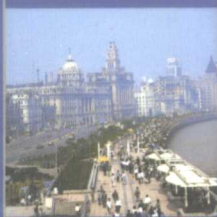


法治政府丛书

行政体制改革研究

薛刚凌 主编

The Study on Administrative System Reform



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

行政体制改革研究

The Study on Administrative System Reform | 薛刚凌 主编

法治政府丛书编委会

主编：马怀德

委员：应松年 廉希圣 朱维究 江必新

张 穹 马怀德 张树义 王人博

薛刚凌 刘 莘 蔡定剑 焦洪昌

李树忠 刘善春 高家伟 王万华



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

行政体制改革研究/薛刚凌主编. —北京:北京大学出版社,2006.9
(法治政府丛书)

ISBN 978 - 7 - 301 - 11268 - 7

I. 行… II. 薛… 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 133578 号

书 名: 行政体制改革研究

著作责任者: 薛刚凌 主编

责任编辑: 唐莹莹 白丽丽

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 11268 - 7/D · 1621

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: 北京汇林印务有限公司印刷

经 销 者: 新华书店

650 毫米 × 980 毫米 16 开本 26.5 印张 444 千字

2006 年 9 月第 1 版 2007 年 8 月第 2 次印刷

定 价: 36.00 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

走向行政法治

(代总序)

改革开放二十多年来,我国的民主法制事业取得令人瞩目的成就。特别是随着依法治国,建设社会主义法治国家基本方略的实施,各项法治事业突飞猛进,行政法治领域取得的成果尤为显著。我们初步建立起门类齐全、职能明确的行政组织法与部门行政法体系,做到政府管理的有法可依;我们建立起了一套具有中国特色的行政行为法体系,包括行政处罚法、行政许可法,和目前正在起草的行政强制法与行政收费法等;同时还建立起比较完善的行政监督与救济法体系,不仅有行政复议制度,而且有行政诉讼与国家赔偿制度;公民的法治观念和意识也有很大提高。特别是2004年《国务院全面推进依法行政实施纲要》的出台以及行政许可法的实施,在各级公务员和领导干部中全面普及了依法行政的观念,为推进行政法治事业起到观念先导的作用。

但是,必须看到,行政立法体系的完善和法治观念的更新并不意味着法治时代的到来。从某种意义上来说,依法行政,建设法治政府的任务还远没有完成。如何应对今后的挑战和困难将是摆在所有行政法实务部门和学术领域的艰巨任务。就目前而言,我们面临的主要任务是:

第一,进一步改革政府机构,转变政府职能,控制行政权力的自我膨胀以及机构的升格冲动,将政府的行政职能真正转变到宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务上来,最终实现行政职能与组织编制的法律化是目前最为紧迫的任务。

第二,完善立法与执法制度,使体现公平与正义的良法得到有效实施。要尽快实现立法与决策的民主化,切实反映民意,顺应民心。立法公开透明与公众参与尤其重要,重点要解决立法中的部门利益与行业利益问题,将起

草权交给更为中立和公正的人大与社会民众；要重点解决法律难以有效实施的问题，让法律自动运转而不是靠新闻舆论与领导个案批示推动法律的实施；还要解决行政机关超越职权、滥用职权以及不作为问题，防止人为因素影响执法与法律实施的效果，发挥法律在定分止争、监督政府、保障权利方面的作用；同时还应当重点规范国家公权力，提高执法人员的法律素质，健全执法程序，预防、减少和妥善解决各类社会冲突，构建和谐社会。

第三，健全行政程序，提高行政效率。行政机关缺乏统一的行政程序，容易造成行政腐败与效率低下，与经济社会发展要求也不相适应。为此，应当尽快健全会议制度、政务公开制度、行政时限制度、说明理由制度、听证与公示制度，在条件成熟时将这些制度上升为法律。

第四，完善激励与监督制度，改变传统的政绩观，强调正确执行与实施法律在公务员激励制度中的作用。逐步完善地方自治与民主选举制度，使官员对地方经济、社会、政治发展与法律实施负责。强化监督与救济制度，健全民间和行政的纠纷解决机制，消解各类矛盾，疏通现有纠纷解决渠道，减轻信访压力，减少越级行政干预，将冲突化解于地方。要适度发挥政策与非法律化纠纷解决机制的作用，逐步过渡到完全的法律纠纷解决机制。同时要重点解决司法裁判的公正问题，树立司法权威，使之成为解决纠纷的最终途径。

