

经济全球化与

中国行政改革

苑晓杰 著

文

博士

库

黑龙江人民出版社

苑晓杰著

经济全球化与
中国行政改革

图书在版编目(CIP)数据

经济全球化与中国行政改革/苑晓杰著. —哈尔滨:
黑龙江人民出版社, 2006.12
ISBN 7-207-07257-0

I. 经... II. 苑... III. 行政管理—政治体制改革
—研究—中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 160497 号

责任编辑: 黄铁峰 李春兰
技术编辑: 董淑丽
封面设计: 赵京娜

经济全球化与中国行政改革

Jingji Quanguihua Yu Zhongguo Xingzheng Gaige

苑晓杰 著

出 版 者 黑龙江人民出版社
通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区1号楼
邮 编 150008
网 址 www. longpress. com E-mail hljrmcbs@yeah. net
印 刷 黑龙江省阿城制版印刷厂
开 本 880 × 1230 毫米 1/32
印 张 9.5
字 数 230 000
印 数 2 000 册
版 次 2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7-207-07257-0/G · 934

定价: 20.00 元

(如发现本书有印制质量问题, 印刷厂负责调换)



黑龍江人民出版社

本书由

大连市人民政府资助出版

The published book is sponsored
by the Dalian Municipal Government



序

经济全球化是近些年来见报率极高的名词,它代表着世界经济以致由此引起的政治和文化发展的某种新趋势,给当代人的思想和生活带来相当的震撼。对于党和政府而言,思考当今政治与社会、文化的治理,绝不能忽略这一因素。行政改革无论在实践中还是在学科理论上都是近些年极引人关注的方面。在经济全球化视域下考察中国行政改革,确是有意义的事,不仅从跨学科的角度把经济、政治和管理以及相关的几个大学科联系起来体现方法论的深入尝试,且实在具有重大的现实意义,为党和政府以及学者思考当前政府行政改革中存在的问题及发展方向提供十分有价值的参考。当然,做这样一个题目需要勇气和吃苦精神,因为这是一个难度较大,涉及面宽广的选题。要真正提出为几个学科领域学者和领导决策人认可的新见解,并不是容易的事情。

我的学生苑晓杰撰写的博士论文,在这方面做出了勇敢的探索。作者阅读了不少有关经济全球化和行政改革方面的书籍资料,较为清楚地评述了前此相关课题的研究成果,在此基础上,从行政理念更新、行政职能转变入手,进而论述行政机构的精简、人员的优化,行政关系调适,行政法治强化和行政效能提升诸问题,最后以提升政府能力,建设公共服务型政府作结,大体涉及了经济全球化这样一种世界发展趋势下,中国政府应当如何相应进一步



加强行政改革,以具备更好的效能,更合乎理性的工作的基本内容。他的博士论文在答辩中得到了答辩委员会的一致称赞。答辩委员会认为该论文选题新颖,资料翔实,观点正确,文风严谨。在此基础上,他认真地进行修改,遂成此书。

众所周知,改革开放二十多年来,人们对改革的关注点主要集中在经济层面,关心经济体制改革和经济政策的调整。但是,从去年的改革来看,人们越来越把改革的聚焦点集中在政府行政改革上。这是因为从近几年宏观调控的实践中可以清楚地看到,政府主导型的增长方式出现了很多不足。如,政府主导既作“裁判员”又作“运动员”,妨碍了公平竞争市场环境的形成;政府主导不可避免地要形成以 GDP 为中心,造成经济社会发展的严重失衡;政府主导既不利于加快推进国企改革,又不利于民营经济的发展;政府主导意味着政府直接掌握大量的经济资源和一定的干预微观经济活动的权力,在一定程度上助长机制性、集团性,甚至制度性的腐败。特别是当前人民群众最关心的教育、医疗卫生、社会保障、就业、收入分配等问题,表面上看是孤立的,但背后与政府行政管理体制改革密切相关。总之,无论从哪方面看,政府主导型的增长方式已经难以为继、非改不可。

