

CHINESE GOVERNMENT REFORM:
THE REPORT OF KEY DIFFICULTY TACKLING

中国政府改革

——重点难点问题攻坚报告

沈荣华 著



中国社会出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

CHINESE GOVERNMENT REFORM:
THE REPORT OF KEY DIFFICULTY TACKLING

中国政府改革

——重点难点问题攻坚报告

沈荣华 著

中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政府改革：重点难点问题攻坚报告 / 沈荣华著. ——北京：中国社会出版社，2012.9

ISBN 978-7-5087-4162-8

I. ①中… II. ①沈… III. ①国家行政机关—政治体制改革—研究报告—中国 IV. ① D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 208537 号

书 名：中国政府改革——重点难点问题攻坚报告

著 者：沈荣华

责任编辑：杨春岩

策划编辑：路 广

出版发行：中国社会出版社 邮政编码：100032

通联方法：北京市西城区二龙路甲 33 号

电话：编辑部：(010) 66061704

邮购部：(010) 66060275

销售部：(010) 66080300 传真：(010) 66051713

(010) 66051698 传真：(010) 66080880

网 址：www.shcbs.com.cn

经 销：各地新华书店

印刷装订：中国电影出版社印刷厂

开 本：170mm × 240mm 1/16

印 张：13.5

字 数：200 千字

版 次：2012 年 9 月第 1 版

印 次：2012 年 9 月第 1 次印刷

定 价：32.00 元

前言

政府改革是我国改革大业的重要组成部分，是经济改革、政治改革和社会改革的接合部，处于全面改革发展的关键环节，具有带动各方、影响全局的作用。改革开放以来，为适应不同时期改革发展的需要，我国不断推进以职能转变为核心的政府改革，促进了经济社会发展和政府能力提升。尽管还有不尽如人意的地方，存在着这样那样的问题，但政府改革的方向是明确的，成效是显著的，与其他领域改革是相辅相成的。可以这样说，我国现代化建设取得的巨大成就，与政府改革的推动作用，密不可分。

现在，我国政府改革已处于攻坚阶段，面临着许多重大问题需要加以解决。比如说，如何加快政府职能的转变，进一步理顺政府与市场、政府与社会的关系？如何推进大部制改革，解决机构重叠、职责交叉、政出多门的问题？如何推动政府纵向改革，理顺层级政府关系，充分发挥中央和地方两个积极性？等等。解决这些问题，涉及错综复杂的关系，涉及各方利益的调整，需要做好战略性和前瞻性研究，找准改革攻坚的主方向，在关键环节上取得突破。本书研究撰写的目的，就是为了揭示政府改革中的重点难点问题，寻求破解的思路和办法，希望能够为推进改革提供一些有益有用的东西。本书的写作角度，不在理论阐述，也无意于学理思辨，而是以解决问题为导向，从现状描述、问题剖析、国际比较等视角，进行实证分析，佐以第一手资料、数据和案例，具有直观、明确和简洁的特点，并以“改革报告”为本书定位。

本书第一章，对中国政府改革的历程进行了粗线条的述评，对当代各国政府改革的流行趋势进行了梳理，以此为本书主题展开提供背景，作些铺垫。第二章到第九章，对我国政府改革面临的8个重点难点问题，分别进行分析探讨，这些涵盖了职能转变、大部制改革、政府规模、公共服务提供、中央地方权责划分、垂直机构设置、省直管县和权力监督制约等内容。第十章在归总基础上，展望了政府改革的趋势。

在本书研究撰写的过程中，参考了学界同仁的最新研究成果，中国行政管理学会的领导和同事给予了鼎力支持，在数十次实地调研中有关部门提供了许多指导帮助，部分课题研究得到了国家社科基金或相关部委研究项目的资助，诸多同行和专家提出了宝贵意见，中国社会科学出版社对本书编辑出版做了大量细致工作。谨借本书出版之际，一并表示诚挚的感谢。

