

宪
政
论
丛

论行政体制改革与 行政法治

石佑启 杨治坤 黄新波 著

On the /
and the 1

ative System Reform
iministrative Law

北京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

论行政体制改革与行政法治/石佑启,杨治坤,黄新波著. —北京:北京大学出版社,2009.2

(宪政论丛)

ISBN 978 - 7 - 301 - 14952 - 2

I. 论… II. ①石… ②杨… ③黄… III. ①行政管理 - 政治体制改革 - 研究 - 中国 ②行政法学 - 研究 - 中国 IV. D630.1 D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 019200 号

书 名: 论行政体制改革与行政法治

著作责任者: 石佑启 杨治坤 黄新波 著

责任编辑: 周 菲

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 14952 - 2/D · 2248

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

印刷者: 北京山润国际印务有限公司

经销者: 新华书店

650 毫米 × 980 毫米 16 开本 33 印张 473 千字

2009 年 2 月第 1 版 2009 年 2 月第 1 次印刷

定 价: 52.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010 - 62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

总 序

上世纪 90 年代末至本世纪初,我和罗豪才教授曾与北京大学出版社合作,主编过一套《现代行政法论著系列》。该《系列》共出了二十多部专著,这些专著都是有关现代行政法前沿问题的研究成果,一本本都透着新时代公法的气息。这套论著的作者大多是刚刚步入而立之年的年轻博士,其所著大多是他们在自己的博士论文基础上所进行的再创作。这套书虽然不能说每本都是精品,但其中确实不乏精品。

现在,我们又一次与北大出版社合作,出版一套新的公法论著系列《宪政论丛》。《宪政论丛》与《现代行政法论著系列》是公法论著系列的姊妹篇,主要出版中青年学者研究宪法和宪政前沿问题的最新成果。

宪法与行政法是公法的两大支柱。行政法是规范行政权运作,调整行政主体与行政相对人关系的法律部门;宪法则是规范整个国家权力的运作,调整国家与人民的关系的法律部门。行政法是构建法治的基本法律部门;宪法则是构建宪政的基本法律部门。法治是宪政的构成要素之一,但不是唯一要素,宪政的构成要素除了法治以外,还包括民主、人权、对公权力的控制、对私有财产权的保护、司法独立与分权制约等。毫无疑义,宪政离不开法治。没有法治,宪政不可能实施。但同样毫无疑义,法治也离不开宪政。因为宪政是法治的灵魂,是法治的保障。没有宪政,不可能有真正的法治。

“文革”结束后,我们就开始探索建设法治,也开始探索建设宪政。但直到“孙志刚案”、“齐玉苓案”、“身高歧视案”、“乙肝歧视案”、“种子案”、“夫妻看黄碟案”等一系列宪法或宪法性案件发生和我国宪法正式确立“依法治国”、“国家尊重和保障人权”、“公民合法的私有财产不受侵犯”等原则以前,我们一直没有过分地看重宪政,没有真正重视宪政建设。“文革”的切肤之痛,使我们开始对法治(而不是宪政)有了比较深切的认识,故从 20 世纪