从近期看,现行行政管理体制存在着诸多亟待解决的问题:政府职能转变还不到位,存在着越位、错位和缺位问题;行政机构设置不合理、行政层次偏多、职责交叉重复、中央与地方事权划分缺乏明确界定等问题;政府管理方式存在着决策民主化程度不够、透明度不高、随意性较大、责任机制不健全的问题,存在着依法行政水平不高、绩效考核标准不科学、行政成本居高不下等问题。

政府职能转变是行政改革的关键。政府要从全能政府、管制型政府向有限政府、法治型政府、服务型政府转变。政府职能转变的要求可以归结为:解决好两大矛盾、搞好两个服务、创新三个理念。



具体来讲,政府要解决好两大主要矛盾:一是解决经济快速增长同发展不平衡、资源环境约束的突出矛盾,要以可持续发展为中心,把进一步完善社会主义市场经济体制作为改革攻坚的目标。二是解决社会成员公共需求的全面、快速增长同公共服务不到位、公共产品严重短缺的突出矛盾,要按照以人为本的要求,在进一步完善社会主义市场经济体制的过程中,把加快建立社会主义公共服务体制明确作为改革攻坚的目标。

政府要搞好两个服务:一是要为经济主体公平竞争创造环境,搞好服务。市场经济要公平竞争,竞争出效益,同时政府要更加注重公平。二是为百姓的生存和发展创造条件,促进人的全面发展。老百姓的生存发展,要解决吃饭问题,要改善生活问题,要解决环境问题,要注意社会保障问题等等。

政府要创新三个理念:一是企业和人民是创造财富的主体的理念。与计划经济体制不同,在社会主义市场经济体制下,投资主体不是政府,应是企业和老百姓。二是“非禁即入”的理念。凡是法律不禁止的老百姓和企业都是可以进入的,这就为自主创新扩大了空间。三是政府只能干法律规定的事情,即依法行政的理念,凡是法律没有规定的事情,政府就不能干。这样政府的行为受到了法律的约束,不能有随意性。

以上这些话,希望有助于我国行政改革理论研究。是为序。

张静如

2006年9月于北京师范大学



内 容 摘 要

快速发展的经济全球化,尤其中国加入世界贸易组织以后,使中国行政环境受到了巨大冲击。在行政学的视觉中,这种变化将会对中国行政改革产生广泛而深刻的影响。当前,加快行政改革,是全面深化改革和提高对外开放水平的关键。为此,对中国政府采取什么样的改革才能适应经济全球化的要求,从而提升政府执行力和公信力,实现公共服务型政府等问题进行探讨,具有重要的现实意义和理论意义。

本文以马克思主义唯物史观为指导,主要运用历史考察与理论分析相结合、系统分析与比较分析相结合的方法,借鉴经济全球化及中国行政改革等理论研究的最新成果,对经济全球化视域下中国行政改革面临的挑战、存在的问题、采取的战略与对策等问题进行了系统、深入的阐释和研究,并提出了具有一定独到性的看法。

全文涵括序论、七章和尾论,分三大部分。

序论为本文的第一大部分。简要阐述了选题提出的缘起,梳理了经济全球化、中国行政改革、经济全球化与中国行政改革这三个问题的研究状况,提出了经济全球化对中国行政改革带来的机遇和挑战,在此基础上,阐释了本文研究的新视点和主要研究方法。



第一章至第七章为本文的第二大部分。以经济全球化为中国行政改革的时空背景,简要回顾总结了改革开放以来中国行政改革二十多年的历程及经验教训。对中国政府的传统作用进行审视,对在经济全球化的新环境下政府行政理念、行政职能、行政机构、行政人员、行政关系、行政法治、行政效能等方面存在的问题进行了深入探讨,进而分别提出回应经济全球化的具体思路、见解和观点。本文认为,应对经济全球化,行政理念创新是行政改革之魂,要构建全球化政府理念;行政职能转变是行政改革的关键,要强化维护本国经济安全的职能,弱化政府的微观经济干预职能,提高政府宏观调控的职能,分化部分政府职能,全面履行政府社会公共服务职能,转化政府的中介职能;行政机构精简是行政改革的核心,要厘定政府规模适度性标准,规范必设机构,规定机构限额,完善机构编制管理法制化;行政人员优化是行政改革的重点,要完善公务员制度改革;行政关系调适是行政改革的焦点,要理顺政府内外部行政关系;行政法治强化是行政改革的方向,要提高依法行政能力,建设法治政府;行政效能提升是行政改革的归宿,要再造政府行政能力,建设效能政府。

