清单制度,并在权力清单之外制定了“企业项目投资负面清单”、“政府责任清单”,以及“省级部门专项资金管理清单”,旨在更好约束行政权力、优化营商环境。针对当时浙江省未建立省级行政服务大厅的客观现状,时任省委副书记、省长李强提出了建设“在线政务大厅”的设想,即通过建立全省统一的政务服务互联网,为市民和企业提供咨询、办事和查阅等多种服务。2014年6月,浙江省“政务服务网”正式上线,从而奠定了浙江省“四张清单一张网”的基本格局。依托政务服务网,浙江省公布了省市县三级部门的所有服务事项,以及42个省级部门权力清单上的4236项行政权力。到2014年10月底,全省101个市、县(区)的政府部门“权力清单”在浙江政务服务网正式向社会公布,以此保证政府部门“法无授权不可为”。至此,市民和企业可以在政务服务网完成水电煤缴费,也可以查询政府服务的办事流程和民生事项。不过,由于各职能部门往往需要市民、企业按照特定流程携带身份证等证明材料前往不同部门办理手续,大部分政务事项仍然不能通过政务服务网完成。

以政府部门为主体推进简政放权、清理非行政审批许可事项,尽管取得了较大成效,但始终未能彻底清理大量不必要的、重复的行政审批事项,始终难以实质性地降低市民、企业获得政务服务的成本,甚至常常出现“证明你妈是你妈”的现象。2015年5月6日,国务院总理李克强在国务院常务会议上严厉批评了这一现象,要求各部门、各级

政府扎实推进“放管服”改革。^②为了使政府改革更好转化为市民、企业的满意感、获得感,切实优化企业营商环境,浙江省明确提出以“最多跑一次”改革推进与深化“四张清单一张网”。与以往改革相比,“最多跑一次”的主语由政府转变为了市民、企业,即“按照群众和企业到政府办事‘最多跑一次’的理念和目标”,“从与群众和企业生产生活关系最紧密的领域和事项做起”,“倒逼各地各部门简政放权、放管结合、优化服务”。^③换言之,“最多跑一次”不再是从政府自身逻辑出发,而是以市民、企业等的办事体验为出发点倒逼政府及其部门改革,具有显著的“需求导向”、“问题导向”、“效果导向”等特点。在许多以往的政府改革创新项目中,政府官员和专家是改革的提出者、倡导者和评价者,大量市民游离在政府改革之外,不仅无法参加改革过程,从公共服务或社会治理中获益,甚至未必充分知晓这些政府改革。^④以政府自身逻辑出发梳理行政权力已不容易,要使这些工作立竿见影有成效,实实在在转化为市民、企业的获得感就更加困难了。也正因此,浙江省委省政府最初提出“最多跑一次”改革时并未得到所有干部的支持。有干部认为,为避免改革没有回旋余地,可以先从个别部门、个别地区先行先试,待取得成效后再全面铺开。不过,浙江省委省政府认为,“(党委和政府)不能因为怕担当而不去改革”。^⑤2017年2月,浙江省人民政府印发《加快推进“最多跑一次”改革实施方案的通知》,明确要求“省市县乡四级全面推进‘最多跑一次’改革”。^⑥

作为一项自上而下推动的重大改革,浙江省委省政府建立了实质性的领导班子,协调各部门共同推进“最多跑一次”改革。省委书记车俊高度关注改革进程,省长袁家军每两个月召开一次专题会议,常务副省长冯飞每个月召开例会,以强化这一改革的顶层设计。在工作机制上,浙江省设立了省政府推进“最多跑一次”深化“四单一网”改革协调小组,以及由省政府办公厅、省编办、省发展改革委、省法制办等单位组成的“最多跑一次”改革专题组。在改革实践进程中,省政府办公厅承担了主要协调工作,负责协调省编办、省信访局,以及省发改委(企业投资项目)、省工商局(商事制度改革)、省公安厅和省人力社保厅等(便民服务)职能部门的具体工作,如事项梳理、标准化和数据共

享、对接等。

除了扎实的领导机制和有效的工作机制,“互联网+政务服务”是浙江省得以实质性推进“最多跑一次”改革的重要技术支撑。在省级层面,浙江省早在2015年11月就成立了数据资源管理中心。在“最多跑一次”改革中,省数据资源管理中心与省编办等职能部门通力合作,选取市民、企业办件量最多的前100个事项集中攻关,明确提出“让数据跑代替老百姓跑”的口号。针对每一个事项,各部门以事项标准化为切入点,统一主项名称、子项名称、适用依据、申请材料、办事流程、业务经办流程、办理时限和表单内容等,并将办事材料分门别类整理为数据目录,区分出可以由其他部门提供共享的数据、本部门产生的数据,以及必须由办事者提交的数据等。在此基础上,浙江省同步推进了各省级单位的数据仓建设,并基于个人、法人的数据库建设,谋划了省市两级资源共享的大数据中心。各部门围绕“数据”的一系列工作,致力于通过政府内部的数据共享,最大程度地减少市民、企业办事时所需提供的证明材料;通过部门间的系统对接,最大限度地简化市民、企业在部门间兜兜转转的办事流程,降低他们的办事成本。通过这一改革,浙江省逐步从“政务服务+互联网”实现了向“互联网+政务服务”的转变。以往,政务服务网是传统政府行政体系的增加项,主要提供政务咨询等服务,市民和企业仍然需要依据行政流程跨部门流动办事;现在,政务服务网成为了政府行政的“大脑”,市民、企业在办理事项时只要到责任部门“一窗受理”,即可获得后台各部门间数据共享、系统对接后提供的“集成服务”。行政服务办事大厅、政务服务网、自助终端机,以及政府服务APP则成为了无缝对接“互联网+政务服务”与市民、企业的接口桥梁。不过,受制于数据共享、对接进程的工作量,目前的政务服务形态仍然是以“线下服务为主、线上服务为辅”,即更多以行政服务办事大厅这一载体为市民、企业提供便利。

值得注意的是,“最多跑一次”改革尽管是浙江省委省政府自上而下推动的政府改革项目,但它仍然保留了地方政府因地制宜、因时制宜创新的自主性,省委省政府把自身角色严格界定为引导、规范和支持。一是明确目标,通过顶层设计引导地方政府开展“最多跑一次”改革。以发布《加快

推进“最多跑一次”改革实施方案的通知》为标志,浙江省政府明确了以人民为中心的改革思想,确立了“一窗受理”、“网上办理”等主要改革方向和切入点。二是规范进程,通过加大考核督查,启动追责机制,确保各地、各部门都能够切实推进“最多跑一次”改革。三是提供支持,即要求各省级部门为各地区同系统的政务服务工作提供业务培训,支持地方政府推进改革进程。在统一目标方向的前提下,地方政府可以根据当地经济社会发展、地理区位等实际情况,选择适当的切入点探索推进“最多跑一次”改革的方式方法。如在经济相对欠发达的衢州市,企业投资项目、商事服务和便民服务事项办理人次总体较少,当地政府就首先探索了“一窗受理、集成服务”这一模式,以物理集成成为突破口倒逼各部门再造流程、减少事项。在人口数量密集且前期电子政务发展基础良好的杭州,当地政府就把“互联网+政务服务”作为突破口,实现了“60分钟完成不动产登记”的杭州速度。在工业化、城市化处于快速发展期的湖州市德清县,当地政府则尝试了企业投资项目“并联审批”、“区域环评”和“标准地建设”等新做法。

二、“最多跑一次”改革成效

浙江省“最多跑一次”改革自提出以来,在较短时间内就取得了显著成效。从短期来看,浙江省“最多跑一次”改革较好提升了政府便民服务、商事登记和企业投资审批项目等的办事效率,降低了市民、企业的办事成本;从长远来看,浙江省“最多跑一次”改革超越了行政管理意义上的效率提升,它通过以事项为载体撬动了跨部门的流程再造,倒逼各部门减少行政权力,在推动简政放权、规范行政权力行使等方面成效显著,已经初步显现出推动经济社会体制全面深化改革的撬动效应。而且,浙江省在“最多跑一次”改革中探索形成了基于“互联网+政务服务”的整体性政府改革模式,也为下一阶段党和国家机构改革积累了重要经验。

1. 政府行政效率明显提高

在政府管理领域,服务质量和行政效率始终是各国人民诟病政府的重要内容,中国政府也不例外。改革开放后,老百姓到政府办事“门难进”、“脸难看”的问题长期存在、极为突出。中国综合社

