

分析与比较：

《行政改革与地方治理》 国际研讨会论文集

董礼胜◎主编

分析与比较：

行政改革与地方治理——国际研讨会论文集

王康 主编

中国社会科学出版社

分析与比较：

“行政改革与地方治理”国际研讨会论文集

董礼胜 主 编
负 杰 副主编

⊗ 中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

分析与比较:“行政改革与地方治理”国际研讨会论文集/董礼胜主编. —北京:中国社会科学出版社, 2007. 1

ISBN 978 - 7 - 5087 - 1626 - 8

I. 分... II. 董... III. 行政管理—国际学术会议—文集
IV. D035 - 53
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 000053 号

书 名: 分析与比较:“行政改革与地方治理”国际研讨会论文集
主 编: 董礼胜
责任编辑: 张国洪 刘 晋

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032
通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦
电 话: (010)66051698 电 传: (010)66051713
邮购部: (010)66060275
经 销: 各地新华书店

印刷装订: 保定市恒艺印务公司
成品尺寸: 140mm×203mm 1/32
印 张: 7.875
字 数: 210 千字
版 次: 2007 年 1 月第 1 版
印 次: 2007 年 1 月第 1 次印刷
定 价: 12.00 元

(凡中国社会科学出版社图书有缺漏页、残破等质量问题,本社负责调换)

序

1982年以来,中国行政改革逐渐呈现出每隔五年进行一次阶段性特点,而每次改革之前,理论和实践方面的准备都是不可缺少的。目前,我们又处于为下一轮行政改革确定基本思路、工作重点和前进方向的重要时刻,对此展开学术界的研讨和交流是相当必要的。而综观世界,当前西方各国行政改革的一个重要特点是从新公共管理转向后新公共管理,发展趋势有了新的变化。因此,中国行政改革的新思路,既需要建立在对自己的行政传统的不断反思和总结,特别是对近20多年来的行政改革实践的总结的基础之上,又需要放眼世界,在全面把握各国行政改革基本特点和发展趋势的前提下,深入分析、合理扬弃,吸收和借鉴其他国家的经验和做法,为我所用,以进一步促进中国行政改革的发展。

正是在这样的背景之下,2006年4月18日至20日,由中国社会科学院政治学研究所和挪威奥斯陆大学政治学系联合主办的“行政改革与地方治理”国际研讨会,在北京香山饭店召开,来自中国行政管理学会、中国社会科学院、国家行政学院、中央党校、北京大学、中国人民大学、清华大学、华中科技大学、浙江省委党校、浙江省社科联等国内科研与教学机构以及挪威奥斯陆大学的20多位政治学与公共行政学领域的专家学者参加了本次研讨会。与会的专家学者围绕行政管理体制改革的基本思路、政府职能转变、农村公共品提供、治理理论与“新公共管理”、地方政府危机管理及地方治理等一系列问题进行了广泛的交流和研讨,并在许多方面达成一定共识。

中国与参会者认为,我国已经进入全面建设小康社会和完善社会主义市场经济体制的关键时期,无论是落实科学发展观,还是构建和谐社会;无论是优化经济结构,还是转变经济增长方式;无论是建立资源

节约型和环境友好型社会,还是建设创新型国家,深化政府行政管理体制改革都至关重要。与会者认为,中国的政府行政管理体制改革,既是经济体制改革的重要组成部分,也是政治体制改革的重要内容;既是完善社会主义市场经济体制的客观需要,也是全面建设小康社会与加快构建和谐社会的必然要求;既是解决经济社会发展中深层次矛盾和问题的重要途径,也是贯彻依法治国方略和建设社会主义法治国家的首要任务,是一项复杂的系统工程。因此,要从国情、经济社会发展及人民群众的愿望出发,因地制宜、求真务实、积极稳妥地推进这项改革。