第五，进一步提高公民特别是领导干部公务员的法律素质和法治观念，通过日益广泛的法学教育和普法宣传，树立法律的权威。进一步完善法律普及与法律教育制度，重点做好权利与义务、权力与责任、上级与下级的均衡普法，鼓励公务人员通过实践掌握与运用法律。提高公众的素质，减少和抑制纠纷，鼓励公众通过合法正当的渠道解决争议。

与我们面临的任务相比，行政法治理论研究尚显薄弱，与建设法治政府的要求也存在一定的距离。一方面，行政法治的基础理论研究不够，我们对法治政府的宪政基础、基本内涵、要素、基本特征、价值以及法治政府的实现等基本理论问题，尚缺乏系统而深入的研究；另一方面，行政法学研究的现实应对性还不是很强，行政法学的研究广度还远远不能满足建设法治政府的需要。政府之间关系法治化、部门行政法等大量问题还没有受到行政法学界的高度重视。为此，不仅要对行政法总论进行更深入的研究，更需要关注具体行政领域中的法律问题。

有鉴于此，中国政法大学依托宪法学与行政法学的学科力量，组织一批专家学者对中国法治政府的理论与实践问题进行初步研究，编辑这套《法治

政府丛书》,尝试构建适合我国国情的法治政府理论体系,为我国的法治政府建设尽绵薄之力。当然,构建法治政府是一个系统工程,并非朝夕之间可以达成。法治政府的理论研究也必须在深度和广度上不断拓展,以提高其对现实问题的应对与解决能力,为法治政府的实践提供理论支持,我们将对此进行持续性的关注和研究。

《法治政府丛书》的出版,是中国政法大学宪法学与行政法学学者和有关实务部门专家学者努力的成果,得到了中国政法大学“十五”、“211”工程建设项目“法治政府的理论与实践”的资助,也得到北京大学出版社的大力支持,在此表示诚挚谢意。

马怀德

2006年6月于中国政法大学

行政体制改革与法治政府建构

(代序)

20世纪末叶以来,兴起于西方的“政府再造”、“治道变革”浪潮席卷全球。我国亦借着改革开放的东风,相继展开了五次大规模的行政体制改革。这些改革在促进政府职能的转变、政府结构的优化、政府管理方式的更新、公务员队伍素质的提高乃至推动经济、社会的转型等方面的意义与作用不容忽视与抹杀。但毋庸讳言的是,时至今日,对于热切关注国家富强之道的国人而言,行政体制改革仍是一个令人心动但又艰涩的话题。因为行政体制依然明显滞后于经济、社会的发展,与多元利益的社会需求很不匹配,从而导致了許多摩擦和冲突,也引发了腐败、侵权等社会问题。深思个中原委,恐怕既往行政改革向来被认为是政府自己的事情,由政府自行设计,依靠运动式的行政手段推行,并且严重缺乏法律的支持与保障^①,也就是说改革未能与法治联姻,未能纳入法治的轨道是重要成因之一。

客观上,改革与法治有着紧密的关系。从实体层面看,行政体制改革的目标实际上就是要建构一套符合现代经济、社会需求的行政实体制度。更深层的理解,行政体制改革就是对政府与个人、市场、社会之间的权力与自由的重新配置,对中央和地方的关系以及地方之间的关系的重新建构。这一切最终都会归结到对权利和权力的界定、规范、控制和保障,从而成为行政法治的重要内容。从程序层面看,行政体制改革的过程就是行政实体制度的建构过程,直接关系到个人的自由、社会的自治、地方的权利和行政的效益。因此,民主与理性的精神需要贯穿行政体制改革的始终。概言之,行

^① 比方说《国务院组织法》自1982年制定后虽经历了五次大的行政体制改革,国务院的结构也已发生了巨大变化,但其至今依然如故,与改革没发生任何关联。

政体制改革是行政法治的重要组成部分,是以一种大规模变革的方式来实行行政实体制度的重构。而要确保行政实体制度的民主、公正、理性和高效,对整个改革过程以及改革的结果又需要法律的支持和保障。