会调查(2015)显示,只有极少部分(3.3%)市民表示他们相当满意获取政府公共服务的便利程度,但有近三分之一(29.2%)的市民明确表示不满意。中国老百姓对于政府公共服务的不满,首先表现为信息获取困难,即不了解应当如何完成某个政务服务事项。如有将近一半(48.2%)的市民认为,他们到政府机关办理公司注册、房产过户、申请护照等类似事项时,要获得完整、有效和易懂的办事介绍材料是相当困难的。老百姓不满政府服务的另一个原因是效率低下。即便是在提出建设服务型政府后,老百姓仍然较为普遍地认为政府部门办事效率不高。在常见政务事项中,老百姓认为行政效率最高的是“办理身份证”,但仍然有将近五分之一(18.5%)的市民认为该事项的办理效率较低。老百姓对到政府部门开证明的评价最低,有将近三成(28.9%)老百姓认为政府部门开具证明的办事效率较低(表1)。

以政务服务事项中办事频次最高的100个事项入手,浙江省“最多跑一次”改革在解决市民、企业到政府部门办事难、办事慢等突出问题方面取得了显著成效。2016年12月以来,浙江省各级政府通过部门间流程再造和权力重构,系统梳理、公布了“最多跑一次”事项清单。按照省委省政府的界定,“最多跑一次”是指市民和企业到政府办理一件事情,在申请材料齐全且符合法定受理条件时,从受理申请到形成办理结果的全过程之需要一次上门或零上门。到2017年12月,浙江省“最

多跑一次”事项实现比例已经超过九成,意味着市民、企业不再需要辗转奔波于各个部门之间开齐证明才能获得便民服务、商事登记和企业投资项目的审批。

通过推进政府部门间的信息共享和流程再造,“最多跑一次”改革在最大限度为市民、企业获得政务服务创造便利条件的同时,也大大提高了行政效率。在便民服务方面,杭州市已经实现平均60分钟完成不动产登记,是全国最快速度;在商事证照登记方面,“多证合一”证照办理的时间压缩到了1-2个工作日;在企业投资审批项目方面,全省平均所需时间为104个工作日,嘉兴更是压缩到了45个工作日。围绕“最多跑一次”改革开展的多次满意度调查中,办事群众对改革的满意度均达到了90%以上。

2. 撬动全面深化改革初显成效

改革开放以来,中国政府在经济社会发展中扮演了积极而重要的作用,但也存在一些政府部门在行政管理中未能秉公执法的现象,造成了经济社会运行中相对较高的体制成本。中国综合社会调查(2015)显示,各有约五分之一的老百姓认为政府并不能够做到公平执法(18.7%)、不会秉公办事(21.8%)。在老百姓看来,不少政府部门始终未能做到依法行政(表2)。在交通违章、违法经营、违章建筑和餐馆卫生等常见的行政执法或市场监管领域,都有约三分之一的老百姓认为政府部门没有做到依法办事。政府部门不能严格执法,

表1 政府有关部门办事效率的市民评价(百分比,%)

	非常低	比较低	一般	比较高	非常高
办理身份证	5.5	13.0	28.5	46.8	6.2
到政府部门开证明	10.2	18.7	36.0	31.8	3.4
交通事故后拨打122让警察来现场处理	5.4	13.8	37.8	36.9	6.1

数据来源:中国综合社会调查(CGSS)2015。

表2 政府部门依法办事的市民评价(百分比,%)

	完全不符合	比较不符合	一般	比较符合	完全符合
交通违章处理	4.3	22.8	27.7	40.0	5.3
违法经营处罚	5.0	26.4	29.3	34.7	4.5
违章建筑处分	5.0	27.0	31.7	31.7	4.6
餐馆卫生监管	4.9	27.8	30.9	31.1	5.3

数据来源:中国综合社会调查(CGSS)2015。

市民、企业为了能够办成事,就常常需要付出额外成本。在调查中,有40.2%的老百姓表示,他们经常会为了办事给公职人员送礼,也有33.9%的老百姓表示他们有时会这么做。上述两个数据不仅表明我国政府仍然存在相当高的体制成本,也意味着廉政政府建设仍然面临着相当大的挑战。

浙江省“最多跑一次”改革在规范行政权力运行方面取得了显著成效。在“最多跑一次”改革提出之初,浙江省委省政府就明确提出,这一改革尽管始于政府改革,但它绝不限于行政效率提升。按照浙江省委省政府的政策初衷,“最多跑一次”改革不仅旨在改善政务服务质量,更是推动浙江省经济社会体制全面深化改革、再创体制机制优势的“牛鼻子”。换句话说,“最多跑一次”改革不但要在现有体制机制框架内提高管理效率,也要基于市民、企业的需求导向,倒逼政府减少不必要的行政权力、规范行政权力的行使方式,进而重构政府与市场、社会的关系,提高浙江省在经济社会发展中的制度优势。2016年12月以来,浙江省“最多跑一次”改革借助“互联网+政务服务”等的力量,业已初步显现了在规范行政权力运行方面的作用。通过“最多跑一次”改革,浙江省各地、各部门都建立了更为规范、清晰的事项办理程序和标准,并通过政府在线政务系统给予固化。与以往基于办事人员的行政审批和政务服务相比,依托互联网建立新的政务系统标准化程度更高,最大限度地增进了权力行使的规范化程度,减少了办事人员的随意性,降低了个人将公共的行政权力服务于私人利益的可能性。截至2017年11月30日,浙江省级网上办事事项达到797项,占全部事项的79.7%;市县两级网上办事事项平均为787项和546项,开通率分别达到66.6%、65.8%。以“互联网+”为依托,浙江省较大程度实现了“把权力关进制度的笼子里”。

3. 整体性政府改革模式基本形成

除了提高政务服务效率、撬动全面深化改革,浙江省“最多跑一次”改革的又一重要成效是形成了整体性政府的改革理念,并通过活跃的地方创新为下一阶段党和国家机构改革积累了重要经验。与以往以部门为主体、以权力事项为依托的行政审批制度改革相比,“最多跑一次”改革充分发挥浙江省“四张清单一张网”的前期工作基础,借

力“互联网+”的技术支撑优势,赋予了老百姓评价政府改革成效的权力,形成了整体政府的改革模式。对外,它为老百姓提供了无缝隙而非碎片化的政务服务;对内,它增进了各部门的团结协作,在很大程度上减少了互相推诿现象。

浙江省各地在“最多跑一次”改革进程中开展了各项差异化探索。在省委省政府的大力推动下,各地、各部门围绕“最多跑一次”改革目标,因地制宜、因时制宜,在便民服务、商事登记和企业投资项目审批等领域探索了更好回应人民诉求、提高行政效率的模式。除了前述省级部门和杭州、衢州和湖州市德清县等的改革模式,其他地区如绍兴市诸暨市提出了“一张身份证办一生事”的新理念,金华市优化了“就近跑”事项办理地点的人性化、精细化布局,丽水市云和县结合自身特色打造了15分钟办事圈,台州市椒江区大陈镇提出了“渔小二”代办制,宁波市海曙区探索了“全科工作人员”的新机制等。这些实践为浙江乃至全国的“放管服”改革提供了重要经验。

三、浙江省“最多跑一次”改革的基本经验:整体性政府的理念与实践

2016年以来,以浙江省“最多跑一次”改革为代表的政府改革,形成了整体性政府的改革新模式,有效提高了行政效率,撬动了经济社会体制的全面变革。与以往政府改革相比,整体性政府改革突出强调应以人民为中心,把人民群众的获得感、满意感作为评判改革成效的标志,较好解决了以往政府部门间、层级间互相推诿、责任不明的情形,显著提高了政府改革的成效。浙江省“最多跑一次”改革为推进整体性政府改革提供了如下重要经验。

第一,赋权市民、企业倒逼政府改革,以人民为中心的发展思想是“整体性政府”改革模式的重要前提。“最多跑一次”改革是对中央政府“放管服”改革的积极响应和地方探索,但它又超越了以往政府中心主义的简政放权模式。在以往改革中,政府尽管也把提高行政效率、改善服务质量作为重要目标,但在政府中心主义的改革模式下,不少政府都更关注“投入”指标、“过程”指标,即以减少、下放了多少行政权力为标准衡量政府改革的力度与成绩。这种改革与大型科层制组织的行政

