

21

21st China Development Issue Report

世纪中国发展问题报告

中国

行政体制改革

问题报告

China Administrative System Reform Issue Report

问题·现状·挑战·对策

颜廷锐 等/编著

中国发展出版社
DEVELOPMENT

21 21st China Development Issue Report
世纪中国发展问题报告

D05
16

中国 行政体制改革 问题报告

问题·现状·挑战·对策

颜廷锐 等/编著

中国发展出版社
DEVELOPMENT

图书在版编目 (CIP) 数据

中国行政体制改革问题报告/颜廷锐等编著. —北京:
中国发展出版社, 2004.5

(21世纪中国发展问题报告丛书)

ISBN 7-80087-550-4

I. 中... II. 颜... III. 行政管理—政治体制改革—研究
报告—中国 IV.D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 036854 号

书 名: 中国行政体制改革问题报告

著作责任者: 颜廷锐等

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 7-80087-550-4/F·375

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京星月印刷厂

开 本: 710×980mm 1/16

印 张: 24.75

字 数: 429 千字

版 次: 2004 年 5 月第 1 版

印 次: 2004 年 5 月第 1 次印刷

印 数: 1—10000 册

定 价: 42.00 元

咨询电话: (010) 68990692 68990630

购书热线: (010) 68990682 68990686

网 址: <http://www.develpress.com.cn/>

电子邮件: fazhan@drc.gov.cn

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

序 言

当今，行政体制改革正日益成为一个热门话题。之所以这样说是因为无论是在国内还是在海外，犹如 20 世纪后期的民主化浪潮一样，行政体制改革正席卷全球。从亚洲到美洲，从欧洲到大洋洲，几乎世界上的每一个国家，都进行着行政体制改革。尽管改革的原因和背景各异，但却呈现出一些共同的特点。其一，改革的广度和深度空前，行政体制的方方面面都受到了前所未有的冲击。其二，如果说以前的改革只是回应机构的增减和职能的膨胀的话，那么如今政府已经开始重新思考自身的职能，表现出在市场面前的大规模缩减，几乎改革的所有国家都受到市场化浪潮的影响，在改革的过程中都有不同程度的民营化。

继去年我国中央政府作出改革开放以后的第五次行政体制改革的决定以来，全国上下又开始了新一轮的行政体制改革的浪潮。仅从中国的情况来看，我们就可以发现行政体制改革是一个持续不断的过程。每一轮改革结束以后，又会有新的改革，这些改革是伴随着中国经济的发展而不断深入的。

我国作为一个从计划向市场转型的国家，其行政体制改革的历程与西方国家的甚为相似，同样始于 20 世纪 70 年代末，但是，我国的改革却表现出了自身的特质，有着自身的逻辑。改革之初，我国的改革中心是围绕政府的机构和人员问题而展开，但是每次改革都绕不过精简以后再膨胀的怪圈。可以说，改革之初的逻辑就是组织的逻辑；想通过精简人员和机构达到提高行政效率的目的。在机构和人员久减不下的情况下，我国的改革中心又围绕着政府职能的问题而展开，事实上政府职能问题正是行政体制改革的一个突破口，政府只有真正减少了职能，把工作中心从具体的管人、管物和管事向宏观调控、市场监管、社会管理和提供公共服务转变，才能提高政府的行政效率。但是我们也看到 10 多年过去了，以政府职能为中心并没有达到改革的目的，也就是说还有潜在的问题没有突破，那就是政治的逻辑。可以预见，我国的改革只有把政府的组织、职能以及与行政体制相关的政治问题统筹起来考虑才能真正成功地实现我国的行政体制改革。

正是基于上述的理论考虑，我们写作了本书。我们发现，虽然在当前情况下，谈论行政体制改革问题的文章很多，但是具体地以专著形式阐述行政体制改革问题的不多。本书正是在这些方面的有益尝试。本书具体包括以下

内容，分别为行政体制改革总论、行政体制改革的愿景展望和行政体制改革的实施战略。第一部分由导论构成。这一部分主要是对行政体制改革的内涵，和我国对这个问题的研究现状作了综述。在此基础上，提出了本书的研究框架。

