

世纪改革丛书

丛书主编 韩继志

政府机构 改革

分册主编 韩继志


中国人民大学出版社

世纪改革丛书

丛书主编 韩继志

政府机构改革

分册主编 韩继志

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府机构改革/韩继志主编
北京:中国人民大学出版社, 1999
(世纪改革丛书/韩继志主编)

ISBN 7-300-03092-0/F·968

I. 政…
II. 韩…
III. 国家机构-体制改革-研究-中国
IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 08447 号

世纪改革丛书
丛书主编 韩继志
政府机构改革
分册主编 韩继志

出版发行: 中国人民大学出版社
(北京海淀路 157 号 邮编 100080)
发行部: 62514146 门市部: 62511369
总编室: 62511242 出版部: 62511239
E-mail: rendafx@263.net

经 销: 新华书店
印 刷: 涿州市星河印刷厂

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 11.125 插页 2
1999 年 7 月第 1 版 1999 年 7 月第 1 次印刷
字数: 219 000

定价: 18.00 元
(图书出现印装问题, 本社负责调换)

忘情於世
他的經驗
如教訓
前方充分
地通
在我行的
時代

乃公大觀野天
趙楚大觀野天

才光遠
永年

总序

21 世纪，是知识经济的世纪，是机会与挑战并存的世纪。为了迎接挑战和谋求发展机遇，许多国家掀起了改革的浪潮，从亚洲到非洲，从北美到西欧，改革此起彼伏，接连不断。这是一股世界性的潮流，顺者昌，逆者难。

世纪之交，世界经济的全球化和区域化正在成为决定世界经济状况的重要因素。各国经济相互依赖，已发展到了必须将保护主权国家的经济安全列为最迫切问题的阶段。历史、文化、经济及社会政治制度的差异不应成为冲突或相互疏远的根源或理由，而应成为相互增益和相互完善的动力。21 世纪应该成为世界各国和地区的文明和传统兼容并蓄、共同繁荣的时代。

党的十一届三中全会以来的 20 年，我国的社会主义现代化建设取得了巨大成就，党的“十五大”又为今后的改革和发展指明了方向。在九届全国人大一次会议举行的记者招待会上，朱镕基总理把当前最迫切需要解决的、最富有挑战性的问题概括为“一个确保、三个到位、五项改革”，这是本届政府要完成的几件大事，成为上至中央政府、下至普通

百姓都十分关注的话题，因为这不仅仅关系到中国改革进程、关系到当前乃至今后相当时期国民经济的持续、稳步增长，更关系到我国人民生活水平和综合国力的提高。面对这样重要的课题，不仅需要政策的制定者、执行者、研究者的参与和关注，也需要社会各阶层人士的广泛关注和支持。

基于上述考虑，我们对世界主要国家的政府机构改革、粮食流通体制改革、国有企业改革、住房制度改革和投融资财税改革进行了选材，编写了这套丛书。在着手编写本套丛书时，社会上有关这方面的书籍已相当多了，省以上报刊发表的有关文章数以万计。有鉴于此，我们在编写时，力求有一定的新意，尽我们所能给读者一些新东西。在介绍国外经验和做法的基础上，横向对比，深入研究，从中揭示和总结出在改革中具有普遍意义的经验和发展趋势。在此基础上，总结了我国建国以来特别是改革开放以来的经验和教训，探索了有关方面改革的基本方向以及进一步推进改革的思路。

参加本套丛书编撰的有高级研究员、博士等，这些人员来自财政部、建设部、农业部、中国人民银行、国务院发展研究中心、中国人民大学等中央机关部委和科研院所。

受时间和篇幅以及编者水平所限，本套丛书离读者的希望还会有差距，我们恳请读者批评指正。

前言

当今世界，经济全球化和区域化日益加强，国与国之间的经济联系日趋密切，国与国之间的综合国力竞争日趋激烈，在这当中政府的作用越来越大。为了迎接 21 世纪的挑战和谋求更好的发展机遇，许多国家掀起了行政改革的浪潮，从北美到西欧，从亚洲到非洲，此起彼伏，方兴未艾。

本书对美国、法国、英国、德国、日本等国家政府机构的组成、职能、特点、运行状况和存在问题进行了剖析，试图从实践和理论上探寻具有普遍意义的经验和规律。在此基础上，回顾了我国政府机构改革的基本情况，分析了当前改革的特点，探讨了我国跨世纪行政管理体制的若干问题。

