

1

走向新世纪的前夕

——中国政府给自己开刀

美国：政府死亡了吗？

20 世纪 80 年代接近尾声，美国的《时代》周刊曾经在其封面上提出了一个问题：政府死亡了吗？

而在 90 年代开始时，对许多美国人来说，答案似乎是肯定的。

美国某些关注这个问题的有识之士尖锐地指出：

我们的公立学校是发达国家中最差的。我们的医疗保健系统已经失控。我们的法院和监狱已是人满为患，已经判了罪的犯人只好释放。许多我们最引以自豪的城市和州已经破产。

对政府的信任一再降到创记录的最低点。20世纪80年代后期，接受民意测验的人中只有5%的人说他们将把在政府里工作选为中意的职业。联邦高级雇员中只有13%的人说，他们愿意考虑把公共部门推荐为未来的职业。将近四分之三的美国人说，他们相信华盛顿政府现在给他们的东西在比例上还不如10年以前多。

1978年大祸临头了。好像我们所有大大小小的政府都同时开车撞在墙上了。各州为高达几十亿美元的赤字而苦苦挣扎。各城市解雇了成千上万名雇员。联邦赤字扶摇直上达到3500亿美元。

自从1978年抗税运动横扫美国以来，在一次又一次的选举中，在一个又一个问题上，美国人民一直要求政府多出业绩少收税赋。但是在1990年和1991年的经济衰退中，美国的领导人还在为老一套的选择辩论不休：是要更少的服务呢，还是要更多的税收？

今天，公众的愤怒与冷漠交替出现。我们屏息注视着东欧和苏联推翻了令人窒息的官僚机器和压迫。但在美国

国内我们却感到无能为力。我们的城市为日益增加的犯罪和贫困所困扰，巨大的赤字给我们的各州套上了镣铐，华盛顿政府在这一切中得过且过无所作为，在这 30 平方英里大的地方逃避现实。

但是希望是有的。新型的公共机构正在慢慢地悄悄地出现，但不为公众所注意。这些新机构人员精悍，权力分散，标新立异。它们灵活机动，适应性强，能随机应变，很快学会新东西。它们利用竞争、顾客选择和其他非官僚主义的机制来完成使命，尽一切可能创造性地有效地工作。这些机构是我们的未来。^①

这是美国人对自己政府的反思与期望。

中国：引起外电一片惊呼

在美国人呼吁改革自己的政府的声音引起世人关注之后，1998年3月在北京召开的中华人民共和国九届人大更将全世界的目光聚焦中国。

^① 见戴维·奥斯本、特德·盖布勒：《改革政府》，上海译文出版社，1996年6月第1版。

世界各大媒体迅速对此作出了反应：

美联社：中国人大今天开始辩论一项雄心勃勃的政府改革方案，以跟上 20 年市场改革的步伐。

共同社：向九届人大一次会议提交迄今为止规模最大的行政改革方案的背景在于中国有这样一种危机感：如果不积极改善体制，那么，突然袭击了韩国和泰国等亚洲国家的金融危机，也可能会波及到中国。

路透社：中国今天宣布了一项精简部级机构、把公务员裁减一半的大胆计划，力图防止中国出现亚洲式的金融危机。这项计划将谋求把一些关键部门从社会主义计划经济时代遗留下来的部、委中分离出来。将加强政府的管理职能。

日本《东京新闻》：中国政府向九届人大一次会议提出了新中国建国后规模最大的行政机构改革方案。其最大的目的在于：搞活因官僚主义蔓延而工作效率非常低下的行政，把计划经济时代的行政机构改组为同社会主义市场经济相适应的新的组织。

英国《金融时报》：中国昨天宣布了一个大胆的计划，将把它的机关工作人员人数削减一半，并减少政府部门的数目，试图通过这些行动建立一个灵活的、公正的政府，使它越来越适应自由市场经济的发展。

香港《大公报》：政府机构改革是一场政府下了大决心“动真格”进行的革命。行政体系的改革非进行不可，

不进行就不能适应正在深化的经济改革，就不利于发展社会生产力，就无法真正建立和完善社会主义市场经济。

香港《信报》社评指出，中国即将进行的国务院机构改革，无论从牵涉的部委数目、裁退的国家干部人数，以至对政府权力的影响，都是自 1949 年以来所罕见的。这个改革方案触动面相当广，尽管改革路向正确，但由于涉及的利益太深太广，绝不会一帆风顺。