尾论为本文的第三大部分。应对经济全球化挑战,中国行政改革归根结底是个如何提升政府能力,建设公共服务型政府的问题。在阐释中国政府能力现状基础上,提出了经济全球化下中国提升政府能力的具体路径。目前,我们必须从经济全球化的高度,按照全面落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求,深入推进中国行政改革。



目 录

绪 论 选题的提出、研究状况及相关问题

阐释 / 1

- 一、选题的提出 / 1
- 二、选题的研究状况 / 4
- 三、本文研究的新视点 / 48
- 四、本文的研究方法 / 49

第一章 经济全球化与行政理念创新 / 51

- 一、行政理念的含义及相关问题阐释 / 51
- 二、经济全球化与中国行政理念的冲突 / 61
- 三、经济全球化视域下中国行政理念的创新 / 68

第二章 经济全球化与行政职能转变 / 77

- 一、行政职能的含义及中国政府职能转变历程 / 77
- 二、经济全球化对中国政府职能的冲击 / 96
- 三、经济全球化视域下中国政府职能转变的思路 / 99

第三章 经济全球化与行政机构精简 / 109

- 一、中国行政机构精简的历史沿革 / 109



二、经济全球化进程中中国政府机构现状及分析 / 118

三、经济全球化视域下中国行政机构改革路径 / 133

第四章 经济全球化与行政人员优化 / 148

一、中国公务员制度产生的历史背景 / 148

二、中国公务员制度的建立与发展 / 153

三、经济全球化视域下中国公务员制度建设中
存在的问题 / 159

四、经济全球化视域下中国公务员制度建设的方向 / 165

五、经济全球化对中国公务员基本素质的要求 / 174

第五章 经济全球化与行政关系调适 / 180

一、中国政府行政关系调整过程简要回顾 / 180

二、经济全球化与中国政府内部行政关系的调整 / 184

三、经济全球化与中国政府外部行政关系的调整 / 202

第六章 经济全球化与行政法治强化 / 213

一、中国行政法治发展进程回顾 / 213

二、中国行政法治建设的现状与经济全球化的挑战 / 222

三、经济全球化视域下中国行政法治建设的主要路径 / 232

第七章 经济全球化与行政效能提升 / 241

一、行政效能的内涵及相关概念辨析 / 241

二、中国行政效能建设的制约因素 / 247

三、经济全球化视域下中国政府效能提升的路径 / 255



尾论 提升中国政府能力 建设公共服务型

政府 / 265

一、经济全球化视域下中国政府能力的现状 / 266

二、经济全球化视域下提升中国政府能力的路径 / 273

主要参考文献 / 283

后 记 / 292



绪 论 选题的提出、研究状况及 相关问题阐释

在对经济全球化与中国行政改革这一论题进行全面分析和深入探讨之前,我们有必要对本选题的提出、研究状况及相关问题作简明扼要地阐释,以利于下文的展开。

一、选题的提出

20 世纪 90 年代以来,经济全球化正在以空前的广度和深度迅猛发展,成为当今世界经济发展不可逆转的趋势和最突出的特征。经济全球化是生活在地球上的每一个国家都能感受到的客观现实,是不可抗拒的历史潮流。它的影响所及已经关系到世界各国政府的决策和普通公民的切身利益,其冲击力和渗透力是无法阻挡和回避的。它不仅代表了一种新的发展趋势,而且将成为影响 21 世纪世界经济和政治格局的根本因素。经济全球化对包括中国在内的世界各国的经济、政治、文化、社会等方面产生了巨大影响。因此,经济全球化问题成为世界各国理论界关注的热点和难点问题之一。所谓“热点”,是指面对经济全球化进程的加剧,无论是喜欢还是反对,各国人民都不可能等闲视之,因为大家