第二部分由4章构成。在这一部分，提出了我国行政体制改革的愿景，这里的愿景也就是我国以后行政体制改革的走向，这种走向既是对西方国家行政体制改革目标的归纳和总结，也是对我国现在正在实践或者是即将实践，乃至未来实践的一种展望。愿景包括以下4点：法治政府，责任政府，透明政府和有效政府。

在4点愿景的基础上，我们提出了我国行政体制改革的实施战略。我们从人、物、制度和技术四个层面对我国行政体制需要改革的方面进行了解。其包括：公共部门人力资源改革、公共服务改革、中央与地方关系改革、行政审批制度改革、管制改革、公共部门危机管理、电子化政府、地方政府的行政体制改革等方面。

我们希望能够通过我们的尝试抛砖引玉，我们也希望能够尽我们的绵薄之力为中国行政学的理论和实践作出自己的贡献。

作 者

2004年4月于人大品园

目 录

第一篇 行政体制改革总论

第 1 章 行政体制改革概说	3
第一节 行政体制改革	3
一、行政体制改革的内涵.....	4
二、有关行政体制改革需要理清的几个概念.....	10
第二节 当代中国行政体制改革	14
一、行政体制改革的地位.....	14
二、行政体制改革的目标与内容.....	19
第三节 本书的分析框架及研究方法	26
一、本书的分析框架.....	26
二、研究方法和研究层次.....	29
第 2 章 行政体制改革理论：西方与东方	30
第一节 西方行政体制改革的理论	30
一、治理理论.....	30
二、公共选择.....	37
三、新公共管理.....	44
四、西方理论对中国行政体制改革的适用性分析.....	50
第二节 中国学者的理论——公共政策与制度分析的框架	50
一、IAPP 研究的价值定位.....	51
二、IAPP 所运用的分析方法.....	51
三、IAPP 的内涵.....	52
第 3 章 转变政府职能——中国行政体制改革的大前提	58
第一节 政府职能概述	58
一、何为政府职能.....	58
二、政府职能的主要内容.....	63
第二节 转变政府职能：中国行政体制改革的突破点	73
一、政府职能转变的含义.....	74

二、我国政府职能转变的必要性	74
三、我国行政职能转变的基本内容	75
第三节 政府治理工具	78
一、政府治理工具的事实描述	78
二、评价标准	81
三、治理工具选择	84

第二篇 行政体制改革的愿景展望

第4章 法治政府	93
第一节 法治政府的基本价值	93
一、法治思想的发展	93
二、法治政府的基本价值	97
第二节 西方法治政府的实践	102
一、英国的法治政府实践	102
二、美国的法治政府实践	104
三、德国的法治政府实践	105
第三节 中国法治政府的实现途径	108
一、新中国成立以来的法治政府建设	108
二、中国共产党十五大报告对依法治国的论述	109
三、中国法治政府的实现途径	111
第5章 责任政府	119
第一节 责任政府的性质	119
一、政治学视野下的责任政府	119
二、法学视野下的责任政府	121
三、行政学视野下的责任政府	121
第二节 西方责任政府的实践	124
一、政治责任	124
二、道德责任	126
三、法律责任	128
四、行政责任	130
第三节 中国责任政府的实现途径	131
一、打造责任政府的必要性	131
二、我国责任政府建设中存在的问题	134

三、构建责任政府的途径选择·····	136
四、责任政府的评价标准·····	139
第6章 透明政府 ·····	142
第一节 透明政府的意蕴 ·····	143
一、透明政府的性质·····	143
二、实践透明政府的现实意义·····	145
三、透明政府的基本内容·····	146
四、实现透明政府的基本原则·····	149
第二节 西方透明政府的实践 ·····	155
一、透明政府在美国的制度变迁·····	155
二、透明政府在日本的实践·····	159
第三节 中国透明政府的实现途径 ·····	163
一、在我国实践透明政府的必要性·····	164
二、建构中国的透明政府体系·····	166
第7章 有效政府 ·····	169
第一节 有效政府概述 ·····	169
一、有效政府的提出·····	169
二、有效政府的内涵·····	172
三、有效政府的意义·····	174
第二节 西方有效政府的实践 ·····	178
一、放松管制·····	178
二、企业家型政府·····	179
三、加大分权、授权·····	181
四、灵活政府模式·····	183
第三节 中国有效政府的实现途径 ·····	184
一、树立民主行政观念·····	184
二、转变政府功能，提高行政效率·····	186
三、加强政府能力建设·····	189
四、推进依法行政·····	191