这次改革风暴，就是要限制政府介入经济决策的权力，改由市场引导企业，假如成功的话，中国面貌将会大变。

香港《快报》社论指出，从国内经济形势而论，机构改革的确有其客观有利条件。现实上，中国的经济改革，也到了非要走上政府职能改革的一步不可。

香港《明报》社论指出，这次机构改革，重点是调整和撤销那些直接管理经济的专业部门。最重要的是，这次改革将转变政府职能，实现政企分家，把国家管理职能与经济管理职能分开。这次革命性的做法，是从转变政府职能入手，以“大社会、小政府”为目标搞改革，相信成功机会较大。

台湾《工商时报》社论说，这一次的改革可望带来多重的正面效益，从而为改革的成功增添助力。

首先就改革的内涵而言，它使政府组织朝精简统一、权责一致、政企分开的方向调整；其次，就改革的时机而

言，改革开放实施了 20 年，市场经济已获得了普遍的推广，也带来了经济大幅增长的卓越成就，然而改革最困难的核心部分——行政改革与国企改革迄今未有显著进展，逐渐构成整体改革继续向前推动的重大瓶颈。此时，推动机构改革作为行政改革的一环，时机固属紧迫，但其所能带来的效益应极巨大。

香港《天天日报》社论说，中国的经济体制，在经过改革后，已由计划经济发展成为社会主义市场经济。随着经济的日益发展，政府机构框架也须进行改革，使之与经济发展相适应。

3月7日，美国《华盛顿邮报》刊登马棣文发自北京的一篇报道，题为《中国公务员听到削减自己的官僚主义的消息》。

马棣文是《华盛顿邮报》驻北京记者站的站长，从某些方面说，也是一名“中国通”。此前，他的有关中国的报道在美国有着一定的影响。因而，作为一名外国的驻华记者，他在他那个圈子中有着不小的知名度。他的这篇报道尽管不乏美国人对中国的固有的偏见——比如他说中国“缺乏民主”就不符合中国的实际，但却也指出了这次改革对中国政府的规范化和法治化具有的意义。

他的报道说：

40年来，中国的公务员虽然工资微薄，但是能保证终身就业。对公务员进行过评估，但90%的人只说“感

到满意”。对他们进行评价的标准与管理能力无关，而是与对党的忠诚有关。在缺乏民主的情况下，他们的权力往往是非常大的。

他们的人数也是非常多的。据估计，到 1996 年底，政府收入的 60% 用于官员发工资。自 1993 年以来，政府的发薪簿上每年增加 100 万新官员。

现在，中国公务员大厦将受到震动。根据今天公布的机构改革计划，将设立四个新部，但中国的 40 个现有部中的 15 个将取消或降级。中国约 800 万公务员中的数十万人可能被解雇。

在北京，最近成立的行政管理学院已在改写中国的公务员条例。该学院招收公务员与美国行政管理研究生院联合进行短期培训，希望提高中国官员的效率。讲授的课程包括给国有企业管理人员讲授的市场经济学、给省长和副省长讲授的公共财政和税收。

提高余下的公务员的办事效率同中国老百姓的生活关系更大，而同中国的立法机构或农村选举并无多大关系。锡拉丘兹大学马克斯韦尔学院行政教育计划顾问马尔文·塞缪尔斯说：“政府改革的这个方面带来的变化对普通老百姓的生活最重要。”锡拉丘兹大学正帮助中国的行政管理学院办学。

建立全国行政管理学院的做法本身是对中国政府机构问题进行研究的一种尝试。

塞缪尔斯说，为更专业化的公务员制定更标准的资格可能减少贪污腐败。

他说：“在对中国的权力进行调查变成某种不同于个人关系的事情时，中国将走上确定自己的更透明和更公正的政治制度的道路。”

他说：“他们必须学会如何管理一个不腐败而且官员对人民负有责任的法治社会。”

3月7日，纽约《世界日报》发表文章题为：《好一场“大革命”》，该文认为中国的这场改革是在“换取国家政权的浴火重生”，实在是深刻的灼见。长期以来的政社不分，政企不分，使政府的权力已经市场化、私人化了，更由于腐败滋生使权力变质的现象多有存在。其结果造成国家权威的丧失，党的形象的损坏。此次改革也许能使政府回到应该的位置上去，重树政府的威信。