70年代末和80年代前期开始制定《刑法》、《刑事诉讼法》、《民法通则》、《民事诉讼法(试行)》等法律,并提出了“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的法治口号。然而,20世纪70年代末和80年代前期推出的法治还并不是完全意义或真正意义的法治,因为它很少或较少有宪政的指导,很少或较少贯穿宪政的精神。直至20世纪90年代,我们的经济体制开始根本性的转变:市场经济体制开始逐步取代计划经济体制。此种转变才促使和逼迫我们较多地思考一些宪政问题:对于政府的权力,即使是人民政府的权力,是不是也要进行适当的限制和控制?政府的权力,即使是人民政府的权力,如果不加限制和控制,是不是也会侵犯人民(包括工人、农民,也包括企业主、个体劳动者等)的权益?是不是也会成为市场的障碍和经济发展的阻力?人民政府如果侵犯人民的权益,人民可不可以向法院告人民政府,要求人民政府赔偿?作为这种思考的结果,20世纪90年代我们出台了很多重要的法律,如确立“民告官”制度的《行政诉讼法》和《行政复议法》,确立国家向人民承担赔偿责任的《国家赔偿法》,确立政府行为应遵守正当法律程序规则的《行政处罚法》,确立公务员行为规则和公务员制度的《国家公务员暂行条例》,确立对整个政府机关及其工作人员法制监督制度的《行政监察法》,等等。由此可见,20世纪90年代的中国法治显然已经贯穿了若干宪政精神了,是已经有相当法治味的法治了。但是,尽管如此,20世纪90年代的中国法治还不能称为完全的和完善的法治,因为直至20世纪末,中国的宪政还很很不健全,我们的国人,即使是法律学人,甚至是宪法学人,对宪政尚未予以足够的重视,尚很少有人以推动经济体制改革、推动市场经济建设的激情和干劲去推动中国的宪政建设。法律学人、宪法学人中也较少有人以研究法制、法治和宪法文本、宪法具体制度的劲头去研究宪政。

从20世纪末到本世纪初,情况开始逐步改观。首先是一系列宪法或宪法性案件陆续发生,如“田永案”、“刘燕文案”、“孙志刚案”、“齐玉苓案”、“身高歧视案”、“乙肝歧视案”、“种子案”、“夫妻看黄碟案”,等等。其次是1999年和2004年两次修宪:1999年修宪确立了宪政的一项基本原则,即“依法治国,建设法治国家”,并为培育宪政环境确立了一项基本经济制度,

即确认“非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分”；2004年修宪确立了宪政的另两项基本原则，即“国家尊重和保障人权”、“公民合法的私有财产不受侵犯”，并为培育宪政环境确立了另外两项基本的经济制度，即财产征收、征用补偿制度和社会保障制度。正是这些宪法或宪法性案件以及由此推动产生的这些宪法修正案，促使国人，特别是法律学人、宪法学人，更深入地思考中国的宪政问题：中国的宪政之路应如何走，是头痛医头，脚痛医脚，出现一个问题解决一个问题，搞一个宪法修正案，还是应全盘考虑，整体设计？中国的宪政应包括哪些内容，哪些要素，是全面移植西方的制度，还是全面创新，或者是有借鉴有创新，且借鉴、创新之选择完全取决于“制度的作用”（能否为人民带来福祉），而不是取决于“制度的颜色”（是否符合某种意识形态）？中国宪政的主体和宪政的设计师应由谁担当，是中共中央、全国人大、国务院，还是法学专家、宪法学专家，或者是全国人民？总之，中国人在新世纪开始思考一系列宪政问题了，而不是停留在对法制、法治、经济体制改革、市场经济等问题的思考，法制、法治、经济体制改革、市场经济等问题是20世纪后期涉及中国前途、命运的问题，而宪政问题则是21世纪涉及中国前途、命运的问题。

我们组织编辑、出版这套《宪政论丛》，其目的就是要汇集、归纳、梳理国人对宪政问题的思考，推动国人对中国宪政之路的探索，促进中国宪政制度的建设。这套《论丛》的内容主要包括五个方面：

其一，对宪政理论的宏观研究。主要探讨宪政的基本概念，宪政的构成要素、宪政产生、发展的条件、环境，宪政形成、发展的一般阶段，宪政的功能、作用，宪政与政治、经济、文化的关系，世界各国宪政的不同模式、各种不同模式宪政的特征，以及世界各国研究宪政的不同学派、学说，等等。

其二，对中国宪政道路和宪政制度的宏观研究。主要探讨中国宪政的特色，如共产党的领导，人民代表大会制度，人民通过多种途径、多种形式参与国家和社会管理，多党合作，政治协商制度，遵循中央统一领导与充分发挥地方主动性、积极性原则的中央与地方关系，民族平等、民族区域自治和国家特别保障少数民族权益的民族政策，社会主义市场经济，依法治国与依