逻辑高度匹配,能够在较短时间内调动各部门、各层级政府力量梳理行政权力,但却难以避免部门利益引发的改革失败。在大型科层制组织中,各部门都存在保留、扩大权力的本能,并不愿意下放核心权力影响所在部门的长远利益。也正因此,一些地区出现了较高层级政府取消“无用”权力,或将“无用”权力下放给下级的情形,如一些平原地区把草场治理、矿产管理等在当地并不适用的权力下放给较低层级政府。在市民、企业等提出质疑时,各部门也难以避免地会出现互相推诿的情形,进而导致政府改革较难切实转化为老百姓的满意感、获得感。“最多跑一次”改革以结果为导向,明确把市民、企业的办事体验作为评判标准,赋予了市民、企业评价政府改革成效的权力,由此倒逼各部门协力推进改革,形成了整体性政府的改革模式。浙江省在本轮政府改革中,市民、企业不再需要与碎片化的政府部门打交道,他们只需向“政府”提出政务服务或行政事项的具体诉求,就能获得政府作为一个整体提供的符合法律法规要求的高效服务。相关政府部门则需要通过内部的权力重构、流程再造和信息共享,响应市民、企业提出的诉求。换言之,市民、企业只需要通过一个窗口来获得服务,而多个政府部门则需要集成提供服务。这种以人民为中心的发展思想,解决了以往政府中心主义所导致的部门主义、碎片主义,通过赋权于市民、企业,为整体性政府改革创造了条件。

第二,强化纵向问责,以省委省政府牵头的领导机制是浙江省得以较快推进“最多跑一次”改革的组织保障。以人民为中心的发展思想是整体性政府得以建立的重要理念基础,但理念的落实需要组织的制度安排。在现代国家,政府需要明确不同层级、不同部门的职责权限,以提高大型组织的行政效率。已有关于科层制组织的研究已经表明,庞大的规模会导致组织缺乏对外部反馈的及时响应,因而科层制组织普遍存在低效率、刚性、保守主义等问题。也正因此,尽管“服务型政府”早在党的十六大后就成为主导中国政府改革的核心目标,不少地方政府却始终未能从根本上转变行为模式。为了解决这一问题,浙江省委、省政府在“最多跑一次”改革中承担了重要的领导责任,并建立了由省委书记和省长牵头的实质性领导机制,通过强化纵向问责机制,弥补地方层面横向问责机

制的不足,从而确保各部门、各级政府都能真正重视并推进落实“最多跑一次”改革。

第三,创新政策工具,“互联网+政务服务”是浙江省在分权体制下推进整体性政府建设的技术支撑。在以人民为中心的发展理念下,“最多跑一次”改革要求各级政府和各部门实现跨层级、跨部门和跨地区的权力重构与流程再造,即通过以事项为载体,减少一些部门不必要的行政权力,优化各部门之间的办事流程。以往,这一改革不仅需要多次召开跨部门的协调会,还常常会遭遇规范不统一以及改革短期化等问题。一方面,在地方分权的行政体制中,各地区、各层级政府对于同一事项的要求、流程很难统一,这就导致改革的地方化倾向明显,难以适应城市化进程中跨地区的人口流动对统一政务办事标准、流程的诉求。另一方面,简政放权的实质是层级间、部门间的权力重构,但在部门利益的驱动下,一些地方政府及其部门往往会在改革周期结束以后重新收回已经下放的权力,从而导致改革成果难以巩固。浙江省在“最多跑一次”改革中,借助“互联网+政务服务”的新技术,除了延续以往跨部门协调会的模式推进权力重构和流程再造,更重要的是依托互联网建立新的政务服务系统,以建立更为规范、清晰的事项办理程序和标准。与以往基于行政文书的改革相比,依托互联网建立新的政务系统标准化程度更高,也能够更好避免政府部门悄悄回收权力的可能性,有助于巩固整体性政府改革的实践成果。

依托全新的政府改革理念、有力的领导体制和先进的互联网技术,浙江省的“最多跑一次”改革取得了显著成效。而且,课题组对江苏省“不见面审批”和湖北省武汉市“三办”改革的调研显示,上述经验不仅适用于浙江,也适用于其他地区。也就是说,“以人民为中心”的改革思想主导了武汉市“三办”改革,即“马上办、网上办、一次办”;有力的领导体制同是武汉、江苏两地在较短时间内取得改革成效的关键^⑦;“互联网+政务服务”更是上述三地改革的共同点。由此可见,浙江省“最多跑一次”改革的基本经验具有较好的普遍适用性。

四、浙江省“最多跑一次”改革的问题与挑战

浙江省“最多跑一次”改革在取得阶段性成效的同时,也存在一些需要引起重视的问题,突出表

现为市民、企业的获得感仍然有待提高,政府职能转变尚不到位等方面。这些问题,既有浙江省改革实践的内在问题,需要地方政府继续转变观念、创新体制机制解决,也有自下而上的地方化改革难以避免的外生困境,需要高层级政府共同参与推进。

1. 作为地方实践的内在问题

“最多跑一次”改革是以人民为中心发展思想的政府改革实践,并形成了整体性政府这一新的改革模式。不过,作为一项自上而下推动的政府改革,浙江省“最多跑一次”改革还存在着不少问题有待解决,突出表现为部分地区和部门对于改革目标的认识不够准确,也缺乏以人民为中心这一政府改革理念的体制机制供给,导致市民、企业的获得感不强,政府职能转变的目标尚未完全实现。

第一,部分地区和部门未能充分理解“以人民为中心”的新理念。在“最多跑一次”改革中,一些地方和部门仍然存在“任务导向”的情形,把满足领导要求作为开展工作的出发点和落脚点,在工作推进时过度追求完成改革任务,以数量取胜为第一要务,却忽视了对改革质量的把握。如有的地区在改革中出现了形象工程、政绩工程的倾向,突出表现为重实体投入、轻制度优化。“一窗受理、集成服务”的行政服务中心是“最多跑一次”改革的重要阶段性成果,但一些地区在建设重硬件投入,忽略了基于人口数量、办事需求等合理规划行政服务中心的空间布局,也未能根据事项办理频次恰当配置行政服务中心内不同职能窗口数量和办事人员,一些需求旺盛的便民服务项目人力供给明显不足,降低了老百姓的现场满意感。更严重的是,一些地区和部门在探索“最多跑一次”改革工作方式的过程中,出现了“为了创新而创新”的情形,使得一些重要的创新成果未能有效扩散。

第二,部分地区的政府中心主义逻辑仍然突出。“最多跑一次”改革区别于以往改革的最大特征是“以人民为中心”的工作思路,但现实改革中距离这一指导思想的切实落地仍有距离。一方面,当前各部门虽然梳理了“最多跑一次”事项,但这些“最多跑一次”是逻辑上的“一次”,而不是实际上的“一次”。在实践中,由于政务服务信息公开不充分,老百姓缺乏如何办事的必要信息,导致获得感降低。另一方面,一些部门、地区将“互联网+政务服务”简单等同于“政务服务+互联网”,只是简

单将政务服务信息搬上网络,始终未能真正发挥技术优势,即未能借力互联网技术简化政务服务,反而增加了工作量;始终未能树立用户意识,提供用户真正需要的资讯,网站设计也存在浏览器不兼容、信息检索功能不完善等问题,导致政务服务网未能真正运转起来。

第三,部分改革措施缺乏组织保障。“最多跑一次”改革是推进治理体系和治理能力现代化的重要切入点。作为一场全方位深层次的变革,它内在地要求重构政府组织架构、运行方式和人力资源配备。但在一些地区,改革目标提了,方式有了,组织能力却没有能够跟上。在办事服务中,这突出表现为优秀窗口工作人员的缺失、流失。目前,行政服务大厅窗口人员往往是合同聘用工,工资水平较低,福利待遇很难保证,与改革要求窗口工作人员业务熟练、技术过硬、态度良好不相匹配。在执法监管中,这突出表现为专业化干部的结构性短缺。在市场监管体制改革后,基层站所主要基于原工商站所布局设立,但执法监管中食品药品监管、质量监管等的专业技术要求很高,专业监管人员不足,就难以满足“双随机”的监管要求。

最后,部分地区和部门未能准确把握政府职能转变的根本目标。作为“放管服”改革的重要组成部分,“最多跑一次”改革强调各级政府、部门更好为市民、企业服务。简政放权不是放而不管,而是更好地全面履行政府职能,在提高行政效率、改善政务服务质量的同时,提升政府的市场监管、社会治理能力。在实践中,部分地区存在重服务放权、轻执法监管的情形。在浙江省,不少改革的多项举措均以“放”为目标,对“管”的推进多停留在宣传倡议阶段。“放”的确有助于激活市场活力,但长期来看,放而不管将严重损害市场秩序。

2. 作为地方探索的外部制度约束

地方差异化探索是各项改革实践因地制宜、因时制宜的重要保障。推进改革实践、巩固改革成果内在地要求地方实践与国家制度之间实现良性互动。在浙江省,“最多跑一次”改革的持续推进,业已凸显地方改革面临着突出的外部制度环境约束,亟需中央协调、介入。围绕改革目标,“最多跑一次”改革等地方实践普遍面临着信息孤岛、法治困境,以及长效机制缺失等问题。这些外部制度约束,也是江苏省、湖北省武汉市在同类改革中遭遇

