

# 第一章 导 论

作为上层建筑的重要组成部分，发达国家政府管理体制是和市场经济相适应的。一方面，市场经济为发达国家建立权责简约、规模精干和行为规范的“小政府”管理体制奠定了基础；另一方面，“小政府”管理体制也促进了发达国家市场经济体制的巩固，为经济、科技的发展提供了组织保障。这一行政体制与市场经济体制的良性互动关系，无疑是西方社会发展的重要推动力。本书将从政府职能、机构编制、中央与地方关系、政企关系及行政改革等几个方面对发达国家政府管理体制进行介绍和研究。

—

在我们研究发达国家政府职能前，首先要弄清什么是政府职能。

所谓政府职能是指国家行政机关为实现国家的意志、使命和利益，在一定历史时期内，根据经济和社

会发展的需要而担负的职责和功能。它是政府的实质和活动内容及方向的综合反映。从大的方面看，政府职能一般可以分为政治职能和公共管理职能。政治职能主要是指统治职能，公共管理职能则是指政府对社会公共事务的指导、管理、协调、监督、服务等。公共职能主要包括经济管理职能和社会事务管理职能。

从政府产生以来的历史发展看，政府承担的政治职能和公共管理职能不可分割地存在于一切国家活动中，但这并不等于说两者的作用在任何时候都是均等的，一成不变的。事实上，在不同的历史时期和不同的社会环境下，政府职能的重心不尽相同。一般说来从历史发展阶段来看，在非常时期，政府的政治职能将得到更多的体现，而在社会和平发展的正常时期，政府职能的重心则突出地表现在管理公共事务方面。而在市场经济体制下，公共管理职能又更多地侧重于对社会事务的管理。

一国政府职能的界定是政治、经济、文化、社会诸多因素综合作用的结果。各国的社会制度、经济能力、文化传统、管理水平不尽相同，各国政府行使的职能范围也不完全相同，但概括起来看，发达国家政府职能的基本价值取向是：最好的政府，就是最无为而治的政府。美国前总统杰佛逊曾说过一句名言：“最

少管事的政府是最好的政府。’<sup>①</sup> 发达国家政府职能界定的基本思路是：凡是私营部门和公民个人可以做得更好的事务，政府就不再管理；凡是离市场很近，易于用价格来衡量的事务，政府就不再包揽。政府的主要职责是管理那些离市场较远、其工作效果难以用价格来衡量的公共事务，即通常所说的公共管理职能。因此，一般说来，除政治统治职能外，发达国家的政府主要行使了以下几个方面职能：

1. 促使市场健康有序运行的职能。政府负责建立和完善各项市场规则，维护市场秩序，规范市场运行准则，鼓励公开交易，公平竞争，反对垄断和一切有碍竞争的消极因素，使每个经济当事人都能在公平的秩序和裁判下，开展经济活动。

2. 提供和保障社会公共产品和公共服务的职能。政府负责促进社会效益大但经济效益不高的经济部门和自然垄断部门的发展，对这些部门的基础设施和公用事业进行直接投资，承担组织或经营公共产品生产的任务，对提供公共产品和公共服务的私人企业进行严格的管理，以保证公共服务的质量。

3. 收入再分配和社会保障职能。政府负责通过财政税收政策、社会保险政策、社会福利政策等，对国民收入进行再分配，建立健全社会保障体系，以保证

辛向阳：《红墙决策》，中国经济出版社 1998年版 第 165 页。

每个社会成员的最基本的生存条件，满足最基本的发展需要，维护社会公正和稳定。

4. 保护环境的职能。政府负责保护环境，治理污染，采取有力措施，坚决防止企业的生产给社会和自然带来危害和污染。

5. 促进和稳定经济增长的职能。政府负责对国民经济的发展速度及结构、方向实行宏观调控，抓好经济规划和预测、信息统计和发布工作，正确制定并实施财政政策、货币政策、产业政策、物价政策、外贸政策等，以保证社会经济的协调稳定发展。

6. 开发人力资源的职能。政府负责大力发展教育和科技事业，加快人才培育和人力资源的开发，搞好卫生、医疗保健等 提高人民的生活质量 以增强国家的综合竞争能力。

绝对的自由市场经济体制在世界上是不存在的。无论实行何种经济体制的国家，政府都不同程度地承担一定的经济职能。为了不断完善和发展市场经济，发达国家政府在行政改革中，都十分注意强调政府职能的界定和规范，要以适应市场经济和社会需要为前提。它们认为，在市场经济条件下，政府的经济职能不是要取代市场的作用，而是要弥补市场自身不可克服的缺陷和不足 以保证国家经济能健康、有序、高效地发展。因此，经济生活的基本调节仍由市场自身解决，而不是由政府进行干预，政府的行为应严格限制