都需要在经济全球化条件下生存。所以,尽管人们各自的立场和观点不同,但研究热情则一直持高不下。所谓“难点”,是指一方面就研究者来说,由于各自的立场、观点不同,对经济全球化本身以及全球化影响的共识很难达成;另一方面,就世界范围内不同国家主体来说,经济全球化进程的影响又是千差万别的,笼统地讲经济全球化的利弊问题又是不客观的,而具体地、科学地作出评价却是很困难的。鉴于该问题研究的“热”和“难”,我选择了经济全球化课题的研究,但若仅就经济全球化问题谈经济全球化又没多大新意。经过一番思考,我把研究视角锁定在经济全球化的影响上。由于经济全球化对我国经济、政治、文化、社会等领域影响是巨大的,我不可能把每个领域的影响都研究到,考虑到自己的研究兴趣所在,把研究范围定位在经济全球化视域下中国行政改革问题上。

众所周知,行政改革是一个永恒的研究主题,只要有政府存在,就会有改革。古往今来无数先贤圣哲、各类学科都对此进行了不竭的探索和研究,社会发展的客观需要和政府自身发展演进的规律决定了政府改革更是一个经久不衰、常说常新的话题。现代行政学把行政活动视为一个系统加以研究。行政系统是社会大系统中的一个子系统,具有开放性,它必须与外部环境进行物质和能量的交换,达到系统内部及系统与环境的动态平衡,以维持自然的生存与发展。因此,行政改革不是孤立进行的,而是与外部环境的变化紧密联系在一起的,特别以社会经济环境对行政及其变革关系最为密切。正如马克思指出那样,上层建筑与经济基础相适应,否则,便会成为束缚生产力发展的桎梏。人类社会的政府制度不是什么人按照抽象的理论原则设计出来的,而是随着经济基础的变迁渐渐发展而来的。“唯物史观对社会存在和社会意识的关系、社会基本结构及其运行机制的解释最科学。”^①“回顾人类社会

^① 张静如著:《静如文存》(下册),河北教育出版社,2001年版,第876~877页。



的历史,人们就会发现,每当生产力的发展到了一个关键的转折时期的时候,政府的制度就必然发生相应的变革。而凡是在经济的发展面前主动进行改革的政府,都反过来推动了本国的经济发展,领导了世界历史的潮流。”^①

长期以来,决定和影响一国行政系统的主要量度是本国的政治、经济、文化环境,行政管理也主要限定在一国疆域内。但随着经济全球化趋势的到来,其巨大吸引和推动力使民族国家行政环境受到很大冲击。在行政学的视觉中,这种变化将会对民族国家的行政管理产生广泛而深刻、持久而复杂的影响。从这个角度而言,我们需要对政府的传统作用进行审视,对政府在经济全球化的新环境、新形势下应该发挥什么样的作用,如何发挥作用等问题进行探讨,对经济全球化视野下中国行政改革的过程、道路、模式、面对的挑战、存在的问题、采取的战略与对策等问题进行研究,具有重要的现实意义和理论意义。

其现实意义在于:一是经济全球化对我国政府来说既是机遇又是挑战。经济全球化为政府提供了更为广阔的发展空间,同时也提出了严峻的挑战。作为发展中国家,中国要成功地实施跨越式发展,政府就必须适应经济全球化的要求,显然,采取什么样的行政改革才能适应经济全球化是一个亟待回答的问题。二是目前中国行政管理还存在诸多问题,许多地方已不能适应经济全球化的需要。因此,如何结合我国的实际来进行行政改革确实是个现实、紧迫的问题。

其理论意义在于:目前我国理论界对经济全球化、中国行政改革两个领域分别研究的理论成果很多,但将二者联系在一起考察,特别是在经济全球化视域中研究中国行政改革的理论成果还很

