

当代国外行政改革丛书



美国 行政改革研究

宋世明 著

国家行政学院出版社

美国行政改革研究

宋世明 著



国家行政学院出版社

京新登字 323 号

图书在版编目(CIP)数据

美国行政改革研究/宋世明著. —北京:国家行政学院出版社,1999.4

ISBN 7-80140-011-9

I. 美… II. 宋… III. 行政管理-体制改革-美国 IV. D771.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 11411 号

美国行政改革研究

宋世明 著

*

国家行政学院出版社出版发行
北京市海淀区厂洼街 11 号(100089)

*

新华书店总经销
灵河印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 15.375 印张 283 千字

1999 年 4 月第 1 版 1999 年 4 月第 1 次印刷

印数:1—5000 册

ISBN 7-80140-011-9/D·3 定价:28.00 元

内 容 提 要

本文的研究对象是自 20 世纪 80 年代初以来的美国政府行政改革,通过对美国行政改革的研究,以点带面地把握当代西方行政改革的实践取向及其内在规律,并试图对中国行政改革提供某些启示。

本文采用了先实证描述,后规范分析,从具体到抽象,先分后总的研究方法,并以制度分析作为本文的研究框架。通过研究发现:市场化取向、放松规制取向、分权取向是 80 年代初以来美国行政改革的三大实践取向,而这三大取向在本质上可归结为一个取向,即非官僚化取向。本文的中心论点是,美国政府试图通过以非官僚化为取向的制度变革来探索与信息社会相适应的行政管理新模式(政府管理新模式)。美国行政改革有四大领域:政府功能定位的市场化取向,试图解决政府“做什么”的问题,其实质是政府权威制度与市场交换制度的重新选择问题;政府公共服务输出

的市场化取向,试图解决的是政府“如何做”的问题,其实质是通过将权威制度与交换制度复合配置以提高政府功能输出的能力;政府内部管理改革的放松规制取向,试图调整的是政府内部互动模式,其实质是以结果为本,而不是以规则为本重新设计政府内部管理制度;政府间制度设计的分权取向,是市场化取向和放松规制取向制度变革的必然结果。美国政府试图通过上述四个层面的制度变革来探索政府管理新模式,这是生产力发展到一定阶段要求政治上层建筑变革的一种反映;但是,由于美国民主制与美国行政改革存在的内在矛盾,美国对政府管理新模式的探索能否最终成功,在很大程度上取决于美国民主制能否随信息社会的发展而实现自身的重塑。

通过上述考察,本文认为,由于中美两国处于现代化的两个不同发展阶段,同期的中美两国行政改革的具体制度设计多具有不可通约性,但美国的行政改革能为中国行政改革提供有价值的理念启示。就这些理念启示,笔者在本文的最后提出了几点有待进一步深化和拓展的看法。

导 论

第一节 研究目的

一、20 世纪 80 年代以来的西方行政改革有独特的学术研究价值

第一,自 70 年代末 80 年代初以来,西方各国同时掀起一轮行政改革的浪潮。

它几乎遍布处于现代化较高发展阶段的所有西方国家,如地处大西洋西海岸的美国、加拿大;地处南太平洋的澳大利亚和新西兰;地处欧洲大陆的法国、德国、荷兰、瑞典、意大利、希腊等。这新一轮行政改革在时间上具有发起的同时性和持久性。这场同时发端的行政改革旷日持久,并且必将持续到 21 世纪。西方这场行政改革具有相当大的影响力和传播性。处于现代化较高阶段的西方发达国家之间在彼此传播新的改革经验,这是问题的一方面;另一方面是这种行政改革的潮流迅速向处于现代化中等发展阶段的经济转型国家(原苏东国家),新兴工业化国家(如东南亚各国),以及向处于现代化较低发展阶段的发展中国家