的突出问题。

第一,地方改革实践中面临着突出的信息孤岛问题,即各部门与国家部委系统信息对接不畅,导致地方性改革中没有数据“替老百姓跑”。在浙江省,各地尽管都响应了“最多跑一次”改革,并在实践中较好落实了整体性政府的改革理念,但在全省范围内,改革仍然存在着碎片化现象。这一方面表现在政务标准化水平偏低,即各层级政府、不同区域政府对事项的梳理、对同一事项所要求的材料、采用的流程以及权限的下放等都未能统一,导致政务服务难以实现“就近能办、同城通办、异地可办”。改革碎片化现象的另一个表现则是“信息孤岛”问题,即省内各系统、各地区由于条块割裂、系统林立等原因,始终未能完成信息共享、交换等工作,降低了行政效率。在一省范围内,省委省政府牵头的领导机制有可能解决跨地区、跨部门的信息共享和标准统一,但伴随着改革进程的持续推进,浙江省与中央部委及其他省份的信息共享就将成为问题。

第二,地方化改革与全国性法律法规冲突的问题。“最多跑一次”改革要求各层级政府和各部门以事项为载体,减少一些部门不必要的行政权力。为了尽可能提高效率,浙江省开展了诸如“电子证照”等改革实践。但这些行政权力的减少、“电子证照”等全新实践的尝试,都无一例外地遭遇了法治困境。就行政权力而言,各行政部门的权力均有法律规定。在简政放权改革中,上级政府部门往往采用“委托交办”的方式授权下级行政部门行使特定权力,但这一做法使得改革始终缺乏法治保障。更为突出的问题则表现在“电子证照”等创新实践之中。由于不符合成文法规定,“电子证照”只在浙江有效。一旦市民、企业需要跨省办事,仍然需要采用传统证照,反而增加了麻烦。

第三,以重点任务模式推进“最多跑一次”改革,缺乏长效机制。在“最多跑一次”改革过程中,浙江省委省政府采用了强化纵向问责的方式,推动各级地方政府和各部门落实整体性政府的改革模式。但重点任务总有时间限制,往往会伴随党委换届和政府改革战略变化而发生转变。也正因此,“最多跑一次”改革需要建立更为有效的长效机制,保证地方政府始终能够坚持以人民为中心的发展思想,建立顺应市民、企业需求的政务服务优

化机制。在现有行政体制中,这一长效机制的建立有赖于高层级政府推动,即做强以地方人民代表大会、监察体制等为核心的横向问责机制。

五、推动“最多跑一次”改革升级到2.0版

经过一年多时间的改革,浙江省“最多跑一次”改革业已取得良好成效。不过,正如浙江省委副书记车俊所指出,“最多跑一次”改革虽已破题、远未结束。当前,如何充分发挥“最多跑一次”改革的撬动作用,以政府改革为切入点推进全面深化改革,是深化、巩固“最多跑一次”改革成果的关键。基于已有进展,“最多跑一次”改革可以通过建立以人民为中心的工作机制,加强顶层设计等深化、巩固改革成效。同时,浙江省也需要充分发挥“最多跑一次”改革的撬动效应,推动经济社会体制等重要领域和关键环节改革。

1. 巩固“最多跑一次”改革成效

针对掣肘“最多跑一次”改革的两个核心问题,即政务信息公开不充分、信息孤岛等,浙江省政府可以通过继续优化体制机制予以解决:一是加强顶层设计,更好协调各地区、各部门的政务标准化和信息共享,破除整体性政府建设的制度藩篱;二是建立“以人民为中心”的工作机制,通过打造回应型政府,更好激发“最多跑一次”改革在提高老百姓满意感、获得感方面的潜力。

信息孤岛是制约“最多跑一次”改革向纵深发展的重点难点问题,但解决这一问题的关键不在于集权,而在于协调。有观点认为,信息孤岛是各地区、各部门数据管理系统不兼容所导致的技术问题,以及由于市民隐私或其他敏感信息不便共享而出现的权限问题。事实上,整体性政府的建立并不必然要求各系统间共享所有数据,而是只要能够实现跨系统数据对接,在老百姓办事时由本人授权读取必要证明信息即可。在现阶段,信息孤岛背后既不是技术问题,也不是权限问题,而是跨部门协调产生的管理问题。在行政分权体制下,不同层级、不同地区政府在政务服务中要求的材料、采用的流程和下放的权限等存在差异是正常现象。当前,浙江省的城市化进程已经进入都市区一体化的新阶段,它内在要求城乡之间、城市之间实现基础设施、要素资源和体制机制的互联互通。解决各部门、各地区条块割裂、系统林立的现象,

关键在于加强“最多跑一次”改革的顶层设计,建立全省统一的市场准入标准、政务服务标准,及时总结、推广实践有效的地方经验。加强顶层设计并不是要压缩地方差异化探索的空间,而是旨在规范、引导各地实践,建立跨部门、跨地区、跨层级的工作协调机制,为“最多跑一次”改革从点上突破到面上推广创造支持性条件。

针对一些改革举措尚未能够转化为老百姓、企业满意感、获得感的问题,政府需要意识到,“以人民为中心”的改革理念,还得要“以人民为中心”的工作机制予以支撑。调研显示,制约“最多跑一次”改革成效的主要因素突出表现为政务信息公开不充分、不合理,造成了市民、企业与政府之间的信息不对称;一些行政服务中心资源配置不合理,未能基于市民、企业的实际办事需求完善空间布局和功能设置;政务服务网用户体验差,更多基于管理部门而非用户习惯设计页面等。这些问题尽管表现形态不一,但其根源都在于用户导向的缺失。在深化、巩固“最多跑一次”改革成效的过程中,各级政府需要认识到,政府改革并不只需要行政部门的参与,老百姓的充分知晓、充分接受、充分使用是决定“最多跑一次”实践成效的关键。换句话说,“最多跑一次”改革实践成果的巩固,不能只靠政府的单方面努力,而是只有在政府和老百姓的互动中才能实现。将“最多跑一次”进行到底,要求各级政府确立回应型政府的基本理念,建立老百姓需求意愿表达、用户体验反馈,以及政务服务投诉三个方面为一体的制度化参与渠道,在充分了解老百姓需求偏好的情况下,更为精准地提供办事服务清单、优化办事服务方法。

2. 发挥“最多跑一次”改革的撬动效应

浙江省自“最多跑一次”改革提出之日起,就不只是围绕行政效率做文章,而是明确把撬动重点领域和关键环节的改革作为题中之义,致力于通过政府自身改革推进全面深化改革,增创浙江经济社会等领域的体制机制新优势。在“最多跑一次”改革业已取得较好阶段性成果的基础上,浙江省委省政府明确提出要在深化“最多跑一次”改革的同时,在“撬”字上狠下功夫,统筹推进重要领域和关键环节改革取得重大突破,不断放大“最多跑一次”改革对全面深化改革的牵引作用。这就是说,“最多跑一次”改革是浙江选准的“牛鼻子”,是

“放管服”改革在浙江的具体实践和前沿探索,更是浙江各级政府职能转变的重要引领。

完善产权制度和要素市场化配置是当前深化经济体制改革的两大重点任务。如何通过“最多跑一次”改革撬动产权制度和要素市场化配置改革?这里的核心思路在于,以创新政府服务方式来建设最佳营商环境,以高水平服务来支撑高质量发展。在完善产权制度方面,我们需要不断巩固和发挥我省国有经济优、民营经济活、多种所有制经济共同发展的优势,深化国有企业混合所有制改革,不断把国有资本做强做优做大;平等对待不同产权主体,在执法、司法和行政实践中加强对市场主体之间产权纠纷的公平裁决,破除部分民营企业家中存在的疑虑,推动民营经济实现新飞跃。在要素市场化配置改革方面,这是我国现代市场经济体系建设中长期存在的“短板”,与商品和服务市场相比,要素市场建设相对滞后,劳动力、土地、资金、技术、信息等要素自由流动不畅。伴随着劳动、资本等要素红利逐步消失,经济增长主要依靠要素数量投入来驱动的格局难以为继,必须实现从供给要素数量驱动到供给要素质量驱动的转变。深化要素供给的市场化改革,提高要素供给的质量和效率,是我国经济可持续发展的必然要求,也是经济体制改革的必由之路。当前,浙江省已经在工业领域推出了“亩均论英雄”改革,在项目领域推出了“标准地”改革,推行“区域能评+区块能耗标准”、“区域环评+环境标准”,在生态建设领域推出了主要污染物排放财政收费、绿色发展财政奖补机制等制度。接下来,我们还需要充分利用政府的制度供给,降低体制成本。比如在土地市场改革中,加快实施农村集体建设用地与国有土地同等入市、同价同权,农民宅基地在更大范围内流转、抵押、担保等,甚至着手解决由来已久的小产权房问题,形成浙江经验。