在市场经济需要的范围内。从这一基点出发，根据市场经济的需要，西方发达国家的政府在经济管理方面主要承担了两大任务：一是外部保障任务，旨在为市场经济的发展创造良好的外部条件和环境；二是内部调控任务，旨在通过必要的宏观调控手段，促使经济协调、稳定、高速发展。发达国家的政府虽然都具有经济管理的职能，并在国家的经济生活中发挥着重要的作用，但它们对经济事务的管理不是微观管理、直接管理，而是以宏观调控为主的管理。发达国家政府的宏观调控主要是运用法律手段和经济手段，依靠财政政策、货币政策干预来实施的。宏观调控的内容主要包括：维护正常的经济运行秩序，制定经济发展目标和计划，制定宏观经济政策、财政政策，调整信贷货币政策、调整利率，对某些对国家和社会安全有重大影响的经济活动实行严格的管制，发布经济信息，进行经济预测等。

## 二

政府机构设置是政府职能的载体和外在表现形式，是政府管理体制的重要因素。由于发达国家根据市场经济的要求对政府的职能作了严格的限定，政府只负责少数市场和社会管不了、必须而且只能由政府管的事务，因此这些国家的政府机构设置一般都比较

精干 数量较少。

发达国家政府内阁部门基本保持在 12 至 15 个，最多也不超过 20 个：日本 12 个，美国 14 个，英国 16 个，西班牙 16 个，德国 18 个，法国 14 个。而且，在内阁部门设置中，几乎没有设置专业经济管理机构，这也体现了发达国家政府的经济管理是以宏观调控为主的特点。

发达国家除设置政府内阁机构外，一般都还根据需要设置了若干总统或首相办事机构，协助总统或首相处理日常事务。各国总统或首相办事机构设置的数量也较少，一般为 5 个左右，美国为 4 个，德国为 2 个，日本为 5 个，英国和西班牙两国均没有设置此类机构。

除上述两类机构外，在发达国家政府机构中，一般还包括若干法定机构。法定机构的情况较为复杂，但大都是负责处理某一方面事务的独立执法机关，具有半行政半司法的性质。发达国家法定机构的设立一般较多，美国 42 个，英国 99 个，日本 31 个，加拿大 59 个。

第二次世界大战后，随着经济和社会的发展，政府的职能不断扩大，发达国家政府机构的设置经历了一个不断调整和改革的过程，其间虽然时增时减，时分时合，时建时撤，但总的趋势是不断增长。政府机构的重组和增设，已成为西方政府的经常性活动。导

致发达国家政府机构设置变化的原因是多种多样的，主要有：(1)行政职能的扩大。例如，英国在二战前只设财政部、内政部、外交部、联邦关系部、海军部、陆军部、空军部等少数具有政治职能的部。二战后，特别是从五六十年代开始，为适应经济和社会发展的需要，英国政府先后设立了教育部、科学部、贸易和工业部、运输部、农业部、卫生部、社会保障部等负责经济和社会事务的政府机构。(2)客观形势和实际需要。法国在二战后，为医治战争的创伤，重建法国战后经济，成立了计划总署。在 20 世纪 50 年代还一度设置了一些解决战后问题的部门，如阿尔及利亚事务部、法兰西共同体国家事务部、遣返人员部等，这些部门随着相关问题的解决已不复存在了。(3)出于纯技术方面的需要，如调整政府工作部门的职权范围，贯彻政府的某项政策，促进政府结构的合理化等。某些政府部门的分分合合、撤撤并并（教育和科研、工业和贸易等）大都属于这类情况。(4)出于政治上的需要，如受立法选举结果及政府更替的影响等。

由于各国的国情不同，西方发达国家政府机构设置和调整的方式也不相同，归纳起来主要有以下三种方式：

1. 由法律确定，即法律对政府机构设置的数量、名称、职责权限的划分等作了明确规定。日本在这方面最为典型。日本政府长期以来一直坚持用法律手

段调节和控制政府总体规模，克服了机构增长和人员扩编的随意性和盲目性。日本的《国家行政组织法》、《内阁法》、《地方自治法》等有关法律对日本政府组织机构的设置、职责权限的划分等都作了严格而明确的规定。有关法律规定，日本内阁由内阁总理大臣及 20 名以内的大臣组成，各省大臣固定为 12 人。全部省厅内设机构共计不得超过 128 个。机构调整采取增一减一的办法，即某个政府部门如要增设一个内设机构，必须先减去一个内设机构。因此，日本多年来一直保持了比较精干的中央政府机构。