本书的编写参考了许多书籍和大量文献，包括徐颂陶、徐理明、吴大英、谢庆奎、汪玉凯等专家所编书籍及文章的有关观点和材料，在此一并致谢。受编者水平和时间的限制，本书会有不妥之处，真诚地希望读者指正。

作者

1999 年 4 月

目 录

第一章 美国政府机构改革	1
第一节 政府机构设置.....	1
第二节 中央政府与地方政府的关系与调整	11
第三节 政府行政改革	23
第二章 法国政府机构改革	36
第一节 政府机构设置	36
第二节 中央政府与地方政府的关系与调整	44
第三节 政府行政改革	57
第三章 日本政府机构改革	71
第一节 政府机构设置	71
第二节 中央政府与地方政府的关系与调整	81
第三节 政府行政改革	86
第四章 英国政府机构改革	92
第一节 中央政府机构设置	92
第二节 中央政府与地方政府的关系与调整	99
第三节 政府行政改革.....	108
第五章 德国政府机构改革	122

第一节	德国联邦政府机构设置·····	122
第二节	联邦政府与州政府的关系·····	131
第三节	联邦德国的行政改革·····	134
第六章	越来越多的国家进行行政改革·····	142
第一节	西方工业化国家行政改革的动因·····	142
第二节	前苏联、东欧转型国家行政改革的 动因·····	152
第三节	亚太新兴工业化国家行政改革的动因·····	155
第七章	市场化取向：政府行政改革的总体实践	
	取向·····	158
第一节	政府功能定位的市场化·····	158
第二节	政府功能输出的市场化·····	170
第八章	分权取向：政府行政改革的趋向·····	178
第一节	政治管理者与被管理者之间的分权·····	178
第二节	中央与地方之间的分权·····	179
第三节	民选的政治家与非民选的行政官僚 之间的分权·····	185
第四节	政府行政组织内部层级之间的分权·····	189
第五节	公共服务供给过程中的分权·····	190
第六节	政府与市场之间的分权·····	191
第九章	政府模式的路径：小政府——大政府	
	——小政府·····	193
第一节	自由经济主义的“小政府”·····	194
第二节	凯恩斯主义的“大政府”·····	195

第三节	新自由主义的“小政府”	196
第四节	马克思、恩格斯的“小政府”	203
第十章	重塑政府：企业型的政府	206
第一节	重塑政府的十大原则	206
第二节	重塑政府的关键环节	208
第十一章	新公共管理理论：对传统公共行政模式的否定	213
第一节	新公共管理的理论基础	213
第二节	新公共管理的内涵	214
第三节	新公共管理的借鉴作用	218
第十二章	行政组织·职能·责任·效率论：日本行政改革的主导理论	220
第一节	行政组织论	220
第二节	政府职能论	221
第三节	行政责任论	224
第四节	行政效率论	225
第十三章	法定机构：政府职能转变不可缺少	226
的部门		226
第一节	法定机构的界定	226
第二节	不同国家的法定机构发挥作用程度不同	235
第十四章	中国政府机构设置与管理	252
第一节	中央政府机构设置	252
第二节	地方政府机构设置	255

第三节	政府机构管理·····	257
第十五章	中国中央政府与地方政府的 关系·····	263
第一节	中央与地方的主要关系·····	263
第二节	中央与地方关系的调整沿革·····	269
第三节	中央与地方关系体制的挑战与对策·····	273
第十六章	中国政府机构改革 ·····	279
第一节	中央政府机构设置沿革·····	279
第二节	地方政府机构设置沿革·····	285
第三节	1998年中央政府机构改革三步曲·····	293
第四节	政府机构改革能否彻底：事业单位 改革是大头·····	304
第十七章	中国政府职能的转变与人才的流动 ·····	309
第一节	政府职能转变·····	309
第二节	1998年政府职能转变的特点·····	325
第三节	中国政府行政人才的流动·····	333

第一章

美国政府机构改革

第一节 政府机构设置

美国是典型的联邦制国家，政府体系分为联邦政府、州政府及地方政府三个层次。美国现有 50 个州政府，86 692 个地方政府。地方政府中有 3 043 个县政府，3 596 个市、镇（集）、村政府，14 556 个学校区和 33 131 个公园、消防、桥梁等特别区政府。截至 1995 年，联邦与州地方政府共有公职人员 1 650 万人，约占美国总人口的 6.3%。其中，教师为 710 万人，约占公职人员总数的 43%；联邦政府公职人员为 290 万人，约占公职人员总数的 17%。

