

当代国外行政改革丛书



当代国外行政改革 比较研究

周志忍 著

国家行政学院出版社

当代国外行政改革比较研究

周志忍 著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代国外行政改革比较研究/周志忍著. —北京:国家行政学院出版社, 1999.6

ISBN 7-80140-061-5

I. 当… II. 周… III. 国家—行政管理—体制改革—对比研究—世界 IV. D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 22913 号

当代国外行政改革比较研究

周志忍 著

*

国家行政学院出版社出版发行

北京市海淀区厂洼街 11 号(100089)

发行部电话:68929037 68929098

*

新华书店总经销

清华园胶印厂印刷

850×1168 毫米 1/32 开本 19 印张 350 千字

1999 年 6 月第 1 版 1999 年 6 月第 1 次印刷

印数:1—5000 册

ISBN 7-80140-061-5/D·34 定价:29.80 元

如发现印装问题,请与本社联系

序

从 70 年代末至今,世界范围内掀起了行政改革的汹涌浪潮。当代行政改革的意义体现在三个方面:首先,改革的广泛性、全面性和激进性可谓前所未有——几乎所有的国家都卷入了改革的浪潮中,行政体制几乎所有的方面和环节都受到审视和改革浪潮的冲击,改革的激进性在许多国家“体现了公共管理方式的根本性的方向性调整”。其次,当代行政改革与过去的改革在总方向上迥然不同——如果说以前行政改革的方向是政府职能扩张和规模膨胀的话,当代行政改革则体现了政府的退缩和市场价值的回归,且各国在总方向上的趋同似乎超越了意识形态的差别。可以说,改革是对数十年来行政管理实践的检讨和反思过程。第三,当代行政改革是在世纪之交和时代转型的环境下推行的。打破传统的行政模式,建立适应后工业社会和信息时代的“后层级制行政模式”,既是时代对改革的迫切要求,又是当代行政改革的自觉目标。致力于传统行政模式向新行政模式的转换,使得当代行政改革具有划时代的重要意义。

罗伯特·达尔曾于 1947 年提出跨文化研究对行政学理

论发展的重要意义：只要公共行政学的研究缺乏比较，那么，一切追求“公共行政科学”的宣言都会显得空洞无物。可以设想，存在一个关于美国公共行政的科学，一个关于英国公共行政的科学，……但能否出现一个“公共行政科学”即脱离特殊国情而普遍适用的一系列原则呢？……如果人们在履行公务时的行为特性依然不可预测，如果不进行大量的比较研究从而发现超越民族界限和超越特定历史经验的原则和理论概括，那么，公共行政学就不可能成为科学。

从实践角度来看，我国正在进行的行政改革需要批判地吸收和借鉴国外经验，“取其精华，去其糟粕”，为我所用。一个简单的常识是：不深入研究就无法了解，不了解也就无从借鉴——如果对国外不同的行政传统和模式缺乏深入研究，如果对当代国外行政改革的动因、指导思想、操作原则、实际进程和效果缺乏深入了解，我们就无法对其“精华”和“糟粕”做出科学的判断，比较和借鉴就只能停留在格言和空洞愿望的水平上。

正是基于上述考虑，笔者 1995 年为本系硕士研究生开设了“当代国外行政改革比较研究”的课程，同时着手本书的组织撰写工作。此后的两年里，其他章节基本按计划进行，但由于教学任务繁重和其他科研比较急迫，笔者承担的三部分一直未能形成文字。1998 年笔者赴英国从事欧盟合作项目的研究，在充实新的资料的基础上，终于完成了《导论》和《英国行政改革》两章的写作，本书才得以与读者

见面。

本书内容框架的确立和重点的选择在《导论》中已做了比较详细的说明,这里不再赘述。

除确定研究的内容框架和全书最后统稿之外,笔者具体承担了第一章《导论》、第二章《英国行政改革》、第七章《结论》的撰写任务。其他章的写作分工如下:

第三章《美国行政改革》:尹海涛(第一节)、薛凯(第二节);

第四章《日本行政改革》:时和兴、白智立;

第五章《原苏联东欧国家行政改革》:胡建奇;

第六章《第三世界的行政改革与发展》:薛凯。

“当代国外行政改革比较研究”得到了原国家教委归国留学生科研启动基金和北京大学 1997 年度社科研究基金的资助,在此深表谢意!