经过 20 多年的努力,中国在行政管理体制改革方面积累了丰富的经验,取得了一些积极的进展,主要是:求真务实确定目标、积极稳妥推进改革,转换行政运行机制、健全科学决策体系,创新行政管理方式、健全责任监督机制,增强社会管理能力、构建和谐治理机制,等等。但是,总体来看,中国行政管理改革仍然面临着一些重要问题和矛盾,还不能完全适应不断发展的新形势和新任务的需要,改革的任务仍十分艰巨。与会者普遍认为,中国行政管理体制改革涉及复杂利益关系和多方权力格局的调整,直接影响着经济发展和社会稳定,必须坚持积极稳妥、循序渐进的方针,加强领导、统筹规划、精心组织、妥善安排,特别是要把管理体制改革放在更加突出的位置,把转变政府职能作为改革的出发点和落脚点,做到改革方案周密稳妥、工作推进深入细致、风险防范及时有效。在中国行政改革中,既要借鉴国外行政改革的有益成果,更要注意研究改革中的经验教训,特别是要和中国国情相结合,从我国的社会主义制度出发,走出一条符合自身实际的改革道路。

挪威与会者认为,现实生活中的政府是一个“旧公共管理”、新公共管理和后新公共管理的复杂混合体。一些老的管理因素,如一些传统官僚制度的主要特征,具有很强的路径依赖性,几乎会永远持续下去;而另外一些特征可能会做出新的调整,有的甚至变化还相当频繁。在现实中,各个国家之间存在着各种各样推进改革的方式,不同国家

的改革次序也是不一样的。由于各个国家的政治制度、经济发展水平,以及政治—行政文化和环境压力的不同,他们会选择不同的改革路径,进而决定自己的改革方向、具体内容和方式。

新公共管理作为一股改革浪潮,显然是建立在那种坚信只存在一种能够解决任何问题的改革模式的信念之下的。如果审视一下后新公共管理改革,这种观点显然是不正确的。需要强调指出的是,新公共管理改革出现或面临的问题与缺少文化敏感性有关。换言之,当设计改革方案并付诸实施的时候,人们必须考虑各国的文化环境,包括基本的社会规范和价值准则。也就是说,在美国或英国是好的改革理论,在中国或挪威就不一定适合。

从研讨和交流的结果可以看出,两国学者在各国的行政改革应从本国实际出发,对国内外改革条件和环境进行深入辨析,不能盲目照搬别国经验这一基本取向上具有一致的看法,这是十分令人欣喜的。事实上,这也是我们双方能够保持长期友好交往,并使学术合作不断深化的一个重要原因。这次会议不仅加强了国内行政学界的学术交流,而且促进了国内外学者在行政改革思想与实践方面的沟通与比较,为以后的学术研究和合作打下了良好的基础。

董礼胜

2006年8月7日

导言:行政管理学前沿与 热点问题研究综述

负 杰

1978年后,行政管理学学科在中国得到恢复重建和全面发展,学科建设、体系完善和应用研究得到不断扩展和深化。尤其是20世纪90年代以来,随着社会需求的不断扩大、公共管理热点的日益兴起和MPA研究与教学工作的广泛开展,行政管理学又被赋予了新的内涵和活力,其快速发展的势头得到进一步加强。这种蓬勃、繁荣的学科发展环境为行政管理学研究提供了难得的发展机遇和有利条件。目前,行政管理学已成为指导政府公共管理实践的重要学科。

近年来,行政管理学研究正逐渐与政府管理实践形成一种良性的互动。一方面,行政学理论的深化为公共管理实践提供了有针对性的理论指导;另一方面,政府对经济社会管理的实践也进一步促进了行政管理学研究和学科的发展。总体而言,近年来行政管理学研究的前沿和热点问题主要集中在公共管理的学科建设、政府职能及其转变、行政体制改革、公务员制度的健全和完善、政府管理方式的变革、地方治理研究等领域,以下对这些方面的研究状况进行概括性介绍。

一、关于公共管理的学科建设

近年来,随着行政管理内涵的扩展和学科转型的推进,对公共管理学科建设的探讨逐渐成为热点,特别是对公共管理的内涵、特征、研究途径,公共管理与行政管理的关系,公共管理与“新公共管理”的关系等内容,正成为学术界关注的热点问题。