法行政,国家尊重和保护人权,坚持社会主义公有制和保护私有财产,等等。

其三,对中国宪法和行政法具体制度的中观、微观研究。此包括研究现行立法制度、选举制度、监督制度、司法制度、国家机关的设置及相互分工与制约、政务公开、社会团体、行业协会的发展与国家权力向社会转移,以及一国两制、特别行政区和国家结构形式等宪法或宪法性的中观、微观问题。在行政法方面,则包括有关行政主体制度、公务员制度、行政许可制度、行政征收征用制度、行政给付制度、行政强制制度、行政裁决制度、行政处罚制度、行政复议和行政诉讼制度等与国家宪政密切相关的各种中观、微观制度问题。

其四,对实际宪法和宪法性案例的研究。包括研究已作为“过去时”的历史性典型案例,介绍这些案例发生的历史背景,探讨其所创立的重要宪政原理、原则,揭示其对于宪政发展的重大历史意义和对于我们今天宪政发展的现实意义。当然,也包括研究作为“现在时”和“将来时”的今天正在发生以及明天将要发生的各种有宪政意义的典型案例。之所以包括“将来时”,是因为我们的《论丛》刚刚开始,它无疑还要继续到明天、后天。《论丛》对作为“现在时”和“将来时”的宪法与宪法性案例的探讨,将着重揭示我国宪政发展过程中的困难、问题,产生困难和问题的原因,克服困难、解决问题的对策,以探寻中国走上宪政道路的适当路径。

其五,介绍西方宪政先行国家宪政发展的经验、教训。本《论丛》也将有选择地介绍西方宪政先行发展国家的宪法和宪政制度,包括传统的控权分权制度、代议制度、政党制度、人权保障制度、言论自由制度、结社集会游行制度、司法审查制度等。同时,《论丛》对西方国家宪政制度的介绍自然也包括现代宪政制度,如信息公开制度、正当法律程序制度、参与式民主制度、非政府组织制度、督察专员制度、放松规制制度、公法契约制度、行政指导制度,等等。本《论丛》在介绍西方宪政先行国家的这些传统的和现代的宪政制度时,将对这些制度进行必要的分析,探究其利弊得失,总结其经验教训。而且,《论丛》还要对相应制度的政治、经济、文化及民族历史传统等背景进行适度地考察,以区分这些制度的普适因素和特定的乡土因素,以为我国借

鉴或移植这些制度时提供若干辨识和选择的参考材料。

总之,这套《论丛》是一套主要以中国宪法、宪法性法律和宪政制度为素材,同时参考国外、境外的宪法、宪法性法律和宪政制度的相应材料,研究宪政的一般理论和实践,为中国宪政建设提供理论指导的学术丛书。我国学界对宪政研究起步较晚,目前研究成果很少,有分量、有深度的研究成果更少,但愿我们这套《论丛》能推动我国宪政研究向前发展一步,为改变我国宪政研究的落后面貌有所贡献。

