

张尚仁 杨 翟 著

政府改革论纲



国家行政学院出版社

D035.1
10

政府改革论纲

张尚仁 杨 翟 著

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府改革论纲/张尚仁, 杨翟著.

—北京: 国家行政学院出版社, 2005

ISBN 7-80140-374-6

I. 政… II. ①张…②杨… III. 国家行政机关—政治体制改革
IV. D035.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 028433 号

书 名 政府改革论纲

作 者 张尚仁 杨 翟

责任编辑 刘 水

出版发行 国家行政学院出版社

(北京海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话 (010) 68920640 68929037

经 销 新华书店

印 刷 北京秋豪印刷有限责任公司

版 次 2005 年 5 月北京第 1 版

印 次 2005 年 5 月北京第 1 次印刷

开 本 880 毫米×1230 毫米 大 32 开

印 张 9.25

字 数 215 千字

书 号 ISBN 7-80140-374-6/D·172

定 价 19.80 元



张尚仁，一九四二年一月十三日生于广东梅县，一九六五年八月武汉大学哲学系毕业。先后供职于云南大学、广东华南师范大学哲学研究所，任所长、教授，一九九一年任广东行政学院院长。学术兼职主要有：全国应用哲学研究会副会长、中华全国外国哲学史学会理事、广东社会科学联合会主席团委员、广东哲学学会常务副会长；先后受聘评审中共中央党校、武汉大学、中山大学、澳门大学博士及硕士研究生学位论文。一九八八年获省政府科技突出贡献二等奖并被授予“有突出贡献的专家”称号；一九九〇年被评为全省教书育人优秀教师；一九九一年被评为全国优秀教师并获国务院特殊津贴；一九九二年被省委、省政府授予“有突出贡献的中青年专家”称号。曾先后赴英国、美国、法国、日本、泰国及香港等地作学术访问，任广东高级经济管理干部访日研修团团长、国家行政学院及部分地方行政学院院长访法代表团副团长。已出版专著二十一本、学术论文二百余篇，计三百余万字，并有多项科研成果及专著获奖。

前 言

现代世界是一个充满激烈竞争的世界。各国竞争力的直接表现是综合国力、经济实力。为了保持和提高国际竞争力,各国政府肩负重任。而政府管理的现状普遍不适应社会发展对政府的要求。解决问题的唯一出路,就是持续不懈地进行政府改革。正因为如此,政府改革成为当代世界的一股强劲潮流。观潮而立志,顺潮而践行,弄潮而奋进,是一国政府必然而明智的选择。

当代政府改革,发端于20世纪70年代后期撒切尔夫人执政的英国政府,并很快波及世界上的许多国家,如美国、澳大利亚、新西兰、加拿大、瑞典、荷兰、日本、韩国、中国……开展政府改革的国家,有资本主义国家,有社会主义国家;有右翼政党执政的国家,有左翼政党执政的国家;有民主制国家,有君主立宪制国家;有单一制国家,有联邦制国家;有实行内阁制的国家,有实行总统制的国家。正如研究者所指出的:“当我们渐近20世纪尾声之时,世界上没有一个这样的地区:那里的国家对公共官僚和文官制度表示满意。东欧、非洲、拉丁美洲和亚洲的混乱激发了政治和制度变革的痛切意识。工业化民主国家贯穿70年代和80年代的不懈改革努力,说明它们普遍意识到,政府和公共机构确实存在重大问题”。^①

^① 国家行政学院国际合作交流部:《西方国家行政改革述评》,国家行政学院出版社,1998年版,第39页。

“改革政府”、“重塑政府”、“再造政府”，成了超越社会政治制度、意识形态和政党的共同呼声和行动。这是历史上少有的。

当代政府改革的潮流已经历时 20 多年，进入 21 世纪以来更呈方兴未艾之势。较为系统地研究政府改革的现实及其未来的发展，其理论意义和现实意义是不言自明的。

20 多年政府改革的现实，研究者们面临一系列十分值得探析的问题：

政府改革，是相对于传统政府而言的。在历史发展的过程中，出现过哪些有代表性的政府模型？通过对政府模型演化的历史考察，不仅能深化我们对政府管理的理解，更能加深我们对现代政府改革的认识。

就每一个国家的政府改革而言，其直接的起因可能是各不相同的。但在一个时期中，有许多国家都在开展政府改革，有没有共同的原因呢？探讨各国政府改革的共同原因，既要各国政府面临哪些共同性的迫切需要解决的现实问题，又要从时代背景看各国政府面临哪些新问题。

世界各国已经进行和正在进行的政府改革，在政府管理中废除了许多旧制度，采取了许多新措施，增加了许多新内容。了解和评价世界各国的政府改革，借鉴各国政府改革的经验，对丰富和发展政府管理理论，对每一个正在进行政府改革的国家来说，都是非常必要的。

