

国家机构编制委员会办公室编

中外政府行政管理发展趋势

新华出版社

中外政府行政管理发展趋势

国家机构编制委员会办公室 编

新华出版社

中外政府行政管理发展趋势

国家机构编制委员会办公室

新华出版社出版 发行

新华书店经销

新华出版社印刷厂印刷



787×1092毫米 32开本 11.125印张 215,000字

1990年10月第一版 1990年10月北京第一次印刷

ISBN 7-5011-0819-6/D·142 定价4.30元

前 言

近几十年来，世界各国都普遍地认识到，一个国家政府的行政管理水平，是其经济起飞，社会发展以及在日趋激烈的国际竞争中获得优势的必要条件。越来越多的人不再把注意力放在政府的社会经济政策上面，而是把注意力放在政府自身，放在政府如何制定政策、如何执行政策上面。人们感到，政府本身的合理性决定了政府政策的合理性。正是在这样的背景下，世界各国都在不断地改革政府的行政管理。

尽管人们在政府行政管理上投入了相当大的力量，寄予很高的期望，一而再、再而三地制定政府行政管理改革的战略，推行改革的措施，但效果并不那么尽如人意。人们不断地呼唤着新的改革措施的出台，同时也不断地否定着已有的改革措施。

一方面是日趋高涨的改革要求，一方面是日趋尖锐的批评意见。面对这样一个局面，世界各国政府行政管理改革的专家和学者都认识到，政府行政管理改革是一门科学，必须十分慎重，必须有足够的理论基础，必须制定周密的改革方案。政府行政管理改革的合理性决定了政府本身的合理性。

究竟如何进行政府行政管理改革，选择什么样的方向和目标，采取何种模式和方法，如何结合本国的实际制定正确

的改革战略和措施，这正是本书致力于解决的问题。为了推动我国政府行政管理改革实践和理论研究的进一步发展，国家机构编制委员会和人事部于1989年底举办了国际研讨会。来自加拿大、法国、芬兰、联邦德国、印度、意大利、苏联、巴基斯坦、美国、南斯拉夫、联合国技术合作部、国际行政科学学会、东部地区公共行政组织等13个国家和国际组织的高级官员、专家、学者，以及我国有关部委、部分省市和教学科研单位的代表共50余人参加了会议。会议代表都是长期从事政府行政管理改革实践和理论研究的专家学者，他们结合各国改革的经验教训进行了广泛和深入的研讨。本书是在这一研讨的基础上编写而成的。

本书内容分上、下两篇。上篇集中就中国政府的机构改革实践和进行政府行政管理改革的设想、各国政府行政管理改革的模式和方法、发展中国家行政管理改革的趋势。政府的职能和作用、政府和企业的关系、政府决策体制的科学化、中央与地方的关系处理等基本问题，从理论和现实的角度展开讨论。下篇主要介绍了世界上各种类型国家在行政管理改革中的具体做法和经验。

编辑出版这样的书，在我国还是第一次。相信本书会对从事政府行政管理改革实践和学术研究的同志提供启发和帮助。由于我们的水平和能力所限，本书在选材、编辑等方面都存在不足，恳请指正。

编 者

一九九〇年四月二十六日

目 录

前言.....	(1)
---------	-----

上篇：中外专家学者关于政府行政管理改革的理论研讨

一、关于政府行政管理改革国际研讨的综述.....	(3)
二、研讨的宗旨.....	(8)
(一) 赵东宛在开幕式上的讲话.....	(8)
(二) 莫瑞先生的致词.....	(10)
(三) 亚伯拉罕·哈利尔先生的致词.....	(12)
(四) 龙永图先生的致词.....	(15)
三、各国政府行政管理改革的方向、模式和方法.....	(16)
(一) 中国政府的机构改革.....	(16)
(二) 各国政府行政管理改革的模式.....	(26)
(三) 政府行政管理改革的目标和方法.....	(43)
四、发展中国家政府行政管理改革的发展趋势.....	(52)
(一) 发展中国家政府行政管理改革的几个共性问题.....	(52)

(二) 政府的职能与作用	(60)
(三) 政府和企业的关系	(71)
(四) 政府行政决策的科学化	(80)
五、如何处理中央政府与地方政府的关系	(95)
(一) 中央政府与地方政府关系中的若干问题	(95)
(二) 中央政府与地方政府的权限划分	(102)
(三) 中央与地方的协调	(107)
六、理论研讨主要观点总结	(111)
七、专题报告	(115)
(一) 组织文化与中国行政管理改革	(115)
(二) 亚太地区各国行政改革的进程、步骤和 经验	(120)
(三) 印度政府权力下放的实践及经验教训	(154)
(四) 芬兰政府行政管理改革	(172)
(五) 加拿大政府行政组织构造	(180)