沈荣华

2012年4月

目 录

第一章 当代政府改革扫描	01
一、概念界定	01
二、国际新公共管理改革浪潮	03
三、我国政府改革的进程	13
四、成就、经验和面临的问题	16
第二章 政府职能转变	20
一、政府“越位”与“缺位”问题	20
二、深层原因分析	23
三、推动职能转变的途径	26
四、结论	34
第三章 大部制改革	35
一、大部制有哪些特征	35
二、国外如何设立大部制	37
三、我国大部制改革的情况	49
四、有待破解的难题	62
五、可供参考的改革思路	65
六、结论	70
第四章 公务人员规模与结构	72
一、分析框架	72
二、现有人员规模是否适度	73
三、分布结构是否合理	81
四、成因分析	86

五、总量控制下的结构调整·····	87
六、结论·····	89
第五章 公共服务提供·····	91
一、政府的角色定位·····	91
二、国外公共服务提供的流行趋势·····	94
三、我国采取的改革措施·····	105
四、如何提供更多更好的服务·····	110
五、结论·····	120
第六章 中央与地方责权划分·····	122
一、国际经验借鉴·····	122
二、我国中央与地方的责权划分·····	132
三、应遵循的几个原则·····	135
四、区分专属职责和共有职责·····	138
五、权限与职责一致·····	142
六、结论·····	146
第七章 垂直管理·····	148
一、对垂直管理的界定·····	148
二、发达国家的做法·····	150
三、我国分权背景下的垂直管理·····	159
四、关键是确定垂直管理的领域和模式·····	164
五、结论·····	168
第八章 省直管县·····	169
一、减少政府层级的几种看法·····	169
二、省直管县不仅必要、而且可行·····	170
三、创造省直管县的条件·····	173
四、结论·····	181

第九章 权力监督制约.....	182
一、目前腐败易发的管理领域.....	182
二、深层体制原因.....	184
三、从三个方面加强权力监督制约.....	187
四、结论.....	191
第十章 结语：政府改革大趋势.....	192
参考文献.....	197

图表索引

一、图示

图 3-1 美国联邦政府部门设置·····	38
图 3-2 英国内阁部门设置·····	41
图 3-3 德国联邦政府部门设置·····	42
图 3-4 日本中央政府组成部门设置·····	44
图 3-5 三种上下对口模式·····	65
图 4-1 中国公务人员相对规模增长情况·····	76
图 4-2 当代各国政府公务人员相对规模比较·····	80
图 4-3 政府机关人员占全部公务人员比例的国际比较·····	82
图 4-4 政府机关人员占总人口比例的国际比较·····	83
图 4-5 中央公务人员占全国公务人员比例的国际比较·····	84
图 7-1 美国联邦部门的垂直管理·····	152
图 7-2 法国双轨制下的垂直管理·····	153
图 7-3 中国政府的垂直管理体制·····	161

二、表格

表 3-1 美国联邦独立机构设置·····	39
表 3-2 日本内阁部门整合情况 (2001 年)·····	44
表 3-3 日本部分独立行政法人机构设置·····	45
表 3-4 国外内阁部门设置数量·····	47
表 3-5 国务院 5 个大部门组建情况 (2008 年)·····	53
表 3-6 国务院机构设置 (2008 年)·····	54
表 4-1 中国政府公务人员规模历史变化·····	75
表 4-2 一般公务支出占财政支出比例的国际比较·····	77
表 4-3 当代各国政府公务人员规模比较·····	78

表 4-4	政府机关人员与其他公务人员分布的国际比较·····	82
表 4-5	中央与地方政府公务人员分布的国际比较·····	84
表 6-1	按政府级别划分的支出的可能分配方法·····	124
表 6-2	部分国家地方政府收入来源·····	131
表 6-3	中央和地方政府职责划分框架·····	141
表 7-1	垂直管理两种模式比较·····	149
表 7-2	美国联邦部门分支机构设置·····	151
表 7-3	日本中央部门分支机构设置·····	155
表 7-4	中国政府部门垂直管理体系概览·····	159
表 7-5	中国海关垂直管理体制·····	162
表 8-1	全国行政区划统计表（截至 2010 年 12 月 31 日）·····	175