是为序。

姜明安

于北京八里庄公寓

2005年8月5日

目

录

导论 / 1

第一章 行政体制改革与善治及法治 / 22

第一节 行政体制改革的基本理论 / 22

第二节 行政体制改革的回顾、困境与前瞻 / 46

第三节 行政体制改革与善治 / 63

第四节 行政体制改革与法治 / 79

第二章 行政体制改革的宪法(政)思考 / 91

第一节 行政体制改革的宪法分析 / 93

第二节 行政体制改革与宪政的契合 / 118

第三节 行政体制改革与宪政的互动 / 135

第三章 行政体制改革与行政组织法的完善 / 154

第一节 政府职能的转变与定位 / 154

第二节 行政组织结构的优化 / 171

第三节 行政权力的合理配置 / 188

第四节 行政组织法的完善 / 207

第四章 行政体制改革与行政决策科学化、
民主化和法治化 / 220

第一节 行政决策体制的现状与问题 / 220

第二节 行政体制改革背景下的行政决策 / 239

第三节 行政决策体制的优化 / 244

第五章 行政体制改革与行政管理方式创新 / 280

第一节 行政管理方式与行政执法方式 / 281

第二节 传统行政管理方式的审视 / 284

第三节 创新行政管理方式的思路 / 297

第六章 行政体制改革与行政执法的规范化 / 319

第一节 行政执法概观 / 320

第二节 行政执法体制革新 / 332

第三节 行政执法制度完善 / 346

第七章 行政体制改革与行政监督的强化 / 364

第一节 行政监督的基本理论 / 364

第二节 我国行政监督的现状与问题 / 377

第三节 强化行政监督的思考 / 387

第八章 行政体制改革与公共财政体制的健全 / 419

第一节 财政体制与行政体制 / 419

第二节 财政体制改革的目标与成效 / 438

第三节 健全公共财政体制的构想 / 447

参考文献 / 495

导 论

当今的社会,是一个快速发展的社会;当代的政府,是一个不断革新的政府;变革与创新,是各国政府面临的共同课题。不管是发达国家还是发展中国家,都十分重视行政改革的理论研究和实践探索,以求通过改革提高公共管理的品质,增强政府的治理能力,最终提升国家的综合竞争力。可以说,行政体制改革既是各国对既有行政管理实践的检讨和反思,也是对新时代、新环境的自觉适应。只要有政府存在,行政体制改革就将是一个持续不断的过程。也唯有改革,才有活力,才有出路。

一、改革潮流与中国问题

(一) 改革潮流

自 20 世纪 70 年代末以来,面对经济全球化、科技信息化、政治多极化、社会多元化的国际新形势,世界各国都在进行程度不同、方式各异的行政改革:从英伦三岛到北美大陆,如英国的“撒切尔主义”,德、法的“行政现代化”、“更新公共组织”,意大利的“重组行政计划”,美国克林顿的“再造政府运动”……正如凯顿所言,一个行政改革的新时代来临了。改革的目的是塑造一个全新的、

知识型的、高效的、廉洁的政府；重点在于建立一个扁平式结构、间接化管理、竞争力强的政府。在这场改革潮流当中，一种新的管理方法日益凸显出来，这种新的管理方法被冠以“新公共管理”、“以市场为基础的行政”、“管理主义”、“企业型政府”、“后官僚制典范”等诸多名称，其中以“新公共管理”最为突出和著名。

英国被认为是当代行政改革的先驱。从1979年撒切尔夫人执政开始，以公共管理新思维为理论指导，在七个主题（私有化、分权化、竞争机制、企业精神、非管制化、服务质量、对工会力量的限制）上进行大刀阔斧式的行政改革。其核心是市场取向的改革：崇尚市场机制和市场力量，主张尽量减少政府干预；赞同廉价小政府，节省开支，减少税收，激励私人资本投资；加强对高级文官的政治控制，大力削减公务员队伍的规模；对私营部门的管理方法和手段十分赞赏。^①紧跟其后的新西兰的行政改革，通过摧毁旧的政府结构，实行公司化而建立全新的结构，几乎是一种脱胎换骨式的改革，包括实现分权化、小型化、扁平化，强调灵活性、责任与结果，革新公务员管理。在日本，20世纪70年代中后期，逐步推行了以“小政府”为目标，以市场化、减少政府干预为主要内容的行政改革，80年代在中曾根内阁领导下进行的第二次临时行政调查会是一个里程碑，桥本改革的政策脉络基本上是继承中曾根的改革方针，代表最新动态的则是从2001年至2007年的中央行政机关改革也告一段落。瑞典行政改革可分两个时期：第一个时期的行政改革触及所有公共部门，重点是为公共行政与市民社会之间的沟通架构更新、更好的渠道；第二个时期的行政改革则侧重于效率、官僚机构自治、市场观念等相联系的问题。在美国，里根总统时期就已经意识到政府不是处理问题的办法，而是问题本身，急需转变政府治理模式。改革以非官僚化为取向，以管理主义为理论指南，以市场化为发展方向，放松管制，向社会分权，这一思想贯彻至20世纪90年代。克林顿总统时期进一步提出重塑或再造政府