提高保障和改善民生水平、加强和创新社会治理是当前社会体制改革的主要内容。以“最多跑一次”改革撬动社会体制改革,关键在于不断完善公共服务体系,提高公共服务水平,让人民群众有更多改革获得感;打造共建共治共享的社会治理格局,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。在提高保障和改善民生水平方面,我们要紧紧围绕人民群众对美好生活的期盼来谋划改革。在

这里,为了让人民群众有更多改革获得感,必须实现政府的公共服务供给与人民的真实需求相匹配,而这又要求政府能够及时、全面、准确地掌握和辨识人民群众的真实需求,进而积极、高效、精准地回应和满足人民群众的真实需求。过去,我们较多地从人均收入、居民消费水平等冰冷的数据来表征人民群众的生活水平和生活质量,而相对忽视了人民群众共享改革发展成果的主观感受。一些地方政府的公共服务供给呈现出一种强烈的“一厢情愿”色彩,将“政府责任”简化为“家长主义”,导致公共服务供给与人民群众真实、迫切的公共服务需求发生较大偏差,其结果是政府尽管增加了公共服务的财力、人力投入,却未明显带来或提高人民群众的获得感。这种情形必须通过改革予以改变。在加强和创新社会治理方面,打造共建共治共享的社会治理格局,既要努力构建社会政策体系,加快推进以保障和改善民生为重点的社会建设,又要改善现有经济结构,大力建设民生经济;改革政府管理体制,建设服务型政府;还要扩大人民群众的参与权,为人民群众参与治理创造条件,形成公民、市场、社会与政府的合力。在共建中共治共享,在共治共享中共建,是我们既把社会治理理解为一个具有特定内涵的社会目标,又把它与市场经济建设、民主政治建设、先进文化建设联系起来的最重要依据。而在基层社会治理方面,发端于浙江省桐乡市并在全省燎原的自治、法治、德治“三治合一”建设,形成了升级“枫桥经验”的重要经验。今后,如何落实乡村治理中自治的核心作用、法治的保障作用和德治的支撑作用,如何

将乡村治理体系建设经验拓展到其他社会领域,如何实现在乡村乃至全社会的有效治理,都有大量工作要做,其中全方位的制度性供给是保障,需要开展一系列重大改革举措和制度建设。

总之,以“最多跑一次”改革撬动重要领域和关键环节改革是一项系统工程。推进“最多跑一次”改革并发挥其撬动作用,不但可以为浙江改革闯关,而且可以为全国改革探路。

注释:

①“浙江省委书记车俊谈‘最多跑一次’改革时表示,人民有诉求,难度再大也要向前推进”,载《青年时报》,2018年3月7日。

②中国政府网:“李克强主持召开国务院常务会议(2015年5月6日)”,http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-05/06/content_2857691.htm。

③⑥参见浙江省人民政府关于印发加快推进“最多跑一次”改革实施方案的通知 http://www.zj.gov.cn/art/2017/2/22/art_12460_290539.html。

④高翔:《公民参与视角下的地方政府创新及其绩效——基于浙江省19个地方政府创新项目的研究》,《经济社会体制比较》2015年第5期。

⑤新京报:《浙江书记谈推进“最多跑一次改革”:实现率达87.9%》,2018年3月9日,http://epaper.bjnews.com.cn/html/2018-03/09/content_713477.htm?div=-1。

⑦实地调研显示,时任武汉市委书记陈一新在推动武汉市“三办”改革中发挥了重要的领导作用,时任江苏省委书记李强是江苏省“不见面审批”的倡议者、推动者。

责任编辑 余 越

城乡二元结构的存续与转换^{*}

——基于城乡一体化公共性向度

□ 吴业苗

内容提要 城市公共性侧重于“公性”，农村公共性偏向于“共性”，由此，中国形成城乡两个不同的利益共同体。虽然改革开放后国家不断推进城乡协调发展，居村农民和进城农民生存状况明显改善，但由于针对城乡二元结构的制度改革存在公共性缺失，制度的非帕累托改进未能消解城乡二元结构。城乡二元结构在当前有维护农村弱势群体的生存权的作用，然而，由于它偏离公共性本质，对城镇化、现代化发展的消极影响更大，必须终结城乡二元结构。城乡二元结构向城乡一体化结构转换离不开城乡一体化公共性支持，需要从城乡对接、城乡统一、城乡均衡、城乡共同理性等方面进行建构。

关键词 城乡二元结构 城乡一体化 公共性

作者吴业苗，博士，南京师范大学社会发展学院教授。（南京 210097）

一、城乡二元结构及其研究不足

中国城乡二元结构是国家在计划经济时期自上而下推行城乡二元管理体制形成的，具有政府主导的强制性制度变迁特征。具体地说，城乡二元体制是国家根据1949年后的一穷二白国情和实现民族振兴愿景做出的促进重工业“赶超”发展的制度安排，不仅资源配置、生活资料供应、劳动就业和社会保障等偏向城市，城市拥有比农村更好的基础设施和发展条件，而且国家实施户籍管理制度，将城乡居民区分为农业户口和非农业户口，严格限制农业户口的人向城市流动和转移，最终形成了城市优越于农村的城乡二元经济社会结构。

集体化时期形成的城乡二元结构将总体性社会划分两个不同质性的单元，即以农业生产为主

的社队集体制农村和以工业生产为主的单位制城市。一方面，国家为了让城乡居民在各自场域内进行与之相应的经济和社会活动，建立了城乡分割、城乡有别的二元制度体系，包括户籍、住宅、粮食供给、副食品与燃料供应、生产资料供给，以及教育、就业、医疗、养老保险、劳动保护、人才、兵役、婚姻和生育等若干制度。^①这些制度的全方位实施，有效地规约了农村居民行为，绝大多数农村人失去了向城镇流动的权利。另一方面，国家为了加快积累工业化资金和更好地维护城镇居民利益，人为地抬高工业品价格和降低农产品价格，从工农产品不等价交易中获取“超额税”，致使农民经济利益长期遭受不公平“掠夺”。再一方面，国家为了优先发展城市，推进城乡差别化公共品供给体制，国家和城市政府包揽了城市的公共设施和公共服务，居民拥有较全面的福利待遇，而农村的公

^{*} 本文系国家社会科学基金重点项目“公共服务均等化视阈下‘人的城镇化’实践问题与体制创新研究”（15ASH015）阶段成果。

共设施和公共服务主要由社队集体组织和农民个人承担,农民能够得到“国民”待遇少于、低于城市居民。一系列不平等制度安排,造成了城乡几乎断裂的二元结构,城市居民生活在“九天”,农村居民生活在“九地”。^②

城乡二元结构看似是制度非帕累托改进造成的,但根本原因在于制度的公共性缺失。1949年后,国家经济发展和社会建设的重点逐渐转向城市,如此,国家在保持社会主义公共性不变的前提下派生出公有化程度不同的城市公共性和农村公共性——城市的公共性主要侧重于国家的“公”性,而农村的公共性更多强调社队集体的“共”性。改革开放后,尽管城市从单位制步入到“后单位制”,农村也从集体化时代过渡到“后集体化”时代,城乡社会都发生了巨大变化,不再井水不犯河水,但是,中国“总体性社会”及其治理的国家权力没有发生根本性变化,国家总体性社会对应的“总体公共性”依然如旧。并且,虽然城乡经济发展和建设在国家总体公共性下统一进行,但由于城乡间的沟壑没有得到消弭,城镇与农村没有完全对接、并轨,城乡在多数情况下仍依照不同的公共性进行经济和社会活动。进入新世纪后,国家在全面建成小康社会和基本实现现代化进程中实施诸多促进城乡协调发展新举措,不断加强城乡经济要素的互动与交流,但中国的城乡二元的结构力并没有由此而削弱,甚至在一些地方和部分领域还有所强化,以至于一些城市更像欧洲,一些老少边穷的农村还似非洲。

然而,学界很少有人用公共性视角检视城乡二元结构。城乡二元结构是中国推进城镇化和现代化发展的社会背景,政治体制改革、城镇化发展和现代化建设等课题研究都不能不顾城乡二元结构的存在,城乡协调、均等化和一体化发展更需要正面城乡二元结构的现实状况及其次生问题。藉此,城乡二元结构一直是理论与实践研究的重要内容之一,经济学、政治学、社会学等学科的一些学者对城乡二元结构进行了大量研究,而且形成了具有一定成熟度的研究成果。