三、专栏

专栏 2-1	广东将扶持社会组织发展，部分政府职能社会化·····	30
专栏 3-1	佛山市顺德区区级党政机构设置·····	52
专栏 3-2	广东 25 个县（市区）推行大部制改革·····	57
专栏 3-3	深圳政府机构改革：“行政权三分”启动·····	61
专栏 3-4	当前工业和信息化部探索推进大部门制改革面临的困难和 问题·····	63
专栏 3-5	英国、新加坡和我国香港特区机构设置模式：决策与 执行相分离·····	67
专栏 6-1	商务部下放“一出一进”核准权·····	142
专栏 6-2	黄河断流的综合治理问题·····	143
专栏 6-3	湖北省分担农村义务教育经费的情况·····	145
专栏 8-1	安徽省选择两县开展省直管县体制改革试点·····	174
专栏 8-2	广东省县镇事权改革若干规定（试行）·····	176
专栏 8-3	湖北的省直管县——中部地区财政体制改革的探索与创新·····	178
专栏 8-4	省直管县财政改革 2012 年底前将在大部分地区推行·····	179

第一章 当代政府改革扫描

改革开放以来，为了适应各个时期经济社会发展的需要，我国不断推进以职能转变为核心的政府改革，取得了显著成效。现在，我国改革进入关键时期，挑战与机遇并存。在新的时代背景下，了解政府改革的国际流行趋势，回顾我国政府改革走过的历程，总结改革的实践经验，对于我们坚定信心，开阔视野，选准路径，继续把政府改革推向前进，具有重要的作用。

一、概念界定

政府的概念有广义和狭义之分，广义的政府是国家机构的总称，包括立法、行政和司法等机构，狭义的政府仅指国家行政机构，本书中的政府采用狭义的理解。所谓政府改革，又称行政改革，行政体制改革，是指为了适应客观环境变化而对政府诸方面进行的调整、完善和创新。在不同的时代背景下，政府改革的起因、内容和方式也有所区别。

（一）主要内容

政府改革涉及政府管理的各个方面。概括起来，主要包括政府的职能作用、组织架构和管理方式等方面的内容。

1. 政府职能定位。政府职能是指政府的职责和功能，简单地说，就是政府应当做什么、不做什么。政府职能不仅规定了政府活动的基本方向、根本任务和主要作用，而且决定着政府的组织结构、规模大小、资源配置和管理方式。因此，合理界定政府的职能作用是政府改革需要解决的核心问题，主要任务是适应环境的发展变化，调整政府发挥作用的范围、重点和方式，理顺政府与市场的关系、政府与社会的关系。

2. 政府组织架构。组织架构是指政府机构的组成形式、职权配置和相互关系，是政府履行职能、发挥作用的载体和组织保障，因而是政府改革需要解决的基本问题。改革的任务，主要是根据政府履行职能的需要，从

机构设置、职责分工、权限划分、行政层级、政府规模和人员配备等方面，优化政府组织结构，理顺政府部门之间、中央政府与地方政府之间的关系。由于优化政府组织架构总是与机构变动联系在一起，以此为内容的政府改革又称政府机构改革。

3. 政府管理方式。政府管理方式是指行政管理的方法、手段、程序和规则等。管理方式的变革，属于方法性、程序性的改革，虽然不像职能调整和结构重组那样带有根本性、方向性，但对于实现政府目标、提高行政效率、减低行政成本等方面都具有重要作用，因而也是政府改革的重要内容，而且往往是经常性的政府改革工作。这方面的变革涉及行政运行、工作流程、制度规则、技术应用、行政行为、态度作风等，关键是更新管理理念，引入新的管理方法、工具和技术，实现政府管理创新。

（二）改革分类

综观世界各国，由于国情不同，面临的环境不同，政府改革的表现形式也有所区别。从不同的角度，可将政府改革分为若干类型。

从体制环境看，政府改革可分为调适型和转轨型。调适型改革是指在原有市场经济体制的框架内，对行政体制进行的适应性调整，如西方市场经济国家的政府改革；转轨型改革是指从计划经济向市场经济的转轨过程中，对行政体制进行的转换性变革，如苏联以及东欧国家的政府改革。