政府改革关系着国家社会的前途，和每个人的工作生活也息息相关。因此，这一改革十分引人注目，成为社会议论的热点问题，也必然引起研究者们的高度关注。在政府改革的过程中，已经提出许多政府管理的新理论。对这些新理论应怎样评价？改革是需要理论指导的，如何选择作为改革指导的理论，或创造新的指导

理论,是摆在我们面前的一个十分现实的研究课题。

我们研究政府改革,归根到底是为我国政府正在进行的改革和今后更深入的改革服务的。总结中国政府改革的历史经验教训,正确认识我国政府当前正在进行的改革,无疑是中国研究政府管理的理论工作者的首要任务。

目 录

前 言	1
第一章 政府模型的历史演变	1
一、专制政府	1
二、放任政府	3
三、全能政府	6
四、有限政府	11
第二章 市场化与政府改革	16
一、现代市场经济的新特点	17
二、应对市场化的政府改革	21
三、政府在市场化改革中的职能定位	27
第三章 全球化与政府改革	33
一、全球化的历史进程与理论探索	33
二、全球化与政府行政的新理念	39
三、全球化与国际行政的新格局	44
四、全球化对政府行政的新要求	49

第四章 信息化与政府改革	53
一、推进信息化——当代政府的重要职能	53
二、信息化对传统政府管理方式的冲击	57
三、政府运作方式的革命：电子政务	63
四、对信息化意义的客观分析	66
第五章 社会化与政府改革	71
一、“社会化”的历史沿革与现代发展趋势	71
二、“社会组织”的含义	78
三、社会组织的多种分类与基本类型	82
四、社会组织的功能	87
第六章 复杂化与政府改革	92
一、政府管理的社会是一个复杂系统	92
二、运用复杂思维管理社会复杂系统	110
三、建构政府主导的危机控制系统	118
第七章 知识经济时代与政府改革	126
一、政府管理战略重点向知识管理的转移	127
二、建构政府实施知识管理的创新体系	132
三、确立人力资源开发与管理的新体制	140
四、着力发展知识产业	143
五、营造适应知识经济时代要求的学习型社会	147
第八章 政府改革理论述评	151
一、新公共行政学	151

二、公共选择学派	165
三、重塑政府理论	177
四、新公共管理理论	187
 第九章 世界部分国家政府改革概述	197
一、欧洲部分国家政府改革概况	197
二、美国政府改革	216
三、亚洲部分国家政府改革概况	230
 第十章 中国政府改革	245
一、中国政府改革历程的回顾	245
二、中国政府改革的特性分析	254
三、中国政府改革的目标模式	263
 后 记	286

第一章

政府模型的历史演变

自政府产生以来,不同的历史时代的政府模型是不同的。大致地说,资本主义产生前是专制政府;18世纪至19世纪80年代是放任政府;19世纪80年代至20世纪70年代末是全能政府;20世纪80年代以来则逐渐建立有限政府。

一、专制政府

政府是伴随国家的产生而产生的,是统治阶级统治国家的工具。资本主义产生以前,国家统治也有过多种形式,如古希腊的亚里士多德曾论述过君主政体、贵族政体、共和政体、僭主政体、寡头政体、民主政体。但无论是奴隶社会还是封建社会时期,实行的基本上都是专制统治。政府就是专制统治的工具。

中国长期封建社会实行专制制度,专制政府也最为典型。中国封建专制政府具有以下几个特点:一是皇权高于一切,统管一切,“朕即国家”。皇帝是国家的最高统治者,集立法、司法、行政、考试、监察大权于一身,自己则不承担任何责任,不受任何约束。

二是皇帝之下的行政机构存在一定的分工与制约关系。在秦代，丞相主管行政，太尉主管军事，御史大夫主管监察，廷尉主管司法。隋唐实行三省六部制，各有一定的分工。宰相则辅助皇帝处理政务和一切国家大事。所谓“政府”，指的就是宰相治理政务的处所。《资治通鉴》唐玄宗天宝二年记载：“李林甫领吏部尚书，日在政府”。三是实行中央集权制度，中央政府严格控制地方政府。自从秦创郡县制以后，中国封建社会基本上都实行中央集权制度。郡守、县令、知府、州牧等地方行政长官一律由中央任免，向中央负责。中央为了更有效地控制地方政府，有的朝代在地方政府内部也实行分权和相互制约的制度。但分别掌管各方事务的官员均由皇帝直接领导，分工与分权只是为了更有利于中央对地方的严密控制。四是事务性机构越分越细，越分越多。职位和职权分离，实行赠官、捐官制度，造成机构臃肿庞大，冗官赘员增多，形成严重的官僚机构和官僚主义。专制皇权为了维护其统治，建立起官僚体制，形成严密的控制网。秦始皇分天下为三十六郡，实行郡、县、乡、亭制。汉代有“十里一亭”、“十亭一乡”的建制，并在郡上设州。北魏效晋朝官制，设置镇制，或州镇并存。历代都致力于建立严密的国家控制网。为了建立这样的控制网，官署的设置叠床架屋，官员的委任逾制超额，一个县的官吏竟达千人甚至数千人之多。冗官之患，其害无穷。对此，历代有识之士多有论及。如元人张养浩在《三事忠告》中说：“人徒知治民之难，而不知治吏为尤难”。清代顾炎武在《日之录》中指出：官僚横行霸道是“民生之所以日贫，中国之所以日弱而趋于乱”的根本原因。中国封建社会专制制度的特点说明，政府是实行专制统治的机关。我们可以将其称为专制政府。