综观这些研究,除了阐述城乡二元结构形成及制度根源外,研究主要集中在如何从制度上消除城乡二元结构。有学者认为消除城乡二元结构、实现城乡一体化发展的关键在于“体制上的变革

和制度上的创新”。^③也有学者对城乡二元制度改革艰难进行有针对性研究,指出城乡二元制度壁垒之所以难以打破,重点在于“附着在背后的利益博弈均衡实现的困难”,“平衡既有利益需要付出巨大的改革成本”,任重道远。^④还有学者对如何进行二元制度改革提出建议。黄锟研究指出,户籍制度仅仅是城乡二元结构的形式化制度,城乡二元制度改革的重点应该尽快“切换到对农民工的预期和收入等权利和待遇具有实质性影响的就业制度、社会保障制度、土地制度上来”;^⑤国务院发展研究中心农村部课题组也研究提出,城乡二元结构“仍是目前我国面临的主要结构性问题之一”,建议从拓展城乡发展一体化的视角、保障农民公平分享土地增值收益、构建普惠“三农”的农村金融市场体系、构建城乡统一就业市场和服务可及的农村公共服务体系等五个方面促进城乡一体化发展。^⑥

总的来看,当前的研究普遍认为城乡二元结构形成、存在及其问题都与国家实行城乡二元制度有关,其解构应该从制度上寻求突破口和解决办法。就此论,学者们探究城乡二元结构的方向是正确的,发现的问题以及针对问题提出的建议也不乏现实意义和应用价值。但多数研究是在解释城乡二元结构的制度事实,或揭示制度造成的问题,制度改进方面研究更多体现在“如何做”,但对制度的“前理解”和制度改革的终极价值不够重视。研究既没有很好地解读制度的“公共性”缺失,又没有表达制度改进要实现的公共性目标,陷入从城乡二元制度破解城乡二元结构的套路中,或相反,不能从根本上纠正城乡二元制度“不公”,也不能对城乡二元结构性问题给予更有效回应。

鉴于中国城乡二元结构现实问题以及对城乡协调、一体化发展存在的诸多不利影响,本研究在汲取已有的制度研究成果基础上,以城乡一体化公共性为向度,探究城乡二元结构存续的缘由和转换的公共性要求。研究包括:对城乡二元结构及其存续的合理与不合理进行学理甄别;探究城乡二元结构向城乡一体化结构转换的公共性逻辑。

二、城乡二元结构存续及其不合理性

中国城乡二元结构自 1950 年代以来始终保持较稳定状况,并在市场化、城镇化发展中不顾国家统筹发展政策干预,继续进行自我强化。姑且不论改革开放前国家主体有意夯实城乡二元结构,城乡之间出现泾渭分明界限,即便在改革开放后,国家实施了一系列城乡统筹发展政策,城乡二元结构仍保持着强大的对冲力,阻碍着城乡一体化发展。农村实施家庭承包制后,农户的经济收入显著提高,尤其是农民进城打工,多数农户除了农业生产收入外,还拥有来自城镇打工的工资性收入,并且,工资性收入成为多数农民家庭主要收入增长的来源。然而,城乡二元结构并没有随着农民进城、农户非农收入提高而出现松散,其结构的韧力顽强地将居民区分为农民与市民,而且农民仍是低于市民的“二等公民”。譬如城乡居民收入差距还很大:2002 年前城乡居民收入差距在 3 倍以内,而后一直在 3 倍以上,2014 年后才下降至 2.92 倍,2016 年是 2.72 倍,与 1990 年代中后期差不多。如果算上城乡公共设施和公共服务的差距,城乡居民实际收入差距要扩大 30~40% 左右。^⑦这表明,计划时期形成的城乡二元结构具有很强的惰性,没有因为国家允许农民进城打工和农户多了一份工资性收入而松动,城乡关系仍处于分化、甚至断裂状况中。

实事求是地说,改革开放后尤其在进入新世纪后国家在制度层面上没有再强化城乡二元结构,而且为了缩小城乡差距、破除城乡二元结构进行了一系列制度改革。1982 年至 1986 年中央连续 5 年下发关于农村工作的一号文件,为农村发展生产力“放权”。2003 年后中央每年的一号文件都以“三农”为主题,不断“让利”给农村,鼓励农民发展农业、提高收入和建设农村。从取消农业税、开展新农村建设到如今,国家实施了“工业反哺农业、城市支持农村”,以及“多予、少取、放活”等一系列强农、惠农、利农新政策。与此同时,国家将基础设施建设和社会事业发展重点也转移到农村,大力推动城乡公共服务均等化发展。但是,国家和各级政府所做的努力没有得到等值的回报,中国城乡差距并没有因为新制度、新政策、新举措而明显缩小,城乡二元结构在经济社会发展中仍保持较强的韧性和惯性:即使国家深化了户籍制度改革,取消了农业户口和非农业户口区别,实行统一

的居住证制度,也由于城乡二元土地制度的存在,导致农民们为了维护承包地、宅基地和农村集体建设用地的权益而不愿意放弃农业户口;即使居村农民的农业收入在家庭收入中占比越来越少,家庭不愿意种田的农民越来越多,也由于城乡二元就业保障制度没有覆盖全体农民,致使多数进城农民在非正规单位就业,工作极不稳定。也就是说,尽管国家和政府已经做了大量、且不乏有成效的工作,农村面貌发生了巨大变化,进城农民的生存状况也明显好转,但城乡二元结构“时至今日仍难以打破”,^⑧继续影响着城乡经济社会发展,左右着城乡居民的行动选择。

再者,城乡二元结构继续阻碍着城乡协调发展和农村城镇化、农民市民化的发展。城市凭借发展优势汲取了大量农村资源,农村的资金、劳动力等经济资源源源不断地向城市聚集,城市发展越来越快而农村发展越来越慢的“马太效应”并没有减弱。更严重的是,国家实施城镇化发展战略,要求农村人口向城镇转移、实现市民化,但由于受到城乡二元结构惯性作用,城市没有对进城农民全面开放,进城农民只能在城镇从事一般城市居民不愿意做的苦活、累活、脏活和危险活,并且几乎没有城镇职工社会保障,即多数进城农民仍以农民身份从事非农工作。换言之,中国城镇化发展中出现的土地城镇化快于人口城镇化、人口城镇化快于人的城镇化的“半城镇化”问题的制度根源即在城乡二元结构及其体制上,城乡二元的结构力和城乡不平等的制度力妨碍了城镇化既好又快发展。

打破城乡二元结构是中国实现城乡一体化发展的先决条件,唯有打破城乡二元结构,中国的农村社会才能转型为城镇社会,传统社会才能转型为现代化社会,也才能如期建成全面小康社会和基本实现现代化。如此,城乡二元结构俨然成为解决城乡均等化和一体化发展问题的症结。然而,有学者从保护小农立场出发,认为当前的城乡二元结构几乎取消了所有限制农民进城的制度,并且保护了农民返乡的权利,限制城市资本下乡,并就此指出,城乡二元结构“正在由过去剥削性的城乡二元结构变成保护性的城乡二元结构,变成保护进城失败农民仍然可以返回农村权利的结构”,而且正是城乡二元结构存在,才“防止了城市贫民窟的形成”,“使中国未形成严重的城市内二元结

构”。^⑨对城乡二元结构存续的现实,学界更多的是质疑其合理性。楚德江指出,城乡二元结构对中国经济社会发展的危害远超过其通过抑制农村劳动力价格和劳动者福利,“中国现代化的希望建立在公正的社会制度、平等的公民权利和公平的市场竞争的基础之上,远比建立在歧视性的城乡二元结构之上更为可靠”。^⑩张曙光认为“城乡二元结构的歧视性质和剥削性质是清楚的”,农村不是中国现代化的另一面,不能为了实现现代化,维护社会大局稳定,就从农村抽血,让农民做出牺牲。^⑪吴业苗也研究强调,“城乡二元结构实质上是权利不平等、城乡发展不协调的社会体制,不能因为它现在还具有一些正面功能,就错误地认为它的存在是合理的,并将长期保留”。^⑫