行政体制改革之所以在我国能够长期游离于法治之外,与法治无缘,有着多方面的原因。其一,《宪法》第89条已明确把国务院部门之间职能权限的划分以及中央和地方职能的调整交给了国务院,导致人们认为行政体制改革属于政府内部的事情。其二,行政至上的传统和行政本身的特点影响着改革者的思维。行政的强势地位以及政府在改革中的主导地位决定了社会对政府自我改革的认可,行政所具有的反应迅速、灵敏快捷的特点也使改革者愿意依赖行政的手段推进改革。其三,法学界对行政实体制度不重视,对行政体制改革缺乏研究,尤其是现行的行政主体理论影响了人们对行政实体制度建构的关注,主要的精力放在了对行政行为的规范和救济上。另外,社会学科的分割和缺乏交流也影响对行政体制改革的认识。其四,整个社会的法治意识不强,对经济转型、社会变迁如何在行政法律制度上进行调适不敏感。这些主观和客观的原因都直接导致了行政体制的改革与法治失之交臂。

2004年,国务院出台《全面推进依法行政实施纲要》,提出了十年建设法治政府的目标,并明确指出为达致这一目标,必须转变政府职能,深化行政体制改革。依法行政的基本要求是公共行政的运作要依法进行,无论是权力的来源、载体还是权力的行使都要符合法律规则,更深层次的要求则是公共行政要符合法治的基本精神,即民主、理性、公正与效率。这些基本要求所指向的目标是建构一个有限政府、理性政府、服务政府、阳光政府、诚信政府、效能政府和责任政府,一言蔽之,即法治政府。依法行政的基本前提是公共行政体制必须符合公共行政的内在规律,适应经济社会发展的客观需求。但是,如前所述,在我国,行政体制既没有很好地反映行政管理的基本规律,同时,与完善社会主义市场经济体制、建设社会主义政治文明以及依法治国的客观要求相比,也明显滞后,依法行政仍然面临着许多体制性障碍。因此,建构法治政府必须进一步改革现行行政体制。

从依法行政、法治政府建构的视角来审视行政体制改革,意味着将行政体制改革纳入法治的轨道。因此,首先要从法律层面研究改革的目标和相关的制度与机制建构,比方说有关行政组织结构的制度(包括纵向结构与横向结构)、有关政府间关系的制度(区域合作机制、公平竞争机制等)、行政主体制度、公务员制度、公共财政制度、利益主体诉求表达机制、行业自律以

及社会自治机制、中央对地方的监控机制、权力的运行和权利的实现机制、权力(权利)配置和内部运行中的纠纷解决机制等等。同时也需要建立一套符合法治要求的改革程序制度,譬如专家咨询论证制度、公民民主参与制度等等。此外,在立法上需要对行政体制改革作出积极的回应。不仅要对现行的《国务院组织法》和《地方各级人民大会和地方各级人民政府组织法》进行修订,对各部门的“三定方案”进行科学论证,使其上升到法律或行政法规的层次,还要根据需要制定相关的法律,如《中央与地方关系法》、《行政区划法》、《行政体制改革法》等。当然,行政体制改革将是一个长期的过程^①,法治政府的建构亦非短期内所能成就,需要理论界和实务界的共同关注与努力。

薛刚凌、王湘军
2006年8月10日

^① 事实上,经济社会不断向前发展的趋势,必然注定行政体制的暂时性和行政体制改革的常态化。

前 言

行政体制改革是时下中国的热门话题,也是中国整体改革和现代化进程中的重点问题,尤其是在改革开放历经二十多个春秋以及中国加入 WTO 之后,行政体制改革的重要性与迫切性愈加凸显。2005 年 10 月,中共十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》明确指出,加快行政体制改革,是全面深化改革和提高对外开放水平的关键。在这一宏观背景下,本书总结国内外行政改革的经验和研究成果,对行政体制改革进行了多视角的研究,尤其是尝试从一个长期被忽视但极其重要的视角即法治的角度探讨行政体制改革,以期对我国行政体制改革的顺利推进和社会的良性发展贡献绵薄之力。

本书力求从实际出发,既注重从理论上对行政体制改革进行全面把握与提升,又重视对我国行政体制实际问题的剖析。与以往对于行政体制改革的研究成果相比,本书具有以下特色:第一,对行政体制作了全新的界定。从狭义上理解,行政体制是为了确保国家目的实现而确立的,关于政府的职能定位、权力配置、运行规则和法律保障等一系列制度的总称。在广义上,行政体制还包括与上述制度相关的公务员制度、公共财政制度、社会自治组织制度等。第二,从社会变迁视角深入探讨了现行行政体制存在的问题,认为现行行政体制的最大弊端是行政体制的一元性(沿袭计划体制的模式,强调全国一盘棋)与经济转型后多元社会利益格局的发展不相匹配,行政体制严重滞后于社会发展的需要。第三,对以往行政体制改革作了梳理和分析,第一次提出今后的行政体制改革在目标模式上要从经济调适型转向社会回应型,在改革的核心内容上从以权力为中心转向权利与权力并重,在改革的指导原则上从以市场经济为导向转向以行政管理自身规律为导向,在改革的路径程序上从行政推进式转向法律推进式。同时认为行政体制改革具有很强的技术性,可以相对独立于经济体制改革,尤其是可以相对独立于政治