文中说：

中国大陆昨天正式公布的国务院机构改革方案，无论就其改革的广度、深度和风险来看，无疑是中国建政以来的一场大革命。

中国一向是由庞大的国有企业和无所不在的政府机构组成国家动作的主体。在铁饭碗的保护下，多数人不是干部就是国企员工或是他们的眷属，日久形成官僚主义。中国在80年代实行经济改革之后，这种组织结构轻易转化为人员臃肿、政企不分，滋生权钱交易、贪污滥权等种种

流弊。

这次政府机构改革，用力之猛，在未来三年内，便要把机关干部编制减少一半。中央缩编后，再裁地方员额，同样要求三年完成。中国此举在换取国家政府的浴火重生。在近代史上，哪怕只是小小的国家，也只有革命，才能达成这种改变。

国务院机构改革的条块切割，宛如切断传统计划经济的一场外科手术。国家计划委员会，曾是计划经济动作的中枢；在计划分配的时代，企业从原料来源、设厂、投产、产品和利润上缴到人员编制、财务分配等，全在计委的指挥棒下调动。这次把国家计划委员会更名为国家发展计划委员会，主要功能从直接计划生产和分配，转变成从事国家长期发展方针的宏观规划，部门仍然重要。

国际舆论普遍认为，中国的这次机构改革是一个“大胆的步骤”，一场“史无前例”的精简计划。因此，他们进一步认为，改革的难度是可想而知的。

3月9日的《芝加哥论坛报》说：

尽管中国进行了20年的经济改革，政府仍然控制着经济的大部分。一些政府部门成为市场经济的“重要角色”。中国领导“在面临亚洲金融危机的威胁下”，认识到使经济合理化和提高效率的“紧迫性”。所以采取了这项“广泛的”精简计划。这一举措可能为外国投资者“铺平道路”，为他们“消除一些官僚环节”，将会受到投资者的

欢迎。

但是，该报认为，政府机构改革计划涉及从中央到地方各级政府，将使就业问题进一步恶化。在今后三年里，将有 400 万机关干部被裁员。这可能有“政治风险”。强有力的“既得利益者”将会反对该项计划，所以能否得到实施还是“另一回事”。

.....

世界各大媒体迅速对中国的政府机构改革方案作出反应，连篇累牍地发表评论。其中，赞赏者有之，鼓励者有之，怀疑者有之，总之，全世界的目光都集中到了中国。

中国此次政府机构改革之所以能够引起如此关注，关键在于：在任何国家，精简政府机构都不是一件容易的事情，而在中国，难度似乎就更大。

过去我们常说：“中国人讲话是算数的”。这在某些问题上确实如此。但任何研究中国问题的人都会发现：在中国，理论和实际，讲的和做的，往往是两回事。

有人说，世界上有四类人：一类人讲了就干，如美国人；一类人干了再讲，如日本人；一类人干了也不讲，如德国人；还有一类人讲了不干，不少中国人就属于这一类。可怕的是，不仅个人是这样，有时国家与社会的整体也出现这种情况，讲的是一套，做的又是另一套。

然而，这次中国人是要说到做到的。

3 月 19 日人大闭幕那天，就任中华人民共和国第五

任总理的朱镕基在答中外记者提问时有一段话被多家报纸特别摘引：“不管前面是地雷阵还是万丈深渊，我都将一往无前，义无反顾，鞠躬尽瘁，死而后已。”

政府不改革，就会有 别的力量来改革政府

90年代冷战时代结束，拆除了经济全球化发展的政治壁垒，为经济全球化的大发展开辟了道路；而信息技术的突飞猛进则为经济全球化提供了强大的动力。

世界经济态势出现全球化的五大特征：国际贸易迅猛发展，国际间的投资不断增长，金融市场急剧膨胀且对国民经济的作用越来越重要；国际技术交流日益扩大和跨国大企业的势力几乎遍及全球的每一个角落。全球化的风暴使传统的政府、经济、社会结构发生着巨大的变化。因东南亚金融危机而一夜成名的乔治·索罗斯感叹全球化使传统的制度正在分崩离析，已经面临崩溃的边缘。