尽管学者在此问题讨论上有打“口水仗”之嫌,但城乡二元体制的“恶”不容否定,更何况,中国改革开放后经济社会发展成就和创造“中国特色”的功劳并不在城乡二元结构上。城乡二元结构在当前“半城镇化”中存在维护进城失败农民返乡权利和阻止城市资本下乡掠夺农村资源和农民利益的“善”,居村农民确实可以在乡村依靠种田过“温饱有余的宁静生活”,但城乡二元结构对农民保护只是一种表象。相比于过去,城市对农村的公开“掠夺”、“剥削”是有所减轻,城乡二元结构一定程度上维护了农村弱势群体的生存权,但是,城乡二元结构没有摒弃对农民的歧视,没有赋予农民与市民同等的“国民待遇”。从本质上说,城乡二元结构仍是城乡正常关系的异化,不能因为这个不合理的结构在特定时期有少许的积极性,就企图保留、甚至维护它。中国的城乡二元结构是城乡不平等体制在特定时期形成的,它对城镇化、现代化发展的消极影响和对农村居民的不公正、不正义危害是深重的,必须终结其存续,促进其转换。

三、从城乡公共性失衡看二元结构转换困境

城乡二元结构之所以能形成并得以继续,其重要原因在于国家总体公共性与城市公共性农村公共性失衡。学界对公共性内涵有不同的解释,国内学者汲取了西方学者的公共性是对公平与正义的“重叠共识”、公共性是时间和空间的体现、公共性的本质是公共权利,以及公共性是行为者、利益、可进入性三维的统一等一些观点,^⑬认为公共

性具有公共的、公众的、共有的和社会共同等性质,^⑭是公共领域的本质属性,是国家和政府进行社会治理的基本理性,公共权力必须围绕公共性开展规制活动。就此看,国家在计划经济时期实行城乡二元体制和在改革开放后推进城乡统筹发展战略,分别是国家公共政策偏离公共性和回归公共性的举措。

严格意义上说,城乡社会是一体的,国家不应该、也不能为了国家“私利”或部分人利益制定、实行侵害农村人利益和不利于农村人发展的不公正制度。然而,几乎所有国家尤其是发展中国家在其现代化发展中都不同程度地重城市、轻农村,即亨廷顿说“现代化带来的一个至关重要的政治后果便是城乡差距”。^⑮中华人民共和国建立后国家选择不同体制分治城乡社会:在农村对小农进行社会主义改造,引导分散农民走社会主义集体化道路;在城市对工商业进行社会主义改造,通过合股、购买等方式建立以国营为主的国有经济,国有化和公有化程度都高于农村。国家在公有的、社会主义的总体公共性不变的方针下建构了公共性程度不同的两种体制,城市的公共性程度普遍高于农村公共性,并且城市更“公”,农村更“共”。如此做,造成了城市是国家的,国家在资源配置和福利保障上首先满足城市及其居民需求;而农村是集体的,在大跃进高潮和人民公社化运动中国家曾尝试建立“一大二公”体制,可是公有化规模大、程度高的高级社和公社终因饿死人不得不缩小规模,降低公有程度,实行社队集体制。换言之,在崇尚公有化、国有化年代,国家总体公共性被分解为“公性”与“共性”,“公性”大于、高于“共性”,以至于城乡公共设施建设、公共服务水平和居民生活水平出现了较大差距。尽管当时国家权力也意识到城乡差距不是社会主义,并决意缩小、直至消除城乡差距以及工农差距和脑力劳动与体力劳动差距,但遗憾的是,国家没有找到“公”与“共”媾和的办法,城乡差距、不平等在社会主义建设过程中被定型在二元结构上。

国家公共性是全体社会成员共享利益的公共性,城乡理当在同一公共性底色上发展经济和进行社会建设。然而,当国家总体公共性的同构性被城乡二元结构分解为城市公共性和农村公共性后,城乡社会出现分野,国家只能在城乡“双重公

共性”上跌宕起伏。由于国家对城乡社会实行强力管制,城市人在“公性”下和农村人在“共性”下各自过着自己生活,农村人没有因国家偏心和过着低于城市人一等的生活而抱怨国家、仇恨城市,也没有出现农村人为了争取平等公民权利而“暴乱”。但是,改革开放后,城市大门逐渐向农村人打开,越来越多的农村人不再“安分”,纷纷涌入城市公共空间分享市民的公共性。最初,农村人以进城打工方式获取城市公共性,因为打工的收入高于农业生产收入;继后,农村人采用到城镇做生意、落户方式扩大城市公共性占有,城郊农民利用城市扩建、生意成功农民利用购房等方式成为城市人,甚至在1990年代一些农村人通过购买城市户口方式成为了城镇人;再后,尤其是在新世纪后,城市公共性由于国家推行和谐社会建设具有更多的包容性,进城农民的民生问题逐渐受到国家和城市管理者的重视,进城农民的生存状况在和谐社会、改善民生的政治氛围中得到较大改善,他们中一些人成为了“新市民”。

当前城市公共性不再为城市人独有,进城农民部分地分享了城市人的公共性。从就业上看,城市的工作空间几乎向进城农民开放,农民能在城市各行各业从事与自身能力、素质相匹配的工作。尽管相当多的农民从事的是城市人不愿意做的活,如清洁工、建筑工,以及在医院、养老机构做服侍人的工作,但他们的工资收入比较高,足够他们过上普通市民的生活。从保障权益看,城市公共服务特别是公共设施基本覆盖了进城农民,除了医疗、养老、住房等保障外,大多数公共服务将进城农民纳入进来。尽管医疗、养老、住房等服务保障暂时不能均等化向全体农民提供,但不难看出,近年来国家和城市政府明显加大了这类服务的覆盖力度,正在逐渐让进城农民享有城市人的医疗、养老和住房保障。尽管如此,但必须承认,城市对进城农民开放的公共性仍旧不彻底,多数进城农民生活在城市公共性外围,距离公共性的核心区还很远。也就是说,虽然中国当前的城镇化已经步入中后期发展阶段,一些农民深度嵌入城市社会,能够与市民一道工作和生活,但国家总体公共性没有完全消除不平等、不公正,也就是说,城市社会没有真正公共性地对待进城农民,还没有全面赋予进城农民与市民同等的公共性权益。

另一方面,虽然农村公共性程度低于城市,但凸显的“共性”让农村和农村人逐渐有了自己优势,不愿意放弃或出让“共性”利益。在计划经济时期,国家将行政权力下放到农村最底层,对农村实行“纵向到底、横向到边”管制,农村“公性”得到一定的加强。由于农村地域广、人口多、事务杂,行政公权没有能力包办农村所有公共事务,只能依托集体组织开展集体行动,包括建设公共设施和供给公共服务。但农村始终没有变成“公家”的,仍属于“共”,即社队集体或行政村是村民大家的。当然,这并不是说农村没有“公”,即使在改革开放前国家对农村的公共建设和公共事业发展也有一定的支持。如农村学校不全是民办老师,几乎每一个学校都有几个吃“公家”饭的“公办老师”;农村诊所和卫生院也是这样,不全是赤脚医生,大一点的卫生院也有“正式医生”。尤其是在改革开放后,国家在农村投资办学、建医院,将高等院校培养的合格老师、医生和技术人员输送到农村基层,并且,绝大多数民办老师、赤脚医生等都不断地被转为由政府财政供养的正式人员,农村“公性”程度大大提高。如此,农村的公与共逐渐交织在一起,并且“公性”越来越强。但与城市不同的是,农村的公共性是分层级的,有村庄和行政村的小公共性、乡镇的中公共性和县市的大公共性,村民享有的公共性不能跨地界到另一个村或乡镇,只能逐级到上一层机构。这一方面保证了农村本地居民能享有本地公共性权利,减少或防止本地公共设施和公共服务的公共性外溢,另一方面这也造成了公共性异化,让公共性被某地居民或少部分人所占有。籍于此,一些农村和农村人将地方公共性圈占起来,不允许外面人尤其是城市人进入,这突出表现在农民的土地“三权”上。国家和农民视承包地、宅基地和集体经营土地是村集体的,或自己的,不允许城市人打它们主意,即使农民进城有了稳定工作,能进行正常城市人生活,他们中不少人也不愿意放弃承包地、宅基地和集体经营土地。

总的来说,城乡公共性失衡一直存在着,城市公共性和农村公共性都存在“不公共”问题。就发展进程看,由于国家推进城镇化发展,要求、鼓励、动员农村人进城和实现市民化,城市公共性正在逐步向农村人开放,越来越多的农村人享有了越来越多的城市公共性。不难预见,随着中国农村社

会向城镇社会转型,城市的公共性将被绝大多数进城农民享有。相反,改革开放后农村公共性程度提高与农村公共性开放力度不同步,一些农村和农村人将农村公共性占为己有,既不想放弃,也不想与外人分享,甚至还利用农村的公共性谋私利。如此,城市公共性提升对消除城乡二元结构有积极作用,更多的农村人因为有了城市公共性而成为城市人。相比较而言,农村公共性一方面因为“公性”提高走近城市公共性,并逐渐与城市公共性对接,另一方面,农村公共性的“共性”力量强大,掣肘着非农村人享有公共性,为城乡二元结构消解添加难度。

