



在革新中变革自身的 越南行政改革理念

◎ 高 云 李保林

一到越南,看着头戴斗笠、身穿旗袍还骑着摩托的美丽女子,听着叽哩呱啦根本不懂的语言,不失为一种奇异的享受。可在越南呆的时间越长,你的这种奇异心理就会越来越淡。毕竟中国与越南同为以共产党为执政党的社会主义国家,在先后进行了经济体制改革之后,又先后进行了行政体制改革。在国内一些行政改革研究者看来,似乎无论是经济体制改革或是行政体制改革,越南均是以中国为范。确实,由于越南与中国同为在苏联深刻影响下建立起比较接近的政治体制和经济体制,又由于越南与中国同为受古代封建专制主义中国传统政治濡染甚深的国度,两国在经改或是政改层面有不少相互借鉴的地方。但是,随着经济改革的逐步深入,越南在注重学习中国改革经验的基础上,也在积极探索符合越南实际的、有利于解决越南经济生

活发生巨大变革后上层建筑弊端的行政改革路径,其最值得关注的可能还不一定是某些具体做法的近似或差异,而是其行政改革理念的变化。

"民本政府"理念日益突出。以前人们在越南买一辆摩托要花一个月甚至更长的时间来办理注册登记手续。但自从越南实行行政机构改革以来,便简化了行政审批手续,实行"一道门一个章"制度,现在只需要一天甚至一个上午就可以办完所有手续了。这种改革,是要建立"属民、由民、为民"的政府。而在"为民"早已被确立为社会主义国家性质的根本属性之后若干年,在共同进行了经济体制改革的中国与越南,都同样感觉到这一属性所受到的挑战的严峻性,并不约而同将此作为政府改革的根本性的东西加以强调,确实是发人深思的。

强调法治理念。在国内我们常讲"两手抓,两手都要硬",想不到来到越南作学术交流时,他们也是这么讲。越南经济体制改革晚于中国,1986年才开始"革新"事业,行政改革自然更晚。但是,在行政改革中,也已经十分注重权力的法律规范问题。从过去传统的"公权行政"(即无限权力)转向"法权行政"(即依法行政),是越南目前在深化行政改革中相当重视的理念。针对越南政府各级机关权力关系需要确切界定,关系需要理顺的现状,以及防止因权属关系没有明确法定界域被一些权力部门利用滥用职权,越南行政改革理论界和行政改革的具体实践者都认为,要通过制定有关法规,填补法律缝隙,切实依法行政。各地方基层政府的行政改革,其实践过程中,都要注意向建设社会主义法治国家的目标前进。越南行政改革学术界和实践层面得出的这一重大结论,实在

与我们是殊途同归。

倡导精兵简政，杜绝官僚作风。在国内原本以为中国的官是全世界“最大”的官了。想不到在越南呆长了，才了解到原来世界上任何一个政府在完成行政现代化的改革之前，都存在着较为严重的官僚习气和机构庞杂的现象。越南在行政改革中，逐步看到，政府管理经济的传统方式存在着政府审批权力过大、政府管理着若干在市场经济条件下没有必要由政府去管的事务、政府不恰当地干预企业的经济运作、政府官僚主义作风严重不适应市场经济发展的要求、政府办事效率差以及手续烦琐等问题，并要求在充分发挥市场机制作用的过程中，转变政府职能，建立与发展社会主义市场经济相适应的行政管理体制。在这种富有创新精神的理念的支配下，越南目前的行政机构改革和政府转变职能的改革，都体现出了适应市场经济的政府自觉意识。如在政府职能和行使宏观管理职能，避免政出多门；政府宏观管理机构实行从战略、规划到人力资源按行业经济管理，避免投资建设中的交叉、重复和浪费；减少政府对经济的直接管理，发挥非政府机构作用，让一部分公共服务职能从政府移交到社会中介组织，让这些组织自己管理，自己负责；在财政体制方面，革新国家财政管理机制，减少政府向生产经营领域的投资，市场的事情让市场去办，国家财政只用于关系到国防、安全、文化、社会、协助发展等领域，取消向亏损企业的资助。等等。实践被自觉理念所指导取得的成效在这儿是显而易见的。要是没有经济体制改革的突破性发展，越南行政改革就不会形成如此明显地向适应市场经济需要发展的趋势；而没有理念上的创新，改革也不会在取得初步成效后有后续的清晰目标方位，从而避免陷入技术工具主义的狭小天地。

鲜明地提出政府要强化公共服务。与越南政府的官员交流时，我们发现越南在积极向中国学习的同时，也在注意追踪、关注美国、日本、瑞典、法国、巴西、智利等国家在行政改革方面的经验，研究其做法。这包括：政府从无限政府向有限政府形态的变迁，政府退出若干直接搞经济活动的领域，政府要正确处理好“掌舵”与“划桨”之间的关系，要善处中央与地方政府的权力划分关系，行政民主化和扩大公众参政面，某些公共服务有条件地社会化、私有化，建

立“民本政府”，政府决策的科学化，等等。越南的行政体制改革超越传统社会主义国家既有的改革模式，吸取世界各国的有益经验，当是顺理成章的结果。事实上，在提高公共服务质量思想指导下，越南好多地方都进行了提高政府公共服务效率和服务质量的活动。如胡志明市的“一道门一图章”式服务和河内市的“一道门一头绪”式服务，均与中国的“一条龙”、“一站式”服务十分近似，取得的成效是越南公众比较认同的。

联系到我国多次行政改革中在提高公共服务质量方面的成效均不理想的事实，在行政改革中如何更加自觉和紧迫地更新公共服务理念，广泛吸取世界范围内的先进经验，是不能不考虑的重要问题。

重视公务队伍的正规化、规范化建设。越南早在1998年就已经颁布了公务员法令，由此，越南政府建立了有关国家公务员的基本法律框架。在贯彻公务员法令的过程中，越南十分重视公务队伍的正规化、规范化建设，并从理念上把培养、建立一支

适应越南政治经济发展和社会进步需要的公务员队伍作为行政改革的基础目标。在此认识前提下，越南行政改革理论界和许多政府官员形成了一系列关于公务员队伍建设思想。这些理念，包括进一步建立公务员队伍建设的法律体系，明确公务员道德要求，公务员必须拥有新的公务素质，国家为建立稳定的忠诚于职业道德和法律的公务员队伍应当在薪金、住房等决定生活稳定性方面创造必要的条件，建立官员轮流任职制度，建立规范、合理的公务员选拔、晋升制度，建立规范的公务员培训制度。总的来看，越南关于公务员制度建设的理念形成较早，发展也比较快，现在其国家公务员队伍建设已经可以在清晰的理念架构中有条不紊地进行。

在越南一些行政学学者看来，为完善社会主义民主的政治体系革新过程必然对事关公众利益的行政改革提出要求，而行政改革的实践又必然对整个政治体系提出必须革新的要求，二者的目标是并行不悖的，也是互为条件的。正如越南总理潘文凯所言：“行政改革不是政府机构的单一事情，而要有从中央到地方各级党委在党对国家机构领导方式革新基础上的领导和严格检查。若不把行政改革跟对党，首先是对行政体系中的党组织、干部和党员的整顿工作密切结合，那么，行政改革就不可能取得成功。”这样的与国际政治学领域所谓转型国家政治体制改革不可与行政改革同步的见解相悖的理念，当然吸引着人们以极大的兴趣期待其投入实践后的成效。



越南民众对改善公共服务的需求是多方面的



历次战争中付出的巨大牺牲自然蕴含着执著的价值追求 李保林 / 摄