马克思指出，上层建筑必须与经济基础相适应，否则，便会成为束缚生产力发展的桎梏。的确，人类社会的政府制度不是什么人按照抽象的理论原则设计出来的，而



是随着经济基础的变迁而渐渐发展而来。回顾人类社会的历史，人们就会发现，每当生产力发展到一个关键的转折时期的时候，政府的职能就必然发生相应的改革。而凡是在经济的发展面前主动进行改革的政府，都反过来推动了本国的经济发展，领导了世界历史的潮流。

如果我们从这个角度去看 19 世纪的中国，就不能不承认，中国的落后和失败首先是政府的落后和失败。囿于传统的陈腐观念的决策者缺乏改革自身的胆识和勇气，更缺乏世界性的眼光，固守陈规。僵化、腐败、无能的政府既无力领导一场经济的复兴，又用权力的网络困住了经济发展的动力。其结果，整个国家只能在暮气和衰败之中等待欧洲人坚船利炮的轰击。

这是深刻的历史教训：政府不主动改革，就会有别的力量来改革政府。

而在 20 世纪，特别是 70 年代以来，政府行政体制改革已呈一种全球化趋：

各国行政改革的几种主要类型

1. 发达国家的行政改革。

同现代行政管理发源于西方发达国家一样，目前在全球范围内方兴未艾的行政改革也由这些国家率先进行。新一轮改革始于 70 年代末和 80 年代初，几乎包括了所有的发达国家。

这些国家实行政改改革的主要原因，一是对国有化运

动的一种反对，大多数西方国家加速了私有化进程，因此需要对政府的作用和角色、政企关系等进行重新界定。二是各国政府均面临财政赤字压力，社会福利和政府行政支出重负不堪，压缩行政经费、精简人员势在必行。三是面对复杂的社会管理和社会问题，行政机关的低效率引起民众的强烈不满，改革呼声日益高涨。

这些国家改革的主要内容包括：第一，下放权力。既包括向地方和基层政府下放管理权限，使行政决策与执行尽可能由接近服务对象的各级行政单位作出，以提高效率；也包括伴随私有化进程的“非官僚化”运动，即国家或政府退出若干经营与社会服务领域，将原来由政府管理的企业和公共机构交由私人组织去经营或管理。第二，精简机构与人员，压缩行政支出。第三，借鉴企业，尤其是私营企业的管理经验，推行“全面质量管理”，以提高行政效率。这个进程被称之为“新型公共管理”运动。这是西方发达国家行政改革中着墨最多的一项内容，大量管理上的概念与方法被公共行政领域变成政治革新和行政改革的口号和纲领。

2. 原社会主义国家的行政改革。

这些国家主要包括东欧和中欧原实行社会主义制度的国家。这些国家无一例外地伴随政治和经济的剧变，推出了类似的行政改革措施。

这些国家实行政改改革的主要原因，一是作为社会政

治、经济制度突变的副产品，公共行政必须作出一种反应，从前建立在社会主义制度和计划经济体制下的行政管理机构及其管理体制已无法适应政治现实的要求。二是这些国家在转轨期间出现了很多政治、经济危机及社会失控现象，为了解决这些社会矛盾和缓解危机，行政改革被用作一种工具或武器。三是受到西方发达国家公共行政改革浪潮的影响，在政治上与其接近、经济上接受其援助的同时，也影响到行政体制的模式。

这些国家改革的主要内容包括：第一，彻底改造行政机构的性质、地位及其功能。由于在政治上这些国家完全接受了西方国家的“制约与均衡”原则，因此，按照“民主集中制”原则组织起来的原国家机关需彻底改造。第二，下放权力。一方面，这些国家在社会主义制度下建立的中央集权体制通过下放权力，迅速被打破；另一方面，急骤的私有化进程使国家或政府退出了许多经营与服务领域。第三，频繁改组与重构政府机构。为了适应新的政治与经济制度的需要，更是为了应付各种危机或出于政治上的需要，许多国家不断地设立新机构、调整原有机构格局。第四，以高效率为宗旨引进新的管理方法。这方面也有明显地受西方发达国家影响的痕迹，但由于处在动荡与调整时期，空谈多于实干，尚未形成主流。