从方法步骤看，政府改革可分为集中式和渐进式。集中式改革，又称“激进式”改革，指的是在一定时间内，采取一揽子方案，集中完成改革的任务，具有时限较短、措施相对激烈、一步到位的特点；渐进式改革，又称“分步式”改革，指的是在总体规划下，用较长的时间，分阶段分步骤地完成改革的任务，具有分步实施、积少成多、逐步到位的特点。

从涉及层面看，政府改革可分为横向改革和纵向改革。横向改革是指对同一层级政府进行的改革，主要涉及政府的内部关系或外部关系，如中央（联邦）政府改革，地方政府改革；纵向改革是指对不同层级政府之间关系进行的改革，主要涉及不同层级政府之间关系的调整，如中央政府与地方政府的关系，地方各级政府之间的关系。

（三）影响因素

政府改革是一个适应环境变化不断推进的过程，带有一定的必然性，

因为政府面临的内外环境总是在不断变化的，经济、政治、社会、文化、科技、国际环境等因素的发展变化，都必然会对政府体系提出要求，产生影响，形成推动改革的动力或压力，政府必须周期性地自我调整、自我变革，才能适应环境的变化，更好地发挥政府作用。

经济因素。经济基础决定上层建筑。一个国家的经济体制、经济发展水平、财政状况等因素的重大变化，必将会对政府体制提出变革要求，导致政府改革。

政治因素。政府更迭、政党施政纲领、民主参与程度、意识形态等因素的变化，都会对政府的服务导向、制度设计等方面产生影响。

社会因素。社会转型，社会结构变动和各种社会问题，如贫富差距、人口流动、失业率、环境保护、教育卫生等情况的变化，都会对政府管理提出新的要求。

国际因素。世界各国联系的日益密切，经济、科技和文化上的相互交往，一国政府改革的做法也会影响到其他国家，这些因素都可能成为推动行政变革的外部力量。

科技因素。新发明、新技术、新知识的层出不穷，为政府改进管理提供了新的方法和手段，也影响着行政人员的观念态度，成为政府改革的推动力。

管理因素。行政管理的科学化和现代化，是各国政府追求的基本目标。为此，需要不断地消除旧的管理弊端，建立新的管理模式，而这些都必须通过政府改革才能实现。

二、国际新公共管理改革浪潮

自20世纪70年代末以来，政府改革运动在全球兴起，西方国家、新兴工业国家、转轨国家和发展中国家，都卷入了改革浪潮中，形成了世界范围的政府改革潮流。这场改革一般以“新公共管理改革”（New Public Management）著称，通过引入新的管理理念和方法，如现代企业管理方法、竞争机制、公民参与、共同治理、结果导向、绩效管理等，对传统的政府管理模式进行改造，被形象地称之为“政府重塑”或“政府再造”。了解把握当代各国改革的实践、经验和趋势，可以为我国政府改革提供借鉴和启示。

（一）背景

当代各国新公共管理改革运动的兴起，有着深刻的背景和动因。

1. 政府过度扩张难以为继。第二次世界大战后，随着政府职能扩张、规模膨胀、社会福利支出增加，加上 20 世纪 70 年代后期石油危机导致经济衰退，许多国家出现高额财政赤字，入不敷出，出现财政危机和大量社会问题，促使这些国家通过政府改革摆脱困境。一些西方学者称之为“财政驱动”下的政府改革。

2. 经济全球化的挑战。在经济全球化的背景下，国际竞争日趋激烈。这不仅对各国经济竞争力提出挑战，同时也对各国政府管理能力提出了新的要求，成为政府改革的推动力量。

3. 新科技革命的推动。以现代通信手段、信息技术和网络技术为代表的新技术革命，提高了信息传播速度和社会共享的程度，促进了政府办公电子化，使政府运作的高效、透明和民主成为可能。