四、超越边界:建构城乡一体化公共性

与其说城乡二元结构是国家在特殊时期实施城乡不平等、不公正制度形成的,不如说是统摄国家权力的公共性出现偏离而导致城乡结构变异。国家总体公共性在1949年后缓慢发育、曲折生长,其外在形态的“权力集装箱”(power containers)^⑩出现了正义问题——为了一些人获得更大利益而剥夺另一些人利益,或让另一些人做出牺牲,通过集中配置性资源和权威性资源优先保障城市发展和城市居民利益。毫无疑问,“重城轻乡”公共性与公共性的公平价值理念相悖,基于此公共性进行的社会实践的后果即为城乡不平等、不均衡的城乡二元结构。鉴于城乡二元结构下国家权力缺少公共性正义,以及建立在城乡不平等、不公正的非公共性基础上城乡二元结构对城乡社会活力和民众进取精神的抑制,中国有必要整合城乡双重公共性,使其提升或升级为城乡一体化公共性。建构城乡一体化公共性是一系统工程,包括诸多方面,也有不同的着力点。从消除城乡二元结构、促使其向城乡一体化结构转换角度看,城乡一体化公共性的建构可以从城乡对接、城乡统一、城乡均衡、城乡共同理性等方面进行。

第一,建立城乡对接的公共性。城乡二元结构是国家主导建立的城乡分治的社会形态,在其存续过程中逐渐形成了固化的两大利益空间。城乡两个利益空间一直处于不对等地位,一个强大一个弱小、一个先进一个落后、一个现代一个传统,阻碍着城乡社会良性运行和协调发展。小康社会和现代化社会建设不可能在城乡分立、隔离状态

下进行,城乡空间必须对接、并轨。从必要性上说,唯有城乡处于一个空间,实现充分对接,城乡一体化公共性才能在保证公共利益最大化基础下实现城乡居民的“共在、共处、共建、共享”;唯有城乡两个小公共性无缝对接在一起,深度嵌入,城乡共同体才能在城乡一体化公共性上实现整体利益大于城乡两个个体利益的加和。从操作性上说,城市社会要继续加大开放力度,促使城市公共服务向进城农民全面覆盖,让进城农民享有市民化公共服务,与此同时,城市公共服务也要向农村延伸,保障居村农民能过上市民等值水平的生活。此外,农村在与城市对接中也要向城市开放,不仅要通过发展都市农业、旅游农业吸引广大市民来农村消费,还要接纳下乡的城市资本,准许城市人参与农村建设,共享美丽乡村的田园生活。

第二,建立城乡统一的公共性。公共权力最富有公共性,“它肩负着为全体公民谋幸福这样一种使命”,^⑪体现了最广大人民的根本利益公共性面向。进入新世纪后国家不断突破城乡界限,引导资源向农村流动,填补城乡之间差距,优化城乡结构。然而,几十年形成的城乡制度壁垒十分坚固,来自城乡社会的诱致性制度变迁总是步履蹒跚,不能在较短时期内实现城乡关系的根本性突破。此外,由于城乡分化社会受到来自市场经济和城镇化发展的强烈冲击,愈发碎片化,越来越多的农村人因为“脱域”而处于城乡“悬空”状态,既不甘心返回到乡村继续过农民式生活,又不能融入到城市社会,转身为市民。鉴于此,城乡一体化公共性建构绝非易事,面临着复杂的社会矛盾和尖锐的社会问题,需要国家“通过政治手段”“重新创造被现代化摧毁了的那种社会统一性”。^⑫

第三,建立城乡均衡的公共性。学者们习惯从公共性的公正性、公平性、公开性、民本性、协同性等特性讨论公共性建构问题,其实,公共性还包括均衡性。均衡性体现在公正性、公平性、协同性上,但与它们并不相同,相比而言,更接近于“一致”、“差不多”。强调城乡一体化发展中公共性的均衡性建构,出发点和落脚点都在于将城乡视为一个整体,要求发展兼顾彼此。具体地说:一要国家和城乡社会“同时在场”,代表国家的行政权力和代表社会的民间力量在经济社会活动中相互配合、尊重或照顾彼此关切,使国家目标和社会需要相

一致;二要城市与农村“联姻”,城市不能歧视、排斥进城农民,要赋予他们与市民均等化权益,农村也要向城市及其市民开放,允许城市人居住、生活,发展现代农业;三要城乡社会实现共治,不能拘泥于农村解决“三农”问题,要跳出农村,从城市寻求“三农”问题解决的更有效途径,同时,城市病等问题的解决也要从农村寻找办法,将城市现代文明、公共服务延伸到农村,让居村农民过上与城市人一样的生活,进而减轻城市发展中的人口压力和经济承载负担。

第四,建立城乡共同理性的公共性。在价值理性上,城乡一体化公共性要求实现城乡公共利益最大化,保证城乡居民能共享公共利益。城乡一体化公共性中公共利益“最大化”和“共享”并非每一个人都能平均、同等享有公共利益,其理性还要求社会给予弱势群体、困难人群“罗尔斯式的正义关怀”,即“尽量平等地分配社会合作所产生的利益”,“以一种有利于最少受惠者的方式谋利”。^①在工具理性上,城乡一体化公共性追求的是公共设施、公共服务的效果和质量,以及公众的满意程度和幸福感提升,“不能简单地用利润或效率标准来进行衡量”。^②依附在城乡二元结构上利益归属者不会轻易放弃既得利益,转换城乡二元结构为一体结构是一次利益重新划分和交易过程,国家必须借助公共性工具降低利益分配的交易成本,努力让公共利益共享。在事实理性上,城乡一体化公共性要求政府不要过于“自负”,凭自己直觉和意志“统治社会”,需要积极回应社会需求,根据“公意”促进城乡协调发展。公意是公众最真实的公共性,也是社会整体公共性体现,唯有从公意出发,才能做到“从全体出发,才能对全体都适用”。^③

注释:

①郭书田、刘纯彬等:《失衡的中国——城市化的过去、现在与未来(第一部)》,河北人民出版社1990年版,第29~78页。

②梁漱溟:《社会与人生:梁漱溟文选》,中国文联出版1996年版,第674页。

③周志山:《从分离与对立到统筹与融合——马克思的城乡观及其现实意义》,《哲学研究》2007年第10期;汪宇明、崔庆仙:《城乡一体化条件的体制创新、现实响应及

其下一步》,《改革》2011年第2期。

④周世军:《城乡二元体制藩篱为何难以打破——基于制度经济学的一个理论阐释》,《理论月刊》2017年第1期;张国胜:《基于社会成本考虑的农民工市民化:一个转轨中发展大国的视角与政策选择》,《中国软科学》2009年第4期;国务院发展研究中心课题组:《农民工市民化进程的态势与战略取向》,《改革》2011年第5期。

⑤黄银:《城乡二元制度对农民工市民化进程的影响与制度创新》,《现代经济参考》2014年第8期。

⑥国务院发展研究中心农村部课题组:《从城乡二元到城乡一体——我国城乡二元体制的突出矛盾与未来走向》,《管理世界》2014年第9期。

⑦石洪斌:《农村公共物品供给研究》,科学出版社2009年版,第61页。

⑧厉以宁:《论城乡二元体制改革》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2008年第2期。

⑨贺雪峰:《城市化的中国道路》,东方出版社2014年版,第12页。

⑩楚德江:《城乡二元结构值得留恋吗——与贺雪峰先生商榷》,《学术界》2012年第9期。

⑪张曙光:《中国城市化道路的是非功过》,《学术月刊》2015年第7期。

⑫吴业苗:《户籍制度改革与“人的城镇化”问题检视》,《学术界》2016年第4期。

⑬贾英健:《公共性的出场与马克思主义哲学创新的当代视域》,《湖南社会科学》2008年第4期。

⑭蔡青竹:《公共性理论研究的缘起与现状:兼论马克思的公共性思想》,《学术界》2017年第9期。

⑮[美]塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为等译,上海人民出版社2008年版,第55页。

⑯[英]安东尼·吉登斯:《民族——国家与暴力》,生活·读书·新知三联书店1998年版,第14页。

⑰[德]哈贝马斯:《公共领域的结构转型》,曹卫东等译,学林出版社1999年版,第2页。

⑱[美]塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为等译,上海人民出版社2008年版,第56页。

⑲[美]约翰·罗尔斯:《正义论》,何怀宏等译,中国社会科学出版社1988年版,第7页。

⑳王乐夫:《论公共管理的社会性内涵及其他》,《政治学研究》2001年第3期。

㉑[法]卢梭:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆1980年版,第42页。

责任编辑 余越