第三篇 行政体制改革的实施战略

第8章 公共部门人力资源改革 ·····	195
-----------------------------	-----

第一节	中国的公务员制度·····	198
一、	公务员制度的产生与发展·····	198
二、	中国公务员制度的建立与基本框架·····	200
三、	新发展：从人事管理到人力资源管理·····	205
第二节	公共部门与人力资源管理·····	207
一、	人力资源管理概述·····	207
二、	公共部门人力资源管理·····	209
第三节	公共部门人力资源管理改革·····	214
一、	目前我国公共部门人力资源管理的缺陷·····	214
二、	完善我国公共部门人力资源管理·····	218
第9章	行政审批制度改革 ·····	226
第一节	行政审批制度的现状·····	226
一、	行政审批的含义与形式·····	226
二、	行政审批制度的内涵·····	227
三、	行政审批制度的现状·····	229
第二节	行政审批制度的问题·····	231
一、	当前我国行政审批制度存在的主要问题·····	231
二、	当前我国行政审批制度存在问题的主要原因·····	235
第三节	行政审批制度改革·····	237
一、	行政审批制度改革的重要意义·····	237
二、	行政审批制度改革的指导思想和总体要求·····	238
三、	行政审批制度改革应遵循的原则·····	239
四、	行政审批制度改革的具体内容·····	240
五、	我国行政审批制度改革的实践·····	242
第10章	中央与地方关系 ·····	246
第一节	中央与地方关系的历史·····	246
一、	中央与地方关系的三个阶段·····	246
二、	我国中央与地方关系的特点·····	251
第二节	中央与地方关系存在的问题·····	252
一、	中央与地方职责权限划分不科学、制度不健全·····	252
二、	中央与地方缺乏监督机制·····	254
三、	中央财政能力下降，宏观调控能力减弱·····	255
四、	“诸侯经济”与地方保护主义·····	256
五、	地区经济发展的不平衡·····	257

第三节 中央与地方关系的改革	259
一、建国以来中央与地方关系的反思	259
二、中央与地方关系的改革	262
第 11 章 公共服务改革	272
第一节 公共服务概述	272
一、公益物品与私益物品	273
二、均衡分析	278
三、公共物品的困境分析	282
第二节 西方政府提供公共服务的理论与实践	286
一、公益物品与公共经济	287
二、公益物品与民营化	290
第三节 中国公共服务改革	295
一、公共安全服务分析	296
二、公共气象服务	299
第 12 章 管制改革	301
第一节 政府管制概述	301
一、政府管制的概念	301
二、政府管制的功能	304
三、政府管制的种类与过程	306
四、中国政府管制体系概况	308
第二节 政府管制改革的路径一：良好管制	309
一、管制失灵：管制改革的成因	309
二、良好政府管制的基本原则	312
第三节 政府管制改革的路径二：管制替代	316
一、管制替代的内涵	316
二、管制替代的基本形式	318
三、中国政府管制改革的两大走向	329
第 13 章 政府危机管理	331
第一节 危机管理的概念与体系	331
一、危机与危机管理	331
二、政府危机管理的基本原则	333
三、我国政府危机管理的问题与发展方向	336
第二节 危机准备与处理	339
一、危机准备的构成	339

二、危机处理过程·····	341
三、危机准备与处理的基本体系建立·····	346
第三节 危机风险管理：新的危机管理模式·····	348
一、风险管理的概念·····	348
二、风险管理的过程分析·····	350
三、危机风险管理的意义与我国危机风险管理体系的构建·····	353
第14章 地方政府的行政体制改革 ·····	356
第一节 地方政府的行政体制现状·····	356
一、地方机构改革·····	356
二、地方公务员制度·····	359
三、地方行政区划·····	360
四、地方政府职能·····	362
第二节 地方政府的创新·····	364
一、进一步深化地方机构改革·····	364
二、完善地方公务制度·····	366
三、合理划分地方行政区划·····	368
四、科学定位地方政府职能范围·····	370
第三节 走向地方治理·····	372
一、西方各国的主要经验·····	372
二、中国地方政府的发展方向·····	375
参考文献 ·····	379
后记 ·····	386