4. 现代企业管理模式的示范效应。为适应激烈的市场竞争，工商企业广泛采用先进的管理方法和技术，如顾客导向、质量管理、绩效管理、人力资源开发等，体现出更高的效率和应变能力；相比之下，传统官僚体制的不计成本、官样文章、缺乏活力、效率低下等弊病，受到广泛的质疑，这些成为推进政府改革的动因。

5. 理论发展的导向作用。理论来自实践，又为实践提供指导。随着时代的变化，一些传统行政理论已不合时宜，新的理论不断产生并发展，如新公共管理理论、公共选择理论、新制度经济学理论、治理理论等，都对当代政府改革产生了引导作用。

（二）主导理论

在当代各国政府改革过程中，国外学界提出了各种各样的理论观点，其中对国外改革实践产生较大影响的理论包括：

新公共管理

新公共管理理论是当代国外政府改革的主要理论基础，影响很大。经济合作与发展组织（OECD）关于发达国家政府改革的研究报告，对新公共管理的主要内涵作了总结归纳。一般认为，新公共管理与传统行政管理有所不同，其主要主张有：（1）政府服务应以社会 and 公众的需求为导向；

(2) 更加重视政府的产出、结果、效率和质量;(3) 主张放松行政规制,实行绩效目标管理,强调对绩效目标完成情况的测量和评估;(4) 政府应广泛采用企业中成本——效益分析、全面质量管理、目标管理等管理方式;(5) 取消公共服务供给的垄断,对某些公营部门实行民营化,让更多的私营部门参与公共服务的供给;(6) 重视人力资源管理,提高人事管理的灵活性等^①。

公共治理

公共治理理论的核心观点是主张通过合作、协商、伙伴关系,确定共同的目标等途径,实现对公共事务的管理。其理论观点是:(1) 治理意味着管理主体的变化,政府不再是国家唯一的权力中心,各种公共和私人机构也可成为一定层面上的权力中心;(2) 公共产品的供应可以由私人部门和第三部门承担,与政府部门相互依赖,互通资源,分担政府的责任;(3) 治理的目的是达到善治,实现管理者与被管理者的协调与合作^②。

公共选择

公共选择理论主要从经济学的角度来分析政府的管理活动,强调个人自由和市场作用,打破政府垄断,建立公私机构之间的竞争机制,从而使公众获得自由选择的机会,并认为这是解决政府困境的根本出路。政策选择包括:(1) 增加服务主体,让私人企业、非营利公共组织等,与政府机构一道来参与公共产品的生产与提供;(2) 创造市场机制和形成竞争格局,用公私组织之间和公共组织之间的竞争服务来为公众提供“用脚投票”的机会;(3) 破除垄断,允许不同组织之间在职能和管辖范围上重叠交叉^③。

企业型政府

所谓企业型政府,并不是要把政府作为企业来运作,因为两者毕竟存

① [澳] 欧文·E·休斯:《公共管理导论》,彭和平等译,中国人民大学出版社 2001 年版。[英] 简·莱恩:《新公共管理》,赵成根等译,中国青年出版社 2004 年版。宗德福主编:《中国政府管理与改革》,中国法制出版社 2001 年版,第 396 ~ 398 页。

② [美] B·盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,吴爱明等译,中国人民大学出版社 2001 年版。[美] 萨拉蒙:《全球公民——非营利部门视野》,贾西津等译,社会科学文献出版社 2002 年版。

③ [美] 丹尼斯·C·缪勒:《公共选择理论》,杨春学等译,中国社会科学出版社 1999 年版。

在很大的差别，而是指用企业家在经营中所追求的讲效率、重质量、善待消费者和力求完美服务的精神，以及企业中广泛运用的科学管理方法，改革和创新政府管理方式，使政府更有效率和活力，并成为20世纪90年代一些西方国家，特别是美国政府改革的主导理论。这一理论的代表人物、美国政府改革专家戴维·奥斯本和特德·盖布勒在他们合著的《改革政府》一书中，提出了以企业家精神改革政府的基本原则，并认为新的政府治理模式终将会代替传统的官僚主义模式^①。