笔者十分感谢国家行政学院出版社为本书尽快出版作出的努力。本书没有预先列入出版计划,笔者是在没有事先联系、没有出版赞助资金的情况下贸然闯入总编室的,并且表达了尽快出书的愿望。素昧平生的李锦慧同志在粗翻稿件并听取了介绍之后,毅然决定无条件出版本书并提出当场签署协议。国家行政学院出版社有关同志的工作效率给我留下了深刻的印象,他们认真负责的精神也使我感动。需要特别说明的是,本书责任编辑李锦慧同志不仅在格式和文字方面做了许多校正工作,而且在内容、结构和观点上

提出了许多宝贵的建议。对她所给予的信任、支持和帮助，我愿在此代表其他作者表示由衷的感谢！

由于作者能力和其他方面条件的限制，本书在各方面存在诸多缺陷，敬请前辈、同行和读者指正。

周志忍于北京大学，1999 年 4 月

目 录

第一章 导 论	(1)
一、当代行政改革的特点及其意义	(1)
二、当代行政改革的主要动因	(4)
国际环境的变化与行政改革	(5)
行政体制的国内环境与行政改革	(8)
政府困境与行政改革	(11)
三、当代行政改革的主导理论	(21)
公共选择理论	(21)
管理主义	(25)
四、当代行政改革的主要内容和措施	(29)
社会、市场管理与政府职能优化	(30)
社会力量的利用和公共服务社会化	(33)
政府部门内部的管理体制改革	(34)
五、本书的内容结构	(38)
研究框架的确立	(38)
本书的章节结构	(42)
第二章 英国行政改革	(46)

英国行政体制的传统特征	(46)
撒切尔主义公共管理新思维	(48)
英国行政改革的主要内容	(51)
英国行政改革的特点及其国际地位	(53)
一、雷纳评审	(56)
雷纳评审出台的历史背景	(56)
雷纳评审的性质和程序	(58)
雷纳主义行政改革的方式	(63)
雷纳评审概况	(66)
雷纳评审的两个案例	(75)
二、部长管理信息系统	(82)
三、财务管理新方案	(85)
四、下一步行动方案	(90)
《伊布斯报告》	(91)
执行机构的设立	(97)
对执行机构的管理	(100)
简要评论	(109)
五、公民宪章运动	(114)
公民宪章的由来与基本原则	(115)
公民宪章的基本内容	(118)
公民宪章的践诺机制	(129)
公民宪章运动的效果及其国际影响	(132)
六、竞争求质量运动	(134)

非垄断化与竞争·····	(135)
管制推动竞争·····	(136)
公与私之间的竞争·····	(140)
公共组织之间的竞争·····	(144)
第三章 美国行政改革 ·····	(152)
一、经济管理中的放松规制改革·····	(155)
规制的定义与类型·····	(155)
规制政策的历史沿革·····	(159)
放松规制改革的背景·····	(168)
放松规制的过程·····	(188)
放松规制的案例·····	(199)
简要评论·····	(207)
二、政府内部的非规制化改革·····	(214)
过度规制问题的成因及后果·····	(215)
州与地方政府的早期改革实验·····	(227)
联邦政府的放松规制改革·····	(232)
简要评论·····	(250)
第四章 日本行政改革 ·····	(264)
一、日本现代行政体制的确立与沿革 ·····	(265)
日本近代行政体制的确立·····	(265)
战后日本行政改革的历程·····	(267)
二、当代日本行政体制的转型与行政改革的新动向 ·····	(276)