下篇：世界各国行政管理改革的实践

一、苏联东欧国家行政管理改革	(197)
二、欧洲共同体诸国政府行政改革新态势	(216)
三、南亚和东南亚国家对地方政府拨款的比较分析	(273)
四、法国的中央行政体制及问题	(293)

附录

一、中华人民共和国国务院1988年机构改革的情

况简介	(309)
二、关于在机构改革中运用职能分解和系统分析方法 的情况简介	(313)
三、改革政府机构 转变政府职能——国务院机构改 革综述	(317)
四、1987年国务院工作部门设置	(338)
五、1989年国务院工作部门设置	(342)

上 篇

中外专家学者关于政府
行政管理改革的理论研讨

一、关于政府行政管理改革 国际研讨的综述

1989年10月16日至20日，国家机构编制委员会和人事部在北京举行了政府行政管理改革国际研讨会。来自加拿大、法国、芬兰、联邦德国、印度、意大利、苏联、巴基斯坦、美国、南斯拉夫、联合国技术合作部、国际行政科学学会、东部地区公共行政组织等13个国家和国际组织的高级官员、专家、学者，以及我国有关部委、部分省市、部分高等院校和科研单位的代表共50余人参加了会议。国务院总理、国家机构编制委员会主任李鹏同志于10月17日下午接见了与会的外方代表和部分中方代表并讲了话。国务院秘书长、国家机构编制委员会副主任罗干同志在会前接见了与会的外方代表，并出席了会议的开幕式。人事部部长、国家机构编制委员会副主任赵东宛同志致开幕词。

这次会议是有关政府行政管理改革的首次国际研讨会，整个会议进行得相当圆满，与会的中外代表给予了高度评价。

（一）会议达到了预期的目的。首先，让国外进一步了

解了我国对外开放和改革的方针不会改变。芬兰、法国、苏联、巴基斯坦等国派出了副部长级的官员，国际行政科学学会、东部地区公共行政组织和联合国派出了总干事等高级官员与会。外方代表通过在京的研讨和观察，普遍认为，中国推进行政改革的决心和勇气是始终一贯的，这个会议的召开，表明了中国政府改革开放的坚定立场。其次，对我国行政管理的改革是一个促进。国家机构编制委员会和地方部分机构编制委员会办公室的同志出席或列席了会议，大家认为，国家编委和人事部召开这样的国际研讨会，充分说明了对机构编制管理和行政管理改革工作的高度重视。会议当中研讨了许多问题，交流了各国行政管理和行政改革的经验，并对中国行政管理改革提出评价和建议，将有利于今后工作的深入开展。再次，为建立国际联系打开了渠道。在研讨会期间，人事部领导与编委办公室有关同志与国际组织及有关国家代表广泛交谈，建立联系，有的还商定了合作项目。

李鹏总理接见参加会议的部分代表时谈到，中国的机构改革取得了一定的成绩，但还不够理想，还有许多事情要做。看来，中国的改革，包括机构改革、行政管理改革将是一个长期的过程。李鹏总理的重要讲话为机构改革的深化指明了目标和方向。

(二) 与会代表对于中国政府行政管理改革的战略和方法步骤，给予了高度的评价。代表们认为，行政管理改革无论就其目标还是从实施方面来说，都是综合性的，受到多种因素的影响。行政管理改革的目标就是要获得效率和效益。

就中国来说，行政管理改革的实施必须和经济体制改革、政治体制改革的进程紧密结合。由于其系统性和复杂性，需要有总体设计，由于其艰巨性，又不可能在同一时刻做所有的事情，需要在总体设计的前提下，用渐进的办法分步实施。代表们还介绍了各国行政改革的经验教训，建议中国政府组织专门力量，深入研究行政管理体制改革的总体方案，周密安排其实施步骤。

（三）关于政府作用问题，各国代表介绍了各自行政管理改革的做法和侧重点。有的代表赞同要强化政府的职能，特别是宏观调控职能，要强化政策、规划、协调的作用，巩固政府在经济发展、社会生活管理方面的主导地位。有的代表强调强化社会组织的作用，增强社会自身的组织能力。

多数中外代表认为，政府必须对企业进行必要的管理。有的代表认为，政府对国营企业的管理，主要是三个方面：一是任命厂长、经理或理事长；二是对资金的投入、贷款的多少作出决策；三是通过审计部门评估企业的运转情况和经济效益。有的国家对企业的管理更少一些，他们主要对企业高级领导和会计人员进行培训，计算投资和取得利润的比例，评估企业的效益。