2. 由立法机关批准或授权设置。美国宪法规定，总统和政府行政机构的权力是宪法和法律授予的，其一切活动都必须以法律为依据，未经授权不得擅自采取任何行动。据此，美国国会对联邦行政机构的设立、改变、合并或撤消掌握着决定权。联邦政府行政机构的设立及其经费预算、职责任务、管理范围、人员定额等，一般都须经国会审议批准，有明确的法律依据，履行严格的法律程序。除法律规定设立的部以外，国会也可在机构改组法中授权总统合并旧的部，设立新的部。总统通常根据国会的授权，制定改组计划，以行政命令改组或设立新部。

3. 由政府自行决定。在法国，政府的组织完全独立于立法权之外。没有任何宪法和法律条款对政府成员和政府机构设置数目及名称作出确切的规定。

政府成员的任命、机构的设置和撤消、机构的名称、部门首长的等级等完全由共和国总统和总理根据需要自由审定，不受任何限制。这一方式一方面必然会增加行政结构的不稳定性和政府机构设置的随意性，也不可能完全避免政治因素的影响，但另一方面也增加了政府机构设置的灵活性，使政府可以根据行政管理的实际需要和政府工作的重心来合理地设置机构，避免了因政府机构设置过于僵化而导致的设立过多的临时机构的现象。应该特别指出的是，法国政府在政府机构的设置上虽然拥有自由决定权，但政府的总体规模仍由议会控制，议会通过审批政府预算对政府的总体规模实行强有力的监督和控制。

### 三

在政府管理体制中，中央与地方是一对重要的矛盾统一体。从政治学的角度认识问题，中央与地方关系属于国家结构的范畴，大体可分为两种情况：一种是实行联邦制的国家，如美国、德国等，中央与地方关系分为联邦与州及地方政府的关系，州及地方政府的权限较大；另一种是实行单一制的国家，如法国、英国、日本等，中央与地方的关系是指中央政府与地方政府的关系，地方政府的权限较小。在单一制国家中，中央与地方的关系也存在着差别，法国的地方政

府是不实行地方自治的，权限相对更小；日本的地方政府是实行地方自治的，权限较大。

一般说来，发达国家中央政府与地方政府的权限划分比较清楚，相互之间的职责比较明确，各自在法律范围内行使自己的职权。发达国家政府处理中央与地方关系主要遵循以下几项原则：

1. 事权相对分散，财权相对集中。所谓事权相对分散指的是凡属地方事务，特别是与居民日常生活密切相关的事务，尽可能由居民身边的地方政府管理，只有地方政府不能处理的事务才由中央政府集中管理。依据这一原则，西方各国对中央政府与地方政府的权限作了明确的划分：必须以国家作为整体来决定和管理的社会公共事务，属于中央政府的行政范围；仅与当地居民利益密切相关的社会公共事务，属于地方行政范围；与国家整体利益有关而需统一管理，但其任务完成可由地方执行的，可由中央政府直接行政，也可由中央制定统一规范，交由地方政府执行或委托地方政府执行。据此，发达国家的中央政府主要负责关系到国家生存的、需要全国统一处理或统一规划的事务，如立法、司法、外交、国防、货币发行、宏观经济调控、全国性的基础设施和公共工程、邮政等，而教育、医疗保健、社会保障、就业、交通运输、环境治理等则由中央政府和地方政府合作共同管理；其他与居民生活相关的事务均由地方政府管理。

所谓财权相对集中，指的是国家的财政收入主要集中在中央。综观世界各国，不论是实行联邦制的国家，还是实行单一制的国家，都把财政控制作为中央对地方进行监督的重要手段。中央政府的财政收入在整个国家的财政收入中的比重都比较高，一般在 50% 以上，高的甚至达到 70%—80%。地方财政对中央财政的依赖性较大，地方财政的很大一部分来源于中央的财政补贴、借款、贷款等。<sup>①</sup> 发达国家的中央政府正是通过这种方式对地方实行非直接的但颇为有效的监督。