中国封建专制统治的特点，积淀成中国深层文化传统的组成

部分。在这种历史传统中,虽然有其具有积极意义的合理成分,如“民本”的管理思想、科举考官制度、官员之间一定的监督制衡制度等。但其中的糟粕与消极影响也是显而易见的。邓小平在论及我国领导制度中存在的弊端时指出:“从党和国家的领导制度、干部制度方面来说,主要的弊端就是官僚主义现象,权力过分集中的现象,家长制现象,干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象。”^①领导体制中存在的这些弊端,无一不隐含着封建专制统治传统中的阴影。

在西方,中世纪以前的统治者,都赋予最高的宗教职能,被视为神的代表,握有专制统治权。中世纪封建社会,专制政府发展得更加完备和成熟。在西欧各国中,英国的专制政府最具典型性。在15~17世纪初存在的都铎王朝,法律规定一切权力归君主执掌。《至尊法》规定:“司法权、优惠优待权、宗教权以及基督教教会权,均统一由国王陛下统辖。”甚至规定:“女王陛下的后裔和继承人,即本国的君主或女王们,也将拥有全权或最高的权威。”法国实行君主专制时期,国家的一切大权同样掌握在专制君主手中。例如,法兰西一世在其颁发的文书中,就常以“此即朕意”为结束语。西方专制政府模式在具体表现上虽然与中国有所不同,如存在封建君主与小领主的矛盾、王权与教权的矛盾等,但政府作为专制统治的工具则是基本一致的。

二、放任政府

近代资本主义兴起以后,为了确立资本主义市场经济新秩序,

① 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第327页。

必须摆脱封建割据制度对市场经济发展的束缚,实现经济领域的自由竞争。封建专制政府是发展资本主义市场经济的严重阻碍,发展资本主义市场经济必须从根本上改造专制政府模型。资本主义社会用于取代专制政府模型而主张建立的就是放任政府模型。

所谓放任政府,就是主张将政府对市场的干预降低到最低限度,而放任经济自由发展、自由竞争和自动调节。

由于长期的封建专制制度根深蒂固,因而放任政府的建立,首先要进行理论的论证。用于论证放任政府的理论就是近代西方的自由主义运动。自由主义运动的主要代表有洛克、卢梭和孟德斯鸠等理论家。他们从“天赋人权”、“人民主权”、“社会契约”等理论前提出发,主张“三权分立”。既力图证明政府存在的必要性,又力图证明限制政府权力的正当性。后来的密尔等功利主义思想家更直接主张减少政府对经济的行政干预,才能推动资本主义的自由竞争,使市场经济不断发展。

1776年,英国学者亚当·斯密出版著名的《国民财富的性质和原因的研究》一书。这本书对建立放任政府作了系统而全面的论述。

亚当·斯密的理论是在重农学派理论的基础上发展起来的。重农主义者认为,人类社会和物质世界同样存在客观规律。这就是“自然秩序”。人们只有认识自然秩序并按其准则制定社会秩序,社会才能处于健康状态。反之,如果社会秩序违背了自然秩序,则会导致病态社会。人身自由和私有财产是自然秩序所规定的人类的基本权利,是天赋人权的基本内容。自然秩序的实质在于个人利益与公众利益的统一,这种统一只有在自由经济体系下才能实现。这样,重农主义就从“自然秩序”引申出了经济自由主义。

亚当·斯密同样从自然秩序理论出发,认为利己是人的天性,因而人都是“经济人”。“经济人”的行为能带来资源最佳配置的效果。经济人“通常既不算促进公共的利益,也不知道他自己是在什么程度上促进那种利益……他所盘算的也只是自己的利益。在这场合,像在其他许多场合一样,他受着一只看不见的手的指导,去尽力达到一个并非他本意想要达到的目的。”^①在他看来,经济活动的效率源泉主要来自分工。有了分工,社会才能创造出越来越多的财富。例如扣针的制造,不分工一人一天造不出一枚,分工经 18 道工序,一人一天能造 4800 枚。伴随分工必然产生商品交换,所以分工是商品经济的基础。在高度分工的社会中,市场是最顺乎自然的交换方式。市场经济像一只“看不见的手”,自动地调节着千千万万人的生产和消费。这样也就能最有效地促进社会的利益。