在这个领域,有的学者认为,行政管理只是对政府行政系统的管理,包括政府自身管理和对外职能管理两方面,而公共管理的范围则

进一步涵盖了非政府公共组织,甚至应延伸到立法和司法领域。另一部分学者认为,公共管理只是公共行政中重视实施管理的技能和方法、重视公共项目和绩效管理、重视政策科学和公共政策作用的一种理论派别,是政府公共部门、非政府公共机构等公共组织依法制定与执行政策、建立与维护公共秩序、管理公共事务、提供公共服务和增进公共利益的活动总称。还有一部分学者认为,公共管理与行政管理实质上并没有根本区别,其内涵和外延的不同划分,只是人为设定的结果,如果有区分,也只是体现在行政理念的某些变化上,即传统公共行政主要以效率为中心,以执行为主要任务,而现代公共管理则更为强调公平与效率的统一,重视管理的回应性,等等。目前,第一种观点逐渐占据国内公共行政学研究的主流,国内相关研究机构和部门采用“公共管理”称谓来命名、并与MPA教学相结合已成为学科建设和发展的主要趋势。此外,国内学界都普遍认为,应严格区分“新公共管理”与公共管理的不同,认为公共管理是一个学科体系,而“新公共管理”只是一种以市场化为取向,借鉴企业化运作模式,旨在推行绩效管理和强调顾客至上精神的政府改革运动。因此,“新公共管理”与公共管理是完全不同的两个概念。

此外,需要指出的是,鉴于外国,主要是西方发达国家随着行政管理实践的发展,当前理论研究已开始转向“后新公共管理”领域,而我国行政学界目前对这一新的发展趋势还未完全把握,在这方面的研究仍然比较薄弱,重视程度也极为不足,这些都有待于今后进一步改进和加强。

二、关于政府职能转变的研究

政府职能转变是行政管理实践中的重要内容,也是近年来政府机构改革的 basic 依据。改革开放后,经过五轮较大规模的机构改革和人员精简,目前中国政府规模已保持在一个相对适度的水平;但是,关于政府职能的讨论仍然在继续。有学者指出,新形势下政府职能的转变主要有五大取向,即从“全能政府”向有限政府转变,从“管制政府”向

服务政府转变^①，从部门行政向公共行政转变，从权力政府向责任政府转变，从政府单一管理向多元主体共同管理转变等。另有学者指出，不同层级的政府在纵向间职能、责任和机构设置上的高度统一所形成的“职责同构”问题，是政府职能转变不到位、条块分割矛盾突出等现实问题难以解决的体制性障碍。要解决“职责同构”问题，需要按照以下思路重新划分和调整政府的纵向职能：首先，区分公共品的地方性和全国性，明确公共品提供者的主体资格；其次，区分地方政府职责的强制性和非强制性，厘清地方各级政府的职责分工关系；第三，政府职能的纵向配置，应自上而下呈现出从宏观到微观的层级递减趋势。

与上述政府职能转变的研究相联系，是关于“服务型政府”性质的争论。有学者认为，公共服务是宪政思想的必然追求，是成熟市场经济国家所体现出的政府管理理念，它的提出预示着我国行政改革的进一步深化和政府管理发展中一个重要转折的来临。而另一部分学者认为，国家的政治统治职能和社会管理职能始终是同时存在的，从政府的社会属性来看，自国家诞生以来的所有政府都是服务性的，根本就不存在“非服务性”政府；从我国的政府管理实践来看，一直以来都以“为人民服务”作为政府工作的根本宗旨，因此，将“服务型政府”作为一种新模式提出是没有必要的。

在学术界关于政府职能的研究和讨论中，目前存在的一个突出问题是，过于强调行政管理的管理性、技术性特征，在很大程度上忽视了中国政府职能在现阶段经济社会发展中的特殊作用，忽视了政府职能在社会主义和资本主义国家之间的政治制度区别，以及忽视了两类政府服务对象和服务目的的不同，从而造成了对西方行政理念的简单借鉴甚至套用，造成了实践中以“市场化”为目标的政府职能转变思想的盛行。这也是导致当前行政管理实践中出现医疗、教育、社会保障、

^① “全能政府”、“管制政府”等概念最初来自于西方学者，后被许多国内学者沿用，它们是在对社会主义国家管理方式与政府职能的攻击和否定背景下产生的。

贫富差距拉大等一系列现实问题的直接原因。

三、关于行政体制改革的研究

行政体制改革始终是行政管理研究的重点领域,近年来关注的焦点主要集中于各个层级政府的机构改革和职能转变、干部人事制度改革、事业单位改革、行政审批制度改革和行政许可法的实施,以及从观念、体制和行为等各个层面对放松规制和强化管理的关系进行探讨和研究等方面。