3. 新兴工业化国家的行政改革。

这些国家主要是指亚太地区新崛起的工业化国家。由

于经济增长较快，国民收入和人均收入迅速增长，为了适应发展的需要，也日益重视对行政体制进行改革。

这些国家实行政改改革的主要原因，一是随着这些国家经济的迅速发展和所处地区日益成为国际经济发展的中心，对行政机构的灵敏、效率提出了前所未有的更高的要求。二是随着这些国家经济与国际经济一体化的进程，在与西方发达国家经济贸易联系日趋紧密的同时，行政管理的模式、方式也受到影响。三是这些国家的经济发展大多建立在政府主导的市场经济基础上，与西方发达国家在市场经济模式上有较大区别，新一轮私有化浪潮对这些国家来说日益成为公共行政管理中的重要课题。

这些国家改革的主要内容包括：第一，公共服务改革。这是一个包括对整个行政机器进行革新的宏观行政体制改革概念，内容有对政府传统职能，如维护法律与秩序、税收、提供商品或服务的反思；由政治领导提出行政改革纲领，以支持经济和社会变革；建立推进行政改革的职能机构和咨询组织；建立国家行政学院和其他培训机构等。第二，下放权力。与发达国家的做法大体类似。第三，机构改革。这些国家认为行政组织结构是行政管理的重要支柱，因此，比较重视机构的合理重组。第四，改善政府管理能力。一方面，与发达国家类似，重视“全面质量管理”在政府中的运用；另一方面，通过公务员制度改革，改善个人能力，重视人力资源开发和公务人员的录用

把关。

中国的改革开放一直吸引着整个世界的关注。从 1978 年邓小平以非凡的胆略打开封闭已久的国门，推动中国走向世界之后，红色巨龙的一举一动都牵扯着西方人的敏感神经。正如马克思在 1853 年预言的那样：一旦这个在棺木里密闭已久的木乃伊暴露在空气之中，这个古老国家的觉醒就是必然的，它的举动将给欧洲和整个世界带来巨大的影响！相信在今天的事实面前没有人再怀疑马克思一个半世纪前预言的准确性。

在邓小平发动的改革开放整整 20 年之后，中国又开始了一场举世瞩目的改革——自 1949 年以来规模最大的政府机构改革。中国政府向自己开刀，勇敢地把自己推上了改革的祭坛。这一举动吸引了全世界的目光。从 1997 年江泽民在中共十五大报告中提出精简机构以后，国际舆论就密切关注着这场改革的动向。从机构改革方案的制定，地方高层干部的调动，国家高层领导的人事变动一直追踪到“两会”的全过程，人们关心的焦点始终是机构改革。

这种现象不仅表明了世界舆论对中国改革的关注，还说明了另一个重要的但远不为人所注意的现象：那就是一个全球范围的改革政府、精简机构的浪潮正在来临。

1997 年 11 月 18 日德国《法兰克福汇报》刊出了一篇署名鲁珀特·肖尔茨的文章，其题目引人注目——《侏

来属于精简机构的国家》。文章说，精简国家机构是当代最重要的论题之一，并指出，国家必须摆脱繁重任务，尤其应该找到有效地进行管理的途径。

精简国家机构的意义决不在于字面上的或形式上的裁撤机构和削减冗员，其目的在于彻底转变传统的治理国家的模式，迅速适应经济全球化浪潮的要求。该文认为，除了那些关系到国家主权的传统任务外，公共管理部门必须找到从传统的政府管理部门转为现代劳务管理部门的道路。这意味着，公共管理在许多情况下要告别线形体制、严格等级制度和相应的官僚主义组织的传统结构等要素。这样，公共管理就可以进一步找到有效的质量管理形式，淡化等级制度，加强内部的自我负责，使整个结构变得更经济、更实效、更精简。

中国的公共行政改革是新旧世纪之交国际公共行政改革的一部分。因此，这项改革必然带有时代的特点和国际公共行政发展的共同趋势的烙印。

80年代以来，世界各国政府都对行政管理进行了重要改革，这种改革的内容主要有四个方面：第一，公共行政由传统的集权型政府管理体制向民主型参与体制转变。许多国家都对权力进行了再调整，使行政决策和执行更具有广泛的民主参与程度。第二，公共行政由只重视制订规章制度，遵守程序，按章办事到注重管理结果，最终效果的转变，从而反思和改进中间管理环节，减少繁琐的管理