

中国行政体制改革 的制度分析



傅小随 著

国家行政学院出版社

DH/7/21
**中国行政体制改革
的制度分析**

傅小随著

国家行政学院出版社

京新登字 323 号

图书在版编目(CIP)数据

中国行政体制改革的制度分析/傅小随著. —北京:国家行政学院出版社,
1999.1

ISBN 7-80140-030-5

I. 中… II. 傅… 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 02689 号

中国行政体制改革的制度分析

傅小随 著

*

国家行政学院出版社出版发行

北京海淀区厂洼街 11 号

邮政编码:100089

发行部电话:68929037 68929098

新华书店经销

房山宏伟印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 10.75 印张 188 千字

1999 年 2 月第 1 版 1999 年 2 月第 1 次印刷

印数:1—5000 册

ISBN 7-80140-030-5/D·20 定价:17.00 元

本书是
深圳行政学院一九九七年度
一级科研课题资助项目

序

70年代末以来,西方国家兴起了一个行政体制改革的潮流。这股潮流以英国、新西兰、澳大利亚、瑞典、荷兰、加拿大、美国等为先锋,带动了其它发达国家,又波及新兴工业化国家和地区。各个国家在改革的具体内容上虽然互有差异,但之所以能将其称为同一个潮流,并不仅仅是因为它们在时间上和空间上是相同的和相近的,更重要的是它们具有两个共同特征。一个是行政改革与经济改革的相互适应。经济改革的内容是试图减轻福利国家的沉重负担,减少五十年代以来提高国有化程度所造成的经济效率损失。而反映在指导思想上面,则是对国家干预主义理论在实践中逐渐失灵的一种反思。另一个是新古典主义经济学说的影响和指导作用。新古典主义经济学主要针对以凯恩斯主义为代表

的国家干预理论展开批评,主张减少甚至放弃国家对经济的干预。但在新古典主义的各种学说中,只有公共选择理论和科斯一派的新制度经济学比较系统地用经济学本身的方法和从政府运行本身的角度对政府干预的不合理性、不经济性(成本高低、代价大小)进行了分析。公共选择理论并且十分明确地针对官僚制政府制度进行了解剖,并在此基础上提出了若干行政改革的对策。这成了西方国家行政体制改革的重要指导学说。

中国的国情和行政体制与西方国家很不相同,我们不可能按照西方国家的路子进行行政体制改革。不过,行政管理中一些带有共同性的弊病还是存在的,这一点不能完全否认。更重要的是,从学术研究的角度看,假如借用这种在西方国家派上用场的工具来完整地分析一下中国行政体制改革的问题,是不是也能得出一些有益的启示呢?这应当说是一个比较有吸引力的问题。

中国的行政体制改革目前在中国整体改革中的重要性是不言而喻的。但实际地说,对改革进行理论分析这一环节并不比实践本身有先进性。多年以来我们一直在说对改革的理论研究不足,而理论

研究不足的一个重要原因就是方法单一。在政治学方法之外,吸取一点其它学科的方法是很有必要的。经济学一直是当代最活跃的学科之一,新学说新方法不断涌现。借鉴经济学方法进行跨学科研究,已经是许多人文社会学科的一大景观。对此,经济学界大呼其它学科正在“抢占经济学地盘”。这里面不排除赶时髦的成份,因为在以经济建设为中心的时代,经济学作为热门学科是在所难免的。但是,能够尽可能保持统一性地运用一种经济学的方法来系统研究一个完整主题,却并不是一件十分轻松的事情。尤其是在方法的适用性受到一定约束的情况下更是如此。傅小随同志的《中国行政体制改革的制度分析》,应当视为这样一种积极努力的产物。

这部 20 万字的著作在两个方面具有突破性。其一是以学术专著的形式比较系统地论述中国行政体制改革的理论问题。虽然行政体制改革在中国一度成为热门话题,也有不少论文和书籍发表和出版。但以中国行政体制改革理论问题为主题的专著似不多见。其二是集中采用一种正在发展之中的前沿经济学学说提供的方法对中国的行政体制改革问题进行研究。每一种学说或方法都有其局限性甚

至矛盾性,但它们之所以能够兴起并保持发展,说明确实具有作为工具分析问题的某种价值。公共选择理论和新制度经济学方法也是如此。在这方面,这本书对改革目标的多角度分析,对改革动力、阻力的分析,对政府组织内外部关系规则的分析,以及对中国行政体制改革运行方式的分析等,都有自己新鲜的见解。当然,这种本身有缺陷的方法在这部著作中的运用也不一定都是非常准确的,结论更不一定都可接受。然而能够并且敢于用前沿学科的新方法来研究现实问题,这却是值得肯定的。正是在这个意义上,我祝贺傅小随同志这部著作的出版。