该领域研究的重大理论问题之一,是对行政改革目标模式的探讨。有学者认为,行政改革的目标是建立“有限政府”,应进一步调整政府与社会、市场的关系,放松管制,努力构建“小政府、大社会”模式;而另一部分学者认为,中国的行政改革应充分考虑到政治制度和现实国情的差异,当前的改革方向应是谋求建立社会主义法治政府和“有效政府”,而非自由主义所主张的“有限政府”。

自2004年7月1日起,《中华人民共和国行政许可法》正式颁布实施。这部法律对于推进行政审批制度改革、促进依法行政,产生了直接的推动作用。关于行政审批制度改革,一部分学者认为,我国的行政审批制度创立于计划经济年代,带有浓厚的计划经济色彩,严重制约着经济的快速发展,应全面废弃政府对经济的审批管制。另一部分学者则提出了不同看法,他们指出,不应把一切不合理的东西都归于计划经济,这种看法是不符合历史事实的。如果把行政审批制度看做是计划经济条件下的产物,势必会对它持彻底否定态度;而如果认识到许多问题并不是由计划经济造成的,而是在建立社会主义市场经济过程中出现的,就会对我国的行政审批制度做出客观公正的评价和分析,才能搞清楚应当否定的和应当肯定的因素。

关于中央与地方政府间关系,在实践领域有一些重要的进展:(1)1994年分税制后,中央财政收入得到较大提升,财权有所上收,中央财力得到较大加强;(2)中央政府的一些职能部门,如税务、工商、质检、安全等部门的事权由于现实需要向中央进一步集中;(3)在浙江等部分省区,开始在财政方面实行“省管县”体制,强县扩权趋势有所发

展,经济管理权进一步向县级政府下放,等等。目前,学术界关于分权与集权的争论仍然很热烈。一些学者认为,在目前市场经济不规范,全国性统一大市场尚未形成的情况下,应进一步加强中央政府的管理权和对社会主义市场经济的宏观调控权。而另一部分学者认为,在进行中央与地方政府关系改革时,应重点考虑事权与财权的匹配;在决定二者的分权程度时,应重点考虑两个方面的因素,即地方政府的承受能力和中央政府的调控能力。分权的力度与速度要与这两个能力的提高成正比,要逐渐实现中央与地方关系的规范化和法制化,否则,频繁的分权与集权的调整将不利于中央与地方关系的规范化和制度化,也不利于经济社会的可持续发展。

四、关于公务员制度的研究

公务员制度研究在行政学界是个相对独立的领域,其研究目的是进一步完善和发展中国的公务员制度。2005年1月,正式颁布实施的《中华人民共和国公务员法》,替代了实行长达12年之久的《国家公务员暂行条例》,从而进一步推动了我国公务员制度的规范发展。概括而言,近年来该领域的研究和讨论,主要是围绕《公务员法》的制定和实施展开的,焦点是如何实现公务员管理的规范化、科学化和法制化,研究领域主要集中于我国公务员的范围、选拔任用、量化考核和激励与薪酬分配制度改革,以及加入WTO与人事制度创新等制度建设方面。

其中,公务员的范围是一个重点问题。有学者认为,制定公务员法必须合理确定公务员的范围,在我国应当将具有公共管理职能的机构和人员都纳入公务员制度进行统一管理。而另一部分学者认为,国外的通行做法只是将行政部门列入公务员队伍,政党组织(注:这里主要是指中国共产党)、立法、司法机关一般不作为公务员进行管理,因此,盲目扩大公务员队伍的倾向是向原有“干部”概念的复归,这与近年来进行的干部分类管理的改革方向相悖。我国现行的《公务员法》采用的是第一种观点。应该说,我国《公务员法》在公务员范围设定方面,抛开了西方公务员制度的影响,充分考虑到了我国基本政治制度