2. 权限划分以分工式为主。发达国家中央政府与地方政府的权限划分大都采取分工的方式，而不是总量分割的方式。在对各级政府的权限进行划分时，它们首先明确其核心任务领域，进而配备相应的职权。在配备职权时遵循业务同类和职责相称原则，尽可能将职权作整体划分，使各级政府拥有专有的管辖领域，并在专有的管辖领域内拥有完全的权力。

3. 坚持以法律规范为基础，多种监督控制手段相结合。发达国家中央政府对地方政府的监督、控制方式是以法律规范为基础，主要运用财政手段，辅之以必要的行政手段。西方各国对中央政府与地方政

参阅陈嘉陵、田穗生：《各国地方政府比较研究》，武汉出版社 1992 年版。何自力、郑子彬：《法国市场经济体制》，兰州大学出版社 1994 年版。

府的权限划分以及相互间的关系都有明确的法律规定，为规范双方的行为提供了制度上的保障。在此基础上，各国政府，无论是实行联邦制的国家，还是实行单一制的国家，都十分重视中央对地方的财政控制。它们实施财政监督的方式和手段主要是，税收的转移和向地方政府提供财政资助，如日本的转移支付金，英国的拨发补助金，美国的补助性财政拨款、所得税减免和扣除，法国的发放补助金和贷款等。此外，发达国家政府还运用行政手段和政治影响等方式对地方政府实施监督和控制。由此可见，发达国家中央对地方的监督和控制是多元的，相互配合的。其中，立法监督是规范导向，财政控制是物质基础，行政控制是必要手段。

4. 互利合作。互利合作就是互助互利，共同行动。在发达国家，凡属涉及国家利益和地方利益的重大共同项目，中央政府大都与地方政府进行磋商，以求达成共识，共同负担，共同行动。中央政府要保证提供一定的财政资助，地方政府要保证项目的实施。此外，中央政府基于自己的力量、效率、效益等因素的考虑，有时也将自己需在地方执行和完成的事务委托给地方政府，或由地方政府协助完成。中央和地方合作项目或委托项目大都通过缔结合同来保证其实现。法国于 1982 年建立了“国家——大区计划合同”制，目的在于协调国家计划和大区计划，避免大区计

划和国家计划分庭抗礼的危险，减少可能出现的偏差。合同是经过双方反复协商后签订的，具有法律上的约束力。合同明确规定了双方的权利和义务，确定了相互之间的关系，因而避免了双方行为的随意性，增加了任务执行的严肃性。合同制度的建立为中央与地方开创了新的合作关系。建立中央与地方互利合作机制有利于协调中央与地方的行动，将国家的发展与地方的发展有机结合起来，既维护了国家的整体利益，又兼顾了地方的局部利益。

#### 四

在现代政府管理体制中，政府与企业的关系是一个不可避免的话题。无论是发达国家，还是发展中国家；无论是以私有制为主体的国家，还是以公有制为主体的国家，都存在着公共企业这一现象，也就都有一个政府与企业的关系问题。发达国家的经济结构是以私有制为特征，其公共企业的规模和比重都比较有限，公共企业的运行基本上也是与市场经济体制相一致的。即便如此，发达国家自 20 世纪 80 年代以来还是提出了改革公共企业、调整政府与企业关系的任务并取得了重要进展。

1. 私有化成为改革公共企业的主旋律。在这方面，英国的做法最为突出。英国是市场经济国家，

1979 年撒切尔夫人上台执政后推行私有化运动，把私人成份引进到公共服务领域，让企业之间开展竞争，以提高效率，更好地为公众服务。到目前为止，英国的电信、煤气、电力、供水、钢铁、铁路等部门已经私有化，公共企业产值占国民生产总值的比重由 1990 年以前的 8% 降为现在的 3%。德国在这方面也迈出了步子，主要是将公共企业的股份部分地出售给私人。从总体上讲，德国推行私有化的直接目的是减少国家的财政开支，同时也希望以此促进公共企业改善经营，更好地参与竞争，提高效益。目前已经实行私有化的有联邦航空和铁路系统，正在实行私有化的有邮电系统和机关印刷厂，将要实行私有化的有联邦气象学院以及属于州政府管理的建筑行业。