一、美国联邦政府机构

美国联邦政府是美国的行政部门，是总统直接管辖的行政执行机关，由总统办事机构、内阁组成机构、独立机构三部分组成。

（一）总统办事机构。总统办事机构又称总统府、白宫直属机构，是总统的决策参谋和助手班子，主要负责管理国

内政治安全保障、科技宇宙、环境、通商、联邦购买、缉毒、政策咨询等事宜，一般不承担具体的行政管理事务。

1939年9月，罗斯福总统发布了第8248号行政命令，任命6位总统助理，正式建立了总统办事机构。这个机构，一方面是总统的智囊和幕僚，为总统出谋划策；另一方面又代表总统指导和监督各行政部门的工作，是总统权力的延伸。该机构首长的任命，大多数不必经过参议院批准，所以一般都是总统的亲信。正是因为这个机构的职责、特点和战后国际国内形势的发展以及总统权力的扩张，该机构的地位和职权不断增长，对总统的影响力越来越大，被称为“无形的总统”。总统办事机构由白宫办公厅和一些委员会、局组成（见图1-1）。目前，总统办事机构由白宫办公厅、预算与行政管理局、经济顾问委员会、国家安全委员会等15个机构组成，现有雇员1830名。

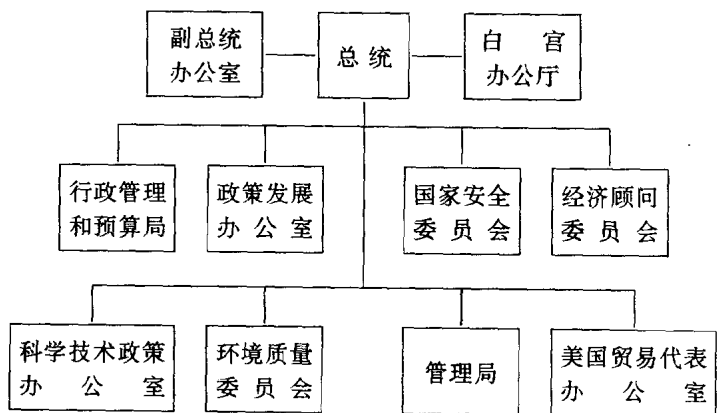


图 1-1 总统办事机构示意图

(二) 内阁组成机构。内阁组成机构是协助总统直接处理国家行政事务的机构, 是联邦行政机构的主体, 主要执行法律和总统的行政命令。内阁组成机构有国务院、国防部、财政部、司法部、内政部、农业部、商务部、能源部、运输部、劳工部、住房与城市发展部、卫生与公众服务部、教育部、退伍军人事务部等 14 个部门, 现有雇员大约 205.68 万名 (见表 1—1)。

表 1—1 美国总统内阁各部(1989 年)

内阁各部	成立年份	部长	任命日期	文职雇员数(人)		非文职雇员数(人)	非文职占文职雇员百分比(%)
				1980 年	1988 年		
国务院	1789	詹姆斯·贝克第三	1989.1.25	23 497	25 934	21 049	81
财政部	1789	尼克拉斯·布雷迪	1988.9.14	124 633	160 516	101 067	63
内政部	1849	曼纽尔·卢汉	1989.1.1	77 357	78 216	20 285	26
司法部	1870	理查德·索恩伯格	1988.8.11	56 327	76 515	33 479	44
农业部	1889	克莱顿·尤特	1989.2.8	129 139	120 869	24 806	21
商务部	1913	罗伯特·莫斯巴赫尔	1989.1.31	48 563	52 819	24 127	46
劳工部	1913	伊丽莎白·多尔	1989.1.25	23 400	18 178	1 011	6
国防部	1947	理查德·切尼	1989.3.17	960 116	1 049 619	169 494	16
卫生与公众服务部	1979	路尼斯·莎利文	1989.3.1	155 662	123 270	18 984	15
住房与城市发展部	1965	杰克·肯普	1989.2.2	16 964	13 342	1 036	8
运输部	1966	塞缪尔·斯金纳	1989.1.31	72 361	63 506	2 492	4
能源部	1977	詹姆斯·沃特金斯	1989.3.1	21 557	17 031	1 654	10
教育部	1979	劳罗·卡瓦佐斯	1988.9.20	7 364	4 542	662	15
退伍军人事务部	1989	爱德华·德温斯基	1989.3.2	228 285	245 467	92 411	38