基于对经济自由主义的崇尚,亚当·斯密认为政府不应干预经济活动。在他看来,政府其实是一个有缺陷的机构。其所以如此,一是政府不可能按最佳用途规划资源。政府自认为有规划经济、监督和指导私人企业的职能,但政府缺乏经济的信息,使其规划和指导经济的决策往往是错误的。二是政府自认为自身是社会福利的公平无私的卫士,但政府中大量的官僚主义者的行为是受不正当的动机驱使的。他们只关心维护自己的权势和威望,为此宁可牺牲对公众和社会有利的目标。三是政府官员也是“经济人”,他们结成有权势的特殊利益集团,致力于制定和实施有利于实现其利益的政策。让这样的存在诸多缺陷的政府去干预经济活动,只会阻碍经济的增长。因此,应该把政府排除在经济生活之

① [英]亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》,商务印书馆 1974 年版,第 27 页。

外,让经济自身自由去运行。

亚当·斯密也不完全否定政府的作用,他认为政府的职能主要是三项:一是“保护本国社会的安全,使之不受其他独立社会的暴行与侵略”;二是“保护人民,不使社会中任何人受其他人的欺侮或压迫”;三是“建立并维持某些公共机关和公共工程”。^①

形象地说,政府只应充当“守夜警察”。至于经济领域,政府则不应干预,而让经济自由放任去竞争。这种理论成为政府活动的指导长达 100 多年。按这种理论建立的政府,我们将其称为放任政府。

放任政府夸大了市场的作用。而实际上,市场不是万能的,市场亦有其固有的缺陷,即市场失灵。市场的原则是竞争,但竞争又终将导致垄断,垄断则使竞争失灵;市场主体活动的目的是赢利,只按自身利益最大化的原则行事,而不是按符合社会要求的原则行事,这就使市场难于提供不赢利的公共物品和公共服务,也会导致社会的不平等;市场本身不可能对经济实施宏观调控,使周期性的经济危机不可避免。如此等等。在历史发展的过程中,市场固有的缺陷暴露出来,再加上多种社会因素的作用,导致放任政府模型向全能政府模型的转换。

三、全能政府

在 19 世纪至 20 世纪之交,放任政府模型向全能政府模型转变。政府模型的转变有其深刻的政治、经济、科技等方面的原因。

^① [英]亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》下卷,商务印书馆 1972 年版,第 254、272、284 页。

从政治方面来看,20 世纪上半叶,具有改变世界历史意义的重大事件接连发生。如第一次世界大战、苏维埃政权的建立、法西斯势力的增强、第二次世界大战、社会主义阵营的形成等。这一系列重大历史事件,在改变历史进程的同时,也在改变政府管理的方式。第一次世界大战期间,为了适应战争的需要,西方一些工业国家的政府开始对国民经济实行战时控制。政府直接控制商业、公共金融及银行信用等。战时成功的“政府控制”对“放任政府”造成强烈的冲击。战后,许多国家继续实行控制原来的私人企业,特别是电力、石油供应、交通、通讯的政策。政府不干预经济活动的时代已经成为历史。从此开始了政府大规模干预经济活动的时代。第二次世界大战以后,为了尽快医治战争创伤和重整经济,政府更需运用国家权力统一调配有限的资源。由此发展出政府对社会经济生活实行全面干预的一整套政策。

从经济方面来看,自由经济基本上实行没有约束的自由竞争,结果导致市场结构的扭曲,自由竞争市场变成了垄断市场。为此,早在 19 世纪后期至 20 世纪初,西方一些发达国家开始实施反垄断法。但个别措施并不能解决资本主义制度固有的矛盾。随着资本主义制度固有矛盾的加深,1929~1933 年,资本主义世界暴发了空前的经济危机。1929 年 4 月 24 日~28 日,纽约的道琼斯工业股票指数狂跌,众多银行倒闭,不少老板与破产者不堪沉重打击而自杀,人们将其形容为“血洗华尔街”。这次历时数年的经济危机,使整个资本主义世界的经济陷入一片混乱,工业生产下降了 37%,国际贸易量减少约 2/3,总失业人数达 3000 多万。1933 年 3 月,在一片萧瑟凄凉的危机惨状中,罗斯福接任美国总统。他一进白宫,就要求国会授予“紧急全权”,并宣布实行新政。新政的主要内容是政府对财政、金融、货币、产业部门进行干预和调节,目的