第一篇

行政体制改革总论

第 1 章

行政体制改革概说

第一节 行政体制改革

行政体制改革是一个持续不断的过程，可以肯定地说，只要政府存在，这一过程就不会消亡。改革能解决某一时期内存在的问题，但在改革的过程中又会出现一些新的问题，进而又引发后续的改革。^①建国以来的中国政府的行政体制改革从实践中印证了这一点。自从 20 世纪 80 年代以来，全世界所有的国家都进行了不同程度的改革。多数工业化民主国家的行政改革是由政府内部自行启动的，而许多欠发达国家的行政改革却是以接受外部援助为条件而被迫推动的。但是我们可以发现不管改革的原因是什么，出于什么目的，手段是什么，以什么方式推进改革，事实上全世界各国都在进行着各种各样的改革。虽然对于这些改革，理论家们的争论非常多，竟相对之冠以各种各样的称号，诸如“新公共管理”、“企业化政府”、“重塑政府”等等，不一而足，但是有一点是显而易见的，那就是正引发着一场全球大变革。正如行政学者凯顿所言，一个行政改革的新时代来临了^②。在全球化的今天，中

^① Kaufman, *Reflections of Administrative Reorganization*. In *Setting National Priorities: The 1978 Budget*, ed. J. A. Pechman, Washington, D. C.: Brooking Institution.

^② Caiden, G. E., *Administrative Reform Comes of Age*, N. Y., Walter de Gruyter.

国当然也不例外。

对于研究者来说，改革的沃土也正是理论者创新的乐园，种种理论在改革的年代以各种面目出现在世人面前。中国在过去改革开放的 20 多年中，经济飞速发展，不管是人民生活还是经济、文化、政治等方面都经历着激烈的变革。行政体制的变化就是其中重要的一块。中国的行政体制改革在行政学者的眼中历来是一件非常重要的事情，这不仅是因为中国行政学界向来关注行政体制的发展，更是因为中国的政治体制改革发轫于行政体制改革。自从改革以来，行政学界对之的探讨就从未停止过，值得研究的课题也非常之多。

近几年来，一方面西方的学说在不断地被引入国内，而这其中西方的话语毕竟是多了些，大多是基于西方的语境和背景，正像威尔逊当年在《行政学之研究》中所说的那样：“美国的学者们迄今为止并没有在这门科学的发展中发挥很重要的作用。”“这门科学并不是我们的创造，它是一门外来的科学，很少使用英国式或美国式的语言规则。它所使用的仅仅是外国腔调。它表述的只是与我们的思想迥然不同的观念。它的目标、事例和条件，几乎都是以外国民族的历史、外国制度的惯例和外国革命的教训为根据的”^①；另一方面，基于中国国情的行政学研究著作也在不断涌现，虽然专门以行政体制为题材的研究并不多见，但是从多个方面和角度探求行政体制的发展路径却是有益的。无论理论工作者是以效率为取向还是以民主为取向，或者是在两者之间进行权衡的目标为取向，对于行政体制的发展取向的研究和探讨，必将推动我国行政体制改革的进程，这一点我们是不容置疑的。

一、行政体制改革的内涵

尽管关于政府的规模和政府活动的边界，学者们争议比较大，但是，一个不争的事实是，不管是在西方还是在东方，学者们都普遍认识到政府的作用是不言而喻的，一个有效的政府对于一国经济的发展具有决定性的作用，这一点在当今世界的发展中国家表现的尤为明显。在政府主导的国家，一国政府能力的大小，对该国经济的发展具有明显的影响作用。为什么东亚的日本和韩国能够在经济上迅速崛起，而与此同时发展的加纳没有得到与日本和韩国同样的发展速度呢？同样是模仿西方的模式，而差异是如此的明显，这

^① 伍德罗·威尔逊：《行政学研究》，《国外公共行政理论精选》中央党校出版社 1997 年版，第 5 页。

其中当然有文化的差异，然而除此之外，一国的行政体制也是很重要的原因。

1. 西方学者关于行政及行政体制的观点

要搞明白什么是行政体制改革，首先必须弄清楚什么是行政体制。不同的学者对于行政体制的内涵存在着不同的见解，有的定义虽然差别细微，但有的差异却是显著的，仁者见仁，智者见智。

那么，何为行政体制呢？所谓行政体制，是相对立法体制、司法体制而言，指管理国家行政事务的政府机关的设置、职权的划分与运行等各种制度的总称，它是上层建筑的范畴，是国家政治体制不可分割的重要组成部分。^①