北京大学政治与行政学系教授谢庆奎

1998年10月

前 言

近年来我一直有一个感到困惑的问题不能找到答案。人们总是把行政改革作为热门话题来谈，报纸杂志上引人注目的记述、评论等也非常之多。但作为一个行政学教学研究人员，当想到从理论上比较完整地思考一下这个问题时，却发现手边可供参考的系统性东西很少。书店经常去转，但总是没有“解渴”性的收获，觉得这是一个比较奇怪的事情。同行们则经常谈起一个共同感受，就是行政学研究一方面约束性很强，要注意把握分寸。另一方面总觉得行政体制改革这样的课题很重要，但却很难选择一个“下手”的合适位置，似乎说来说去不外是那么几条东西。我感觉到这后一方面其实是个新工具的缺乏问题。

如果本学科范围之内一时感到无从下手，那么眼睛肯定要开始扫描别人碗里的菜。其实所谓跨学

科的研究在这个时代是必然的事,只不过我们自己经常感到力不从心而已。比如说经济学中的公共选择理论和新制度经济学,其实在经济学界已经“热”了好多年,其中有些理论已经运用到经济体制改革的实践之中,伴随而来的是里面的专用名词逐渐流行开来,“流”进了其它学科的论文里,甚至首长们的讲话里面。更值得我们注意的是,国内的中青年经济学家们早已经有一些人跟踪这些学派的动向,参与和推动着学说的发展。这与过去我们只是把西方的学科发展当作学说史中的史料在事后批评一下和马后炮式地“借鉴”一下完全不同。无论于学科本身有多大的补益,这至少很明显地表明了我们时代的进步。

遗憾地是,发达国家行政体制改革的系统信息传进来得太慢了一些。过去的许多介绍要么材料陈旧,要么囿于表面的具体措施,使人根本无法把握它们改革的精神实质和完整面目。

我是从1994年开始接触有关公共选择理论材料的,看完之后虽觉得新鲜刺激,但并未试图去考虑它方法的使用问题。这一是觉得不可能,因为那是西方的、而且是经济学方面的东西,只不过和政

府管理有关而已。更重要的是，那时并不知道西方国家的行政改革与这些学说有这么紧密的关系。只有在看到国家行政学院的有关教学材料之后，才认识到那事实上也是行政学，只是须要转换一下形态。

当然，在实际开始运用它们的方法来分析问题时，才感觉到难度是如此之大，以至要想全面系统地按照它的逻辑贯穿主题几乎是不可能的。这一方面是因为它们本身并不是已经完全成形、完全内在统一的东西，另一方面是因为环境条件差别太大。当然，还有一点就是自己对它们把握的程度问题。三个因素加起来，确有一种冒然行事的感觉。说实在话，有些地方是咬着牙硬挺过去的。看来，别人的工具并不是借来就很好用的，不顺手是很突出的感觉。况且这还是一个成套的组合分析工具。因此，写作过程中时常想起电影中外国人用筷子吃饺子的镜头。

作为新古典主义经济学说流派中的两个，公共选择理论和科斯一派的新制度经济学的兴起是有其特定历史条件的。同任何其它学派的观点和方法一样，它们的局限性非常明显，因此我们并不是希

希望能从这里找到对中国的改革百分之百有效的处方。不过，增加一个看问题的角度应该还是没有大坏处的。这就是写这本书的用意。

此外，本书的书名似乎有必要在这里解释一下。因为，体制就是一种制度。这样书名读起来就感觉不太顺畅，怎么能叫制度改革的制度分析呢？但事实上书名想要表达的完整意思是：用制度经济学（公共选择理论也是一种专门进行制度分析的学说）的方法对中国行政体制改革问题进行分析。而现在这个书名是为简洁而定下来的。如果阅读者能照这样来理解，我想就不会有问题了。

本书在写作过程中参考了许多人的研究成果，除已经在注释中注明的以外，还有许多是打印稿材料，无法予以注明，例如汪永成的《试论经济全球化对发展中国家行政管理的影响》、李绥州的《政府是“掌舵”还是“划桨”：顺德的例子》、宋亚平的《洋浦经济开发区行政管理体制改革案例》、胡传典的《洋浦经济开发区行政体制构建的实践》、彭福清、艾医卫、于保林的《华容县机构改革探索多年的成果为何难以巩固？》、吴锦良的《中国政府机构改革的难点、动力与策略》、韩志伟翻译的澳大利亚格里菲斯