的要求和中国国情,是与社会主义政治制度相适应的,是对建立中国特色公务员制度的有益探索和实践。

在公务员分类管理制度方面,一个重要问题是对“政府雇员制”的探究。从2002年吉林省率先推行政府雇员制以来,全国不少地方陆续试行了这一做法。随着各地政府“政府雇员制”的推行,对其研究和探讨也不断活跃。有一些学者通过与其他国家政府雇员制度的对比,认为在我国发展政府雇员制度有其现实意义:政府雇员制度是对公务员制度的一种补充,可以促进公务员制度自身的完善,可以解决我国政府机构中专业人才资源稀缺的问题。另一种相反的观点认为,现行的“政府雇员制”,缺乏明确的聘任和考核依据,而且可能导致与现行公务员制度难以协调、两类公职人员职责分工不明、与传统行政价值理念相冲突等问题,因此要慎重实施“政府雇员制”。

五、关于政府管理方式变革的研究

与政府管理的现代化发展相对应,政府管理方式的变革主要涉及政府运作的公开透明、公众参与、电子政务、绩效评估和政府管理模式的变革等方面。2005年,中共中央办公厅、国务院办公厅发布了《关于进一步推进政务公开的意见》,这个指导性文件不仅进一步推动了政府政务公开活动的开展,而且在很大程度上促进了对政务公开相关研究工作的深入。

政务公开的直接表现是政府信息公开,而信息质量是政务公开水平的重要评价指标。有学者提出了提高政务信息价值的方法和途径,即:在政务信息公开的时间上,应该具备及时性、新颖性;在政务信息公开的内容上,应具备准确性、相关性和完整性。还有学者就政务信息公开实践中知情权与隐私权之间的矛盾关系,提出了在权利多元化的时代,进行政府信息公开时,应遵循社会政治与公共利益优先、最大限度维护人格尊严的解决途径。另一部分学者则指出,政务公开应当根据不同的层次设定不同的标准和方法,应该有明确的原则和依据,既应考虑到公众的知情权,也应考虑到国家的安全与社会的稳定,不应该一概而论、盲目公开。

政府管理方式变革的另一个重要领域是电子政务的发展。一些学者认为,电子政务的发展具有积极的作用,它为行政权力结构和运行方式的变革、政府施政能力的提高,提供了新的途径,并带来了公共管理和社会服务领域的一系列创新,例如观念的创新、管理模式和制度的创新、政府组织结构与业务流程的创新,等等。另一类观点则对电子政务的发展持反对意见。这种观点认为,现有的电子政务建设不足以支持电子文件的有效运行、真实可靠和长期可读,而且在政府管理中存在较大的风险。因此,推行电子政务应采取谨慎的态度。

六、关于地方治理的研究

这一领域的研究内容较为分散,但讨论的重大问题主要集中于县(区)、乡镇政府的职能配置以及与社会的关系方面。在县(区)、乡镇政府自身建设和管理领域,一部分学者主要研究基层政府机构改革的困境问题,探讨分流人员的可行性及其出路;另一部分学者主要研究乡镇财政困难以及乡镇政府负债所面临的风险问题;还有一部分学者则主要研究如何通过公开选拔党政领导干部(如“公推公选”等办法)来推进基层干部人事制度改革,以及进一步探讨县(区)、乡镇政府职能转变的具体途径等问题。

在基层民主建设领域,学界的研究主要集中于村民自治、城市社区建设以及县、乡人大代表选举等方面。关于村民自治,主要探讨村委会选举、民主决策、民主管理和民主监督等问题;关于城市社区建设,主要探讨社区管理的民主化和社会化途径,如何提高社区服务的质量,以及如何协调和合理定位社区各种自治组织之间的关系等内容;关于县、乡人大代表选举,主要探讨如何完善选举程序,如何保证选举的公开、公平和公正等问题。

另一部分学者则把关注的焦点集中于农村公共品的提供上。例如,农村医疗、教育、社会保障的现状与问题,导致农村公共品短缺的因素与后果,以及政府在提供农村公共品方面应发挥的作用,等等。由于农村问题涉及多个学科,所以对这个领域的研究并不仅限于行政学学者,经济学、社会学、法学领域的专家都或多或少地会涉及这个领