体制改革,那种认为行政体制改革完全从属于政治体制改革的观点需要转变,这样才能消除人们对行政体制改革的畏难心理,推进行政体制改革的进程。第四,注重行政体制改革与行政法治的结合。认为行政体制改革是行政法治的重要组成部分,是以一种大规模变革的方式来实现行政实体制度的重构。要确保行政实体制度的民主、公正、理性和高效,整个改革过程以及改革的结果需要法律的支持和保障。

本书由中国政法大学法学院博士生导师薛刚凌教授担任主编,提出全书的基本思路和结构,并负责修改定稿,王湘军博士承担了部分修改和大量的辅助工作。全书大部分内容由中国政法大学宪法与行政法学博士(生)和硕士(生)撰写完成,具体撰写分工是(以撰写章节先后为序):序言:薛刚凌、王湘军;第一章:薛刚凌、潘波;第二章:薛刚凌、王湘军;第三章:潘北枝;第四章:魏建新;第五章:薛刚凌、王湘军;第六章:杨欣、殷志诚;第七章:王霁霞、李张巍;第八章:薛刚凌、潘波;第九章:潘波;第十章:左然;第十一章:张国平;第十二章:车雷;第十三章:冯青生;第十四章:王敬波;第十五章:吴健。

本课题的研究得到了中国政法大学 211 项目的资助;北京大学出版社对本书的出版给予了大力支持,特此表示衷心的感谢。由于作者水平有限,加之时间紧凑,不当之处在所难免,尚祈读者批评指正。

薛刚凌

2006年8月10日

目 录

走向行政法治(代总序)	(1)
行政体制改革与法治政府建构(代序)	(1)
前言	(1)

第一编 行政体制改革总论

第一章 行政体制的界定、功能与改革	(3)
一、行政体制的界定——从案例说起	(3)
二、行政体制的功能	(10)
三、行政体制的改革	(14)
第二章 当代国外行政体制的改革与发展	(25)
一、西方发达国家改革前行政体制基本状况	(26)
二、西方发达国家行政改革的基本动因	(29)
三、西方发达国家行政改革的主要理论	(32)
四、西方发达国家行政改革的主要内容与做法	(35)
五、前苏东转型国家及其他发展中国家的改革	(44)
六、当代国外行政体制改革的问题审视	(49)
七、当代国外行政体制改革对我国的启示	(50)
第三章 我国行政体制的历史沿革及改革情况	(55)
一、邦国制——分封建国时期的行政体制	(56)
二、郡县制——以家为国的帝国时期的行政体制	(58)
三、中华民国时期的行政体制	(65)
四、新中国成立后的行政体制	(70)

第四章 我国行政体制的主要问题与成因	(87)
一、现行行政体制存在的主要问题	(87)
二、现行行政体制问题的成因	(96)
第五章 行政体制改革的新思路	(106)
一、改革的目标模式	(106)
二、改革的核心内容	(109)
三、改革的指导原则	(111)
四、改革的路径程序	(114)