大学帕特瑞克·温纳的论文《公共行政部门的职能——兼谈澳大利亚的公务员制度》，等等，谨在此一并表示感谢。

该书是深圳行政学院 1998 年度的一级科研课题资助项目，在此特感谢学校领导及有关部门为科研活动创造的良好条件。国家行政学院行政管理教研部宋世明博士对本书提纲的修改提出了宝贵意见，出版社李锦慧老师也就写作表达及出版等给予了热情帮助，也在此一并表示感谢。

傅小随

1998 年 10 月 1 日于深圳莲花北村

目 录

前 言	(1)
第一章 中国行政体制改革的理论选择...	(1)
第一节 政府制度创新:邓小平行政体制改革思想...	(2)
一、制度创新也能创造生产力	(3)
二、制度创新的目标之一是提高效率	(6)
三、制度创新的重要目标是扩大民主、增进公平...	(8)
四、制度创新是权力和利益关系的调整	(10)
五、政府制度创新具有的丰富时代内容	(11)
第二节 理论座标:政府与公民的关系	(17)
一、关系确立的依据	(17)
二、政府与公民的基本关系	(20)
第三节 分析方法:公共选择理论与新制度	
经济学方法	(26)
一、公共选择理论与新制度经济学方法	
的基本内容	(26)

二、公共选择理论、新制度经济学方法与 行政体制改革	(37)
三、两种方法对中国行政体制改革的 适用性分析	(40)

第二章 中国行政体制改革的生态

环境分析	(43)
------------	------

第一节 中国行政体制改革的经济生态

环境分析	(44)
------------	------

一、市场体系与产权制度	(44)
二、经济组织及其运行效率	(49)
三、经济环境的新变化	(51)

第二节 中国行政体制改革的政治生态

环境分析	(53)
------------	------

一、公民偏好显示和公民对国家决策的参与	(53)
二、行政机构运行：中国特色的官僚经济特征	(57)
三、政治生态环境系统概况的多角度描绘	(60)

第三节 中国行政体制改革的社會文化生态

环境分析	(62)
------------	------

一、非规则化传统	(63)
二、官本位：行政化社会	(67)

第四节 中国行政体制改革的国际生态环境分析

一、经济全球化对国家行政管理的新要求	(70)
--------------------------	------

二、世界性的行政体制改革潮流·····	(74)
第三章 中国行政体制改革的	
目标分析·····	(76)
第一节 当代西方国家行政体制改革的	
目标扫描·····	(76)
一、目标之一:缓解财政压力·····	(77)
二、目标之二:提高效率、保证合法性·····	(79)
三、目标之三:行政管理体制的根本转变·····	(81)
第二节 改革目标:学术界的选择·····	(83)
一、目标之一:作为政治体制改革的先导·····	(84)
二、目标之二:提高行政效率·····	(87)
三、目标之三:小政府·····	(88)
第三节 中央政府的改革目标·····	(89)
一、决策层确定的目标·····	(90)
二、部门目标·····	(96)
三、个体目标·····	(97)
第四节 地方政府的改革目标·····	(100)
一、目标之一:地方经济发展与地方财政增长·····	(101)
二、目标之二:预算最大化·····	(105)
三、目标之三:决策权的扩大·····	(106)
第五节 关于掌舵型政府·····	(108)
一、统治、交易以及两者如何统一·····	(108)

二、关于掌舵型政府	(112)
-----------------	-------

第四章 中国行政体制改革的动力、阻力分析

(117)

第一节 从社会利益结构所作的分析

(118)

一、农民阶级	(119)
--------------	-------

二、工人和城市居民	(122)
-----------------	-------

三、知识界	(125)
-------------	-------

四、企业管理、经营者阶层	(128)
--------------------	-------

五、行政人员阶层	(131)
----------------	-------

第二节 从政府内部利益结构所做的分析

(132)

一、层级结构	(132)
--------------	-------

二、层级内结构	(138)
---------------	-------

第三节 动力、阻力与损失补偿问题

(139)

一、行政体制改革的动力问题	(140)
---------------------	-------

二、行政体制改革的阻力问题	(144)
---------------------	-------

三、损失补偿及其局限性	(146)
-------------------	-------

第五章 中国行政体制改革的 过程分析

(149)

第一节 中国行政体制改革的过程回顾

(150)

一、全国统一部署的改革	(151)
-------------------	-------

二、局部超前试验性改革	(153)
-------------------	-------