^① 参见 J. Greenwood and D. Wilson, *Public Administration in Britain Today*, London: Unwin Hyman, 1989, pp. 121—122。

运动。其他西方国家,如澳大利亚、法国、德国、荷兰、意大利和希腊等国,也实施了行政改革。这场改革潮流,几乎席卷了整个西方世界,范围之广、程度之深,被认为无异于“一场与传统决裂的转型”^①。进入 20 世纪 90 年代,一些新兴工业化国家和发展中国家,如韩国、菲律宾等,也开始实施公共行政改革,从而使得这场肇始于西方国家的行政改革之风,席卷全球,汇成一股公共行政改革的世界潮流。

改革浪潮的出现绝非偶然,它与西方国家进入后工业社会、生产力发展、市场经济成熟、民主化进程加剧、技术变革、经济理论创新和私营部门影响等历史条件紧密相连,而国际和国内环境对各国政府行政产生的压力则构成了各国行政改革的外因和内因。

全球经济一体化给各国政府带来了新的挑战和压力。为适应国际经济一体化及由此形成的新的竞争规律和态势,必须不断改革原有的公共部门管理模式,对既有的有关机构、规章制度和办事程序作出调整,协调各国的法律和政策,提高行政效能从而增强本国的国际竞争能力。正如经济合作与发展组织所阐述的:“经济的迅速全球化使得保持国际竞争力显得十分必要,这是公共部门制度革新的一个强有力的推动因素。处理国际问题不再是传统涉外部门的唯一职责……所有政府部门甚至地区和地方政府部门,都必须具有追踪、理解和处理国际问题的能力,这些源于国际的问题正渗透到各国社会和经济问题的各个方面。这不仅是欧洲统一体公共部门改革的一个重要考虑因素,它也适用于其他国家。”^②与此同时,以信息技术为基础的现代科技革命,除了改变各国经济结构和增长方式外,还对信息的快捷、高效传播提供了技术支持,这无疑有助于公众及时了解其他国家行政改革的状况,进而对本国政府产生一种比较压力,也为本国政府引进和借鉴别国的行政改革经验提供了条件和可能。全球化对各国行政改革产生了外部压

① 国家行政学院国际合作交流部编译:《西方国家行政改革评述》,国家行政学院出版社 1998 年版,第 233 页。

② OECD, *Public Management Development Survey*, Paris: OECD, 1990, pp. 9—10.

力,即学习其他国家有效改革措施的压力。^①

如果说全球经济一体化是当代西方各国行政改革的外因,则国内的压力就是各国行政改革的内因。

国内的压力可以从政府与社会两个方面进行分析。就政府而言,福利国家的实践使得政府职能急剧膨胀,管理成本快速增长,形成财政危机;以规章制度和等级结构为特征的官僚体制缺乏灵活性、主动性和创造精神,行政权力运行协调困难,导致政府管理无法有效回应社会的需求,效能低下,整个政府的行政管理出现危机;政府在实行福利制度时也造就了政府对社会管制的加强,挤压了社会自治的空间,这在具有个人主义传统的西方国家无疑是对政府和官僚不信任的再次复活。公众的普遍不满反映出公共行政的信任危机,反映出公共行政的活动、使命及其运行方式的“合法性”受到怀疑和挑战。就社会而言,福利国家对社会和个人产生广泛影响造就了个人和社会对政府的巨大依赖和深深期盼;市场竞争的压力和实践造就私营部门在组织结构、管理技术和方法等方面不断创新,其革新成就对政府和公共部门形成了改革的压力,而且其革新措施对公共部门改革起到了示范和借鉴的作用;信息技术的推广和作为“第四权力”的大众传媒的发展,揭开了传统行政的神秘面纱,公众监督迫使政府管理不断改革与创新。