市场化：产业政策的重新审视·····	(276)
民营化：政府与企业关系的调整·····	(285)
自由化：政府与市场关系的调整·····	(294)
自治化：中央与地方关系的调整·····	(301)
三、日本行政改革给我们的启示·····	(313)
第五章 原苏联东欧国家行政改革 ·····	(321)
行政改革的背景·····	(321)
行政改革的内容、特点及研究的意义·····	(325)
本章内容与结构·····	(327)
一、行政体制在政治体制中的定位与权力关系调整 ·····	(329)
社会主义时期政治体制的特征·····	(329)
转型过程中的党政关系·····	(337)
剧变后行政机关与议会的关系·····	(348)
二、政府职能的重新定位 ·····	(353)
社会主义时期政府职能的特点·····	(353)
政府与市场关系的重构·····	(358)
政府与社会关系的重构·····	(369)
三、公共行政组织内部的改革·····	(375)
中央政府的改革·····	(375)
地方政府改革·····	(384)
行政组织内部改革存在的问题·····	(403)
四、国家公务员系统的人事改革·····	(406)

社会主义时期干部制度的特点·····	(406)
公务员系统的重建·····	(409)
公务员系统面临的问题·····	(411)
第六章 第三世界的行政改革与发展 ·····	(415)
行政发展、发展行政与行政改革·····	(415)
行政改革的历史背景与动因·····	(417)
写作说明·····	(425)
一、财政改革·····	(429)
二、职能改革·····	(444)
私有化改革·····	(444)
放松规制改革·····	(462)
分权化改革·····	(480)
三、公务员制度改革·····	(501)
成本控制型公务员制度改革·····	(503)
绩效导向型公务员制度改革·····	(514)
四、风纪改革·····	(519)
第七章 结 论 ·····	(532)
一、改革措施的环境适应性·····	(532)
传统多样化与政策趋同——问题的提出 ·····	
·····	(533)
同一政策多样化结果——理论寓意·····	(536)
比较与借鉴：我国行政改革的决策选择 ·····	
·····	(545)

二、行政改革的推行与管理·····	(549)
改革进程的主要制约因素·····	(550)
改革过程的管理·····	(554)
三、当代行政改革与公共管理的未来模式·····	(564)
“企业化政府”模式 ·····	(565)
公共管理的四种未来模式·····	(568)
“指导和调控新模式” ·····	(574)
四、围绕当代行政改革的理论争论·····	(578)
对改革实际效果的评价·····	(578)
对改革方向和措施的评价·····	(584)

第一章 导 论

一、当代行政改革的特点及其意义

70年代末80年代初以来,一些国家掀起了声势浩大的行政改革运动,浪潮汹涌,迅即席卷全球。两位美国著名行政学教授分别评论道:在过去的20年中,“世界上没有一个这样的国家和地区:那里的国家对公共官僚和文官制度表示满意。东欧、非洲、拉丁美洲和亚洲的混乱激发了政治和制度变革的痛切意识。工业化民主国家贯穿70年代和80年代的不懈改革努力,说明它们普遍意识到,政府和改革机构确实存在重大问题。”^①“我们能够轻而易举地在工业化民主国家及其出版物中勾出一系列或大或小的改革项目,如经济合作与发展组织成员国提供了这些变革的长长的名单。……甚至一些至少从外表上看运作极佳的国家(如日本)也在极大程度上致力于行政改革。……这种情况

^① 帕·英格拉姆:《公共管理体制改革的模式》,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39页。