^① 刘智峰主编:《第七次革命:1998—2003 中国政府机构改革问题报告》,中国社会科学出版社,2003 年版,第 198 页。



少,已有的少量的研究成果又缺乏全面性和深刻性,所以,开展本课题研究将有很大理意义,它将在一定程度上弥补这方面研究的不足。

二、选题的研究状况

确定“经济全球化与中国行政改革”这一研究主题后,首先查阅有关文献,掌握既有的研究者对这一主题的研究状况。为了有助于论题的深入展开,有必要对经济全球化、中国行政改革、经济全球化与中国行政改革这三个问题的研究状况分别进行梳理。

(一)经济全球化问题概述

综览国内外有关研究文献发现,理论界对经济全球化这一问题研究成果很多。国外学者(主要是美国、英国、德国和法国学者)早在上个世纪60年代就开展了有关全球化的研究,取得了一些较有影响的成果。比如,由英国学者赫尔德、麦格里等人合著的《全球大变革——全球化时代的政治、经济与文化》,保罗·赫斯特、格雷厄姆·汤普森撰著的《质疑全球化——国际经济与治理的可能性》,戴维·赫尔德等撰著的《全球大变革——全球化时代的政治、经济与文化》,德国学者乌·贝克、哈贝马斯等撰著的《全球化与政治》,赫尔穆特·施密特撰著的《全球化与道德重建》、哈罗德·詹姆斯撰著的《经济全球化》,法国学者雅克·阿达撰著的《经济全球化》,美国里斯本小组撰著的《竞争的极限:经济全球化与人类未来》,埃及学者萨米尔·阿明撰著的《世界一体化的挑战》等。这些研究成果,大致是把全球化从两个角度研究,一个是把全球化作为分析和研究的对象,是作为问题存在的;另一个是把全球化作为分析和研究的背景,是作为环境存在的。研究成果所



提出的大量观点和见解,尽管存在这样那样的局限,甚至同我们存在着某些原则分歧,但对于我们在全球化视野下认识和研究我国行政改革不无启迪和借鉴意义。

国内对全球化的系统研究从 20 世纪 80 年代就已经开始,90 年代以后达到了高潮。从近 20 年研究的情况看,我国学者对全球化的研究推出了不少有分量的成果,诸如,社会科学文献出版社集中出版了一系列关于全球化的论著和译著,其中包括《全球化论丛》(俞可平主编的《全球化:西方化还是中国化》,杨雪冬撰著的《全球化:西方理论前沿》,俞可平主编的《全球化:全球治理》,李黑虎、潘新军撰著的《经济全球化对中国的挑战》,曹天予主编的《现代化、全球化与中国道路》,谈世中等主编的《经济全球化与发展中国家》)、《全球化译丛》等;俞可平、黄卫平主编的《全球化的悖论》(中央编译出版社 1998 年版),徐元旦撰著的《全球化热点问题聚焦》(学林出版社 2001 年版),梁展编选的《全球化话语》(上海三联书店 2002 年版),王列等撰著的《全球化与世界》(中央编译出版社 1998 年版),胡元梓等主编的《全球化与中国》(中央编译出版社 1999 年版),庞中英主编的《全球化、反全球化与中国》(上海人民出版社 2002 年版)等。这些成果在观点、材料、方法等方面为我们研究经济全球化视野下的中国行政改革奠定了好的基础。

1. 经济全球化的含义

全球化是一个当代社会科学的主流概念和时髦用语。全球化肇始于经济,把全球化视为经济全球化是一种极为普遍的现象。“经济全球化”的用语,不是出自某种经济学说的严整体系,因此,这一用语的含义也没有全球统一的严格定义。可以说,什么是经济全球化,不同的专家、学者、政界要人等从不同的视角和侧面作出了不同的解释,可谓仁者见仁、智者见智。但我们不能因此而否定这一概念,恰恰相反,这种状况要求我们对经济全球化的含义作