新公共服务

新公共服务理论是针对上述理论存在问题而提出来的，强调政府要追求经济社会的协调发展，增加政府对公共服务的投入。基本观点是：政府的职能是服务而非“掌舵”；政府应服务于公民而非顾客；要重视人而不只是重视生产力；重视发展包括良好的生态在内的人类共同享用的公共产品等^②。

（三）主要国家的改革实践

国外以新公共管理为旗号的政府改革，发端于英国、美国、澳大利亚、新西兰等国，并逐步扩展到其他西方国家乃至世界各国，形成一场波及全球的改革浪潮。这里，着重介绍一些有代表性国家的做法。

1. 英国

英国是实行新公共管理改革的发源地之一。1979年，撒切尔夫人上台执政，开始推行政府改革计划，成立了雷纳（Rayner）评审委员会，对政府部门效率进行调查和评估。1982年，颁布了财务管理新方案，建立了财政管理改革的信息系统。1987年，出台了著名的《改变政府管理：下一步行动方案》的改革报告，提出对政府部门进行分解，设立若干“执行机构”，履行政策执行和提供服务的职能，到1995年政府的执行机构达100多个，大部分公务员在执行机构工作。1991年，梅杰政府提出《公民宪章》（Citizen's Charter）白皮书，要求以宪章形式将政府公共服务的内容、

① [美] 戴维·奥斯本和特德·盖布勒：《改革政府：企业家精神如何改革着公共部门》，周敦仁等译，上海译文出版社2006版，前言第3～7页。

② [美] 珍妮特·V·登哈特，罗伯特·B·登哈特：《新公共服务：服务，而不是掌舵》，丁煌译，中国人民大学出版社2004年版。

标准、责任等公布于众，方便公众的监督，促使政府提高服务质量。1999年，布莱尔政府推出《现代化政府》白皮书，旨在用十年时间建立更加注重结果导向、合作和有效的政府。上述改革的内容，涉及政府职能、机构改革、国企私有化、公共服务、财政预算等多个方面。

英国的政府改革具有开创性，在缩减政府职能、决策与执行分开、绩效管理、改善公共服务等方面起到先导作用，产生了广泛的国际影响，为许多国家所效仿；但如国外评论所说，英国改革也存在不少问题。例如，方案设计与实践结果存在差距，执行机构林立使管理成本上升、官员士气低落，公共责任被淡化等^①。

2. 美国

当代美国的政府改革同样具有鲜明的新公共管理特征。自1978年起，卡特政府的《文官制度改革法》提出放松过度的人事规制，1980年后里根政府着手收缩政府服务范围、削减机构、引入企业管理方法等。1993年，克林顿政府上台后，发动了一场历时八年的大规模“政府重塑”（Reinventing Government）运动，目标是创建“少花钱多办事”的政府，主要内容是精简政府机构和雇员、放松规制、引入市场竞争机制、改进公共服务、推行绩效管理等。美国副总统戈尔领导的国家绩效评估委员会的报告《从过程到结果：创造一个少花钱多办事的政府》，提出了政府改革的主要原则，即顾客导向、消除繁文缛节、注重结果、授权雇员和一削到底。其思路大多来自戴维·奥斯本（David Osborne）和特德·盖布勒（Ted Gaebler）合写的《改革政府：企业家精神如何改革着公共部门》（Reinventing Government：How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector，简称《改革政府》）一书^②。

美国的八年政府重塑运动取得了公认的成就，如联邦政府共裁员42万多人，消除了大量过时规制，实现了联邦财政预算盈余的奇迹，政府服

① [英] 温森特·怀特：《欧洲公共行政现代化：英国的个案分析》，宋世明译，见国家行政学院国际合作交流部编译《西方国家行政改革述评》，国家行政学院出版社1998年版，第247～249页。

② [美] 戴维·奥斯本和特德·盖布勒：《改革政府：企业家精神如何改革着公共部门》，周敦仁等译，上海译文出版社2006年版。