有的代表提出要首先改革工商管理、税务、发放证卡等直接为人民服务、和人民打交道的前沿服务机构。提高这些机构的人员素质、办事效率和服务质量，将会明显地减少人民的不满，让人们直接感受到行政管理改革的成果。

（四）关于中央与地方政府的关系，代表认为是个非常

复杂的问题。首先，权力下放要有明确的指导原则和明确的内容，否则就很难取得成功。其次，划分中央和地方政府的职权要注意平衡，明确哪些是中央政府独享的权力，哪些是中央政府与地方政府共享的权力，哪些是地方政府独享的权力。再次，落实权力下放，落实中央与地方职权划分要采取周密有效的措施来保障，否则已经下放的权力又会回到中央政府来，已经明确的职权又会混淆不清。要运用法律手段、计划手段、财政手段进行调控。最后，在划分中央和地方政府职权的过程中，财政上要给予必要的保证，事权应和财权相一致。

（五）关于科学决策。尽管各个国家在政治、历史、文化等各方面存在很大差异，在决策咨询的具体方式和组织形式上各有特点，但各国都对咨询在科学决策中的作用给予了高度重视。各国都特别重视专家、经验丰富的政府官员、了解民意的人、社会名流和其他对社会舆论有影响的人物在咨询中的作用。各国的经验表明，面对众多复杂的决策事项，仅仅靠一个决策机构是难以胜任的。很多国家在内阁中分设了对专门的（或专业的）事务进行决策的专门决策机构。有的代表还指出，科学的决策还必须依赖于准确和全面的信息，还需要建立灵敏的跟踪反馈机构，以便及时了解决策的效果和及时地进行修正。

（六）关于行政管理法制建设。代表们认为，对于行政管理的法律体系要有合理的考虑，注意法律规范之间的效力、层级，不能盲目追求法律文本的数量。很多国家还注意了清

理那些过于繁杂、甚至相互矛盾的政府部门的指令、命令、规定等。还有的代表指出，要有专门的机构来监督行政管理法律的实施。

（七）关于行政管理改革的组织保障。许多国家代表介绍了各自国家组织行政管理改革的专门机构及其运转情况。代表们认为，重视由高素质的人员组成的高层次的、专门的机构来设计行政管理改革的方案，组织行政管理改革计划的推行已成为一种普遍趋势，应该综合运用法律手段、经济手段和行政手段来贯彻改革措施。

二、研讨的宗旨

(一) 赵东宛* 在开幕式上的讲话

值此“政府行政管理改革国际研讨会”开幕之际，我和我的中国同事们，向来自巴基斯坦、苏联、美国、芬兰、联邦德国、法国、加拿大、南斯拉夫、意大利等国家以及联合国有关机构、国际行政学会、东部地区公共行政组织的行政管理方面的高级官员和专家学者们表示热烈的欢迎。

众所周知，公共行政的历史与政府同样悠久，世界各文明古国，都有丰富的行政经验，但把行政管理作为一门科学来研究，则是十九世纪末开始的。在经历了传统管理时期和科学管理时期之后，从第二次世界大战结束以来，行政管理学的研究进入了现代管理阶段。

由于各国的历史和现状存在着差异，作为发展中国家的中国，一方面要尽可能地吸收和借鉴各个国家的研究成果，

* 赵东宛，中华人民共和国人事部部长，国家编委副主任。

另一方面，要根据本国的国情，去解决行政管理中的各种问题。这是相辅相成的两个方面。我相信，各国的同行们、朋友们也都是赞同这样一种治学原则的。

我们这次会议的宗旨就在于，促进中国与世界各国行政管理方面的官员、专家学者之间的对话和交流。我们真诚地希望，通过各位介绍本国政府行政管理方面的成果和经验，并对我国政府行政管理改革提出建议，推动我国行政管理的学术研究和改革实践的进一步发展。

自一九七八年中国共产党十一届三中全会以来，我们进行了经济体制改革和政治体制改革，在整个社会主义初级阶段，中国将自始至终地坚持以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放。今天我们邀请各国的朋友们在这里召开这个研讨会，充分说明我们改革开放的方针是不会改变的。

在当今中国政治、经济、社会生活中，政府行政体制改革有着十分重要的地位。为了适应现实的需要，并充分考虑到全国人大七届一次会议确定的机构改革的中长期目标，1988年中央政府开始实施以转变政府管理职能为主要特征的机构改革。正如大家已经从所发的资料中了解到的，目前这项改革的第一步已经顺利完成。地方政府行政机构改革也在进行试点。这次我国政府行政机构改革为全面展开政府行政管理体制改革打下了良好的基础，尤其是职能转变为政府机构适应经济体制改革的进程，跨出了极为重要的一步。但是很显然，机构改革并不等同也不可能包括政府行政管理改革的全