对第三世界国家来说更为真实。”^①

我们可以把目前进行的行政改革大致分为三种类型。第一是调适型行政改革,以发达工业化国家为代表。虽然许多学者用行政“大手术”、“政府重塑”来形容当代改革的激进性质,但西方行政改革毕竟是在现有的经济体制、政治体制和行政体制框架下进行的,没有超越“适应性改良”的性质。^②第二是转轨型行政改革,即一种行政体制向另一种行政体制的转轨或转型。原苏联和东欧社会主义国家的改革属于激进型转轨——行政体制改革伴随着经济体制、政治体制的全面转轨,成为社会制度转型的一个组成部分。我国正在进行的行政体制改革则可以称为渐进型转轨——改革是在现有的社会主义制度中进行的,其目的是建立以市场经济为基础并服务于市场经济的新的行政体制。第三是发展型行政改革,以经济水平还比较落后的第三世界国家为代表。发展型行政改革包括发展行政和行政发展两部分内容。前者的重点是通过改革来加强对发展项目的行政管理,后者则是行政体制本身的发展和完善,如行政能力的提高、组织结构的完善、行政人员素质的提高等。

① 盖·彼得斯:《欧洲的行政现代化:一种北美视角的分析》,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 64 页。

② 德国一位内务部长曾把自己的改革计划誉为“数十年来对公共服务的最广泛的改革措施”,但《时代周刊》依然把该计划描述为“适应性改良”。汉斯·班贝格:《德国的行政现代化:新瓶装旧酒》,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 125 页。

从历史上看,不同内容和范围的行政改革从来没有停止过。但当代行政改革具有几个显著的特点:

首先,正如美国教授彼得斯指出的那样,当代“公共组织改革最值得注意的是它的广泛性”^①——几乎所有的国家都卷入了改革的浪潮中。与此相联系的是改革内容的全面性——行政体制几乎所有的方面和环节都受到审视和改革浪潮的冲击。

第二,当代各国行政改革在总方向上趋于一致,而且这种趋同似乎超越了意识形态上的差别。经济学家沃尔夫曾评论道:“在欧洲和世界的其他地方,都有较美国大得多的第三种影响来夸大市场的缺陷,即社会主义的意识形态的知识和文化传统。……这种从 50 年代到 70 年代广泛流行的、有说服力的倾向,在 80 年代已发生了戏剧性的变化。在美国、英国和联邦德国,以扩大市场的职能范围、限制政府的作用为主流的保守主义管理,在公共政策的方向上产生了尖锐的对立。甚至法国密特朗的社会主义政府也采取了具有资本主义市场味道的政策(如,去掉或减少对工资和价格的控制,使刚刚国有化的企业私有化以及信奉竞争和自由市场会带来利益等)。”^②

① 汉斯·班贝格:《德国的行政现代化:新瓶装旧酒》,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 125 页。

② 查尔斯·沃尔夫著,谢旭译:《市场或政府—权衡两种不完善的选择》,中国发展出版社 1994 年版,第 41—42 页。

第三,当代行政改革与过去的改革在总方向上完全相反——如果说前半个世纪的行政改革的趋势和结果是政府的膨胀和扩张的话,当代行政改革的特点则是政府的退缩和市场价值的回归。

最后,当代行政改革的激进性无疑是空前的,它在许多国家“体现了公共管理方式的根本性的方向性调整”。^①

当代行政改革是在世纪之交和时代转型的环境下推行的。改革既是对数十年来行政管理实践的检讨和反思过程,同时也是对新时代、新环境的自觉适应过程。打破传统的行政模式,建立适应后工业社会和信息时代的“后层级制行政模式”,既是时代对改革的迫切要求,又是当代行政改革的自觉目标。致力于传统行政模式向新行政模式的转换,使得当代行政改革具有划时代的重要意义。

他山之石,可以攻玉。了解 30 年代以来世界公共行政的历史,深入研究国外当代行政改革的动因、进程、主要措施、客观效果及其经验教训,对于实现我国行政管理现代化具有重要的借鉴意义。

二、当代行政改革的主要动因

当代行政改革是在特定的历史背景下进行的,时代、环

^① 约翰·哈里甘:《澳大利亚和新西兰》,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 101 页。