(如中国)弥散;兼之在其他因素的综合作用下,最终形成一股世界化的行政改革潮流。

特别值得注意的是,这场行政改革在总体方向上与过去行政改革的方向是相反的,甚至是背道而驰的。西方工业化国家以前的行政改革无不是以扩大行政权力、膨胀政府职能为前提的;现在的行政改革却是以收缩行政权力、缩小政府职能为前提的。以前的历次行政改革是不断地强化,与完善官僚政府组织,以适应以传统工业技术为基础的政府管理的需要;现在却是在千方百计地寻找传统官僚政府组织的替代形式,寻求更好的政府治理模式,以适应以信息技术为基础的政府管理的需要。

在传统的工业社会,资本是财富的标志,金钱是权力的基础。在信息社会,知识是财富的源泉,教育是权力的阶梯。“在 20 世纪末和 21 世纪初,规定世界上权力与财富性质的游戏规则已经改变。权力不再以诸如某个办公室或某个组织的权威之类的传统标准为基础,财富的含义正在从诸如黄金、货币和土地之类有形的东西转移开去。一个比黄金、货币和土地更灵活的无形财富和权力基础正在形成。这个新基础以思想、技术和通讯占优势为标志,一句话,以‘信息’为标志。”^①西方国家行政改革之所以能够不约而同

^① [美]E·拉兹洛:《决定命运的选择》,生活、读书、新知三联书店,1997年中译版,第6页。

地背离了以前行政改革的方向,是因为传统政府管理所依赖的社会技术基础改变了。尽管信息社会在各国的实现程度各有不同,但信息社会对传统的政府管理模式提出的挑战却是西方各国面临的共同问题。西方这场行政改革是上层建筑适应经济基础变化的一种反映,它肩负着探索适应信息社会需要的政府管理新模式的历史使命。

那么究竟什么是适应信息社会需要的政府管理新模式呢?对这个问题的正确回答不是来自理论的演绎,而是来自对这场行政改革的研究。

适应信息社会需要的政府管理新模式毕竟不是一蹴而就的,它有个逐步形成的过程。这个逐步形成的过程是通过行政改革的过程来实现的。通过实证研究这场行政改革的来龙去脉,来展示其改革的起因、实践取向、理论渊源以及内部矛盾,以便揭示政府管理新模式在形成过程中的若干端倪与趋势。西方政府管理与公共管理新的变化趋势之中就孕育着政府管理新模式的胚胎与雏形。

当然,我们完全承认,信息社会之下的政府管理新模式在各国会有不同的表现形式,会有各自的特殊性即政府与社会关系的特殊性。这种特殊性被剔除之后,政府管理新模式的共性特征就会水落石出。而了解信息社会下政府管理新模式的共性特征对各国(包括中国)有着实际价值,因为各国(包括中国)迟早要迈入人类社会的信息时代,迟早要面临着政府管理新模式的重新探索问题,对其共性特征

的了解无疑会增加我国行政发展的自觉性。

第二,对西方行政改革的研究有利于加深对西方民主制内在矛盾及发展趋势的理解。

西方通过行政改革来探索适应信息社会需要的政府管理新模式,但政府管理新旧模式之间存在着冲突与矛盾。这种冲突与矛盾有若干体现方式,如,它体现在政府与社会关系的重新调整之中,体现在政府与市场关系的重新调整之中,体现在政府内部横向权力与纵向权力格局的重新调整之中,体现在政治家与官僚关系的摩擦之中,体现在作为政治管理者的政府官员与作为被管理者的公民之间关系的重新调适之中,也体现在同处于管理者的各利益集团之间的冲突之中。

以上诸种关系的重新调整,实际上是西方民主制内在矛盾在新形势下的体现;以上诸种关系的调整方向,实际上是西方民主制在信息社会下试图调整的方向。因为,西方民主制无非是处于管理地位的少数(治者)与处于被管理地位的多数(被治者)之间互动关系的一种制度化。西方民主制的重新调整在两个层面上展开:

首先调整政府与整个社会公民之间的关系,调整政府与市场中的企业家的关系,其实质是调整治与被治两大系统的关系;其次是调整管理者内部以及被管理者内部的关系,其实质是调整治者与被治者两大子系统内部的关系。前一种关系的调整推动着后一种关系调整,后一种关系的

调整是前一种关系调整的支持和保证。如,处于被治者的各利益集团在制约处于治者地位的政府官员过程中,若内部先打得不可开交,乱了阵脚,怎么能实现“以下制上”的民主目标呢?再如,处于治者地位的政府官员之间不处理好横向与纵向的权力配置问题,怎么能满足公民的需要,以及满足“以上治下”的治理目标呢?任何一个民主制政府都要维持上对下的治理与下对上的制约之间的动态均衡,否则民主制就无法维持。当前的西方行政改革是维持这种动态均衡的一种行动选择。

研究这轮行政改革的确有助于我们从一个侧面来揭示西方民主制的内在矛盾及其发展趋势。进而有助于我们理解民主内在规律及其共性特征,以加深对民主的认识层次。

案例研究正如解剖麻雀,可以以点带面,把握全局。本文是把美国行政改革作为当代西方行政改革的一个案例加以研究的。处于现代化相似阶段上的各国,其行政改革具有共性的特点,因为在相似发展上政府与社会的关系具有共性的一面。本文为什么单单选择美国行政改革作为西方行政改革的案例来研究呢?基本的想法是:

其一,既然当代西方行政改革规律是在探索与信息社会这一更高的现代化发展阶段相适应的行政管理模式,那么就应该找一个信息社会成熟程度比较高的国家才行。因为,信息社会发展的成熟程度越高的国家,越有摆脱与传统工业社会相适应的政府管理模式的紧迫性,这样的行政改

革蕴含着更多的有关政府管理新模式雏形的信息；也只有研究这样的国家，才能更接近我们学术研究的目的，因而富有更多的学术意义。

其二，信息社会成熟程度比较高的国家，更能揭示传统的政府管理模式的本质。因为，信息社会成熟到需要传统的政府管理模式改弦易张的程度，那么传统的政府管理模式就已经成熟到其利弊得失可以被淋漓尽致地揭示的时候。亚里斯多德曾说过，只有当一个事物发展成熟的时候，它的本质才能够完全显现出来。深刻揭示传统的政府管理模式的本质对于处于较低发展阶段的中国政府管理有更多的现实意义。美国正好符合这两个条件。

二、研究美国等西方国家行政改革可以为中国行政管理体制改革提供不可缺少的素养

人类社会已迈入了信息时代，经济的全球化趋势锐不可挡。中国传统的计划经济体制已经过时，社会主义市场经济体制有待确立。与传统的工业技术、计划经济体制相适应的中国行政管理体制必须得以重塑。只有重塑中国传统的行政管理体制，才能适应新形势下经济、社会、文化发展的要求，才能满足公民的需求。中国的国情极端特殊复杂，决定了中国改革开放与现代化进程的复杂性，从而也决定了重塑中国行政管理体制的复杂性与艰巨性。在中国行政管理体制的重塑过程中，以下四个要素必不可少：

第一,提炼中国传统行政文化的精华,将其作为中国行政管理新体制的有机组成部分。

中国独特的文化内涵规定了中国人的思维方式与行为方式,它同样渗透在中国政府管理的理念与行为中。较之于技术、经济、社会演进,文化演进有其相对独立的规律性。它会相对稳定的世代相传,而不随某一社会形态、技术时代的淘汰而灭绝。