(二) 中国问题

作为世界大家庭的一员,中国不可能不受世界性行政改革浪潮的冲击和影响。自改革开放以来,中国曾于1982年、1988年、1993年、1998年和2003年先后五次进行了较大规模的行政体制改革。2007年胡锦涛总书记在党的十七大报告中提出:“加快行政管理体制改革,建设服务型政府。行政管理体制改革是深化改革的重要环节。要抓紧制定行政管理体制改革总体方案,着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能,形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。”2008年3月5日,温家宝总理在第十一届全国人大第一次会议上作政府工作报告时指出:“加快

^① 参见周志忍著:《当代国外行政改革比较研究》,国家行政学院出版社1999年版,第8页。

行政管理体制改革,加强政府自身建设。”温家宝总理说,行政管理体制改革是深化改革的重要环节,是政治体制改革的重要内容,也是完善社会主义市场经济体制的必然要求。改革的总原则和要求是:坚持以人为本、执政为民,坚持同发展社会主义民主政治、发展社会主义市场经济相适应,坚持科学民主决策、依法行政、加强行政监督,坚持管理创新和制度创新,坚持发挥中央和地方两个积极性。要着力转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能,形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制。党的十七届二中全会审议通过了《关于深化行政管理体制改革的意见》和《国务院机构改革方案》,确立了我国深化行政管理体制改革的指导思想、基本原则,确立了到2020年我国深化行政管理体制改革的总体目标和今后5年的重点任务,确立了组织实施这项重大改革的具体要求。《关于深化行政管理体制改革的意见》中描绘了新一轮改革的蓝图:按照精简、统一、效能的原则和决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的要求,紧紧围绕职能转变和理顺职责关系,进一步优化政府组织结构,规范机构设置,探索实行职能有机统一的大部门体制,完善行政运行机制。这次改革被誉为中国的第六次行政体制改革。通观中国的行政体制改革,始于经济体制改革的带动,又处于经济体制改革与政治体制改革的总体改革链条中之联结点位置——为经济体制改革推向深入突破行政体制的瓶颈之困,也为顺利推进政治体制改革创造必要的平台。中国的改革,在宏观上,已经从经济体制改革带动其他改革向以行政管理体制改革为中心的改革轨道的战略转变^①,从单纯的行政体制改革走向经济、政治、行政和社会体制改革的配套整合和整体联动;而仅就行政体制改革而言,已经从单纯的机构精简转向政府职能转变和职能组合的内涵式改革,从由单项改革到综合改革,由局部探索到全面推进,由改革旧体制到建立新体制转变。

^① 如果说过去近三十年是以经济体制改革为中心带动其他改革的话,“十一五”规划中有关“深化行政体制改革将是未来中国改革开放的关键”的论述,则标志我国改革的重点将转到以行政管理体制为中心的轨道。这种转变带有明显的战略转移的属性。参见汪玉凯:《未来中国行政体制改革的趋势》,载《学习月刊》2007年第4期。

诚然,行政改革所面临问题的通融性,使得行政改革超越了空间和地域范围,超越了意识形态的束缚,他国的行政改革或者被作为典范而效仿,或者被视为反面教材而竭力防止。如何将域外的智识经验与本土资源结合,创造性地推动我国行政改革的顺利进行,这也是我国当下行政体制改革所应当思考的一个问题。周志忍教授指出,对于域外经验,存在着“全盘西化论”和“国情特殊论”两大派别。理论逻辑和历史发展进程宣告了全盘西化论的破产;拒绝吸收借鉴国外先进制度和经验,把特殊国情作为保护落后的挡箭牌的倾向正日益失去影响力;也更应该终结诸如“取其精华,去其糟粕”、“批判地吸收和借鉴国外经验”、“学习国外一切先进的东西,抛弃那些落后和腐朽的东西”这类格言式的说教。^①但是,在这里,我们还是不得不拿“把特殊国情作为保护落后的挡箭牌”来说事,这个“特殊国情”很像是一个与“德国问题”相类似的“中国问题”^②。