2. 将一些政府部门或事业性单位改为经济实体或实行有偿服务。这一做法是正确处理政企关系的积极措施，是提高效率和服务质量的有效途径，也是减轻政府负担的重要出路。加拿大邮政总公司原为政府邮电部，自主权较小，邮件按时投到率也很低，每年还亏损几亿加元。1981 年加拿大国会立法将邮电部改为邮政总公司，作为公共企业，扩大其经营自主权，同时打破垄断，允许私人企业从事一定范围的邮政业务。邮政总公司不再按行政方式运行，而是按企业方式运行，经过若干年的努力，于 1989 年开始盈利，邮件按时投到率也从 80% 上升到 97%，政府、企

业、公众各方面都比较满意。此外，还可以将政府部门由一些公共性的服务型改为有偿服务，如护照办理由免费改为收费。发达国家的一些审计机构尽管隶属于政府部门，但却是一个经营性机构，接受政府各部门或公共企业以及国外机构的委托，开展咨询和审计方面的服务，收取费用。这些经营性机构的工作人员仍是公务员，但与其他政府部门相比，自主权要大一些，并有自己的章程，规定机构的任务和管理办法，经费实行自给。

3. 加强对公共企业的服务。发达国家管理公共企业的一个突出特点是强调服务，而不是管制。其重点是维护经济运行秩序和提供企业发展的良好环境，而不是限制企业的经营活动。以英国工贸部为例，该部是负责英国工业和贸易发展的主要部门。其职责权限中规定，该部的总目标是“全心全意为在欧洲及世界各国的英国企业提供服务”，具体职责是：(1) 通过对话和分析国内外竞争政策对经济的影响，了解企业的需求；(2) 保证和促进政府及欧盟考虑企业的这些需求；(3) 努力实现全球自由贸易，使英国企业在国际市场上发挥优势；(4) 创造竞争环境，为企业提供更多的机会；(5) 开发能源并监督能源的有效利用；(6) 在减少政府加给企业的负担的同时，通过立法保证公平竞争和消费者的权益；(7) 鼓励技术创新；(8) 促进中、小企业的发展；(9) 针对不同地区的特殊困难和需

要，采取不同的策略；(10)合理考虑环境问题，确保政府的环境保护政策对企业的影响；(11)教育、引导工联部的全体职员更好地为企业服务。

4. 完善对公共企业的监督和控制。发达国家政府对公共企业的监督和控制大都不是直接的而是间接的，对公共企业的控制程度取决于其占有的股份数额。发达国家政府监督和控制公共企业的方式和手段主要有：(1)任命主要领导人；(2)明确规定公共企业的宗旨、责任、职权和任务等；(3)审批公共企业的重大决策，如长远计划、发展战略、投资及资产收益变化、借款、基本建设投资、固定资产评估、经营范围变更等；(4)财政监督，主要包括对公共企业的年度财政报告和预、决算的监督，以及建立标准化的公共企业财务档案，以便随时查询；(5)审计监督，每年要对公共企业的财务收支状况进行审计，审计结束后必须向政府和立法机关提交审计报告。

5. 重视行业协会联系政府与企业的中介和桥梁作用。充分发挥行业协会组织的作用，是市场经济条件下企业发展和政府管理的客观需要。行业协会属于社会中介组织，起着联系政府和成员企业的纽带作用。它们一方面通过咨询、信息、培训、技术推广等方式为成员企业提供广泛的服务，满足成员企业的需要，扩大成员企业的利益，维护成员企业的合法权益；另一方面通过提供政策建议，制造社会舆论，开展对

话活动，以及组织集会等方式积极参与和影响政府的决策和立法活动。行业协会在国家经济生活中发挥着不可忽视的作用。发达国家政府历来十分重视发挥行业协会组织的作用，政府部门在制定经济政策、就业政策和相关的产业政策时大都要事先征求行业协会的意见，同时也积极为行业协会开展业务活动创造条件，提供服务。

## 五

行政改革是实现行政管理现代化的必由之路。

目前，行政改革已发展成为一股强劲的世界性潮流，它以以往所不能比拟的力度、广度、深度和速度发展。发达国家行政改革的内容和方式虽然不尽相同，但目标是一致的，就是要推动官僚体制的结构和功能的变革，促进其工作人员的行为和态度的改变，缩减公共行政开支，控制行政规模，增强行政机构对复杂事务的适应能力和应变能力，使国家机器更加灵活地运转，更加自如地应付各种环境，从而获得为民众服务的最高工作效率和最大组织效力，促进经济增长，改善大多数人的生活质量，建立适应形势发展需要的、真正富有成效的行政体制。

比较分析发达国家的行政改革实践，探求其行政改革的总趋势，我们可以发现发达国家的行政改革主