中国传统的行政文化内容丰富,良莠俱存。应该着眼于重塑中国政府行政管理体制的需要,就中国传统的行政文化做些去粗取精、去伪存真的工作,达到吸收其精华,剔除其糟粕的目的。更需要做的是将其精华的部分在现实中找到生存发展的土壤。譬如,“正其谊(同义,笔者注)以谋其利,明其道而计其功”^①的义利思想;“己欲立而立人,己欲达而达人”的仁爱思想;强调“事成功遂,百姓皆曰为自然”(老子语)的施政思想;“宁公而贫,不私而富”^②的公私观等等,分别强调了最大限度地谋求公共利益、不取不义之利、敬民爱民、正确界定政府的功能、充分调动老百姓的积极性去把事情办好、正确运用公共权力,这些传统行政思想的精华,不仅与现代的行政文化相吻合,而且能在现实生活中找到生存的土壤,更为重塑中国行政管理体制所必需,因

① 颜元:《四书正误》。

② 张养浩:《牧民忠告》。

此,需要有人做这方面的工作。

第二,中国新型的经济组织与社会力量驱动下的各级政府的创新性实践。

中国行政管理体制的重塑比经济体制的改革更为艰难。其中的原因复杂多样。最关键的可能是难以形成持久的动力推动行政体制改革的深入。

宏观而言,经济基础的变革引起上层建筑的调整,生产力的变革引起生产关系的调整,这从来是不错的。微观而言,作为政治上层建筑有机组成部分的行政体制改革,必须有具体的实在的社会动力主体的推动。中国的中央政府的最高层领导集体无疑是推动行政改革的上层力量,广大人民群众是推动行政改革的基层力量,但中国 1998 年以前几次行政改革为什么没有取得预期的进展,或说,为什么明显滞后于经济体制改革进程呢?关键是位于上层力量与基层力量之间的政府部门所构成的阻力抵消了相当一部分动力。政府部门利益是阻力存在的根源。要重塑中国行政体制,不仅要弱化这种阻力,而且有赖于各级政府的创新实践。关键是各级政府在一中什么推动力下会去积极从事改革实践呢?

部分政府官员的事业心与聪明才智无疑会推动各级政府的创新实践。另外一种不可忽视的动力来源于新型的经济组织与社会力量。在社会主义市场经济的发展过程中,必将孕育和生成新型的经济组织与社会组织。要满足这些

新型经济与社会组织的最大利益,非改变政府与其互动的规则不可。随着文明的进步与历史的发展,政府组织将以满足社会的需要为基点,只有满足了社会的需要,才能更好地巧妙地实现阶级统治。从市场交换中吸取力量的新型社会、经济组织是持续推动行政体制改革的力量。因此,需要有人专门研究新的历史条件下政府组织与经济社会组织是如何互动的,以及这种互动是如何引起政府内部权力结构与利益结构的变革与调整,从而如何推动了中国行政体制的改革。

第三,有赖于中国政治体制改革的进一步深化,特别是党政关系的进一步理顺。

政党和政府毕竟是不同的性质与功能的两种组织,各自有着不同的组织原则、组织形式、运行规则,应该具有不同的行为方式。中国的国情特殊复杂,中国的行政管理体制也体现了这种特殊复杂性。中国行政管理体制实际处于政治体制与经济体制的中介层次,它越往上政治性越强,越向下技术性越强。党政不分的问题并没有完全解决,故处理好党与政府之间的关系,是行政体制改革的题中应有之义。理顺党政关系是个难度极大的课题,确实也有个时机问题,但理顺党政关系是政治体制改革应当承担的历史使命,单靠行政改革不能完成如此重任,行政体制改革的深化反而要以它为前提条件。因此,需要有一批具有理论勇气的人潜心研究中国政治体制的改革前提与条件,静心思考

党政分开的必要可能与现实途径,这与中国行政管理体制的改革生死攸关。

第四,有赖于借鉴或吸收国外政府理论与政府管理实践中有价值的成分。

信息社会的到来,世界经济一体化是中国行政体制改革的国际环境,中国的行政体制难免要与国外行政体制处于互动与交流之中。随着世界贸易组织成员国的扩大以及跨国公司在全全球的扩张,中国行政体制中那些无阶级性的部分(属科学管理的部分)必将与国际惯例接轨。因此,把中国行政体制改革放在国际大背景中去透视去探索,是改革的必由之路。