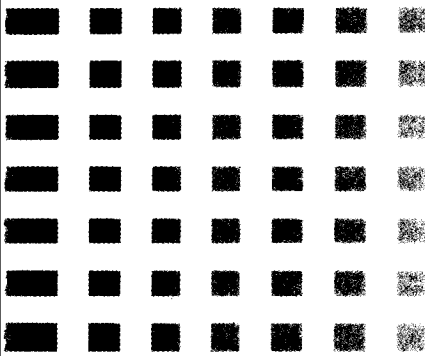
第二编 行政体制改革主要内容研究

第六章 政府经济职能	(119)
一、政府经济职能存在的必要性与有限性	(119)
二、我国政府经济职能变迁回眸	(124)
三、我国现行政府经济职能解析	(129)
四、政府经济职能转变的目标及实现途径	(138)
第七章 政府社会职能	(150)
一、政府社会职能的界定	(150)
二、政府社会职能的内容	(152)
三、我国政府在实现社会职能方面的主要问题及原因分析	(161)
四、完善我国政府社会职能的思考	(170)
第八章 权力配置之一:纵向政府间关系	(182)
一、中央与地方政府事权、财权的配置	(182)
二、地方政府的层级设置	(191)
三、中央对地方监控模式	(198)
第九章 权力配置之二:地方政府间横向关系	(209)
一、地方政府间竞争关系	(209)
二、地方政府间合作关系	(216)
第十章 权力配置之三:中央政府部际关系	(225)
一、中央政府部际关系是政府管理的重要内容	(225)
二、我国中央政府部际关系的历史考察	(226)
三、我国中央政府部际关系的基本内容和特征	(235)
四、中央政府部际关系存在的问题与分析	(238)

五、发达国家中央政府部际关系协调的主要做法	(239)
六、经验与启示	(242)
第十一章 行政权力的运行规则	(245)
一、行政权力运行现状评述	(245)
二、确立权力运行规则的必要性	(251)
三、权力运行规则应考虑的价值目标	(254)
四、建构权力运行的基本规则	(256)
第十二章 行政体制改革的法律保障	(267)
一、行政体制改革与行政法治的关系	(267)
二、对我国既往行政体制改革模式的经验反思	(274)
三、国外行政改革法律保障的经验借鉴	(276)
四、以法律保障行政体制改革的实现路径	(286)

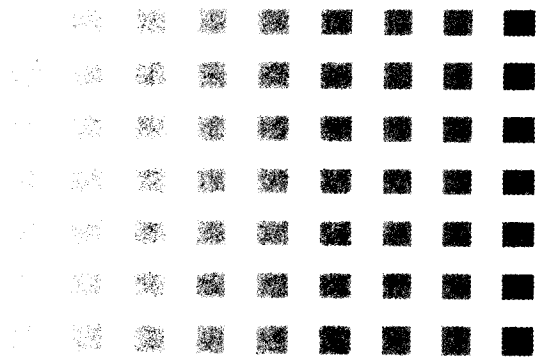
第三编 行政体制改革具体制度研究

第十三章 财政体制改革研究	(303)
一、我国财政体制的历史沿革与发展现状	(303)
二、我国目前财政体制存在的主要问题及原因分析	(306)
三、我国财政体制改革的目标	(321)
四、完善财政体制的基本思路与措施	(327)
五、财政体制改革的法律保障	(333)
第十四章 教育行政体制研究	(336)
一、我国教育行政体制存在的问题	(336)
二、我国教育行政体制改革的目标	(344)
三、推进我国教育行政体制改革的几项具体措施	(354)
第十五章 医疗卫生体制改革研究	(366)
一、我国医疗卫生体制改革的历史回顾	(366)
二、医疗卫生体制改革中的问题及原因分析	(370)
三、国外医疗卫生体制及改革的经验借鉴	(378)
四、政府卫生职能的范围界定	(384)
五、政府医疗卫生职能的配置	(395)
六、医疗卫生体制改革的法律保障	(402)



第一编

|| 行政体制改革总论 ||





第一章 行政体制的界定、功能与改革^{*}

目前,行政体制改革已经成为我国实务界和学界讨论的热点问题。从理论上说,行政体制改革是一个与政府共生的持续性的话题,但从我国实践来看,经济社会发展对行政体制改革的要求从来没有像现在这样迫切过。在市场经济体制改革不断深入的形势下,不但企业和社会对行政体制改革提出了要求,而且政府自己也希望通过改革加强自身建设,为经济社会发展提供基础和保障。为了更好地把握行政体制及其改革,需要对行政体制的内涵外延、功能及改革的基本问题进行探讨。

一、行政体制的界定——从案例说起

(一) 案例

国务院严肃处理江苏铁本钢铁公司违规建设钢铁项目^①

2004年4月28日,国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议,听取监察部、国家发展和改革委员会等部门对江苏铁本钢铁有限公司违规建设

* 目前学术界将行政改革、行政体制改革以及行政管理体制改革三个名词短语混用,但其涵义、内容均与中共十六大报告所称行政管理体制改革基本相同,为简练明了起见,本文采用行政体制和行政体制改革的提法。

^① 摘自新华社北京2004年4月28日电,《国务院严肃处理江苏铁本钢铁公司违规建设钢铁项目——切实维护国家宏观调控的统一性、权威性和有效性》,载《人民日报》2004年4月29日。