有人认为，行政体制是政府系统内进行权力、机构设置和运行的一种机制，它可以保证政府呈良性运行状态。行政体制是政治体制的重要组成部分，政治体制决定和制约行政体制，同时，行政体制又必须与经济体制相适应。政府机构是行政体制的重要组成部分。^② 这一定义明确提出行政体制是政府系统内的事情，不涉及系统外。

有人则把行政体制做了狭义和广义的区分，狭义的行政体制特指政府体制，广义的行政体制包括执政党在内的一切国家机关。就我国政治发展的现状而言，行政体制改革应取其狭义。^③ 这一定义只说明了行政体制的主体，而没有涉及行政体制的其他方面。

有人在研究行政体制的时候，用行政管理体制代替了行政体制，认为要界定行政管理体制，首先得界定什么叫行政，以及什么叫体制。而所谓体制，体者，即结构、系统；制者，规定、法度；体制即是以一定的具有公信力和权威性的制度（在国家现象中，这一制度是以一定的政治思想、法律思想和管理思想的原则为前提的）所规定的组织形态及其关系模式。其中，“规定”和“关系”的基本内涵，是体制所涉及各权力为一体的相互关系以及诸项权力的归属、再分配和实际运作的问题。由于行政管理体制纯属国家性质，因此行政管理体制所涉及的权力主体应均是国家公共权力主体，所具有的各项制度也应具有完全国家法权性质。然后，该学者又从“政府”这一概念着手，把行政管理体制做了广义与狭义的区分，认为广义的行政管理体

① 黄达强、刘怡昌：《行政学》，中国人民大学出版社1988年版，第70页。

② 齐明山：“试论行政体制的结构与政府机构改革的动力”，《云南行政学院学报》，1999.2。

③ 胡伟：《政府过程》，浙江人民出版社1998年版，第292页。

制涉及与国家公共行政管理相关联的诸方面的法权主体及其相互关系，并以这些法权主体相互关系的改变或调整为体制改革的核心内容，而狭义的行政管理体制特指以狭义政府为中心的行政系统。^① 这一定义的内容较为庞大，但是却较为全面地说明了行政体制的基本内容。

综上所述，对于行政体制的认识，事实上只有两种观点，第一种是认为行政体制是由政府集职能结构、权力结构、组织结构、人事制度和运行机制等多种要素构成的一个有机整体。第二种认为，行政体制主要是指行政权力的结构形式，即只是涉及政府系统内权力的配置。上述专家学者的观点要么是其中的一种，要么是两者兼而有之。

事实上，我们也认为要研究行政体制必须研究“行政”及“体制”的内涵。

所谓“体制”，《辞海》给出定义是：国家机关、企事业单位在机构设置、领导隶属关系和管理权限划分等方面的体系、制度、方法、形式等的总称。这是外延的定义，在这里仅涉及国家机关。这一定义有两点需要注意：一是机构的设置问题；二是机构建立起来了，面临着处理机构间关系的问题，也就是要有明确的隶属关系和权限划分的问题，只有处理好这一问题，机构之间才能正常运转。这两点是紧密相连的。在现代英语中，regime的注释为：method or system of government or administration，中文可译为“体制、政体和制度”。根据这一注解，我们可以进一步注解为政府或行政机构的方式和系统。它包含着两层意思：一是政府或者行政机构的设置，即系统问题；二是政府或者行政机构的活动方式，即在政府或行政机构运行的基础上怎样规范其行为。这两者都和政府或者行政机构如何提高效率，政府或者行政机构设置是否合理、机构间及机构与外界环境的关系、机构内部各构成部分的统一与协调以及对机构内部人员的管理等一系列的问题。

“行政”一词，从广义来讲，就是对生活进行管理，既包括对公司和工矿企业的管理，也包括公共行政机关的日常行政工作。但是，这里的行政(administration)不同于公司和工矿企业的行政，通常来说有以下三种不同的观点。

第一种为资产阶级在掌握政权以后，把国家机关明确划分为立法机关、行政机关、司法机关等三部分，认为行政是指国家立法、司法以外的一类国家的职能，或者说是指除立法作用、司法作用以外的所有国家作用。此种形

^① 张国庆：“行政管理体制改革及其政治体制改革的异同”，《中国行政管理》，1994.4。