但是有一个问题必须澄清,即为什么说处于现代化较高发展阶段的国家可以从较高发展阶段的国家的行政改革中得到有益启示?理由有三:

宏观层次,人类现代化的连续性使然。西方发达国家行政改革是在信息社会的技术基础之上进行的,发展中国家的行政改革是在工业社会(前信息社会)的基础之上进行的,两者是在不同的发展阶段上针对不同问题的两种制度设计。二者在具体的改革实践选择上多具有不可通约性。处于较低发展阶段的发展中国家目前还无法大量借鉴处于较高发展阶段的西方国家行政改革的经验。但人类社会的发展是个自然的历史过程,这是马克思主义的一个基本原理,也是人类社会发展的基本规律。各国的现代化虽各有

各的特殊性,但总有一些共同的规律。现代化的低级阶段与现代化的较高阶段总是有机相连。现代化的高级阶段总是由现代化的较低阶段发展而来。各个国家在较低发展阶段所具有的特殊性被剔除之后,就是较低发展阶段各国具有的共性;各个国家在较低发展阶段现代化的普遍性和各国在较高阶段所具有的现代化普遍性,就构成人类现代化进程中普遍性的连续体。

处于现代化较低发展阶段的时候,虽无法真正吸取“超阶段”国家的经验,但从学理上说,发达国家在较高阶段出现的问题及其对策选择,在剔除各自的特殊性之后,又反映了现代化的一些共性因素,这些共性因素与较低发展阶段上的国家现代化未来发展态势有共约之处。故,发展中国家又不能对发达国家现代化过程中出现的问题及其对策视而不见,否则会给自己的发展带来盲目性。

就行政现代化而言,处于较高发展阶段的国家行政发展在发展过程中所出现的问题(如政府职能膨胀带来的赤字财政问题,政府功能输出能力衰弱问题等),处于较低发展阶段的国家在未来非要重复一遍不可吗?前车之鉴,后世之师。发展中国家虽然不能直接生搬硬套发达国家在特定的历史阶段上的政策选择,但可作为未来发展阶段上的一种“前瞻”来研究,在对其纷繁复杂的具体改革实践特殊性过滤之后,提炼其中一些富有启发的理念,然后把这些理念,不失时机地注入现在和将来行政发展之中,从而使较低

发展阶段上的国家行政现代化在曲折发展历程中走得更快一些。

中观层次,有助于我们吸取市场经济条件下的西方国家公共行政实践的经验教训。目前中国正在进行的是以市场化为导向的行政管理体制改革,而西方这一轮行政改革正是西方对过去的公共行政理论与实践的反思与修正。那些富有启发性的反思理念可以帮助我们有意识地避免市场经济条件下行政发展可能遇到的陷阱。如,西方国家的福利政策过分地依赖于政府权威供给,结果,在赤字财政的压力下,政府难以满足公众对福利的需求,并且难以寻求转移财政压力的支点,给西方许多国家的行政造成了困难。中国的福利政策必须伴随着市场经济的发展逐步健全,并且可以预料中国社会福利需求也会出现膨胀的趋势。但中国必须避免重蹈西方因福利膨胀而导致政府失效的覆辙。于是西方的公共福利政策改革(这是其行政改革的一项重要内容),就可以为我们正在建立的社会保障制度提供多方面的启发。

微观层次,面临的某些问题具有相似性使然。由于中西各国政府面临的某些问题具有相似性,政府规模膨胀,行政效率低下,财政困难,公共服务质量亟待提高,西方各国行政改革无不在探求解决这些问题的途径。因此,研究西方行政改革有助于拓宽中国行政改革的思路。

事实上,中国政府的许多部门以及许多学者对西方行