域,目前已形成多学科共同研究的局面,但学科间的协作研究较少,这也是今后应着力改进和加强的地方。

七、其他研究领域

近年来,行政管理学其他研究领域还包括行政哲学、行政伦理和行政文化的研究,行政哲学主要是以行政价值、行政责任和行政参与与公民权利等问题为研究重点,而行政文化则主要围绕行政精神、行政道德(行政伦理)、行政心理及其相互关系等问题展开讨论。总体而言,这方面的研究在整个学科发展中处于比较边缘的地位,研究体系也不太成熟。此外,还有一部分学者比较关注治理理论和实践的研究,他们在公共行政学框架下探讨了治理与善治的概念与意义,以及从不同角度对国内外地方自治的实践进行了比较和分析,并形成一些相关的研究成果,但是目前这方面仍未成为公共行政学研究发展的主流领域。

综上所述,近年来行政学研究取得了许多重要进展,国内的专著和论文成果也较为丰富,并且能够及时把握和抓住社会发展和政府管理领域里的热点和难点问题,突出学术研究与实践相结合以及与时俱进的时代精神。但是,该领域研究目前仍然存在一些问题。例如,从总体上看,行政学研究涉及的领域比较广,范围有所拓展,研究的问题也比较多。但是,在许多重要领域的研究上,目前还缺乏根本性的突破,特别是在对国外政府管理经验的研究方面,一般往往停留在介绍和引进层面,缺乏深入的辨析,对于如何在坚持社会主义制度前提下,真正有效实现西方经验与中国政府管理实践的结合问题,目前还没有得到有效的解决。事实上,在对行政管理许多重要问题的研究上,目前还没有形成一套与建设中国特色社会主义相匹配的理论和方法体系;在行政改革目标模式的选择方面,对市场化、私有化取向强调得过多,对社会主义国家政府职能的目的及其特殊性有所忽视。这些问题的存在都构成了今后中国行政管理学学科需要进一步努力的方向。

目 录

行政管理体制改革思路研究	高小平 沈荣华(1)
治理理论与中国的行政体制改革	李良栋(12)
后新公共管理:比较视角下的公共部门改革最新趋势	汤姆·克瑞斯申森(24)
试论我国农村公共产品的供给	董礼胜 王 琦(31)
人才化管理	胡仙芝(52)
发达国家社会保障管理研究	马庆钰(64)
从政府本位到社会本位	陈庆云 郑益奋(88)
民营经济发展与地方政府的制度供给	马力宏(96)
扩大省管县财政体制的优势	蓝蔚青(121)
中国县级行政发展的基础性条件	周庆智(130)
地方应急管理模式创新:政府与非政府组织的合作互动	沈荣华(147)
论地方政府危机预防机制的建立	金进喜(159)
村委会选举中的“竞选承诺”	王 琦(170)
从政府与市场关系看宿迁医疗卫生改革	杨倬妮 彭宗超(182)
英国卫生服务中的社区参与及其对我国的启示	解亚红 袁何俊(214)
后记	董礼胜(225)

行政管理体制改革思路研究

高小平 沈荣华

摘要:本文全面回顾了中国行政改革的发展历程,总结了改革的基本成就和面临的主要问题,从调整政府职能、实行分权改革、创新政府管理方式等角度对当代行政改革进行了较为深入的分析 and 国际比较,并提出了进一步推进我国行政改革的基本思路。

关键词:行政改革 政府职能 管理方式

我国已进入全面建设小康社会的重要战略机遇期。加快行政管理体制改革,是全面深化改革的关键,也是各级政府面临的一项重大而紧迫的课题。在科学发展观的指导下,加强理论与战略研究,回顾总结我国行政改革的历程和经验教训,借鉴国外的经验,探索前瞻思路,将有助于我们开阔视野,坚定信心,选准路径,更好地推进改革。

一、中国行政改革历程回顾与总结

(一)改革的历程

改革开放以来,我国行政改革已走过了 20 多年的历程。从内容上看,主要是调整政府职能、优化组织结构和改进管理方式,涉及政府职能转变、机构改革、权力下放、中央与地方关系调整、法制建设,以及运行机制、管理方式、干部人事制度改革等。从过程上看,改革是一个不断推进的过程,需要按任务分阶段进行,其中每隔五年进行一次、至今已有五次的国务院机构改革,标志着中国行政改革的重要阶段。这五次改革规模较大,而且除 1982 年改革之外,其他四次改革都是与政府职能转变相联系的,加上中央政府的改革必然使地方政府发生相似的变化,因而改革具有全局性、标志性。