西方国家的行政改革是在其后工业社会时期发生的,他们的法治比较完善,市场经济比较成熟,民主化比较发达,官僚的理性传统沉淀比较深厚,市民社会健全,半独立性公共组织和社会中介组织大量存在……加之他们大多是调适型行政改革,是在现有的经济体制、政治体制和行政体制框架下进行的,基本上可以算得上是一种自生秩序的延续。相比之下,一方面,在西方国家经过上百年、几个世纪发展所积累的问题之于当下的中国,既要面对自身传统农业社会积累的问题,又要回应我国工业发展进程中的问题,甚至还要直面后工业化所出现的问题——这些多面问题正处于一个超强时空的挤压而横坦在中国政府面前。也即,在西方是时空排列上的次序问题到了中国就是时空排列上的并列问题,所以,解决问题的难度之大可想而知。另一方面,我国的行政体制改革是在我国社会正处于急剧转型时期进行的,传统的因素在政治、经济、文化等领域依然产生遗留影响,而现代的因素在经济、政治、社会、文化等领域的发展还不健全和完善,传统与现代相互纠

① 参见周志忍著:《当代国外行政改革比较研究》,国家行政学院出版社1999年版,第545页。

② 参见高全喜著:《我的轭——在政治与法律之间》,中国法制出版社2007年版,第87页。

缠,一切制度的发展表现出过渡性、时段性:社会主义市场经济体制基本框架确立但计划经济体制遗留痕迹浓厚;政治上确立民主政治但民主法制建设不完善;世俗、理性的多元文化有待形成;传统行政管理体制对当下行政体制改革所造成的路径依赖没有随着时间推移大幅度减弱。在行政领域权力过度集中、运行不畅、监督不力、效能不高等诸多弊端还存在,而与行政体制改革息息相关的市场经济体制不健全,市民社会不发达,社会中介组织和第三部门力量相对弱小,官僚的理性精神不足而官僚习气有余,法治理念和法治实践有待弘扬或落实……这种环境下,政府推进式的行政体制改革既是被迫的,又是自觉的。它就像一个早产婴儿,它又必须成长为一个健康的婴儿。

在这样一种国际和国内生态环境下来思考行政体制改革的“中国问题”,意味着我国政府和西方政府在面临相似或相同的问题时,各种有利和不利因素的制约决定了解决问题的途径、方式、方法等都会不一样甚至是相反,正可谓罗马只有一个,但“条条大道通罗马”。如,西方国家行政改革的措施在某些方面与我国行政改革的方向相反:当我们致力于行政管理规范化的时候,西方发达国家却提倡非管制政府模式,充分发挥公务员个人的能动性和首创精神;当我们正在建立严格的规章制度以抛弃人际关系的消极影响时,发达国家却力图改变严格制度的冷面孔,发挥人际关系方面的积极作用;当我们致力于贯彻和完善公务员制度、建立严格职位分类制度的时候,发达国家关注的却是严格精细职位分类暴露出的弊端,出现了淡化职位分类并辅之以品位分类的发展趋势。在高级阶段上经过改革所出现的新事物,往往重复低级阶段在改革前的某些特征。^① 所以,行政体制改革领域的“中国问题”,可理解为面对相似或近似的问题,因国内国际的内外环境不一样导致解决问题的对策和途径也不一样;它不是问题本身的不一样,而是方法论的差异;域外经验只是为我国的行政体制改革提供一种参考素材,真正的答案还得从中国社会自身的逻辑中寻找。

① 参见周志忍著:《当代国外行政改革比较研究》,国家行政学院出版社1999年版,第547页。