资料来源:《美国政治统计手册》, 12~13 页, 北京, 时事出版社, 1992。

1. 内阁。内阁不是联邦政府的一级组织，只是总统的咨询机构。美国宪法没有规定设立内阁机构，只是在建国后的实践中，根据惯例存在着内阁组织。按照惯例，内阁由总统、副总统和各部部长组成，内阁成员由总统任命，人数由总统确定。华盛顿总统的内阁是4人，里根总统的内阁是19人，克林顿总统的内阁是18人。与议会制国家的内阁不同，美国的内阁具有三个特点：一是组织机构松散，无实权；二是只向总统负责，不向国会负责；三是内阁成员由总统任命，一般由各部部长组成，政治色彩少。

2. 政府各部。美国独立之时，政府只有国务院、财政部、陆军部3个部。由于战争和经济危机、政府广泛干预经济事务以及科技的发展，政府机构和人员日益扩大。美国政府内阁部级机构，近几十年来保持在11个~13个，本届克林顿政府的内阁部为14个。

(1) 国务院。国务院前身是外交部，目前主管外交事务。国务卿是国务院的最高领导人，位居第四位，即副总统、众议院议长、参议院临时议长、国务卿。

国务院的组织结构大体分为三个层次。第一层次，国务卿，副国务卿，4位各负责一个方面（政治事务、管理事务、经济事务、安全援助和科学技术）的国务卿，顾问；第二层次，5个地区司，即欧洲和加拿大司、东亚和太平洋地区司、美洲司、近东和南亚司以及非洲司；第三层次，按职能划分的专业司，主要有情报和研究司、政治军事事务司、经济和商业事务司、公共事务司、领事事务司、人权与人道

事务司、监察办公室、外交安全司。

(2) 财政部。财政部是联邦政府成立最早的一个部。其职责是制定和建议有关经济、财政、税务和国库收入的政策；负责发行货币、公债、征税、管理国库、筹划政府经费、管理专卖事业和麻醉品的进出口；负责处理国家的财政事务、金融、赋税、关税、偿付债务；监督通货发行和各种有价证券的印刷；管理国内外酒精销售；监督邮票印刷及调度国际财务交易；负有保卫总统、副总统及其家属、政府高级官员和外国来访首脑人物安全的任务。财政部下设 22 个司局级职能机构。

(3) 国防部。国防部前身是国家军事部，是美国武装部队最高统帅机关。国防部下设 26 个机构。

(4) 内政部。内政部的主要职责是发展美国的自然资源和保护美国的环境。内政部下设 10 个机构。

(5) 司法部。司法部部长是联邦总检察长，是联邦政府的首要执法官。其主要职责是负责办理政府诉讼事宜；管理和监督联邦所属的全国监狱和其他惩罚机构；执行美国移民法、国籍法以及有关麻醉品管理的法律；监督和管理全国司法人员；对违反联邦法律的犯罪活动案件进行调查和起诉；负责调查并向总统报告有关假释、缓刑、赦免的请求；协助起草联邦法院的规程；提供总统或其他首长有关法律问题请求的意见；依照法律保护公民和商业正常竞争。司法部下设 19 个机构。

(6) 农业部。农业部的前身是联邦政府农业司。主要职

责是监督农产品贸易，根据市场情况调整农业政策，执行对农业的补贴和信贷政策；处理农产品销售问题，扩大农产品国际市场；负责研究水土保持，收集和散发农情资料；保护森林和其他自然资源；管理农村住房；参与“粮食用于和平”计划工作。农业部下设 22 个机构。

(7) 商务部。商务部的前身是商业和劳工部。其主要职责是促进美国国内外贸易的发展和刺激美国的出口；管理商船队；专利和商标登记；主管旅游业；制定度量衡标准；测定产品的质量和特性；进行经济和社会调查；主管少数民族商业；海岸测量和编印航空地图；进行海洋和大气层调查及海洋上的生物研究；操纵人造卫星环境测录系统；监督商业性捕捞的有关经济事项；发布全国统计数字和气象预报。商务部下设 12 个机构。

(8) 劳工部。劳工部主管劳工问题。下设 10 个机构。

(9) 卫生与公众服务部。卫生与公众服务部，原名卫生、教育、福利部。其主要职责是主管卫生医疗、社会保险、社会福利与救济及其他社会问题；对入境旅客及车船进行检疫。下设 12 个机构。

(10) 住房与城市发展部。住房与城市发展部由许多处理美国大都市社区生活问题的机关合并而成。其主要职责是主管城市住房抵押贷款和对贫困家庭的住房补贴；市政建设；负责城市革新、公共房屋、城市发展的社区计划；兴建私人企业；改进家庭住宅的保障以及为地方政府提供资金振兴衰退地区。设部外派驻机构 10 个。